

Isabella Eiselt, Monika Mokre, Sonja Puntcher Riekmann

Die EU in ihrer globalen Rolle

Die Europäischen Gemeinschaften entstanden aufgrund der Vorstellung, dass durch ökonomische Kooperation der Friede in Europa am besten zu erhalten und Wohlstand zu erreichen sei. Unter den Bedingungen eines zunehmend globalen Wettbewerbs wurde in den letzten Jahrzehnten des vergangenen Jahrhunderts die Bündelung der wirtschaftlichen Kräfte für den Erhalt der nationalstaatlichen Wohlstands- und Sozialmodelle umso wichtiger.

Diese nach innen gerichteten Zielvorstellungen europäischer Integration können nur erfüllt werden, wenn sie durch entsprechende außenpolitische Maßnahmen flankiert werden. Bereits in den Gründungsverträgen wurden daher gemeinsame Außenhandelskompetenzen der EG festgelegt, während die Außen- und Sicherheitspolitik in der Kompetenz der Mitgliedstaaten blieb und nach der Vorstellung der Gründerväter auch nicht vergemeinschaftet werden sollte. Allerdings gab es bereits in den Anfängen der europäischen Integration Koordinationsbemühungen in diesem Politikbereich. 1948 wurde der Brüsseler Pakt, ein Verteidigungsbündnis zwischen Belgien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich, unterzeichnet. Auf dieser Grundlage und mit der Erweiterung des Bündnisses um Deutschland und Italien entstand 1954 die Westeuropäische Union (WEU). Noch vor der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemein-

**Integration
braucht
ausenpolitische
Maßnahmen**

WESTEUROPÄISCHE UNION – WEU

Die Westeuropäische Union wurde 1954 gegründet, sie baute auf den Brüsseler Pakt von 1948 auf. Ziel der Organisation ist die Sicherheit und Verteidigung Europas. Sie wurde von den damaligen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS – Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Holland) und Großbritannien als kollektiver Beistandspakt gegründet.

Die in Artikel V des Brüsseler Vertrags festgehaltene Beistandsverpflichtung ist folgendermaßen formuliert:

„Sollte einer der Hohen Vertragsschließenden Teile das Ziel eines bewaffneten Angriffs in Europa werden, so werden ihm die anderen Hohen Vertragsschließenden Teile im Einklang mit den Bestimmungen des Artikels 51 der Satzung der Vereinten

Nationen alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten.“¹

Mitglieder der WEU sind Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Spanien und Großbritannien. Island, Norwegen und die Türkei sind assoziierte Mitglieder der WEU. Dänemark, Irland, Finnland, Österreich und Schweden besitzen einen Beobachterstatus.

Im Zuge des Aufbaus eigener sicherheitspolitischer Strukturen und Kapazitäten im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU wie auch in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verliert die WEU zunehmend an Bedeutung.

Quellen: http://europa.eu.int/scadplus/glossary/western_european_union_de.htm;
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/r00001.htm#a19004>; <http://www.weu.int>

1 <http://www.oeog.at/fact/weu.php>

schaft lag 1954 ein Plan zur Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft vor. Er scheiterte am Widerstand des französischen Parlaments.

EU als zivile Weltmacht

Insbesondere nach dem Zusammenbruch der Regime in Mittel-, Ost- und Südosteuropa und den daraus resultierenden regionalen Konflikten am Ende des 20. Jahrhunderts stellte sich verstärkt die Frage nach der außen- und verteidigungspolitischen Rolle der EU. Im Gegensatz zu den USA bezeichnet sich die EU als zivile Weltmacht. Kennzeichnend für die EU sind ihre wirtschaftliche Stärke und die sozialen Errungenschaften der Mitgliedstaaten, nicht ihr militärisches Machtpotenzial. Als Akteurin in internationalen Konflikten kann sich die EU aufgrund der fehlenden militärischen Fähigkeiten und meist sehr uneinheitlicher strategischer Interessen der Mitgliedstaaten derzeit kaum profilieren.

Ausgangsposition und vertragliche Grundlagen

Drei-Säulen-Modell

Mit der Gründung der EU im Vertrag von Maastricht (1992) wurde das so genannte Drei-Säulen-Modell der europäischen Integration geschaffen – zu den im EG-Vertrag geregelten Politikbereichen (1. Säule) kamen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) (2. Säule) und die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (3. Säule) (siehe dazu den Beitrag von Blümel/Slominski in diesem Band sowie die Grafik auf S. 15). Während der EG-Vertrag die Außenwirtschaftspolitik der Union regelt, enthält der EU-Vertrag Bestimmungen zur Koordination der Außen- und Sicherheitspolitik der Mitgliedstaaten. Diese Unterscheidung ist im Bezug auf die Form der Entscheidungsfindung in den jeweiligen Politikbereichen wichtig.

Im Rahmen der Außenwirtschaftspolitik sind alle supranationalen Organe der Europäischen Union unter der Initiative der Europäischen Kommission am politischen Prozess beteiligt. Im Allgemeinen wird hier die Gemeinschaftsmethode angewendet. Das bedeutet, dass in diesem Politikfeld die Kommission die Federführung bei der Politikgestaltung übernimmt. Politische Entscheidungen werden auf Initiative der Kommission und unter Beteiligung des Parlaments im Rat gefällt und ihre Einhaltung wird durch den Europäischen Gerichtshof sichergestellt.

GASP hängt vom guten Willen der Mitgliedstaaten ab

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hingegen untersteht der alleinigen Kompetenz der Mitgliedstaaten, wie sie im Rat vertreten sind, und folgt einem vorwiegend intergouvernementalen (zwischenstaatlichen) Entscheidungs- bzw. Koordinierungsprozess. Der Vertrag regelt die Koordination des außenpolitischen Handelns der Mitgliedstaaten im Rat. Das politische Instrumentarium der GASP besteht aus einstimmigen Ratsbeschlüssen zu „Gemeinsamen Strategien oder Positionen“ und „Gemeinsamen Aktionen“. Diese Beschlüsse unterliegen jedoch nicht der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs und sind dem legislativen Einfluss der Kommission und des Europäischen Parlaments entzogen. Die GASP ist somit im Wesentlichen vom guten Willen der Mitgliedstaaten abhängig, die eingegangenen politischen Verpflichtungen auch einzuhalten.

Repräsentation der EU in internationalen Organisationen

Der spezielle Status der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Vertragswerk hat Konsequenzen für die Repräsentation der EU in internationalen Organisationen. Während die Kommission als Repräsentantin aller 25 Mitgliedstaaten politische und wirtschaftliche Strategien der Gemeinsamen Handelspolitik in der WTO vertreten kann und ein kohärentes Auftreten gewährleistet, hat sie kein Mandat für die Vertretung der Interessen der EU im Rahmen der Vereinten Nationen.

Die außen- und insbesondere die sicherheitspolitischen Aktivitäten der EU sind daher stark von Kooperationsformen geprägt, die nur einen Teil der Mitgliedstaaten umfassen oder ihnen unterschiedliche Mitspracherechte zugestehen.

GEMEINSAME AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK – GASP

„Der Gedanke, die Europäische Union müsse auf der internationalen Bühne mit einer Stimme sprechen, ist so alt wie der Prozess der Europäischen Integration selbst. Doch die Union ist bei der Gestaltung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Laufe der Jahre weniger schnell vorangekommen als bei der Schaffung des Gemeinsamen Markts und der gemeinsamen Währung. Die geopolitischen Veränderungen nach dem Zusammenbruch des Kommunismus und der Ausbruch regionaler Krisen auf dem Balkan und anderenorts veranlassten die EU-Mitglieder, ihre Anstrengungen zu verdoppeln, damit Europa künftig mit einer Stimme sprechen und geschlossen handeln kann. Dafür zeichnet sich ein neuer Rahmen ab.“¹

1970 Der Start zu einer gemeinsamen Außenpolitik geht auf einen Beschluss der damaligen EG-AußenministerInnen am 27. Oktober 1970 zurück. Dies war der Beginn für die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), in deren Rahmen die Mitgliedstaaten versuchten, ihre Positionen zu außenpolitischen Fragen aufeinander abzustimmen. Zwar wurden im Rahmen der EPZ Gewalt- und Terrorakte verurteilt bzw. die Zustimmung zu Friedensinitiativen bekundet, jedoch wurden keine gemeinsamen Aktionen beschlossen. In manchen Fällen gelang es nicht einmal, Erklärungen abzugeben, da diese einstimmig beschlossen werden mussten.

1986 Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurde der EPZ eine formelle Grundlage gegeben, die jedoch die Art der Zusammenarbeit nicht änderte.

1993 Mit Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht) am 1. November 1993, in dem erstmals das Ziel einer „Gemeinsamen Außenpolitik“ formuliert worden war, wurde die EPZ zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Seitdem kann die EU auf der internationalen Ebene ihre Standpunkte zu Konflikten, Menschenrechtsfragen und allen Themen

kundtun, die mit den Grundprinzipien der EU und den gemeinsamen Werten in Verbindung stehen.

1999 Eine Weiterentwicklung erfuhr die GASP durch das Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam (1. Mai 1999). Die wesentlichste Neuerung um die Wirksamkeit der GASP zu steigern war die Schaffung des Amtes eines Hohen Vertreters/einer Hohen Vertreterin für die GASP, der/die zugleich GeneralsekretärIn des Rates der Europäischen Union ist. Seit dem 18. Oktober 1999 ist Javier Solana Madariaga der „Mr. GASP“.

2003 Mit dem am 1. Februar 2003 in Kraft getretenen Vertrag von Nizza wurden weitere neue GASP-Bestimmungen beschlossen:

- ▶ Durch die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ist die Verteidigungspolitik nun als eigenständige Politik der Union ausgestaltet (Art. 17 EUV). In diesem Vertrag wird auf die enge Verbindung zur NATO hingewiesen.
- ▶ Es wurde das ständig in Brüssel tagende Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), das „Herz“ der GASP, festgeschrieben. Dieses kann vom Rat operative Entscheidungsbefugnisse für die Leitung von Krisenmanagementoperationen übertragen bekommen (Art. 25 EUV).
- ▶ Die Möglichkeiten zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit wurden ausgeweitet. Z.B. bei der Bestimmung von EU-Sonderbeauftragten (Art. 23 Abs. 2 iVm Art. 18 Abs. 54 EUV). Die Mitgliedstaaten behielten jedoch die letzte Entscheidungsbefugnis.

Nach wie vor gilt im Bereich der GASP bei besonders wichtigen Entscheidungen das Prinzip der Einstimmigkeit – die bei 25 Mitgliedern schwierig zu erreichen ist. Aus diesem Grund ist die GASP jener Politikbereich der EU, der am stärksten durch zwischenstaatliche Elemente geprägt ist.

Quellen: http://europa.eu.int/pol/cfsp/index_de.htm;
<http://www.europarl.at/europarl/default.pxml?kap=604&mod=&lang=de>;
http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080DE.000101.html

¹ http://europa.eu.int/pol/cfsp/index_de.htm, 27.11.2005

Im Vertrag von Amsterdam (1999) wurde die Westeuropäische Union (WEU) zum integralen Bestandteil der Außen- und Sicherheitspolitik erklärt. Die WEU umfasst 28 Mitglieder mit unterschiedlichem¹ Status, zu denen die damaligen 15 EU-Staaten zählen. Sie sollte die operativen Kapazitäten für die Verteidigungspolitik der EU zur Verfügung stellen. Allerdings wurde dieser Passus im Vertrag von Nizza (2003) wieder gestrichen und insgesamt hat die WEU in den letzten Jahren zu Gunsten von eigenen EU-Strukturen im Bereich der Einheitlichen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) an Kompetenzen verloren.² Andere außen- und verteidigungspolitische Bündnisse zwischen einem Teil der Mitgliedstaaten sind etwa die OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement/Organisation für Rüstungszusammenarbeit), die seit 1998 die

**Organisation
für Rüstungs-
zusammen-
arbeit**

Rüstungszusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich, Italien und dem Vereinigten Königreich regelt, und der *Letter of Intent* oder der Lol (Absichtserklärung über Maßnahmen zur Erleichterung der Umstrukturierung der europäischen Rüstungsindustrie), gleichfalls 1998 von den VerteidigungsministerInnen von Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden, Spanien und dem Vereinigten Königreich unterzeichnet.

EUROPÄISCHE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK – ESVP

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ist Teil der GASP. Für die ESVP gilt grundsätzlich das Einstimmigkeitsprinzip.

Die Zielsetzungen der ESVP lassen sich in drei Teilbereiche aufgliedern:

1. Bewältigung militärischer Krisen
2. Bewältigung ziviler Krisen
3. Konfliktverhütung und -vermeidung

} → „Petersberger Aufgaben“

Die Petersberger Aufgaben wurden in den Vertrag über die Europäische Union (Titel V des Vertrags von Maastricht) aufgenommen.

Damit die ESVP ihre Aufgaben erfüllen kann, stehen

ihr wirtschaftliche, diplomatische, militärische und polizeiliche Instrumente zur Verfügung.

Seit 2003 fallen auch Maßnahmen des zivilen Krisenmanagements in die Zuständigkeit der ESVP. (Siehe dazu den Kasten „Militärische Missionen der EU“ in diesem Beitrag.)

Partner der Europäischen Union bei ihren Einsätzen im Rahmen der ESVP sind auch die UNO und die OSZE. Der Erfolg der ESVP ist in der engen Kooperation mit der NATO begründet. Die Europäische Union ist hinsichtlich ihrer militärischen Kapazitäten auf die Mittel der NATO angewiesen. Aus diesem Grund wurde eine strategische Partnerschaft zwischen der EU und der NATO geschlossen.

Link: TITEL V (Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) des Vertrags über die Europäische Union, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325DE.000501.html#anArt11, 27.11.2005

Quellen:

http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/europa/eu_aussenpolitik/esvp/index_html;

http://europa.eu.int/pol/cfsp/overview_de.htm;

Krisen und Krisenbewältigung

Gemeinsame außenpolitische Position notwendig

Die mangelnde Fähigkeit der EU, in der internationalen Krisenbewältigung eine entscheidende Rolle zu spielen, zeigte sich besonders eindringlich an den gescheiterten Bemühungen um die Beilegung der kriegerischen Konflikte in Ex-Jugoslawien Anfang der 1990er-Jahre. Anlässlich des Irakkrieges wurde die Notwendigkeit einer kohärenten außenpolitischen Position der EU erneut Mittelpunkt der politischen Debatten. Auch die Frage, ob und in welchem Maße militärische Einsätze der EU sinnvoll oder gar notwendig seien, wurde in diesem Zusammenhang breit debattiert.

Keine einheitliche Position zum Irakkrieg

Die mangelnde institutionelle Bindung der Mitgliedstaaten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik war aber mit dafür verantwortlich, dass die EU keine einheitliche Position zum US-amerikanischen Angriff auf den Irak im Jahr 2003 entwickeln konnte.³ Der Versuch der US-amerikanischen Regierung, alle Staaten des Westens auf den gemeinsamen Kampf gegen den Terrorismus einzuschwören⁴, den sie im irakischen Diktator Saddam Hussein und den von ihm angeblich beherbergten Terroristen verkörpert sah⁵, führte zu einer tiefen Kluft zwischen den Mitgliedstaaten der EU, die – in der Diktion des US-Verteidigungsministers Donald Rumsfeld – einem „alten“ und einem „neuen“ Europa zuzuordnen waren.⁶ Dieser Konflikt traf die EU unerwartet und in einer heiklen Situation, in der die Erweiterung um 10 Staaten mit gänzlich anderen politischen Erfahrungen in den Jahrzehnten zuvor und die angestrebte Vertiefung durch die Verfassungsgebung die Möglichkeiten der Integration bereits an einen kritischen Punkt getrieben hatten.

„Altes“ und „neues“ Europa

Das Verhalten der europäischen Regierungen war deutlich und wenig kompromissbereit. Kurz nachdem die europäischen AußenministerInnen im Jänner 2003 eine gemeinsame Position veröffentlicht hatten, in der sie sich für eine Verlängerung der UN-Waffeninspektionen einsetzten, erschien ein offener Brief der Staats- und Regierungschefs Dänemarks, Italiens, Portugals, Spaniens und des Vereinigten Königreichs sowie der damaligen Beitrittskandidaten Polen, Ungarn und Tschechien, in dem es hieß: „Die Angriffe vom 11. September zeigen, wie sehr Terroristen – die Feinde unserer gemeinsamen Werte – bereit sind, diese Werte zu zerstören. /.../ Die transatlantischen Bande sind Garant unserer Freiheit.“⁷⁷ „Der Wettlauf der Vasallen hat begonnen“⁷⁸, kommentierte der deutsche Europaparlaments-Abgeordnete Elmar Brok diesen Vorstoß. Nur oberflächlich befriedete Differenzen in der politischen Geschichte und Selbstdefinition wurden deutlich und politisch relevant: die traditionelle Bindung des Vereinigten Königreichs an die USA, das Bild des Westens in den neuen Mitgliedstaaten, das sich viel stärker an den USA und der NATO als an der EU orientierte, die französische Abwehr gegen eine Vereinnahmung durch die USA. Zugleich waren sich GegnerInnen und BefürworterInnen eines europäischen Engagements im Irak in ihrem Bedauern über die Unfähigkeit Europas einig, in dieser wichtigen Frage mit einer Stimme zu sprechen.

Unterstützung der US-Position

Gegen eine Vereinnahmung durch die USA

Neue Entwicklungen im Verfassungsvertrag

Dieser tiefe innergemeinschaftliche Konflikt bewegte den Verfassungskonvent dazu, sich um eine bessere institutionelle und vertragsrechtliche Grundlage der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu bemühen.

Der Verfassungsvertrag⁹, dessen Inkrafttreten nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden ungewiss ist (siehe dazu den Beitrag von Heinrich Neisser idB), enthält einige Neuerungen, die das kohärente Auftreten der EU nach außen verbessern sollen. Zumindest formell wurden die Bestimmungen zum auswärtigen Handeln der Union des EG-Vertrags und des EU-Vertrags zusammengeführt und die drei Säulen verschmolzen. Dennoch wurde die Nicht-Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für die Vertragsartikel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik aufrechterhalten.

Verfassungsvertrag soll Auftreten nach außen verbessern

Eine der wichtigsten Neuerungen des Verfassungsvertrages ist die Institution eines europäischen Außenministers oder einer Außenministerin. Er/sie wäre VizepräsidentIn der Kommission und zugleich Vorsitzende/r des Rates für auswärtige Angelegenheiten, womit die strikte Trennung der Kompetenzbereiche aufgeweicht und der Einfluss der Kommission auf die außenpolitische Positionierung der EU verstärkt würde. Als Mitglied des Rates und der Kommission sollte der/die AußenministerIn zwischen der intergouvernementalen (der im Bereich der 2. und 3. Säule geregelten zwischenstaatlichen Politik der EU-Mitgliedstaaten) und der supranationalen (der im Bereich der 1. Säule geregelten) Ebene der europäischen Außenpolitik koordinierend auftreten. Weiters wäre ihm/ihr ein europäischer auswärtiger Dienst unterstellt, womit die Vertretung der Mitgliedsländer in Drittstaaten zumindest in konsularischen Angelegenheiten gemeinschaftlich erfolgen würde. Das würde zum Beispiel bedeuten, dass sich EU-BürgerInnen in Nicht-EU-Staaten an jede beliebige Botschaft eines EU-Staates wenden könnten – nicht nur an die eigene.

Gemeinschaftliche Vertretung der Mitgliedstaaten

Im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sind die Bemühungen um eine Zusammenarbeit vor allem in Hinblick auf Terrorismus verstärkt worden. Für den Fall von Terroranschlägen oder Naturkatastrophen haben sich die Mitgliedstaaten bereits durch einen Ratsbeschluss zur gegenseitigen Hilfeleistung verpflichtet (Solidaritätsklausel).

ESVP

Weiters sieht der Verfassungsvertrag eine Europäische Agentur für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten vor, deren Aufgabe es unter anderem ist, militärische Kapa-

SOLIDARITÄTSKLAUSEL

Im März 2004 beschlossen die damaligen EU-15 sowie die Beitrittsstaaten des 1. Mai 2004 die Erklärung zur Solidarität gegen Terrorismus. Die Erklärung basiert auf der so genannten Solidaritätsklausel, die in Artikel I-43 der Verfassung für Europa niedergeschrieben ist. Diese sieht vor, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten „gemeinsam im Geiste der Solidarität“ handeln, „wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist“.¹

Mit der Solidaritätsklausel verpflichten sich die EU und ihre Mitgliedstaaten dazu, alle zur Verfügung stehenden Mittel wie auch die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel einzusetzen, um

- ▶ terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden,
- ▶ die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen,
- ▶ im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen,
- ▶ im Falle einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen.

Der Ministerrat entscheidet – nach einem gemeinsamen Vorschlag von Kommission und den EU-AußenministerInnen –, wann die Solidaritätsklausel zur Anwendung kommt.

Im Zuge der Diskussionen über die Solidaritätsklausel gab es vor allem von Seiten bündnisfreier EU-Mitglieder (Finnland, Irland, Österreich und Schweden) Einwände. Während die Unterstützung bei Katastrophen allgemein Zustimmung fand, wollten einige EU-Staaten ihr Hoheitsrecht auf Entscheidungen über militärische Einsätze nicht aufgeben.

In Folge der Terroranschläge von Madrid am 11. März 2004 änderte sich die politische Stimmung. Der Europäische Rat bezeichnete terroristische Handlungen als Angriffe gegen die Grundwerte der Europäischen Union und sicherte zu, dass die Mitgliedstaaten alles zur Bekämpfung von allen Formen des Terrorismus unternehmen werden. Darüber hinaus verpflichteten sich die damaligen EU-Mitgliedstaaten sowie die Beitrittsländer des 1. Mai 2004 in der eingangs erwähnten Erklärung zur Solidarität gegen Terrorismus zur vorzeitigen Anwendung der Solidaritätsklausel:

Die Inhalte dieser Erklärung stimmen weitestgehend mit der Solidaritätsklausel überein. Einen wesentlichen Unterschied bildet jedoch die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten die „ihnen als am besten geeigneten Mittel auswählen, um der Solidaritätsverpflichtung nachzukommen“.

1 Eine Verfassung für Europa, http://europa.eu.int/constitution/de/1stoc1_de.htm, 28.11.2005.

Quellen:

Eine Verfassung für Europa, Artikel I-43 Solidaritätsklausel, http://europa.eu.int/constitution/de/ptoc8_de.htm#a50, 28.11.2005;
Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, Titel V: Auswärtiges Handeln der Union, Kapitel VIII: Anwendung der Solidaritätsklausel, http://europa.eu.int/constitution/futurum/constitution/part3/title5/chapter8/index_de.htm, 28.11.2005;
Erklärung zur Solidarität gegen Terrorismus, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/de/200403/i1050.htm>, 28.11.2005
http://www.politikerscreen.de/lexikon/lexikon_detail.asp?ID=882

Multinationale Battle Groups

zitäten der Mitgliedstaaten und deren Koordination zu verbessern. Damit sollte die Grundlage für ein Auftreten der EU als glaubwürdiger Akteur in internationalen Krisen geschaffen werden. 1997 wurden auf der Regierungskonferenz in Amsterdam die so genannten Petersberger Aufgaben in den Vertrag über die Europäische Union aufgenommen (Artikel 17). Diese bereits 1992 von den Mitgliedsstaaten der WEU erstellte Aufgabenbeschreibung legt das militärische Agieren der EU im Hinblick auf friedenswahrende, Frieden schaffende oder humanitäre Interventionen fest. Um den politischen Zielsetzungen eine reale Fähigkeit gegenüberzustellen, wurde 1999 beim Europäischen Rat von Helsinki die Aufstellung von multinationalen *Battle Groups* beschlossen. Diese rasch mobilisierbaren Kriseninterventionstruppen sollen 2007 voll einsatzbereit sein.

Der Verfassungsvertrag sieht außerdem neue Möglichkeiten der flexiblen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik vor. Die verfassungsmäßige Festschreibung von Formen flexibler Integration gilt als ein akzeptabler Ausweg aus

einer Situation, in der Einigung unmöglich und Alleingänge integrationsgefährdend sind. In einer EU mit derzeit 25 und bald 27 und mehr Mitgliedstaaten beginnt man, über Möglichkeiten nachzudenken, die das gemeinsame Handeln der Willigen und Fähigen ermöglichen. Flexible Integration einer Gruppe von Mitgliedstaaten in anderen Politikbereichen gibt es bereits in Form der Währungsunion oder des Schengener Abkommens. Der Verfassungsvertrag würde auch im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) die Möglichkeit für einige Mitgliedstaaten zur „ständigen strukturierten Zusammenarbeit“ eröffnen. Flexible Integrationsmechanismen in der GASP, die ansonsten einstimmige Ratsbeschlüsse voraussetzt, könnten die effektive Handlungsfähigkeit der erweiterten Union verbessern. Andererseits könnte aber dadurch die Entwicklung einer gemeinschaftlichen (außen-)politischen Identität behindert werden, die langfristig für eine kohärente und wirksame Außenpolitik der EU unerlässlich ist. Denn diejenigen Mitgliedstaaten, die sich an einer Maßnahme im Rahmen der flexiblen Integration nicht beteiligen wollen, sind auch von den diesbezüglichen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen.

Neue Formen flexibler Integration

Verbesserung der effektiven Handlungsfähigkeit

Es ist zu erwarten, dass gerade im Bereich der GASP die Weiterentwicklung des politischen Instrumentariums unabhängig von der Ratifikation des Verfassungsvertrages fortgesetzt wird. Das würde bedeuten, dass die wesentlichen Vertragsbestimmungen durch Entscheidungen des Ministerrates oder des Europäischen Rates in Kraft treten. Wie aus obiger Zusammenstellung hervorgeht, sind die Europäische Verteidigungsagentur, die strategische Zusammenarbeit im Hinblick auf die Aufstellung von *Battle Groups* und die Solidaritätsklausel bereits verwirklicht worden. Die Koordinierung der auswärtigen Dienste der Mitgliedsstaaten zur Verbesserung der konsularischen Zusammenarbeit wird vorbereitet.

MILITÄRISCHE MISSIONEN DER EU

Ihre erste militärische Mission hat die EU von März bis Dezember 2003 in Mazedonien durchgeführt (Mission Concordia). Seitdem sind zwei weitere Missionen im Kongo und in Georgien abgeschlossen worden. Derzeit sind folgende Missionen im Gange:

- ▶ Polizeimission der Europäischen Union in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (Proxima)
- ▶ EU-Polizeimission in Bosnien und Herzegowina (EUPM)

- ▶ Polizeimission der Europäischen Union in Kinshasa (DRK) (EUPOL „Kinshasa“)
- ▶ Integrierte Mission der EU zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit im Irak (Eujust Lex)
- ▶ Mission der EU in der Demokratischen Republik Kongo
- ▶ EU-Unterstützungsaktion für AMIS II (Darfur)
- ▶ EU-Beobachtermission in Aceh (AMM)

Quelle: Rat der Europäischen Union: <http://ue.eu.int>

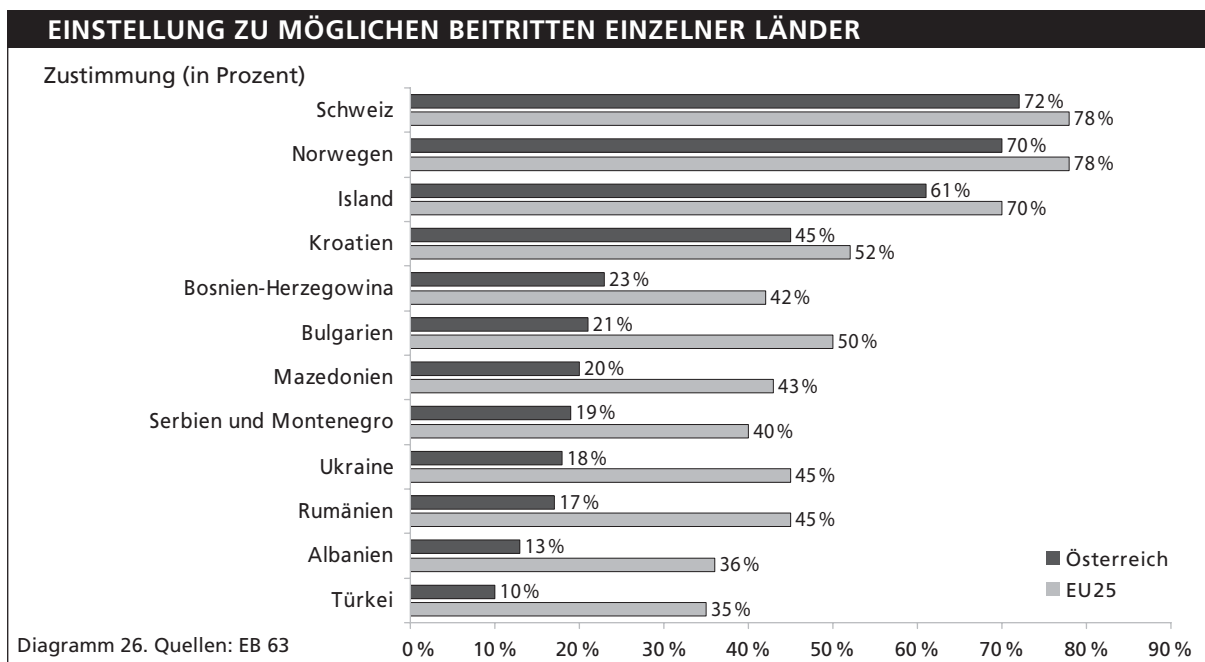
Erweiterung und Assoziation als außenpolitische Strategie

Ein wichtiger Teil der Außenpolitik der EU besteht in der Erweiterung, also in der Friedenssicherung durch Einbindung von europäischen Staaten in das Integrationsprojekt. Nachdem im Jahr 2004 acht mittel- und osteuropäische Staaten sowie Zypern und Malta beigetreten sind, ist für 2007/2008 der Beitritt von Bulgarien und Rumänien vorgesehen.

Friedenssicherung durch Integration

Im Oktober 2005 sind offiziell Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und Kroatien aufgenommen worden. Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Serbien-Montenegro werden wahrscheinlich in naher Zukunft ein Beitrittsansuchen stellen.¹⁰

Von der EU erhoffen sich die Beitrittskandidaten Frieden, Wohlstand und Stabilität. Die immer wieder erstaunlich raschen politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse in Bewerberländern haben in der Vergangenheit die Wirkkraft dieser europäischen



Die Skepsis gegenüber einem Beitritt der Türkei zur Europäischen Union ist in Österreich besonders groß. Die Position, dass der Beitritt der Türkei das gegenseitige Verständnis für europäische und muslimische Werte fördern würde, vertreten im EU-Schnitt 41 %, in Österreich hingegen nur 24 %. Im EU-Schnitt denken 38 % der Bevölkerung, dass ein EU-Beitritt der Türkei für die Sicherheit der Region förderlich sei. In Österreich vertraten lediglich 20 % diese Position.

Quelle: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_nat_at.pdf © European Community, 2005

**Hitzige
Türkei-
Debatte**

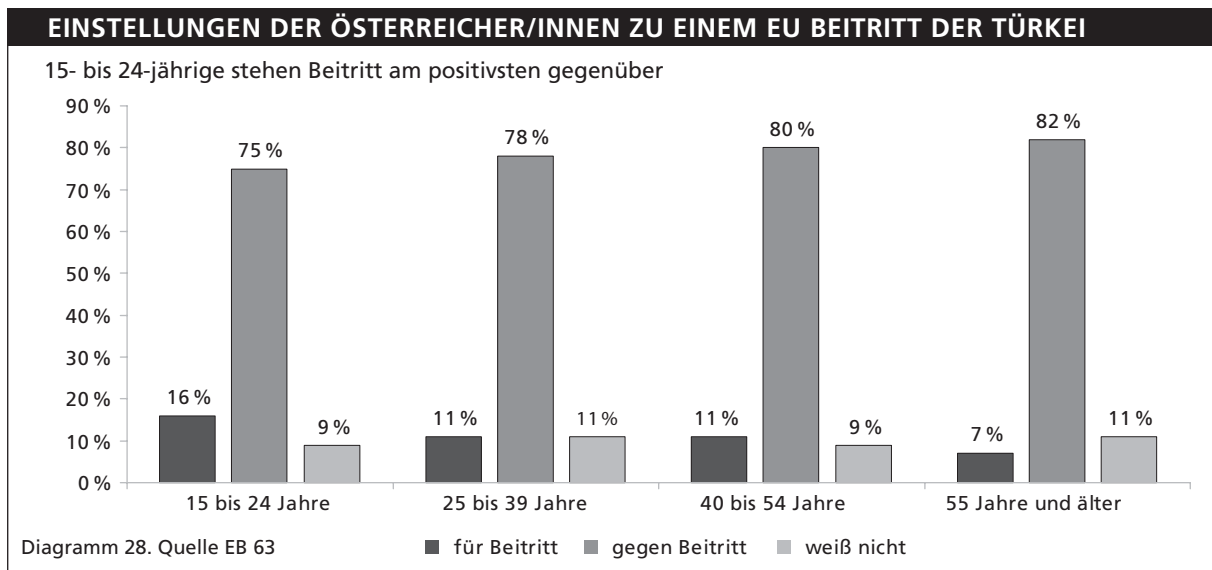
Perspektive bewiesen, auch wenn abzuwarten bleibt, ob sich diese Form der Stabilisierung auf immer weitere Mitglieder anwenden lässt ohne die EU insgesamt zu gefährden. Dieses Dilemma zeigt sich in den Debatten um den Beitritt der Türkei, an dem sich die Frage nach den Grenzen Europas entzündet. Die EU hat sich in eine politische Gemeinschaft mit immer stärker hervortretenden Zügen von Staatlichkeit entwickelt. Politische Stabilität braucht Grenzen – auch wenn diese sich im historischen Verlauf ändern können. In den hitzigen Auseinandersetzungen um den Türkei-Beitritt scheint sich abzuzeichnen, dass die Akzeptanz für eine weitere Erweiterung der EU abnimmt.

**Partner-
schaften in
aller Welt**

Dies muss nicht bedeuten, dass sich die EU-Mitgliedstaaten (seien es nun 25, 27 oder mehr) von der Außenwelt abschotten. Die EU verfügt über ein umfangreiches Netz an wirtschaftlichen Assoziationen und Entwicklungspartnerschaften in allen Weltregionen. Hervorzuheben sind dabei die Abkommen mit den AKP-Staaten (afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten). Das derzeit gültige Cotonou-Abkommen umfasst unter anderem Wirtschafts- und Handelspartnerschaften, politischen Dialog und Zusammenarbeit bei der Arbeitsbekämpfung. Es gehört zur Selbstdefinition der EU, dass der Ausbau der Leistungsfähigkeit der militärischen Dimension ihrer Außenpolitik von einer Strategie der internationalen Zusammenarbeit auf der ökonomischen und politischen Ebene begleitet sein muss.

Ausblick

Als regionales Friedensmodell kann die EU auf eine mehr als 50 Jahre lang andauernde Erfolgsgeschichte verweisen. Inwieweit ihre Fähigkeit wächst, im globalen Rahmen eine sowohl ökonomische als auch politische Machtfunktion auszufüllen, ist weitgehend abhängig vom politischen Willen der Mitgliedstaaten zu gemeinsamen außenpolitischen Aktivitäten. Besonders heikel ist hier selbstverständlich der Bereich der Sicherheits- und



Trotz eines geringen Anstiegs ist die Zustimmung zu weiteren Erweiterungsschritten der Europäischen Union gering: Im Frühjahr 2005 waren 31 % der ÖsterreicherInnen für künftige Erweiterungsschritte. Im Herbst 2004 waren es nur 28 %. Hingegen befürworteten im Frühjahr 2005 79 % der SlowenInnen, 45 % der EU-15 (Mitgliedsländer bis zum 30. April 2004) und 72 % der 10 Mitgliedsländer der letzten Erweiterungsrunde vom 1. Mai 2004 künftige Erweiterungsschritte der EU.
Quelle: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_nat_at.pdf © European Community, 2005

Verteidigungspolitik; in letzter Konsequenz wird hier die Entscheidung darüber gefällt, ob SoldatInnen für die EU Kriege führen und daher im schlimmsten Fall auch sterben und töten sollen. Die Mitgliedstaaten der EU sind in diesem Politikfeld bisher sehr unterschiedliche Wege gegangen – viele von ihnen sind NATO-Mitglieder und fühlen sich diesem Verteidigungsbündnis verpflichtet, andere sind blockfrei und neutral und betrachten diese sicherheitspolitische Position als wesentlichen Teil ihrer nationalen Identität. Auch von Seiten der Zivilgesellschaft kommen durchaus berechnete Zweifel an einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik, die insbesondere in Zusammenhang mit dem häufig konstatierten Demokratiedefizit der EU gebracht werden.

**Zweifel an
gemeinsamer
europäischer
Sicherheits-
politik**

Auch in der Frage der Kosten des Aufbaus einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gibt es unterschiedliche Standpunkte. KritikerInnen sehen auf die Nationalstaaten höhere finanzielle Anforderungen zukommen, wodurch deren sozialstaatliche Modelle zusätzlich unter Druck geraten. BefürworterInnen argumentieren hingegen, dass eine effiziente Koordination der nationalstaatlichen Rüstungsressourcen ausreichen würde, die militärischen Kapazitäten der EU zu verbessern.

**Kosten
größerer
militärischer
Kapazitäten**

Die Frage, ob die EU den USA die Rolle der einzigen militärischen Weltmacht überlassen oder das Leben ihrer BürgerInnen in kriegerischen Konflikten gefährden solle, ist nicht einfach zu beantworten. Es würde zu kurz greifen, dabei nur den Kontext gegenwärtiger äußerer Bedingungen und innerer Entwicklungen zu betrachten, die politische Entwicklung der EU ist auch von der Vergangenheit Europas geprägt und auf Zukunftsvisionen hin ausgerichtet. Daher gilt es, nicht nur die institutionelle Ausgestaltung einer europäischen Außen- und Verteidigungspolitik, sondern auch und vor allem ihre Zielsetzungen zu betrachten: Mit welcher Legitimität und mit welchen Zielen beteiligt sich eine Gemeinschaft, die großteils aus ehemaligen Kolonialländern besteht, an der Umgestaltung der Weltordnung? Welche Rolle soll und kann diese Gemeinschaft für das Verhältnis zwischen Erster und Dritter Welt, für den Umgang mit politischen, ökonomischen, religiösen oder kulturellen Konflikten spielen? Welche Interessen vertritt sie und welches Weltbild lei-

tet sie? Die Beantwortung dieser grundlegenden Fragen einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik wird für die künftige Rolle der EU in einer globalisierten Welt von zentraler Bedeutung sein.

Isabella Eiselt, Mag.

Geboren am 12. Dezember 1973, Studium der Handelswissenschaften an der Wirtschaftsuniversität Wien, wissenschaftliche Mitarbeiterin am EIF – Institut für europäische Integrationsforschung an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Doktoratsstudium an der Universität Salzburg (Fachbereich Politikwissenschaften).

Monika Mokre, Dr.

Politikwissenschaftlerin, stellvertr. Direktorin des Instituts für europäische Integrationsforschung an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Vorsitzende der „Forschungsgesellschaft für kulturökonomische und kulturpolitische Studien (FOKUS)“, Lehraufträge an den Instituten für Politikwissenschaft in Innsbruck, Wien und Salzburg. Forschungsschwerpunkte: Europäische Öffentlichkeit, Demokratietheorie, Gender Studies, Kulturpolitik.

Sonja Puntscher Riekmann

Direktorin des EIF – Institut für europäische Integrationsforschung an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Vorsitzende der Institutsdirektorenkonferenz der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Universitätsprofessorin für Politische Theorie unter Berücksichtigung der Europäischen Politik an der Universität Salzburg, Vize-Rektorin der Universität Salzburg, Korrespondierendes Mitglied der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Korrespondierendes Mitglied des Europäischen Forums Alpbach.

- 1 Vollmitglieder: Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien, Vereinigtes Königreich; Beobachter: Dänemark, Finnland, Irland, Österreich, Schweden; assoziierte Mitglieder: Island, Norwegen, Polen, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn; assoziierte Partner: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei, Slowenien
- 2 Vgl.: http://www.europa.eu.int/scadplus/glossary/western_european_union_de.htm, 12.10.2005
- 3 Pelinka, Anton: Die EU und der Irak-Krieg. Zu den Funktionen und Strukturen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, in: Europäische Kommission, Vertretung in Österreich (Hrsg.): Die Union 2/03, GASP und ESVP: Fortschritte und Mängel, S. 41–50.
- 4 "Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us, or you are with the terrorists. From this day forward, any nation that continues to harbor or support terrorism will be regarded by the United States as a hostile regime." (White House 20/9/01: Address to a Joint Session of Congress and the American People. Office of the Press Secretary. September 20, 2001) <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>, 3.12.2004
- 5 "The threat comes from Iraq. It arises directly from the Iraqi regime's own actions – its history of aggression, and its drive toward an arsenal of terror. Eleven years ago, as a condition for ending the Persian Gulf War, the Iraqi regime was required to destroy its weapons of mass destruction, to cease all development of such weapons, and to stop all support for terrorist groups. The Iraqi regime has violated all of those obligations. It possesses and produces chemical and biological weapons. It is seeking nuclear weapons. It has given shelter and support to terrorism, and practices terror against its own people." (White House 10/7/02: President Bush Outlines Iraqi Threat. Remarks by the President on Iraq. Cincinnati Museum Center – Cincinnati Union Terminal. Cincinnati, Ohio. Office of the Press Secretary. October 7, 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021007-8.html>, 3.12.2004)
- 6 "You're thinking of Europe as Germany and France. I don't. I think that's old Europe. If you look at the entire NATO Europe today, the center of gravity is shifting to the east. And there are a lot of new members. And if you just take the list of all the members of NATO and all of those who have been invited in recently – what is it? Twenty-six, something like that? – you're right. Germany has been a problem, and France has been a problem." (Rumsfeld Brief 2003: Secretary Rumsfeld Briefs at the Foreign Press Center. Wednesday, January 22, 2003, http://www.defenselink.mil/transcripts/2003/t01232003_t0122sdfpc.html, 3.12.2004)
- 7 Hamburger Abendblatt, „Einheit und Zusammenhalt ... Die Erklärung der acht europäischen Staats- und Regierungschefs.“, 31. Jänner 2003.
- 8 Hamburger Abendblatt, „Irak-Krise: Europäer uneins“, 31. Jänner 2003.
- 9 Vertrag über eine Verfassung für Europa, unterzeichnet am 29.10.2004, veröffentlicht in Abl. C 310, siehe auch http://europa.eu.int/constitution/download/print_de.pdf.
- 10 Siehe dazu auch Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission. Strategiepapier 2005 zur Erweiterung, Brüssel 9. Nov. 2005. Abrufbar unter: http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2005/pdf/package_v/com_561_final_de_strategy_paper.pdf