

**Die Weiterentwicklung der
Gemeinsamen Außen- und
Sicherheitspolitik im Entwurf
des Vertrages über eine
Verfassung für Europa und
deren Bedeutung für die
Europäisierung der
österreichischen
Sicherheitspolitik am Weg von
der Neutralität zur Integration
(Stand: März 2004)**

Rupert Stadlhofer

1. Einleitung

Die Europäische Union entwickelte sich in den letzten Jahren immer mehr zu einem „Staatenverbund“ und macht nun auch Anstrengungen, in der Welt nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht, sondern auch in politischer Hinsicht ein „global player“ zu werden. Dazu braucht die Union ein einheitliches Auftreten in der Welt, u.a. eine Gemeinsame Außenpolitik. Teil der Außenpolitik ist die Sicherheitspolitik, die damit auf die europäische Ebene gehoben wird, was insbesondere in Österreich verfassungsrechtliche und neutralitätsrechtliche Fragen aufwirft.

Die Welt um Österreich hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Was früher undenkbar erschien, ist plötzlich Realität. Ein Vertragspartner des Staatsvertrages von Wien existiert nicht mehr, die Konfrontation der beiden Blöcke NATO und Warschauer Pakt wurde ohne Gewaltanwendung beendet, ja letzterer hörte auf zu bestehen. Österreich, das bis 1989 in Europa als „Puffer“ zwischen Ost und West lag, liegt auf einmal wieder im Zentrum des Kontinents. Dass diese Veränderungen um Österreich herum auch ihren Niederschlag in der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik finden müssen, liegt auf der Hand. Doch es scheint so, als wären sich manche Verantwortungsträger dieser Tatsache nicht bewusst. In den letzten Jahren hat die Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mehr Fortschritte gemacht als in den 50 Jahren davor. Erst die Entwicklung der Sicherheitspolitik im Rahmen der Europäischen Union scheint bei manchem Politiker zu einem Umdenken geführt zu haben.

Die Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik (GASP) und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) haben auch in Österreich zu einer Diskussion über die künftige sicherheitspolitische Ausrichtung geführt. Über alle Parteigrenzen hinweg ist man sich einig, dass die Zukunft der österreichischen Sicherheitspolitik von der Entwicklung der Europäischen Union abhängig sein wird.

Im folgenden sollen die Entwicklung der GASP und der ESVP dargestellt, die Arbeiten insbesondere der Arbeitsgruppe „Verteidigung“ des Europäischen Konvents zusammengefasst und mögliche Auswirkungen auf Österreich skizziert werden.

2. Die Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist integraler Teil der europäischen Außenpolitik, oder um es mit den Worten von Peter Hain, dem britischen Konventsvertreter zu sagen: *"Defence policy is the hard end of foreign policy"*. Die Entwicklung einer funktionierenden ESVP stellt nach der Vollendung der wirtschaftlichen Union eine der wichtigsten politischen Herausforderungen für die Europäische Union (EU) dar. Die EU, die bereits die größte globale Wirtschaftsmacht ist, hat noch nicht die Fähigkeit, auf dem Gebiet der Außen- und Verteidigungspolitik als geeinte Macht zu handeln.

Dies ist erklärbar, wenn man die Strukturen der EU betrachtet. Die gegenwärtige Europäische Union lässt sich in einen Kern (Säule I) und in eine durch die Regierungszusammenarbeit in der Innen- und Außenpolitik geprägte Peripherie (Säulen II und III) einteilen: Der Kern ist der europäische „Staat“, der im Wesentlichen den Kompetenzbereich der EG mit der Wirtschafts- und Währungsunion darstellt. Der politische Modus der Säule I ist die „europastaatliche“ Lösung, die Säulen II (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und III (Justiz und Innere Angelegenheiten) markieren lediglich die Europäisierung der Politik. Eine substantielle Politikintegration mit supranationalen Entscheidungsstrukturen hat sich bisher also allein im Themenspektrum der Maastrichter Säule I entwickelt. Die Säulen II und III stehen für Politik in der Art herkömmlicher Zusammenarbeit zwischen souveränen Staaten und setzen in der Säule II die ältere Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) als Regime fort. Für die Säulen II und III ist der Primat der

nationalstaatlichen Souveränität die maßgebliche Tatsache. Entscheidungen fallen allein im Konsens jener Staaten, die ihre Diplomatie und ihre Militärstrukturen im Sinne der GASP harmonisieren wollen. EU-Staaten, die dabei nicht mitmachen, dürfen teilnehmen und mitreden, mitentscheiden dürfen sie nicht (vgl. Hartmann 2001, 26ff).

Zukünftig soll die EU allerdings in die Lage gebracht werden, im Rahmen ihrer umfassenden Sicherheitspolitik nötigenfalls auch mit militärischen Mitteln die Stabilität und Sicherheit in Europa und im europäischen Umfeld sicherzustellen und autonom Krisen und Konflikte zu bewältigen. Zur Erreichung dieser Ziele gab es in den letzten 15 Jahren bedeutende Entwicklungsschritte.

2.1. Der Vertrag von Maastricht (1992)

Dass eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) entwickelt werden sollte, wurde erstmals bei den Verhandlungen anerkannt, die zum Vertrag von Maastricht geführt haben. Als Ziele der GASP wurden u.a. genannt:

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

Gemäß Art. P Abs. 2 EUV in der Fassung des Vertrages von Maastricht (1992) ersetzte die GASP im Rahmen der „Zweiten Säule“ die bisherige EPZ im Rahmen der EWG, die seit 1970 informell und unverbindlich gemäß Art. 30 der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) geübt wurde. Durch den Maastrichter Vertrag über die Europäische Union wurden im Rahmen der Gemeinsamen Außen-

und Sicherheitspolitik erstmals *eine Verantwortung der Union in allen Fragen der Sicherheit und eine verteidigungspolitische Perspektive* vertraglich verankert (Art. J. 4).

2.2. Der Vertrag von Amsterdam (1997)

Da die Außenpolitik für die meisten Mitgliedstaaten einen Kernbereich ihrer nationalen Souveränität darstellt, ist die Schaffung einer wirklich gemeinsamen Außenpolitik ein langfristiges Ziel, dem man sich nur schrittweise nähern konnte. In Amsterdam konnten gewisse Reformen erzielt werden, die sich auf zwei wesentliche Schwachstellen der bisherigen GASP beziehen:

- die Beeinträchtigung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der Union durch die Verpflichtung zur einstimmigen Beschlussfassung und;
- die mangelnde Kontinuität in der Vorbereitung und Durchführung von GASP-Entscheidungen.

Die Artikel 11 bis 28¹ des Vertrages über die Europäische Union wurden speziell der GASP gewidmet (Titel V). Die Gesamtkohärenz der gemeinsamen Außenpolitik sollte durch eine stärkere Bestimmung über die politische Solidarität der Mitgliedstaaten sowie durch die intensivere Einbindung des Europäischen Rates in die

¹ Artikel 17 EU-Vertrag

„(1) Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfasst sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik im Sinne des Unterabsatzes 2 gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat [Anmerkung: Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Kommission] dies beschließt. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten einen solchen Beschluss gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen ...“

„(2) Die Fragen, auf die in diesem Artikel Bezug genommen wird, schließen humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen ein.“ (sog. Petersberg – Aufgaben)

GASP erhöht werden. Der Europäische Rat kann seit Amsterdam in Bereichen, in denen wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedstaaten bestehen, so genannte „Gemeinsame Strategien“ festlegen. Im Rahmen dieser Gemeinsamen Strategien kann der Rat in der Folge mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Im Bereich der Gemeinsamen Verteidigungspolitik verankerte der Vertrag von Amsterdam die Petersberg-Aufgaben als Aufgaben der Union, wobei die EU hierzu die WEU zur Ausarbeitung und Durchführung dieser Aufgaben in Anspruch nehmen konnte. Damit war die vertragliche Grundlage für den operativen Aufbau der ESVP gelegt.

Die Petersberg-Aufgaben umfassen die gesamte Bandbreite militärischer Einsätze, von der Katastrophenhilfe bis zu friedensschaffenden Kampfeinsätzen zur Krisenbewältigung.

Die Petersberg-Aufgaben wurden definiert als:

- humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, (Humanitarian and Rescue tasks);
- friedenserhaltende Aufgaben, (Peace-keeping tasks);
- Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen (Tasks of combat forces in crisis management (incl. Peace-making)).

Der Vertrag gewährleistete auch jenen Mitgliedstaaten, die wie Österreich nicht gleichzeitig Vollmitglieder der WEU waren, an solchen Aktionen sowie an deren Planung und Beschlussfassung voll und gleichberechtigt teilzunehmen. Bereits in Amsterdam war die Einbeziehung der Petersberg-Aufgaben in den Vertrag vorrangiges Anliegen Österreichs, da dadurch die Krisenmanagementkapazität der Union wesentlich ausgebaut werden konnte.

2.3. Europäischer Rat in Helsinki (1999)

Aufgrund der Erfahrungen des Kosovo-Konfliktes hat der Europäische Rat in Köln im Juni 1999 basierend auf Artikel 17 EUV folgendes erklärt:

„Die Union muss die Fähigkeit zu autonomem Handeln, gestützt auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten, sowie die Mittel und die Bereitschaft besitzen, dessen Einsatz zu beschließen, um – unbeschadet von Maßnahmen der NATO – auf internationale Krisensituationen zu reagieren.“

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Helsinki im Dezember 1999 wurde diese politische Vorgabe des Europäischen Rates von Köln umgesetzt.

Hat der Artikel 17 noch die Inanspruchnahme der operativen Kapazitäten der Westeuropäischen Union insbesondere für Petersberg–Aufgaben vorgesehen, besagte nun das in Helsinki festgeschriebene Planziel (Headline Goal), dass die EU bis 2003 in der Lage sein soll, zur Durchführung sämtlicher Arten von Petersberg–Missionen Truppen in einer Stärke von 50.000 – 60.000 Personen binnen 60 Tagen für eine Mission mit mindestens einjähriger Dauer aufzustellen. Weiters müssen die Mitgliedstaaten in der Lage sein, in kleinerem Umfang Streitkräfte zur raschen Reaktion auf Krisen zu verlegen. Diese Kräfte müssen militärisch durchhaltefähig sein und über die erforderlichen Fähigkeit im Bezug auf Streitkräfteführung und strategische Aufklärung, die entsprechende Logistik, andere Kampfunterstützungsdienste und gegebenenfalls auch über Komponenten der See- und Luftstreitkräfte verfügen.

2.4. Der Vertrag von Nizza (2000)

Die Weiterentwicklung der ESVP war seit dem Unionsvertrag von Amsterdam und den richtungsweisenden Beschlüssen der Europäischen Räte von Köln und Helsinki Gegenstand intensiver Arbeiten im Rahmen der EU. Diese ermöglichten es, dass in Zusammenhang mit der Annahme des neuen EU-Vertrages beim Europäischen Rat von Nizza im Dezember 2000 auch ein umfassendes Paket von Maßnahmen und Beschlüssen im Bereich der ESVP verabschiedet werden konnte. Ein von den Benelux-Staaten und Italien eingebrachter Vorschlag zur Anpassung des Vertrages über die Europäische Union an die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat weitgehende Zustimmung gefunden. In Art. 17 EUV wurden alle Hinweise auf die WEU gestrichen, stattdessen wurde auf die NATO hingewiesen. Das Maßnahmenpaket wurde konsequent und systematisch umgesetzt und weiterentwickelt, so dass der Europäische Rat in Laeken im Dezember 2001 einen Beschluss über die grundsätzliche Einsatzbereitschaft der Union fassen konnte. Dies bedeutete allerdings noch nicht, dass die EU tatsächlich im Stande ist, autonom Krisenmanagement-Operationen durchzuführen. Dennoch hat die EU in den letzten vier Jahren beim Aufbau der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mehr Fortschritte gemacht als in den vergangenen 50 Jahren.

Seit dem Vertrag von Amsterdam hat sich die GASP mit großer Geschwindigkeit entwickelt. Die EU hat für die ESVP Änderungen in der Arbeitsweise bestehender Gremien vorgenommen sowie neue Gremien und Strukturen geschaffen.

An erster Stelle ist die Umwandlung des früheren Politischen Komitees in das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK; Political and Security Committee – PSC) zu nennen. Es tagt in zwei Formationen: als Brüsseler PSK auf Botschaferebene mit in der Regel zwei Treffen pro Woche und in geringerer Frequenz auf der Ebene der Politischen Direktoren der Mitgliedstaaten (Hauptstadtformation). Im PSK werden außen- und

sicherheitspolitische Fragen erörtert und zur Entscheidung durch die politische Ebene vorbereitet. Es hat eine zentrale Rolle bei der Festlegung der Reaktion der Union auf eine Krise und deren Umsetzung, indem es dazu die politische Kontrolle und strategische Leitung wahrnimmt.

Auf militärischer Seite sind ein Militärausschuss (EUMC) und ein Militärstab (EUMS) eingerichtet worden. Der Militärausschuss setzt sich zusammen aus den Generalstabschefs der Mitgliedstaaten, die vor Ort durch militärische Delegierte vertreten werden. Der Militärausschuss berät das PSK militärisch, gibt ihm gegenüber Empfehlungen ab, nimmt die militärische Leitung aller militärischen Aktivitäten wahr und legt Leitvorgaben für den Militärstab fest. Der Militärstab hat die drei operativen Hauptfunktionen der Frühwarnung, Lagebeurteilung und strategischen Planung.

Auf ziviler Seite ist ein Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM) eingesetzt worden. Er entwickelt und setzt zivile Planziele um und gibt Empfehlungen und Stellungnahmen an das PSK und andere Ratsgremien.

Seit November 2000 haben mehrere Konferenzen über die Bereitstellung militärischer Fähigkeiten stattgefunden. Dabei konnten erfolgreiche Beiträge der einzelnen Staaten zur Erreichung des Helsinki Headline Goal verzeichnet werden. Nach Prüfung des Streitkräftekatalogs wurde festgestellt, dass die Europäische Union bis zum Jahr 2003 in der Lage sein wird, anspruchsvolle Operationen durchzuführen.

In weiterer Folge hat die EU mit der NATO ein Abkommen geschlossen, das den Rückgriff der EU auf Kapazitäten der NATO ermöglicht. Da vor allem 11 der 15 Mitgliedstaaten der EU zugleich auch Mitglieder der NATO sind, sollen hier keine doppelten Strukturen geschaffen werden. EU und NATO haben wiederholt deutlich gemacht, dass vor allem diejenigen Mitgliedstaaten, die beiden Organisationen angehören, aus politischen und finanziellen Gründen („single set of forces“) auf eine enge Abstimmung der Streitkräfteentwicklungen in NATO und EU achten werden. Dadurch

soll sichergestellt werden, dass sich die in EU und NATO vorgenommenen Verbesserungen militärischer Fähigkeiten „gegenseitig verstärken“. Die ESVP soll die NATO nicht ersetzen, sondern ergänzen und durch ein handlungsfähigeres Europa zur „strategischen Partnerschaft“ zwischen EU und NATO beitragen.

Ende 2002 gelang es, diese strategische Partnerschaft durch den Abschluss von EU-NATO-Dauervereinbarungen zu festigen, und Mitte März 2003 wurde das Gesamtpaket von EU-NATO-Vereinbarungen finalisiert. Die Dauervereinbarungen erlauben der EU den Rückgriff auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten. Unter anderem hat die EU jederzeit und ohne vorherigen Beschluss des NATO-Rats Zugang zu den Planungskapazitäten der Allianz. Das Paket wird in Kurzform auch als „Berlin Plus“ bezeichnet (der Begriff geht auf ein 1996 in Berlin durchgeführtes Treffen des NATO-Rats zurück). Der erfolgreiche Abschluss der Berlin Plus-Vereinbarungen ist als wichtiger Schritt zu einer strategischen Partnerschaft zwischen EU und NATO zu werten, wobei die EU-Truppe nur zum Einsatz kommen soll, falls sich die NATO nicht engagiert.

Als erste militärische Operation startete die EU die Operation „Concordia“. Die EU übernahm das Kommando über die Friedenstruppe in der ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien. Die enge Bindung an die NATO wird unter anderem dadurch sichtbar, dass im Einvernehmen mit der NATO der stellvertretende alliierte Oberkommandierende für Europa (DSACEUR) zum Operation Commander für die Operation ernannt wurde und das Hauptquartier des Operation Commanders im NATO-Oberkommando in Mons (SHAPE) eingerichtet wurde.

2.5. Wo steht die ESVP heute?

Weniger als fünf Jahre nach dem Europäischen Rat von Köln und Helsinki ist die ESVP nunmehr operativ. Die EU hat in dieser vergleichsweise kurzen Zeit die Institutionen und Mechanismen

aufgebaut, die die Handlungsfähigkeit der Union im Bereich Krisenmanagement und Konfliktprävention sichern.

- Auf dem ER Kopenhagen konnte nach über zweijährigen Bemühungen eine Einigung über die EU-NATO-Dauervereinbarungen erreicht werden, die unter dem Stichwort „Berlin Plus“ bekannt sind. Damit wurde die Grundlage für eine strategische Partnerschaft zwischen beiden Organisationen geschaffen.
- Am 1. Januar 2003 hat die Polizeimission der Europäischen Union (EUPM) in Bosnien und Herzegowina (BiH) ihre Tätigkeit aufgenommen. Sie schließt sich an die Mission der Internationalen Polizeieinsatztruppe der Vereinten Nationen an. Entsprechend den allgemeinen Zielen des Abkommens von Dayton/Paris bemüht sich die EUPM darum, Bosnien und Herzegowina mit eigenen tragfähigen Polizeistrukturen auszustatten, die im Einklang mit bewährten europäischen und internationalen Praktiken stehen. Hierzu führt sie insbesondere Beobachtungs-, Beratungs- und Überprüfungstätigkeiten durch. Die Mission ist auf drei Jahre befristet.
- Am 31. März 2003 hat die Europäische Union die Militäroperation CONCORDIA in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien eingeleitet. Dieser Beschluss erfolgte aufgrund eines Ersuchens von Präsident Trajkovski und stützte sich auf die Resolution 1371 des VN-Sicherheitsrates. Diese EU-geführte Operation löste eine NATO-Operation ab, die am 31. März endete, und dauerte bis zum 15. Dezember 2003. Für diese Operation wurden, wie oben angeführt, die Mittel und Fähigkeiten der NATO genutzt, was durch den Abschluss der Beratungen über die Vereinbarungen zwischen der EU und der NATO ermöglicht wurde. Das Hauptziel der Operation bestand darin, zur Schaffung eines stabilen und sicheren Umfelds beizutragen und die Umsetzung des Rahmenabkommens von Ohrid vom August 2001 zu ermöglichen. Die Operation war ein Beitrag zu den Bemühungen, das Land beim Aufbau von Frieden, Demokratie und Wohlstand zu unterstützen und es so zum

Bestandteil einer Region stabiler Länder zu machen, in der eine internationale Sicherheitspräsenz nicht länger erforderlich ist.

- Im Juni 2003 wurde von der Europäischen Union (EU) eine militärische Operation in der Demokratischen Republik Kongo eingeleitet. Die Operation, die den Code-Namen ARTEMIS trug, wurde im Einklang mit der Resolution 1484 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (vom 30. Mai 2003) und der Gemeinsamen Aktion des Rates vom 5. Juni 2003 durchgeführt. In der VN-Resolution wurde die Verlegung einer multinationalen Eingreiftruppe nach Bunia (Region Ituri in der Demokratischen Republik Kongo) genehmigt. Sie sollte unter anderem zur Stabilisierung der Sicherheitsbedingungen und zur Verbesserung der humanitären Lage in Bunia bis zum Eintreffen der UN-Truppen beitragen. Die Operation endete offiziell am 1. September 2003.
- Seit 15. Dezember 2003 wurde, entsprechend den Zielen des Rahmenabkommens von Ohrid und in enger Partnerschaft mit den mazedonischen Behörden, durch die Europäische Union die EU-Polizeimission PROXIMA in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien eingerichtet (Gemeinsame Aktion 2003/681/GASP des Rates). Der Ministerpräsident der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien hat die EU ersucht, die Verantwortung für eine größere Rolle in der Polizeiarbeit zu übernehmen und eine EU-Polizeimission in die Wege zu leiten. Sie ist zunächst auf einen Zeitraum von zwölf Monaten angelegt. PROXIMA ist Teil des umfassenden Engagements der Europäischen Union im Hinblick auf die Unterstützung der mazedonischen Regierung in ihren Bemühungen, der Integration in die EU näher zu kommen.

Die Polizeimission der EU in Bosnien und Herzegowina, die Operation CONCORDIA, die Operation ARTEMIS und die Mission PROXIMA sind konkrete Beweise für die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und für

den Beitrag der EU zu den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um Stabilität und Sicherheit. Sie waren und sind wichtige Bewährungsproben für die neu geschaffenen Strukturen und Verfahren.

Schließlich hat der ER Kopenhagen die Bereitschaft der EU erklärt, die Führung einer militärischen Operation in Bosnien-Herzegowina in Nachfolge der NATO-Operation SFOR zu übernehmen. Es ist geplant, ähnlich der Operation CONCORDIA in FYROM auf NATO-Mittel und Fähigkeiten gemäß dem Berlin-Plus-Abkommen zurückzugreifen.

Es kann festgestellt werden, dass die EU tatsächlich dabei ist, entscheidende Fortschritte in ihrer militärischen Handlungsfähigkeit zu machen. Die ESVP ist nicht länger nur ein Projekt, sondern Wirklichkeit im Sinne eines aktiven Krisenmanagements.

2.5.1. Die EU in der Irak-Krise

Das Bild, das die EU allerdings in der Irak-Krise abgab, hat die europäischen Schwarzmalerei und Totengräber der GASP in ihrer Skepsis bestärkt, ob es der EU je gelingen wird, sich zu einem ernstzunehmenden Spieler im internationalen System zu entwickeln. Man kann allen denen zustimmen, die das europäische Glas im Lichte der jüngsten Erfahrungen als bestenfalls halbvoll bezeichnen würden.

Der Irak-Konflikt hat nicht nur die transatlantischen Beziehungen in eine überaus ernste Krise geführt, sondern auch und insbesondere große Unstimmigkeiten unter den europäischen Staaten aufgezeigt und verstärkt. Es wurde offensichtlich, wie gering die Gemeinsamkeiten der Europäer dann sind, wenn es um ernste Fragen geht und nicht nur um Rhetorik. In der Frage, ob beziehungsweise wann und unter welchen Umständen ein Krieg geführt werden soll, haben sich tiefe Risse aufgetan, die nicht nur auf konkrete wahltaktische Überlegungen zurückgeführt werden können (vgl. 2003, S. 317 Reiter).

Es erhebt sich die Frage, wie unter diesen Voraussetzungen eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union weiterentwickelt werden kann? Auf den ersten Blick spricht tatsächlich einiges dafür, der EU eine negative Prognose zu erstellen:

- Die EU - und das gilt für zahlreiche Partner - hat in der öffentlichen Diskussion schon sehr früh divergierende nationale Positionen reflektiert. Ergebnis war ein Prozess des Widerspruchs, der - zumindest im EU-Rahmen - noch mögliche Kompromissansätze verbaute. Dabei wurde in einigen krassen Fällen die seit Jahrzehnten bewährte Methode der gegenseitigen Abstimmung in eklatanter Weise missachtet: das gilt v.a. für die bekannten Briefe der Acht und der Zehn.
- Trotz Einigkeit im Ziel - Entwaffnung Saddam Husseins, Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Waffeninspektionen unter VN-Mandat - hat die EU es nicht vermocht, sich unter den 15 darüber zu einigen, wie viel Zeit den Inspektoren realistisch gegeben werden soll. Hinzu kam allerdings, dass schon sehr frühzeitig die ursprüngliche gemeinsame Zielsetzung bei einigen Partnern durch andere Ziele, v.a. Regimewechsel, überlagert wurde, was größtenteils nicht von VN-Resolution 1441 oder anderen Resolutionen abgedeckt war.
- Im Sicherheitsrat standen sich Deutschland und Frankreich auf der einen und Spanien und Großbritannien auf der anderen Seite als Protagonisten der jeweiligen Positionen gegenüber.

Zunächst führt uns der Irakkrieg überdeutlich vor Augen, dass die Frage von Krieg und Frieden - selbstverständlich, so möchte ich anfügen - ein Residuum nationaler Souveränität bleibt - und bis auf weiteres bleiben wird. Sie wird die letzte Bastion sein, die im Prozess der Integration fallen wird. Die Krise zeigt aber auch in aller Deutlichkeit, dass jeder einzelne europäische Staat - das gilt auch für die Größten, allein oder in wechselnder Allianz - seine Interessen nicht mehr wirksam durchsetzen kann. Aus Sicht des engsten

transatlantischen Partners, der USA, stellt sich Europa vor allem gespalten dar, kurz als unzuverlässiger, weil weitgehend handlungsunfähiger Partner. Das gilt bereits für die EU-15, es wird umso mehr gelten für die EU-25.

2.6. Die Weiterentwicklung der ESVP

Die EU erkannte, dass dieses Bild einer Korrektur bedarf, und die Krise des vergangenen Jahres hat die Erkenntnis vieler Entscheidungsträger in Europa geschärft, dass Europa einen substantiellen Schritt zu mehr Integration, auch und gerade im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, machen muss. Nur gemeinsam, als handlungsfähige Europäische Union, wird die EU eine Chance haben, sich den neuen Herausforderungen im 21. Jahrhundert zu stellen und als erstzunehmender Spieler zu behaupten.

Bei positiver Sichtweise hat die Irak-Krise die Weiterentwicklung der EU, gerade im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, weiter dynamisiert. Voraussetzung ist jedoch, dass die europäischen Regierungen den politischen Willen entwickeln, die gegebenen Umstände für weitgehende Reformen zu nutzen, und entsprechende Reformprozesse in Gang zu bringen. Natürlich braucht die Ausbildung eines gemeinsamen politischen Willens und gemeinsamer politischer Überzeugungen Zeit, wahrscheinlich sogar viel Zeit. Dennoch lehrt uns die Geschichte der europäischen Integration, dass gerade die Entwicklung vertiefter Strukturen, gerade das Mehr an tatsächlicher Integration, wiederum politisches Bewusstsein verändert – es herrscht ein Wechselwirkungsprozess. Die EU darf in ihrem Reformmehrgeiz nicht nachlassen, sondern muss sich weiter an der Vision einer gemeinsamen Außenpolitik, an integrierten Instrumenten gemeinsamer Sicherheit und Verteidigung orientieren. Es wäre falsch zu sagen: Weil die Krise im Irak gezeigt hat, dass der Wille zu gemeinsamem politischem Handeln in wichtigen Kernfragen noch nicht vorhanden war, ist die Weiterentwicklung der europäischen Institutionen Illusion (vgl. Schaefer 2003, S. 3). Jedenfalls muss die Entwicklung gemeinsamer, supranationaler Strukturen und effizienter

Entscheidungsverfahren im Rahmen einer europäischen Sicherheitsdiskussion vorangetrieben werden.

2.6.1. ESS - Eine Strategie für Europas Sicherheit

Ein Fortschritt im Rahmen der GASP und ESVP, in der Entwicklung hin zu einem geeinten Europa, war die Annahme der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS). Nach dem Fiasko in der Irak-Frage und einer Dauer-Uneinigkeit in außen- und sicherheitspolitischen Fragen, hat sich die EU während der Brüsseler Sitzung des Europäischen Rates im Dezember 2003 zum ersten Mal auf eine eigene ESS geeinigt. „*Das ist ein Fahrplan für die strategische Rolle Europas in der Welt*“, bezeichnete der Hohe Repräsentant der GASP sein Papier mit dem Titel: *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt*.

Dieser Durchbruch bei der gemeinsamen Sicherheitspolitik, die seit dem Maastricht-Vertrag als Ziel der Gemeinschaft formuliert wurde, war insofern bemerkenswert, als die Verabschiedung einer europäischen Verfassung zunächst gescheitert war, aber die EU-Staaten eine engere Kooperation in der Sicherheitspolitik vereinbart haben.

Die ESS kann als ein weiterer Meilenstein in der Entwicklung der GASP und ESVP bezeichnet werden. Zum ersten Mal definiert Europa seinen Platz in der Welt und die eigenen Interessen. Ebenfalls zum ersten Mal bezeichnet die EU sich selbst als „globalen Akteur“.

Durch fünf Bedrohungen sieht die Gemeinschaft der 25 ihre Sicherheit herausgefordert:

- Den Terrorismus;
- Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen;
- Regionale Konflikte;
- Das Scheitern von Staaten und
- Die organisierte Kriminalität.

Anders als die US-Regierung, die unlängst ein ähnliches Papier vorgelegt hat, wählt die EU einen vielschichtigen Ansatz, um diese Probleme zu lösen. Militärische Mittel sind demnach nur ein Weg, Europas Sicherheit und Interessen zu bewahren. Vielmehr setzt die EU auf ein frühzeitiges, präventives Engagement.

Der transatlantische Nachbar wird zwar als einzige Weltmacht anerkannt, allerdings mahnen die Regierungschefs von diesseits des Atlantiks auch: „Kein Land ist in der Lage, die komplexen Probleme der heutigen Welt alleine zu lösen.“ Deswegen setzt die EU auf multilaterale Organisationen und Ansätze. In dem Sinne wird dann auch die UN-Charta als grundlegender Rahmen für die internationalen Beziehungen bezeichnet.

Beim EU-Gipfel in Brüssel wurde der GS/HR auch beauftragt, in Abstimmung mit der Kommission, konkrete Vorschläge zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie vorzulegen. Dabei ging es zunächst unter anderem um einen wirklichen Multilateralismus mit den Vereinten Nationen als Kern, den Kampf gegen den Terrorismus, eine Strategie gegenüber der Region des Nahen Ostens und eine umfassende Politik gegenüber Bosnien-Herzegowina.

Der „Zwitter-Charakter“ der ESVP zwischen Integration und nationaler Souveränitätswahrung bleibt jedoch erhalten. Der Weg ist also weiterhin steinig, aber er dürfte inzwischen unumkehrbar sein: EU-Europa wird mehr für seine eigene Sicherheit verantwortlich sein als jemals zuvor, und die europäische Politik muss die Voraussetzungen dafür verbessern, diese Rolle auch auszufüllen.

3. Die Ergebnisse des Europäischen Konvents im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union

Einen wesentlichen Schritt in der Weiterentwicklung der ESVP stellten die bereits 2002 begonnenen Verhandlungen um eine neue EU-Verfassung im Rahmen des Konvents dar. Als der Vorsitzende des Europäischen Konvents, Valérie Giscard d'Estaing, im Juli 2003 den fertiggestellten Verfassungsentwurf der italienischen Ratspräsidentschaft übergab, markierte dies den Abschluss eines Prozesses, der in der Geschichte der europäischen Integration bisher einmalig ist und in mancher Hinsicht an die großen Konstitutionalisierungsprozesse des 19. Jahrhunderts erinnert (vgl. Bien 2003, S.1). Zwar konnte nicht über alle weitreichenden Ideen innerhalb des Konvents Einigkeit erzielt werden, der vorgelegte Verfassungsentwurf enthält aber doch eine Fülle signifikanter Veränderungen im Aufbau und Wesen der Europäischen Union, und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Besonderen, die ihr eine neue Qualität geben.

Der Europäische Konvent, der den *Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa* (Verfassungsentwurf) ausarbeitete, hatte verschiedene Gruppen zu bestimmten Themen eingesetzt. In diesem Zusammenhang interessieren vor allem die Gruppe VII „Außenpolitisches Handeln“ und die Gruppe VIII „Verteidigung“.

Die Betrachtung der Vorschläge des Europäischen Konvents, wie eine erweiterte Europäische Union ihrer internationalen Rolle als globale Macht besser gerecht werden kann, hinterlässt zunächst den Eindruck eines im Vergleich zu dem derzeit gültigen Vertragstext von Nizza quantitativ gewachsenen, überaus komplexen, auf viele Stellen im Verfassungsentwurf verteilten und sich teilweise überlappenden Ensembles von Bestimmungen.

In der Sache erinnert zwar vieles an den Wortlaut von Titel V des Vertrags zur Gründung der Europäischen Union (EUV), was nicht überrascht, wenn man bedenkt, dass die Gemeinsame Außen und

Sicherheitspolitik und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit Beginn der Neunzigerjahre in einem ständigen Entwicklungsprozess auf dem Fundament des bisher Bewährten fortgeschrieben wurden. Insgesamt ist es dem Konvent jedoch gelungen, das konstitutionelle Angebot des außenpolitischen Regierens der Union sowohl in institutioneller Hinsicht wie auch bezüglich flexiblerer Integrationsformen zu erweitern.

So erhält die Sicherheits- und Verteidigungspolitik einen eigenen Abschnitt mit überwiegend völlig neuen Artikeln: die verstärkte Zusammenarbeit soll nunmehr in reformierter Form nicht nur für die GASP, sondern auch für die ESVP gelten; ein „Außenminister der Union“ wird künftig anstelle des Hohen GASP-Repräsentanten und des Kommissars für Außenbeziehungen die Geschicke der Union in internationalen Angelegenheiten lenken und sich hierbei mit einem Präsidenten des Europäischen Rates, der auf seiner Ebene (begrenzte) außenpolitische Repräsentationsfunktionen wahrnimmt, abstimmen müssen.

Der Begriff „Europäische Union“, auch heute schon oft und nicht ganz exakt synonym für Union und Gemeinschaft verwendet, soll in der Zukunft tatsächlich korrekt sein (Vgl. Bien 2003, S. 2). Die Europäische Union wird eine einheitliche Rechtspersönlichkeit² besitzen und wird auch Völkerrechtssubjekt. Sie soll an die Stelle der bisherigen Gemeinschaften treten, deren Rechte und Pflichten sie übernimmt.

Der institutionelle Rahmen der Union wird im Verfassungsentwurf grundsätzlich beibehalten. Der Europäische Rat, der Ministerrat, das Europäische Parlament, die Kommission und der Europäische Gerichtshof sind die Organe der Union. Änderungen ergeben sich durch die neu geschaffene Position eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rates, der an die Stelle der bisher halbjährlich wechselnden nationalen Ratspräsidentenschaften treten soll. Der Präsident des Europäischen Rates wird auf zweieinhalb Jahre gewählt

² Artikel 6 - Die Union besitzt Rechtspersönlichkeit.

und führt den Vorsitz bei den Beratungen des Europäischen Rates. Seine Tätigkeit ist hauptsächlich koordinierender Natur, umfasst jedoch auch „*unbeschadet der Zuständigkeiten des Außenministers der Union die Außenvertretung in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.*“ Diese Konstruktion birgt trotz des expliziten Hinweises eine gewisse Gefahr der Doppelgleisigkeit mit dem Europäischen Außenminister mit sich. Auf die neu geschaffene Funktion des Europäischen Außenministers werde ich weiter unten noch näher eingehen.

Mehrere kleinere Mitgliedstaaten, so auch Österreich, haben jedoch Bedenken gegen einen ständigen Ratspräsidenten geäußert und befürchten einen Verlust an politischem Einfluss innerhalb der Union. (Vgl. BIEN 2003, 2) Die halbjährige Ratspräsidentschaft bietet den Staaten sicherlich die Möglichkeit, sich auf europäischer Ebene besser präsentieren zu können, die Erfahrungen der Vergangenheit haben jedoch gezeigt, dass die Kontinuität besonders nach außen hin aufgrund der Rotation nicht entsprechend gewährleistet ist und auch die Transparenz der Unionspolitik nachträglich beeinflusst hat. Dieses Problem wird deutlich, wenn man sich z.B. vor Augen führt, dass etwa einem US-Präsidenten während seiner vierjährigen Amtsperiode derzeit acht verschiedene EU-Präsidenten gegenüberstehen. Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik hat sich dies seit 1999 etwas gebessert. Durch die Bestellung des Hohen Repräsentanten (HR) an die Spitze der GASP wurde ein Ansprechpartner für Europa geschaffen. „*Wen soll ich anrufen, wenn ich mit jemandem in Europa über aktuelle Krisen reden will?*“, hat der frühere US-Außenminister Henry Kissinger einmal angemerkt. Seit 1999 braucht man nur die Telefonnummer 00322/28 55 000 zu wählen.

3.1. Konkrete Vorschläge für die Bereiche GASP und ESVP im Verfassungsentwurf

Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)

hat der Entwurf des Verfassungsvertrages für Europa substantielle Veränderungen und qualitative Verbesserungen gebracht:

Art 3 (4) des Entwurfs bestimmt unter dem Titel der „Ziele der Union“, dass diese in ihren Beziehungen zur übrigen Welt ihre Werte und Interessen schützt, zur Wahrung von Frieden und Sicherheit, zum Schutz der Menschenrechte, zur strikten Einhaltung des Völkerrechts u.a.m. beiträgt. Damit wird die grundsätzliche Leitlinie der europäischen Außenpolitik festgeschrieben, nämlich eine internationale Ordnung des Rechts und der Gerechtigkeit, innerhalb der die Europäische Union am besten gedeihen kann. Gleichzeitig kann der Anspruch, ihre Werte und Interessen zu schützen, auch als Auftrag an die Mitgliedstaaten verstanden werden, der Union die dazu nötigen Instrumente und Mittel in die Hand zu geben.

Die GASP wird in Art 15 näher detailliert. Der Umfang der GASP erstreckt sich laut Art 15 (1) auf *„alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann“*. Der breite und umfassende Ansatz der GASP wird damit unterstrichen und der Union eine umfassende Zuständigkeit auch im Bereich der Sicherheitspolitik eingeräumt. Die Formulierung zur Verteidigungspolitik in Art 15 (1) ist beinahe wortgleich mit jener in Art 17 EU-V und steht in einem ungeklärten Spannungsverhältnis zur ähnlichen Formulierung im Art 40 (2) des Verfassungsentwurfs, worauf noch einzugehen sein wird.

3.1.1. Der Europäische Außenminister als Zentrum der GASP

Die wohl wichtigste Neuerung im institutionellen Bereich der GASP ist die Schaffung des Amtes eines „Europäischen Außenministers“ (Art 27)³. Der Europäische Außenminister soll zugleich dem Rat für

³ Artikel 27: (1) Der Europäische Rat ernennt mit qualifizierter Mehrheit mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission den Außenminister der

Außenbeziehungen vorsitzen und Mitglied der Kommission mit besonderem Status sein. Seine besondere Stellung im Gefüge der Union unterstreicht die enge Verschränkung von Rat und Kommission im Bereich des außenpolitischen Handelns der Union. Der Außenminister tritt an die Stelle des Hohen Vertreters und des EU-Kommissars für Außenbeziehungen, was ein sinnvoller Schritt zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten ist. Er kann durch das ihm übertragene Initiativrecht (Art 27 (2)) die Themenführerschaft im Rat übernehmen und dadurch stark zur Konsensbildung beitragen, (Vgl. Bien 2003, S. 3) und er soll die Union in der operativen Außenpolitik nach außen vertreten und somit die Troika ersetzen. Der Außenminister wird vom Rat bestellt und führt im Rat für auswärtige Angelegenheiten den Vorsitz (Art 23 (2)). Gleichzeitig ist er einer der Vizepräsidenten der Kommission und dort mit den Außenbeziehungen und der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns betraut.

Im Rahmen der Verbesserung der für das Krisenmanagement vorgesehenen Maßnahmen erachtete es der Konvent als zweckmäßig, Artikel 25 des Vertrages von Nizza heranzuziehen, demzufolge für den Zweck und die Dauer einer Operation zur Krisenbewältigung, die vom Rat festgelegt wurde, die Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der politischen Kontrolle und der strategischen Leitung vom Rat auf das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) übertragen werden kann, wobei der Beschluss über die Einleitung einer Operation allerdings weiterhin vom Rat zu fassen wäre. Außerdem war es nach Ansicht des Konvents wesentlich, für die Durchführung einer Krisenbewältigungsoperation die Verantwortung für die Koordination der Operation dem Außenminister zu übertragen. Ebenso wären der Befehlshaber der militärischen Operation und die für zivile Aspekte verantwortlichen Personen dem Außenminister zu unterstellen. Es sei unbedingt erforderlich, eine Koordinierung der

Union. Dieser leitet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union. (2) Der Außenminister der Union trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung der gemeinsamen Außenpolitik bei und führt sie im Auftrag des Ministerrates durch. Er handelt ebenso im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

militärischen und zivilen Aspekte vor Ort zu gewährleisten, die den in Brüssel bestehenden Regelungen entsprechen müsste. Diese Aufgabe sollte den Sonderbeauftragten, die unter der Aufsicht des Außenministers vor Ort tätig werden, oder notfalls einer anderen, vom Rat für diesen Zweck ernannten Person zugewiesen werden.

Insgesamt bleibt der europäische Außenminister in seinem vorgesehenen Kompetenzzuschnitt allerdings ein relativ schwacher Akteur (Vgl. ALGIERI 2003, 23) der von drei Seiten kontrolliert wird: vom Europäischen Rat, dem Präsidenten des Europäischen Rats und dem Präsidenten der Europäischen Kommission.

3.1.2. Vorrangstellung der gemeinsamen gegenüber der nationalen Außenpolitik

Innerhalb des Konvents bestand Einigkeit über die Notwendigkeit, in der zukünftigen Verfassung die Grundsätze und allgemeinen Ziele der Außenpolitik der Union zu definieren, so dass sie für die Öffentlichkeit und die Partner der Union deutlich sind:

Art 15 (2)⁴ verpflichtet die Mitgliedstaaten zu einer „aktiven und vorbehaltlosen“ Unterstützung der GASP und zur Achtung der Rechtsakte der Union in diesem Bereich. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, „sich jeder Handlung, die den Interessen der Union oder ihrer Wirksamkeit schaden könnte“, zu enthalten.

Die GASP tritt damit nicht an die Stelle der Außenpolitiken der Mitgliedstaaten. Die Vorrangstellung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union wird allerdings deutlich. Nur insoweit sie den Interessen der Union nicht zuwiderläuft, ist eine eigenständige oder abweichende Außenpolitik der Mitgliedstaaten zulässig.

⁴ Artikel 15: (2) Die Mitgliedstaaten unterstützen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität und achten die Rechtsakte der Union in diesem Bereich. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit schaden könnte.

Die Art 39 und 40 des Entwurfs enthalten besondere Bestimmungen für die Durchführung der GASP und der ESVP. Die Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates wurde beibehalten, ebenso die Kompetenz des Ministerrats zur konkreten Ausführung der Politik. Die GASP wird nach Art 39 (4) vom Außenminister der Union und den Mitgliedstaaten unter Einsatz der Mittel der Union und der Mitgliedstaaten durchgeführt. Diese haben die Verpflichtung, ihre Positionen zu allen Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik zunächst im Ministerrat untereinander abzustimmen, und vor geplanten einzelstaatlichen Initiativen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen, die die Interessen der Union berühren können, Konsultationen zu suchen. Wiederum wird der Vorrang der GASP vor einzelstaatlichem Handeln klar zum Ausdruck gebracht (Vgl. Bien 2003, S. 3).

Aufgrund der klaren und sehr weitreichenden Verpflichtungen zur gegenseitigen Information und Koordination ist daher ein für die Union überraschendes, einseitiges oder aber im Widerspruch zu festgelegten Grundsätzen der europäischen Außenpolitik stehendes Handeln eines Mitgliedsstaates klar unionswidrig. Man wird auch davon ausgehen können, dass zum Beispiel das Abstimmungsverhalten der im Sicherheitsrat vertretenen EU-Mitgliedstaaten stets die Interessen der Union berührt und daher vorab eine einheitliche Position der EU gesucht werden müsste.

3.1.3. Festhaltung am Einstimmigkeitsprinzip

Die Arbeit des Konvents konzentrierte sich unter anderem darauf, Antworten auf die für die Handlungsfähigkeit der EU vielleicht wichtigste Grundsatzfrage zu entwickeln: Wie kann die durch das Konsensprinzip in der GASP institutionalisierte Krise der Entscheidungsfindung überwunden werden?

Aus der Perspektive einer effektiven GASP und ESVP ist sicherlich negativ zu bewerten, dass das Einstimmigkeitsprinzip⁵ im Bereich der GASP und der ESVP beibehalten wurde. Der Europäische Rat kann zwar einstimmig beschließen, dass im Ministerrat Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit gehalten werden können, doch dies war bislang schon möglich, wurde in der Praxis jedoch nicht angewendet. Um eine größere Handlungsfähigkeit in der europäischen Außenpolitik zu erreichen, scheint jedoch eine flächendeckende qualifizierte Mehrheit bei Entscheidungen im Rahmen der GASP unverzichtbar. Im Rahmen der Förderung der Flexibilität bei der Beschlussfassung und der Durchführung wurde lediglich festgestellt, dass die Mitgliedstaaten den Übergang von der Einstimmigkeit zu anderen Beschlussfassungsmodalitäten akzeptieren. Die Einleitung einer Operation würde einstimmig erfolgen, allerdings in Anwendung der Bestimmungen über die konstruktive Enthaltung⁶. Die Mitgliedstaaten, die sich nicht aktiv an einer Operation beteiligen wollten, und die insbesondere keinen militärischen Betrag leisten wollen, sollen aufgefordert werden, sich nicht gegen diese Operation zu stellen, sondern sich der Stimme zu enthalten.

Die mangelnde Bereitschaft zur Einführung des Mehrheitsprinzips zeigt, dass die Außen- und Sicherheitspolitik trotz der schrittweisen Europäisierung immer noch als Kernstück staatlicher Souveränität betrachtet wird. (Vgl. Bien 2003, S. 4) Für eine funktionierende Außen- und Sicherheitspolitik wäre es aber sicher wichtig, nicht einzelnen Staaten die Möglichkeit einzuräumen, ein Handeln der Union nach Belieben zu verhindern. Beschlüsse im Bereich der GASP sollten generell mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden (Ausnahme: Beschlüsse mit militärischen oder

⁵ Artikel 39 (7) Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erlassen der Europäische Rat und der Ministerrat außer in den in Teil III vorgesehenen Fällen Europäische Beschlüsse einstimmig.

⁶ Artikel III-201 (1) Europäische Beschlüsse nach diesem Kapitel werden vom Ministerrat einstimmig erlassen. Die Stimmenthaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern steht dem Erlass dieser Beschlüsse nicht entgegen.

verteidigungspolitischen Bezügen). Das gilt v.a. für die Union mit 25 Mitgliedstaaten.

3.1.4. Die Union auf dem Weg zu einer gemeinsamen Verteidigung

Die gemeinsame Verteidigung als letztendliches Ergebnis der gemeinsamen Verteidigungspolitik bleibt für die Gesamtunion noch eine Option für die Zukunft. Die „schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ ist nach Art 15 (1)⁷ eine eindeutige vertragliche Verpflichtung und damit Aufgabe der Union. In Art 40 (2)⁸ des Entwurfs wird auf die gemeinsame Verteidigung Bezug genommen, die Formulierung lautet hier: „Diese [gemeinsame Verteidigungspolitik] führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat einstimmig darüber beschlossen hat.“

Die Wortwahl hat bereits fast den Charakter einer Befristung statt einer bloßen Bedingung in dem Sinn, dass der nötige Beschluss des Europäischen Rates zwar ein in der Zukunft liegendes Ereignis, aber

⁷ Artikel 15 (1) Die Zuständigkeit der Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann.

⁸ Artikel 40 (2) Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik umfasst die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat einstimmig darüber beschlossen hat. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften einen Beschluss zu diesem Zweck zu erlassen.

Die Politik der Union nach diesem Artikel berührt nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten; sie achtet die Verpflichtungen bestimmter Mitgliedstaaten, die ihre gemeinsame Verteidigung in der Nordatlantikvertrags-Organisation verwirklicht sehen, aufgrund des Nordatlantikvertrages und ist vereinbar mit der in jenem Rahmen festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

doch gewisses Ereignis ist. Der Kontrast dieser wesentlich stärkeren Formulierung zu Art 15 (1) könnte ein Redaktionsversehen sein oder es könnte die Absicht dahinter stehen, sowohl den Befürwortern als auch den Gegnern einer kollektiven Verteidigung im EU-Rahmen mit einer unterschiedlichen Wortwahl entgegenzukommen (Vgl. Bien 2003, S. 3).

Auf absehbare Zeit ist jedoch kein EU-Mitgliedsstaat - insbesondere keiner der militärisch bedeutenden - bereit, seine Streitkräfte einer supranationalen Verfügungsgewalt zu unterstellen. Die Schlüsselstaaten der ESVP - Großbritannien und Frankreich - lassen keine Ansätze erkennen, das Prinzip der intergouvernementalen Zusammenarbeit durch das der Vergemeinschaftung zu ersetzen. Daran wird sich auch so lange nichts ändern, wie die Asymmetrie zwischen den militärischen Anstrengungen unter den EU-MS bestehen bleibt und eine Integration der Streitkräfte somit für die militärisch potenten Staaten nachteilig ist (Vgl. Frank 2003, 14).

Bezugnehmend auf eine Verteidigungsklausel, die von mehreren Mitgliedern des Konvents vorgeschlagen wurde, wurde in diesem Zusammenhang angeregt, dass es den Mitgliedstaaten, die dies wünschen, möglich sein sollte, die im Brüsseler Vertrag verankerten Verpflichtungen zum gegenseitigen Beistand zu übernehmen. Diese Klausel der kollektiven Verteidigung wurde von einer Reihe von Mitgliedern des Konvents als unannehmbar bezeichnet, wobei die einen auf den blockfreien Status einiger Mitgliedstaaten verwiesen und die anderen die Auffassung vertraten, dass die kollektive Verteidigung im Rahmen der NATO gewährleistet sei.

Unter diesen Umständen sprachen sich die Befürworter einer Klausel der kollektiven Verteidigung für eine engere Form der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit aus. Die Option zur Verwirklichung einer gemeinsamen Verteidigung ist weiterhin offen. Wer sich daran beteiligen wird, ist ungeklärt. Es ist aber davon auszugehen, dass sich ein Kern von Staaten zusammenfinden wird und weitere Staaten sich dieser Verteidigungspolitik anschließen können (Vgl. Algieri 2003, S. 23).

3.1.5. „Verstärkte Zusammenarbeit“, „strukturierte Zusammenarbeit“, „engere Zusammenarbeit“ und Beistandsgarantie

Angesichts des Beitritts von zehn neuen Mitgliedstaaten und dem Festhalten am Einstimmigkeitsprinzip wird – wie häufig in der Geschichte der Integration – über Formen diskutiert, die einigen Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen sollen, in kleineren Gruppen der gemeinsamen Entwicklung voranzugehen. Schlagworte wie „Kerneuropa“ (Schäuble), „Avantgarde“ (Chirac) oder „Gravitationskern“ (Fischer) dokumentieren derartige Überlegungen für ein flexibleres Vorgehen.

Mit der Formel der „verstärkten Zusammenarbeit“ ist im Vertrag von Amsterdam für diese Eventualitäten bewusst ein vertragskonformes Verfahren eingeführt worden, das im Vertrag von Nizza auch auf die GASP-Säule ausgedehnt wurde (Art. 27a-e EUV). Bisher sind diese Artikel in der gelebten Vertragspraxis der EG- und GASP-Verfahren jedoch noch nicht genutzt worden.

Der Konvent schlug mehrere zusätzliche und erweiterte Varianten vor, die er mit „verstärkter Zusammenarbeit“ (Art. 43, Art. III-318-325), „strukturierter Zusammenarbeit“ (Art. 40 (6), Art. III-213) und „engerer Zusammenarbeit“ (Art. 40 (7), Art. III-214) bezeichnet. Dementsprechend sind als Formen spezifischer Gruppenbildung im Verfassungsentwurf folgende Möglichkeiten der Zusammenarbeit vorgesehen (vgl. Schmidt 2003, S. 252):

- Die EU kann eine Gruppe von Staaten mit der „Durchführung einer Mission“ beauftragen (Art. I-40, Abs. 5)⁹. Dies schließt militärische Missionen mit ein. Die unter französischer Führung (als „Framework-Nation“) durchgeführte Operation

⁹ Artikel 40 (5) Der Ministerrat kann zur Wahrung der Werte der Union und im Dienste ihrer Interessen eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit der Durchführung einer Mission im Rahmen der Union beauftragen. Diese Mission wird nach Maßgabe von Artikel III-211 durchgeführt.

ARTEMIS im Kongo nahm diese Möglichkeit vorweg für sich in Anspruch. (Diese Art der Zusammenarbeit kann erstmalig als „Expeditionary Warfare“-Szenario im Rahmen der EU interpretiert werden, d.h. einem feindlichen gesinnten Staat den eigenen politischen Willen aufzuzwingen, vitale Ressourcen zu sichern und einem befreundeten und westlich orientierten Staat zu Hilfe zu kommen.

- Mitgliedstaaten, die anspruchsvolle Militäroperationen durchführen können, können eine „strukturierte Zusammenarbeit“ begründen (Art. I-40, Abs. 6).¹⁰
- Staaten können auch besondere Vereinbarungen bezüglich „gegenseitiger Verteidigung“ treffen (Art. I-40, Abs. 7)¹¹ und eine „engere Zusammenarbeit“ einrichten, das heißt innerhalb der EU eine spezifische Form der wechselseitigen Beistandsverpflichtung übernehmen, wie sie zum Beispiel im WEU-Vertrag enthalten ist.
- Auf dem Gebiet der GASP soll generell auch eine „verstärkte Zusammenarbeit“ möglich sein (Art. 43 (1),¹² Art. III-325,

¹⁰ Artikel 40 (6) Die Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander festere Verpflichtungen eingegangen sind, begründen eine strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Union. Diese Zusammenarbeit erfolgt nach Maßgabe von Artikel III-213.

¹¹ Artikel 40 (7) Im Rahmen dieser Zusammenarbeit leisten im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines an dieser Zusammenarbeit beteiligten Staates die anderen beteiligten Staaten gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung. Bei der Umsetzung der engeren Zusammenarbeit im Bereich der gegenseitigen Verteidigung arbeiten die beteiligten Staaten eng mit der Nordatlantikvertrags-Organisation zusammen. ...

¹² Artikel 43 (1) Die Mitgliedstaaten, die untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union begründen wollen, können in den Grenzen und nach den in diesem Artikel und den Artikeln III-322 bis III-329 vorgesehenen Modalitäten die Organe der Union in Anspruch nehmen und diese Zuständigkeiten unter Anwendung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen ausüben. Eine

Abs. 2), die über die Regelung des Vertrages von Nizza hinausgeht, der eine solche Form der Kooperation nur bei der »Durchführung einer Aktion« oder der »Umsetzung eines gemeinsamen Standpunkts« vorsah.

In den folgenden Absätzen möchte ich nun die Problematik der engeren Zusammenarbeit (Beistandsverpflichtung) und der strukturierten Zusammenarbeit etwas näher betrachten, da diese Formen der Zusammenarbeit für das neutrale Österreich natürlich von besonderer Bedeutung wären.

Das Verfahren der „strukturierten Zusammenarbeit“ (Art. III-213)¹³ soll nur für die in einem besonderen Protokoll aufgeführten Mitgliedstaaten gelten,

verstärkte Zusammenarbeit ist darauf ausgerichtet, die Verwirklichung der Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken. Sie steht bei ihrer Begründung und anschließend gemäß Artikel III-324 jederzeit allen Mitgliedstaaten offen.

(2) Die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit wird vom Ministerrat als letztes Mittel gewährt, wenn im Ministerrat festgestellt worden ist, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union insgesamt nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können, und sofern an der Zusammenarbeit mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten beteiligt ist. Der Ministerrat beschließt nach dem in Artikel III-325 vorgesehenen Verfahren.

¹³ Artikel III-213 (1) Die im Protokoll [Titel] aufgeführten 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 Artikel I-40 Absatz 6. Das betreffende Protokoll enthält die von diesen Mitgliedstaaten festgelegten Kriterien und Zusagen hinsichtlich der militärischen Fähigkeiten.

(2) Sollte sich ein Mitgliedstaat unter Übernahme aller daraus für ihn entstehenden Pflichten zu einem späteren Zeitpunkt an dieser Zusammenarbeit beteiligen wollen, so setzt er den Europäischen Rat von seiner Absicht in Kenntnis. Der Ministerrat berät über den Antrag des entsprechenden Mitgliedstaats. An der Abstimmung nehmen nur die Mitglieder des Ministerrates teil, die an der strukturierten Zusammenarbeit beteiligte Mitgliedstaaten vertreten.

„die anspruchsvollere Kriterien in bezug auf militärische Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit größeren Anforderungen verbindliche Zusagen [...] machen wollen.“

Der Wille zur Zusammenarbeit reicht in diesen Fällen nicht aus, sondern es müssen spezifische Qualitätsstandards erfüllt werden und ein politischer Bindungswille vorliegen.

Dieses Verfahren erinnert an die Maastricht-Kriterien zum Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion. Mit dem bewusst streng geregelten Zugang zu diesem Kreis geht einher, dass nur die beteiligten Staaten an den Sitzungen teilnehmen (Art. III-213 (3)), so wie bisher auch in der Euro-Gruppe. Als Zielsetzungen der strukturierten Zusammenarbeit sind die Angleichung der Investitionsausgaben, die Harmonisierung, die gemeinsame Nutzung und ggf. Spezialisierung von Verteidigungsmitteln und -fähigkeiten, die Verbesserung der Einsatzbereitschaft durch Erhöhung der Verlegungsfähigkeit, die Verfügbarkeit und ggf. Überprüfung der nationalen politisch-strategischen Entscheidungsprozesse, die Mitarbeit an der Beseitigung der festgestellten Lücken (shortfalls), sowie Mitwirkung an Entwicklung gemeinsamer oder europäischer Rüstungsprojekte im Rahmen der Agentur vorgesehen.

Art 40 (7) des Entwurfs in Verbindung mit (iVm) Art 111-214 ermöglicht die Unterzeichnung eines Fakultativprotokolls über engere Zusammenarbeit im Bereich der gemeinsamen Verteidigung. Dieses Protokoll steht allen Mitgliedstaaten der Union offen und verpflichtet die unterzeichnenden Staaten, einander *„im Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines an dieser Zusammenarbeit beteiligten Staates [...] alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung“* zu leisten. Damit käme der Verfassungsgrundsatz der Solidarität auch auf dem Gebiet der Verteidigungspolitik zum Tragen und die Union wird damit für die das Protokoll unterzeichnenden Staaten zu einer Organisation kollektiver Verteidigung nach Art 51 SVN.

Dieser Artikel führte bei den vier Neutralen (AU, SWE, FIN, IRL) und in Österreich im speziellen, aufgrund des anlaufenden Wahlkampfes zur Bundespräsidentenwahl und der damit aufflammenden Neutralitätsdebatte, zu heftigen Reaktionen. Es kam es zu verschiedenen Vor- und Gegenvorschlägen und schließlich bot die Regierungskonferenz folgende Alternative:

Artikel I-40 (7)

Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates müssen die anderen Mitgliedstaaten gem. Art 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung leisten. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.

Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der NATO eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und die Instanz für deren Verwirklichung ist.

(Arbeitsübersetzung)

Mit dieser Alternative zeigte sich auch Österreich einverstanden, da mit dieser Formulierung der Beistand im Sinne einer politischen Ermessensentscheidung zu sehen wäre, denn der Staat kann selbst entscheiden, ob Hilfe mit seiner Verfassung und Sicherheitspolitik vereinbar ist oder nicht.

Sollten sich diese Vorschläge durchsetzen, so könnte es in Zukunft in der EU ein System von Gruppenbildungen geben, das es z.B. Deutschland und Frankreich erlaubt, eine Kerngruppe innerhalb der EU zu bilden (vgl. Schmidt 2003, 254). Allianzfreie Kleinstaaten sollten jedenfalls darauf hinwirken, dass Formen der Gruppenbildung sich aus dem Vertragsrahmen ableiten und in diesem kontrollieren lassen. Ad-hoc-Koalitionen außerhalb des Vertragsrahmens sind nicht kontrollierbar und bergen die Gefahr in sich, zu einer Verfestigung entsprechender Strukturen zu führen (Vgl. Algieri 2003, 25). Daher sollten aus österreichischer Sicht möglichst viele Staaten an der strukturierten Zusammenarbeit teilnehmen, und es sollte an der

langfristigen Zielsetzung, dass sich die Union in ihrer Gesamtheit zu einem geschlossenen sicherheitspolitischen Akteur weiterentwickelt, festgehalten werden (Vgl. Frank 2003, 17). Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, dass eine strukturierte Zusammenarbeit generell die Gefahr in sich birgt, dass einzelne Staaten sich aus dem militärisch anspruchsvollen Spektrum abkoppeln und zu einem sicherheitspolitischen Trittbrettfahren verleitet werden könnten. Allerdings unter Inkaufnahme einer Einbuße der politischen und außenpolitischen Handlungsfähigkeit und auch der Glaubwürdigkeit.

In den kleineren EU-Staaten wächst jedenfalls die Furcht vor einem exklusiven Klub, der künftig eine sicherheitspolitische Eigendynamik entwickeln könnte. Österreich setzt sich ebenso wie weitere Vertreter kleinerer Länder dafür ein, zuerst in der Union zu versuchen, gemeinsam ein neues sicherheitspolitisches Projekt zu entwickeln. Erst wenn dies scheitert, sollte einer kleinen Gruppe von Ländern („Kernstaatengruppe“) erlaubt werden, voranzugehen.

2.7.6. Einführung der Solidaritätsklausel

Da sich die Bedrohung, mit der sich die EU konfrontiert sieht, seit den Anfängen der ESVP gewandelt hat, wurde vom Konvent die Einführung einer Solidaritätsklausel¹⁴ vorgeschlagen, die den Rückgriff auf das gesamte Instrumentarium der Union zum Schutz

¹⁴ Artikel 42 (1) Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag oder einer Katastrophe natürlichen oder menschlichen Ursprungs betroffen ist. Die Union mobilisiert alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel, um terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden; die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen; im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen; im Falle einer Katastrophe einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen.

der Zivilbevölkerung und der demokratischen Institutionen impliziert. Gemäß dieser Klausel, die in Artikel 1 des Vertrages verankert werden soll, könnten für Maßnahmen auf dem Gebiet der Union, die insbesondere dazu dienen, terroristische Anschläge zu verhindern, die Zivilbevölkerung und die demokratischen Institutionen zu schützen und einen Mitgliedsstaat auf dessen Hoheitsgebiet bei der Bewältigung der Folgen eines terroristischen Anschlages zu unterstützen, sämtliche der Union zur Verfügung stehenden Instrumente mobilisiert werden. Diese Klausel wäre noch keine kollektive Verteidigungsklausel, die zu militärischem Beistand verpflichtet, sie würde lediglich bei Bedrohungen durch nichtstaatliche Einheiten zur Anwendung kommen.

2.7.7. Erweiterung der Petersberg-Aufgaben

Für die Aktualisierung der bisherigen Petersberg-Aufgaben sieht der Entwurf für den Vertrag über eine Verfassung für Europa vor, dass diese durch andere Aufgaben, die den Einsatz militärischer Mittel erfordern, ergänzt werden.

Es sind dies:

- gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen; (Joint Disarmament Operations);
- Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung; (Military Advice and Assistance Tasks);
- Aufgaben der Konfliktverhütung; (Conflict Prevention);
- Unterstützungsmaßnahmen im Kampf gegen Terrorismus auf Ersuchen eines Drittstaates; (Support action in combating terrorism at the request of a third country);
- Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten (Post-conflict stabilisation).¹⁵

¹⁵ Artikel III-210 – (1) Die in Artikel I-40 Absatz 1 vorgesehenen Missionen, bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann, umfassen gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der

Die genannten Bestimmungen dokumentieren eine besondere Handlungsbereitschaft der Europäer, die unter anderem auch in der Solidaritätsklausel (Art. I-42 und III-231) zum Ausdruck kommt.

2.7.8. Gründung einer Amtes für Rüstung und strategische Forschung

Eine weitere Form der flexiblen Integration lässt sich in der Einrichtung eines auf intergouvernementaler Ebene angesiedelten „Europäischen Amtes für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten“ identifizieren (Art. 1-40 Abs. 3¹⁶ und Art. 111-212). An der Arbeit des Amtes (beziehungsweise Agentur) können die Mitgliedstaaten „auf Wunsch“ teilnehmen. Allerdings untersteht die Agentur direkt dem Ministerrat, der mit qualifizierter Mehrheit über seine Rechtsstellung, den Sitz und die Funktionsweise entscheidet, gleichzeitig aber die tatsächliche „effektive Beteiligung an den Tätigkeiten der Agentur“ seitens der Mitgliedstaaten berücksichtigt. Innerhalb der Agentur können sich wiederum Gruppen von Mitgliedstaaten bilden, die verschiedene Projekte durchführen. Eine solche Agentur war von der großen Mehrheit der Vertreter in der Konvents-Arbeitsgruppe „Verteidigung“ vorgeschlagen worden und hatte rasch im gesamten Konvent größere Unterstützung gefunden, um das Problem der europäischen militärischen Fähigkeiten auch

Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. ...

¹⁶ Artikel 40 - (3) Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern. Es wird ein Europäisches Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten eingerichtet, dessen Aufgabe es ist, den operativen Bedarf zu ermitteln und Maßnahmen zur Bedarfsdeckung zu fördern, zur Ermittlung von Maßnahmen zur Stärkung der industriellen und technologischen Grundlage des Verteidigungssektors beizutragen und diese Maßnahmen gegebenenfalls durchzuführen, sich an der Festlegung einer europäischen Politik im Bereich Fähigkeiten und Rüstung zu beteiligen sowie den Ministerrat bei der Beurteilung der Verbesserung der militärischen Fähigkeiten zu unterstützen.

durch die Erhaltung und Verbesserung der rüstungsindustriellen Basis und der Militärtechnologie systematisch zu beginnen. Die Agentur verfügt allerdings über keine eigenen Budgetmittel zur Durchführung von EU-weiten Beschaffungsvorhaben. Stattdessen soll sie sich primär nur auf die „Ermittlung“ von Fähigkeitszielen, die „Harmonisierung des operativen Bedarfs“, Vorschläge für Projekte und die Unterstützung der Forschung in militärisch relevanten Bereichen konzentrieren. (vgl. Jopp 2003, 554f.)

Wie die Agentur mit dieser Orientierung die bisherigen zähen Bemühungen der Verteidigungsminister und der Rüstungsdirektoren unter anderem im Rahmen des ECAP-Prozesses (European Capability Action Plan) voranbringen oder auch durch eigene Initiativen „übrunden“ will, ohne über eigene Mittel zur Kofinanzierung oder Initiierung von Programmen und Projekten beitragen zu können, bleibt völlig offen.

2.8. Zusammenfassung der Weiterentwicklung der GASP und der ESVP im Entwurf für einen Verfassungsvertrag

Entgegen den Prognosen mancher Kritiker hat der „Zerfall“ der 15 in der Irakkrise allenfalls zu einer vorübergehenden Denkpause, nicht jedoch zu einem Stillstand oder einer Abkehr von den kollektiven Anstrengungen zu einer gemeinsamen Außen, Sicherheits- und Verteidigungspolitik geführt (vgl. Jopp, Regelsberger 2003, 550). Die für die GASP/ESVP-relevanten Passagen des Verfassungsentwurfs kommen aber auch noch keiner „Kopernikanischen Revolution“ (Vgl. Algieri 2003, 22) gleich.

Sollte der Verfassungsentwurf in dieser Form bestätigt werden, dann ist festzustellen, dass die Staaten der Union die Kontrolle über die GASP/ESVP behalten und sogar noch weiter verschärfen. Eine für die Steigerung des außenpolitischen Handlungsspielraums und der Handlungsfähigkeit notwendige und weitreichende Ausdehnung der Mehrheitsentscheidung bei allen nicht-militärischen Aspekten wird vergeblich gesucht. Ein qualitativer Sprung zu mehr

Gemeinschaftlichkeit ist nicht zu erkennen und die Ausnahmen, aus denen sich eine mehrheitliche Beschlussfassung ableiten lässt, bleiben auch weiterhin eng eingegrenzt (Vgl. Algieri 2003, 23). Die ESVP wird auch auf absehbare Zeit von einer intergouvernementalen sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation bestimmt bleiben und es wird zu keiner Vergemeinschaftung der europäischen Verteidigungspolitik kommen, weil sich die militärisch leistungsfähigen EU-MS den autonomen Einsatz ihrer Armeen zur Realisierung nationaler Interessen auch in Zukunft vorbehalten werden (Vgl. Frank 2003, 9).

Dennoch enthält der Verfassungsentwurf für den Bereich der ESVP einige substantielle Neuerungen: die Ausdehnung der Petersberg-Missionen, die Schaffung einer Europäischen Agentur für Rüstung und Forschung, die Möglichkeit der Begründung einer „strukturierten Zusammenarbeit“, die Aufnahme einer Verpflichtung zum gegenseitigen Beistand im Rahmen einer „engeren Zusammenarbeit“ sowie die Verankerung einer Solidaritätsklausel. Festgestellt werden kann, dass sich die Konföderalisten gegenüber den Föderalisten, die Großen gegenüber den Kleinen und die (Mitglied-) Staaten gegenüber den supranationalen Elementen durchgesetzt haben. Eine vollständige Vergemeinschaftung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik liegt weiterhin außerhalb jeder realpolitischen Machbarkeit. (Vgl. Frank 2003, 11) Die Diskussion ist nach dem Scheitern der Beschlussfassung in der Regierungskonferenz zwar noch im Gange und viele Aspekte bleiben weiterhin offen, dennoch ist es möglich, eine gemeinsame Grundlinie und demzufolge die Auswirkungen und die Bedeutung für Österreich aus den bisherigen Bestrebungen herauszulesen.

3. Die „Europäisierung“ der österreichischen Sicherheitspolitik

Für Europa und besonders auch für Österreich bedeuten die Veränderungen in Ost und Zentraleuropa seit 1989 eine völlige Umorientierung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Zur Enttäuschung vieler trat mit dem Ende des Kalten Krieges weder das „Ende der Geschichte“, symbolisch für das Ende der gewaltsamen Austragung von Konflikten, noch eine „New World Order“ ein, in der eine Art „Weltautorität“ für Recht und Ordnung sorgt. Im Gegenteil: Die Anzahl der weltweit zu verzeichnenden Kriege ist seit 1991 erheblich angestiegen. Der Zerfall der Sowjetunion hat in Ost und Zentraleuropa ein Machtvakuum hinterlassen, das zunächst auch ein Stabilitätsvakuum nach sich zog. Gleichzeitig fordert die Leitmacht euroatlantischer Sicherheitspolitik, die USA, angesichts der neuen Gegebenheiten und ihrer globalen Interessen eine höhere Eigenverantwortung der europäischen Staaten für ihre eigene Sicherheit ein. Nicht zuletzt entwickelt sich in Europa selbst auch eine politischwirtschaftliche Wertegemeinschaft in Form der EU, die gegenüber ihren Bürgern auch die Verpflichtung des Schutzes der materiellen und ideellen Werte und letztlich dieser Bürger selbst zu übernehmen hat. Dies wurde von den Mitgliedstaaten der EU auch erkannt und bildet die Hauptursache dafür, dass der Entwicklung der GASP nach einer langen Periode, in der darin keine wirkliche Priorität gesehen wurde, nunmehr erhöhte Bedeutung auch hinsichtlich ihrer verteidigungspolitischen Komponente zugemessen wird.

In Österreich ist die anstehende Umgestaltung der Verteidigungspolitik besonders schwierig: Zum einen ist das Verteidigungsbudget eines der niedrigsten in Europa, zum anderen ist der politische Handlungsspielraum durch die Neutralität und durch die Kräfteverhältnisse im Nationalrat eingeschränkt. Die Neutralität war bei ihrer Einführung im Jahre 1955 einerseits der Preis der Freiheit gegenüber der Sowjetunion, andererseits entsprach sie dem Wunsch der durch die leidvolle Erfahrung zweier Weltkriege nach Sicherheit und Wohlstand strebenden Bevölkerung. Da mit dem Ende

des Kalten Krieges jedoch die strategische Konstellation um Österreich weggefallen ist, ist auch die Ratio der österreichischen Neutralität abhanden gekommen. Die mancherorts geäußerte Meinung, Österreich müsse seine bewährte Neutralität nicht aufgeben, ist jedenfalls genauso richtig wie irrelevant und hilft in der Sache nicht weiter. Es stimmt natürlich, dass niemand Österreich zwingen kann, seine Neutralität aufzugeben, das bedeutet aber nicht, dass man nicht die Frage aufwerfen muss, ob die Neutralität in der heutigen Zeit noch das adäquate Mittel ist, um Österreichs Sicherheit zu gewährleisten. Die Antwort auf diese Frage liegt eigentlich auf der Hand: Die Neutralität darf die Fähigkeit zur Kooperation und Solidarität mit den EU-Partnern nicht einschränken. Alles andere vermindert die Berechenbarkeit und Verlässlichkeit Österreichs bei den Partnern. Daran konnte auch die Anpassung des Art. 23f BVG an den Vertrag von Amsterdam, durch die eine uneingeschränkte Teilnahme Österreichs am gesamten Spektrum der Petersberg-Aufgaben möglich wurde, nichts ändern. Alle anderen Staaten sehen die Neutralität mittlerweile eher als Hindernis bei der Ausübung der uneingeschränkten Solidarität. Damit werden auch das Dilemma und das Paradoxe an der Österreichischen Position des formellen Beharrens auf der Neutralität deutlich:

Je mehr sich Österreich auf diese Position zurückzieht, desto mehr büßt es an politischem Handlungsspielraum und an Glaubwürdigkeit ein, vor allem wenn man das einem Neutralen nicht adäquate Wehrbudget betrachtet.

3.1. Die immerwährende Neutralität Österreichs und der Beitritt zur EU

Die europäische Integration verstand sich von Anfang an als Friedenswerk und damit als sicherheitspolitisches Konzept. Ein wesentlicher Beweggrund für Österreichs Beitritt zur EU war die damit verbundene Zugehörigkeit zur europäischen Stabilitätszone.

Im Gegensatz zu den Beitrittswerbern Finnland und Schweden, die in ihren Beitrittsgesuchen zu den drei Europäischen Gemeinschaften keinen Neutralitätsvorbehalt geäußert hatten, ging Österreich davon aus, dass die Gründungsverträge der Gemeinschaften neutralitätswidrige Bestimmungen enthielten, die durch einen formellen Neutralitätsvorbehalt immunisiert werden müssen. Noch im Integrationsbericht 1989 hatte die Bundesregierung festgestellt, dass Österreich eine allfällige künftige Entwicklung der EG zu einer Verteidigungsgemeinschaft keinesfalls werde mitvollziehen können. In ihrem „Avis“ vom 31.07.1991 stellte die Europäische Kommission einige grundlegende Überlegungen über die Vereinbarkeit von Neutralität und einer Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften an und in ihrer Schlussfolgerung vertrat die Kommission die Ansicht, dass die Probleme zwar groß, aber nicht unüberwindbar seien.

Die Beitrittsverhandlungen mit der EG wurden am 01.02.1993 eröffnet und am 09.11.1993 offiziell auf einen Beitritt zur Europäischen Union umgestellt. Österreich nahm dabei den noch für einen Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften für notwendig erachteten Neutralitätsvorbehalt ersatzlos und kommentarlos zurück. Österreich verpflichtete sich im Zuge der Beitrittsverhandlungen nicht nur dazu, den gesamten „Aquis“ der GASP vollständig und vorbehaltlos zu übernehmen sondern auch dazu, in Zukunft aktiv an der GASP mitzuarbeiten. Außenminister Mock stellte dazu am 09.11.1993 im Nationalrat fest: *„Österreich geht davon aus, dass die aktive und solidarische Mitwirkung an der GASP mit seinen verfassungsrechtlichen Regelungen vereinbar sein wird.“* Diese Aussage ist insofern beachtenswert, als nur noch von einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Neutralität die Rede ist, nicht jedoch von einer völkerrechtlichen.

3.1.1. Verfassungsrechtliche und neutralitätsrechtliche Würdigung der Pflichten Österreichs im Rahmen der GASP und ESVP

Mit der B-VG-Novelle 1994 (BGBl 1994/1013) wurde als Folge des EU-Beitritts ein eigener Abschnitt „Europäische Union“ in das B-VG aufgenommen (Art 23a bis Art 23f B-VG) und damit die bundesverfassungsrechtliche Grundlage für die Mitwirkung Österreichs in der EU geschaffen. Auf Grund einer Novellierung des Art 23f B-VG (B-VG-Novelle BGBl I 1998/83) kann sich Österreich neben der umfassenden Mitwirkung an der GASP überdies an den weiteren Bemühungen um eine gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik beteiligen: Danach bedürfen Beschlüsse des Europäischen Rates zu einer gemeinsamen Verteidigung der EU sowie zu einer Integration der Westeuropäischen Union in die EU der Beschlussfassung des NR und des BR in sinngemäßer Anwendung des Art 44 Abs. 1 und 2 B-VG. Dies bedeutet im Klartext: Die angeführten Maßnahmen sind mit der Neutralität vereinbar, es bedarf jedoch zu ihrer Durchführung der parlamentarischen Zustimmung mit Zweidrittelmehrheit.

Die Beschlüsse der Europäischen Räte von Helsinki und Nizza zur Schaffung militärischer Strukturen der Union können als bedeutende „Militarisierung“ der EU beurteilt werden. Diese Veränderung bringt natürlich wieder neutralitätsrechtliche Probleme mit sich, nachdem der Beitritt Österreichs zur EU in der Literatur als neutralitätskonform angesehen wurde und der Status Österreichs in der Folge als „bündnislos“ definiert wurde.

Im ursprünglichen Art. 23f B-VG wurde Österreich verfassungsrechtlich ermächtigt, an Wirtschaftsembargos im Rahmen der GASP teilzunehmen, auch wenn dafür kein Mandat des UNO-Sicherheitsrates vorliegt. In der jetzigen Fassung des Art. 23f B-VG wird Österreich sogar zur Teilnahme am gesamten Spektrum der Petersberg-Aufgaben bis hin zu Kampfeinsätzen zur Friedensschaffung ermächtigt, wodurch es wohl eindeutig zu einer materiellen Derogation des Neutralitäts-BVG gekommen ist. Die

verbleibende „Restneutralität“, d.h. die Verpflichtung zur Nichtteilnahme an einer gemeinsamen Verteidigung im Rahmen der EU und an militärischen Defensivpakten im Sinne des Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen sowie das Verbot der Einräumung militärischer Stützpunkte andere Staaten, bedarf zu ihrer Aufhebung allerdings weiterer verfassungsrechtlicher Schritte.

Im Bereich des Völker- und Neutralitätsrechts stellt sich die Lage nicht so einfach dar. Folgt man der noch immer herrschenden Meinung, dass Österreich völkerrechtlich zur Beibehaltung seiner Neutralität verpflichtet ist, kommt es darauf an, ob durch die Verträge von Amsterdam und Nizza und die Weiterentwicklung der ESVP die EU zu einem System „kollektiver Selbstverteidigung“ geworden ist oder nicht. Dabei manifestiert sich allerdings ein Paradoxon, da neutrale EU-Mitglieder nicht zu einer Beistandspflicht im Rahmen der Union, sehr wohl aber zu friedensschaffenden Kampfeinsätzen bereit sind. Somit sind sie bereit, ein Risiko zugunsten von Ländern einzugehen, die gar nicht der Union angehören, dies aber nicht zu Gunsten ihrer Partnerstaaten in der Union tun wollen. Neutralitätsrechtlich bedenklich ist hauptsächlich die Überführung von Kapazitäten der WEU in die EU. Dadurch wird diese in die Lage versetzt, alle Varianten der Petersberg-Aufgaben mit eigenen militärischen Mitteln durchzuführen.

Die Beistandsgarantie des Art. V WEU-Vertrages wurde noch nicht übernommen. Daher wurde die EU noch kein „System kollektiver Verteidigung“, an dem sich ein neutraler Staat keinesfalls beteiligen dürfte. Die These einer „kollektiven Neutralität“, wonach sich ein Staat nur dann neutral verhält, wenn dies auch andere Staaten des Systems tun, wirft für einen dauernd Neutralen aber mehr Probleme auf, als es löst. Die bisherige Neutralität Österreichs wäre in einem solchen System jedenfalls nicht aufrecht zu halten. Auch die neutrale Schweiz versucht mit „semantischen Euphemismen“ die Quadratur des Kreises, indem sie darauf hinweist, dass die Teilnahme an der NATO Partnerschaft für den Frieden „im Geiste einer solidarischen Neutralität“ erfolgte. Ein solcher „Geist“ ist dem herrschenden Neutralitätsrecht jedoch nicht bekannt. Klare Worte über die Neutralität fand der Hohe Vertreter für die GASP und ehemalige

Generalsekretär der NATO, Javier Solana, der die Neutralität als „*Konzept der Vergangenheit*“ bezeichnete. Und weiter: „*Wir müssen uns von den alten Kategorien verabschieden, wir brauchen eine neue Terminologie, da eine falsche Terminologie zu Missverständnissen in der GASP führen könnte.*“ Überraschend klar äußerte sich Bundeskanzler Wolfgang Schüssel dazu, der feststellte, dass „*die Neutralität im europäischen Kontext keinen Platz mehr*“ haben dürfte.

Die Abkehr von einer extensiven Auslegung der Neutralität zeichnete sich schon Mitte der 80er Jahre ab. Entscheidend war jedoch der zweite Golfkrieg 1991. Dieser Krieg war vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gemäß Kapitel VII der Charta gebilligt, Österreich deutete seine Neutralität von einer „absoluten“ zu einer bloß „differentiellen“ Neutralität, einer auf den „militärischen Kern“ beschränkten Neutralität. Ein weiterer Schritt war die schon oben erwähnte Umdeutung als bloß verfassungsrechtliches Rechtsinstitut. Dieses wurde durch die Einfügung des Art. 23f BVG weiter eingeschränkt. Dieser schreibt fest, dass Österreich nicht nur an der GASP mitwirkt, sondern auch am vollen Spektrum der so genannten Petersberg-Aufgaben teilnimmt. Gute Gründe sprechen dafür, dass Art. 23f BVG das Neutralitäts-BVG materiell derogiert hat .

3.1.2. Der schrittweise Abbau der immerwährenden Neutralität

Kein Rechtsakt wurde in Österreich so nachhaltig mythologisiert wie die Neutralität. Frieden, Prosperität und Wirtschaftswunder – alles wurde auf diesen Verzicht auf Parteinahme zurückgeführt. Die Neutralität, schrieb der Historiker Ernst Bruckmüller, sei die „origo gentis“, die große Stammesbotschaft der Österreicher. Kein Politiker kann es sich leisten, sie in Zweifel zu ziehen. Nach wie vor sind in allen Umfragen zwei von drei Österreichern für die Beibehaltung der Neutralität. (vgl. Lackner; Lahodynsky 2003, 15)

Juristisch gesehen ist der Status der dauernden Neutralität eindeutig festgelegt. Durch das Neutralitätsgesetz wurde die Neutralität in einem Bundesgesetz mit Verfassungsrang verankert. Das bedeutet, dass sie nach den Grundprinzipien der österreichischen Bundesverfassung, die im Stufenbau der Rechtsordnung die oberste Stufe bilden, erhöhte Sicherheit genießt. Österreichs dauernde („immerwährende“) Neutralität ist aber nicht im Sinne von „unabänderlich“ zu verstehen. Sie kann wie jedes normale Verfassungsgesetz jederzeit mit einer 2/3-Mehrheit im Nationalrat aufgehoben werden.

Während die Österreicher die Neutralität also immer für ein unantastbares Dogma hielten, hat sie außenpolitisch ausgedient und wurde – von der Öffentlichkeit wenig beachtet – wie folgt in kleinen Raten demontiert:

- Beginnend mit dem Beitritt zur UNO 1955, da die UNO Mitgliedschaft zur Folge hat, dass die Verpflichtungen der UNO-Charta auch bei Zwangsmaßnahmen gemäß Kap. VII widersprechenden Verpflichtungen der Neutralität übergeordnet sind;
- In der Zeit des ersten Irak-Kriegs 1990/91 änderte Österreich das Kriegsmaterialgesetz: Bei Vorliegen eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrats konnten nun Kriegsgüter durch Österreich transportiert werden. Neutralität hatte keinen Vorrang vor UN-Verpflichtungen mehr;
- 1993 sicherte Österreich in den EG-Beitrittsverhandlungen die Teilnahme an der im Vertrag von Maastricht verankerten gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu, die später in eine gemeinsame Verteidigungspolitik münden soll.;
- 1994 wurde die Bundesverfassung um einen Artikel ergänzt, der nun die Teilnahme an einem Wirtschaftsembargo ermöglicht – auch ohne UN-Beschluss;
- Mit dem Beitritt zur EU am 1.1.1995 erfolgte auch die vorbehaltlose Einbindung Österreichs in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union. Österreich akzeptierte auch das Ziel einer gemeinsamen

Verteidigungspolitik und die Zukunftsperspektive einer gemeinsamen Verteidigung;

- Mit dem Vertrag von Amsterdam 1997, der die „schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ vorsah, wurden die „Petersberg Aufgaben“ zu EU-Recht, welche die Europäische Union zu militärischen Operationen zwecks Friedenssicherung und Friedensschaffung auch außerhalb der EU-Grenzen ermächtigten. In Österreich wurde die Verfassung durch den Artikel 23f entsprechend adaptiert. Ein Beschluss des UN-Sicherheitsrates ist für solche Operationen nicht mehr nötig. (Eine Hintertüre wurde für die Neutralen offen gelassen: Sie müssen laut Amsterdamer Vertrag an militärischen Aktionen nicht direkt teilnehmen, dürfen sie aber auch nicht behindern – etwa durch Überflugverbote.);
- Im Jahr 2000 hielt die Regierungskoalition in ihrem Regierungsprogramm fest, man solle das Neutralitätsgesetz so abändern, dass eine Teilnahme Österreichs am europäischen Sicherheitssystem „einschließlich einer Beistandsgarantie“ möglich wird;
- Im Dezember 2001 schließlich erteilte die Regierung den USA Überfluggenehmigungen für den Krieg in Afghanistan, „weil es im Kampf gegen den Terrorismus keine Neutralität geben kann“.

An dieser Stelle möchte ich darauf hinweisen, dass die Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht und der Übergang zu einem Berufsheer mit der Verpflichtung zur „immer währenden Neutralität nach dem Muster der Schweiz“ natürlich unvereinbar wäre. „Immer während“ besagt nämlich, entgegen einem weit verbreiteten Missverständnis, keineswegs, dass Österreichs Neutralität ewig andauern muss sondern dass sie in Friedenszeiten genauso gewissenhaft zu üben ist wie in Zeiten militärischer Auseinandersetzungen. (vgl. Lingens 2004, 158) Selbst wenn es keine aktuelle Bedrohung gibt, so ist daraus völkerrechtlich abzuleiten -, hat das „immer während“ neutrale Land seine Fähigkeit, sein Territorium gegen potenzielle Eindringlinge zu verteidigen, unbedingt zu erhalten. Dass das Bundesheer selbst in Zeiten höchst aktueller Bedrohung durch die Sowjetunion aufgrund

seiner mangelnden Dotierung nie in der Lage war, dieser Neutralitätspflicht zu genügen, hat völkerrechtlich eine permanente Neutralitätsverletzung durch sämtliche amtierenden Bundesregierungen dargestellt. Für Österreichs „immer währende Neutralität nach dem Muster der Schweiz“ kann nur sein, wer nicht verstehen will, was sie bedeutet.

3.2. Die Bedeutung der europäischen Sicherheitsdiskussion für Österreich

Wie bereits dargestellt, sind im derzeitigen Entwurf zum Verfassungsvertrag unter anderem der Weg zu einer gemeinsamen Verteidigung und die strukturierte Zusammenarbeit als Grundlinie zu erkennen. Der Verfassungsentwurf trifft Vorkehrungen, die es einzelnen EU-Staaten ermöglichen sollen, schon vor dem Zustandekommen einer gemeinsamen Verteidigung untereinander eine Beistandsgarantie im Falle eines bewaffneten Angriffes auf ihr Territorium aufzubauen. Die Diskussion, an der sich auch Österreich intensiv beteiligt, versucht, den Zugang auch kleinerer Staaten schon zu Beginn einer derartigen Kooperation zu ermöglichen. Die Beistandsgarantie ist ein von Österreich im Prinzip akzeptiertes Ziel, welches über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik hinausreicht und die Möglichkeit einer gemeinsamen Verteidigung eröffnet. Die diskutierte Beistandsverpflichtung in der EU würde „natürlich das Ende der österreichischen Neutralität“ bedeuten, so der Linzer Völkerrechtler Manfred Rotter (Vgl. Unterberger 2003) und die Übernahme einer solchen Bestimmung wäre für Österreich verfassungsändernd. Österreich unterstützt diese neu eingeführten besonderen Formen der Zusammenarbeit einer Gruppe von Mitgliedstaaten im Rahmen der ESVP.

Solange nicht alle Mitgliedstaaten den politischen Willen für eine solche Zusammenarbeit teilen, stellen diese Kooperationsformen eine gute Voraussetzung für echte Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen Verteidigung dar. Für Österreich wird es wichtig sein sicherzustellen, dass sich alle Mitgliedstaaten mit

gleichen Rechten und Pflichten an diesen besonderen Formen der Zusammenarbeit – auch zu einem späteren Zeitpunkt – beteiligen können und im Vorfeld der Einrichtung einer „strukturierten Zusammenarbeit“ die relevanten Kriterien gemeinsam festgelegt werden. Denn findet diese Kooperation nicht im Rahmen der EU statt, so ist damit zu rechnen, dass sie von interessierten Staaten außerhalb der Union durchgeführt wird. Österreich würden durch eine solche Entwicklung wesentliche Gestaltungsmöglichkeiten genommen. Kommt die Zusammenarbeit im Rahmen der EU zustande, würde aber eine Nichtteilnahme Österreichs zur Abkoppelung von Teilbereichen der ESVP, und damit sehr wahrscheinlich zu einer kaum wett zu machenden Verringerung des politischen Gewichtes führen. Die Beteiligung an strukturierten Zusammenarbeiten wird mit hoher Wahrscheinlichkeit schon mittelfristig einen Gradmesser für den Willen Österreichs darstellen, sich an der ESVP zu beteiligen.

Österreich steht vor der zentralen Frage, ob es sich einer „Kernstaatengruppe“ anschließen soll, die höhere militärische Fähigkeiten und den politischen Willen zu militärisch anspruchsvollen Einsätzen mit durchaus hohem Risiko hat. Für Österreich würde dies bedeuten, die politischen und militärischen Voraussetzungen zur Mitwirkung am gesamten militärischen Aufgabenspektrum zu schaffen. Dabei werden die Fragen des Eingehens von strategischen Partnerschaften und der Mitwirkung an leistungsfähigen multinationalen Streitkräfteprojekten aufgeworfen. Eine frühzeitige Entscheidung zur Mitwirkung eröffnet jedenfalls die Chance zur Mitgestaltung des Gesamtprozesses und schafft mehr Handlungsfreiheit bei der Bestimmung der eigenen Rolle. (Vgl. Gustenau 2003, 6)

Österreich und die anderen neutralen und nicht-paktgebundenen EU-Staaten befürchten, dass Deutsche, Franzosen, Briten einen exklusiven Verteidigungsclub anstreben, in dem sie nicht willkommen sind. Denn sie werden von den „Großen“ aufgrund ihrer sicherheitspolitischen Ausrichtung schon jetzt als potenzielle „Hemmschuhe“ auf dem Weg zu einer aktiven und effektiven Sicherheits- und Verteidigungspolitik angesehen. Um dem

entgegenzuwirken müsste Österreich sowohl den politischen Willen wie auch die militärischen Fähigkeiten aufbringen, um das gesamte, im Rahmen der ESVP vorgesehene Aufgabenspektrum voll mittragen zu können; also auch, um, wenn nötig, bei friedensschaffenden Einsätzen mitzumachen.

Zu Recht stellt sich die Frage, was das heutige Bundesheer nach Jahrzehnten der finanziellen Austrocknung durch die Politik in eine europäische Truppe einbringen kann? *„Die EU-Partner nehmen uns unsere Bereitschaft, bei der ESVP überall voll mitmachen zu wollen, doch nicht ab, wenn unsere Politiker das Neutralitäts-Dogma hochhalten und das Bundesheer immer weiter verrostet lassen“* klagt ein hochrangiger Offizier. (Vgl. Bischof 2003)

Jedem Staat, so auch Österreich, kommt die Aufgabe der selbständigen Festlegung der sicherheitspolitischen Position und Rolle zu. Es bleibt somit von vornherein der nationale politische Gestaltungswille und nicht ein supranationaler Entscheidungsvorgang, der über Art und Umfang insbesondere des militärischen Beitrages Österreichs zur ESVP entscheidet. (Vgl. GUSTENAU 2003, 5) Die Zielsetzung der gemeinsamen Verteidigung, verstärkt durch die Diskussion über eine Beistandsgarantie im EU-Rahmen, weist allerdings darauf hin, dass die Möglichkeit einer gemeinsamen Verteidigung gerade bei langfristigen Reformschritten in Österreich im Auge behalten werden muss. Die Bundesheerreformkommission kam in ihrem Zwischenbericht zum Schluss, dass eine konventionelle Bedrohung für Österreich für die *„voraussehbare Zukunft“* nicht mehr zu erwarten sei. Aus diesem Grund sollten die für die *„Landesverteidigung“* vorgesehenen Kräfte neu geordnet werden, und der neue Schwerpunkt muss die Fähigkeit zur Teilnahme an *„anspruchsvollen internationalen Einsätzen“* sein.

4. Resümee

Die ESVP hat seit ihren Anfängen in Amsterdam 1997 und nach der historischen britisch-französischen Initiative von St. Malo im Dezember 1998 innerhalb nur weniger Jahre eine bedeutende Tiefe erreicht und ist damit wohl jener Politikbereich mit der derzeit dynamischsten Entwicklung. Die Europäische Union ist auf dem Weg, den ihr angemessenen Platz im internationalen System einzunehmen. Die unabdingbare Voraussetzung dafür bleibt jedoch das Engagement der Mitgliedstaaten, gegenseitige Solidarität und Unionstreue und die Bereitschaft, die nötigen politischen Strukturen zur Entscheidungsfähigkeit auf europäischer Ebene zu schaffen bzw. die nötigen finanziellen Mittel für die Schaffung einer militärischen Handlungsfähigkeit der Union bereitzustellen. Der Nagelprobe für die politische und militärische Handlungsfähigkeit Europas ist daher nicht in erster Linie die Annahme eines neuen Vertragswerks, sondern seine Umsetzung in der Praxis und gleichzeitig die ständige Bereitschaft der politischen Verantwortungsträger, das Projekt der europäischen Integration weiterzuentwickeln und dem europäischen Gemeinschaftsinteresse Vorrang vor nationalen Interessen einzuräumen.

Die Darstellung der wichtigsten Ergebnisse, die der Verfassungsentwurf im Bereich der GASP und ESVP enthält, macht deutlich, dass die Europäische Union, sollte der Entwurf in seiner derzeitigen Fassung in Zukunft angenommen werden, einen qualitativen Schritt in Richtung der Verwirklichung einer Politischen Union mit einer effektiveren und handlungsfähigeren Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik setzen wird. Der Entwurf für den Verfassungsvertrag beinhaltet für die europäische Außen und Sicherheitspolitik keinen revolutionären Integrationssprung, doch es lassen sich trotz restriktiver Beschlussfassungsmodi eine gewisse Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Union aufgrund institutioneller Vorkehrungen erwarten. Der Verfassungsentwurf kann nur eine weitere Etappe auf dem Weg Europas zu seiner politischen Vereinigung sein, und kein Vertrag für die nächsten fünfzig Jahre.

Der Verfassungsvertragsentwurf vergemeinschaftet die europäische Außenpolitik nicht. Insofern bleibt die bereits seit langem diagnostizierte Kluft zwischen hohen Erwartungen an eine europäische Außen und Sicherheitspolitik einerseits und geringen Kapazitäten in diesem Bereich andererseits bestehen. Allerdings sind die graduellen Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik nicht zu übersehen.

Auch wenn der Vertrag in den beleuchteten Teilen unbeschadet überstehen sollte, bliebe die „Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik“ ein Euphemismus für verstärkte intergouvernementale Zusammenarbeit in der Außenpolitik, vor allem wenn es um zentrale Fragen militärischer Friedenssicherung geht.

Insgesamt gelang es im Rahmen des Konvents, einige Vorschläge für die künftige Europäische Außen und Sicherheitspolitik zu konkretisieren, wie es noch vor zwei Jahren kaum für möglich gehalten wurde. Zwar scheiterte das zentrale Vorhaben der allgemeinen Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der GASP, da die Vertreter etlicher Mitgliedstaaten aus grundsätzlichen staatspolitischen Erwägungen und auch wegen der Erfahrungen während des Irak Krieges an der Einstimmigkeit besonders festhielten. Es gelang aber, verschiedene Formen der Flexibilität in die ESVP einzuführen und die verstärkte Zusammenarbeit in erleichterter Form zu generalisieren. Dies bedeutet insofern einen Durchbruch, als es angesichts der in einer erweiterten Union noch deutlicher werdenden Konsensfindungsprobleme aufgrund souveränitätsbedingter Vorbehalte und regionalspezifischer oder statuspolitischer Interessenunterschiede in der Außen und Sicherheitspolitik ohne ein gewisses Maß an Flexibilität immer schwieriger werden dürfte, in GASP und ESVP etwas zu bewegen. Der europäische Außenminister und der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates werden zusätzliche Elemente ins Spiel bringen. Sie werden gegenüber der Öffentlichkeit exponiert sein und ein Interesse am Erfolg der GASP/ESVP haben, was zwar noch keine Garantie für eine wirksame Politik ist, aber doch ein Antriebsmoment.

Doch auch die beste europäische Verfassung kann nicht verhindern, dass Mitgliedstaaten in der Sicherheitspolitik unterschiedliche Präferenzen entwickeln und artikulieren. Demzufolge bringt der Verfassungsvertrag in seiner jetzigen Form auch keine Garantie, dass sich Krisen der GASP/ESVP nicht wiederholen, wie wir sie im Falle Irak erlebt haben. Aber der vom Konvent vorgelegte Entwurf für einen europäischen Verfassungsvertrag stattet die europäischen Institutionen mit einer Reihe von Instrumenten aus, die nationalstaatlichen Unilateralismus in Zukunft verhindern könnten und durch die Realisierung der Vorschläge kann die europäische Handlungsfähigkeit verbessert werden. Dies wird möglicherweise nicht sofort und nicht unverzüglich mit allen Partnern möglich sein. Wichtig ist jedoch, dass dieser Prozess der Konsolidierung beginnt. Es gilt, das jetzt vorhandene Momentum zu nutzen.

Trotz der ernüchternden Erkenntnis, dass Europa in wichtigen Fragen nach wie vor nicht immer mit einer Stimme spricht, gibt es keinen Grund, das historische Projekt EU ad acta zu legen. Wenn Europa eine Rolle in einer multipolaren Welt spielen will, so kann es dies nur durch weitere Integration erreichen. Daher gibt es zu dem im Konvent in Gang gesetzten Prozess keine Alternative.

Robert Schumann formulierte den Gründungsauftrag prägnant: *„Europa bauen heißt den Frieden sichern.“* Die Europäische Union hat in den letzten Jahren erkannt, dass es zur Erreichung dieses Zieles, der Schaffung eines Raumes des Friedens, der Sicherheit und des Rechts, auch einer effizienten Außen und Sicherheitspolitik bedarf. Als Folge dieser Erkenntnis wurde die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik in den letzten Jahren weiter vorangetrieben, als seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften.

Österreich wird, wie in der Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin von 2001 festgelegt wurde, vor allem in der ESVP am Prinzip der Intergouvernementalität festhalten. Die Staaten der EU werden auch nach der Erweiterung zwar von einer „Vergemeinschaftung“ der ESVP absehen, allerdings wurde als unerlässlich erkannt, dass für die Weiterentwicklung der ESVP Formen einer offen und transparent gestalteten Zusammenarbeit eröffnet werden müssen. Die

entsprechenden Bestimmungen des Konventsentwurfes wurden von Österreich vom Grundsatz her unterstützt, dürften jedoch insbesondere eine nachhaltige Positionierung in Fragen der Mitwirkung an der „strukturierten Zusammenarbeit“ bei der Vorbereitung und Durchführung von Missionen, der Übernahme einer Solidaritätsklausel für den Fall von terroristischen Angriffen auf einen EU- Mitgliedstaat und der Mitwirkung an einer europäischen Rüstungsagentur erfordern. Generell ist allerdings zu erwarten, dass Österreich angesichts seiner limitierten Kapazitäten unter einen erheblichen Anforderungsdruck kommt, will es nur ansatzweise einen adäquaten Akteursstatus halten. (Vgl. Gustenau 2003, 5)

Je mehr sich Österreich allerdings in sicherheits- und verteidigungspolitische Organisationen integriert und seine Gesetzeslage dementsprechend ändert, desto mehr leidet die interne und externe Glaubwürdigkeit der Neutralität. Die Prognose, dass Österreich seinen neutralen Status in absehbarer Zeit aufgeben wird, ist nicht gewagt, weil dieser im neuen Umfeld unter dem Vorzeichen der multinationalen Solidarität anachronistisch geworden ist. Es wäre daher im eigenen Interesse Österreichs, die Neutralität nicht weiter auf einen angeblichen „Kern“ einzuschränken, sondern sich in einer klaren Willensäußerung für eine systematische, verlässliche und berechenbare Leistung auf Gegenseitigkeit zu entscheiden. Die „Europäisierung“ der Sicherheitspolitik liegt im Interesse Österreichs, und Österreich kann sich als Mitglied der Europäischen Union der Schaffung einer effektiven Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht verschließen.

5. Literaturverzeichnis

Algeri, Franco (2003). Die Ergebnisse des EU-Konvents bezüglich der ESVP im Lichte des Europäischen Rats von Thessaloniki. In: Aktuelle Entwicklung der ESVP im Lichte des EU-Konvents. Hg. Brigadier Gustav E. Gustenau. Wien: Büro für Sicherheitspolitik, S. 19-25.

Bischof, Burkhard (2003). Österreich zählt nicht zu „Willigen“ und „Fähigen“. In: Die Presse, www.diepresse.com (17.10.03).

Frank, Johann (2003). Analyse der Ergebnisse des EU-Konvents unter besonderer Berücksichtigung der ESVP. In: Aktuelle Entwicklung der ESVP im Lichte des EU-Konvents. Hg. Brigadier Gustav E. Gustenau. Wien: Büro für Sicherheitspolitik, S. 9-17.

Gustenau, E. Gustav (2003). Herausforderungen für Österreich. In: Aktuelle Entwicklung der ESVP im Lichte des EU-Konvents. Hg. Brigadier Gustav E. Gustenau. Wien: Büro für Sicherheitspolitik, S. 5-7.

Hartmann, Jürgen (2001). Das politische System der europäischen Union. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

Jopp, Mathias und Regelsberger, Elfriede (2003). GASP und ESVP im Verfassungsvertrag – eine neue Angebotsvielfalt mit Chancen und Mängeln. In: Integration, 4/03, 26.Jg. S. 550-563.

Lackner; Herbert und Lahodynsky Otmar (2003). Mogelpackung als Mythos. In: Profil, Nr.51, 34.Jg, S. 14-22.

Lingens, Peter Michael (2004). Die Bundesheer-Reform ist unvereinbar mit der Neutralität. In: Profil, Nr.5, 35. Jg, S. 158.

Bien, Leo (2003) Die Ergebnisse des Europäischen Konvents.

In: Newsletter des österreichischen Institutes für europäische Sicherheitspolitik, 2/03, S 1- 4.

Reiter, Erich (2003). Kommentar zum Entwurf einer EU-Sicherheitspolitik In: Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2003. S. 317-327. Hrsg. Erich Reiter. Hamburg – Berlin – Bonn: Verlag E.S. Mittler & Sohn GmbH.

Risse, Thomas (2003). Auf dem Weg zu einer europäischen Außenpolitik? In: Integration, 4/03, 26.Jg. S. 564-575.

Schaefer, Michael (2003). GASP/ESVP im EU-Konvent. Vortrag im Institut für Europäische Politik.

www.iep-berlin.de/mittagsgespräche/mig-2003/schaefer-mittagsgespräche-030326.pdf. (03.02.2004).

Schmidt, Peter (2003). Kerneuropa der Sicherheitspolitik – Integration oder Spaltung der EU? In: Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2003. S. 241-256. Hrsg. Erich Reiter. Hamburg – Berlin – Bonn: Verlag E.S. Mittler & Sohn GmbH.

Unterberger, Andreas (2003). Bei Beistandspflicht nicht neutral. In: Die Presse, www.diepresse.com (03.12.2003).

Verfassung für Europa. Vertrag über eine Verfassung für Europa (Entwurf). Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (2003).