



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 15

23.11.2004

Stephanie Silber:

**Die EU und ihre Außen- und Verteidigungspolitik –
zwischen Macht und Ohnmacht**

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Literaturverzeichnis

- Algieri, Franco** „Die GASP als Projekt der Mitgliedstaaten – Form und Wirkung der Konventsvorschläge“ in: Giering, Claus (Hrsg.) „Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation“; Gütersloh und München 2003.
- Algieri, Franco/
Bauer, Thomas** “Die strategischen Sicherheitsinteressen der EU: Definitions- und Sicherungsbedarf“; Konvent-Spotlight 04/2003; Centrum für angewandte Politikforschung; München 2003;
http://www.cap.lmu.de/download/spotlight/Spotlight_04-03_d.pdf (24.05.2004).
- Bacia, Horst** „Aus der Irak-Krise gelernt?“; Frankfurter Allgemeine Zeitung; 13.12.2003.
- Baumann, Rainer/
Rittberger, Volker/
Wagner, Wolfgang** „Macht und Machtpolitik: Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen für die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung“; Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 30, Tübingen 1998; <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/taps/tap30.htm> (24.05.04).
- Brown, Eugene/
Snow, Donald** “International Relations. The Changing Contours of Power“; New York 2000.

- Calic, Marie-Janine** „Der Stabilitätspakt für Süd-osteuropa. Eine erste Bilanz“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13-14/ 2001, S. 9-16.
- Czempel, Ernst-Otto** „Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert“; München 1999.
- Dembinski, Matthias/
Wagner, Wolfgang** „Europäische Kollateralschäden“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31-32/ 2003, S. 31 – 38.
- Ehrhart, Hans-Georg** „Testfall Balkan. Die ESVP und die transatlantischen Beziehungen“ in: Internationale Politik, Nr. 5, 2002, S. 15 – 20.
- Emmanouilidis, Janis A./
Giering, Claus** „Licht und Schatten – eine Bilanz der Konventsergebnisse“; Konvent-Spotlight 08/2003; Centrum für angewandte Politikforschung; München 2003;
http://www.cap.lmu.de/download/spotlight/Spotlight_08-03_d.pdf (24.05.04).
- Epping, Volker** „Die Verfassung Europas?“ in: Juristernzeitung JZ, 17/2003, S. 821 – 831.
- Fischer, Klemens H.** „Konvent zur Zukunft Europas“; Baden-Baden 2003.
- Gasteyger, Curt** „Europa am Scheideweg“ in: Internationale Politik, Nr. 1, 2002, S. 1 – 8.
- Hartmann, Jürgen** „Internationale Beziehungen“; Opladen 2001.

- Hacke, Christian** „Deutschland, Europa und der Irak-Konflikt“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24-25/ 2003, S. 8 – 16.
- Hacke, Christian** „Zuviel Theorie? Zuwenig Geschichte? Eine kritische Zwischenbilanz der Disziplin der Internationalen Beziehungen in Deutschland“; Hamburg 2003.
- Herdegen, Matthias** „Europarecht“; 5. Auflage; München 2003.
- Hülser, Elvin** „EU als sicherheitspolitischer Akteur?“ in: Axt, Heinz-Jürgen/ Rohloff, Christoph (Hrsg.) „Frieden und Sicherheit in (Südost-) Europa. EU-Beitritt, Stabilitätspakt und Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik; München 2001.
- Jopp, Mathias/
Regelsberger, Elfriede** „Die GASP und ESVP im Verfassungsvertrag – eine neue Angebotsvielfalt mit Chancen und Mängeln“ in: integration, 4/03, 2003, S. 550 – 563.
- Kagan, Robert** „Macht und Ohnmacht“; Bonn 2003.
- Läufer, Thomas** „Verfassung für Europa“; Entwurf des Europäischen Konvents vom 18. Juli 2003; Bonn 2003.
- Martens, Michael** „Experimentierfeld Mazedonien“; Frankfurter Allgemeine Zeitung; 13.12.2003.
- Matlárý, Janne Haaland** „Intervention for Human Rights“; Oslo 2002.

- Mauer, Victor** “Die geostrategischen Konsequenzen nach dem 11. September 2001“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/2004, S. 18 – 25.
- Müller, Harald** „Supermacht in der Sackgasse? Die Weltordnung nach dem 11. September“; Bonn 2003.
- Münkler, Herfried** „Die neuen Kriege“; Reinbek bei Hamburg 2002.
- Münkler, Herfried** „Die Selbstbehauptung Europas. Fabelhafte Überlegungen“ in: Merkur – Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken, Heft 5/2003, S. 373 – 382.
- Nye, Joseph S.** ”Bound to lead. The Changing Nature of American Power“; New York 1990.
- Nye, Joseph S.** “Power: What is it? How can we best use it?” in: Ederington, Benjamin; Mazarr, Michael J. ”Turning Point. The Gulf War and U.S. Military Strategy“; Boulder 1994.
- Obwexer, Walter** “Der Entwurf eines Verfassungsvertrages für Europa“ in: europablätter, 1/2004, S. 4 – 20.
- Oppermann, Thomas** “Eine Verfassung für die europäische Union“ in: Deutsches Verwaltungsblatt, 2003, S. 1165 – 1176 und 1234 – 1246.
- Oschlies, Wolf** “Makedonien: ‘Concordia – Test für die EU-Sicherheitspolitik“; Stiftung Wissenschaft und Politik; Berlin 2003; <http://www.swp->

berlin.org/produkte/diskussionspapier.php?id=1643 (24.05.2004).

Pinzler, Petra

„Alles aus einer Hand. Europas Außenminister proben neuerdings die Harmonie“ in: Ullrich, Volker; Rudloff, Felix“ Fischer Weltalmanach aktuell. Die EU-Erweiterung“; Frankfurt am Main 2004.

Quinlan, Michael

„Kann Europa den Krieg gegen Irak verhindern?“ in: Internationale Politik, Nr. 12, 2002, S. 31 – 32.

Reiter, Erich

„Die Sicherheitsstrategie der EU“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3-4/2004, S. 26 – 31.

Risse, Thomas

„Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Außenpolitik? Der Verfassungsvertragsentwurf und die europäische Außen- und Sicherheitspolitik“ in: integration, 4/03, 2003, S. 564 – 575.

Schöllgen, Gregor

„Die Zukunft der deutschen Außenpolitik liegt in Europa“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11, 2004, S. 9 – 16.

Siedschlag, Alexander

„Neorealismus, Neoliberalismus und postinternationale Politik“; Opladen 1997.

Solana, Javier

„Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie“; Brüssel, 12. Dezember 2003; <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/ess.pdf> (18.05.2004).

Wenger, Andreas

„Realistischere europäische Sicherheitspolitik“;
Neue Zürcher Zeitung; 26.11.2003.

Wessels, Werner

„Eine institutionelle Architektur für eine globale
(Zivil-) Macht? Die Artikel zur Gemeinsamen
Außen- und Sicherheitspolitik des Vertrags über
eine Verfassung für Europa“; ZSE Zeitschrift für
Staats- und Europawissenschaften, 3/2003;
Arbeitsausgabe dieser Arbeit unter
[http://www.fornet.info/documents/fornetworking
paper1.pdf](http://www.fornet.info/documents/fornetworking
paper1.pdf) (27.05.04).

Wittkowsky, Andreas

„Der Stabilitätspakt für Süd-osteuroopa und die
,führende Rolle' der Europäischen Union“ in:
Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29-30/
2000, S. 3-13.

A. Einführung

I. Hintergrund

Zu Beginn der 70er Jahre hatte die EG ein wirtschaftliches Gewicht erreicht, dass das Missverhältnis dieser wirtschaftlichen Macht und den außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten immer eklatanter erschienen ließ. Die EG wurde zunehmend zu einem internationalem Akteur, was sich allerdings fast ausschließlich auf die Außenhandelspolitik bezog. Die Mitglieder der EG reagierten auf diese Veränderungen, in dem sie die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) begründeten. Diese europäische Annäherung in außenpolitischen Fragen lag sicherlich unter anderem auch an der sog. Entspannungspolitik, die von der Brandt-Regierung in Deutschland während des Ost-West-Konflikts betrieben wurde. Die Entspannung in dieser Frage ließ das Bedrohungsszenario der beiden Militärböcke der Sowjetunion und der USA vorübergehend etwas abschwellen.

Allerdings waren die Instrumente der Zusammenarbeit und Abstimmung noch weit davon entfernt, dass die Mitgliedstaaten gemeinsame außenpolitische Standpunkte finden oder gar Entscheidungen treffen konnten oder wollten. Nur langsam konnte die EPZ das Bemühen um einen einheitlichen Auftritt der Mitgliedsländer der EG im internationalen Geschehen vorantreiben. Dieses Bemühen mündete 1987 zunächst in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), in der die EPZ auf eine vertragliche Grundlage gestellt wurde. Der nächste entscheidende Schritt in dieser Frage war der Vertrag von Maastricht, der 1993 in Kraft trat. In diesem Vertrag wurde die EU mit ihrem Drei-Säulen-Modell geschaffen und somit die GASP als intergouvernementale Zusammenarbeit als zweite Säule fest in dem Vertrag installiert. Mit der nächsten Vertragsreform in Amsterdam 1997 wurde die Position des Hohen Vertreters für die GASP in den Verträgen aufgenommen. Seine originäre Aufgabe ist, den Europäischen Rat in den Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu unterstützen den politischen Dialog mit Dritten zu führen (Art. 26 EUV). Vor allem aber soll der Hohe Vertreter der GASP dieser endlich die vielzitierte „eine Stimme“ geben.

II. Fragestellung

Sicherlich hätte bei der Unterzeichnung des Vertrags über die Gründung der EGKS niemand gedacht, dass nur rund 50 Jahre später bereits 25 Mitglieder zur „europäischen Familie“

gehören. Durch den stetigen Ausbau der gemeinsamen Organe und Institutionen nach der Unterzeichnung der „Römischen Verträge“ im Jahr 1957 wurde die Vergemeinschaftung und damit auch das Gemeinschaftsrecht immer weiter entwickelt. Ein Bereich blieb jedoch in all der Zeit bis heute ein Sonderbereich der europäischen Integration: die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Die GASP bildet heute die zweite „Säule“ des Unionssystems und ist im Gegensatz zur ersten „Säule“ intergouvernemental strukturiert. Dieser Intergouvernementalismus zeigt, dass Außen- und Sicherheitspolitik von den Mitgliedstaaten nach wie vor als „Hoheitsgebiet“ angesehen wird. Doch warum ist das so und warum bleibt die GASP weiterhin eine Ausnahme von der Regel der zunehmenden Vergemeinschaftung? Immer Sommer 2003 legt der ‚Konvent zur Zukunft Europas‘ einen Verfassungsvertragsentwurf (VE) vor, der die Hoffnung vieler schürte, mehr Kompetenzen im Rahmen der GASP auf die EU zu übertragen, um diese handlungsfähiger zu machen.

Trotz gegenteilig klingender Stimmen, arbeitet die GASP in vielen Gebieten schon jetzt sehr erfolgreich. Gerade die Bereiche der Konfliktprävention und Friedenserhaltung werden durch die EU in den letzten Jahren weiterentwickelt und intensiviert. Ein Ziel der vorliegenden Arbeit ist zu prüfen, ob der VE die Instrumente der erfolgreichen Arbeit der GASP stärkt und weiter ausbaut. Um diese Frage zu beantworten setzt sich der erste Teil der Arbeit mit den für die GASP und diese Untersuchung relevanten Neuerungen des VE auseinander. Anschließend sollen an Hand der Europäischen Sicherheitsstrategie und des Begriffs „soft power“ die neuen Arbeitsfelder und die Errungenschaften der GASP dargestellt werden. Ein Versuch, die oben gestellte Frage zu beantworten, wird im ersten Zwischenergebnis vorgenommen.

Warum fällt es trotz der Erfolge den einzelnen Mitgliedstaaten so schwer, die GASP weiter zu stärken, indem sie ihr mehr Kompetenzen übertragen? Der Grund hierfür ist die Heterogenität der nationalen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten. Die vorliegende Arbeit zeigt auf, warum das Streben danach, die eigenen Interessen durchzusetzen, trotz zunehmender Tendenz zum Multilateralismus in den Regierungshäusern in Europa auch heute dort noch stark verankert ist. Dieses Aufeinanderprallen nationaler Interessen schwächt die GASP immer wieder und lässt sie ohnmächtig erscheinen.

Mit der Osterweiterung zum 1. Mai 2004 umfasst die EU nun 25 Mitglieder. Das bedeutet, dass nicht wie bisher fünfzehn, sondern 25 Staaten versuchen müssen, einheitliche Positionen in außen- und sicherheitspolitischen Fragen zu finden. Kann der VE dieser zunehmenden Interessenheterogenität entgegenwirken? Der VE muss in Lage sein, flexible Instrumente zur Interessenbündelung anzubieten. Nur so können Interessen im Sinne der einzelnen Mitglieder

durchgesetzt werden und nur dann sind die Staaten auch gewillt, Kompetenzen auf die GASP zu übertragen. Um die oben gestellte Frage, ob der VE Instrumente bietet, die die Interessenheterogenität abmildern können, zu beantworten, werden im zweiten Teil der Arbeit die Theorien der Internationalen Beziehungen herangezogen. Hier soll aufgezeigt werden, dass der Wille, nationale Interessen durchzusetzen, immer noch ein starkes Moment der nationalen Außenpolitik ist. Auch hier erfolgt die Beantwortung der Frage im Zwischenergebnis.

Am Schluss der Arbeit wird ein Ausblick vorgenommen, der die gewonnenen Erkenntnisse zu Grunde legt und eine abschließende Beurteilung enthält.

B. Die GASP von morgen?

I. Die GASP im Lichte des Verfassungsvertragsentwurfs

1. Hintergrund

Beim Treffen des Europäischen Rates in Laeken am 14. und 15. Dezember 2001 wird ein ‚Konvent zur Zukunft Europas eingesetzt‘. Der Konvent hat die Aufgabe, die bestehende Verfassungsordnung weiterzuentwickeln und darüber hinaus Lösungsvorschläge zu zentralen Aufgaben¹ zu erarbeiten. Der Rat reagiert dabei auf die sich veränderten Anforderungen an die EU. Zum einen soll die Handlungsfähigkeit der vergrößerten EU mit 25 Mitglieder erhalten bleiben. Zum anderen soll der „Europamüdigkeit“ in der Bevölkerung entgegenwirkt werden, indem die EU durch eine Vereinfachung der bestehenden Verträge transparenter und greifbarer für ihre Bürger gemacht wird.² Dieser Teil der Arbeit stellt die Neuerungen des VE in Bezug auf die GASP dar.

2. Die Neuerungen im Verfassungsvertragsentwurf

Der VE definiert die GASP als einen Politikprozess, der auf die Entwicklung der gegenseitigen politischen Solidarität und die Erreichung einer immer stärker werdenden Konvergenz des Handelns der Mitgliedsstaaten ausgerichtet ist (Art. I – 39 Abs. 1)³. Der

¹ Zu den zentralen Aufgaben gehören die Verteilung und Abgrenzung von Kompetenzen, die Vereinfachung der Handlungsinstrumente, die Stärkung von Demokratie, Transparenz und Effizienz sowie die Neuordnung der Verträge. Vgl. *Epping* 2003, S. 822.

² Vgl. *Oppermann* 2003, S. 1165.

³ Die Paragraphenangaben beziehen sich auf den Verfassungsvertragsentwurf, der am 18. Juli 2003 an den

Europäischer Rat bestimmt die strategischen Interessen der Union und legt die Ziele der GASP fest. Der VE legt großen Wert auf *gemeinsames* Handeln und das Erreichen der *größtmöglichen Kohärenz* in der GASP (Art. I – 39 Abs. 5 und Art. III – 193 Abs. 2). Diese Priorität ist eine Folge der während der Irak-Krise gemachten Erfahrungen⁴, auf die an späterer Stelle eingegangen wird. Auch der Präsident der Europäischen Rates, der für zweieinhalb Jahre gewählt wird und kein einzelstaatliches Amt mehr innehaben darf (Art. I – 21 Abs. 1 und 3), kann auf seiner Ebene die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der GASP wahrnehmen (Art. I – 21 Abs. 2).⁵

a. Der Außenminister

Auf der Regierungskonferenz in Amsterdam im Juni 1997 wird die Position des „Hohen Vertreters der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ ins Leben gerufen (Art. 207 Abs. 2 EGV). Dies soll ein weiterer Schritt des Versuchs sein, der GASP die oft gewünschte und nötige „eine Stimme“ zu geben. Dieses Amt hat seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages im Mai 1999 Javier Solana inne, der in den Medien manchmal auch „Herr GASP“ genannt wird.

Schnell wird klar, dass das Instrument des „Hohen Vertreters“ zwar ein Anfang ist, um die Ziele⁶ gemeinschaftlich umzusetzen, aber zwingend weiterentwickelt werden muss. Der Konvent zur Zukunft Europas greift diesen Punkt auf. Er schafft den „Außenminister der Europäischen Union“ (Art. I – 27), der die sog. „Troika“ ablöst, die sich aus dem Vorsitzenden des Ministerrates, dem Vertreter der Kommission und dem Hohen Vertreter der GASP zusammensetzt.⁷ Damit zählt der Konvent das Amt des Außenministers zu den Organen der EU. Der Außenminister wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit⁸ und mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt. Der Außenminister verliert sein Mandat wieder, wenn der Europäische Rat dies ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit beschließt (Art. I – 27).

Präsidenten des Europäischen Rates in Rom überreicht wurde. Vgl. *Läufer* „Verfassung für Europa“, Bonn 2004.

⁴ Vgl. *Algieri* 2003, S. 102; *Wessels* 2003, S. 1; *Bacia*, 13.12.2003, Frankfurter Allgemeine Zeitung.

⁵ Auf die Problematik der Kompetenzabgrenzungen zum Außenminister wird an späterer Stelle eingegangen (siehe S. 9f).

⁶ Die Grundsätze und Ziele des Auswärtigen Handelns der Union sind in Art. III – 193 beschrieben, sowohl in den Art. I – 39 und I – 40 umrissen.

⁷ Vgl. *Herdegen* 2003, Rn. 463.

⁸ Die qualifizierte Mehrheitsentscheidung muss nach Art. I – 24 Abs. 1 die Mehrheit der Mitgliedstaaten umfassen und mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der EU repräsentieren.

„Der Außenminister der Union trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung der gemeinsamen Außenpolitik bei und führt sie im Auftrag des Ministerrates durch.“⁹ Der Außenminister repräsentiert die EU in den Bereichen der gemeinsamen Außenpolitik nach Außen. Er vertritt den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen und führt den im Namen der Union den politischen Dialog mit Drittstaaten (Art. III – 197 Abs. 2).

Auch im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kann der Außenminister einen Standpunkt der Union vortragen, sofern dieser ein Thema auf der Tagesordnung des Sicherheitsrates berührt. Die im Sicherheitsrat vertretenden Mitgliedstaaten der Union beantragen die Anhörung des Außenministers (Art. III – 206 Abs. 2). Gegenüber dem Europäischen Parlament übernimmt der Außenminister die Rolle des Ansprechpartners. „Der Außenminister der Union hört das Europäische Parlament zu den *wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen* der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, und achtet darauf, dass die Auffassungen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden.“¹⁰ Hier stellt sich die Frage, welche Aspekte zu den „wichtigsten“ gehören und welche Weichenstellungen „grundlegend“ sind. Impliziert wird, dass das EP nach wie vor wenig Einfluss auf die GASP nehmen kann.¹¹

Neu im VE ist, dass es zu den Aufgaben des Außenministers gehört, für die Einhaltung des Selbstverpflichtungsgrundsatzes¹² Sorge zu tragen (Art. III – 195 Abs. 2). Der VE greift die Prinzipien der gegenseitigen Loyalität und Solidarität aus Art. 11 Abs. 2 EUV auf und verpflichtet die Mitgliedstaaten zusammen zu arbeiten, „um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte“.¹³

⁹ So Art. I – 27 Abs. 2 i.V.m. III – 197 Abs. 1.

¹⁰ So Art. I – 39 Abs. 6 i.V.m. Art. III – 205.

¹¹ Vgl. *Wessels* 2003, S. 19.

¹² Vgl. *Wessels* 2003, S. 15.

¹³ So Art. III – 195 Abs. 2.

In der Kombination dieser Neuerung mit Art. III – 206 Abs. 1¹⁴ und Art. III – 197 Abs. 1¹⁵ sieht Wessels eine „Wachhundfunktion“¹⁶ des Außenministers. Allerdings erkennt Wessels auch völlig richtig, dass dies nur scheinbar der Fall ist. Denn das nationale Interesse eines Staates oder das gemeinsame Interesse einer Staatengruppe ist manchmal so stark, dass Selbstverpflichtung und Solidarität in den Hintergrund der Handlungsmotivation treten. In einem Fall wie der Irak-Krise ist daher auch zukünftig nicht zu erwarten, dass einzelne Mitgliedstaaten ihre nationalen Interessen zugunsten der Gemeinschaft und der GASP zurückstellen. Allerdings könnte ein anderes Instrument dem Außenminister das nötige Gewicht verleihen, in einer potentiellen Krise zugunsten der GASP zu handeln: Durch sein Initiativrecht kann der Außenminister die Agenda des Ministerrats mitbestimmen (Art. I – 27 Abs. 2). Im Falle der Irak-Krise hätte so frühzeitig eine gemeinsame europäische Position im Ministerrat erarbeitet werden können, die durch den Außenminister anschließend sogar im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zur Anhörung hätte kommen können (Art. III – 206 Abs. 2).¹⁷

Der VE sieht vor, dass der Außenminister auch der Vizepräsident der Europäischen Kommission ist (Art. I – 27 Abs. 3). Gleichzeitig hat er den Vorsitz des Rates für Auswärtige Angelegenheiten inne (Art. I – 23 Abs. 2 i. V. m. Art. III – 197 Abs. 1). Diese Personalunion wird auch als „Doppelhut“¹⁸ bezeichnet. Mit dieser Fusion erhoffen sich die Konventsmitglieder eine stärkere Position des Außenministers als es bisher für den Hohen Repräsentanten der Fall war.¹⁹ Abzuwarten bleibt, ob sich diese Hoffnung tatsächlich erfüllt. Es gibt viele Kritiker dieser Ausgestaltung.²⁰ Einer von ihnen ist Epping: „Absehbar ist, dass sich Probleme aus der Zwitterstellung des Außenministers ergeben, da dieser sowohl dem Rat als auch der Kommission zugeordnet werden soll. Zwar wird mit einer solchen Zwitterstellung das institutionelle Gleichgewicht – vordergründig – gewahrt, aber wer kann schon zwei Herren dienen?“²¹ Auch Oppermann hält es für „zweifelhaft, ob fehlender Wille

¹⁴ Dieser Artikel beinhaltet die Koordinierung des Handelns der Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen. Nach diesem Artikel trägt der Außenminister für die Organisation dieser Koordinierung Sorge.

¹⁵ Dieser Artikel verleiht dem Außenminister die Aufgabe, die Durchführung der vom Europäischen Rat und vom Ministerrat erlassenen Europäischen Beschlüsse sich zu stellen.

¹⁶ Wessels 2003, S. 16.

¹⁷ Vgl. Risse 2003, S. 570.

¹⁸ Vgl. Oppermann 2003, S. 1235; Regelsberger/ Jopp 2003, S. 558; Wessels 2003, S. 21.

¹⁹ Vgl. Regelsberger/ Jopp 2003, S. 558.

²⁰ Vgl. Emmanouilidis 2003, S. 5.

²¹ Epping 2003, S. 830.

zu gemeinsamer Außenpolitik durch institutionelle Vorkehrungen ersetzt werden kann“.²² Ein anderer Kritiker ist Algieri. Er sieht in den Außenminister in einem „dreifachen Abhängigkeitsverhältnis gegenüber dem Ministerrat, dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Europäischen Kommission“²³.

Ein Grund für die Skepsis der Kritiker ist unter anderem auch der Wortlaut des Art. I – 21 Abs. 2: „Der Präsident des Europäischen Rates nimmt in dieser Eigenschaft auf seiner Ebene unbeschadet der Zuständigkeiten des Außenministers der Union die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr.“ Je nach dem wie viel Gewicht der Präsident in diesen Absatz legt und wie wichtig ihm selbst die Wahrnehmung außenpolitischer Aufgaben ist, kann er als direkter Gesprächspartner für Staats- und Regierungschefs in Fragen der GASP auftreten.²⁴ Ob hier tatsächlich ein potentieller Konfliktherd zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Außenminister der EU liegt, wird stark von den Persönlichkeiten abhängen, die diese Ämter bekleiden.

b. Die Beschlussfassung

Besonders kontrovers wird im Konvent das Thema der Entscheidungsmechanismen diskutiert. Von einigen Mitglieder wird vorgeschlagen, die schon oft geforderte qualifizierte Mehrheitsentscheidung für den Bereich der GASP anzuwenden. Gerade die Einstimmigkeit in Bezug auf zu fassende Beschlüsse ist es, die nach Meinung der Kritiker²⁵ die GASP häufig in Ohnmacht erstarren lässt. Diese Konventsteilnehmer konnten sich jedoch nicht durchsetzen. Der VE übernimmt in Art. III – 201 fast wörtlich den Text des Art. 23 EUV: „Europäische Beschlüsse werden nach diesem Kapitel einstimmig erlassen“.²⁶

Jeder Mitgliedstaat, der Außenminister alleine oder mit Unterstützung der Kommission kann dem Ministerrat Vorschläge unterbreiten (Art. III – 200 Abs. 1). Darüber hinaus, und dieses Instrument erweitert die bisherigen Kompetenzen und Möglichkeiten, muss der Rat nun auf Initiative des Außenministers oder aber eines Mitglieds zusammentreten.²⁷

Wie auch schon bisher (Art. 23 EUV Abs. 1) hat jedes Mitglied das Recht zur „konstruktiven Enthaltung“ (Art. III – 201 Abs. 1). „In diesem Fall ist es nicht verpflichtet, den Europäischen

²² Oppermann 2003, S. 1235.

²³ Algieri 2003, S. 101.

²⁴ Vgl. Wessels 2003, S. 20f; Emmanouilidis/ Giering 2003, S. 5.

²⁵ Emmanouilidis/ Giering 2003, S. 6; Jopp/ Regelsberger 2003, S. 558; Algieri 2003, S. 101.

²⁶ So auch Art. I – 39 Abs. 7.

Beschluss durchzuführen, akzeptiert jedoch, dass dieser für die Union bindend ist.“ Bisher kommt der Beschluss trotzdem nicht zustande, wenn sich ein Drittel der Mitgliedstaaten enthalten. Diese Bedingung wird nun erweitert: Der Beschluss kommt nur dann nicht zustande, wenn dieses Drittel Mitglieder *auch* ein Drittel der Unionsbevölkerung stellt (Art. III – 201 Abs. 1).

Nach Art. III – 201 Abs. 2 sind qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in vier Ausnahmefällen möglich:

- wenn der Ministerrat, basierend auf einem Beschluss des Europäischen Rates über die strategischen Interessen und Ziele der Union, Beschlüsse über Aktionen und Standpunkte der Union erlässt
- wenn der Ministerrat Aktionen und Standpunkte beschließt, die auf einen Vorschlag des Außenministers basieren. Dieser Vorschlag muss wiederum auf ein spezielles Ersuchen des Europäischen Rates zustande kommen. Dieses Ersuchen kann entweder auf die eigene Initiative des Europäischen Rates oder die des Außenministers zurück gehen
- wenn der Ministerrat einen Durchführungsbeschluss zu einer Aktion oder einem Standpunkt der Union erlässt
- wenn der Ministerrat einen Beschluss zur Ernennung eines Sonderbeauftragten erlässt

Jedoch bleibt auch im VE der wichtige Satz aus Art. 23 EUV Abs. 2 bestehen: Sollte ein Mitglied aus wesentlichen Gründen der nationalen Politik eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung ablehnen, so wird nicht abgestimmt. In solch einem Fall muss sich der Außenminister um einen Kompromiss zwischen den Mitglieder des Rates bemühen. Gelingt ihm das nicht, so entscheidet der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit, die Frage an den Europäischen Rat weiterzuleiten, der wiederum darüber einstimmig beschließt. Die Beibehaltung dieser Veto-Möglichkeit im Art. III – 201 Abs. 2 ist für jedes Mitglied der „doppelte Boden“, nicht überstimmt zu werden, wenn es um seine vitalen Interessen geht.²⁸

²⁷ Fischer 2003, S. 397.

²⁸ Vgl. Wessels 2003, S. 27.

Eine weitere Ausnahme für eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Ministerrat bildet Art. I – 39 Abs. 8 i.V.m. Art. III – 201 Abs. 3: „Der Europäische Rat kann einstimmig beschließen, dass der Ministerrat in anderen als den in Absatz 2 genannten Fällen mit qualifizierter Mehrheit beschließt.“ Diese sog. „Passerelle“²⁹ ist ein Kompromiss an die Befürworter einer generellen Mehrheitsentscheidung in GASP-Fragen. Alle Beschlussfassungen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen bleiben von den Normen Art. III - 201 Abs. 2 und 3 ausgeschlossen.

c. Die Instrumente der Zusammenarbeit

Eine Reihe von zum Teil modifizierten oder auch neuen Instrumenten soll den einzelnen Ländern einen größeren Gestaltungsspielraum in ihrer Zusammenarbeit bieten.

aa) Verstärkte Zusammenarbeit

Dieses Instrument wird mit dem Vertrag von Nizza in EU-Vertrag aufgenommen. Allerdings wurde die Verstärkte Zusammenarbeit noch nie in angewendet.³⁰ Zur Zeit ist die Verstärkte Zusammenarbeit nach Art. 27b EUV auf die Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder die Umsetzung eines gemeinsamen Standpunktes begrenzt. Darüber hinaus kann die Verstärkte Zusammenarbeit nicht militärische oder verteidigungspolitische Bereiche betreffen. Der VE sieht eine Ausweitung dieses Instruments vor. Die Verstärkte Zusammenarbeit kann danach *alle* Bereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik betreffen, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. „Eine verstärkte Zusammenarbeit ist darauf ausgerichtet, die Verwirklichung der Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken.“³¹ Nach dem VE reicht es aus, wenn sich ein Drittel der Mitgliedstaaten an der Zusammenarbeit beteiligen (Art. I – 43 Abs. 2); zur Zeit sind dafür noch die Hälfte der Mitglieder nötig. Die Verstärkte Zusammenarbeit ist als „letztes Mittel“ definiert, wenn der Ministerrat zuvor festgestellt hat, „dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union insgesamt nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können [...]“³².

Die Mitgliedstaaten, die eine Verstärkte Zusammenarbeit begründen möchten, richten ihren Antrag darüber an den Ministerrat (Art. III – 325 Abs. 2). Dieser reicht den Antrag wiederum an den Außenminister der Union und an die Kommission weiter. Diese prüfen den Antrag ob

²⁹ Vgl. *Oppermann* 2003, S. 1238; *Wessels* 2003, S. 28.

³⁰ Vgl. *Wessels* 2003, S. 28; *Oppermann* 2003, S. 1240.

³¹ So Art. I – 43 Abs. 1 Satz 2 wie auch Art. 43 lit. a EUV.

der Kohärenz desselben mit der Politik der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bzw. mit den Politiken der Union in den anderen Bereichen (Art. III – 325 Abs. 2 Satz 2). Die Ermächtigung wird durch Beschluss des Ministerrats erteilt (Art. III – 325 Abs. 2). In der Verstärkten Zusammenarbeit tagt und berät der Ministerrat in seiner üblichen Zusammensetzung, die Beschlüsse fassen allerdings nur die an der Verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Staaten (Art. I – 43 Abs. 3).

Dass der VE die Verstärkte Zusammenarbeit nun auch in den Bereichen der GASP ausweitet ist ein Fortschritt im Integrationsprozess der Außenpolitik. Dieses Instrument kann ein Konsensmittel sein, wie es das Beispiel des Europäischen Haftbefehls zeigt, als die italienische Regierung erst einlenkte, als von den anderen Staaten eine Verstärkte Zusammenarbeit in diesem Bereich angestrebt wurde.³³ Andererseits bleibt abzuwarten, ob und wie weit einzelne Staaten auf dieses Instrument zurückgreifen.

bb) Strukturierte Zusammenarbeit

Um den sehr unterschiedlichen militärischen Profilen und Ansprüchen der einzelnen Mitgliedstaaten gerecht zu werden, wird mit dem VE die Möglichkeit der Strukturierten Zusammenarbeit geschaffen (Art. I – 40 Abs. 6 i.V.m. Art. III – 213). „Die Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen festere Verpflichtungen in diesem Bereich eingehen wollen, begründen eine strukturierte Zusammenarbeit im Sinne von Art. I – 40 Absatz 6.“ Die teilnehmenden Mitgliedstaaten werden in einem anhängigen Protokoll aufgelistet, welches darüber hinaus auch die Kriterien und die Zusagen hinsichtlich der militärischen Fähigkeiten festhält. Beim Erlass von Europäischen Beschlüssen im Rahmen der Strukturierten Zusammenarbeit beraten und beschließen nur die daran beteiligten Staaten, im sog. Sonderministerrat „Strukturierte Zusammenarbeit“³⁴ (Art. III – 213 Abs. 3). Der Ausschluss der anderen Mitglieder von den Beratungen ist umstritten und kann „auch nicht mit der Wahrung militärischer Geheimnisse begründet werden“³⁵. Der Außenminister der Union nimmt an diesen Beratungen teil und informiert regelmäßig die anderen Mitglieder.

Jedes Mitglied kann sich zu einem späteren Zeitpunkt noch an einer Strukturierten Zusammenarbeit beteiligen (Art. III – 213 Abs. 2). Es setzt den Europäischen Rat von dieser

³² So Art. I – 43 Abs. 2 wie auch Art. 43a EUV.

³³ Vgl. *Regelsberger/ Jopp* 2003, S. 556.

³⁴ Vgl. *Obwexer* 2004, S. 18; *Regelsberger/ Jopp* 2003, S. 552.

³⁵ *Fischer* 2003, S. 407.

Absicht in Kenntnis. Über die Aufnahme des entsprechenden Mitglieds berät der gesamte Ministerrat, die Entscheidung darüber treffen allerdings nur die bereits an der Strukturierten Zusammenarbeit teilnehmenden Länder.

Die an der Strukturierten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten können vom Ministerrat mit der Durchführung einer zivilen oder militärischen Mission betraut werden (Art. III – 213 Abs. 4). Des Weiteren kann der Ministerrat allerdings auch *jede andere* Gruppen von Mitgliedstaaten die Durchführung einer Mission übertragen, „die über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen und sich an dieser Mission beteiligen wollen“³⁶. Der Unterschied zwischen diesen beiden Mitteln liegt darin, dass die Gruppe von Mitgliedstaaten nach Art. III – 211, also eine „beliebige“ Gruppe kurz- und mittelfristig auf konkrete Konfliktsituationen reagieren kann. Die Gruppe der Strukturierten Zusammenarbeit legt, wie bereits dargestellt, zu Beginn der Zusammenarbeit gemeinsame Ziele fest, ohne dass ein konkreter Konflikt vorliegen muss. Es geht darum, über einen längeren Zeitraum an der Umsetzung verschiedener militärischer und verteidigungspolitischer Maßnahmen zu arbeiten. Allerdings können die beiden Gruppen identisch sein oder aber eine gemeinsame Schnittmenge an Mitgliedstaaten enthalten. Wahrscheinlich ist jedoch, dass in konkreten Krisensituationen eine jeweilige „Koalition der Willigen und Fähigen“³⁷ nach Art. III – 210 gebildet und beauftragt wird. Darüber hinaus soll die Strukturierte Zusammenarbeit Koalitionsbildungen außerhalb der Union wie im Fall der Irak-Krise verhindern.

cc) Engere Zusammenarbeit

Das Instrument der Engeren Zusammenarbeit beinhaltet eine gegenseitige Beistandspflicht. Falls ein Mitgliedstaat der Engeren Zusammenarbeit auf seinem Territorium angegriffen wird, so leisten die anderen Teilnehmer dieser Zusammenarbeit „gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung“³⁸. Diese Hilfe und Unterstützung soll in enger Abstimmung mit der NATO erfolgen. Dieser Artikel bietet die Möglichkeit, dass die Mitglieder, die sich schon durch Art. V WEU-Vertrag bereit erklärt hatten, gegenseitige Verpflichtungen zu übernehmen, diese auch weiterhin im Rahmen der EU weiterzuführen.³⁹

³⁶ So Art. I – 40 Abs. 5 i.V.m. III – 211.

³⁷ Vgl. *Oppermann* 203, S. 1238; *Obwexer* 2004, S. 18.

³⁸ So Art. I – 40 Abs. 7 i. V. m. Art. III – 214 Abs. 1.

³⁹ Vgl. *Regelsberger/Jopp* 2003, S. 554.

Alle Mitgliedstaaten, die sich an der Engeren Zusammenarbeit beteiligen möchten, werden in einem Verzeichnis in der der Verfassung anhängenden Erklärung aufgeführt (Art. III – 214 Abs. 1). Staaten, die sich zu einem späteren Zeitpunkt anschließen möchten, setzen den Europäischen Rat davon in Kenntnis und unterzeichnen die entsprechende Verpflichtung.

II. Die Union und ihre zivilen und militärischen Missionen

1. Hintergrund

Bisher arbeitet die EU erfolgreich bei der Erfüllung der „Petersberg-Aufgaben“ (Art. 17 Abs. 2 EUV). Darüber hinaus legt die Union zunehmend einen Schwerpunkt auf Konfliktprävention und Friedenserhaltung in ehemaligen Krisengebieten. Bieten die Neuerungen im VE der GASP die Möglichkeit, diese Stärken weiter auszubauen? Um diese Frage zu beantworten werden im Folgenden die Europäische Sicherheitsstrategie und der Begriff „soft-power“ herangezogen.

2. Die Europäische Sicherheitsstrategie

Im Sommer 2003 präsentiert Generalsekretär Javier Solana die von ihm und seinen Mitarbeitern ausgearbeitete Sicherheitsstrategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“⁴⁰. Diese Sicherheitsstrategie wird im Dezember 2003 von allen Außenministern verabschiedet. Schon deswegen kann dem Papier ein gewisser Erfolg zugesprochen werden, da es um eine weitestgehend einheitliche Beurteilung der politischen Lage geht.⁴¹ Darüber hinaus hat die EU mit diesem Text unter anderem ihre Instrumente der Krisenbewältigung und Konfliktprävention definiert.⁴² Damit wurde auf die Erkenntnis reagiert, dass militärische Mittel nicht die einzige Antwort auf die unterschiedlichsten Arten von Konflikten in der ganzen Welt sein können.⁴³ Schon in der Einleitung des Strategiepapiers wird auf die Verpflichtung der europäischen Staaten hingewiesen, „Streitigkeiten auf friedlichem Weg beizulegen“⁴⁴. Da die neuen Bedrohungen⁴⁵ im Gegensatz zu der Zeit des Kalten Krieges, nicht nur militärischer Natur seien, können sie auch nicht mit rein militärischen Mitteln

⁴⁰ Vgl. Solana 2003, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/ess.pdf> v. 10.05.2004.

⁴¹ Vgl. Reiter 2004, S. 26.

⁴² Bereits beim Treffen des Europäischen Rates im Dezember 1999 in Helsinki verabschiedete dieser einen Aktionsplan zur Verbesserung und Stärkung der nicht-militärischen Möglichkeiten.

⁴³ Vgl. Nye, http://www.project-syndicate.org/commentaries/commentary_text.php?id=1325&lang=5&m=series v. 10.05.2004.

⁴⁴ <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/ess.pdf> v. 10.05.2004.

⁴⁵ Diese Bedrohungen werden im Kapitel I der Europäischen Sicherheitsstrategie definiert. Vgl. dazu auch Hacke 2003, S. 68f.

bewältigt werden.⁴⁶ Nur eine Kombination von politischen, diplomatischen, wirtschaftlichen und militärischen Mitteln kann die Antwort auf die außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen sein.⁴⁷ Dennoch erkennt der Entwurf an, dass auch die militärische Effizienz der EU gesteigert werden muss.⁴⁸ Wenger sieht im Strategiepapier eine Aufforderung Solanas, „die Rolle der militärischen Mittel im Rahmen einer robusten Präventionsstrategie neu zu überdenken“.⁴⁹ Das Strategiepapier zeigt hier Parallelen zum VE: Der Art. III – 210 VE erweitert die „Petersberg-Aufgaben“ aus Art. 17 Abs. 2 EUV um gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. Damit bleibt die Union erster Linie eine Zivilmacht, reagiert jedoch auf eine sich veränderte Sicherheitssituation, wie das Heranrücken an instabile Regionen oder innerstaatliche Konflikte.

3. Soft Power

Nicht nur das Strategiepapier legt großen Wert auf friedliche Mittel und frühe Konflikt- und Bedrohungsprävention. Die EU selbst lässt schon lange erkennen, dass sie sich für den verstärkten Einsatz sog. „soft power-tools“ entschieden hat.⁵⁰

Der Begriff „soft power“ wurde von Joseph S. Nye geprägt. „Soft power entsteht aus der Attraktivität der Kultur, der Ideale und Strategien eines Landes“.⁵¹ Das Mittel der „soft power“ (auch co-optive power) ist die Überzeugung: „„soft power“ heißt, dass auch andere wollen, was man selbst will und dass es weniger Zuckerbrot und Peitsche bedarf, damit die anderen tun, was man will“⁵². „Co-optive power can rest on the attraction of one’s ideas or on the ability to set the political agenda in a way that shapes the preferences that others express.“⁵³ Matlárý definiert soft power-tools wie folgt: „persuasion, scientific knowledge, aid

⁴⁶ Vgl. Solana 2003, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/ess.pdf> v. 10.05.2004.

⁴⁷ Vgl. Reiter 2004, S. 28; Pinzler 2004, S. 83.

⁴⁸ <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/ess.pdf> v. 10.05.2004, S. 12.

⁴⁹ Wenger, Neue Zürcher Zeitung, 26.11. 2003.

⁵⁰ Vgl. Hülser 2001, S. 337; Matlárý 2002, S. 7; Algieri/ Bauer 2003, S. 2f.

⁵¹ Vgl. Nye, http://www.project-syndicate.org/commentaries/commentary_text.php4?id=1325&lang=5&m=series v. 10.05.2004; vgl. Nye 1990, S. 188.

⁵² Vgl. Nye, http://www.project-syndicate.org/commentaries/commentary_text.php4?id=1325&lang=5&m=series v. 10.05.2004.

⁵³ Nye 1990, S. 31.

programmes of both money and experts, agenda-setting skills in defining the interpretation of the regime, etc.”⁵⁴

„Soft power“ unterscheidet sich in den Instrumenten zur Durchsetzung der eigenen Interessen von „hard power“, mit der die militärische Macht eines Staates gemeint ist. „Hard power“ sei, so Nye, zwar für den Erhalt und die Stabilität der globalen Sicherheit von Bedeutung. „Aber diese Kriegsmetapher sollte uns nicht davon ablenken, dass der Kampf gegen den Terrorismus viele Jahre geduldiger, unspektakulärer ziviler Kooperation in den Bereichen gemeinsamer Aufklärung, Polizeiarbeit, Verfolgung von Geldflüssen und Zusammenarbeit der Zollbehörden bedarf.“⁵⁵

Ein Beispiel für den Einsatz von „soft-power“ ist der Stabilitätspakt für Südosteuropa, der 1999 ins Leben gerufen wurde. Er ist ein Zusammenschluss von über 40 internationalen Institutionen und Staaten. Koordiniert wird dieses Projekt von der EU unter der Federführung des Sonderbeauftragten Erhard Busek. Der Pakt hat zum einen das Ziel, die Länder Südosteuropas bei der Integration in die EU zu unterstützen.⁵⁶ Zum anderen leistet er finanzielle und instrumentelle Wiederaufbauhilfe. Durch diese Hilfe werden den Ländern Südosteuropas Anreize gegeben, die „Kopenhagener Kriterien“⁵⁷ zu erfüllen. Aufgrund der Instabilität mancher südosteuropäischen Regionen ist der Stabilitätspakt auch ein Mittel zur Konfliktprävention.⁵⁸

Ein anderes Beispiel für „soft-power“ ist der diplomatische Erfolg in der iranischen Atomfrage. Die EU ist der wichtigste Handelspartner und der größte ausländische Investor im Iran. Mit diesen Argumenten konnte die EU Ende 2003 die „soft-power“ der Überzeugung anwenden, um den Iran zu einer Offenlegung seines Atomprogramms zu bewegen und dazu, der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) alle gewünschten Unterlagen zu überstellen. Außerdem unterzeichnete der Iran das Zusatzprotokoll des Atomwaffensperrvertrags, das unangekündigte Inspektionen erlaubt.

⁵⁴ Matlary 2002, S. 29.

⁵⁵ Vgl. Nye, http://www.project-syndicate.org/commentaries/commentary_text.php?id=1325&lang=5&m=series v. 10.05.2004.

⁵⁶ Hier sind im Besonderen Rumänien und Bulgarien gemeint, die höchst wahrscheinlich 2007 der EU beitreten werden.

⁵⁷ Diese sind: Die Stabilität der Institutionen, die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Minderheitenschutz garantieren; eine funktionierende Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Binnenmarkt; die Fähigkeit, die Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten zu erfüllen, und das Bekenntnis zu den Zielen der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion; die Anpassung der Verwaltungsstrukturen mit dem Ziel, den *acquis communautaire* zu übernehmen. Vgl. Wittkowsky, 2000, S. 3.

⁵⁸ Calic 2001, S. 9.

Die EU setzt zunehmend auf diese Mittel in der internationalen Zusammenarbeit und kann Erfolge in Bezug auf ihre zivilen, aber auch ihre militärischen Missionen zur Friedensstabilisierung und Konfliktprävention vorweisen, wie das folgende Beispiel des Einsatzes in Makedonien zeigt.

4. Das Beispiel Makedonien

Während der Irak-Krise im März 2003, als die Mitgliedstaaten der EU ihre vielleicht schlimmste Auseinandersetzung in Bezug auf die GASP hatten und deren Niedergang von manchen schon fast beschlossene Sache schien, wurde an anderer Stelle der Beweis erbracht, dass das Gegenteil der Fall ist: Am 31. März 2003 beginnt in Makedonien die erste Militärmission der EU. In deren Namen übernehmen rund 350 Soldaten mit der Mission „Concordia“ die Verantwortung für die Sicherheit des jugoslawischen Nachfolgestaates.⁵⁹ Nach den bewaffneten Unruhen in Makedonien im Frühjahr 2001 wird im August 2001 das Friedensabkommen von Ohrid zwischen den Parteien ausgehandelt. Dessen Einhaltung wird seit dem von internationalen Beobachtern überwacht. Drei NATO-Missionen sorgen zunächst für deren Schutz und darüber hinaus für die Wahrung der Sicherheit in Makedonien. Nach der langsamen Stabilisierung im Land werden zwischen der NATO und der EU, unter anderem im „Berlin-Plus-Abkommen“⁶⁰, die Details der Übernahme der Mission durch die EU geregelt.

Nach mehr als einem halben Jahr geht die Militärmission, auch von manchen Stimmen als „Experimentierfeld“ der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) gesehen⁶¹, im Dezember 2003 zu Ende. Ihr folgt die EU-Polizeimission „Proxima“. Die rund 200 Polizisten umfassende Einheit soll bei den begonnenen Polizeireformen im Rahmen der Umsetzung des Ohrider Rahmenabkommens in Mazedonien helfen. Vorbild ist hierbei die zivile Polizeimission in Bosnien-Herzegowina, wo die EU den Aufbau eines professionellen Polizeiapparats unterstützt. Dort sind seit Anfang 2003 rund 800 Polizisten im Einsatz. Die EU hat schon das nächste, weitaus größere Ziel ins Auge gefasst: Ab Mitte diesen Jahres

⁵⁹ Vgl. *Oschlies* 2003, <http://www.swp-berlin.org/produkte/diskussionspapier.php?id=1643> v. 10.05.2004.

⁶⁰ In dem Abkommen wurde geregelt, dass die EU-Mission die bereits bestehende Infrastruktur der NATO im Land nutzen solle. Der Stab der Mission solle allerdings weiterhin in Brüssel bleiben und von einem NATO-Offizier geführt werden.

⁶¹ Vgl. *Martens* 2003, S. 6; *Ehrhart* 2002, S. 15.

möchte sie die militärische Führung der Friedensmission SFOR in Bosnien-Herzegowina von der NATO übernehmen. Geplant ist der Einsatz von rund 6000 Soldaten.⁶²

III. Zwischenergebnis

Die Sicherheitsstrategie der EU reagiert auf die sich verändernde Weltordnung mit neuen Bedrohungen. Gleichzeitig berücksichtigt sie bei den Zielen die Möglichkeiten der EU, auf diese Bedrohungen zu reagieren. Die Union sieht eine ihren Stärken in der Ausübung von soft-power. Die Beispiele des Stabilitätspakts für Südosteuropa und der diplomatische Erfolg in der iranischen Atomfrage zeigen dies. Diese Arbeit kann durch die Instrumente des VE noch verbessert und weiter ausgebaut werden.

Die wohl wichtigste Neuerung des VE ist die Schaffung des Außenministers für Europa. Es ist zu erwarten, dass dieses Amt mehr Gewicht haben wird als das jetzige des Hohen Vertreters der GASP. Durch den Außenminister, der auch die jetzige „Troika“ ablösen soll, hätte die EU erstmals wirklich die Chance, „eine Stimme“ zu bekommen. Der Außenminister sitzt dem Ministerrat vor, was Kontinuität und stringenteres Handeln als bisher erhoffen lässt. Durch sein Initiativrecht ist der Außenminister in der Lage, die Themen im Ministerrat mit zu bestimmen und der Ministerrat muss auf Wunsch des Außenministers zusammentreten. Da Aufgaben wie Konfliktprävention oder auch Friedenssicherung einen langen Atem voraussetzen erscheint es sinnvoll, den Außenminister mit diesen Mitteln auszustatten, damit er seine eigenen Arbeitsschwerpunkte setzen kann.

Der VE sieht die Möglichkeit der Strukturierten Zusammenarbeit vor. Eine Gruppe von Mitgliedstaaten kann mit der Durchführung militärischer oder ziviler Missionen vom Ministerrat beauftragt werden. Dieses Instrument kann die Durchführung der mit Art. III – 210 VE erweiterten Petersberg-Aufgaben erheblich verbessern, da es die Flexibilität erhöht, gezielt auf Krisen oder andere militärische und zivile Aufgaben zu reagieren. Das Gleiche gilt auch für die Verstärkte Zusammenarbeit, die durch den VE auf alle Bereiche der GASP ausgeweitet wurde, einschließlich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Allerdings werden die Flexibilität und die Mittel dadurch eingeschränkt, dass alle militärischen

⁶² <http://www.bundesregierung.de/Politikthemen/Sicherheitspolitik/Nachrichten-,9169.538271/artikel/EU-uebernimmt-2004-Friedens-Mi.htm> v. 12.05.2004.

Beschlüsse von der Möglichkeit der qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Ministerrat ausgeschlossen sind. Alle Beschlüsse hierüber müssen einstimmig getroffen werden.

C. Die GASP zwischen nationalen Interessen

I. Theoretische Einordnung

1. Einführung

Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt ist, warum die Mitgliedstaaten der EU trotz der genannten Erfolge so zögerlich sind, weitere Kompetenzen als bisher im Rahmen der GASP auf die EU zu übertragen. Dieses Festhalten an der Außenpolitik als nationalstaatliches „Hoheitsgebiet“ bringt die EU oft um ihr Ansehen als internationaler Akteur. Immer wieder lässt das Ringen nationaler Interessen⁶³ die EU in letzter Konsequenz außenpolitisch handlungsunfähig erscheinen. Die EU-Osterweiterung legt die Vermutung nahe, dass diese Interessenheterogenität in Zukunft noch mehr zunimmt. Um diese Schwäche der EU-Außenpolitik zu analysieren, werden die Theorien der Internationalen Beziehungen herangezogen werden. Allerdings versuchen die Theorien meistens bestehende Verhältnisse zu erklären.⁶⁴ Die Theorien in den Internationalen Beziehungen reagieren auf Veränderungen in der Weltordnung und sind dadurch im Fluss.⁶⁵ Viele Vertreter sind der Meinung, dass nur eine Kombination der Theorien einen Sinn ergeben. Für diese Analyse finden in dieser Arbeit nur die Theorien des (Neo-)Realismus und des Neoliberalismus Beachtung. Um den Rahmen der Arbeit nicht zu sprengen bleiben die Regime-Theorie und der Funktionalismus hier unberücksichtigt.

2. (Neo-)Realismus

Einige der wichtigsten Theorien der Internationalen Beziehungen sind der Realismus und der ihm später folgende Neorealismus. Zunächst werden die Grundzüge des Realismus kurz

⁶³ Die Definition des „nationalen Interesses“ fällt der Literatur schwer (vgl. *Krell* 2003, S. 159). In dieser Arbeit wird unter „nationalem Interesse“ die offene oder verdeckte Absicht einer Regierung verstanden, unter Zuhilfenahme der Außenpolitik ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Die Intention dahinter kann innen- oder außenpolitischer Natur sein.

⁶⁴ Vgl. *Hartmann* 2001, S. 23.

⁶⁵ Vgl. *Hacke* 2003, S. 29f.

skizziert, um anschließend an Hand des Neorealismus die Kerngedanken beider Theorien darzustellen.

Der Begründer der Realistischen Schule ist *Hans J. Morgenthau*. Er sieht den permanenten Kriegszustand in der Natur des Menschen als machtorientiertes Wesen begründet.⁶⁶ Morgenthau überträgt sein Menschenbild auf den Staat. Dessen originäres Ziel ist, nach seinen Interessen zu handeln und diese so weit wie möglich durchzusetzen. Das Durchsetzen von Interessen ist für Morgenthau gleichbedeutend mit Macht.⁶⁷ Das erste Ziel des Staates ist die ständige Maximierung von Macht.

Kenneth Waltz ist der Hauptvertreter des Neorealismus, der in der Literatur auch struktureller Realismus genannt wird. Es sind zwei grundlegende Unterschiede zwischen Neorealismus und Realismus zu erkennen: Wie oben dargestellt legt der Realismus die Natur des Menschen zugrunde. Der Neorealismus begründet sich auf der Natur des internationalen Systems mit einer anarchischen Struktur.⁶⁸ Während der Realismus sein zentrales Ziel in der Maximierung von Macht sieht, ist das Streben der Staaten nach größtmöglicher Sicherheit das erste Ziel des Neorealismus.⁶⁹

Das System ist die Summe aller Einheiten, der einzelnen Staaten.⁷⁰ Es ist ein anarchisches System, in dem es keine übergeordnete Autorität gibt. „This is the main point; that no authority stands above the state, which means that states have to rely on themselves and their military power as the ultimate source of survival and security. The international system of states is a self-help system.“⁷¹ Die vollkommene Sicherheit ist in diesem anarchischen System jedoch nicht möglich. Jeder Staat muss in seinem Streben nach Sicherheit Vorkehrungen treffen und aufrüsten, was wiederum das Misstrauen der anderen Staaten schürt. Diese verstärken daraufhin auch wieder ihre Verteidigung, und so fort. Hier befinden sich die Staaten in einem Sicherheitsdilemma.⁷²

Im internationalen System dreht sich alles um das Streben nach Macht: Je mehr Macht die Staaten besitzen, desto schneller können sie ihre Ziele erreichen und ihre Interessen durchsetzen.⁷³ Das außenpolitische Handeln eines Staates bestimmt sich durch dessen

⁶⁶ Vgl. *Siedschlag* 1997, S. 50ff.

⁶⁷ Vgl. *Hartmann* 2001, S. 28.

⁶⁸ Vgl. *Hartmann* 2001, S. 36f.

⁶⁹ Vgl. *Siedschlag* 1997, S. 93f.

⁷⁰ Vgl. *Hartmann* 2001, S. 35.

⁷¹ *Matlány* 2001, S. 12.

⁷² Vgl. *Siedschlag* 1997, S. 431; *Krell* 2003, S. 149f.

⁷³ *Baumann/ Rittberger/ Wagner* 1998, S. 5.

Machtposition im internationalen System. Die Literatur hat sich weitestgehend auf eine Definition von Macht geeinigt: „Power is the ability to get others do to what they otherwise would not do.“⁷⁴ Baumann, Rittberger und Wagner definieren Macht als die „Fähigkeit, seine Interessen im internationalen System durchzusetzen“.⁷⁵ Frieden ist in diesem System nur durch ein Machtgleichgewicht (balance of power⁷⁶) möglich. Wobei es einen Unterschied des Begriffs „Machtgleichgewicht“ zwischen Realismus und Neorealismus gibt, der hier aber vernachlässigt werden kann.⁷⁷

Der Neorealismus lehnt in seiner Grundannahme jede Art von internationaler Zusammenarbeit ab.⁷⁸ Eine solche Zusammenarbeit reduziert die Autonomie eines Staates, die für ihn gleichzeitig auch Sicherheit bedeutet. „Ein Staat ist umso autonomer, je weniger seine Handlungsfähigkeit von anderen Staaten und internationalen Organisationen beschränkt wird.“⁷⁹ Der Staat akzeptiert die Allianzbildung nur als Abwehr der Dominanz eines dritten Staates, der die eigene Autonomie bedroht.⁸⁰ „As realists describe it: despite cooperation, regimes and alliances, the state is the ultimate unit of authority and self-protection“.⁸¹ Staaten nehmen nur ein notwendiges Minimum an Autonomieverlust hin, „um den bei weitem größeren Autonomieverlust, der durch eine Dominanz durch den mächtigen dritten Staat sonst drohte, zu verhindern“⁸². Das Einlassen auf Kooperationen dient nur der Durchsetzung der eigenen Interessen.

Allerdings kann die Arbeit in und mit internationalen Organisationen auch den Einfluss eines Staates erhöhen und der Durchsetzung von Interessen dienen. Als Beispiel seien hier Stimmenanteile in verschiedenen Gremien genannt. Generell gilt jedoch jede Übertragung von Kompetenzen auf eine inter- oder supranationale Ebene den Verlust von Autonomie und damit Machtverlust. „In a neo-realist model, states are the main actors, non-state actors do not have any impact, and anarchy obtains in the international system“.⁸³

⁷⁴ Vgl. Nye 1994, S. 39; Matlary 2001, S. 19; Snow 2000, S. 45.

⁷⁵ Baumann/ Rittberger/ Wagner 1998, S. 5.

⁷⁶ „Balance of power predicts that if one state appears to grow too strong, others will ally against it so to avoid threats to their own independence.“ (Nye 1990, S. 35f); Krell 2003, S. 147.

⁷⁷ Vgl. Siedschlag 1997, S. 96ff.

⁷⁸ Vgl. Hartmann 2001, S. 46.

⁷⁹ Baumann/ Rittberger/ Wagner 1998, S. 5.

⁸⁰ Baumann/ Rittberger/ Wagner 1998, S. 9; Krell 2003, S. 193.

⁸¹ Matlary 2001, S. 12.

⁸² Baumann/ Rittberger/ Wagner 1998, S. 9.

⁸³ Matlary 2001, S. 83.

3. Neoliberalismus/ Institutionalismus

Als Begründer dieser Theorie gelten *Robert O. Keohane* und *Joseph S. Nye*. Etwas schwierig gestaltet sich die Bezeichnung, da Neoliberalismus in der Literatur auch Institutionalismus⁸⁴ oder institutionalistischer Liberalismus⁸⁵ genannt wird. In dieser Arbeit findet der Begriff Neoliberalismus Anwendung. Für diese Theorie ist der Aspekt der internationalen Zusammenarbeit in Institutionen und Organisationen der Kern der Internationalen Beziehungen. „Diese Zusammenarbeit gewinnt in Institutionen, d.h. in internationalen Regimen und internationalen Organisationen, eine dauerhafte Struktur.“⁸⁶

Allerdings stehen im Neoliberalismus wie im Neorealismus auch die Staaten und das Streben nach Sicherheit im Zentrum eines anarchischen Systems.⁸⁷ „Neoliberal institutionalism accepts neorealism’s emphasis on anarchy, state interests, and power, but seeks to introduce an institutional component to systemic-level analysis.“⁸⁸ Der Neoliberalismus akzeptiert neben den Staaten auch andere Akteure, die durch grenzüberschreitende Aktivitäten das internationale System beeinflussen.⁸⁹ Im Gegensatz zum Neorealismus geht der Neoliberalismus aber von der Annahme aus, dass zwischenstaatlich getroffene Vereinbarungen alle Beteiligten besser stellen.⁹⁰ Wobei eingeräumt wird, dass die Begünstigung oft unterschiedlich stark ausfällt. Aber selbst die Staaten, die weniger Vorteile erzielen als andere, haben durch die Vereinbarung mehr Nutzen als vorher.

Ein Aspekt des Neoliberalismus ist, sehr vereinfacht ausgedrückt, die zunehmende Globalisierung der Märkte. Die Staaten sind durch ihre wirtschaftlichen Verflechtungen so eng aneinander gebunden, dass sie auf grund dieser Interdependenzen kein Interesse mehr an kriegerischen Auseinandersetzungen haben.⁹¹ Mit dieser Annahme befindet sich der Neoliberalismus allerdings auf dünnem Eis, da sich die kriegerischen Konflikte im 21. Jahrhundert nicht mehr zwischen Staaten abspielen, sondern eher intra-staatliche Konflikte⁹² sind. Für den Neoliberalismus erweist sich militärische Gewalt immer mehr „als nicht

⁸⁴ Vgl. *Hartmann* 2001, S. 49.

⁸⁵ Vgl. *Krell* 2003, S. 177.

⁸⁶ Vgl. *Hartmann* 2001, S. 49.

⁸⁷ Vgl. *Siedschlag* 1997, S. 165; *Hartmann* 2001, S. 53; *Krell* 2003, S. 193.

⁸⁸ *Matlary* 2001, S. 84.

⁸⁹ Vgl. *Krell* 2003, S. 185.

⁹⁰ Vgl. *Hartmann* 2001, S. 51.

⁹¹ Vgl. *Krell* 2003, S. 174f.

⁹² Vgl. *Münkler* 2002, S. 18f.

notwendig oder als unzweckmäßig⁹³. Auch Normen und Institutionen dienen zur Regelung internationaler Interessenkonflikte.

4. Die EU und ihre unterschiedlichen Interessen

Die zuvor skizzierten Grundzüge des Neorealismus und des Neoliberalismus lassen nun eine Analyse der praktizierten GASP zu. In diesem Zusammenhang soll ein Versuch unternommen werden, die Antwort auf die eingangs gestellte Frage „Warum bleibt die GASP intergouvernemental und warum bleibt sie eine Ausnahme von der Regel der zunehmenden Vergemeinschaftung in der EU?“ näher zu beleuchten. Die meist unterschiedlichen nationalen Interessen innerhalb der EU sind der Grund für den Intergouvernementalismus und das langsame Vorankommen einer GASP. „Der in vielen EU-Mitgliedstaaten vorherrschende Diskurs über Außen- und Sicherheitspolitik beruht nach wie vor auf Kategorien des ‚nationalen Interesses‘, trotz aller internationalen Verflechtungen und Bekenntnis zu multilateralen Handeln. Das gilt auch und vor allem für den Diskurs der Außenministerien, die immer noch traditionell-realistischen Kategorien internationaler Beziehungen als (Groß-) Machtpolitik verhaftet sind.“⁹⁴ Durch das Festhalten an neorealistischen Denkstrukturen fällt es den nationalen Akteuren in der EU weiterhin sehr schwer, Kompetenzen im Rahmen der GASP auf die Ebene der EU zu übertragen. Dies würde einen Verzicht auf Autonomie bedeuten, der gerade in der heutigen, ungewissen Weltordnung von den Staaten nicht gewünscht wird. Zu unklar ist, was Sicherheit heute bedeutet und mit wessen Hilfe die eigene Sicherheit gewährleistet werden kann.⁹⁵ In der wohlgeordneten Welt des Kalten Krieges war dies einfacher: Der Feind stand jenseits der Mauer und der „Große Bruder“ auf der anderen Seite des Atlantiks war der Garant für die Sicherheit in Westeuropa.

Der einzelne Staat kann jedoch nicht aus seiner Haut. Sehr wohl weiß er um das Gewicht, welches er der GASP verleihen kann und er weiß auch, das sich dies in konzertierter Aktion mit seinen Nachbarn sogar potenziert. Dies zeigen die bisherigen Erfolge in der GASP und die stetigen, jedoch zähen Bemühungen, die GASP voranzubringen und mit Inhalten zu füllen. Erschwert wird die momentane Situation durch die Unsicherheit in der transatlantischen Frage: Wo sollte sich Europa gegenüber den USA positionieren?⁹⁶ Ist ein Gleichgewicht im realistischen Sinn wünschenswert oder eher ein Gleichgewicht im

⁹³ Vgl. *Krell* 2003, S. 185.

⁹⁴ *Risse* 2003, S. 568.

⁹⁵ Vgl. *Hacke* 2003, S. 68f.

⁹⁶ Über die Beziehung Europa und Amerika vgl. *Kagan* 2003; *Münkler* 2003, S. 373ff.

diplomatischen Sinn, „das Infragestellen der amerikanischen Definitionsmacht“⁹⁷? Das Finden einer gemeinsamen, europäischen Antwort auf diese Frage ist grundlegend für die GASP. Es kann helfen, sich auf die Stärken zu konzentrieren, diese auszubauen und auch, die Schwächen schrittweise zu minimieren. Vor allem würde eine gemeinsame Position in dieser Frage das Vertrauen der einzelnen Mitgliedstaaten in die GASP stärken.

II. Das Beispiel der Irak-Krise

Wie groß die Rolle ist, die nationale Interessen nach wie vor spielen und wie gering das Vertrauen der einzelnen Staaten in GASP ist, zeigt das Verhalten der Mitgliedstaaten während der Irak-Krise. An dieser Stelle sollen jedoch nicht die detaillierten Interessen der einzelnen europäischen Länder dargestellt werden, sondern nur, *wie* die unterschiedlichen nationalen Interessen die GASP fast zur Bedeutungslosigkeit reduzieren können.

Als sich die Irak-Krise im Frühsommer 2002 zuspitzt, beginnt in den europäischen Regierungshäusern die Renaissance außenpolitischer Alleingänge. Tony Blair als britischer Regierungschef besinnt sich seiner Aufgabe als „Juniorpartner“ der USA und verspricht der amerikanischen Administration seine uneingeschränkte Unterstützung.⁹⁸ In Deutschland legt sich Kanzler Gerhard Schröder sehr früh auf den „deutsche Weg“⁹⁹ fest, der eine Absage an die USA beinhaltet und außerdem die Ablehnung eines auch vom Sicherheitsrat autorisierten Einsatzes.¹⁰⁰ Dies geschieht kurz vor den Bundestagswahlen im September 2002 in Deutschland, was immer wieder zu der Auffassung führte, dass hier wahlpolitisches Kalkül das nationale Interesse bestimmte.¹⁰¹ Frankreich verhält sich etwas moderater. Die dortige Regierung setzt darauf, den Sicherheitsrat weiter zu stärken und besteht auf die Einhaltung dessen Resolutionen, notfalls auch unter Androhung militärischer Gewalt.¹⁰² Traditionell hegt Frankreich ein gesundes Misstrauen gegenüber amerikanischer Hegemonie. Genauso traditionell ist Frankreichs Streben, die führende Macht in Europa zu sein und Europa zu einer Gegenmacht zu den USA werden zu lassen. Durch die Absage Deutschlands an die USA hat Frankreich einen starken Partner in seiner „Anti-USA-Koalition“ gefunden.

⁹⁷ Vgl. Müller 2003, S. 155.

⁹⁸ Vgl. Müller 2003, S. 169.

⁹⁹ Vgl. Hacke 2003, S. 8.

¹⁰⁰ Vgl. Müller 2003, S. 171f.

¹⁰¹ Vgl. Hacke 2003, S. 9; Dembinski/ Wagner 2003, S. 32; Schöllgen 2004, S. 9.

¹⁰² Vgl. Dembinski/ Wagner 2003, S. 32f.

Den schlimmsten Schlag versetzen der GASP zwei Solidaritäts-Bekundungen aus europäischen Regierungshäusern an die Adresse der USA. Die erste erscheint Ende Januar 2003 und ist von Großbritannien, Dänemark, Italien, Spanien, Portugal, Ungarn, Polen und der Tschechischen Republik unterzeichnet. Nur rund eine Woche später erklärt die sog. „Vilnius-Gruppe“¹⁰³ den USA ihre Unterstützung.

Die osteuropäischen Staaten haben ganz eigene Motive, eine pro-amerikanische Position zu beziehen. Sie fürchten nach wie vor ein starkes Russland, welches sie in ihrem Streben nach Unabhängigkeit behindern könnte. Zum anderen haben sie sicherheitspolitische Gründe: Sie erhoffen sich durch die NATO Sicherheit und durch die USA gewährleisteten Schutz.¹⁰⁴ Das neorealistic balancing-Prinzip¹⁰⁵ findet hier seine Anwendung. Die Haltung der osteuropäischen Staaten entsteht auch aus Enttäuschung über die fehlende Einbeziehung in der Irak-Frage durch die drei großen EU-Mitgliedstaaten. Hacke wirft gerade Deutschland vor, in seiner „Maklerrolle“¹⁰⁶ versagt zu haben: als mittelndes Gewicht zwischen Großbritannien und den USA auf der einen Seite und Frankreich auf der anderen. So trägt Deutschland laut Hacke eine entscheidende Mitschuld an der Krise der GASP durch den Irak-Konflikt.¹⁰⁷ Ein Europa, welches von dem Tandem Frankreich/ Deutschland geführt wird, ist gerade von den osteuropäischen Staaten nicht gewünscht.¹⁰⁸

Von vielen Stimmen wird der Irak-Konflikt als die schlimmste Krise der GASP bezeichnet.¹⁰⁹ Manche befürchten sogar deren Tod.¹¹⁰ Andere Stimmen widersprechen dieser Auffassung.¹¹¹ Gerade diese Krise hätte den Willen gestärkt, die GASP voranzutreiben. Doch was bedeutet die Heterogenität nationalen Interessen für die GASP? „In Zeiten der Krise und des Krieges wird Außenpolitik in Europa nach wie vor nationalstaatlich formuliert, und traditionelle ‚Groß‘machtspolitik prägt das Handeln in London, Paris und Berlin.“¹¹² Dass in dieser Aussage eine gewisse Wahrheit steckt, beweist die interessenorientierte Außenpolitik der

¹⁰³ Zur „Vilnius-Gruppe“ gehören die Länder Estland, Lettland, Litauen, die Slowakei, Slowenien, Rumänien, Bulgarien, Kroatien, Mazedonien und Albanien. Diese Staaten haben 2002 eine Kooperation gebildet, um sich gegenseitig in ihrem Streben zum Nato-Beitritt zu unterstützen.

¹⁰⁴ Vgl. *Dembinski/ Wagner* 2003, S. 34; *Hacke* 2003, S. 10f.

¹⁰⁵ Das balancing-Prinzip beschreibt ein Verhalten kleiner Staaten. In Gefahrensituationen versuchen sie die Allianz mit Stärkeren einzugehen, die die Gefahrenquelle neutralisieren können. Vgl. *Hartmann* 2001, S. 39.

¹⁰⁶ *Hacke* 2003, S. 8.

¹⁰⁷ Vgl. *Hacke* 2003, S. 12.

¹⁰⁸ Vgl. *Hacke* 2003, S. 12f.

¹⁰⁹ Vgl. *Müller* 2003, S. 174; *Dembinski/ Wagner* 2003, S. 31; *Bacia*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.12.2003; *Münkler* 2003, S. 379.

¹¹⁰ *Quinlan* 2002, S. 31.

¹¹¹ Vgl. *Jopp/ Regelsberger* 2003, S. 550; *Algieri* 2003, S. 95.

¹¹² *Risse* 2003, S. 564.

europäischen Staaten während der Irak-Krise. „In der Konsequenz suchten einzelne Staaten im Namen des Multilateralismus nach individuellen Wegen, um ihre Sicherheit zu garantieren und ihren nationalen Interessen zum Durchbruch zu verhelfen.“¹¹³

III. Zwischenergebnis

Die Irak-Krise ist ein gutes Beispiel für das Aufeinanderprallen der nationalen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten der Union. Mit der Osterweiterung der EU nimmt diese Interessenvielfalt weiter zu und auch die neuen Mitgliedstaaten werden nur bedingt bereit sein, ihre eigenen Interessen für eine GASP zurückzunehmen. Bietet der VE Instrumente, um diese erhöhte Interessenheterogenität abzumildern? Das Festhalten am Einstimmigkeitsprinzip bei Beschlussfassungen im Ministerrat spricht gegen diese Hoffnung. Nur einige Ausnahmen lassen eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung zu, die jedoch auch dann durch ein Veto-Recht jedes Mitglieds an der Durchführung scheitern kann. Eine Neuerung im VE kann jedoch als kleine Reform bezeichnet werden: Durch eine sog. „Passerelle“ kann der Europäische Rat einstimmig beschließen, dass der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann. Dies öffnet die Möglichkeit, dass keine Vertragsänderung nötig ist, sollte sich am Willen der Mitgliedstaaten über den Beschlussmodus etwas ändern. Doch wieder sind verteidigungspolitische Fragen hiervon ausgenommen.

Die Verstärkte und die Strukturierte Zusammenarbeit bieten jedoch Möglichkeiten der Interessenbündelung. Die Verstärkte Zusammenarbeit kann nach dem VE nun alle Bereiche der GASP, einschließlich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik umfassen. Zwar gilt die Verstärkte Zusammenarbeit als letztes Mittel, aber sie kann so letztendlich einem Fortschritt in bestimmten Fragen den Weg ebnen. Die Strukturierte Zusammenarbeit befähigt eine Gruppe von Mitgliedstaaten sich zusammenzuschließen, um Missionen mit hohen militärischen Anforderungen zu übernehmen. Hier ist eine gezielte Interessenbündelung möglich. Mit diesem Instrument wird die Möglichkeit geschaffen, dass sich innerhalb Europas „Koalitionen der Willigen“ etablieren können. Fraglich erscheint zunächst, ob das einer *gemeinsamen* Außen- und Sicherheitspolitik zuträglich ist. Der VE scheint anzuerkennen,

¹¹³ Mauer 2004, S. 23.

dass sich ein Konsens von 25 vielleicht unterschiedlichen Interessen in der Praxis als äußerst kompliziert herausstellen kann. Um der GASP in bestimmten Fragen einen gewissen Handlungsspielraum zu ermöglichen, kann die Strukturierte Zusammenarbeit ein geeignetes Mittel sein. Es ermöglicht eine große Flexibilität beim Einsatz von Missionen.

Der VE stellt eine Verbesserung dar, um die unterschiedlichen Interessen in der EU zu bündeln. Allerdings reichen diese Neuerungen nicht aus, um die Interessenheterogenität von 25 Mitgliedern abzumildern. In entscheidenden Fragen der Sicherheit oder der Verteidigung wird es in Zukunft noch schwieriger sein, gemeinsame Positionen in der GASP zu finden und die EU als einheitlichen internationalen Akteur auftreten zu lassen.

D. Ausblick

Der Verfassungsentwurf hat mit seinen Neuerungen der GASP vielleicht nicht den Ansprüchen vieler Reformer genügt. Dennoch hat der Konvent in Bezug auf die GASP das erreicht, was außen- und sicherheitspolitisch in der derzeitigen EU möglich gemacht werden kann. Die Union ist noch nicht weit genug für eine supranationale GASP und wird es auch mittelfristig nicht sein. Noch lange werden nationale Interessen das Handeln der europäischen Außenpolitik bestimmen. Das Übertragen von Kompetenzen auf die Ebene der EU bedeutet für den einzelnen Mitgliedstaat, sich in seinen nationalen Interessen zurückzunehmen. Gleichzeitig bedeutet es auch, wie die Theorie des Neorealismus beschreibt, einen Verlust von Macht. Die Theorie, die sich hauptsächlich auf die Konzeption des Kalten Krieges stützt hat heute noch ihre Gültigkeit. Zunächst mag es ungewöhnlich erscheinen, die GASP als neorealistisches Modell darzustellen. Die GASP ist ein Kind der Union, und diese treibt die Vergemeinschaftung in allen anderen Politikfeldern weiter voran und legt einen Schwerpunkt immer wieder, zuletzt in der Europäischen Sicherheitsstrategie, auf den Multilateralismus. Die Politik der EU ist somit eher als neoliberal zu bezeichnen. Der Neoliberalismus setzt auf die internationale Zusammenarbeit in multilateralen Institutionen. Doch auch der Neoliberalismus erkennt die anarchische Struktur der Staatenwelt mit ihren unterschiedlichen nationalen Interessen an. Das Streben nach Sicherheit steht im Zentrum dieser Theorie. Trotz der bestehenden Zusammenarbeit in den Institutionen der EU kann die EU nicht für die Sicherheit ihrer Mitglieder Sorge tragen. Solange das nicht der Fall ist, werden die Mitglieder die GASP nicht weiter durch nennenswerte Kompetenzübertragungen stärken. Genau hier liegt das

Dilemma der GASP: Je weniger sie durch Instrumente gestärkt wird, um ihre Handlungsfähigkeit zu steigern, desto weniger kann sie für die Sicherheit ihrer Mitglieder Sorge tragen. Abgesehen davon, dass die EU auch militärisch dazu nicht in der Lage ist.

Aber vielleicht sollte das auch immer weniger die Intention der GASP sein. Die GASP kann nur als schwach und handlungsunfähig bezeichnet werden, wenn Sicherheit mit militärischer Sicherheit gleichgesetzt wird und behauptet wird, Stabilität und Sicherheit seien nur mit militärischen Mitteln zu erreichen. Die GASP funktioniert dort, wo es nicht primär um die Sicherheit der einzelnen Mitglieder im traditionell-realistischen Sinn geht. Die Beispiele des Stabilitätspakts für Südosteuropa oder die Militärmission in Makedonien zeigen, dass die GASP sehr erfolgreich arbeitet. Es spricht nichts dagegen, dass die Nationalstaaten ihre absolute Autonomie in außen- und sicherheitspolitischen Fragen behalten, sofern sie sich weiterhin an der Umsetzung der gemeinsam gestellten Aufgaben und Zielen beteiligen. Interessenorientiertes nationalstaatliches Handeln in außenpolitischen Fragen ist kein Widerspruch per se zu einer GASP, wenn die Mitgliedstaaten immer wieder gewillt sind, auch gemeinsame Interessen zu definieren und gemeinsam an deren Umsetzung zu arbeiten. Das Verhalten der Mitgliedstaaten während der Irak-Krise hinderte die EU nicht, gleichzeitig ihre erste Militäraktion zu beginnen und erfolgreich durchzuführen. Und andersherum hätte durch das Festlegen auf einen gemeinsamen Standpunkt der EU der Irak-Krieg nicht verhindert werden können.

Die EU ist ein erfolgreicher, außenpolitischer Akteur, der daran arbeiten sollte, seine genannten Stärken und sein diplomatisches Gewicht weiter zu erhöhen. Darüber hinaus sollten die Ziele der GASP darin liegen, die Voraussetzungen zu verbessern, um die in der Sicherheitsstrategie und in Art. III – 210 VE genannten Aufgaben zu erfüllen. Das kann die GASP bewältigen. Der hoffentlich noch in diesem Jahr verabschiedete Verfassungsvertragsentwurf wird die Möglichkeiten dafür noch verbessern.