



Positionen und Entwicklungsaspekte Österreichs im Rahmen der ESVP

Beiträge zur Sicherheitspolitik

Mit der Einrichtung der so genannten Bundesheerreformkommission im Herbst 2003 sollten Grundlagen für die Reorganisation des Österreichischen Bundesheeres erarbeitet werden. Der im Juni 2004 fertig gestellte „Bericht der Reformkommission – Bundesheer 2010“ sieht im Wesentlichen eine aufgabenbezogene Neuausrichtung der Streitkräfte auf ambitionierte Auslandseinsätze vor. Im Bericht, der auf der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin basiert und das Konzept zur Teilstrategie „Verteidigungspolitik“ zugrunde legt, wurden keine sicherheitspolitischen Vorgaben zur Begründung des ambitionierteren Auslandseinsatzes erarbeitet, sondern vielmehr Konsequenzen für die Streitkräfteentwicklung aus den genannten Grundlagen abgeleitet. Der Nutzen von Auslandseinsätzen für Österreich konnte bislang weder in den strategischen Konzeptionen noch in den wissenschaftlichen Beiträgen ausreichend dargestellt werden.

Die Direktion für Sicherheitspolitik im Bundesministerium für Landesverteidigung hat in einem Begleitprojekt zur Bundesheerreformkommission erstmals versucht, diese Frage systematisch aufzubereiten, und auch entsprechende Empfehlungen an die Reformkommission übermittelt, wobei die wichtigsten Ergebnisse im Bericht eingeflossen sind. Wichtige Einzelbeiträge dieses Projektes werden nachträglich in der Reihe „Beiträge zur Sicherheitspolitik“ zugänglich gemacht.

Josef Janning ist Leiter des Themenfeldes Internationale Verständigung der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh und stellvertretender Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung der Universität München.

Diese Studie entstand unter Mitarbeit von Thomas Bauer M.A.

Impressum

Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich:

Brigadier Mag. Gustav E. Gustenau

Schriftleitung: Mag. Walter Matyas

Korrektur: Doris Washiedl, Melitta Strouhal

Eigentümer, Verleger und Hersteller: Büro für Sicherheitspolitik
des Bundesministeriums für Landesverteidigung

Amtsgebäude Stiflgasse 2a, 1070 Wien

Tel. (+43-1) 5200/27000, Fax (+43-1) 5200/17068

Druck und Endfertigung: Akademiedruckerei Landesverteidigungsakademie

Der Autor gibt in dieser Studie ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

Aktuelle Informationen zu Publikationen des Büros für Sicherheitspolitik und
der Landesverteidigungsakademie finden Sie im Internet:

< <http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/publikationen> >

Inhalt

1. EINLEITENDE ANALYSE: DAS AKTUELLE SICHERHEITSPOLITISCHE PROFIL DER UNION	3
Sicherheitspolitische Konzeption.....	4
Institutionelle Entwicklung	5
Einsatz und Kooperation im internationalen Sicherheitsgefüge	6
2. ENTWICKLUNGSLINIEN DER ESVP UND DIE GESTALTUNGSINTERESSEN ÖSTERREICHS	7
3. ÖSTERREICH ALS TEIL EINER EUROPÄISCHEN GESTALTERGRUPPE.....	12

1. Einleitende Analyse: Das aktuelle sicherheitspolitische Profil der Union

Mit dem Scheitern der Regierungskonferenz in Brüssel im Dezember 2003, auf der es der italienischen Ratspräsidentschaft nicht gelungen ist, den alten und neuen Mitgliedsstaaten die Zustimmung zu einer einheitlichen Europäischen Verfassung abzurufen, steht das Projekt zum Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) an einem Scheideweg, obwohl die grundlegenden Differenzen auf diesem Politiksektor bereits im Vorfeld bei einer Tagung der EU-Außenminister in Neapel beseitigt werden konnten.¹ Wichtige institutionelle und verfahrensbezogene Reformen der bisher in den einzelnen Verträgen festgelegten Beschlussfassungskonzepte konnten nicht umgesetzt werden, und mit der Ablehnung des Konventsentwurfs für eine Verfassung ist das sicherheitspolitische Profil der EU gegenwärtig nicht verlässlich zu definieren. Die Entwicklungsoptionen für den weiteren Verlauf der Verfassungsverhandlungen lassen dies zumindest bezüglich des Entscheidungsprozesses im Rahmen der ESVP nicht zu.

Doch hierbei gilt es, eine Differenzierung zwischen dem Prozess des institutionellen Aufbaus und der allgemeinen Außenwirkung von Ambitionen und Möglichkeiten der ESVP zu berücksichtigen. Im Gegensatz zum Frühjahr 2003, als der Disput über den Irakkrieg und die Politik Großbritanniens, Spaniens und zahlreicher Erweiterungsländer den politischen Prozess im Rahmen der ESVP lähmten, sind seit November 2003 wichtige Schritte vorgenommen worden, die das Projekt einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik trotz des Scheiterns des EU-Gipfels von Brüssel in Bewegung halten. Diese Bewegung und die ihr zugrunde liegenden Interessenlagen und Motive sind es, die für die kommenden Jahre das sicherheitspolitische Profil der Union markieren.

¹ Beim Treffen der Außenminister der EU am 1. Dezember in Neapel stimmten auch die Briten einer strukturierten Zusammenarbeit auf dem Gebiet der ESVP zu, wodurch die Differenzen innerhalb der EU, die sich durch die deutsch-französisch-belgisch-luxemburgische Initiative vom April 2003 ergeben hatten, beseitigt werden konnten. Die gesonderten Kooperationsmöglichkeiten außerhalb der EU konnten somit in ein gesamteuropäisches Projekt umgewandelt werden.

Sicherheitspolitische Konzeption

Einen der konzeptionell bedeutsamen Eckpunkte bildet in dieser Lage die im Dezember 2003 verabschiedete einheitliche europäische Sicherheitsstrategie. Dieses von Javier Solana unter dem Titel „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ vorgelegte Papier stellt den politischen Handlungsrahmen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die ESVP dar. Die Herausforderungen, die sich durch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, den global agierenden Terrorismus und zerfallende Staatssysteme auch für Europa stellen, sollen demnach durch aktive und kohärente sicherheits- und verteidigungspolitische Entscheidungen angenommen werden. Die Sicherheitsstrategie ist somit der Referenzpunkt für alle weiteren Schritte auf dem Weg zu einer institutionalisierten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Europa.²

Dies zeigt sich unter anderem auch in der EU-Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, in der explizit auf die europäische Sicherheitsstrategie Bezug genommen wird. Der europäische Plan sieht eine umfassende Einbindung dieser Problematik in die diplomatischen Beziehungen mit Drittstaaten vor. Die Stärkung der multilateralen Kontrollregime unter Wahrung der dominanten Stellung der Vereinten Nationen verdeutlicht das umfassende Verständnis von Sicherheit und Verteidigung außerhalb der rein militärischen Erklärungsmuster.³

Die konzeptionelle Ausgestaltung des sicherheitspolitischen Profils der Europäischen Union hat durch die beiden Strategien ein greifbares Gesicht bekommen. Auftrag und Wesensmerkmale einer gesamteuropäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die den Anspruch der EU auf Anerkennung als vollwertigen Akteur in einer geopolitisch und geostrategisch bestimmten Sicherheitsarchitektur geltend machen, zeichnen ein differenziertes Bild von Bedrohungsanalyse und Lösungskonzeption. In diesem Konzept wird Europa nicht länger als Zivilmacht verstanden, sondern als eine Macht, die beträchtliche Zivilmacht besitzt – in Ergänzung zu militärischen Mitteln der Verteidigung und Interessensicherung. Wenn es auch der Entwicklung und Entscheidungslage vorseilt, so ist das Kalkül der Europäischen Kommission dennoch konsequent, in ihren Entwurf für die finanzielle Vorausschau 2007–2013 die Position der „Strategischen Sicherheit“ entsprechend zu definieren.⁴

Hinzu kommt, dass die gegenwärtige Risikolage die klassische Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit aufhebt. Die Gefährdung durch einen im Verborgenen agierenden transnationalen Terrorismus, der als nichtstaatlicher Akteur die traditionellen, zum größten Teil extern gerichteten Sicherheitsmechanismen umgehen kann, muss zu einer engeren Zusammenarbeit der Sicherheitsdienste und -organisationen mit Nachrichtendiensten sowie Polizei und Justiz führen. Da die Ab-

² „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“, Europäische Sicherheitsstrategie, vorgelegter Entwurf des Hohen Beauftragten der Europäischen Union für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, angenommen durch die Verteidigungsminister der EU am 12.12.2003.

³ „Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen“, angenommen durch die Verteidigungsminister der EU am 12.12.2003.

⁴ „Strategische Sicherheit: Angesichts der großen Bedrohungen – Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, gescheiterte Staaten, interne und regionale Konflikte – muss die EU in ihrer Weltregion, auf der Ebene der Weltordnung und an vorderster Front jenseits ihrer Grenzen tätig werden (beispielsweise durch Krisenmanagementoperationen). Dafür sind angemessene Kombinationen ziviler und militärischer Mittel notwendig.“; zitiert aus: „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen. Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007–2013“, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 10.2.2004, KOM (2004) 101.

schreckung durch Sanktionsmittel des Staates ebenso wenig greift wie das Risiko der Gefangenennahme oder des Todes, muss die Leistungsfähigkeit im Bereich der Verhinderung, Vereitelung und der Vorbeugung von Terrorakten erheblich gesteigert werden. Eine belastbare institutionelle Regelung für das Zusammenspiel auf europäischer Ebene liegt noch relativ weit entfernt: Weder ist die Zusammenführung der Bereiche innerer und äußerer Sicherheit in vielen der Mitgliedsstaaten bereits auf dem Niveau der Herausforderung angelangt, noch besteht gerade im Kreis der EU-Innenminister eine strategische Übereinstimmung über Integrationstiefe und Integrationsstrategie in diesem Bereich.

Institutionelle Entwicklung

Strukturen mit verteidigungspolitischer Relevanz für die Europäische Union befinden sich seit dem EU-Gipfel von Nizza im Aufbau – militärische Strukturen sind dies jedoch noch nicht: Das ständige politische und sicherheitspolitische Komitee (PSC), der Militärausschuss (EUMC) sowie der Militärstab der Europäischen Union (EUMS) stellen keine operativen Strukturen dar. So fungieren EUMC und EUMS vor allem als koordinierendes und beratendes Bindeglied zwischen dem PSK und den an EU-Operationen beteiligten nationalen Streitkräften. Als eigentliches europäisches Hauptquartier können sie somit nicht bezeichnet werden. Die Einrichtung einer Art Planungszelle für militärische Operationen innerhalb der EU ist zwar Ende 2003 durch den Europäischen Rat bestätigt worden, Organisation und Aufgabe sind jedoch erst genauer zu definieren. Dies liegt vor allem an den Briten, die zumeist jede institutionelle Entwicklung ablehnen, die als Abkehr von der nordatlantischen Allianz interpretiert werden könnte. Die operative Führungsfähigkeit der Union als solche und die damit gleichermaßen verbundene strategische Aufklärungs- und Kommunikationsfähigkeit ist somit auf weiteres ungeklärt.⁵

Andererseits ist eine Reihe von institutionellen Entwicklungen zu konstatieren, die der weiteren Integration auf dem Feld der Sicherheits- und Verteidigungspolitik dienlich sind. So wurde auch ohne eine Europäische Verfassung die Schaffung einer Europäischen Rüstungsagentur vorangetrieben. Die Verteidigungsminister der EU hatten hierfür bereits im November 2003 ihre Zustimmung erteilt. Am 28. Januar schließlich berief Javier Solana, in dessen Verantwortungsbereich die neu zu schaffende Behörde fallen soll, den Briten Nick Witney zum Leiter einer Expertengruppe, die bis Ende 2004 den Aufbau einer Europäischen Rüstungsagentur vorbereiten soll.⁶ Auch im Bereich der sicherheitsrelevanten Forschung und Entwicklung wurde ein weiterer Schritt unternommen, das Integrationsprojekt GSVP voranzutreiben. Unter Federführung der Kommissare Erkki Liikanen (Unternehmen) und Philippe Busquin (Forschung) wurde ein Entwurf für die Errichtung eines Euro-

⁵ Das von der EU geförderte Navigationssatellitenprojekt GALILEO ist offiziell nicht für die militärische Nutzung vorgesehen. Es dient lediglich der kommerziellen Nutzung.

⁶ Die „Agency in the field of Defence Capabilities Development, Research, Acquisition and Armaments“ soll den Aufbau und die Verbesserung europäischer militärischer Fähigkeiten unterstützen. Durch die Förderung der europäischen Rüstungskooperation, Identifizierung von Bedarfslücken, Stärkung des rüstungsindustriellen Fundaments in der EU und Schaffung eines einheitlichen Marktes in Europa für Rüstungsgüter unterstützt die Agentur den ESVP-Integrationsprozess in der Union.

päischen Forschungsprogramms vorgelegt, der sich auch auf die sicherheitsrelevante Forschung in den Rüstungsbetrieben der Europäischen Union auswirken wird.⁷

Einsatz und Kooperation im internationalen Sicherheitsgefüge

Auch im operativen Einsatz hat sich die ESVP bereits beweisen können, wenn auch Umfang und Art der jeweiligen Missionen noch nicht an das künftig mögliche volle Einsatzspektrum heranreichten. Dennoch zeigen die beiden Polizeimissionen der Union auf dem Balkan den Willen und die Bereitschaft zum Handeln.⁸ Die erste militärische Operation der EU in der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik Mazedonien ist ein greifbarer Beleg für die Bereitschaft der EU, die Verantwortung im näheren Umfeld selbst zu übernehmen.⁹ Zudem war sie ein erfolgreich absolvierter Test für die Umsetzung der „Berlin-plus“-Vereinbarungen, die es der EU ermöglichen, auf NATO-Kapazitäten und Fähigkeiten zurückzugreifen, die ihr selbst noch fehlen.¹⁰

In Weiterführung dieser Entwicklungslinie stehen die Planungen für eine EU-Führung der Friedenssicherungs- und Wiederaufbaumissionen in Bosnien und im Kosovo. In beiden Fällen sind die Ziele der internationalen Gemeinschaft bisher nicht erreicht, und der Ausbruch von Gewalt niedriger Intensität ist weder für Bosnien noch für das Kosovo auszuschließen. Insofern ist bemerkenswert, dass im Kreis der 15 plus 10 EU-Staaten eine hinreichende Bereitschaft zum Engagement der EU vorhanden ist. Dies spricht für das Vorhandensein eines auch verteidigungspolitisch relevanten sicherheitspolitischen Konsenses, Frieden und Sicherheit im gedachten Innenraum einer großen EU – und dazu gehört der so genannte westliche Balkan – nicht primär an andere Organisationen zu delegieren, sondern dem Existenzzweck der EU selbst zuzurechnen. Die Belastbarkeit dieses Konsenses durch eine Verschärfung der Konflikte vor Ort dürfte mit zunehmender Erfahrung in Planung, Führung und politischer Steuerung solcher Operationen wachsen.

Der logisch nächste Schritt im Rahmen einer inkrementalen Strategie wäre die Ausdehnung dieses Gestaltungsanspruchs auf die unmittelbare Nachbarschaft einer großen Europäischen Union und damit auf hochsensible Zonen der internationalen Politik: von Nordafrika über den Nahen Osten, den Irak und den Iran – Nachbarn eines EU-Mitglieds Türkei – bis an den Kaukasus und den zu-

⁷ Das European Research Programme (ERP) soll ab 2006 mit einem jährlichen Etat von 1 Mrd. Euro die Sicherheitsforschung innerhalb der EU bündeln und dabei auch Synergien zwischen zivilem und militärischem Einsatz von Technologien nutzen. Ziel ist es, die EU mit effektiven Fähigkeiten zum Schutz der Mitgliedsstaaten aber auch für den Einsatz außerhalb Europas auszustatten. Gleichzeitig soll dadurch die Fähigkeitslücke zu den USA geschlossen werden, die durch ihren Vorsprung auf dem Gebiet der Sicherheitsforschung auch einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil gegenüber Europa besitzen.

⁸ EU-Polizeimission EUPM in Bosnien-Herzegowina (gestartet am 1.1.2003) und EU-Polizeimission PROXIMA in der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik Mazedonien (gestartet am 15.12.2003).

⁹ EU-Militäroperation CONCORDIA (31.3.2003 bis 15.12.2003) zur Stabilisierung des Landes gegen Übergriffe albanischer Rebellengruppierungen. Gesamtstärke der EU-Truppen: 250 Mann.

¹⁰ Die Auflösung der durch den Disput zwischen Griechenland und der Türkei entstandenen Berlin-plus-Blockade auf dem Ratsgipfel in Kopenhagen im Dezember 2002 ermöglicht es der EU, bei von ihr geführten Operationen auf die Kapazitäten der NATO zurückzugreifen. Im Falle Mazedoniens bedeutete dies eine Nutzung der Kommandostrukturen der Allianz in Brüssel und auf dem Balkan. Die 2. militärische Mission der EU mit dem Codenamen ARTEMIS (Mai bis September 2003) in der Demokratischen Republik Kongo kam dagegen ohne Rückgriff auf NATO-Mittel aus.

nächst verbleibenden Zwischenraum zwischen Europäischer Union und Russischer Föderation, der aus Weißrussland, der Ukraine und Moldawien besteht.

Allen großen Debatten seit der Entdeckung der Westeuropäischen Union (WEU) durch die EU zum Trotz hat sich das sicherheitspolitische Profil der Union bisher nicht als Konkurrent des Atlantischen Bündnisses entwickelt. Zahlreiche Anknüpfungspunkte tragen eine vitale Kooperation – die meisten wären auch ohne die großen Strukturendebatten zwischen Großbritannien auf der einen sowie Frankreich und Deutschland auf der anderen Seite und ohne die berühmten „drei Ds“ Madeleine Albright¹¹ aus der Sache heraus entstanden. So tagt seit geraumer Zeit eine Runde, die den „European Capability Action Plan,“ ein europäisches Programm zum Aufbau und zur Steigerung gesamteuropäischer militärischer Fähigkeiten, mit der „Defence Capability Initiative“ (DCI) der NATO verbindet.¹² Zentrale Zielsetzungen der DCI wären zudem auf europäischer Seite eher durch eine weiter gehende Bündelung der Ressourcen erreichbar.

Auch wird an eine weit reichende Abstimmung der jeweiligen mittelmeerpolitischen Strategien von NATO und EU gedacht. Dabei gilt, dass es bei der EU-NATO-Kooperation nicht nur um eine Aufwertung und Stärkung der EU durch die NATO geht. Vielmehr zeigt gerade der EU-Mittelmeerdiallog, der sowohl sicherheitspolitische als auch gesellschaftliche und wirtschaftliche Körbe umfasst, den hohen Wert einer umfassenden Politikinitiative gegenüber Drittländern. Der NATO-Mittelmeerdiallog dagegen ist mit seiner rein sicherheitspolitischen Ausrichtung ins Stocken geraten.

2. Entwicklungslinien der ESVP und die Gestaltungsinteressen Österreichs

Die Weiterentwicklung der Sicherheits- und Verteidigungsdimension dürfte das anspruchsvollste Vertiefungsprojekt sein, das noch auf der Agenda der unerfüllten großen Integrationsziele steht. Dabei geht es weniger um die schlichte Erledigung offener Fragen als vielmehr um die Komplettierung der Integration um die Fähigkeit, nicht nur die Wohlfahrt zu mehren, sondern auch die Sicherheit der Mitglieder der EU zu wahren – und damit die Souveränität in elementaren Staatsaufgaben zurückzugewinnen, die den europäischen Staaten faktisch durch die Internationalisierung von Wirtschaft und Sicherheit entwachsen war.

Nicht alle der 25 EU-Staaten teilen diese Wahrnehmung. Die größte Zustimmung ist in den großen Mitgliedsstaaten anzutreffen, die den Souveränitätsverlust implizit oder explizit verspüren und ihm entgegen wirken wollen. Die Perspektive einer Verteidigungsunion ist dabei unterschiedlich besetzt, da diese Staaten auch andere Strategien zur Sicherung ihrer Handlungsfähigkeit einsetzen: Großbritannien setzt – auch – auf die bilaterale militärische Partnerschaft mit den USA, Frankreich auf Statuspolitik in Abgrenzung zu den Vereinigten Staaten. In Spanien und Italien mischen sich besondere Risikoperzeptionen mit dem Milieuiinteresse beider Länder, nicht durch ein Fernbleiben

¹¹ No decoupling, no duplication, no discrimination.

¹² Die „EU-NATO Capability Group“ soll die kohärente und nachhaltige Entwicklung von militärischen Fähigkeiten der EU und der NATO in den Defizitgebieten, in denen es Überlappungen gibt, sicherstellen (z.B. Strategischer Luft- und Seetransport, Luft-Luft-Betankung, ABC-Abwehr, vernetzte Aufklärungs- und Kommandosysteme und Präzisions-Abstandswaffen).

in wichtigen Integrationsinitiativen in die zweite Liga der großen EU-Mitglieder zurückzufallen. Für Polen dürfte eine Position zwischen Großbritannien und Spanien zutreffend sein.

In Deutschland kommen zwei besondere Motive zusammen: Zum einen ist dies das Gestaltungsinteresse Deutschlands an der EU als dem für deutsche Außenpolitik insgesamt wichtigsten Handlungsrahmen. Zum anderen sucht die deutsche Sicherheitspolitik seit dem Epochenwechsel von 1989 nach einem politischen Projekt, das den eigenen Bürgern die Plausibilität von Verteidigungsaufwendungen europäisch vermittelt, mehr Effizienz des Mitteleinsatzes verspricht und zugleich dazu beiträgt, Deutschlands Platz in einem System kooperativer Führung in der politischen Spitzengruppe der europäischen Politik zu sichern.

Daneben teilen vor allem diejenigen EU-Staaten die skizzierte Perspektive, die in einer Stärkung der Integrationsstrukturen für sich bessere Mitwirkungschancen sehen als in Koalitionen oder Allianzen. Dies gilt etwa für Belgien oder Luxemburg, tendenziell auch für das politisch sehr aktive NATO-Mitglied Niederlande, dessen Landstreitkräfte allerdings schon heute weitgehend mit denen des deutschen Nachbarn verzahnt sind.

Der Gedanke einer Vertiefung der Integration gerade in diesem Bereich wäre weit weniger wirksam in der Europapolitik, würde er nicht durch eng gesteckte nationale Rahmenbedingungen befördert. Sicherheit und Verteidigung stehen heute unter einem Effektivierungsdruck neuer Art. Zunächst einmal hat die politische Entwicklung die bisherige Dislozierungsstruktur weitgehend obsolet gemacht. Doch noch immer findet sich eine hohe Konzentration von Truppen und Ausrüstungen entlang der alten Zentralfront in Mitteleuropa. Einer Verlegung an die südliche und östliche Peripherie stehen politische, historische und diplomatische Hindernisse entgegen. Diese Zurückhaltung ist Teil einer Strategie der Akzeptanzsicherung gegenüber Russland, die die Europäer kurz- bis mittelfristig kaum zu verändern beabsichtigen; die beiden anderen Hindernisse liegen dagegen im Regelungsbereich der EU-Europäer selbst. Die Widerstände gegen eine Stationierung deutscher oder französischer Soldaten in Süditalien, Dänemark oder Polen und gegen die Präsenz britischer Soldaten in Spanien werden sich wohl nur im Rahmen einer gemeinsamen Struktur auflösen lassen. Dies jedenfalls belegt die Erfahrung der NATO, deren Präsenz in den genannten Staaten jedoch weniger sichtbar war – in keinem Land gab es eine Konzentration verbündeter Bodentruppen wie in der Bundesrepublik Deutschland.

Effizienzdruck entsteht daneben aus budgetären Zwängen: Verteidigung hat in der Wahrnehmung der Öffentlichkeiten und der Parlamente nach dem Ende des Ost-West-Konflikts billiger auszufallen als zuvor. Gleichzeitig ein stehendes Heer mit großer Mannstärke und moderner Ausrüstung zu unterhalten, strategische Abschreckungswaffen intakt und modern zu halten und die Ressourcen für Krisenreaktion, Friedensschaffung und Machtprojektion aufzubauen überfordert selbst die Leistungsfähigkeit der großen Staaten Westeuropas. In Frankreich hat dies zur Entscheidung zugunsten einer Berufsmarine geführt, die deutlich kleiner sein wird als die heutige Armee, aber – nach amerikanischem Vorbild – erheblich besser ausgerüstet sein dürfte. In Deutschland steht diese Entscheidung in den nächsten Jahren ebenfalls an; der budgetäre Spagat zwischen Finanzierung und Ausstattung der Bundeswehr wie die erneute Reform von Auftrag und Strategie sprechen für diese Annahme.

Der Effizienzgewinn derartiger Umstellungen wird jedoch begrenzt bleiben, solange keine konsequente Integration der Streitkräfte betrieben werden wird, die über die bisher praktizierten Formen der Zusammenarbeit hinausgeht. Gemeinsame Entwicklung und Beschaffung von militärischen Gütern dauert in den meisten Fällen länger und fällt teurer aus als der Einkauf vergleichbarer Güter

in den Vereinigten Staaten. Der politischen Segmentierung mit ihrer Praxis des *juste retour* im Beschaffungsbereich entsprechen nationale Schranken für die Rüstungsindustrie. Diese ist ohnehin nur durch internationale Zusammenschlüsse überlebensfähig, damit allein aber nicht hinreichend wettbewerbsfähig. Unterschiedliche Beschaffungsregeln und nationale Rüstungsexportpolitiken behindern Skalenproduktion; politisch ausgehandelte Entwicklungsprogramme führen industrielle Partner zusammen, die unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten keine Kooperation suchen würden. Kostengünstige Produktion und Beschaffung würde wohl erst in einem gemeinsamen europäischen Rüstungsmarkt mit koordinierter Planung und gemeinsamer Beschaffung von Rüstungsgütern möglich – auch hier sind die wesentlichen Schranken politischer Natur: Politische Segmentierung schützt wettbewerbsschwache, aber „nationale“ Produzenten, begrenzt Arbeitsteilung und verhindert die Anwendung von Effizienzkriterien in der Beschaffung. Die so mittelfristig gewonnenen oder bewahrten Arbeitsplätze auf Werften, im Flugzeugbau, in der Industrie und in der Militärelektronik könnten in der kommenden Dekade dennoch verloren gehen. Die nicht-staatlichen Rüstungskonzerne stehen unter internationalem Kooperations- und Fusionsdruck; ohne eine europäische Perspektive dürften die stärksten von ihnen in einigen Jahren Allianzen mit amerikanischen Wettbewerbern suchen, um in die Arbeitsteilung des größten Marktes einbezogen zu bleiben.¹³

Die Summe dieser Faktoren und Rahmenbedingungen treibt das Thema Verteidigungsintegration, auch wenn damit Entscheidung und Implementierung selbst noch nicht gegeben sind. Immerhin erscheinen die Interessen und Anreize für wichtige EU-Akteure stabil genug, um die Option kontinuierlich auf der Tagesordnung zu halten. Derzeit ist eine große politische Vision in dieser Richtung nicht zu erkennen, die analog zur Wirtschafts- und Währungsunion einen Qualitätssprung im Integrationsniveau mit Kriterien, Zeitplan und Entscheidungsverfahren verbinden würde. Dazu fehlt es im politischen Zentrum der EU und in Großbritannien an strategischer Übereinstimmung in Zielsetzung und Dringlichkeit einer Verteidigungsunion. Dies befördert die eingangs umrissene inkrementale Entwicklungslogik der ESVP – sie hält die Option zu einem Sprung offen, bewegt die Zusammenarbeit in eine dazu kompatible Richtung, ohne die Akteure übermäßig stark zu binden.

Erkennbar ist jedoch auch, dass nicht alle EU-Staaten zu einem Qualitätssprung bereit sind oder zu einer an Fähigkeitskriterien gemessenen Mitwirkung in der Lage wären. Die Gründe dafür sind verschiedenartig: von Statusfestlegungen über Nutzenkalküle und Versuchungen des „free riding“ reichen sie bis zu antizentralistischen Vorbehalten, die eine Instrumentalisierung der EU im Sinne der Machtinteressen weniger großer Staaten befürchten. Letzteres spielt etwa in der dänischen Position eine Rolle und illustriert den Wandel in der Allianzpolitik des Landes – vom „Fußnotenmitglied“ der NATO, das durch Parlamentsbeschlüsse bedingt zu beinahe jeder Entscheidung ein Sondervotum abgab, zu einer „NATO first“-Position bei gleichzeitiger Distanz zur ESVP.

In dieser Lage stehen einander zwei alternative Entwicklungswege gegenüber: Zum einen wäre dies die Fortsetzung der gegenwärtigen Politik einer schrittweisen Intensivierung der Zusammenarbeit unterhalb der Schwelle militärischer Integration. Entlang dieser Linie entstehen eng begrenzte gemeinsame Ressourcen, während wesentliche „assets“ aus national oder von Gruppen von Staaten bereitgestellten Fähigkeiten bestehen. Die Verknüpfung zu den anderen außenwirksamen Ressourcen der EU bliebe wahrscheinlich eher locker – die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Verfahren würden durch den in der Verfassung vorgesehenen Außenminister eher kaschiert als über-

¹³ Vgl. dazu Burkhard Schmitt, *From cooperation to integration: defence and aerospace industries in Europe*, (Institute for Security Studies, Western European Union: Chaillot Papers 40), Paris 2000.

brückt werden. Politisch schwierigere und anspruchsvollere Aufgaben aus dem Petersberg-Spektrum würden in dieser Alternative von der EU eher mandatiert als durchgeführt werden. Träger solcher Operationen wäre wohl eine „Koalition der Willigen“ in der EU, die durch eines der drei großen nationalen Hauptquartiere – das britische, das französische oder das deutsche – geführt würde.

Der andere Entwicklungsweg wäre der einer funktionalen Vertiefung der Integration über die Gründung einer Verteidigungsunion – im Rahmen der EU, sofern die Bestimmungen der Europäischen Verfassung Anwendung finden können, oder neben den bestehenden Verträgen, jedoch mit Richtung auf die EU, da ohne einen Bezug zur EU-Integration die politische Legitimation eines solchen Schritts erheblich schwächer ausfiele. Es erscheint angesichts der Vorbehalte unter den EU-Staaten fraglich, ob dieser Weg über das bei der Wirtschafts- und Währungsunion praktizierte Verfahren der abgestuften Integration gegangen werden kann. Dies implizierte die Zustimmung aller EU-Mitglieder zu Ziel, Kriterien, Zeitplan und Eintrittsmodalitäten. Dazu fehlen auf absehbare Zeit die Voraussetzungen. Gegenstand einer funktionalen Vertiefung würden wohl nicht nur die Krisenreaktionskräfte und ihre unmittelbare Infrastruktur und Logistik sein, da unter den Vorzeichen kleinerer und flexiblerer Streitkräfte keine Dopplung von Fähigkeiten mit Blick auf den Einsatzrahmen zu vertreten sein wird. Das Projekt einer Verteidigungsunion würde dementsprechend die Bündelung der gesamten Streitkräfte vornehmen und die Aufgaben der Territorialverteidigung ebenso integrieren wie die der Machtprojektion und Intervention.

In Bezug auf beide Entwicklungspfade stellen sich für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik Österreichs Entscheidungsfragen, die sich nicht ohne weiteres aus der Verlängerung der bisherigen Linie österreichischer Politik beantworten lassen. Die Abwägung kann sich nicht auf ein engeres verteidigungspolitisches Kalkül beschränken, da damit wesentliche Interessenlagen ausgespart bleiben. Als Land im Zentralbereich der erweiterten EU ist Österreich – wie Deutschland – nur noch von Freunden umgeben, seine territoriale Integrität wird von niemandem bedroht. Die Risiken der internationalen Lage betreffen größere Akteure in der unmittelbaren Nachbarschaft in gleicher, wenn nicht höherer Intensität, so dass selbst das „free riding“ eine Option sein könnte. Falls Österreich an der ESVP-Entwicklung nicht teilnimmt und zugleich auch der NATO fernbleibt, so würde dies unter den Nachbarn wohl zunehmend als free riding wahrgenommen werden. Auf keinen der Staaten im politischen Zentrum der EU trifft der Verdacht des free riding zu – sie sind NATO-Mitglieder und zugleich an einer Vertiefung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik im EU-Rahmen interessiert. Das „Fußnotenmitglied“ der NATO, Dänemark, das zugleich auch ein opt-out im Bereich der GASP für sich verhandelt hat, steht politisch am Rand, ebenso die Nicht-NATO-Staaten wie Irland, Schweden und Finnland. Alle der hier genannten Staaten besitzen ein nicht mess- oder zählbares, jedoch spürbar geringeres politisches Gewicht in der EU. Andererseits bilden den Kern der ESVP-treibenden Staaten ausschließlich Mitglieder mit einer gemeinsamen NATO- und WEU-Geschichte. Unter den WEU-Mitgliedern bleibt im Übrigen bei aller Marginalisierung der WEU bewusst, dass ihre wechselseitige Beistandszusage im Artikel 5 deutlich weiter geht als die des Artikel 5 des NATO-Vertrags und ebenso deutlich über den Konsens der EU-Mitglieder hinausgeht, der eine ungeschmälerte Übernahme des Artikel 5 der WEU in den EU-Vertragsrahmen nicht trägt. Diese Erwägungen sprechen nicht grundsätzlich gegen eine politische Gestaltungsrolle in EU und ESVP ohne gleichzeitige Mitgliedschaft in der NATO, das schließt aber einen Akteur mit dieser Disposition von Beratungen (im NATO-Rat) aus, die für die meisten der anderen zentralen ESVP-Akteure von besonderer Bedeutung sind.

Jenseits eines aktiven oder vermuteten free riding in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestehen Optionen unterschiedlichen Verpflichtungsgrades. Derzeit läge das minimale Maß des Engagements in der Teilnahme an der ESVP ohne Mitgliedschaft in WEU oder NATO. Geht man jedoch von einer Entwicklung der ESVP zur Verteidigungsunion aus, wahrscheinlich nicht für alle EU-Mitglieder sondern über den Weg der strukturierten Zusammenarbeit, verschieben sich die Gewichte: Die Mitgliedschaft in der NATO erforderte unter diesen Vorzeichen ein geringeres Maß an politischer und militärischer Bindung, denn ihre gemeinsamen assets sind eng begrenzt (SHAPE und AWACS), eine Integration der Streitkräfte wird nicht angestrebt, und mit dem CJTF-Konzept und zahlreichen neuen Mitgliedern werden Interventionen seitens der NATO auf absehbare Zeit nur durch „coalitions of the willing“ getragen werden. Unter allianzpolitischen Gesichtspunkten ist es mithin weniger verpflichtend, der NATO beizutreten als in einer zur Verteidigungsunion entwickelten ESVP mitzuwirken. Vor dem Hintergrund dieser Überlegung wäre der minimale Level eines Engagements mithin der Beitritt zur NATO bei gleichzeitiger Nichtteilnahme an einer ESVP-Vertiefung.

Im Kontext der breiteren europapolitischen Position und Interessenlage Österreichs kann ein solches Kalkül nicht befriedigen. Österreich befindet sich mit Mai 2004 nicht mehr an der Peripherie der Europäischen Union. Österreich gehört zum wirtschaftlichen Kernraum der EU mit intensiven Verflechtungen nach Süden, Norden und Osten. Die Wirtschaft lebt im und vom europäischen Binnenmarkt mit all seinen wohlstandsmehrenden Implikationen, aber auch mit den durch Arbeitsteilung, Skaleneffekte und Warenverkehr verbundenen Folgewirkungen – die Stichworte lauten unter anderem Verkehr, Arbeitsmigration, Standortwettbewerb. Österreich gehört wie Deutschland und Frankreich zu den Nettozahlern der Union. Durch die Erweiterung wird die Gestaltung der Vergabe der europäischen Finanzmittel zum zentralen Thema.

Österreichs Europapolitik hat von daher ein Interesse an einer handlungsfähigen und entscheidungsstarken EU. Die Partner dieser Politik sind jene EU-Staaten, die ebenfalls keine Freihandelszone de luxe für die große EU anstreben, sondern den Raum der Union ordnungspolitisch gestalten wollen, an der Weiterentwicklung und Reform der Politiken wie der Strukturen der EU interessiert sind und eine Ergänzung der Wirtschafts- und Währungsunion im Bereich von Justiz und Inneres für sinnvoll halten. Diese hier eher idealtypisch umrissene Konstellation besteht nicht als fester Kern oder fester Abstimmungsblock; je nach Lage können einzelne Staaten einzelne Dossiers blockieren, je nach Lage können andere Staaten hinzukommen. Wesentlich ist vielmehr, dass diese Konstellation über eine Breite von EU-Themen immer wieder zusammenfindet. Damit bildet sie im europapolitischen Prozess in der Regel die Gruppe der Gestalter, die um Mehrheiten für ihre Anliegen bemüht sind und versuchen, die beiseite stehenden Mitgliedsstaaten für einen Interessenausgleich zu gewinnen.

Österreichs Interessen liegen eher in dieser Gruppe, da Österreich von den Ergebnissen dieser Politik mittelfristig stärkeren Nutzen ziehen kann als von einer Veräußerung seiner Zustimmung zugunsten partikularer Anliegen. Letzteres wird durch die Erweiterung noch weniger attraktiv. Österreich kann kein Interesse daran haben, ein Politikmuster vorzuleben, dessen auch finanzielle Konsequenzen Österreich wie die übrigen Nettozahler disproportional zu tragen hätten. Solange und soweit diese Gestalterkonstellation Ambitionen und Ziele in Richtung auf eine Weiterentwicklung der ESVP besitzt, sollte sich auch die Politik Österreichs Zielrichtung und Inhalte zu Eigen machen. Wirksames politisches Handeln einer Gruppe im EU-System erfordert die Übereinstimmung in den wesentlichen Fragen der Integrationsentwicklung. Die britische Politik etwa erfährt die Marginalisierung in zentralen ordnungspolitischen Fragen durch die Nicht-Teilnahme an der Währungsunion

als Deklassierung – zwar sprechen konjunkturpolitische und fiskalpolitische wie demoskopische Gründe derzeit für ein Fernbleiben, doch lähmt diese Haltung die Gestaltungsinteressen des Landes. Die britische Beweglichkeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik kompensiert diese Unbeweglichkeit, denn sie rückt das Land in eine Schlüsselposition in einem für andere Akteure der Gestalterkonstellation wesentlichen Sektor der Europapolitik. Insoweit Österreich also zentral für die Gestalterkonstellation sein möchte, sollte die Europapolitik Österreichs die Vertiefungsinteressen der anderen teilen und sich auf eine aktive Mitwirkung vorbereiten.

3. Österreich als Teil einer europäischen Gestaltergruppe

Eine Hürde auf dem Weg Österreichs zum ESVP-Akteur im vollen Sinne stellt die sicherheitspolitische Neutralität dar. Mit dem Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 hat sich die Republik Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg einer immerwährenden Neutralität und dem Verzicht auf Beitritt zu einem militärischen Bündnis verschrieben. Dadurch wurde auch die Stationierung von Truppen fremder Staaten auf dem österreichischem Territorium ausgeschlossen. Dies schließt den Beitritt zur NATO ebenso aus wie eine effektive Mitwirkung an der ESVP, wie sie in den Zielsetzungen der Verträge seit Amsterdam möglich geworden ist.¹⁴

Will Österreich in der ESVP mitwirken, müsste es auch zu einer Mitgliedschaft im Kreis einer Strukturierten Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Lage sein. Dieser Rahmen ermöglicht es EU-Mitgliedsstaaten, die anspruchsvollere Kriterien bezüglich der militärischen Fähigkeiten erfüllen und sich zu Missionen mit höchsten Anforderungen verpflichten, sich unabhängig von den übrigen Mitgliedsstaaten kooperativ zusammenschließen.¹⁵ Beide Kooperationsformen, die Enge und die Strukturierte Zusammenarbeit, machen eine erhebliche Neuausrichtung der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik notwendig. Die Notwendigkeit der Interoperabilität und Effektivität beim Einsatz von Konfliktregulierungsmitteln im Verbund mit anderen europäischen Staaten im vollen Rahmen der Petersberger Aufgaben wird sich nicht unter Aufrechterhaltung der Neutralität bewerkstelligen lassen. Spätestens mit der Schaffung europäischer Streitkräfte als Konsequenz und Kulminationspunkt des ESVP-Integrationsprozesses ist sie nicht mehr aufrechtzuerhalten.

Die EU hat sich 1999 auf dem Gipfel in Helsinki zur Aufstellung einer 60 000 Mann starken Eingreiftruppe (European Rapid Reaction Force – ERRF) entschlossen. Österreich hat sich diesem Plan nicht verwehrt, da es die konfliktregulierenden Maßnahmen im Rahmen der Petersberger Aufgaben nicht im Widerspruch zu seiner Neutralität ansah.

Die neu geschaffene NATO Eingreiftruppe (NATO Response Force – NRF), der Österreich aufgrund seiner Nichtmitgliedschaft in der NATO keine Truppenkontingente zuführen muss, stellt jedoch indirekt eine Herausforderung für die österreichische sicherheitspolitische Grundausrichtung dar. Durch eine engere Abstimmung der beiden auf dem europäischen Kontinent vorhandenen si-

¹⁴ Diese Verteidigungsunion könnte über die Engere Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik begründet werden, wie sie im Konventsentwurf unter Artikel I-40.7 EVE und Artikel III-214 EVE vorgesehen ist.

¹⁵ Die Strukturierte Zusammenarbeit (Artikel I-40.6 EVE und Artikel III-213 EVE) muss vom Ministerrat ermöglicht werden. Sie ist gegenüber den unbeteiligten Staaten nicht verschlossen. Vielmehr können Staaten, die die Kriterien hierfür erfüllen, einen Antrag auf Beteiligung an der Strukturierten Zusammenarbeit stellen.

cherheitspolitischen Organisationen soll die Duplizierung durch die Europäische Union vermieden werden. Das Ziel, durch die ESVP auch den europäischen Pfeiler der NATO zu stärken, richtet daher die Integrationsbemühungen der Union auf diesem Sektor auf eine gemeinsame Kooperationsbasis mit der NATO aus. ESVP-Streitkräfte, die nicht NATO-kompatibel sind, wären sicherheitspolitisch zweite Wahl. Gleichzeitig hat die so genannte „revolution in military affairs“¹⁶ zu einem neuen Einsatzkonzept für bewaffnete Streitkräfte geführt. Die militärischen Operationen in Afghanistan und im Irak haben gezeigt, dass der im Verbund vernetzte Einsatz von Waffen mehr Wirkung zeigt als die reine Masse an Streitkräften. Deswegen haben die Westeuropäer eine Transformation ihrer Streitkräfte nach dem Vorbild der USA begonnen. „Network Enabling Warfare“ soll es ermöglichen miteinander, aber auch mit den USA militärische Operationen wirksam durchführen zu können.

Die dazu notwendigen rüstungspolitischen Entscheidungen werden jedoch nicht nur im EU-Rahmen, sondern auch im Zusammenspiel mit der NATO getroffen. Die Ausbildungs- und Trainingsabläufe für Truppenkontingente in der ERRF und NRF werden daher in Zukunft eng aufeinander abgestimmt werden. Durch die Doppelverwendung spezialisierter nationaler Verbände in der ERRF und der NRF wird eine Bereitstellung österreichischer Kräfte lediglich für die ERRF zu einem strategischen wie taktischen Nachteil führen, was sich nachhaltig auf die Einsatzbereitschaft im EU-Rahmen auswirken könnte.

Die Doppelverwendung spezialisierter nationaler Verbände in ERRF und NRF hat bedeutende Rückwirkungen auf Training, Ausrüstung und Einsatzbereitschaft entsprechender Kräfte. Die moderne Militärdoktrin beruht auf zwei wesentlichen Faktoren: Interoperabilität und Force Projection. Sollten nationale Verbände lediglich in der ERRF tätig sein, dann wäre man vom Erfahrungsaustausch im NATO-NRF-Rahmen abgeschnitten. Durch die weit reichende Zusammenarbeit und Weiterentwicklung militärischer Kräfte in taktischen wie auch logistischen Belangen wäre somit ein auf die ERRF reduzierter Verband von Modernisierungen auf NATO-Ebene ausgeschlossen. Vor allem in Zeiten der Transformation nationaler Streitkräfte im Sinne der neuen Bedrohungslage und der neuen Herausforderungen besteht die Gefahr, dass man den Anschluss an die Entwicklung im Bündnis verlieren könnte. Da die EU weder die NATO ersetzen kann noch in absehbarer Zeit deren Fähigkeitsprofil erlangen wird, wird die eigentliche Transformationsleistung und Transformationskoordination im transatlantischen Rahmen zu finden sein. Nicht zu vergessen wäre dabei der enorme Einfluss der USA. Die Amerikaner haben bisher die meiste Erfahrung mit „Advanced Expeditionary Warfare“ und „Network Enabling Warfare“ gesammelt. Außerdem ist deren Militärdoktrin hinsichtlich der Interoperabilität am weitesten fortentwickelt. Den größtmöglichen Mehrgewinn im Rahmen eines multinationalen Manövers oder gemeinsamer Trainings- und Ausbildungskonzeptionen kann man daher bei einer Doppelverwendung in der ERRF und der NRF erwarten. Zwar wird von einer weit reichenden Koordination zwischen EU und NATO bei militärischen Belangen ausgegangen, doch werden Nicht-NATO-Staaten nicht in dem Ausmaß von einer Abstimmung zwischen den beiden Organisationen profitieren können wie die Länder, die sowohl für die NRF wie ERRF Truppenkontingente zur Verfügung stellen.

¹⁶ Kerngedanke dieses militärischen Reformprozesses ist die Vernetzung aller Kommando- und Informationssysteme innerhalb eines großen Verbundes. Auf diesen Informationspool sollen alle Einheiten zugreifen können. Dadurch wird der „Sensor to shooter“-Weg extrem verkürzt, was eine sofortige Reaktion auf Lageveränderungen besonders bei der Zielbekämpfung ermöglicht. In Kombination mit intelligenten, d.h. sensor- und satellitengesteuerten Waffensystemen ergibt sich ein sehr hoher Wirkungsgrad.

Zugespitzt formuliert: Sollte Österreich den Anschluss an die Vertiefung der ESVP verlieren, könnte es dadurch auch seine Rolle in einer Gestaltergruppe innerhalb der EU gefährden. Hierfür sind im Wesentlichen zwei Überlegungen maßgebend, deren Grundlagen in den vorgehenden Abschnitten erläutert wurden: Zum einen zeigt die Abschätzung der Implikationen und des Pfades einer ESVP-Entwicklung hin zur Verteidigungsunion – vor allem über die Option der Strukturierten Zusammenarbeit – die Notwendigkeit zur uneingeschränkten Mitwirkung ihrer Teilnehmer am gesamten Spektrum der Aufgaben. Dies dürfte bereits zu den Eintrittskriterien einer Strukturierten Zusammenarbeit gehören. Hinzu kommt die Verzahnung mit der NATO – aus der Sicht der ESVP-aktiven EU-Staaten wäre dies und nicht ein irgendwie gearteter caucus der europäischen Pfeiler des Bündnisses. In Verbindung mit den dargelegten strategischen und operativen militärischen Implikationen der NRF- und ERRF-Entwicklung ergeben sich gravierende Einschränkungen der Mitwirkung für ein Teilmittglied. Die Nicht-Beteiligung an der NATO-Dimension der vertieften ESVP relativiert den Wert der ESVP-Teilnahme.

Mit Bezug auf die künftige Gestaltergruppe ist zu berücksichtigen, dass in einer EU mit funktionalen Feldern abgestufter Integration (wie der Wirtschafts- und Währungsunion), verstärkter Zusammenarbeit (künftig etwa in Bereichen des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts) oder der Strukturierten Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung diejenigen EU-Mitglieder das Zentrum der Gestaltergruppe bilden werden, die in allen Feldern der Vertiefung beziehungsweise Avantgarde engagiert sind. Sie realisieren nicht nur ein höheres Niveau der Integration und gehen tiefere Bindungen ein als die übrigen EU-Staaten, sondern sie treffen in diesen Strukturen auch Entscheidungen, die erhebliche Wirkung für die gesamte EU besitzen können, und sie definieren über den Erfolg ihrer Projekte die Zukunft der Integration im EU-Rahmen. Das erfolgreiche Vorgehen eines Teils der Mitgliedsstaaten lässt nämlich den übrigen im Grunde kaum mehr Gestaltungsraum als die Entscheidung über den Zeitpunkt ihres Beitritts, und wahrscheinlich bisweilen nicht einmal das. In einer so verstandenen Europäischen Union würde es sich ein großes EU-Mitglied wie Großbritannien erlauben können, beispielsweise nicht an einer verstärkten Zusammenarbeit in der Harmonisierung des Straf- oder Zivilrechts teilzunehmen, wenn dies mit dem britischen common law unvereinbar wäre, doch die Rolle Londons in der Gestaltergruppe bliebe geschwächt, solange das Land nicht Teil der Währungsunion ist. Für kleinere Staaten dürfte dieses Privileg nicht gelten – zu den Gestaltermerkmalen im politischen Zentrum der Union wird die Beteiligung an allen Formen tieferer Integration gehören.