

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



Discussion Paper

C116
2002

Stefan Fröhlich

Das Projekt der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP): Entwicklungen und Perspektiven

ISSN 1435-3288

ISBN 3-936183-16-3

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1880
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>

Prof. Dr. Stefan Fröhlich, geb. 1958, Programmdirektor des postgraduierten "Master of European Studies"-Programms am Zentrum für Europäische Integrationsforschung der Universität Bonn 1998 – 2002; ab 2003 Professor für Internationale Politik an der Universität Erlangen-Nürnberg; zur Zeit Gastprofessor an der Johns Hopkins University, Washington D.C.

Zahlreiche Veröffentlichungen zur deutschen und amerikanischen Außenpolitik sowie zu europapolitischen und transatlantischen Fragen im Bereich der Sicherheits-, Außen- und Wirtschaftspolitik, u.a. Geostrategisches Denken in der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik, Baden-Baden 1998; Außenpolitik in der Ära Kohl, Paderborn 2001; The European Union, the United States and the challenges of globalization, Sankt Augustin 2002; Enlargement and institutional reforms of the EU beyond Nice, erscheint Frühjahr 2003.

Stefan Fröhlich

Das Projekt der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP): Entwicklungen und Perspektiven

I. Entwicklungen seit dem Kosovo-Krieg

Im Verlauf des Kosovo-Konflikts wurde erneut offenbar, daß die Europäer bei der Bewältigung einer größeren Krise weiterhin auf das Eingreifen der USA angewiesen sind: Mehr als 70 Prozent aller Einsätze wurden von den Amerikanern geflogen und mehr als 80 Prozent der verwandten Munition stammten von den USA. Seit Anfang der neunziger Jahre wurde die Zuständigkeit der EU im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik zwar systematisch ausgebaut und parallel zum Amsterdamer Vertrag eröffnete sich in der NATO die Möglichkeit, die europäische Säule durch die Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität zu stärken. Auch wurde von allen Mitgliedstaaten im Prinzip anerkannt, daß die Integration der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Voraussetzung ist für die Schaffung einer Politischen Union, die Herausbildung einer globalen Ordnungsmacht und Gleichrangigkeit gegenüber den USA. Dennoch gelang es der EU nicht, den fehlenden militärischen Unterbau zur Umsetzung der ambitionierten Ziele der GASP einzurichten.¹ Bemerkenswerterweise ging die Initiative zur Schaffung

1 Zur Entwicklung der GASP: Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent, Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Foreign Policy of the European Union*:

geeigneter eigener Streitkräfte bereits vor dem Kosovo-Einsatz ausgerechnet vom Regierungschef jenes Mitgliedslandes aus, das die engsten Bindungen zu den USA unterhält und traditionell auf die NATO als wichtigstes Instrument militärischer Sicherheit setzt. Gemeinsam mit dem französischen Staatspräsidenten Chirac setzte Blair beim bilateralen Gipfeltreffen in Saint Malo im Dezember 1998 ein entscheidendes Signal in Richtung der Verwirklichung des zweiten europäischen „Großprojekts“ nach der Wirtschafts- und Währungsunion.² Im Mittelpunkt der Erklärung von Saint Malo stand die Forderung nach der Fähigkeit der EU zu selbständigem, auf glaubwürdige militärische Kräfte gestütztem Handeln, den Mitteln zur Entscheidung über den Einsatz dieser Kräfte und der Bereitschaft dazu, um auf internationale Krisen reagieren zu können.³ Dies schloß die Verantwortung des Europäischen Rates ein, über die schrittweise Verwirklichung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik im Rahmen der GASP nachzudenken.

Im Juni des folgenden Jahres bekräftigten die 15 in Köln diese Aussage und steckten mit ihren Beschlüssen den institutionellen Rahmen für die Entwicklung der „Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GESVP) ab. Gleichzeitig präzisierten sie in dem von ihnen angenommenen Bericht der deutschen Präsidentschaft als Ziel Krisenmanagement im Bereich der Petersberg-Aufgaben (humanitäre

From EPC to CFSP and beyond, Boulder, CO: Lynne Rienner 1997; Fraser Cameron, *The Foreign and Security Policy of the European Union: Past, Present, Future*, Sheffield: Sheffield Academic Press 1999; Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.), *Die Europäische Union als Akteur in der Weltpolitik*, Opladen: Leske und Budrich 2000; Simon Nuttall, *European Foreign Policy*, Oxford: Oxford University Press 2000; Wolfgang Wagner, *Die Konstruktion einer europäischen Außenpolitik. Deutsche, französische und britische Ansätze im Vergleich*, Frankfurt/Main: Campus 2002. Zur Entwicklung der Sicherheits- und Verteidigungsidentität: Werner Hoyer, Gerd Kaldrack (Hrsg.), *Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVP). Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften?*, Baden-Baden 2002: Nomos; Hans-Georg Erhart (Hrsg.), *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Baden-Baden: Nomos 2002.

- 2 Alyson Bailes, *European Defense: What are the Convergence Criteria?*, in: *RUSI Journal* (June 1999), S. 60.

Aufgaben und Rettungseinsätze; friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen) mit oder ohne Rückgriff auf NATO-Ressourcen. Die Entwicklung einer Fähigkeit der EU zu militärischer Krisenbewältigung einschließlich der Verbesserung der Kooperation der europäischen Rüstungsindustrien und der Harmonisierung militärischer Erfordernisse und der Rüstungsplanung und -beschaffung wurde in den Rahmen der GASP eingeordnet und als Teil der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gemäß Art. 17 des EUV bezeichnet, die im übrigen weiterhin nicht näher definiert blieb. Gleichzeitig aber wurde die sogenannte „irische Formel“ wiederholt, nach der die Politik der Union auf diesem Gebiet den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten nicht berührt. Mit anderen Worten: Die 15 Staats- und Regierungschefs stellten klar, daß die Mitgliedstaaten unter allen Umständen Herren der Entscheidung darüber bleiben, ob und wann ihre nationalen Streitkräfte eingesetzt werden.⁴

Schon ein halbes Jahr später goß der Rat in Helsinki den Kölner Grundsatzbeschluß in konkrete Zahlen um:⁵ Gemäß den „headline goals“ sollen die Mitgliedstaaten auf Grundlage freiwilliger Zusammenarbeit bis zum Jahr 2003 in der Lage sein, innerhalb von 60 Tagen für die Dauer von mindestens 1 Jahr Streitkräfte in Korpsstärke (50.000 – 60.000 Mann) für die Durchführung der gesamten Reichweite der Petersberg-Aufgaben zu dislozieren. Die Mitgliedstaaten gingen über diese Vereinbarung der Gesamtstärke einer Kriseneingreiftruppe hinaus sogar noch einen entscheidenden Schritt weiter. Das Konzept hätte schon daran scheitern können, daß die einzelnen Staaten mangels eines verbindlichen Aufteilungsschlüssels nicht bereit gewesen wären, ausreichende Kontingente zur Verfügung zu stellen. Im November 2000 aber sagten die

3 Erklärung von St. Malo und Pressekonferenz von Chirac, Jospin und Blair, St. Malo (4.12.1998): <http://www.fco.gov.uk>.

4 European Council Cologne, Presidency Conclusions, 3 and 4 June 1999, SN 150/99: 2 and Annex III, S. 33 – 42.

5 European Council Helsinki, Presidency Conclusions, 10 and 11 December 1999, SN 300/99, Annex IV, S. 19 – 29.

Außen- und Verteidigungsminister auf der in Brüssel stattgefundenen „Capabilities Commitment Conference“ insgesamt mehr als 100.000 Soldaten sowie etwa 400 Flugzeuge und 100 Schiffe zu.⁶ Das Ratssekretariat hat in Folge dieser Konferenz die konkreten Beiträge zwar als „ausreichend“ bezeichnet, gleichzeitig die Mitgliedstaaten jedoch aufgerufen, die Höhe ihrer Beiträge zu überprüfen und bestehende Mängel auf einer für November 2001 geplanten „Capability Improvement Conference“ auszugleichen.⁷ Spätestens auf dem Europäischen Rat in Laeken im Dezember 2001 sollte schließlich eine Entscheidung über die Einsatzfähigkeit der europäischen „Rapid Reaction Force“ getroffen werden.

Weiter beschloß der Europäische Rat in Helsinki für die GESVP einen institutionellen Rahmen:

- Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten, gebildet durch die Außenminister, sollte künftig zum zuständigen Gremium für die GESVP werden; die Verteidigungsminister konnten gegebenenfalls zur Beratung hinzugezogen werden.
- Ein „Politisches“ und „Sicherheitspolitisches Komitee“ aus nationalen Vertretern (Botschafter und hohe Beamte) sollte die Entscheidungen, sprich gemeinsamen Politiken und Maßnahmen des Rates im Rahmen von GASP und GESVP vorbereiten; die Beschlußfassung sollte allerdings weiterhin beim Rat verbleiben.
- Zur Koordinierung der Aktivitäten zum Ausbau der zivilen Krisenmanagementfähigkeiten der EU wurde der "Ausschuß für zivile Aspekte des Krisenmanagements" geplant. Pfeilerübergreifend sollte er Empfehlungen zur Krisenprävention und Handlungsoptionen zur Krisenbewältigung mit zivilen Kräften der Mitgliedstaaten erarbeiten und dem PK und SK zur Entscheidung zuleiten. In ihm war auch die Kommission als Vertreterin vorgesehen.

6 Council, General Affairs/Defence, Military Capabilities Commitment Declaration, Press Release, Brussels, 20 November 2000, No.: 13427/2/00, S. 4f. Abrufbar auch unter: <http://www.ue.eu.int/pesc/military>.

7 Official Journal of the European Communities, L27, 30/1/2001, S. 1 – 11.

Das Projekt der GESVP: Entwicklung und Perspektiven

- Wie in der NATO sollte sich der Militärausschuß der EU aus den Generalstabschefs der Mitgliedstaaten zusammensetzen, die durch ihre militärischen Delegierten in Brüssel ständig vertreten waren. Der Militärausschuß sollte fortan das höchste militärische Gremium im Rahmen des Rates werden und die militärische Kontrolle aller militärischen Aktivitäten im Rahmen der EU wahrnehmen. Künftig sollte er das Politische und Sicherheitspolitische Komitee beraten, diesen gegenüber Empfehlungen abgeben und militärische Direktiven an den Militärstab der EU erteilen. Schließlich sollte er den Generalsekretär/Hohen Vertreter in allen militärischen Angelegenheiten beraten.
- Der Militärstab war direkt dem GS/HR zuzuordnen und als Generaldirektion im Ratssekretariat der EU zu verankern. Der Stab sollte sich mit der Frühwarnung, der Lagebeurteilung und der strategischen Planung im Hinblick auf die Ausführung der Petersberg-Aufgaben befassen.

Damit waren die Gremien vorgegeben, die zum 1. März 2000 zunächst als Interimsorgane ihre Arbeit in Brüssel aufnahmen. Mit den Beschlüssen des Rates von Nizza wurden dann die institutionellen Voraussetzungen für den Übergang der GESVP in die Dauerstrukturen, so wie sie in Helsinki definiert worden waren, geschaffen, indem das nunmehr in Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee umbenannte PSK (Art. 25 EUV), der Militärausschuß und der Militärstab nunmehr als permanente Gremien eingesetzt wurden. Schließlich wurden die in Art. 17 des EUV in der Amsterdamer Fassung in Aussicht genommene weitgehende Liquidierung der WEU und Übernahme der operativen Kapazitäten des Bündnisses durch die EU (Combined Jointed Task Forces-Konzept) in die Tat umgesetzt wurde.⁸

Unter dem Strich aber hat die Institutionalisierung der GESVP die Rolle der Mitgliedstaaten in der GASP weiter gestärkt. Für alle Beschlüsse mit

8 EU Council, Presidency Report on the European Security and Defence Policy, 4 December 2000, Press Release No. 14056/2/00. Der Vertrag und Bericht sind abrufbar unter: <http://www.ue.eu.int/Newsroom>.

militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen gilt die Einstimmigkeit als Entscheidungsregel (Art. 23 Abs 2 EUV neu). Damit wurde nicht nur an der Säulenstruktur festgehalten, vielmehr wurde auch das Prinzip der „intergouvernementalistischen“ Entscheidungsfindung im Rahmen der GASP weiter ausgebaut, auch wenn Nizza neue, „integrationsdynamische Strukturen“ in das GASP- und GESVP-Entscheidungssystem eingebaut hat.⁹

Soviel zu den jüngsten Entwicklungen: So beachtlich die aufgezeigten Fortschritte auch sein mögen, eine Reihe von Schwierigkeiten bleibt auf dem Weg zu einer effizienten GASP im allgemeinen und einer schlagkräftigen Kriseneingreiftruppe der EU im speziellen noch zu lösen. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts kann die GESVP zwar mit Recht als das „Integrationsprojekt der nächsten Dekade“ bezeichnet werden, es bleibt jedoch ein erhebliches qualitatives Gefälle zwischen den Bereichen Außenpolitik auf der einen und Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf der anderen Seite bestehen.¹⁰ Um dieses Gefälle sukzessive aufzuheben, ist es grundsätzlich richtig, das nicht-militärische Kriseninstrumentarium der EU und ihrer Mitgliedstaaten als zu verstärkenden und besser zu koordinierenden Bestandteil der GESVP einzustufen. Allerdings setzt dies auch die Anerkennung voraus, daß eine Zivilmacht ohne Zwangsmittel keine Möglichkeit hat, einen wirksamen Beitrag zur Wahrung der internationalen Ordnung zu leisten – so wie eine bloß interessengeleitete Militärmacht stabilitätspolitisch verhängnisvoll wäre.¹¹

9 Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Das neue Entscheidungssystem in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: Dies. (Hrsg.): Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter Mitgliedstaaten, Baden-Baden: Nomos 2002, S. 9 – 27 (10).

10 Javier Solana, Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Das Integrationsprojekt der nächsten Dekade, in: Integration (1, 2000), S. 1 – 6.

11 Hans-Georg Ehrhart, Leitbild Friedensmacht? Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Herausforderung der Konfliktbearbeitung, in: Ders. (Hrsg.): Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, op. cit., S. 243 – 257.

II. Die Erfordernisse einer effektiven Außenpolitik

Will man die Schwächen der GASP beleuchten, ist es zunächst nützlich, sich die Erfordernisse einer effektiven Außenpolitik generell zu vergegenwärtigen. Eine solche erfordert nach der Theorie der Internationalen Beziehungen die Erfüllung von fünf Kriterien: eine klare Zielsetzung basierend auf einer Willensbildung und Geschlossenheit; eine entsprechende Zurechenbarkeit; Flexibilität; Raschheit; sowie Adaptionfähigkeit.

Effiziente Außenpolitik setzt zunächst die Bestimmung bestimmter Ziele voraus, da andernfalls womöglich von einer Außenpolitik gar nicht gesprochen werden kann. Deshalb bedarf es einer entsprechenden Willensbildung, mittels derer diese Ziele bestimmt werden können.

Jede erfolgreiche Außenpolitik erfordert außerdem ein geschlossenes Auftreten in dem Sinne, daß von verschiedenen Organen des außenpolitischen Subjekts nicht unterschiedliche Maßnahmen gesetzt werden, die womöglich einander widersprechen, zumindest nicht den präterminierten Zielen entsprechen.

Außenpolitik bedarf der Zurechenbarkeit zu einem bestimmten Subjekt; soweit sich diese Politik in rechtlichen Ausdrucksformen manifestiert, ist eine Völkerrechtssubjektivität des Trägers dieser Außenpolitik indiziert. Wenn auch diese rechtliche Kategorie nicht erreicht werden muß, muß der Träger der Außenpolitik doch identifizierbar sein, da erst dann überhaupt festgestellt werden kann, wem gegenüber der andere Partner politische Beziehungen entfaltet.

Flexibilität ist für die Außenpolitik schon deswegen erforderlich, da eine sichere Aussage über die zukünftigen Ereignisse der internationalen Beziehungen grundsätzlich nicht möglich ist. Zwar kann eine entsprechende Beobachtung die Palette der möglichen und wahrscheinlichen Ereignisse eingrenzen, doch ist eine endgültige Aussage nicht möglich.

Außenpolitik muß also imstande sein, rasch zu reagieren, da der Erfolg nicht allein von der eigenen Aktion abhängt, sondern von den Maßnahmen

anderer Staaten und der Reaktion darauf. Die Bedingungen, die rasche Reaktionen erfordern, können sehr unterschiedlich sein; das einfachste Beispiel, daß diese Bedingung deutlich illustriert, sind die Katastrophenhilfe oder Maßnahmen zur Verhütung bestimmter Aktionen durch andere Staaten.

Schließlich ist ein hohes Maß an Adaptionfähigkeit der Außenpolitik erforderlich. Damit steht im Zusammenhang, daß sich diese Politik kaum lediglich in einseitigen Maßnahmen verwirklichen kann, da sie ex definitione an dritte Staaten gerichtet ist. Gerade im Völkerrecht erweist sich in deutlichem Maße die Unfähigkeit einseitiger Maßnahmen, einen entsprechenden Erfolg zu erzielen, soll Einfluß auf die Politik anderer Staaten genommen werden.

So viel zu den prinzipiellen Voraussetzungen jeder Außenpolitik. Es stellt sich an dieser Stelle die Frage, wieweit die vorhandenen Strukturen der GASP diesen Erfordernissen entsprechen oder sie gar behindern und sich negativ darauf auswirken. Insbesondere ist zu untersuchen, inwieweit die nationalen Interessendivergenzen am Ende nicht doch dazu geführt haben, daß die Kompetenzen und Funktionsweisen der neu eingerichteten Gremien im Bereich der GESVP eher unklarer geworden sind.

III. Status Quo – Schwächen der GASP und GESVP

1. Der Umfang der GASP – ein Problem der amorphen Zielsetzung und der Zurechenbarkeit

Die Schwierigkeit, innerhalb der GASP einen gemeinsamen politischen Willen zu erreichen, d.h. die Außenpolitik zu vergemeinschaften, wurde bereits von der EU selbst erkannt; so wird generell der bisherigen Gestaltung der GASP eher reaktiver Charakter zugeschrieben und natürlich sind die Defizite und Schwächen der GASP immer wieder auf dieses Grundproblem eines fehlenden politischen Willens zurückzuführen. Die Ursachen dafür lassen sich aus der geschichtlichen Entwicklung von heute 15, bald 27 Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Identitäten ableiten, aus Zeiten, als im heutigen Spektrum der EU diese Staaten Konkurrenten und

Gegner waren. Selbst wenn die Schlußfolgerungen eines jeden Ratsvorsitzes jeweils versuchen, Leitlinien für die GASP festzulegen, sind diese sehr fragmentarisch, woraus nicht zuletzt der entsprechende Charakter der GASP resultiert. Es geht also nicht nur um die Frage, ob die derzeitigen Strukturen überhaupt krisentauglich sind, sondern zunächst um die viel grundsätzlichere Frage, ob die unterschiedlichen Kulturen der Gemeinschaft zusammenfinden oder sich weiter in ihrer Handlungsfähigkeit blockieren – was nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, daß „Krieg“ als Mittel der Politik im Binnenverhältnis der EU wie im öffentlichen Diskurs und der politikwissenschaftlichen Debatte zur Selbstverständlichkeit geworden ist.

Aus diesem Grund ist zunächst die Frage nach dem Umfang der GASP in Abgrenzung zur Aussenpolitik der Mitgliedstaaten (MS) zu stellen: Art 11 des EUV unterscheidet klar zwischen einer Politik der Union und einer der MS (betont also den intergouvernementalen Charakter der GASP), die in Ausführung einer „Unionstreue“ die Politik der Union zu unterstützen haben. Darüber hinaus unterstreicht er die Selbstdefinition als „Friedensmacht“ (Ehrhart), indem er auf die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, die Prinzipien der Schlußakte von Helsinki und die Ziele der Charta von Paris rekurriert.

Ungeachtet dieser Formulierung ist die Abgrenzung zwischen beiden nicht klar, da die Politik der Union in Vollziehung von Art 11 Abs 1 davon abhängt, wieviel an außenpolitischen Bereichen die MS jener überlassen. Für den Drittstaat ist somit häufig nicht erkennbar, welche Zielsetzungen den jeweiligen außenpolitischen Akt motivieren, jene der EU oder der einzelnen MS, die durchaus differieren können, oder wer das Zurechnungsobjekt einer außenpolitischen Maßnahme ist. Selbst in jenen außenpolitischen Bereichen, die bereits der EU selbst zugeschrieben werden, ist es der EU und ihren MS noch immer nicht gelungen, eindeutig in nach außen erkennbarer Weise zu definieren, wieweit die GASP bloß eine Koordinierung der Außenpolitik der MS ist, wieweit die Organe der GASP sozusagen als Organe der einzelnen MS oder als selbständige Organe der EU agieren. Gemeinsame Aktionen stellen daher oft nur einzelne erratische Blöcke in der außenpolitischen Landschaft dar, was den

fragmentarischen Charakter der GASP ausmacht. Neben ihnen stehen die bilateralen Vereinbarungen der MS zu den gleichen Drittstaaten.

Für diesen Zustand wird in der EU gerne auf das Gegensatzpaar „intergouvernemental“ versus „supranational“ zurückgegriffen. In der erstgenannten, neorealistischen Perspektive wird die GASP als ein weitgehend traditionelles Phänomen des internationalen Systems verstanden, in dem die EU primär als Instrument staatlicher Diplomatie gilt. In dem Kontrastbild wird die GASP aus neofunktionaler bzw. föderaler Sichtweise als Teil und Entwicklungsstufe in einem Prozeß der EU hin zur Finalität einer föderalen bzw. supranationalen Union gezeichnet.¹² Tatsächlich ist – und wird es auf absehbare Zeit wohl auch bleiben – die GASP ein signifikantes Beispiel für eine Fusion nationaler und gemeinschaftlicher Ressourcen, die durch eine spezifische und erklärbare Mischung von supranationalen und intergouvernementalen Verfahren und Handlungslogiken von Akteuren in zusammengesetzten Institutionen (etwa dem neuen Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee) geprägt wird.¹³

So haben gerade die letzten Vertragsänderungen – bei aller Intergouvernementalisierung – gleichzeitig souveränitätsbeschränkende Prinzipien verankert, indem sie die Möglichkeit zum qualifizierten Mehrheitsentscheid und zur konstruktiven Enthaltung bei GASP-Beschlüssen eröffneten. Schließlich finden sich sogar explizit supranationale Elemente im aktuellen GASP-Entscheidungssystem in Form der Mitwirkungsbefugnisse von Kommission und EP. Diese mit dem Stichwort „Brüsselisierung“ bezeichnete Entwicklung beschreibt die Tendenz einer allmählichen Pfeilerübergreifenden Verknüpfung der ersten und zweiten Säule, ohne daß explizit ein Souveränitätstransfer auf die EU-Ebene vorgenommen wurde.¹⁴ Mit anderen Worten, die einschlägigen

12 Zur Theoriedebatte vgl. John Peterson, The Choice of EU theorists: establishing a common framework for analysis, in: *European Journal of Political Research*, 39 (2001), S. 289 – 318.

13 Elfriede Regelsberger, Die GASP nach Nizza – begrenzter Reformeifer und außervertragliche Dynamik, in: *integration*, 24, 2 (2001), S. 156 – 166 (162).

14 Ben Soetendorp, *Foreign Policy in the European Union*, London/New York 1999, S. 99; Wolfgang Wessels, *The Amsterdam Treaty in theoretical*

Kompetenzen der Mitgliedstaaten verbleiben bei diesen, gleichzeitig aber nehmen permanent in Brüssel vertretene Funktionsträger und Dienste Einfluß auf deren Entscheidungen. Deutlichstes Signal für diese Entwicklung: die systematische Ausweitung der Dienste des Hohen Vertreters für die GASP sowie die Präsenz des neugeschaffenen Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees in Brüssel. So trägt Solana heute zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen bei und führt gegebenenfalls auf Ersuchen des Vorsitzes im Namen des Rates den politischen Dialog mit Dritten durch. Außerdem unterstützt er den Ratsvorsitz bei der Vertretung der Union nach außen und bei der Durchführung von Ratsbeschlüssen.

Der Entwicklung zu einer zumindest horizontalen Fusion nationaler Steuerungsinstrumente, die im Einzelfall durchaus eine flexible Ausgestaltung der europäischen Außenbeziehungen ermöglichen mag, steht auf der anderen Seite das erwähnte Problem der Abgrenzung praktisch paralleler Außenpolitiken durch die im Maastrichter Vertrag vorgenommene Säulentrennung gegenüber. Auch wenn der Maastrichter Vertrag theoretisch die Kommission, Generalsekretariat und COREPER für beide Säulen mitverantwortlich macht, so bleibt das entscheidende Charakteristikum der GASP in der Praxis das Nebeneinander von supranationalen und intergouvernementalen Elementen. Daß es der Kohärenz und damit Effizienz der Union nach außen jedoch nicht förderlich ist, wenn etwa die Wirtschaftskooperation (erste Säule – Außenwirtschaft/Kommission) mit einem Drittstaat (nehmen wir Rußland) weitgehend losgelöst von GASP-Aspekten (zweite Säule – z.B. Lage im Norkaukasus/Rat) behandelt wird, liegt auf der Hand. Die Trennung von Fragen der zweiten und dritten Säule (Inneres und Justiz), etwa Migrationsbewegungen auf der einen und Bürgerkriegssituationen oder massive Menschenrechtsverletzungen auf der anderen Seite, sei als anderes Negativbeispiel genannt. Da sich die Säulentrennung in den innerstaatlichen Strukturen (Zuständigkeit verschiedener Ministerien, ja

Perspective. Which dynamics at work?, in: Jörg Monar/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, London/New York 2001, S. 70 – 84 (79).

selbst Sektionsgliederungen) der meisten Mitgliedstaaten fortsetzt, kommt es auch dort oft nicht zu ausreichender Koordination. Auf diese Weise wird die dringend erforderliche Formulierung gemeinsamer Ziele, die ohnehin schon erschwert wird durch die historisch bedingten unterschiedlichen außenpolitischen Interessenlagen der Mitgliedstaaten, zusätzlich behindert, was wiederum den intergouvernementalen Charakter der GASP verstärkt.

Es gibt bereits gewisse Lösungsansätze für diese Problematik, so etwa die im Amsterdamer Vertrag vorgesehenen „Grundsätze und allgemeinen Leitlinien“ oder „Gemeinsamen Strategien“ (Art. 13 EUV), die die Festlegung umfassender, säulenübergreifender Programme durch den Europäischen Rat ermöglichen; die bisherige Praxis war jedoch nicht zufriedenstellend. Kleine Schritte waren auch die Etablierung der sogenannten GASP-Räte als „missing links“ zwischen Politischem und Sicherheitspolitischem Komitee und COREPER (Komitee der Ständigen Vertreter in Brüssel) oder die in Maastricht vorgesehene, aber erst unter finnischem Vorsitz teilweise realisierte Verschmelzung der regionalen Arbeitsgruppen der ersten und zweiten Säule und gewisser Arbeitsgruppen der zweiten und dritten Säule (Drogen, Terrorismus).

2. Die involvierten Organe – das Problem des Mangels an Kohärenz und Konsistenz

Da mehrere Organe mit teilweise einander überlappenden Zuständigkeiten, teilweise ausschließlichen Kompetenzen/Aufgabenbereichen in die Formulierung der GASP involviert sind, sind Duplikationen, Parallelitäten und Konflikte zwischen ihnen geradezu zwangsläufig, worunter die Geschlossenheit und Kohärenz der GASP leidet. Zwar kann sich auf diese Weise die GASP auf eine unterschiedliche Legitimationsbasis berufen, so etwa auf unabhängige Organe wie die Kommission, der ein gemeinschaftliches Interesse zuzuordnen ist, oder auf von der staatlichen Exekutive gelenkte wie den Rat sowie das auf die Bevölkerung gestützte Organ des Europäischen Parlaments. Gleichzeitig aber bedingt die Vielfalt der involvierten Organe und Institutionen unterschiedliche Motivationsgrundlagen für Entscheidungen sowie eine langwierige und

komplizierte Entscheidungsstruktur, die sich mit der Erfordernis raschen Handelns nicht verträgt.

Grundsätzlich gibt der einstimmig beschließende Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest. Er ist damit zum zentralen Akteur in der europäischen Außenpolitik avanciert. Zuletzt bestätigte die Reaktion der Staats- und Regierungschefs auf die Anschläge vom 11. September 2001 in New York und Washington diese Einschätzung. Traditionell enden Gipfeltreffen des Europäischen Rates mit „Empfehlungen“ oder „Anfragen“ an die Gemeinschaftsorgane. Der außerordentliche Gipfel vom 21. September 2001 jedoch wies die Innen- und Justizminister der Mitgliedstaaten an, eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus unmittelbar zu treffen.¹⁵ Duktus und Sprache des Aktionsplans lassen keinen Zweifel daran, daß die Staats- und Regierungschefs sich selbst an der Spitze in der Hierarchie des europäischen Entscheidungsprozesses sehen, ausgestattet mit entsprechender Weisungsbefugnis gegenüber den übrigen EU-Organen. Auch die herausragende Rolle des jeweiligen Ratspräsidenten bei der konkreten Gestaltung und Ausführung der GASP unterstreicht die Bedeutung der Mitgliedstaaten bzw. der Intergouvernementalität der zweiten Säule. Der Ministerrat trifft die für die Festlegung und Durchführung der GASP erforderlichen Entscheidungen auf der Grundlage der vom Europäischen Rat festgelegten allgemeinen Leitlinien (Art. 13 Abs. 3 EUV). Außerdem empfiehlt er dem Europäischen Rat gemeinsame Strategien und führt diese durch, indem er insbesondere gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte (Art. 14 u. 15 EUV) annimmt und für ein einheitliches, kohärentes und wirksames Vorgehen der Union Sorge trägt. Die enorme Arbeitsbelastung in der Innen- wie Außenpolitik hat jedoch den Ruf nach einer Reform der Ratsstrukturen laut werden lassen, derzufolge ein „Ständiger Ministerrat“ aus den stellvertretenden

15 Extraordinary Brussels European Council, „Conclusions and Plan of Action“, September 21, 2001, S.2; Ferdinando Riccardi, A Look behind the News, in: Agence Europe, September 27, 2001, S.2.

Regierungschefs nicht nur eine Aufwertung der programmatischen Rolle des Europäischen Rates, sondern auch eine Entlastung des Allgemeinen Rates ermöglichte, der sich dann ausschließlich auf die Außenpolitik konzentrieren sollte.¹⁶ Auch im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik kann einzig eine solche Reform der Forderung nach weitestgehender Demokratie und Transparenz in einem ersten Schritt entsprechen. Eine noch weitgehendere Lösung wäre freilich eine Aufteilung des Ministerrates in eine legislative und exekutive Kammer. Der legislative Rat könnte wie der Bundesrat als zweite Kammer arbeiten und öffentlich tagen, während der Exekutivrat für die zweite Säule eng mit der Europäischen Kommission kooperieren sollte, um eine kohärente Außenpolitik zu ermöglichen. Neben der Einrichtung eines gestärkten exekutiven Außenministerrates wäre zudem ein Verteidigungsrat zu etablieren, der sich speziell mit Fragen der GESVP auseinanderzusetzen hätte.¹⁷

Ein weiteres Spannungselement in der Gestaltung der GASP bildet das Verhältnis des Generalsekretärs des Rates und Hohen Vertreters für die GASP, der verpflichtet ist, dem Rat beizustehen, zur Kommission bzw. dem zuständigen Generaldirektor – dies zum Nachteil einer konsistenten GASP. Solana und Patten haben auf dem Balkan sicherlich bewiesen, dass sie zusammenarbeiten können, so bei der Aufhebung der Sanktionen, dem Beschluß und der raschen Umsetzung eines massiven Hilfsprogramms für Serbien oder der Gewährung von Handelskonzessionen. Dennoch besteht insgesamt wenig wechselseitige Transparenz, geschweige denn Koordination, wenn es um die Frage der Abstimmung von EU-Aktionen mit den bilateralen Aktivitäten der einzelnen Mitgliedstaaten geht. Und wenn überhaupt, dann wird, wie etwa im Nahostfriedensprozeß, die Union

16 So gefordert vom ehemaligen französischen Ministerpräsidenten Lionel Jospin in seiner Grundsatzrede vom 28.5.2001. Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Frankreichs Europapolitik unter Chirac und Jospin. Abkehr von einer konstruktiven Rolle in und für Europa?, in: *Integration*, 24, 3 (2001), S. 258 – 273 (270).

17 Vgl. Stefan Fröhlich, Abschied vom alten System: Erweiterung und Reform der EU-Institutionen, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 12, 3 (2002), S. 1099 – 1121.

als Akteur über die Rolle Solanas als dem Rat verantwortlicher Hoher Vertreter/Generalsekretär wahrgenommen.

Der interinstitutionelle Machtkonflikt zwischen der Kommission als dem unabhängigen Organ und dem Rat als Vertreter der MS in der Gestaltung der GASP bleibt also bestehen. Die Aufwertung des Hohen Vertreters für die GASP würde zu Lasten der Präsidentschaft in der Außenpolitik gehen, wenn dieser die Außenvertretung der EU und den Vorsitz im Außenministerrat übernehme. Dies wird vor allem von den kleineren Mitgliedstaaten kritisiert, die davon allenfalls durch Kompensationsangebote (bestimmte Positionen in der Kommission, EU-Sonderbeauftragte etc.) überzeugt werden könnten. Eng mit dieser Frage verbunden ist die personelle Verklammerung von EG-Außenbeziehungen und GASP mit dem Ziel einer Aufgabe der Säulenstruktur und der Ausweitung der Gemeinschaftsmethode.¹⁸ Ein erster Schritt wäre, die GASP und die übrigen Aktionen mit Außenbezug, die unter die erste Säule fallen, unter dem Begriff Außenbeziehungen zusammenzufassen. Dies würde bedeuten, daß die mit dem Amt des Hohen Vertreters der GASP verbundenen Aufgaben und die Funktion des für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissars in der Person eines Vizepräsidenten der Kommission zusammengelegt werden sollten, der eine besondere Bindung zum Rat haben muß. Der Gefahr des Aufbaus von Doppelstrukturen ist so vorzubeugen, da sie die Möglichkeit in sich birgt, daß die Apparate gegeneinander arbeiten und die angestrebten Synergieeffekte ausbleiben.

Wie schwer jedoch das Modell der Personalunion zur Stärkung der Kommission durchzusetzen sein wird, zeigt bereits die im EU-Konvent aktuell geführte Diskussion um eine Stärkung des Kommissionspräsidenten. Deutschland zielt auf eine solche, indem dieser künftig durch das EP gewählt werden soll. Damit will Berlin das integrationistische Moment in der Union gegenüber dem intergouvernementalen stärken. Dem gegenüber steht der Entwurf eines

¹⁸ Entschleißung des Europäischen Parlaments zu den bei der Durchführung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erzielten Fortschritten, angenommen am 30. November 2000, in: Amtsblatt EG, C228 vom 13.08.2001, S. 165 – 173.

starken Ratspräsidenten, der das bisherige Modell einer im Halbjahresrhythmus wechselnden Ratspräsidentschaft ablösen soll und den intergouvernementalen Ansatz stärken würde.¹⁹ Dieser könnte auf fünf Jahre gewählt werden und wäre – in gewissem Umfang – für die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU zuständig. Das Modell lehnt sich an das französische politische System an, welches bekanntlich nicht frei ist von Spannungen zwischen Premierminister und Präsident, zumal in Zeiten der Kohabitation.

In jedem Fall hat eine wie immer geartete Verklammerung den Vorteil, daß damit tatsächlich eine identifizierbare Person für die Außenpolitik der EU zuständig wäre. Allerdings würde das Ganze aus gemeinschaftsorientierter Perspektive nur dann Sinn machen, wenn langfristig auch die beiden Bürokratien verschmolzen und in der Kommission angesiedelt würden. Kurzfristig könnte die Zusammenarbeit zwischen Hohem Repräsentanten und Kommission verbessert werden, indem der Hohe Vertreter oder ein Stellvertreter an den wöchentlichen Kommissionssitzungen teilnimmt, wenn es um außenpolitische Themen geht.

Betrachtet man die letztere Option als Möglichkeit, die stark intergouvernemental orientierte britische und französische mit der gemeinschaftsfreundlicheren deutschen Perspektive zu verbinden, indem Kommissionspräsident und „Europäischer Präsident“ quasi gleichberechtigt nebeneinander agierten, dann stellten sich jedoch eine Reihe weitreichender integrationspolitischer Fragen hinsichtlich der institutionellen Balance, wahrscheinlicher Rivalitäten zwischen beiden Einrichtungen sowie bezüglich der Kohärenz zwischen der ersten und der zweiten Säule.

Die Frage der Einbindung des EP in die GASP ist demgegenüber weniger relevant: Ungeachtet des Zwanges zur demokratischen Gestaltung muß es

19 Der Vorschlag hätte zugleich den Vorzug, daß damit eine Reform des Rotationsprinzips einherging, das ohnehin zu Irritationen bei Drittstaaten im außenpolitischen Erscheinungsbild der EU und nicht selten zu Problemen im internen Management der GESVP führt.

nicht immer ein Vorteil sein, das EP in die aktuelle Gestaltung der GASP einzuschalten; selbst in den innerstaatlichen Strukturen wird den nationalen Parlamenten (mit Ausnahme u.a. der deutschen Sonderrolle) kaum gestaltende Funktion eingeräumt, wie die europäische Terrorbekämpfung zeigt. Zwar begrenzt der gegenwärtige Text der GASP die Rolle dieses Organs, doch übt es immerhin einen gestaltenden Einfluß über das Budget aus – ausgenommen bei der Finanzierung sicherheits- und verteidigungspolitischer Maßnahmen, die – zumal ad hoc – ausschließlich über die MS erfolgt.

Eine Stärkung der Informations-, Anhörungs- und Empfehlungsrechte des EP gilt es dennoch – ungeachtet britischer und französischer Widerstände – zumindest durch intensivere und verbindlichere Konsultationen zwischen Rat und EP bereits im Vorfeld von GASP-Beschlüssen anzustreben. So könnten die Informationsdefizite bezüglich solcher GASP-Aktivitäten abgebaut werden, die nicht über den Gemeinschaftshaushalt finanziert werden.²⁰

Dem vorläufigen Stand nach sind die in Folge der Schlußfolgerungen von Helsinki und des Vertrages von Nizza geschaffenen neuen Einrichtungen - PSK, der Militärausschuß und der Militärstab – stärker strukturiert und mehr zielorientiert. Auf dieser Ebene besteht somit zunächst ein hohes Maß an Konsistenz und Effizienz. Die Problematik liegt nicht in der institutionellen Anlage, sondern in der unzureichenden Ausstattung der Gremien. Sie bleiben damit von den Dienstleistungen der NATO und der großen Mitgliedstaaten abhängig. Hinzu kommt, daß das Zugriffsrecht auf die der EU von den Mitgliedstaaten zugewiesenen militärischen Kapazitäten nur unzureichend geklärt ist, so daß im Konfliktfall nicht ausgeschlossen werden kann, daß diese ihre Mittel zurückziehen – wenn sie

20 Mathias Jopp, Jan Reckmann und Elfriede Regelsberger, Ansatzpunkte und Optionen zur institutionellen Weiterentwicklung von GASP und ESVP, in: Integration, 25, 3 (Juli 2002), S. 230 – 237 (235).

vitale Interessen bedroht sehen oder aus innenpolitischen Zwängen gar nicht anders handeln können.²¹

Hinzu kommt ein weiterer Punkt: Die nunmehr erfolgte Zweiteilung der GASP in den Teil der GESVP und den übrigen politischen Teil der GASP ist auch aus einem anderen Grund zwispältig zu beurteilen: Einerseits kann sie das außenpolitische Profil der EU stärken – das ja anerkanntermaßen vorhanden ist –, indem sie endlich die gerade von den USA immer wieder gebetsmühlenartig vorgetragene Verengung der GASP auf die sicherheits- und verteidigungspolitische Dimension aufhebt. Andererseits wirft sie wiederum Fragen nach der gegenseitigen Abhängigkeit auf: So könnte erwartet werden, daß die GESVP von der übrigen GASP insofern abhängig ist, als die militärische eine politische Entscheidung voraussetzt; andererseits kann aber auch im Fall einer drängenden militärischen Notwendigkeit ein spill-over-Effekt von der GESVP auf die GASP nicht ausgeschlossen werden.

Ob die Installierung des neuen PSK in Brüssel zu intensiverem, regelmäßigem Informationsaustausch und engerer Kooperation mit dem COREPER und damit zu größerer Kohärenz beitragen wird, kann vorläufig noch nicht gesagt werden. Die bisher klar erkennbaren Divergenzen bei der Festlegung der Rolle des PSK deuten nicht darauf hin. Somit könnte vielmehr eine Situation entstehen, in der das PSK etwas anderes empfiehlt als COREPER und die Glaubwürdigkeit der GESVP insgesamt in Frage gestellt wird. So wird es entweder künftig eine Arbeitsteilung geben, bei der das PSK ausschließlich mit der Leitung von Operationen zur Krisenbewältigung betraut wird und COREPER weiterhin das entscheidende Gremium bleibt, oder das PSK wird künftig in den *high politics*- Fragen dominieren. Die Neuformulierung von Art 25 des Unionsvertrages, wonach der Rat für bestimmte Operationen die Kontrolle und strategische Leitung dem PSK übertragen kann, deutet allerdings

21 Reimund Seidelmann, Das ESVP-Projekt und die EU-Krisenreaktionskräfte: Konstruktionsdefizite und politische Perspektiven, in: *Integration*, 25, 2 (April 2002), S. 111 – 124 (114).

bereits auf die erstere Konstellation hin, da sie erneut auf Titel V des EUV beschränkt bleibt (also ausschließlich GASP – keine verteidigungspolitischen Maßnahmen).

Ganz abgesehen davon, ist damit zunächst nur das Problem einer effizienteren Entscheidungsfindung innerhalb des Rates angesprochen – und zwar ausschließlich im Bereich der GESVP. Es geht aber auch darum, die Tätigkeiten zwischen Kommission, COREPER und dem neuen PSK im Rahmen einer umfassend konzipierten Sicherheitspolitik zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten voneinander abzugrenzen und miteinander abzustimmen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Beteiligung der Kommission im PSK gemäß Art. 27 EUV hier zu einer größeren Konvergenz führen wird. Bezüglich der GESVP jedenfalls hat der Vertrag von Nizza keine substantiellen Vorschläge hervorgebracht. Die Kommission ist sowohl von den regelmäßigen informellen Treffen der Verteidigungsminister ausgeschlossen wie auch im neuen Militärausschuß nicht vertreten – ein Zeichen für den deutlichen Trend in Richtung einer verstärkten intergouvernementalen Zusammenarbeit beim Vorantreiben der GESVP.

3. Die mangelnde Adaptionfähigkeit als Ergebnis des Entscheidungsfindungsprozesses

Die mangelnde Adaptionfähigkeit der GASP kommt vor allem im Entscheidungsfindungsprozeß zum Ausdruck. Die GASP beruht derzeit im wesentlichen noch immer auf Konsens (verbunden mit der Möglichkeit der „konstruktiven Enthaltung“) und der Einstimmigkeitsregel, die sich als wahrer Garant der Souveränität der MS und damit des intergouvernementalen Charakters der GASP erweist. Zwar steht eine breite Palette von Instrumenten zur Verfügung, die theoretisch ein flexibles Handeln ermöglichen; sie reichen von der Schiedsgerichtsbarkeit über klassische und unkonventionelle politische Einflußnahmen bis zur Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen und im Bedarfsfall auch zu militärischen Abschreckungs-, Sanktions- und Erzwingungsmitteln. Der Einstimmigkeitszwang bei den meisten Entscheidungen im ohnehin komplizierten Mehrebenensystem EU erlaubt aber keine Flexibilität im

Sinne eines raschen Reagierens auf unvorhergesehene Ereignisse (Beispiel 11. September). Schon das Zustandekommen einer auf Einstimmigkeit basierenden Erklärung, die schriftlich ausgearbeitet wird, benötigt erfahrungsgemäß ein bis zwei Tage.

Man muß sich jedoch vor Augen führen, daß Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit vor allem im Bereich der GESVP, abgesehen von Durchführungsmaßnahmen, auf absehbare Zeit wohl keine realistische Perspektive sind. Sollte es dennoch gelingen, irgendwann dazu überzugehen, so wäre eindeutig die Entscheidung gefallen, wonach nicht mehr von einer koordinierten Politik der EU/MS gesprochen werden kann, sondern von der Außenpolitik der EU. Damit würde sich dann auch jenes Argument erübrigen, wonach die EU noch kein außenpolitisches Zurechnungssubjekt sei, da dann der einzelne Akt nicht mehr den MS, sondern der EU selbst zugerechnet werden müßte.

Ein erster Schritt wäre die Änderung von Art 23 EUV dahingehend, daß Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zunächst als grundlegende Regel in der GASP eingeführt werden. Davon kann bei bestimmten Materien der zweiten Säule entlang der Vertragsregeln durch Konsens mit konstruktiver Enthaltung oder Einstimmigkeit – vor allem im Fall von Entscheidungen über militärische Maßnahmen – abgewichen werden.²² Im Übrigen aber gilt, daß die Anwendung von Mehrheitsentscheidungen wohl nur selten zur Überstimmung einzelner Mitgliedstaaten führen würde. Die praktische Erfahrung zeigt, daß Mitgliedstaaten im Falle von Mehrheitsbeschlüssen weit eher dazu neigen, nach Kompromissen zu suchen anstelle Vetopositionen aufzubauen; in aller Regel kommt es selten zur tatsächlichen Abstimmung, vielmehr wird bereits im Vorfeld ein Konsens herausgebildet.

Ein weiteres Problem betrifft das mit dem Vertrag von Nizza eingeführte Regime der verstärkten Zusammenarbeit auch für die GASP. Zwar ist der Bereich dieser Flexibilität auf die Durchführung einer gemeinsamen Aktion

²² Denkbar wäre zunächst eine Ausweitung und Differenzierung der bestehenden Hierarchisierung von GASP-Beschlüssen nach bestimmten Instrumenten – von Erklärungen über gemeinsame Standpunkte bis zu gemeinsamen Strategien.

oder die Umsetzung eines gemeinsamen Standpunktes beschränkt, so daß die qualifizierte Mehrheit zur Entscheidung genügt, doch bleibt dann noch immer offen, wieweit jenes vom Luxemburger Kompromiß 1966 inspirierte Vetorecht des Art 23, das bei Mehrheitsentscheidungen eine Beschlußfassung verhindert, im Fall der verstärkten Zusammenarbeit sinnvoll ist. Im übrigen läßt sich das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit nicht bei Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen anwenden; dies scheiterte in Nizza am Widerstand Großbritanniens.

Ziel müßte aber eine Flexibilität sein, die einerseits Ad-hoc-Koalitionen innerhalb des Vertragsrahmens zuläßt, andererseits auch ein mittelfristig ausgerichtetes Voranschreiten in der rüstungs- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten ermöglicht. Bleibt es bei der Ausgrenzung des verteidigungspolitischen Bereichs von der Flexibilität, so droht die Herausbildung von ad-hoc-Koalitionen außerhalb des bestehenden Vertragsrahmens.

Auch die durch den Vertrag von Nizza eingeräumte Entscheidung des Rates, mit der er das PSK zur Entscheidungsfindung hinsichtlich der politischen Kontrolle und strategischen Leitung einer Operation ermächtigen kann, ermangelt im übrigen einer klaren Aussage über die erforderliche Mehrheit. Die Diskussion über die notwendige Mehrheit bei Entscheidungen im Bereich der GASP ist somit auch mit dem Vertrag von Nizza nicht beendet worden; die anstehende Erweiterung läßt sogar erwarten, daß die bereits vorgesehene Änderung der Bemessung der qM diese Problem eher verschärfen wird.

IV. Praktische Konsequenzen für die Politik

Wie bei anderen Integrationsprojekten auch wird bei der GASP gerne auf die politisch-institutionelle Konstruktion bzw. die Entscheidungsstrukturen als Grund für die unzureichende praktische Ausgestaltung verwiesen. Das o.b. System einer nur schwer zu harmonisierenden und in der Regel konkurrierenden Akteursvielfalt gilt als Ursache für die Schwierigkeiten bei der konsequenten Umsetzung einer GASP mit ökonomischen, politisch-

diplomatischen und militärischen Komponenten. Das institutionelle Gefüge ist aber das Ergebnis einer europapolitischen Debatte in der Außenpolitik, bei der die Diskussionslinien traditionell entlang der alten gemeinschaftsorientierten oder intergouvernemental ausgerichteten Leitbilder der Mitgliedstaaten verlaufen. Es geht daher auch jetzt im europäischen Verfassungskonvent im Bereich der GASP um die Identifizierung der „größtmöglichen Schnittmenge“ (Jopp, Reckmann, Regelsberger), die es – bei aller Unterschiedlichkeit der Grundverständnisse und Interessen – erlaubt, die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Union zu stärken. Das sich dieser Prozeß nur in kleinen Schritten vollzieht, liegt daran, daß der politische Wille zur Umsetzung einer alle Komponenten umfassenden Strategie in der Union unverändert fehlt. Dies zeigt sich sowohl in der politischen als auch militärischen und budgetären Dimension der GASP.

1. Streitkräfteplanung

Für die künftige Entwicklung der GESVP ist die Stärkung der zivilen Komponente von Konfliktprävention und Krisenmanagement sicherlich ein wesentlicher Aspekt; hier gehen aber die Meinungen in den Mitgliedstaaten bezüglich einer Überarbeitung des zivilen „Headline Goal“ auch nicht weit auseinander.²³ Entscheidender aber für die Symbolkraft der GESVP dürfte die Frage sein, ob das „Headline Goal“ für das militärische Krisenmanagement im Jahre 2003 nicht nur erreicht wird – was weitgehend der Fall sein dürfte –, sondern ob die Union zu diesem Zeitpunkt auch bereits die Fähigkeit erlangt hat, wirklich alle Aufgaben der Krisenbewältigung (auch im „oberen Bereich“ der Petersberg-Aufgaben) auszuführen.²⁴ Hier sind Zweifel angebracht: Selbst etwa 100.000 Mann reichen für eine Streitmacht in der Stärke der „Headline goals“ von im Feld

23 Schlußfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat Santa Maria da Feira: Anlage 3 zu Anlage I. Studie über konkrete Ziele im Bereich der nicht-militärischen Aspekte der Krisenbewältigung, Santa Maria da Feira, 19./20. Juni 2000. <http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>.

24 Schlußfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat Helsinki: Anhang II. Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Helsinki 10/11. Dezember 1999. <http://ue.eu.int/pesc/Military/en/HeadGoal.htm>.

eingesetzten 50.000 bis 60.000 nicht aus. Eine solche Streitmacht bedarf nämlich einer etwa ebenso großen Zahl von Unterstützungskräften sowie bei einer Operationsdauer von mindestens 1 Jahr der Ablösung durch entsprechende Rotationseinheiten, so daß die Mitgliedsländer eine Gesamtzahl von wenigstens 180000 Soldaten vorhalten müssen. Abgesehen davon, daß von Militärs selbst eine Größenordnung von 180000 Soldaten nicht für ausreichend angesehen wird, da eine Streitmacht von 60000 Mann nur bei kleineren und geographisch begrenzten Krisen mit geringer militärischer Konfliktdensität einsetzbar wäre, ist keinesfalls gesichert, daß diese Zahl überhaupt erreicht wird. Verschärft wird dieses Problem dadurch, daß die in einigen Mitgliedstaaten geltende Zuweisung von Truppenteilen sowohl zur EU-Einsatztruppe als auch für andere Zwecke – beispielsweise für peace-keeping-Operationen der UNO – den Widerspruch zwischen politischer Zusage und tatsächlicher Verfügbarkeit vergrößert.

Hinzu kommt, daß es sich bei der künftigen Kriseneingreifstreitmacht weder um eine ständige stehende europäische Armee noch um neu aufzustellende Streitkräfte handelt. Vielmehr ist für jeden Einsatz je nach Bedarf durch einen zu ernennenden Befehlshaber aus den verfügbaren Verbänden eine den gestellten Aufgaben entsprechende Truppe zusammenzustellen. Dies kann jeweils zu erheblichen Zeitverzögerungen beim Aufbau einer Krisenstreitmacht führen.

Ebensowenig besitzt die EU eine permanente Kommandostruktur. Es wäre wohl auch weder militärisch sinnvoll, noch politisch wünschenswert, in der EU Parallelstrukturen zur integrierten Führungsstruktur der NATO aufzubauen. Wenn im konkreten Fall die EU nicht auf NATO-Fähigkeiten und -mittel einschließlich NATO-Hauptquartiere zurückgreift, so sollen die größeren Mitgliedstaaten nationale Hauptquartiere, verstärkt durch Personal der an der Operation beteiligten Nationen, zur Führung des Einsatzes bereitstellen.

Im Übrigen sagen bloße Zahlenangaben nichts über die Qualität militärischer Verbände, insbesondere deren Ausbildungsstand, Ausrüstung, rasche Einsetzbarkeit und internationale Interoperabilität mit Einheiten

anderer Staaten aus. Dies sind aber die Voraussetzungen für eine schlagkräftige europäische Streitmacht. Nizza hat dafür einen Mechanismus zur qualitativen Bewertung der zugesagten Einheiten vereinbart. Ähnlich wie die „Defence Capabilities Initiative“ der NATO vom April 1999 kommt das Gipfelkommuniqué bei der Bewertung der Fähigkeiten und künftiger Erfordernisse für erfolgreiches Krisenmanagement im Wesentlichen zu dem Ergebnis, daß die festgestellten Defizite und Fähigkeitslücken die Handlungs- und Bündnisfähigkeit der europäischen Streitkräfte zunehmend beeinträchtigen und daher beseitigt werden müssen.²⁵

Damit ist das Ausrüstungsdefizit der europäischen Streitkräfte gegenüber den USA angesprochen. Im Wesentlichen geht es um fünf Bereiche, in denen die EU den Anschluß längst verloren hat:

- strategische (Satelliten-)Aufklärung, d.h. Früherkennung, elektronische Gefechtsfeldaufklärung und Strategiebildung bei Kriseneinsätzen; um effektives Handeln zu gewährleisten, bedarf es der Stärkung in allen Phasen des Krisenmanagements. Hier ist die EU in hohem Maße von den Dienstleistungen der NATO abhängig;
- militärische Kommando- und Kontrollstrukturen, d.h. die qualitative Abhängigkeit der EU-Krisenreaktionskräfte von NATO-Kapazitäten in Bezug auf die bei solchen Einsätzen unverzichtbare Interoperabilität bei C3+I (Command, Control, Communication and Intelligence), Lufttransportkapazitäten und Logistik. Die größten Defizite liegen bei der schnellen Führungsfähigkeit bzw. Anwendung modernster Informationstechnologien beim Streitkräfteeinsatz. In diesem Zusammenhang geht es vor allem auch um die Kommunikationslücke zwischen EU-Krisenreaktionskräften und amerikanischen NATO-Verbänden;
- Kampfflugzeuge und Präzisionswaffen; die amerikanische Luftwaffe verfügt über etwa 1400 Kampfflugzeuge, von denen alle für die

25 Vgl. Nato-Schlußkommuniqué vom 24. April 1999.
<http://www.nato.int/docu/facts/2000/nato-dci.htm>.

Das Projekt der GESVP: Entwicklung und Perspektiven

Luftunterstützung vorgesehenen Maschinen wiederum über Präzisions- und Abstandswaffen verfügen. Das heißt, sie können Ziele am Boden aus sicherer Höhe und mit großer Genauigkeit treffen, weil Bomben oder Raketen mit Hilfe von Laserstrahlen oder Koordinaten des Satellitennavigationssystem GPS ins Ziel gelenkt werden. Von den rund 2900 Kampfflugzeugen der übrigen Bündnispartner verfügen nur eine verschwindend kleine Anzahl über solche Fähigkeiten, wobei bei diesen Waffensystemen noch die eigentlich schon überholte, extrem witterungsabhängige Lasertechnik zur Anwendung kommt;

- Mobilität, Verlegbarkeit und Ausdauer; hierbei geht es um die Verbesserung der Fähigkeit, Truppen unter Nutzung von See- und Luftstreitkräften möglichst rasch in Krisenregionen zu verlegen und sie inklusive logistischer Unterstützung für einen möglichst langen Zeitraum in Operationen fern ihrer Heimatbasen dort zu halten. Bei den Großraumtransportflugzeugen – eine Lücke, die durch das Projekt des Airbus A-400 M geschlossen werden soll – können die amerikanischen Streitkräfte auf mehr als 250 Stück zurückgreifen, während die übrigen Bündnispartner über insgesamt 11 verfügen. Den etwa 550 amerikanischen Flugzeugen zur Betankung in der Luft stehen bei den Europäern etwa 70 gegenüber. Bei jedem Einsatz über Afghanistan ist jedoch eine Betankung in der Luft nötig gewesen;
- Überlebensfähigkeit, d.h. Schutz der eigenen Truppe und der dazugehörigen Infrastruktur vor Angriffen vor allem mit biologischen, chemischen und nuklearen Waffen.²⁶

In allen Bereichen ist die EU auf die Unterstützungsbereitschaft der USA und anderer Nichtmitglieder der EU im Rahmen der NATO angewiesen. Für die meisten Mitgliedstaaten scheint die Beseitigung dieser Defizite aus heutiger Sicht nach wie vor eine schier unlösbare Aufgabe. In den Schlüsselbereichen konnten bisher kaum Fortschritte erzielt werden.

26 United States General Accounting Office (GAO). Report to the Congressional Committees. European Security. US and EU contributions to foster stability and security in Europe, Washington D.C., November 2001. Abrufbar unter: <http://www.gao.gov>, S.76ff.

Abgesehen vom mangelnden politischen Willen und den daraus resultierenden Budgets ist dies auch den ständig wechselnden Prioritäten auf Grund wechselnder Präsidentschaften zuzuschreiben. Kontinuität und langfristige Planung sind so nur schwer möglich. Aus diesem Grund sind die europäischen Streitkräfte nach derzeitigem Entwicklungsstand im europäischen Kontext allenfalls für bescheidene Operationen wie Katastrophenhilfe oder Evakuierungseinsätze geeignet. Und obwohl im EU-Militärstab die Auffassung vertreten wird, daß zum oberen Spektrum der Petersberg-Aufgaben auch Anti-Terrorismus-Operationen gehören könnten, ist der Schwerpunkt „Peace keeping“. Intensivere Einsätze im Rahmen der Petersberger Einsatzmöglichkeiten bleiben daher unrealistisch, so lange die Mitgliedstaaten nicht den Willen aufbringen, die beschriebenen Defizite zu beseitigen, d.h. an kostenintensivere Projekte wie die Anschaffung von hochentwickelten Jagdflugzeugen, Marschflugkörpern mit größerer Reichweite, Transportflugzeuge und

-helikopter ernsthaft heranzugehen. Der Erwerb dieser Kapazitäten aber ist nach jetzigen Erkenntnissen bereits schon wieder auf den Zeitraum 2009-2015 verschoben. Ob die Einrichtung eines Gremiums von mit Entscheidungsgewalt ausgestatteten Spezialisten in Gestalt der Verteidigungsminister, die für die Behandlung technischer und operativer Fragen zuständig sind, diesen Prozeß beschleunigen könnte, muß angesichts der bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung des ehrgeizigen Projekts eigenständiger EU-Krisenreaktionskräfte eher bezweifelt werden. Sieht man einmal von der allmählich Gestalt annehmenden gemeinsamen Lufttransportkapazität ab, so sind diese Kräfte von einer echten militärischen Integration noch weit entfernt.

Damit ist das Problem einer einheitlichen europäischen Rüstungsindustrie, die es mit der amerikanischen Konkurrenz annähernd aufnehmen könnte, noch gar nicht einmal angesprochen.²⁷ Europa ist nach wie vor weit davon entfernt, seine sicherheits- und verteidigungspolitischen Ambitionen auf eine gemeinsame rüstungstechnologische und -industrielle Basis zu stellen.

²⁷ Thomas Enders, Joachim Rohde, Europäischer Rüstungsmarkt – Der Zwang zum Zusammenwachsen nationaler Rüstungsindustrien, in: Hoyer/Kaldrack, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, op. cit., S. 280 – 289.

Die Verbesserung muß bei einer umfassenden transnationalen Restrukturierung und Arbeitsteilung ansetzen, da angesichts der politischen Bedenken wohl nur ökonomische, d.h. betriebswirtschaftliche Zwänge der Rüstungsindustrie ein Hebel für eine effektivere Zusammenarbeit sein können. Artikel 296 EGV, der die Rüstungsproduktion und Waffenexporte wegen „wesentlicher Sicherheitsinteressen“ eines Mitgliedstaates aus dem Geltungsbereich des Binnenmarktes ausschließt, ist, davon unbenommen, überholt. Der Aufbau einer Europäischen Rüstungsagentur zur Koordination und Steuerung von Beschaffungsprogrammen ist ebenso überfällig, um Verschwendung und Duplizitäten im Rüstungsbereich zu beenden, die genannten Defizite bei den militärischen Kapazitäten abzubauen und das in den fragmentierten Märkten vorhandene technologische Know-how zu bündeln.

Schließlich wird auf Dauer auch eine stärkere Integration von Streitkräfteelementen der Mitgliedstaaten und die Klärung der Frage ihrer Führungsstruktur unumgänglich sein. Eine Angliederung von Art. 5 des WEU-Vertrages, der die europäische Beistandspflicht betrifft, wird im Zuge flexibler Lösungen etwa durch ein Protokoll unterzeichnungswilliger Mitgliedstaaten notwendig sein; bis dahin muß mit Blick auf mögliche künftige GESVP-Einsätze das für alle Mitglieder geltende Solidaritätsgebot des Art. 11 Abs. 2 so verstärkt werden, daß es auch die Phasen des Krisenmanagements umfaßt.

2. Das Problem sinkender Verteidigungshaushalte

Eng mit dieser Frage zusammen hängen die erwähnten finanziellen Folgen der neuen Politik. In einer Zeit stagnierender oder sinkender Verteidigungshaushalte in Europa und der nach wie vor verbreiteten Erwartung einer „Friedensdividende“ ist dies alles andere als eine leichte Aufgabe. Nicht nur haben die Mitgliedsländer in Bezug auf Zusammensetzung, Bewaffnung und Ausbildung einen nicht unerheblichen Anpassungsbedarf; hinzu kommt, daß fast alle Länder nach 1989/90 ihre relativen Verteidigungsausgaben um mehr als ein Drittel gesenkt haben und deswegen mit Blick auf moderne, den asymmetrischen Bedrohungen

angepaßte Ausrüstung und Bewaffnung völlig unterfinanziert sind.²⁸ Schließlich sind viele der relativ kostenintensiveren Reformen sowie die für die neuen Herausforderungen notwendigen Beschaffungen noch längst nicht abgeschlossen bzw. finanziell nicht ausreichend abgesichert.

Das Dilemma verschärft sich bzw. wird noch offener, schaut man sich die ungleiche Entwicklung der Verteidigungsausgaben auf beiden Seiten des Atlantiks nach den Anschlägen vom 11. September 2001 an: Amerika läßt sich die totale und dauerhafte Mobilmachung gegen den Terrorismus zur Zeit täglich mehr als eine Mrd. US-Dollar kosten. Die Steigerungsrate für den US-Verteidigungshaushalt beträgt allein für das Haushaltsjahr 2002/03 rund 48 Mrd. US-Dollar. Das Gesamtbudget wird 379 Mrd. US-Dollar betragen – zum Vergleich: das Gesamtbudget der europäischen NATO-Partner betrug 2001 etwa 159 Mrd. US-Dollar; bis 2007 soll das US-Verteidigungsbudget nach Plänen der Regierung auf 451 Mrd. US-Dollar steigen. Damit wäre der Haushalt des Pentagons zweieinhalb Mal so hoch wie die Verteidigungsausgaben der 15 EU-Mitgliedsländer insgesamt, geht man von ähnlichen Steigerungsraten innerhalb der EU aus wie in den vergangenen Jahren. Selbst die Verteidigungsausgaben der zehn den USA – gemessen an den Verteidigungsausgaben – dem Rang nach folgenden Staaten (Rußland, China, Japan, Großbritannien, Saudi-Arabien, Frankreich, Deutschland, Brasilien, Indien und Italien) reichen bei weitem nicht an die Größenordnung des amerikanischen Verteidigungshaushalts heran.²⁹ Die Bundesrepublik gibt gerade einmal 1.5% ihres Bruttoinlandprodukts für die Verteidigung aus und abgesehen von der Türkei und Griechenland überschreitet kein NATO-Mitglied die magische 3%-Hürde, die auch die Vereinigten Staaten dafür aufwenden.³⁰

28 Zu den Daten vgl.: Congressional Budget Office (CBO), NATO Burdensharing After Enlargement, Washington, D.C.: Government Printing Office, August 2001.

29 Stefan Fröhlich, Zwischen Multilateralismus und Unilateralismus. Eine Konstante amerikanischer Außenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B25/2002 (21. Juni 2002), S. 23 – 30 (24f.).

30 Daniel L. Nelson, Transatlantic Mutations, in: Washington Quarterly, 25, 4 (Autumn 2002), S. 51 – 66 (57); Gérard Rousselot-Pailley, Guide to the European Union 2001-2002, Brussels: Roupater Editions 2002, S. 112; Gerard

Zusätzlich verschärft wird dieses Dilemma durch die Tatsache, daß die ohnehin unzureichenden militärischen Kapazitäten vergleichsweise viel zu hohe Kosten aufweisen. Die nationalen Haushalte der EU-Mitgliedstaaten betragen zusammen genommen zwar im Schnitt etwa 60% des US-Haushalts, die EU verfügt aber über weniger als 20% der operativen Fähigkeiten der US-Streitkräfte. Mit anderen Worten, Deutschland, Frankreich, Belgien, Griechenland, Italien, Polen, Portugal und Spanien geben zwischen 60 und 80% für Personal aus, während Großbritannien (40%) oder die Vereinigten Staaten (36%) gerade einmal die Hälfte dafür aufwenden. Eine konsequente Umschichtung überhöhter Personalausgaben hin zur Anschaffung moderner Ausrüstung könnte somit bereits die Schlagkraft der europäischen Streitkräfte nicht unbeträchtlich erhöhen.

Nimmt man die Kosten für den Aufbau der EU-Krisenreaktionskräfte in Höhe von etwa 60 – 100 Mrd. Euro (so die derzeitigen Schätzungen) und für jährliche Operationen in Höhe von 7 – 33 Mrd. Euro, so ergeben sich jährliche Aufwendungen von rund 13 – 43 Mrd. Euro über einen Aufbauzeitraum von etwa 10 Jahren.³¹ Dies bedeutet in etwa eine Erhöhung der europäischen Verteidigungsausgaben auf 2,3 – 2,8 % des BIP, was durchaus vertretbar anmutet, in der Praxis aber, legt man diese Kosten nach dem derzeitigen Verteilungsschlüssel innerhalb der EU auf die einzelnen Mitgliedsländer um, zu größeren Akzeptanzschwierigkeiten in Ländern wie Deutschland führte, für die dies eine erhebliche Erhöhung des Verteidigungsbudgets bedeutete. Da diese Kosten zudem dann über den EU-Haushalt abgerechnet würden, müßte dieser gegenüber bisherigen Projektionen erheblich aufgestockt werden.

Bedenkt man aber, daß die Finanzierung der GASP im operativen Bereich ohnehin nicht nur unzureichend, sondern in starkem Maße rückläufig ist (trotz zunehmender Aktivitäten von 47 Mio. Euro im Jahre 2000 auf 30 Mio. Euro in 2002), so wird deutlich, wie schwierig es werden dürfte, die Länder dazu bewegen, dies zu kompensieren. Schon heute ist Solana gezwungen, die Mitgliedstaaten zu bitten, jährlich rund zwei Drittel der

Baker, NATO's Welcome Imbalance in Military Might, in: Financial Times, Feb. 6, 2002.

31 Cit. nach Seidelmann, EU-Krisenreaktionskräfte, op. cit., S. 118.

finanziellen Mittel für die Durchführung von GASP-Aktivitäten aufzubringen. Die Mitgliedstaaten aber neigen vor dem Hintergrund leerer Kassen dazu, die operativen Kosten über den Gemeinschaftshaushalt zu decken. Ob sich dieses Dilemma mit dem nunmehr erklärten Ziel von militärischem Krisenmanagement durch die EU auflösen läßt, bleibt abzuwarten. Jedenfalls müßte künftig eine Initialzündung für militärische Einsätze über Gemeinschaftsmittel entgegen des jetzigen Wortlauts von Art 28 EUV möglich sein. Davon hängt wesentlich die von den USA gegenüber Brüssel stets eingeforderte raschere Reaktionsfähigkeit der EU in Krisensituationen ab.

3. Konzeptionelle Schwierigkeiten bei der Definition der Petersberg-Aufgaben mangels einheitlicher Interessen- und Zielvorgaben

Auch im konzeptionellen Bereich besteht hinsichtlich der Definition der Petersberg-Aufgaben Handlungsbedarf. Es geht dabei nicht schlicht um die übliche Gegenüberstellung der Leitbilder Zivilmacht versus Militärmacht; diese ist ebenso allgemein wie die normalerweise für die nach wie vor nicht existente GASP als Begründung angeführte These vom Fehlen eines politischen Willens auf Grund differierender Interessenlagen, Weltsichten oder Rollendefinitionen.³² Es geht vielmehr um die in den vertraglichen Grundlagen der EU angelegte Idee einer „Friedensmacht“ (Ehrhart) mit einem abgestuften Eskalationsinstrumentarium, welches konsequent eine Politik der Konfliktprävention, sei es in Form von gemeinsamen Standpunkten und Aktionen, verbindet mit den aus den negativen Erfahrungen auf dem Balkan in den neunziger Jahren resultierenden Beschlüssen zur Schaffung militärischer und nicht-militärischer Instrumente im Rahmen der GESVP.³³

32 Stephan Keukelaire, European Security and Defence Policy without an European Foreign Policy, in: Hans-Georg Ehrhart (Hrsg.), Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven, Baden-Baden 2002, S. 231 – 242.

33 Richard Whitman, The Fall and Rise of Civilian Power Europe. Abrufbar unter: Internet symposium der Friedrich-Ebert-Stiftung – Pax Americana or International Rule of Law? Europe's Options in World Politics. <http://www.fes.de/paxamericana> (28. November 2002).

Eine Definition sollte für die Rettungs- und humanitären Einsätze nicht schwer fallen. Aber bereits der Begriff „friedenserhaltende Operationen“ ist unscharf, um so den Mitgliedstaaten bewußt genügend Manövrierfähigkeit bei der Formulierung des Mandats einzuräumen. Soll sich die Union auf die „erste Generation“ von „peace-keeping“ beschränken – d.h. Aufträge zur Beobachtung von Waffenstillstandsabkommen oder Trennung der Parteien einer solchen Vereinbarung durch zwischen ihren Streitkräften stationierte Puffereinheiten? Für eine derartige Mission kooperativer Sicherheit ist die Einwilligung aller Beteiligten erforderlich, sowohl der Staaten, die Truppen entsenden, als auch sämtlicher Parteien des Konflikts. Die im übrigen nur leicht bewaffneten Friedenstruppen dürfen bei solchen Missionen (Art 6, UN-Charta) von ihren Waffen nur in Notwehr Gebrauch machen. Bei den „Operationen der zweiten Generation“ (Art 7, UN-Charta) enthalten die Mandate hingegen auch politische Aufträge, wie die Vorbereitung und Durchführung demokratischer Wahlen oder humanitärer Hilfe, und insbesondere auch nicht bloß defensive militärische Aufgaben, z.B. den Schutz von Sicherheitszonen oder die Durchsetzung von Flugverboten. Unklar ist auch, ob die Aufträge für „peacekeeping“ durch die Krisenstreitkräfte der EU nur durch den UN-Sicherheitsrat oder auch durch die OSZE und die Union selbst erteilt werden sollen.

Am problematischsten ist jedoch das Konzept „friedensschaffender“ (Peace-enforcing) Operationen. Dabei geht es ausdrücklich um den Einsatz von Kampftruppen und damit auch um die Anwendung massiver Waffengewalt nicht bloß zu defensiven Zwecken. Dabei stellt sich unvermeidlich die Frage der Ermächtigung dazu durch den Sicherheitsrat. Ohne deren Erteilung ist nämlich Gewaltanwendung, die nicht zur Selbstverteidigung erfolgt, nach geltendem Völkerrecht rechtswidrig. Ein Eigenmandat der EU, aber auch die Ermächtigung durch andere Organisationen als die UN würde für die Rechtmäßigkeit einer Offensivoperation nicht genügen, auch wenn diese humanitären Zwecken dienen soll. Mit anderen Worten: Soll die beabsichtigte Friedensschaffung dem Vorbild der durch den Sicherheitsrat autorisierten „Operation Desert Storm“ gegen den Irak 1991 folgen oder auch das Modell der ohne Zustimmung des Sicherheitsrates durchgeführten „Operation Allied Force“

der NATO zum Schutz der Albaner im Kosovo vor Greueln der serbischen Seite umfassen? Angesichts der neuen Kapazitäten der EU wird daher deren Verhältnis zu den UN als Regionalorganisation gemäß Kapitel VIII der Satzung der Weltorganisation in jedem Fall zu überdenken sein.

Dies gilt auch hinsichtlich der neuen Sicherheitsstrategie der USA vom 20. September 2002,³⁴ welche in Europa in dramatischer Form bereits als völlige Abkehr von der bisher gültigen Konzeption der Abschreckung sowie Hinwendung zur Strategie der militärischen Prävention und des alleinigen Handelns interpretiert wurde.³⁵ Jedenfalls zeigt sich an diesem, auf die neuen Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus hin ausgerichteten Dokument – wie bereits vor der Intervention der NATO im Kosovo –, daß die UN-Charta nach wie vor zu starr an der Gefahr von Konflikten zwischen Staaten ausgerichtet ist. Die heutigen Bedrohungen – innerstaatliche, interethnische Konflikte; asymmetrische Bedrohung durch nicht-staatliche Akteure (Terrorismus); extrem kurze Reaktionszeiten im Falle erfolgter Angriffe – werden nicht erfaßt. Gerade aber weil das Völkerrecht hier ergänzungsbedürftig ist, hat sich die NATO, geführt von den USA, mit dem Beginn ihrer Luftangriffe im Kosovo über die enge Auslegung der UN-Charta hinweggesetzt und die Militäraktion ohne ein Mandat des UN-Sicherheitsrates durchgeführt. Europa kann diese Entwicklung nicht ignorieren und muß angesichts der neuen Bedrohungen durch den Terrorismus traditionelle Methoden der Sicherheitsvorsorge überdenken.³⁶

Eng mit dieser Frage zusammen hängt daher auch die räumliche Dimension der Petersberg-Missionen. Sie wird einerseits von der Reichweite der Transportkapazität der neuen Streitmacht, in diesem Rahmen andererseits von der politischen Entscheidung abhängen, welche Rolle die Union letztlich in weltweiten Angelegenheiten zu spielen gedenkt. Sollen die

34 Abrufbar unter: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

35 Vgl. Karl-Heinz Kamp, *The National Security Strategy. Kurzanalyse der neuen amerikanischen Sicherheitsstrategie*. Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt-Augustin, September 2002.

36 Julian Lindley-French, *Terms of engagement. The paradox of American power and the transatlantic dilemma post-11 September*, Chaillot Papers, No. 52 (May 2002).

Einsätze auf Europa begrenzt werden, und wenn ja, wie ist Europa zu definieren – im Sinne der OSZE, also von Vancouver bis Wladiwostok, oder vom Atlantik bis zum Ural? Soll die Kaukasusregion zu Europa gezählt werden? Oder soll auch das sicherheitspolitische „nahe Ausland“, d.h. der Nahe Osten und Nordafrika, einbezogen werden? Sinnvoll könnte sich dabei auch eine Unterscheidung des Aktionsradius nach den einzelnen Petersberg-Aufgaben erweisen: Rettungs- und humanitäre Einsätze sowie allenfalls auch friedenserhaltende Operationen könnten weltweit angeboten werden; dagegen mag es zweckmäßig sein, Friedensschaffung auf Europa und dessen Umfeld zu begrenzen.

In jedem Fall ist diese Frage auch im Verhältnis zu den USA klärungsbedürftig. Die US-Regierung hat schon auf dem Washingtoner Gipfel 1999 angestrebt, die Allianz künftig auch als Instrument für Aufgaben außerhalb Europas auszurichten. Die damalige Verständigung auf die „Peripherie Europas“ stellt lediglich einen vagen Reichweitenkompromiß im neuen Strategischen Konzept der NATO dar. Daß die Europäer noch auf längere Sicht nicht in der Lage sein werden, Krisenmanagement in größerem Umfang durchzuführen, ändert nichts daran, daß Washington eine Beteiligung Europas an einer strategischen Partnerschaft weiter einfordern wird. Entsprechend versuchte Washington auch auf dem Prager NATO-Gipfel im November 2002 der EU einmal mehr deutlich zu machen, daß europäische Interessen auch im Nahen Osten und Persischen Golf, im Kaukasus und Zentralasien, oder im erweiterten Mittelmeerraum zumal im Zeitalter globaler Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus tangiert sind. Eng mit einer Präzisierung der vitalen Interessenzonen in Verbindung stehen für die Bush-Administration Fragen einer gerechteren Lastenteilung, möglicher Doppelgleisigkeiten in Bezug auf Ressourcen und Aufgabenfelder und der grundsätzlichen Frage, die auch die beiden militärisch wichtigsten Mitglieder der Union, Frankreich und Großbritannien, entzweit, ob die militärische Planung im Rahmen der GESVP außerhalb der NATO (Stichwort „Autonomie“) oder unter Zuhilfenahme der Mittel der Atlantischen Allianz (Stichworte „NATO first“ und „Combined Joint Task Forces“) erfolgen soll. Eine funktionelle Arbeitsteilung mit der NATO in der Hinsicht, daß die Allianz

unter Führung der USA die „schweren Einsätze“ (Kampfeinsätze) übernimmt, während sich die EU mit den militärisch und politisch „leichteren“ beiden Typen von Operationen begnügt, wird von Washington jedenfalls auf Dauer abgelehnt.³⁷

V Fazit

Die Anforderungen an eine sich weiter entwickelnde GASP lassen sich unschwer aus Gesagtem ableiten: erhöhte Verteidigungsbudgets; Umschichtung der Rüstungsausgaben zugunsten kleinerer und mobilerer Eingreiftruppen in den Mitgliedstaaten; stärker koordinierte Rüstungspolitik innerhalb der EU; konsequente Weiterentwicklung des Instruments der „verstärkten Zusammenarbeit“ zur Unterstützung sogenannter „Koalitionen von Handlungswilligen“ im Sicherheits- und Verteidigungsbereich innerhalb des Gemeinschaftsrahmens; Auflösung der Säulenstrukturen bzw. klarere Verteilung von Kompetenzen, die mit einer Reform der Rolle der Kommission im außenpolitischen Bereich und evtl. mit einer Rückführung der Funktion des Hohen Vertreters in die Kommission einhergehen könnte; solange die drei Säulen nebeneinander bestehen, ist die angestrebte „Kohärenz“ des Auftretens der EU nach außen nicht möglich. Sinnvoll wäre auch eine Entlastung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten, also der Außenminister, dergestalt, daß der Rat entweder in einen Exekutiv- und Legislativrat aufgeteilt oder aber die – zur Zeit sicherlich unrealistische – sogenannte Senatslösung irgendwann herbeigeführt wird, wodurch die an einen Europaministerrat abgegebenen Kompetenzen durch eine verstärkte Rolle der Außen- und Verteidigungsminister bei der GASP kompensiert würden.

Dennoch: Die mit solchen Schritten verbundene Ablösung der nationalen Diplomaten durch eine echte, supranational ausgeübte Europäische Außen- und Sicherheitspolitik erscheint aus genannten Gründen vorerst unrealistisch. Trotz aller bemerkenswerten Fortschritte gerade im Bereich der GESVP wird man wohl auch künftig den Mangel an Geschlossenheit

³⁷ Alan L. Isenberg, Last Chance: A Roadmap for NATO Revitalization, in: Orbis,

und gemeinsamem Willen als Haupthindernis bei den Bemühungen der EU um eine ihrer wirtschaftlichen Bedeutung einigermaßen entsprechende außenpolitische und militärische Rolle zu beklagen haben. Wer die Aufnahme eines „konstruktiven Dialogs“ mit Nordkorea als große politische Leistung hervorhebt, wie beim Ratsgipfel in Göteborg geschehen, zu einer gemeinsamen Haltung gegenüber der für Europa viel wichtigeren Problematik der Entscheidung Bushs zur Errichtung eines Raketenabwehrsystems aber nicht fähig ist, muß sich diese Frage selbstkritisch stellen. Daß es den USA bisher ebenso wenig wie der EU gelungen ist, den Friedensprozeß im Nahen Osten wieder in Gang zu setzen, kann bestenfalls ein schwacher Trost sein.

Viele Beobachter der internationalen Politik haben bereits die Frage gestellt, ob es eines besonderen Schockerlebnisses bedürfe, um die Regierungen der Mitgliedstaaten zu geschlossenem Handeln aufzurütteln. Der 11. September 2001 dürfte bereits als ein solches Schockerlebnis auch für die EU in die Geschichte eingegangen sein. Ob dies auch fuer die GASP bzw. GESVP gilt, ist indes zweifelhaft. Militärische Macht, das hat schon der Einsatz auf dem Balkan gezeigt – und dies gilt im übrigen auch für das NATO-Bündnis – wird von wechselnden Koalitionen der Staaten auf – und angeboten. Die EU ist in den hundert Tagen nach den schrecklichen Terrorattacken einmal mehr an schmerzhaft Grenzen gestoßen. Agiert haben weniger die Funktionäre der Union, Kommissionschef Prodi, der Hohe Repräsentant Solana oder der gleichsam für die Außenpolitik zuständige Generaldirektor Chris Patten, sondern die Herren Regierungs- und Staatschefs Blair, Chirac und Schröder. Auf dem Prager NATO-Gipfel haben die USA ihren Vorschlag eines neu aufzubauenden Expeditionskorps für weltweite Kampfeinsätze, der sogenannten „NATO Response Force“, präzisiert. Sie soll aus rotierenden nationalen Verbänden aller Teilstreitkräfte zusammengestellt werden und mit kurzer Vorwarnzeit für Einsätze zur Verfügung stehen, „wo immer sie gebraucht werden kann“. Mit dieser Formulierung im Kommuniqué des Außenministertreffens in Reykjavik hat die NATO die langjährige

Diskussion über Einsätze außerhalb des Bündnisgebietes im Grunde zu den Akten gelegt. Der Auftrag der Staats- und Regierungschefs zur Ausarbeitung eines Konzepts für die bis 2006 – so die Planung - einsatzbereite „NATO Response Force“ wird verstärkt durch eine radikale Reform und Verschlankerung der NATO-Kommandostrukturen.

Das Konzept ist keine Duplizierung der europäischen Krisenreaktionskräfte, die sich aus den gleichen Verbänden je nach Einsatzvariante zusammensetzen und es Europäern ermöglichen sollen, eigene Einsätze, unabhängig von den USA/NATO, in Europa durchzuführen. Es ist die Chance für die Europäer, die bislang aus europäischer Sicht nicht gelöste Frage, wie man künftig mit Krisen außerhalb Europas umzugehen gedenkt, gemeinsam mit den USA zu beantworten. Ob Entscheidungen wie diese ausreichen, die zunehmende politische Kluft zu überbrücken, die sich in der atlantischen Gemeinschaft auftut, weil die USA sich ihrer einzigartigen Führungsrolle in der Welt bewußt sind und ihre militärische Überlegenheit notfalls auch ohne die Europäer selbstbewußter denn je einsetzen, ist fraglich. Es ist aber an den Europäern, ihre Interessen zu erkennen und klar zu benennen. In der NATO stehen sie vor der Wahl, wie Generalsekretär Robertson dies formuliert hat, zwischen „Modernisierung oder Marginalisierung“. Entscheiden sie sich für das Erstere, so ist die konsequente Entwicklung der GESVP Grundvoraussetzung auch für einen gleichberechtigten europäischen Pfeiler innerhalb des Bündnisses.

ZEI DISCUSSION PAPER: Bisher erschienen / Already published:

- C 1 (1998) Frank Ronge (Hrsg.)
Die baltischen Staaten auf dem Weg in die Europäische Union
- C 2 (1998) Gabor Erdödy
Die Problematik der europäischen Orientierung Ungarns
- C 3 (1998) Stephan Kux
Zwischen Isolation und autonomer Anpassung: Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits?
- C 4 (1998) Guido Lenzi
The WEU between NATO and EU
- C 5 (1998) Andreas Beierwaltes
Sprachenvielfalt in der EU – Grenze einer Demokratisierung Europas?
- C 6 (1998) Jerzy Buzek
Poland's Future in a United Europe
- C 7 (1998) Doug Henderson
The British Presidency of the EU and British European Policy
- C 8 (1998) Simon Upton
Europe and Globalisation on the Threshold of the 21st Century.
A New Zealand Perspective
- C 9 (1998) Thanos Veremis
Greece, the Balkans and the European Union
- C 10 (1998) Zoran Djindjic
Serbiens Zukunft in Europa
- C 11 (1998) Marcus Höreth
The Trilemma of Legitimacy. Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy
- C 12 (1998) Saadollah Ghaussy
Japan and the European Union
- C 13 (1998) Walter Schweidler
Bioethische Konflikte und ihre politische Regelung in Europa
- C 14 (1998) Wolfgang Ischinger
Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Amsterdam
- C 15 (1998) Kant K. Bhargava
EU – SAARC: Comparisons and Prospects of Cooperation
- C 16 (1998) Anthony J. Nicholls
Die deutsch-britischen Beziehungen: Ein hoffnungsloser Fall?
- C 17 (1998) Nikolaj Petersen
The Danish Referendum on the Treaty of Amsterdam
- C 18 (1998) Aschot L. Manutscharjan
Der Konflikt um Berg-Karabach: Grundproblematik und Lösungsperspektiven
- C 19 (1998) Stefan Fröhlich
Der Ausbau der europäischen Verteidigungsidentität zwischen WEU und NATO
- C 20 (1998) Tönis Lukas
Estland auf dem Weg aus der totalitären Vergangenheit zurück nach Europa
- C 21 (1998) Wim F. van Eekelen
Perspektiven der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU
- C 22 (1998) Ludger Kühnhardt
Europa in den Kräftefeldern des 21. Jahrhunderts.
- C 23 (1998) Marco Bifulco
In Search of an Identity for Europe
- C 24 (1998) Zbigniew Czachór
Ist Polen reif für die Europäische Union?
- C 25 (1998) Avi Primor
Der Friedensprozeß im Nahen Osten und die Rolle der Europäischen Union
- C 26 (1998) Igor Leshoukov
Beyond Satisfaction: Russia's Perspectives on European Integration
- C 27 (1998) Dirk Rohtus
Die belgische „Nationalitätenfrage“ als Herausforderung für Europa

- C 28 (1998) Jürgen Rüttgers
Europa – Erbe und Auftrag
- C 29 (1999) Murat T. Laumulin
Die EU als Modell für die zentralasiatische Integration?
- C 30 (1999) Valdas Adamkus
Europe as Unfinished Business: The Role of Lithuania
in the 21st Century's Continent
- C 31 (1999) Ivo Samson
Der widerspruchsvolle Weg der Slowakei in die EU.
- C 32 (1999) Rudolf Hrbek / Jean-Paul Picaper / Arto Mansala
Deutschland und Europa. Positionen, Perzeptionen, Perspektiven
- C 33 (1999) Dietrich von Kyaw
Prioritäten der deutschen EU-Präsidentschaft unter Berücksichtigung des
Europäischen Rates in Wien
- C 34 (1999) Hagen Schulze
Die Identität Europas und die Wiederkehr der Antike
- C 35 (1999) Günter Verheugen
Germany and the EU Council Presidency
- C 36 (1999) Friedbert Pflüger
Europas globale Verantwortung – Die Selbstbehauptung der alten Welt
- C 37 (1999) José María Gil-Robles
Der Vertrag von Amsterdam: Herausforderung für die Europäische Union
- C 38 (1999) Peter Wittschorek
Präsidentenwahlen in Kasachstan 1999
- C 39 (1999) Anatolij Ponomarenko
Die europäische Orientierung der Ukraine
- C 40 (1999) Eduard Kukan
The Slovak Republic on its Way into the European Union
- C 41 (1999) Ludger Kühnhardt
Europa auf der Suche nach einer neuen geistigen Gestalt
- C 42 (1999) Simon Green
Ausländer, Einbürgerung und Integration: Zukunftsperspektive der
europäischen Unionsbürgerschaft?
- C 43 (1999) Ljerka Mintas Hodak
Activities of the Government of the Republic of Croatia in the Process of
European Integration
- C 44 (1999) Wolfgang Schäuble
Unsere Verantwortung für Europa
- C 45 (1999) Eric Richard Staal
European Monetary Union: The German Political-Economic Trilemma
- C 46 (1999) Marek J. Siemek
Demokratie und Philosophie
- C 47 (1999) Ioannis Kasoulides
Cyprus and its Accession to the European Union
- C 48 (1999) Wolfgang Clement
Perspektiven nordrhein-westfälischer Europapolitik
- C 49 (1999) Volker Steinkamp
Die Europa-Debatte deutscher und französischer Intellektueller nach dem
Ersten Weltkrieg
- C 50 (1999) Daniel Tarschys
50 Jahre Europarat
- C 51 (1999) Marcin Zaborowski
Poland, Germany and EU Enlargement
- C 52 (1999) Romain Kirt
Kleinstaat und Nationalstaat im Zeitalter der Globalisierung
- C 53 (1999) Ludger Kühnhardt
Die Zukunft des europäischen Einigungsgedankens

- C 54 (1999) Lothar Rühl
Conditions and options for an autonomous „Common European Policy on Security and Defence“ in and by the European Union in the post-Amsterdam perspective opened at Cologne in June 1999
- C 55 (1999) Marcus Wenig (Hrsg.)
Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit in Europa am Beispiel Deutschland - Slowakei
- C 56 (1999) Rafael Biermann
The Stability Pact for South Eastern Europe - potential, problems and perspectives
- C 57 (1999) Eva Slivková
Slovakia's Response on the Regular Report from the European Commission on Progress towards Accession
- C 58 (1999) Marcus Wenig (Ed.)
A Pledge for an Early Opening of EU-Accession Negotiations
- C 59 (1999) Ivo Sanader
Croatia's Course of Action to Achieve EU Membership
- C 60 (2000) Ludger Kühnhardt
Europas Identität und die Kraft des Christentums
- C 61 (2000) Kai Hafez
The West and Islam in the Mass Media
- C 62 (2000) Sylvie Goulard
Französische Europapolitik und öffentliche Debatte in Frankreich
- C 63 (2000) Elizabeth Meehan
Citizenship and the European Union
- C 64 (2000) Günter Joetze
The European Security Landscape after Kosovo
- C 65 (2000) Lutz Rathenow
Vom DDR-Bürger zum EU-Bürger
- C 66 (2000) Panos Kazakos
Stabilisierung ohne Reform
- C 67 (2000) Marten van Heuven
Where will NATO be ten years from now ?
- C 68 (2000) Carlo Masala
Die Euro-Mediterrane Partnerschaft
- C 69 (2000) Weltachsen 2000/World Axes 2000. A documentation
- C 70 (2000) Gert Maichel
Mittel-/Osteuropa: Warum engagieren sich deutsche Unternehmen?
- C 71 (2000) Marcus Wenig (Hrsg.)
Die Bürgergesellschaft als ein Motor der europäischen Integration
- C 72 (2000) Ludger Kühnhardt/Henri Ménudier/Janusz Reiter
Das Weimarer Dreieck
- C 73 (2000) Ramiro Xavier Vera-Fluixa
Regionalbildungsansätze in Lateinamerika und ihr Vergleich mit der Europäischen Union
- C 74 (2000) Xuewu Gu (Hrsg.)
Europa und Asien: Chancen für einen interkulturellen Dialog?
- C 75 (2000) Stephen C. Calleya
Is the Barcelona Process working?
- C 76 (2000) Ákos Kengyel
The EU's Regional Policy and its extension to the new members
- C 77 (2000) Gudmundur H. Frimannsson
Civic Education in Europe: Some General Principles
- C 78 (2000) Marcus Höreth
Stille Revolution im Namen des Rechts?
- C 79 (2000) Franz-Joseph Meiers
Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) oder Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP)?

- C 80 (2000) Gennady Fedorov
Kaliningrad Alternatives Today
- C 81 (2001) Ann Mettler
From Junior Partner to Global Player: The New Transatlantic Agenda and Joint Action Plan
- C 82 (2001) Emil Minchev
Southeastern Europe at the beginning of the 21st century
- C 83 (2001) Lothar Rühl
Structures, possibilities and limits of European crisis reaction forces for conflict prevention and resolution
- C 84 (2001) Viviane Reding
Die Rolle der EG bei der Entwicklung Europas von der Industriegesellschaft zur Wissens- und Informationsgesellschaft
- C 85 (2001) Ludger Kühnhardt
Towards Europe 2007. Identity, Institution–Building and the Constitution of Europe
- C 86 (2001) Janusz Bugajski
Facing the Future: The Balkans to the Year 2010
- C 87 (2001) Frank Ronge / Susannah Simon (eds.)
Multiculturalism and Ethnic Minorities in Europe
- C 88 (2001) Ralf Elm
Notwendigkeit, Aufgaben und Ansätze einer interkulturellen Philosophie
- C 89 (2001) Tapio Raunio / Matti Wiberg
The Big Leap to the West: The Impact of EU on the Finnish Political System
- C 90 (2001) Valérie Guérin-Sendelbach (Hrsg.)
Interkulturelle Kommunikation in der deutsch-französischen Wirtschaftskooperation
- C 91 (2001) Jörg Monar
EU Justice and Home Affairs and the Eastward Enlargement: The Challenge of Diversity and EU Instruments and Strategies
- C 92 (2001) Michael Gehler
Finis Neutralität? Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich
- C 93 (2001) Georg Michels
Europa im Kopf – Von Bildern, Klischees und Konflikten
- C 94 (2001) Marcus Höreth
The European Commission's White Paper Governance: A 'Tool-Kit' for closing the legitimacy gap of EU policymaking?
- C 95 (2001) Jürgen Rüländ
ASEAN and the European Union: A Bumpy Interregional Relationship
- C 96 (2001) Bo Bjurulf
How did Sweden Manage the European Union?
- C 97 (2001) Biomedizin und Menschenwürde.
Stellungnahmen von Ulrich Eibach, Santiago Ewig, Sabina Laetitia Kowalewski, Volker Herzog, Gerhard Höver, Thomas Sören Hoffmann und Ludger Kühnhardt
- C 98 (2002) Lutz Käppel
Das Modernitätspotential der alten Sprachen und ihre Bedeutung für die Identität Europas
- C 99 (2002) Vaira Vike-Freiberga
Republik Lettland und das Land Nordrhein-Westfalen – Partner in einem vereinten Europa
- C 100 (2002) Janusz Musial
Periodische Arbeitsmigration aus Polen (Raum Opoln) nach Deutschland. Ein Testfall für die Erwerbswanderungen nach der Osterweiterung?
- C 101 (2002) Felix Maier (Hrsg.)
Managing asymmetric interdependencies within the Euro-Mediterranean Partnership.
- C 102 (2002) Hendrik Vos
The Belgian Presidency and the post-Nice process after Laeken
- C 103 (2002) Helmut Kohl
Der EURO und die Zukunft Europas

- C 104 (2002) Ludger Kühnhardt
The Lakes of Europe
- C 105 (2002) Katharina von Schnurbein
Der tschechische EU-Beitritt: Politischer Prozeß wider die öffentliche Meinung
- C 106 (2002) Andrew Dennison
Shades of Multilateralism. U.S. Perspectives on Europe's Role in the War on Terrorism
- C 107 (2002) Boris Hajoš et.al.
The Future of the European Integration Process: Ideas and Concepts of Candidate Countries
- C 108 (2002) Hans von der Groeben
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 109 (2002) Emil Mintchev /Klaus Bünger
A Sustained Economic Revival in Kosovo. Need for a Liberal Concept
- C 110 (2002) Michael Lochmann
Die Türkei im Spannungsfeld zwischen Schwarzmeer-Kooperation und Europäischer Union
- C 111 (2002) Indra de Soysa / Peter Zervakis (eds.)
Does Culture Matter? The Relevance of Culture in Politics and Governance in the Euro-Mediterranean Zone
- C 112 (2002) José Manuel Martínez Sierra
The Spanish Presidency. Buying more than it can choose?
- C 113 (2002) Winfried Loth
Europäische Identität in historischer Perspektive
- C 114 (2002) Hansjörg Eiff
Serbien – zwei Jahre nach Milosevics Sturz
- C 115 (2002) Peter Doyle
Ireland and the Nice Treaty
- C 116 (2002) Stefan Fröhlich
Das Projekt der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP): Entwicklungen und Perspektiven

Das **Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)** wurde 1995 als selbständig arbeitende, interdisziplinäre Forschungseinrichtung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn gegründet. In Forschung, Lehre und Politikberatung sowie im Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis beteiligt sich das ZEI an der Lösung bisher unbewältigter Probleme der europäischen Einigung und der Gestaltung der Rolle Europas in der Welt. Weitere Informationen finden Sie auf unserer Homepage im Internet: <http://www.zei.de>.

ZEI – DISCUSSION PAPERS richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfaßten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Jeder Beitrag unterliegt einem internen Auswahlverfahren und einer externen Begutachtung. Gleichwohl gibt er die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten zusammen. Die aktuelle Liste finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.ZEI.de>.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** was established in 1995 as an independent, interdisciplinary research institute at the University of Bonn. With research, teaching and political consultancy ZEI takes part in an intensive dialogue between scholarship and society in contributing to the resolution of problems of European integration and the development of Europe's global role. For further information, see: <http://www.zei.de>.

ZEI – DISCUSSION PAPERS are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. Each paper has been exposed to an internal discussion within the Center for European Integration Studies (ZEI) and an external peer review. The papers mostly reflect work in progress. For a current list, see the center's homepage: <http://www.ZEI.de>.