

EU AUF DEM WEG ZUR SICHERHEITSGEMEINSCHAFT – FORTSCHRITTE, SCHWIERIGKEITEN UND PERSPEKTIVEN DER GEMEINSAMEN AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITIK (GASP) DER EUROPÄISCHEN UNION

Yixiang Zhuang

Einleitung

Die Europäische Union kann es sich im 21. Jahrhundert nicht leisten, als "politischer Zwerg" abseits vom Weltgeschehen ihre globalen außenpolitischen Interessen zu vernachlässigen. Dies hat der Ex-Präsident der Europäischen Kommission, Jacques Santer, in seiner Rede am 23. April 1998 am Bologna-Zentrum der John Hopkins-Universität erneut deutlich gemacht. Es reiche keineswegs aus, dass sich die EU vor-wiegend mit den finanziellen, sozialen und humanitären Aspekten der internationalen Beziehungen beschäftige und den USA die alleinige Bewältigung der außen- und sicherheitspolitischen Probleme der Weltpolitik überlasse. Im Gegenteil, die EU solle mehr Verantwortung für sich selbst übernehmen, selbständige Ambitionen entwickeln und auf der internationalen Ebene als Weltakteur handeln. Gerade aus diesem Gedanken hinaus wurde deswegen der schrittweise Aufbau einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union immerhin angestrebt, und sichtliche Fortschritte wurden besonders in den letzten Jahren erzielt.

Bereits in den fünfziger Jahren wurde der (außen-)politische Charakter der europäischen Einigung beschworen. Erste Versuche, außenpolitische Einigkeit zu demonstrieren, waren aber zunächst gescheitert, wie z.B. das Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). In den siebziger Jahren entwickelte sich eine engere Zusammenarbeit im Bereich der Außenpolitik. Diese sogenannte Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) bestand vor allem aus Konsultationen und der Vernetzung der Außenministerien. Ursprünglich als informelles Verfahren gegründet, erfuhr die EPZ mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahr 1986 erstmals eine vertragliche Verankerung. Seitdem wurde die Praxis der gegenseitigen Konsultation, Koordinierung und Harmonisierung der Außenpolitik weiter intensiviert, thematisch ausgeweitet und an die Verfahren in den Europäischen Gemeinschaften (EG) angelehnt. Auf Initiative von Bundeskanzler Kohl und Präsident Mitterand im Jahr 1990 kam es 1991 zu einer Regierungskonferenz über die Politische Union, die diese Wirtschafts- und Währungsunion komplettieren sollte. Das Resultat war die Einführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) durch den Vertrag von Maastricht über die Gründung einer Europäischen Union (EUV) vom 7. Februar 1992.

1. Fortschritte der GASP

1.1. Eine Bilanz nach dem Vertrag von Maastricht

1.1.1. Maastricht – ein wichtiger qualitativer Integrationsschritt

Der Maastrichter Unionsvertrag schuf unter dem gemeinsamen institutionellen Dach des Europäischen Rates die Dreisäulen-Struktur der Europäischen Union. Mit der als zwischenstaatlich organisierter zweiter Säule wurde ein neuer Rahmen für die außen-politische Aktion der Union mit einem breiten Fächer an Aktionsmöglichkeiten geschaffen. Dieser baut auf den pragmatisch entstandenen Konsultationsmechanismen auf, bringt jedoch darüber hinaus eine qualitative Veränderung. Die GASP ist im Gegensatz zur EPZ eine Aufgabe der Union und ihrer Mitgliedsstaaten und soll der Verwirklichung der im Unionsvertrag vorgegebenen Ziele und der Wahrung gemeinsamer Interessen dienen. Der Vertrag legt ein politisches Solidaritätsgebot fest und verpflichtet die Mitglieder zur Angleichung ihrer nationalen Politiken.

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

1.1.2. Die WEU wird militärischer Arm der Union

Der Unionsvertrag bestimmt, dass die Westeuropäische Union (WEU) integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union ist und weist ihr die Aufgabe zu, Entscheidungen und Aktionen der EU, die

verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen. Die WEU verpflichtet sich gleichzeitig in der dem Vertrag angeschlossenen WEU-Erklärung, ihre Strukturen und operativen Kapazitäten auszubauen, um schrittweise eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität zu schaffen. Diese wird als Verteidigungskomponente der Union und als Mittel zur Stärkung des europäischen Pfeilers der NATO entwickelt. EU-Staaten, die nicht WEU-Mitglieder sind, haben das Recht, Mitglieder der WEU zu werden bzw. für den Beobachterstatus zu optieren, der in der Folge allerdings sehr restriktiv definiert wird.

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

Dies geschah auf zwei Ebenen:

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

1.2. Das Amsterdamer Ergebnis im Bereich der GASP

Der Amsterdamer Kompromiss ist das Ergebnis langer Verhandlungen bei der Regierungskonferenz. Dabei gelang es, die GASP weiterzuentwickeln und immerhin einige Reformschritte zu vereinbaren:

1.2.1.

Die Gesamtkohärenz der gemeinsamen Außenpolitik soll durch ein stärkeres Gebot zum kohärenten Vorgehen der Institutionen, eine stärkere Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur politischen Solidarität und die intensivere Einbindung des Europäischen Rates erhöht werden. Dessen Leitlinienkompetenz wird auf die Verteidigungspolitik ausgeweitet und wirkt auch gegenüber der WEU.

1.2.2.

Das operative Instrumentarium der GASP wird besser systematisiert und ausgeweitet. Durch den Vertrag von Amsterdam wird eine klare Auswahl von Instrumenten geschaffen, die der GASP zur Verfügung stehen werden. Es handelt sich zum einen um die Beschlüsse des Europäischen Rates – gemeinsame Strategien – zum anderen um die bessere Unterscheidung zwischen gemeinsamen Aktionen und gemeinsamen Standpunkten. Die Einstimmigkeitsregel gilt bei allen grundlegenden politischen Entscheidungen und im gesamten militärischen Bereich. Sie wird allerdings durch das Verfahren der konstruktiven Stimmenthaltung flexibilisiert. Staaten, die davon Gebrauch machen, sind nicht verpflichtet, an den Beschlüssen teilzunehmen, dürfen aber die Durchführung nicht behindern. Im Rahmen der einstimmig beschlossenen "Gemeinsamen Strategien" und "Gemeinsamen Aktionen" sind für die Durchführungsbeschlüsse nur mehr die qualifizierte Mehrheit erforderlich. Diese Reform des Entscheidungsmechanismus ermöglicht eine freiwillige und flexible Teilnahme der Mitglieder an gemeinsamen Aktionen der Union und könnte zur Stärkung des außenpolitischen Profils der Union beitragen.

1.2.3.

Der Generalsekretär des Rates übernimmt die Rolle eines "Hohen Repräsentanten für die GASP". Der "Herr GASP" soll den Rat bei der Formulierung, Vorbereitung und Umsetzung von Beschlüssen unterstützen und kann Aufgaben im Dialog mit Drittstaaten übernehmen. Nach dem Beschluss durch den EU-Gipfel in Köln im Jahr 1999 hat Javier Solana als der erste "Herr GASP" am 18. Oktober 1999 seine neue Arbeit aufgenommen. Der Vorsitz, der Generalsekretär und der Vertreter der Kommission bilden die neue Troika der EU. Das zeigt, dass das langjährige Bemühen um eine einheitliche europäische Stimme auf der internationalen Bühne einen ersichtlichen Fortschritt mit sich gebracht hat, der sicherlich in Hinkunft in den außenpolitischen Aktionen der Union größere Kontinuität und mehr Sicherheit herbeiführen wird.

1.2.4.

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

1.2.5.

Die Finanzierung der GASP erfolgt in der Regel aus dem Gemeinschaftsbudget. Der Vertrag von Amsterdam sieht vor, dass alle operativen und verwaltungs-technischen GASP-Ausgaben aus dem Haushalt der EG finanziert werden, mit Ausnahme solcher mit militärischen und verteidigungspolitischen Aspekten, es sei denn, dass der Rat einstimmig etwas anderes beschließt. Die Ausgaben für Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen gehen zu Lasten der Mitgliedsstaaten, wobei die Staaten, die sich ausdrücklich enthalten haben, zur Finanzierung dieser Ausgaben nicht verpflichtet sind. Bei der Festlegung des Gesamtbetrages der GASP-Ausgaben hat das Europäische Parlament ein Mitentscheidungsrecht. Die Union erhält das Recht, im Rahmen der GASP Verträge mit Drittstaaten und Inter-nationalen Organisationen abzuschließen.

1.3. Neuerungen bei der Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Glaubwürdigkeit der GASP wird von der Fähigkeit der EU abhängen, ihre Beschlüsse gegebenenfalls mit militärischen Mitteln durchzusetzen. Die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik innerhalb des EU-Rahmens sollte aber schwierig werden. In den letzten Jahren entwickelte sie sich nur außerhalb des EU-Rahmens: so haben Deutschland und Frankreich anlässlich des bilateralen Gipfels von Nürnberg im Dezember 1996 ein gemeinsames Sicherheits- und Verteidigungskonzept verabschiedet. Die Möglichkeit einer solchen engeren Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr Mitgliedsstaaten wird vom EU-Vertrag eingeräumt. Hinsichtlich der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik geht der neue Vertrag von Amsterdam über Maastricht hinaus und bringt eine Reihe von Neuerungen:

1.3.1.

Der Vertrag von Amsterdam (Art. J 7) legt fest, dass zur GASP auch die schrittweise Festlegung einer Gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört.

Diese könnte zu einer gemeinsamen Verteidigung führen, wenn dies der Europäische Rat beschließt. Dieser Beschluss muss von den Mitgliedsstaaten entsprechend ihren verfassungsmäßigen Regelungen angenommen werden.

1.3.2.

Die Petersberg-Aufgaben werden im neuen Unionsvertrag verankert. Die Sicherheitsfragen der GASP schließen die sogenannten "Petersberg-Missionen" der WEU – "humanitäre und Rettungseinsätze, friedenserhaltende und friedens-schaffende Ausgaben" – die den neuen Herausforderungen an die Sicherheit Europas nach dem Kalten Krieg entsprechen, mit ein. Wird die WEU für diese Aufgaben von der Union in Anspruch genommen, dann können sich alle EU-Staaten voll an diesen beteiligen und an deren Planung und Beschlussfassung gleichberechtigt teilnehmen. Mit der Übernahme der "Petersberg-Aufgaben" in den EU-Vertrag soll die Kapazität der EU im Bereich des Krisenmanagements verbessert werden. Denn die bisherige Bilanz der GASP ist in diesem Bereich enttäuschend: zum Beispiel antwortete die EU auf die Krise in Ruanda vom April 1994 erst Ende Oktober 1994 mit einem gemeinsamen Standpunkt.

1.3.3.

Der Europäische Rat erhält gegenüber der WEU eine Leitlinienkompetenz, und die WEU wird operativer militärischer Arm der Union.

Die heutige EU verfügt über keinerlei militärische Strukturen. Der EU-Vertrag erklärt dazu, dass die WEU ein integraler Bestandteil der Entwicklung der EU sei. Dies bedeutet, dass die WEU das militärische Instrument für

EU-Einsätze bildet, und sie stellt der Union eine operative Kapazität, insbesondere im Zusammenhang mit den "Petersberg-Aufgaben", zur Verfügung. Sie unterstützt die Union bei der Ausarbeitung und Durchführung von Entscheidungen und Aktionen, die verteidigungs-politische Bezüge haben.

1.3.4.

Die Beziehungen zwischen EU und WEU werden weiterentwickelt und institutionalisiert. Die dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Erklärung der WEU kündigt eine Reihe von Maßnahmen zur weiteren Stärkung der täglichen Zusammenarbeit zwischen EU- und WEU-Organen sowie eine Bündelung der operativen Mittel der WEU an. Die Abfolge der Präsidentschaften von EU und WEU ist ab 1999 bereits harmonisiert worden. Und die WEU hat in den letzten Jahren ihren operationalen Charakter gestärkt. So hat sie eine Planungszelle, ein ständiges Lagezentrum und ein Satellitenzentrum eingerichtet. Sie führt zudem ein Übungsprogramm durch, und die Mitgliedsstaaten haben der WEU zugeordnete Streitkräfte bereits formiert: u.a. das Eurokorps, die Multinationale Division und Eurofor/Euomarfor. Durch den einstimmigen Beschluss auf dem Kölner Gipfeltreffen im Juni 1999 wurde nun die Integration der WEU in die EU bis zum Ende des Jahres 2000 vorgesehen. Dieser muss von den Mitgliedsstaaten entsprechend den verfassungsrechtlichen Regelungen angenommen werden. Angesichts des Problems, dass vier neutrale Unionsstaaten und Dänemark nicht Mitglieder der WEU sind und auf diesem Wege die politische Initiative bzw. Verantwortung für Militäreinsätze übernehmen, nicht berechtigt bzw. verpflichtet wären, fand der Erfurter WEU-Gipfel 1997 schließlich einen Kompromiss: die WEU-Beobachter dürfen in Zukunft an allen Petersberg-Missionen teilnehmen, d.h. nicht nur an den von der EU ausgehenden.

1.3.5.

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

1.3.6.

Die rüstungspolitische Zusammenarbeit wird in den Vertrag einbezogen. Der Vertrag von Amsterdam nennt die rüstungspolitische Zusammenarbeit als ersten wünschenswerten Schritt in Richtung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik. Vorrangige Ziele sind dabei die Rationalisierung des europäischen Rüstungsmarktes und die Errichtung einer europäischen Rüstungsagentur (EAA). Im April 1998 haben die Verteidigungsminister Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Spaniens, und Italiens in einer gemeinsamen Erklärung eine umfassende Restrukturierung der europäischen Rüstungsindustrie gefordert.

Im Rahmen der WEU existiert bereits der Kern einer rüstungspolitischen Zusammenarbeit: die Western European Armaments Group (WEAG), in der dreizehn WEU-Staaten – inklusive Dänemarks, Norwegens und der Türkei – kooperieren. Die Errichtung einer europäischen Rüstungsagentur, die alle europäischen Rüstungsprogramme durchführen würde, ist in Sicht. Zwischen den WEAG-Teilnehmern ist eine erste Organisation – die Western European Armaments Organisation (WEAO) – im November 1996 gegründet worden, die aber nur über begrenzte Zuständigkeiten verfügt. Deutschland und Frankreich (später auch Großbritannien, Italien und Holland) sind auf diesem Weg schon fortgeschritten, indem sie schon im Januar 1996 die Schaffung einer gemeinsamen Agentur – OCCAR, mit Sitz in Bonn – in Gang gesetzt haben.

2. Schwierigkeiten

2.1. Die Entwicklung einer wirksamen und aktionsorientierten GASP bleibt politisch und institutionell begrenzt.

Der Kompromiss von Amsterdam bleibt hinter den Vorstellungen des Europäischen Parlaments, der Kommission und der integrationswilligen Staaten zurück, obwohl eine Reihe von Reformschritten getan wurde. Das Resultat ermöglicht somit eine relative Stärkung der außen- und sicherheitspolitischen Identität der Union, doch bleibt die GASP eine zwischenstaatliche und keine gemeinschaftliche Politik. Sie umfasst Elemente der Konsultation, der Koordination und der Kooperation und verpflichtet die Mitgliedsstaaten zu Loyalität und gegenseitiger Solidarität. Das heißt, dass bei der Umsetzung viel davon abhängen wird, ob der politische Wille zum gemeinsamen Handeln stärker ist als nationale Egoismen und nationales Prestigedenken. Hier ist nur zu erhoffen, dass die Tatsachen, dass die Mitgliedsstaaten im nationalen Alleingang wenig bewirken können und die Bevölkerung einer bereits erweiterten Union im Jahr 2000 nur mehr acht Prozent der Weltbevölkerung ausmacht, die Bereitschaft zum gemeinsamen Handeln stärken wird. Ein Problem bleibt auch noch, dass bei aller Notwendigkeit institutioneller

und prozeduraler Reformen im Detail dafür auch eine neue Regierungskonferenz im Jahr 2000 vorgesehen ist, die strukturellen Defizite der GASP nicht leicht zu beheben sind. Daher könnte man zu der Erkenntnis kommen, dass der erste "Herr GASP", der als "ein Gesicht und eine Stimme" der Union auf internationaler Bühne auftreten sollte und dessen Kompetenz bis jetzt noch nicht ganz klar definiert wird, mehr eine Symbolfigur spielen könnte. Tröstlich haben der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder und Frankreichs Staatspräsident Jacques Chirac dies schon jetzt zur Kenntnis genommen und in einem am 13. Oktober 1999 in Berlin veröffentlichten gemeinsamen Brief an die finnische EU-Ratspräsidentschaft angedeutet, dass "wir unsere Werte und Interessen weltweit umfassend nur zum Tragen bringen können, wenn die Europäische Union künftig durch einen allgemein respektierten und in der Union fest verankerten Repräsentanten nach außen sichtbar vertreten wird".

Durch die Erweiterung der EU wächst für die GASP ihr politisches Gewicht. Europa erhält "neue Nachbarn", die zunehmende Bedeutung für die Außen- und Sicherheitspolitik erlangen. Gleichzeitig nimmt aber auch die Heterogenität der Interessen zu. Dadurch entstehende Probleme bei der Abstimmung politischer Positionen müssten durch verstärkte Einführung von Mehrheitsentscheidungen gemildert werden.

2.2. Das europäische Bemühen um eigene Ambitionen wird die transatlantischen Beziehungen latent herausfordern.

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

Zusätzlich dazu war aber eine andere Tatsache in der letzten Zeit zu beobachten, dass nämlich die USA ihre Autorität und Hegemonie im europäischen sicherheits-politischen Feld v.a. durch die NATO-Osterweiterung und die Operation in Jugoslawien unumstritten verstärkt haben. Vom amerikanischen Interesse her ist klar zu wünschen, dass Europa in Zukunft mehr Verantwortungen (eher mehr finanzielle Ausgaben) übernehmen will und kann, aber gleichzeitig doch keine Schwächung der amerikanischen Hegemonie und der Hauptrolle der amerikanisch dominierten NATO in Europa herbeiführen wird.

Frage ist dann nur, wie weit die EU auf dem Weg zu ihrer "eigenen" (nicht transatlantischen) Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) weiter unter amerikanischer Kontrolle und eventuellen Behinderung noch gehen könnte und dürfte. Es kommt wohl u.a. darauf an, wie lange sich die ambitionierten EU-Mitglieder, zumal die Großmächte, noch weiter um den amerikanischen Dirigentenstab drehen wollen und wie weit diese mit der Entwicklung ihrer umfassenden Integration in der Lage sind, weltpolitisch stark und unabhängig genug zu handeln. Die Aufrechterhaltung der engen strategischen Beziehungen zwischen Europa und den USA wird daher eine große sicherheitspolitische Herausforderung im 21. Jahrhundert bilden.

2.3. Die immer größeren Unterschiede im militärtechnischen und operativen Bereich zwischen den USA und Europa sind nur schwer zu verringern.

Im Rahmen der WEU verfügt die EU über das Eurokorps, die multinationale Division, die Eurofor und Euromarfor. Diese Truppenverbände sind aber den sog. Petersberg-Aufgaben überhaupt nicht gewachsen. Die Luftangriffe in Jugoslawien durch die NATO haben nochmals deutlich bewiesen, dass die europäischen Streitkräfte sowohl in der operativen Einsatzbereitschaft als auch in der den modernen Konflikt angepassten Rüstung und Militärtechnik immer weiter hinter den USA zurückbleiben. Die USA lieferten der Operation "The Allied Force" u.a. die allermeisten Aufklärungs- und Kommunikationsmittel sowie ca. 75 % der Kampfflugzeuge und mehr als 80 % der Munition, während Europa mangels Aufklärungssatelliten, Luftbeweglichkeit, Kampfkraft und Durchhaltevermögens der Streitkräfte, auch mangels Beschaffung "intelligenter", also punktzieltauglicher Munition, nicht zuletzt grundsätzlicher Interoperabilität mit den amerikanischen Streitkräften, nur ein Viertel der Bombardementaufgaben der NATO erfüllen konnte. Die klare Unterlegenheit der europäischen Streitkräfte im Vergleich mit der amerikanischen Armee bestimmt, dass die EU-Mitglieder der NATO noch lange nicht in der Lage sind, die Krisen vor der eigenen Tür zu kontrollieren und zu beseitigen. Deswegen müssen sie kurz- und mittelfristig noch weiter unter dem Dach der USA und NATO bleiben.

2.4. Die GASP leidet unter den widerstreitenden Anforderungsmustern, nationalen Egoismen und gegenseitigem Misstrauen

Die europäische Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik besteht zu einem großen Teil aus einer eher deklaratorischen Diplomatie, d.h. der Vorsitz des Rates gibt jeden Monat mehrere Erklärungen zu außenpolitischen Tagesfragen im Namen der EU ab, trägt aber wenig durch konkrete Maßnahmen zur Lösung der regionalen Krisenherde als eigenständiger Akteur bei. Vor allem während der Krise im früheren Jugoslawien traten die Schwachstellen der außenpolitischen Aktion der EU ganz deutlich zutage. Das gründet u.a. darin, dass die Union unter diversen Interessenskonflikten ihrer Mitglieder leidet und der GASP der EU das Potential, der

politische Wille und der Konsens eines Kerns von Mitgliedsstaaten fehlt, um das nötige strategische Merkmal in die intergouvernementale Konstruktion der GASP einbringen zu können. Die heutige Wahrheit ist, dass Europa in Krisen abhängt vom Willen und der Fähigkeit einzelner Staaten, gemeinsam zu handeln, und von ihrer Bereitschaft, sich die strategischen Herausforderungen der europäischen Politik zu eigen zu machen. Gelingt es, das Potential, die Interessen und die Ambitionen dieser Staaten zu einer funktionsfähigen Gemeinschaft zusammenzuführen, so könnte daraus ein Antriebsimpuls für die fehlende Willensbildung im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik entstehen.

2.5. Die grenzüberschreitende rüstungspolitische Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedern muss nunmehr erweitert und vertieft werden

Die militärisch-technische Rückständigkeit der europäischen Streitkräfte gründet u.a. darin, dass die EU-Mitglieder wegen des rüstungspolitischen Alleingangs und wegen des Mangels an einem effizienten Kooperationsmechanismus der Rüstungsindustrien innerhalb der EU ihre finanziellen und technischen Vorteile nur schwer entfalten können. Daher wird das langfristige Bemühen um gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten besonders im hochtechnisierten Rüstungsbereich stark behindert. Die bestehenden Institutionen wie z.B. die WEAG, WEAO, und OCCAR können noch keine der Entwicklung entsprechende Rolle spielen. Die am 26. Juli 1995 errichtete Ad hoc-Gruppe "Europäische Rüstungspolitik" (POLARM) hat jahre-lang auch keine inhaltlichen Erfolge erzielt. Auf den richtigen Weg zur "Europäischen Rüstungsagentur" (EAA) scheint Europa noch nicht vorbereitet zu sein.

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

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

2.6. Die der WEU zur Verfügung stehenden operativen Mittel sind politisch vielfältig begrenzt

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

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

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

3 Perspektiven der GASP

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

3.1. Zuallererst werden für die GASP die Entwicklungen der neuen NATO und der transatlantischen Beziehungen von ausschlagender Bedeutung sein.

Für die Rolle der USA im transatlantischen Sicherheitsverbund im 21. Jahrhundert gilt: Europa braucht Amerika, und Amerika braucht Europa. Für die USA bedeutet Bündnispartnerschaft sehr oft noch Durchsetzung ihrer eigenen Interessen in der Weltpolitik mit Hilfe der Partner, wie im Golfkrieg und beim noch gültigen Embargo gegen Irak gerade der Fall gewesen ist. Beachtlich ist, dass durch die Festlegung des neuen Strategiekonzeptes

der NATO in Washington im April 1999 die USA ihre Hegemonie und Kontrolle in Europa weiter verstärkt haben, und dies könnte in Zukunft die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU auf einen gefährlichen NATO-Irrweg unter amerikanischer Führung leiten.

Dem neuen Strategiekonzept nach tendiert die NATO:

- zur Vergrößerung der Zahl der Mitglieder (derzeit von 16 auf 19);
- zur Erweiterung genereller Aufgaben von kollektiver Selbstverteidigung bis zu Verteidigung der gemeinsamen Interessen als Kernfunktion und Krisenmanagement "out of area" sowie zu Maßnahmen gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ballistischen Trägerraketen;
- zur Ausweitung des geographischen Operationsraums bis zum Golf und eventuell bis nach Südostasien;
- zum Umbruch hinsichtlich des UN-Mandats (UN-Mandat im Falle einer sog. humanitären Militärintervention gegen ein souveränes Land nicht erforderlich ist) sowie
- zum Bruch der Konsensprinzipien der NATO bei der politischen Entscheidung zu einem solchen Interventionskrieg.

Die NATO (vor allem die USA) hat das neue Strategiekonzept bereits durch die Operation in Jugoslawien ehrgeizig und eifertig erprobt und im sowohl politischen als auch militärischen Kreis sehr wohl als bewährt bewertet. Besonders zu bemerken ist auch, dass die USA anschließend den sog. "Clintonismus", der die Aufmerksamkeit der ganzen Staatengemeinschaft zumal der entwickelnden Länder, erweckte, intensiv ins Rampenlicht gebracht hat. "Clintonismus" offenbart das amerikanische Streben nach einer global-politischen Hegemonie im neuen Jahrhundert, freilich unter dem Mantel der Humanität und Demokratie und basierend auf der neuen NATO als ihm nationalpolitischen Instrument, da die USA ohne Europa als ihr "Bester und natürlicher Partner im 21. Jahrhundert" alleine immer weniger in der Lage ist, die Lageentwicklungen auf der ganzen Welt handfest zu kontrollieren.

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

In diesem Sinne steht den Europäern wohl in Zukunft eine große Herausforderung bevor, nämlich in welcher Weise sie auf diese neue Entwicklung reagieren sollen. Eine deutliche politische Distanz zwischen Europa und den USA würde für die derzeitigen "harmonisierten" transatlantischen Beziehungen und den strategischen Zusammenhalt eine neue Zerreißprobe bedeuten, während die demütige Gefolgschaft der EU-Mitglieder gegenüber den USA dazu führen könnte, dass die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU nur eine europäische Variante der amerikanischen Weltpolitik (zumal in Europa) und keine echt eigenständige Politik der erweiterten ambitionierten EU würde. Faktum ist zur Zeit, dass sich zumindest einige Mächte in Europa nicht von den Amerikanern instrumentalisieren lassen wollen, obwohl eine Mehrheit der europäischen Länder sich jedenfalls zur Position durchgerungen hat, dass das unbedingte Vorliegen eines UN-Mandates für eine Militärintervention eine nicht akzeptable Einschränkung des Handlungsrahmens der NATO wäre.

3.2. Die Orientierung der Europapolitik der Triangelmächte der EU sowie die Entwicklungen ihrer gegenseitigen Beziehungen werden die GASP wesentlich beeinflussen und gestalten

Europa war und bleibt ein Kontinent voller nationaler Ambitionen und Interessenkonflikte, obwohl es sich in den letzten Jahrzehnten mit dem tiefgehenden Integrationsprozess ganz anders gestaltet hat. Nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation und des Kalten Krieges sind westeuropäischen Länder direkte militärische Bedrohungen sichtlich vermindert oder gar verschwunden. Inzwischen entwickeln sich daher für ambitionierte Nationen mit diversen nationalpolitischen Zielsetzungen anstatt eine geeinte EU mit weltpolitischer Ambition, die die nationalen Interessen ihrer Mitglieder wohl günstiger auf der Weltbühne vertreten könnte. Tatsache ist, dass die Triangelmächte nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam ihren politischen Willen zum Aufbau einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eher mit Floskeln bestätigt als durch konkrete Maßnahmen bewiesen haben.

Ein Trost scheint erst im Herbst 1998 die positive und bedeutende Kurskorrektur der britischen Labour-Regierung zu sein, als Großbritannien erstmals erklärte, dass sie prinzipiell nicht mehr gegen europäische Sicherheitsstrukturen bzw. gegen eine Verschmelzung der WEU mit der EU sei. Die Ergebnisse des britisch-französischen Gipfeltreffens von St. Malo im Dezember 1998 haben theoretisch sogar den Weg zur Entwicklung einer europäischen Verteidigungsidentität freigegeben. Und nicht zuletzt haben die deutsch-französischen Vorschläge bezüglich des Aufbaus einer "europäischen Krisenreaktionstruppe", basierend auf dem Eurokorps, während ihres bilateralen Gipfeltreffens im Mai 1999 und eine Reihe von wichtigen Beschlüssen des Kölner EU-

Gipfels im Juni 1999 einen großen Beitrag zum Vorantreiben der GASP geleistet. Dafür wird der 10. und 11. Dezember 1999 vorgesehene EU-Gipfel in Helsinki sicherlich noch einen großen Impuls geben, da die Zentralmächte der EU Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien durch intensive bilaterale Gipfeltreffen in den letzten Wochen ein viel konkreteres Konzept bezüglich des beschleunigten Aufbaus der GASP für den Helsinkier Gipfel zur Erörterung vorbereitet haben.

Die Perspektiven der GASP stehen noch in den Sternen. Eines ist aber schon jetzt anzudeuten, dass das vereinte Deutschland in europäischer Mittellage als Brücke zum Osten und als wichtigster Nettozahler in der EU bisher seine politische historische Last Schritt für Schritt loszuwerden versuchte und versucht (Der Kosovo-Einsatz ist nur eine neue Etappe auf diesem Weg). Deutschland mit nationaler weltpolitischen Ambition ist in der Lage, durch seine eigene Europapolitik die wirtschaftlichen, politischen und sicherheitspolitischen Entwicklungen Europas tiefergehend als Frankreich mit seiner außenpolitischen Individualität oder als Großbritannien wieder als "Hauptakteur Europas" zu prägen. Bezüglich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU im 21. Jahrhundert würde Deutschland, im Tandem mit Frankreich, in einer "stillen", aber erfolgreichen Koalition mit Großbritannien und einer besonderen strategischen Partnerschaft mit den USA auch die Sicherheitsarchitektur Europas maßgeblich mitgestalten.

3.3 Die Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der GASP der EU hängt von den der GASP zur Verfügung stehenden Militärmitteln ab

Der Einsatz sowohl in Bosnien als auch im Kosovo hat sehr deutlich gezeigt, dass mangels bewährter Militärmittel zum Krisenmanagement die EU-Mitglieder überhaupt keine echte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik durchführen konnten. Entsprechende Investitionen bei den europäischen Streitkräften sind daher erforderlich, da die europäischen Streitkräfte weder mit der technischen Entwicklung noch mit der Kampfkraftsteigerung der US-Streitkräfte mithalten können. Bewährte Militärmittel schaffen die Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der Außen- und Sicherheitspolitik. Deutschland, Frankreich und Großbritannien haben deswegen eine Reihe von Vorschlägen zum Aufbau einer europäischen Krisenreaktionstruppe, wahrscheinlich gestützt auf das Eurokorps, zur Verbesserung des Kommando-, Kontroll- und Informationssystems sowie der strategischen Transportfähigkeit etc. in den letzten Monaten angeboten, deren Machbarkeit und Finanzierbarkeit sind aber noch nicht sichtbar. Die vorgesehene beträchtliche Reduzierung der Verteidigungsausgaben um 3,25 Milliarden DM für die kommenden vier Jahre in Deutschland ist ein negatives Beispiel. Daher würde der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik Europas in der absehbaren Zukunft weiterhin keine Krisenreaktionstruppe, geschweige denn einheitliche europäische Streitkräfte zur Verfügung stehen.

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

Fazit

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

Für den sicherheitspolitischen Aspekt ist die Konzeption und Umsetzung einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik im institutionellen Rahmen der Union im Sinne des EU-Vertrages besonders vordringlich, wie die Balkankonflikte unlängst gezeigt haben. Die Union braucht vor allem zur Erfüllung von Aufgaben des europäischen Krisenmanagements autonome europäische Fähigkeiten. Die Wende in der britischen Sicherheitspolitik ist für die weitere Entwicklung im Bereich der GASP von größter Bedeutung.

Trotz allem Erreichten in den letzten Jahren lässt sich eine Tatsache aber nicht verschweigen, nämlich dass die europäische Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sich nach wie vor in einem embryonalen Zustand befindet. Sowohl historische als auch aktuelle Erfahrungen Europas haben gezeigt, dass ein sicherheitspolitisch und außenpolitisch handlungsfähiges Europa "ohne Beschränkungen" noch lange auf sich warten lässt, obwohl die WEU wiederum am ehesten der sog. Europäische Pfeiler der NATO werden könnte.

Der militärisch-sicherheitspolitische Aspekt bleibt deshalb so lange ureigenstes Gebiet der NATO, bis sich die EU wirklich politisiert hat. Eine direkte europäische Intervention zur Beendigung eines bereits ausgebrochenen Konfliktes, d.h. die herkömmliche Projektion militärischer Stärke, liegt in absehbarer Zeit nicht im Bereich des

Möglichen. Dies beruht weniger auf den institutionellen und logistischen Schwächen der Europäer als eher auf ihrer fundamentalen Uneinigkeit über grundsätzliche politische Ziele und Vorgangsweisen.

In diesem Zusammenhang müsste der Rat im neuen Jahrhundert mehr bereit und willens sein, die Möglichkeiten und das Potential der Union im Interesse einer europäischen und weltweiten politischen Führungsrolle der EU, die ihrem Wirtschafts-potential entspricht, zu nutzen. "Es ist die höchste Zeit für Europa, eine aktivere und einflussreichere Globalmacht zu werden", wie der neue Hohe Repräsentant der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, am 18. Oktober 1999 bei seinem Amtsantritt in Brüssel sagte.

Major Yixing ZHUANG
Chinesisches Institut für Internationale
Strategische Studien, Peking