

DER BÜRGER IM STAAT

54. Jahrgang **Heft 1** 2004

Die Osterweiterung der EU



Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

Die Osterweiterung der EU

Martin Große Hüttmann Die Osterweiterung der Europäischen Union	4	Thomas Fischer Eine Verfassung für das große Europa	56
Stephanie Weiss Die Erweiterung aus der Sicht der Beitrittskandidaten	11	Franco Algieri Die erweiterte EU als internationaler Akteur	63
Mechthild Schrooten Ökonomische Perspektiven der EU-Osterweiterung	17	Jürgen Gerner Die Erweiterung der EU – eine Chance für Baden-Württemberg	69
Barbara Lippert Finanzielle Handlungsfähigkeit und Gemeinschaftspolitiken	20	Claudia Philipp Hans Furler – ein Europäer der ersten Stunde	71
Wilhelm Knelangen Die Innen- und Justizpolitik der EU und die Erweiterung	28	Buchbesprechungen	75
Elmar Hönekopp Arbeitsmarktperspektiven in der erweiterten Europäischen Union	34		
Marcus Höreth Die erweiterte EU in der Legitimitätskrise	41		
Claus Giering Die institutionellen Konsequenzen der EU-Erweiterung	48		

Einzelbestellungen und Abonnements bei der Landeszentrale (bitte schriftlich)

Impressum: Seite 27

Bitte geben Sie bei jedem Schriftwechsel mit dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte Kunden-Nr. an.

Die erweiterte EU als internationaler Akteur

FRANCO ALGIERI

Wenn mit der Erweiterung der EU die Zahl nationaler Interessen zunimmt, so bleibt dies nicht ohne Folgen für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Zu fragen ist, wie sich die EU als internationaler Akteur zukünftig darstellen wird und wie die Außen- und Sicherheitspolitik dem Anspruch der Gemeinsamkeit gerecht werden kann. Vor dem Hintergrund einer veränderten sicherheitspolitischen Lage erläutert Franco Algeri zunächst die Entwicklung, Programmik und Umsetzung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Will die erweiterte Union ein Stabilitätsraum für ihre Mitgliedstaaten und die Nachbarregionen werden, muss sich das strategische Konzept folgerichtig in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Vereinten Nationen am Leitmotiv des Multilateralismus orientieren. Wenn auch von einer Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik gegenwärtig keine Rede sein kann, hat die Bevölkerung der EU – nicht zuletzt unter dem Eindruck des Irak-Krieges – hohe Erwartungen hinsichtlich der internationalen Handlungsfähigkeit der Union. Die entscheidende Frage wird sein, wie es die neuen Mitglieder mit der außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit halten werden. Red.

MIT DER ERWEITERUNG NEHMEN NATIONALE INTERESSEN ZU

Angesichts der Uneinigkeit europäischer Regierungen darüber, wie dem Irak unter *Saddam Hussein* zu begegnen sei, war im Jahr 2003 oftmals vom Scheitern der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) die Rede. Innerhalb der 15 EU-Mitgliedstaaten sowie zwischen alten und neuen Mitgliedern zeigten sich schwerwiegende Meinungsunterschiede, die den Erwartungen an ein sich enger zusammenschließendes Europa entgegenwirkten. Nachdem osteuropäische Regierungen in unmissverständlicher Form ihre Solidarität mit den Vereinigten Staaten zum Ausdruck gebracht hatten, verstärkte sich innerhalb der EU zunächst die Befürchtung, die anstehende Erweiterung würde zu einer Belastungsprobe für die Fortentwicklung der GASP.¹ An diesem Beispiel verdeutlicht sich nicht nur der hohe Stellenwert der transatlantischen Beziehungen bei der Ausgestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik der EU, sondern es wird auch erkennbar, dass der Begriff „gemeinsam“ hinterfragt werden muss. Mit der Erweiterung der Union nimmt die Zahl der nationalen Interessen, die im Rahmen der GASP aufeinandertreffen, zu und das Erreichen gemeinsamer Positionen kann schwieriger werden.

DIE HERAUSFORDERUNGEN ÜBERSCHREITEN DIE KAPAZITÄT EINZELNER STAATEN

Gleichzeitig ist festzustellen, dass der hohe wirtschaftliche und politische Verflechtungsgrad der EU mit allen Regionen dieser Welt, in Verbindung mit der Vielzahl und der jeweiligen Beschaffenheit der sicherheitspolitischen Herausforderungen, die Handlungs- und Problemlösungsfähigkeiten einzelner Staaten überschreitet. Die Fortführung der Außen- und Sicherheitspolitik bildet folglich einen essenziellen Baustein des europäischen Integrationsprozesses. In diesem Zusammenhang bedarf ein weiteres Ereignis des Jahres 2003 der Aufmerksamkeit. Im Dezember scheiterten die Verhandlungen über die europäische Verfassung. Der zur Diskussion stehende Verfassungstext beinhaltete unter anderem einige sehr weit reichende Vorschläge zur Stärkung des außen- und sicherheitspolitischen Profils der EU (vgl. Algeri 2004). So war beispielsweise die Einführung des Amtes eines Außenministers der Union vorgesehen und damit verknüpfte sich die Erwartung, europäische Außenpolitik könne besser gebündelt, erkennbarer und vernehmbarer werden. Wengleich zu Beginn des Jahres 2004 noch nicht absehbar ist, ob der Verfassungstext erneut zur Diskussion gestellt und dann die Zustimmung aller 25 EU-Mitgliedstaaten finden wird, bestehen trotzdem ausreichende Möglichkeiten, die Außen- und Sicherheitspolitik weiterzuentwickeln.

Vor diesem Hintergrund sind drei zentrale Fragen aufzuwerfen: Wie stellt sich der internationale Akteur EU dar? Welches Entwicklungspotenzial besteht? Wird die Außen- und Sicherheitspolitik dem Anspruch der Gemeinsamkeit gerecht, oder sind angesichts der zunehmenden Zahl der Beteiligten neue Formen der Zusammenarbeit notwendig? Um diese

Fragen zu beantworten, müssen nicht nur die aktuellen Herausforderungen erkannt werden, sondern es muss Verständnis darüber bestehen, was sich hinter dem Begriff „Europäische Außen- und Sicherheitspolitik“ verbirgt, wie sich diese entwickelt hat und wie sie formuliert und umgesetzt wird.

HERAUSFORDERUNGEN NEUER QUALITÄT

In den Neunzigerjahren des letzten Jahrhunderts wandelte sich die sicherheitspolitische Lage Europas nachhaltig. Die außen- und sicherheitspolitischen Überlegungen und das Handeln der EU-Mitgliedstaaten waren nun nicht länger durch die Ost-West-Konfrontation überlagert. Neue Herausforderungen in Europa ergaben sich beispielsweise auf dem Balkan, wo der Zerfall des ehemaligen Jugoslawiens zu zunehmender Instabilität bis hin zum Krieg geführt hatte. Krisenherde in der weiteren Nachbarschaft der EU (beispielsweise im Kaukasus und im nördlichen Afrika) kamen hinzu. Die Osterweiterung der EU bedeutet eine beispiellose geografische Ausweitung der EU mit einer neuen Außengrenze vom Baltikum bis Südosteuropa. Durch diese und mögliche künftige Erweiterungen rückt die Union näher an Staaten und Regionen heran, von denen heute einige durch ein hohes Krisenpotenzial gekennzeichnet sind (vgl. Tabelle 1). Aber auch die Entwicklungen in geografisch weiter entfernten Regionen verlangen die Aufmerksamkeit der EU. Für das Jahr 2003 wurden weltweit 218 politische Konflikte gezählt (Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung 2003). Hierzu gehören auf der höchsten Konfliktebene 14 Kriege (davon sieben in Afrika) und 21 ernste Krisen mit Gewalteininsatz (davon zehn in Asien). Und seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001

TABELLE 1: GEMEINSAMER DIREKTER GRENZVERLAUF DER ERWEITERTEN EU MIT NACHBARSTAATEN

EU-25	EU-27 (einschl. Bulgarien und Rumänien)	EU-28 (einschließlich Türkei)
Russland	Russland	Russland
Weißrussland	Weißrussland	Weißrussland
Ukraine	Ukraine	Ukraine
Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien	Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien	Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien
Albanien	Albanien	Albanien
Serbien und Montenegro	Serbien und Montenegro	Serbien und Montenegro
Kroatien	Kroatien	Kroatien
	Moldawien	Moldawien
		Georgien
		Armenien
		Iran
		Irak
		Syrien

TABELLE 2: ENTWICKLUNG DES WELTHANDELS – AUSFUHREN

	Welt		EU (Extra EU) ³		USA		Japan		China	
	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte
1990	1 849,4	100	355,2	19,2	300,5	16,2	213,7	11,5	50,2	2,7
1996	2 929,2	100	626,3	21,3	476,5	16,2	303,9	10,3	117,1	3,9
1997	3 515,1	100	721,1	20,5	589,2	16,7	348,0	9,8	158,9	4,5
1998	3 375,3	100	733,4	21,7	591,4	17,5	323,5	9,5	160,5	4,7
1999	3 779,5	100	760,2	20,1	632,0	16,7	367,2	9,7	180,3	4,7
2000	5 064,9	100	942,0	18,5	814,2	16,0	480,8	9,4	266,3	5,2
2001	5 004,1	100	985,3	19,6	795,9	15,9	423,5	8,4	292,2	5,8
2002	4 841,9	100	993,8	20,5	713,6	14,7	412,9	8,5	337,5	6,9

Quelle: Eurostat 2003, S.18

und in deren Folge nimmt das Thema internationaler Terrorismus eine prominente Stellung bei der Ausrichtung europäischer Außen- und Sicherheitspolitik ein. In engem Zusammenhang hierzu steht die Gefahrenlage, die sich aus der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen ergibt. Weitere Sicherheitsinteressen der EU richten sich auf die Aufrechterhaltung einer geregelten Weltwirtschaftsordnung ebenso wie auf die Bekämpfung des sich verschärfenden Armutproblems und der damit verbundenen Folgen (insbesondere in Afrika und Asien).

HANDELSPOLITIK UND KOOPERATION

Europäische Außenpolitik als übergeordneter Begriff umfasst die Gesamtheit der nach außen gerichteten Aktivitäten der EU. Mit am längsten und umfassendsten ausgebaut sind die Handels- und Kooperationsbeziehungen zu dritten Staaten und Organisationen.² Der Anteil der EU-Ausfuhren umfasste 2002 ein Fünftel der gesamten Ausfuhren weltweit und liegt über den jeweiligen Anteilen der USA, Japans und Chinas (vgl. Tabelle 2). Der Anteil der Einfuhren in die EU belief sich im selben Jahr auf etwas weniger als ein Fünftel der gesamten Einfuhren weltweit und die Union lag hier hinter den USA (vgl. Tabelle 3). Bei den Ausfuhren waren die wichtigsten Handelspartner der EU-15 im Jahr 2002 die USA (24,1%), die

Schweiz (7,1%), Japan (4,2%), Polen (3,7%) und China (3,4%). Mit Blick auf die Einfuhren in die EU ergibt sich folgende Reihenfolge: USA (17,6%), China (8,2%), Japan (6,9%), Schweiz (5,9%) und Russland (4,8%). Die Berechnungen für die EU-28 deuten darauf hin, dass deren Einfuhren noch höher lägen, die Ausfuhren aber fast auf gleicher Höhe blieben (vgl. Allen 2001). Besonders die Länder der ehemaligen Sowjetunion, einschließlich Russlands, werden in solch einem Szenario als Handelspartner der EU deutlich aufgewertet.

Es liegt im Interesse der EU, dass die Regionen, mit denen sie intensive Handelsbeziehungen pflegt, nicht destabilisiert werden. Beispielsweise könnte ein eskalierender Konflikt in Ost- oder Südostasien zu einer nachhaltigen Beeinträchtigung der Seehandelswege führen. Neben den reinen handelspolitischen Beziehungen sind deshalb auch andere Formen der Kooperation der EU mit Dritten zu beachten. Durch die Aufnahme politischer Grundprinzipien wie der Achtung der Menschenrechte, der Förderung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in die Abkommen mit Dritten, werden in vielen Fällen die Beziehungen „konditionalisiert“, d.h. eine Missachtung durch den Kooperationspartner kann zu einer teilweisen oder vollständigen Aussetzung der Beziehungen durch die EU führen. Ein weiterer wichtiger Bestandteil europäischer Außenpolitik ist die humanitäre Hilfe. Annähernd 30% der humanitären Hilfe weltweit wird durch die

Union geleistet und im Jahr 2002 beliefen sich die Finanzentscheidungen im Rahmen von ECHO (Amt für humanitäre Hilfe der EG) auf fast 538 Millionen Euro.⁵

DIE GEMEINSAME AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK (GASP)

Im Vergleich zur Handelspolitik ist die GASP ein noch junger Bestandteil des europäischen Integrationsprojekts (vgl. Nuttall 2000). Zwar hatten die Mitgliedstaaten der EG bereits in den Siebzigerjahren damit begonnen, ihrer zunehmenden ökonomischen Integration und der gewachsenen Bedeutung der Gemeinschaft durch die Koordination ihrer Außenpolitiken im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) mehr Gewicht zu verleihen. Es handelte sich jedoch nur um eine Koordinierung und keineswegs eine gemeinsame Politik. Sicherheitspolitisch waren die EG-Staaten vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts in die von den USA geführte westliche Weltordnung eingebettet. Die Grenzen dieser Zusammenarbeit zeigten sich am Ende der Siebziger- und zu Beginn der Achtzigerjahre im Falle internationaler Krisen, wie der sowjetischen Invasion in Afghanistan oder der Geiselnahme in der amerikanischen Botschaft in Teheran. Aus den Erkenntnissen über die Schwächen der EPZ ergaben sich weitere Reformschritte und schließlich erhielt sie 1987

TABELLE 3: ENTWICKLUNG DES WELTHANDELS – EINFUHREN

	Welt		EU (Extra EU) ⁴		USA		Japan		China	
	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte
1990	1 943,7	100	404,4	20,8	387,7	19,9	177,7	9,1	40,9	2,1
1996	3 027,0	100	581,0	19,1	620,0	20,4	263,7	8,7	96,9	3,1
1997	3 608,5	100	672,6	18,6	764,2	21,1	287,8	7,9	111,3	3,0
1998	3 518,1	100	710,5	20,1	812,5	23,0	241,9	6,8	110,1	3,1
1999	3 970,5	100	779,8	19,6	952,0	23,9	280,3	7,0	138,0	3,4
2000	5 364,5	100	1 033,4	19,2	1 303,0	24,2	393,6	7,3	217,7	4,0
2001	5 363,2	100	1 028,0	19,1	1 278,9	23,8	373,9	6,9	241,4	4,5
2002	5 289,9	100	987,5	18,6	1 235,9	23,3	342,2	6,4	273,1	5,1

Quelle: Eurostat 2003, S. 20

durch Titel III der Einheitlichen Europäischen Akte erstmals eine verbindliche internationale Grundlage (vgl. Nuttall 1992). Doch schon bald danach, 1989/90, verlangten das Ende des Ost-West-Konflikts, der Zerfall der Sowjetunion, die beginnenden Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa, die deutsche Einheit und die Kuwait-Krise mit dem zweiten Golfkrieg von der zwischenzeitlich auf zwölf Mitgliedstaaten angewachsenen Gemeinschaft ein deutlich anderes außenpolitisches und nun auch sicherheitspolitisches Profil.

Mit Titel V des Vertrags von Maastricht (in Kraft getreten am 1. November 1993) wurden erstmals konkrete Bestimmungen für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in das Vertragswerk integriert. Dieser zwischen den Mitgliedstaaten der EU erreichte Minimalkonsens für die GASP erwies sich aber als nicht ausreichend, um den Wirkungsgrad außenpolitischen Handelns der Union entscheidend zu vergrößern. Weiterhin bestand beispielsweise ein Defizit bei der schnellen Krisenreaktion. Die erste Reformatappe der GASP fand Niederschlag im Vertrag von Amsterdam (in Kraft getreten am 1. Mai 1999), brachte aber – abgesehen von der Einführung des Amtes eines Hohen Vertreters für die GASP (das von *Javier Solana* bekleidet wird) – nur begrenzte Fortschritte. So blieb weiterhin eine Kluft zwischen den an die EU gerichteten Erwartungen und den verfügbaren Handlungsinstrumenten bestehen. Die heute geltende und gegenüber dem Amsterdamer Vertrag weiter ausgebauten Grundlage für die GASP ergibt sich aus dem am 1. Februar 2003 in Kraft getretenen Vertrag von Nizza. Doch auch hier zeigen sich noch manche konzeptionellen Schwächen, wie beispielsweise eine nur sehr begrenzte Möglichkeit zu Mehrheitsabstimmungen. Gerade in einer EU mit zunehmend mehr Interessen bedarf es aber entsprechender Verfahren, um Blockaden zu verhindern.

Trotz erkennbarer Defizite bietet die GASP einen zunehmend intensiver genutzten Rahmen, um das außen- und sicherheitspolitische Profil der EU zu stärken (vgl. Regelsberger 2003a). Ob gemeinsame Erklärungen, politische Dialoge, Beschlüsse zu Abkommen mit Drittstaaten oder konkret auf einen Problemfall abgestimmte Handlungsanweisungen – in Verbindung mit handels- und kooperationspolitischen Instrumenten ergibt sich hieraus ein Potenzial, das den Einfluss der EU in der Welt kontinuierlich erhöht.

Ziele der GASP

(Titel V, Artikel 11, Vertrag von Nizza)

- Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union;
- Stärkung der Sicherheit der Union;
- Wahrung des Friedens und Stärkung der internationalen Sicherheit;
- Förderung der internationalen Zusammenarbeit;
- Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.



DAS ERSTE KONTINGENT FRANZÖSISCHER SOLDATEN IST AM 10.6.2003 ZU SEINEM EINSATZ IN DER VON REBELLENMILIZEN UMKÄMPFTEN STADT BUNIA (KONGO) EINGETROFFEN. DIE SO GENANNT „OPERATION ARTEMIS“ STAND IM EINKLANG MIT DER ENTSPRECHENDEN RESOLUTION DES UN-SICHERHEITSRATES UND WURDE GROBENTEILS VON EU-MITGLIEDERN DURCHFÜHRT.

Fotonachweis: picture-alliance/dpa

EUROPÄISCHE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK ALS TEIL DER GASP

Mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ergibt sich eine qualitative Erweiterung der GASP (vgl. Algieri 2001). Wegweisend war die gemeinsame Erklärung von St. Malo, in der Frankreich und Großbritannien im Dezember 1998 forderten, dass die EU über die Fähigkeit zu autonomem Handeln und über entsprechend einsetzbare militärische Mittel verfügen sollte. Der Kosovo-Krieg erhöhte im ersten Halbjahr 1999 den Druck auf die Union, eigene militärische Fähigkeiten zur Konfliktlösung aufzubauen. Während der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 vertieften die Mitgliedstaaten die Debatte zu sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen und der Kölner EU-Gipfel im Juni desselben Jahres legte die Wegvorgabe für die ESVP fest. Es folgten zahlreiche Initiativen der EU-Mitgliedstaaten, die darauf abzielten, die ESVP derart auszubauen, dass die Union dadurch in die Lage versetzt wird, insbesondere in geografisch näher gelegenen Regionen mehr sicherheitspolitische Verantwortung zu übernehmen.

Neue institutionelle Strukturen wurden geschaffen und die Entscheidungsverfahren ausgebaut. Durch ein gemeinsames europäisches Planziel (headline goal) haben sich die Mitgliedstaaten geeinigt, die Fähigkeit zu entwickeln, durch freiwillige Zusammenarbeit innerhalb von 60 Tagen Streitkräfte bis zu einer Stärke von 50.000 bis 60.000 Personen aufzubauen und diese in einer Krise auch über einen Zeitraum von einem Jahr aufrechterhalten zu können. Mit Blick auf die verfügbaren personellen Kräfte wurde dieses Ziel zwischenzeitlich erreicht. Doch daneben sind noch eine Reihe wichtiger

Fähigkeiten zu gewährleisten, die noch keineswegs in ausreichender Weise verfügbar sind. Beispielsweise ergibt sich ein quantitativer und qualitativer Nachbesserungsbedarf bei der Verfügbarkeit und Verlegefähigkeit der Kräfte, dem strategischen Luft- und Seetransport, der Durchhaltefähigkeit und der Interoperabilität der Einheiten sowie in den Bereichen militärische Ausrüstung, einschließlich Waffen und Munition, Unterstützungsdienste und Schutz der Streitkräfte.

Die Herstellung militärischer Fähigkeiten und die Möglichkeit zur Durchführung militärischer Operationen bedeutet jedoch nicht, dass es sich hierbei um eine EU-Armee handeln wird – gleichwohl wird diese Option in der europapolitischen Debatte allmählich vernehmbar. Auf nationaler Ebene sind nun umfassende Umstrukturierungsprozesse notwendig, um die Fähigkeit zu gemeinsamen Militäroperationen zu verbessern. Die Neuausrichtung der Bundeswehr ist eine Reaktion auf die Herausforderungen, die im europäischen Verbund bewältigt werden sollen. Des Weiteren müssen technische Standards und Ausrüstung aufeinander abgestimmt sein. Hierzu wird eine europäische Rüstungsagentur aufgebaut, die darüber hinaus zum Ziel hat, die technologische Kluft zwischen Europa und den USA zu verringern und die rüstungspolitische Abhängigkeit Europas abzumildern.

VERBESSERUNG DES ZIVILEN KRISENMANAGEMENTS

Um das zivile Krisenmanagement zu verbessern, haben sich die EU-Mitgliedstaaten ebenfalls auf entsprechende Ziele geeinigt. So werden bis zu 5.000 Polizeibeamte für interna-

tionale Missionen im gesamten Spektrum von Konfliktpräventions- und Krisenbewältigungsoperationen sowie zur Deckung des spezifischen Bedarfs in den einzelnen Phasen dieser Operationen bereitgestellt. Wenn in dritten Staaten Krisen ausbrechen, die zu einer Gefährdung der Stabilität eines Landes führen können, und wenn dadurch auch die Durchführung von Hilfs- und Kooperationsprogrammen der EU gefährdet wird, kann die Europäische Kommission einen neu geschaffenen Krisenreaktionsmechanismus auslösen.

Erste konkrete Erfahrungen konnten bereits gemacht werden. Im Januar 2003 begann die EU-Polizeimission in Bosnien und Herzegowina, an der 500 Polizeibeamte aus den 15 EU-Mitgliedstaaten und weiteren 18 Ländern beteiligt sind. Im Dezember 2003 wurde die Polizeimis-

sion in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (Polizeimission Proxima) eingeleitet, mit 200 Polizeikräften aus EU-Mitgliedstaaten und anderen Ländern. Auf der Grundlage eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrats wurde von Ende März bis Mitte Dezember 2003 eine EU-Militäroperation in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien durchgeführt (Operation Concordia). Die EU löste damit die NATO ab, griff bei der Durchführung aber auf deren Mittel und Fähigkeiten zurück. Bis auf Dänemark und Irland waren alle übrigen EU-Staaten sowie 14 weitere Staaten (darunter die acht neuen EU-Mitglieder aus Osteuropa) beteiligt. Die erste EU-Militäroperation ohne Unterstützung durch die NATO fand von Juni bis September 2003 in der demokratischen Republik Kongo statt (Operation Artemis). Sie

stand im Einklang mit der entsprechenden Resolution des UN-Sicherheitsrats. Von der Fähigkeit, eine Militäroperation vergleichbar mit der NATO-Operation Allied Force im Kosovo ohne Unterstützung seitens der USA durchzuführen, ist die EU jedoch noch weit entfernt (vgl. Bertelsmann Foundation 2000).

DIE TRANSATLANTISCHE DIMENSION

Die ESVP wird vorerst nicht ohne die enge Zusammenarbeit der EU mit der NATO auskommen und die Europäer können ihre sicherheitspolitischen Ausrichtung nicht ungeachtet der Interessenlage der USA umsetzen. Bereits in der Entstehungsphase der ESVP war von der amerikanischen Regierung warnend darauf hingewiesen worden, dass es nicht zu einer Entkoppelung der Europäer aus dem sicherheitspolitischen Kooperationsgeflecht mit den Vereinigten Staaten kommen dürfe. Europäische Entscheidungen sollten nicht losgelöst vom größeren NATO-Entscheidungsrahmen sein (No decoupling); ein Duplizieren von Truppenplanung, Kommandostrukturen und Beschaffungsentscheidungen sei zu vermeiden (No duplication); und NATO-Mitglieder, die nicht Mitglieder der EU sind, dürften nicht diskriminiert werden (No discrimination). Wie sich im Frühjahr 2003 am Widerstand Washingtons gegenüber den Überlegungen Belgiens, Deutschlands, Frankreichs und Luxemburgs zu militärischen Planungs- und Kommandostrukturen für die EU gezeigt hatte, blieb die Skepsis der USA bestehen. Letztendlich gelang es den Europäern zumindest, auf der Grundlage eines britisch-deutsch-französischen Vorschlags, die Zustimmung der amerikanischen Regierung zu einer eigenen Planungszelle für zivile und militärische Aufgaben zu erlangen. Für die amerikanische Zustimmung bedurfte es des Dialogs des britischen Premierministers *Blair* mit dem amerikanischen Präsidenten *Bush*. *Blair* gelang es, die Skeptiker in Washington davon zu überzeugen, dass diese Entwicklung nicht zu einer Aushöhlung der NATO führen werde.

KRITISCHE AUFMERKSAMKEIT DER USA WIRD BESTEHEN BLEIBEN

Die kritische Aufmerksamkeit der Vereinigten Staaten gegenüber den Entwicklungen in Europa wird dennoch weiter bestehen bleiben, denn die schärfere Konturierung des außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Profils der EU wird unausweichlich eine Neuausrichtung der transatlantischen Beziehungen erfordern. Wie auch immer sich die Strategie der USA gegenüber Europa entwickeln wird – es sei an dieser Stelle dahingestellt ob in Richtung eines partiellen Rückzugs aus Europa, eines neuen Engagements in Europa oder einer global ausgerichteten und ausgewogenen Aufgabenteilung mit Europa – kann dies nicht ohne die Beachtung einer über mehr außenpolitische Machtressourcen verfügende EU geschehen. Innerhalb der erweiterten EU werden die neuen Mitgliedstaaten aus Osteuropa darauf achten, dass die transatlantischen Beziehungen nicht geschwächt werden. Auch die NATO wird

TABELLE 4: MITGLIEDSCHAFTEN IN EU UND NATO

	EU 25 (2004)	NATO 26 (2004)	EU 27	EU 28
<i>Mitgliedschaft in EU und NATO</i>				
Belgien	X	X	X	X
Dänemark	X	X	X	X
Deutschland	X	X	X	X
Frankreich	X	X	X	X
Griechenland	X	X	X	X
Italien	X	X	X	X
Luxemburg	X	X	X	X
Niederlande	X	X	X	X
Bulgarien	–	X	X	X
Estland	X	X	X	X
Lettland	X	X	X	X
Litauen	X	X	X	X
Polen	X	X	X	X
Portugal	X	X	X	X
Rumänien	–	X	X	X
Slowakei	X	X	X	X
Slowenien	X	X	X	X
Spanien	X	X	X	X
Tschechische Republik	X	X	X	X
Türkei	–	X	–	X
Ungarn	X	X	X	X
Vereinigtes Königreich	X	X	X	X
<i>Mitgliedschaft EU, aber nicht NATO:</i>				
Finnland	X	–	X	X
Irland	X	–	X	X
Malta	X	–	X	X
Österreich	X	–	X	X
Schweden	X	–	X	X
Zypern	X	–	X	X
<i>Mitgliedschaft NATO, aber nicht EU:</i>				
Island	–	X	–	–
Norwegen	–	X	–	–
Kanada	–	X	–	–
Vereinigte Staaten	–	X	–	–

2004 erweitert und dies wirft die Frage auf, ob deren Funktion als sicherheitspolitisches Verbindungsglied über den Atlantik gestärkt wird. Bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt der Beitrittsdiskussion mit diesen Kandidatenstaaten zur EU bzw. NATO war eine unmissverständliche Zuordnung ihrer sicherheitspolitischen Erwartungen zu erkennen. Die Mitgliedschaft in der EU wird in den Kontext der sich hieraus ergebenden sicherheits- und stabilitätsbildenden Implikationen für die jeweiligen Volkswirtschaften und Gesellschaften gesetzt. Die NATO hingegen wird als der primäre Sicherheitsgarant für die Verteidigungspolitik und als Forum zur Anbindung an die Vereinigten Staaten verstanden. Unter Berücksichtigung der historischen Erfahrungen dieser Länder erscheint diese Zuordnung nachvollziehbar.

DAS STRATEGISCHE KONZEPT DER EU

Das Leitmotiv europäischer Außenpolitik findet sich in dem Begriff Multilateralismus. Dieser steht für eine Umgangsform zwischen Staaten und/oder Institutionen und basiert auf der Erkenntnis, dass die Einbeziehung aller betroffenen Parteien und ein gemeinsam erarbeiteter Problemlösungsansatz langfristige Stabilität liefern kann. Die Orientierung der EU am Multilateralismus geht einher mit der Verpflichtung zum Handeln in Einklang mit den Grundsätzen der Vereinten Nationen. Ihre Bedeutung wird sehr deutlich in der europäischen Sicherheitsstrategie (vgl. Europäische Sicherheitsstrategie 2003). Ihr qualitativer Fortschritt für die europäische Außenpolitik ergibt sich daraus, dass es den Staats- und Regierungschefs der EU-25 im Dezember 2003 gelungen war, erstmals einen strategischen Orientierungsrahmen zu schaffen. Sicherheit wird darin nicht verengt, sondern umfassend verstanden, d.h. der Zusammenhang aller ein Sicherheitsproblem betreffenden Faktoren wird hergestellt (vgl. zum umfassenden Sicherheitsbegriff: Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2001). Solch ein Ansatz basiert auf der Erkenntnis, dass beispielsweise das Armutproblem oder Minderheitenfragen für die Ausgestaltung internationaler Sicherheit ebenso zu berücksichtigen sind wie Nichtverbreitungsregime oder militärische Konfliktlösungskonzepte.

STRATEGISCHE ZIELE

Die strategischen Ziele der EU beziehen sich auf die Abwehr von Bedrohungen (Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte), die Stärkung der Sicherheit der Nachbarschaftsregionen (östlich der EU und im Mittelmeerraum) sowie eine multilaterale Weltordnung. In letzterem Fall wird den Vereinten Nationen, der Welthandelsorganisation (WTO), der NATO und regionalen Organisationen (beispielsweise in Asien oder Südamerika) eine besondere Bedeutung beigemessen. Der multilaterale Ansatz durchzieht auch die europäische Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. In dieser Strategie veranschaulicht sich das EU-typische Handlungsmuster, d.h. in einer ersten Phase

JAVIER SOLANA, SEIT 1999
HOHER VERTRETER FÜR DIE
GEMEINSAME AUßEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK (GASP),
SPRICHT AM 24.1.2004
AUF DEM WELTWIRTSCHAFTS-
FORUM IN DAVOS.
Fotonachweis:
picture-alliance/dpa



werden präventive Maßnahmen wie multilaterale Verträge und Ausfuhrkontrollregime genutzt. Wenn diese sowie der politische Dialog und diplomatischer Druck keinen Erfolg nach sich ziehen sollten, sind Zwangsmaßnahmen im Rahmen des Kapitels VII der Charta der Vereinten Nationen sowie des internationalen Rechts (von Sanktionen bis zur Anwendung von Gewalt) vorgesehen.

DIE UNION ALS STABILITÄTSRAUM

Das strategische Konzept baut auf der bislang verfolgten außenpolitischen Ausrichtung der EU auf und ermöglicht ihr, Schwerpunkte zu setzen. Im regional engeren Blickwinkel versteht sich die Union als ein Stabilitätsraum für die eigenen Mitglieder und die Nachbarregionen. Mit der Erweiterung auf 25 Staaten werden die Beziehungen zu Russland, zur Ukraine, zu Moldawien und Belarus sowie den Anrainerstaaten des Mittelmeerraums bedeutsamer. Nicht zuletzt in Erkenntnis der im Verlauf des Irak-Konflikts teilweise sehr problematischen transatlantischen Beziehungen sind diese nunmehr in der Sicherheitsstrategie in besonderer Weise als unersetzlich beschrieben, jedoch nicht im Sinne einer Dominanz durch die USA. Als weitere künftige strategische Partner der EU werden neben Kanada auch Japan, China und Indien zu berücksichtigen sein. Der strategische Radius der EU wird sich also über die Nachbarschaftsregionen der EU hinaus global ausdehnen. Das angestrebte breite Aufgabenspektrum soll humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen, Operationen zur Entwaffnung von Konfliktparteien oder die Unterstützung von Drittstaaten bei der Terrorismusbekämpfung umfassen.

Der Einsatz von Gewalt als Mittel zur Lösung internationaler Konflikte wird nicht grundsätzlich abgelehnt. Gewaltanwendung wird aber als allerletzte Maßnahme verstanden und bedarf

der Legitimierung durch die Vereinten Nationen. In der Sicherheitsstrategie wird die Notwendigkeit eines alle Instrumente und Politikbereiche umfassenden Ansatzes dargestellt (vgl. Europäische Sicherheitsstrategie 2003): „Die Herausforderung besteht nun darin, die verschiedenen Instrumente und Fähigkeiten, darunter die europäischen Hilfsprogramme und den Europäischen Entwicklungsfonds, die militärischen und zivilen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und andere Instrumente zu bündeln. All diese Instrumente und Fähigkeiten können von Wirkungen für unsere Sicherheit und die Sicherheit von Drittländern sein. Sicherheit ist die wichtigste Voraussetzung für Entwicklung.“ Eine derart umfangreiche und geostrategische Ausrichtung der EU kann nicht nur politisch gewollt werden, sondern verlangt die Akzeptanz und das Getragenwerden durch die europäische Öffentlichkeit. Den nationalen Parlamenten, dem europäischen Parlament wie auch den Medien kommt hierbei eine wichtige Funktion als Diskussionsraum zu.

FORTENTWICKLUNG IN DIFFERENZIERTER FORM

Europäische Außenpolitik spiegelt sich in der Summe all der genannten Formen des nach außen gerichteten Handelns der EU wider. Aufgrund der Entwicklungsgeschichte des europäischen Integrationsprozesses haben sich die zivilen und militärischen Fähigkeiten in unterschiedlichen Zeiträumen entwickelt. Das heute verfügbare Instrumentarium zur Ausgestaltung dieser Außenpolitik wird kontinuierlich ausgebaut. Die Impulse hierzu kommen von der EU und ihren Mitgliedstaaten und stehen in einem direkten Zusammenhang mit Entwicklungen der internationalen Politik. Kennzeichnend bleibt eine erkennbare Diskrepanz zwischen den an die EU gerichteten Erwartungen (sowohl von innerhalb der Union wie von außerhalb) und ihrer Fähigkeiten. Die eingangs gestellte Frage, ob die europäische Außen- und Sicherheitspolitik dem An-

spruch der Gemeinsamkeit gerecht wird, kann dahingehend beantwortet werden, dass sich eine bemerkenswerte Entwicklung des Potentials der EU beobachten lässt. Doch zwischen den Mitgliedstaaten gibt es eine unterschiedliche Auffassung darüber, wie weitreichend die supranationale Ebene mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden soll. Von einer Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik kann zu diesem Zeitpunkt keine Rede sein. Allzu häufig wird der Fehler begangen, die internationale Rolle der EU an jener der USA zu messen. Ein derartiger Vergleich ist nicht sinnvoll, denn er verkennt, dass das System EU und das System USA in vielerlei Hinsicht elementare Unterschiede aufweisen. Hierzu zählen unter anderem die Art, das Selbstverständnis und die Rolle politischer Akteure; die Funktionen und Wirkungsweisen von Institutionen; die Entscheidungsfindungsprozesse und die Implementierung von Entscheidungen; Identitätsbildung und historisch gewachsene Erfahrungen. Die EU ist trotz ihrer teilweise staatsähnlichen Funktionen nicht mit einem Staat vergleichbar (vgl. Reinhard 1999). Sie verfügt über eine, nur vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Entwicklungsgeschichte und der sie prägenden Interessen nachvollziehbare, eigene Organisationsform und Identität. Entsprechend eigen ist ihre Art die internationale Politik mitzugestalten.

HOHE ERWARTUNGEN AN DIE INTERNATIONALE HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Seitens der Bevölkerung der EU stoßen die GASP und die ESVP auf Zustimmung. Die öffentlichen Proteste und Großdemonstrationen in europäischen Staaten gegen den Krieg im Irak wurden als „Signal für die Geburt einer europäischen Öffentlichkeit“ (Habermas und Derrida 2003) bezeichnet. Diese Öffentlichkeit hat sich gleichwohl schon wesentlich früher herausgebildet und erhöht den Erwartungsdruck hinsichtlich der globalen Handlungsfähigkeit der EU. Innerhalb der EU-15 liegt der Zustimmungswert der Bevölkerung zur GASP seit 1994 kontinuierlich über 60 Prozent. Eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik erhielt im Frühjahr 2003 74 Prozent Zustimmung. Entscheidungen zu Verteidigungsangelegenheiten sind nach Meinung von 50 Prozent der Bürger auf europäischer Ebene zu treffen, während 46 Prozent hierfür der nationalen Ebene den Vorzug geben (vgl. Eurobarometer 2003 und German Marshall Fund 2003). Doch kann sich mit Blick auf die Erweiterung und die damit verbundene Zunahme von Akteuren und Interessen dieser Trend fortsetzen, oder wird es möglicherweise zu einer Verlangsamung oder gar Infragestellung der GASP und ESVP kommen? Die ersten Erkenntnisse bei der Zusammenarbeit mit den neuen Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP deuten auf deren weitgehende Unterstützung für dieses Integrationsprojekt hin (vgl. Regelsberger 2003b). Die Gretchenfrage stellt sich dahingehend, wie es die neuen Mitglieder bei der Vertiefung der Integration und insbesondere bei der verteidigungspolitischen Kooperation im Rahmen der EU halten. Nicht nur aus diesem Grund wird über flexible Handlungsformen für

die GASP und ESVP nachgedacht, die es einigen Mitgliedstaaten erlauben, weiter zu gehen als andere. Ein zweiter entscheidender Grund liegt in den unterschiedlichen Fähigkeiten und der keineswegs einheitlichen Bereitschaft aller EU-Mitgliedstaaten, die militärische Integration auszubauen.⁶ Um der hohen Komplexität der internationalen Sicherheitspolitik (vgl. Reiter 2003) als gestaltender Akteur zu entsprechen, kann sich die EU aber nicht nur auf Teilfähigkeiten beschränken. Durch eine Differenzierung der Integration können Möglichkeiten geschaffen werden, um trotz der wachsenden Mitgliederzahl und all der damit verbundenen Faktoren dennoch handlungsfähig zu bleiben.

DREI ENTWICKLUNGSSZENARIEN

Für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird es von entscheidender Bedeutung sein, dass sich Deutschland, Frankreich und Großbritannien zusammenfinden. Welche weiteren EU-Mitgliedstaaten sich dieser Avantgarde anschließen können, wird letztendlich von deren Bereitschaft zu weiter reichenden Schritten zum Ausbau ihrer Fähigkeiten abhängen. Welche Entwicklungsszenarien sind zu berücksichtigen?

- Szenario 1: Die EU-Mitgliedstaaten bewegen sich bei ihren außen- und sicherheitspolitischen Aktivitäten weitestgehend innerhalb des Vertragsrahmens. Koalitionenbildung außerhalb des Vertrags ist selten.
- Szenario 2: Die EU-Mitgliedstaaten bewegen sich bei ihren außen- und sicherheitspolitischen Aktivitäten sowohl innerhalb wie außerhalb des Vertragsrahmens. Koalitionenbildung außerhalb des Vertrags findet regelmäßig statt.
- Szenario 3: Die EU-Mitgliedstaaten bewegen sich bei ihren außen- und sicherheitspolitischen Aktivitäten meistens außerhalb des Vertragsrahmens. Koalitionenbildung ist das bestimmende Grundmuster. Zu Beginn des Jahres 2004 erscheint das zweite Szenario als das der Realität am nächsten. Nachdem bereits in der Vergangenheit wichtige Integrationssschritte nur von einer begrenzten Zahl an Mitgliedstaaten umgesetzt wurden (Schengen, Währungsunion), wird Differenzierung zum zentralen Bestimmungsmerkmal der erweiterten EU werden. Die integrationswilligen Mitgliedstaaten müssen hierzu ihre Zusammenarbeit in einzelnen alten und neuen Politikfeldern vertiefen. Entsprechend ihrer Interessenlage werden sie abwägen, welche Entwicklung ihnen jeweils förderlich erscheint und wo für sie die Kosten-Nutzen-Analyse den entscheidenden Mehrwert verspricht.

LITERATUR

- Algeri, F.: Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.): Europa Handbuch. Gütersloh, 3. Auflage 2004 (im Erscheinen)
- Algeri, F.: Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Erweiterter Handlungsspielraum für die GASP. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.): Nizza in der Analyse. Gütersloh, 2. Aufl. 2001
- Allen, T.: Die erweiterte EU. Ein Handelsriese. Eurostat: Statistik kurz gefasst. Außenhandel. Thema 6, Nr. 5, Luxemburg 2001

Bertelsmann Foundation (Hrsg.): Enhancing the European Union as an international security actor. A strategy for action. Gütersloh 2000

Bundesakademie für Sicherheitspolitik: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff. Hamburg 2001

Eurobarometer: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Nr. 59. Brüssel 2003

Europäische Sicherheitsstrategie: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Brüssel 2003 (<http://www.consilium.eu.int/solana/docs/031208ESSIIDE.pdf>)

Eurostat: Außen- und Intrahandel der Europäischen Union. Statistisches Jahrbuch. Luxemburg 2003

German Marshall Fund of the United States und Compagnia di San Paolo: Transatlantic Trends 2003

Habermas, J. und Derrida, J.: Unsere Erneuerung. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31. Mai 2003, S. 33

Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung: Konfliktbarometer 2003. 12. jährliche Konfliktanalyse. Heidelberg 2003

Nuttall, S.: European Foreign Policy. Oxford 2000

Nuttall, S.: European Political Cooperation. Oxford 1992

Regelsberger, E.: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2002/3. Bonn 2003 (Regelsberger 2003a)

Regelsberger, E.: The impact of EU enlargement on the CFSP. Growing homogeneity of views among the twenty-five. In: CFSP Forum, 3/2003, S. 3–7 (www.fornet.info) (Regelsberger 2003b)

Reiter, E. (Hrsg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2003. Hamburg u.a. 2003

Reinhard, W.: Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 1999

ANMERKUNGEN

¹ Solidaritätsbekundungen gegenüber den Vereinigten Staaten und zur transatlantischen Gemeinschaft wurden in einem offenen Brief von acht Ländern (Dänemark, Großbritannien, Italien, Spanien, Portugal, Polen, Tschechien und Ungarn) im Januar 2003 und im darauffolgenden Monat von den zehn Staaten der Vilnius-Gruppe (Albanien, Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, Rumänien, Slowakei und Slowenien) geäußert.

² Ich danke Simone Weske für die Zusammenstellung des Datenmaterials.

³ Ohne Intra-EU-15-Handel.

⁴ Ohne Intra-EU-15-Handel.

⁵ Vgl.: http://www.europa.eu.int/comm/echo/statistics/echo_en.htm

⁶ Vgl. hierzu insbesondere die Rolle der neutralen und nicht der NATO zugehörigen EU-Staaten Dänemark, Finnland, Irland, Österreich und Schweden.

UNSER AUTOR



Franco Algeri war nach seinem Studium wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik in Bonn (1992–1994). Seit 1994 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centrum für angewandte Politikforschung (C-A-P) der Ludwig-Maximilians-Universität München; verantwortlich ist er für die Forschungsbereiche „Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“ sowie „Beziehungen EU – Asien“. Franco Algeri ist Lehrbeauftragter am Geschwister-Scholl-Institut der Universität München und hat zudem eine Gastprofessur an der Renmin-Universität in Peking inne.