

## GASP: Das intergouvernementale Stiefkind der europäischen Integration

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist bis heute das intergouvernementale Stiefkind der europäischen Integration geblieben, schreibt Hanspeter Neuhold in einer Analyse der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE). Trete die Union nicht geschlossen auf, drohe sie zu einem Statisten in der Weltpolitik degradiert zu werden.

### PARTNER



Beim Thema Außen- und Sicherheitspolitik der EU wäre laut Hanspeter Neuhold ein wenig schon gewonnen, wenn zumindest die im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Möglichkeiten besser genutzt würden. Dies gelte etwa für ein profiliertes Auftreten der EU-Außenbeauftragten Catherine Ashton. Foto: EC

### Der Autor

**Hanspeter Neuhold** ist emeritierter Universitätsprofessor für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Universität Wien. Kontakt: [✉ hanspeter.neuhold@univie.ac.at](mailto:hanspeter.neuhold@univie.ac.at)

Die Außen- und Sicherheitspolitik ist bis heute das schwächliche Stiefkind der europäischen Integration geblieben. Es kam außerdem Jahrzehnte später als seine großen Brüder, die supranationalen Europäischen Gemeinschaften (EG), zur Welt. Dabei war das vom französischen Außenminister Robert Schuman 1950 verkündete Projekt auf ein außenpolitisches Ziel, die Verhinderung eines Krieges zwischen den beteiligten Staaten, ausgerichtet. Bei aller berechtigter Kritik am derzeitigen Zustand der EU lässt sich nicht bestreiten, dass dieses Ziel erreicht worden ist. Dieser Erfolg wurde heuer durch die Zuerkennung des Friedensnobelpreises an die Union spektakulär anerkannt. Allerdings kann mit dem Hinweis auf die EU als Friedensgemeinschaft heute kaum mehr Stimmung für die europäische Einigung gemacht werden. Vor allem für die jüngere Generation in Europa ist es mittlerweile selbstverständlich, dass zwischen den Mitgliedern der Union seit mehr als einem halben Jahrhundert keine Kriege geführt werden.

### Ein politisches Projekt in Schiefelage

Angesichts der Fortschritte in der wirtschaftlichen Integration bezeichnete der ehemalige belgische Ministerpräsident Mark Eyskens Europa als "wirtschaftlichen Riesen, politische Maus und militärischen Wurm"<sup>1</sup>. Um dieses Ungleichgewicht zumindest ein wenig abzubauen, setzten die sechs EG-Staaten in den 1970er Jahren eine Reihe von Schritten, die 1986 in der Einheitlichen Europäischen Akte ihre vertragliche Grundlage erhielten. Dieser Vertrag lieferte den rechtlichen Rahmen für einen bescheidenen Anlauf zu gemeinsamem Handeln in der Außenpolitik und beschränkte die Sicherheitspolitik auf die bloße Koordinierung der politischen und wirtschaftlichen Aspekte. Von Anfang an folgten die Maßnahmen in diesen Bereichen keinem langfristigen und umfassenden Plan, sondern wurden als Reaktion auf äußere Ereignisse und Probleme ergriffen.

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) 1992 als die "zweite Säule" der Union im Vertrag von Maastricht über die EU verankert. Sie umfasste nunmehr sämtliche, d.h. auch die wesentlichen militärischen Fragen der Sicherheit und enthielt die Perspektiven einer nicht näher bestimmten gemeinsamen Verteidigungspolitik und gemeinsamen Verteidigung. Ferner setzte Irland zur Absicherung seiner Neutralität die Aufnahme der "irischen Klausel" in den Vertrag durch. Nach dieser für Nichteingeweihte schwer verständlichen allgemeinen Bestimmung berührt die GASP nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten. Die Bilanz der ersten Jahre der GASP fiel dürrig aus, vor allem in den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien, welche die EU trotz mehrfacher Bemühungen weder verhindern noch lösen konnte.

Einige Lehren wurden 1997 im Vertrag von Amsterdam gezogen. Darin wurden als neue Aktivitäten der Union die "Petersberg-Aufgaben" aufgenommen: humanitäre und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen. Sie waren 1992 auf dem Petersberg bei Bonn zunächst als Aufgaben der mittlerweile aufgelösten Westeuropäischen Union, eines Bündnisses westeuropäischer Staaten, vereinbart worden. Ferner erhielt die Union mit dem Hohen Vertreter für die GASP in ihren Außenbeziehungen ein eigenes Gesicht und eine Stimme, ohne dass die EU indessen aufhörte, mit mehr als einer Stimme zu sprechen. Im 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon über die EU wurden die mit dieser Funktion verbundenen Befugnisse, die dem neuen Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik übertragen wurden, beträchtlich erweitert; außerdem vertritt auch der neue Präsident des Europäischen Rates die Union nach außen.

### **Die Sicherheitspolitik als Nachzügler**

Im Dezember 1998 ergriffen Frankreich und das Vereinigte Königreich, die beiden militärisch stärksten Mitgliedstaaten, auf einem Gipfeltreffen in Saint-Malo eine Initiative, die zur Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) der EU führte. Eckpfeiler der ESVP zur Erfüllung der "Petersberg-Aufgaben" war eine vom Europäischen Rat 1999 in Helsinki beschlossene, innerhalb von 60 Tagen einsetzbare Eingreiftruppe mit einer Stärke von 50.000-60.000 Soldaten. 2003 nahm der Europäische Rat überdies die Europäische Sicherheitsstrategie als konzeptuelle Grundlage der ESVP an. In diesem Jahr wurden auch die ersten friedenserhaltenden Operationen und Polizeieinsätze der EU durchgeführt.

Unter den Neuerungen im Vertrag von Lissabon verdient die Flexibilität in der nunmehr so genannten Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) im Rahmen der GASP besondere Erwähnung; das heißt, dass nicht alle Mitglieder an einem Vorhaben oder Einsatz mitwirken müssen. Dies gilt etwa für die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit oder die Beteiligung an der Europäischen Verteidigungsagentur, die mit – freilich beschränkten – Aufgaben im Rüstungsbereich betraut ist.

### **Eine dürrige Bilanz und neue Herausforderungen**

Trotz dieser Fortschritte ist die Struktur der GASP der EU weiterhin intergouvernemental und nicht supranational angelegt. Demgemäß werden Beschlüsse grundsätzlich einstimmig gefasst. Die Organe, welche die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten, also der Europäische Rat auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs und der Rat "Auswärtige Angelegenheiten" auf jener der Außenminister, geben den Ton an. Die Kompetenzen der übrigen Hauptorgane der Union, der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Gerichtshofs, sind dagegen mehr oder weniger eng gefasst. Die Kommission besitzt kein Initiativmonopol, das Parlament kein Mitentscheidungsrecht im Bereich der Rechtsetzung. Die Zuständigkeit des Gerichtshofs ist auf wenige Materien von untergeordneter Bedeutung beschränkt. Daran dürfte sich auch in absehbarer Zukunft nichts ändern. Denn in Zeiten der Renationalisierung europäischer Politik sind die Mitgliedstaaten der EU kaum bereit, gerade im harten Kern ihrer Souveränität, zu dem die Außen- und die Sicherheitspolitik gehören, weitere Befugnisse an die Union zu abzutreten. Dazu kommt, dass für die maßgeblichen Politiker der Bewältigung der schweren Wirtschaftskrise in Europa Vorrang zukommt.

Diese Aussicht muss jene EuropäerInnen betrüben, die wünschen, dass die EU wenigstens ihren derzeitigen Platz als wichtiger Akteur in der internationalen Politik behält. Das ist alles andere als eine ausgemachte Sache. Wegen der wirtschaftlichen Rückschläge werden nämlich auch die Mittel für die GASP knapp, etwa für Entwicklungszusammenarbeit oder die wegen der geänderten Sicherheitslage gebotene Modernisierung des Militärs. Da es an spektakulären Initiativen mit den vorhandenen Ressourcen und konzeptuellen Beiträgen ebenfalls mangelt, hat das Gewicht der EU in der Weltpolitik abgenommen. Die Union hat auch an "soft power", als attraktives, auf Demokratie und der Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft aufgebautes Erfolgsmodell für andere Staaten, eingebüßt. Sie hat an Glaubwürdigkeit verloren; scheinen doch handfeste, vor allem wirtschaftliche Interessen zunehmend wichtiger als das Eintreten für diese Werte. Die EU wird mancherorts nicht als Teil der Lösung, sondern als Teil der Probleme gesehen, die es zu lösen gilt.

Gleichzeitig haben andere Staaten, insbesondere China, Indien und Brasilien, beträchtlich an Bedeutung gewonnen. Die mit "9/15", dem Zusammenbruch der Lehman Brothers am 15. September 2008, deutlich gewordene Entwicklung stellt einen ebenso folgenschweren Wendepunkt wie die Terroranschläge von "9/11" im Jahr 2001 dar. Die neuen Machtverhältnisse finden z. B. darin ihren Niederschlag, dass die G-20, die Gruppe der nicht nur wirtschaftlichen "Schwergewichte", der auch die neuen Großmächte angehören, der G-8, die mit Ausnahme Russlands aus den führenden westlichen Industriestaaten besteht, den Rang abgelaufen hat. Zur Schwächung der EU trägt ferner die erwähnte Renationalisierung, vor allem das immer stärkere Ausscheren des Vereinigten Königreichs, bei. Die Bereitschaft dieses Schlüsselstaates, aber auch Frankreichs, auf außenpolitische Profilierung durch Alleingänge zu verzichten, war von Anfang an gering. So preschte

Frankreich kürzlich mit der Anerkennung der neuen Syrischen Nationalen Koalition als einziger legitimer Vertreterin des syrischen Volkes vor. Wie schwer den 27 die Einigung auch über für sie nicht lebenswichtige außenpolitische Fragen fällt, wurde jüngst bei der Abstimmung über den Beobachterstatus Palästinas in der UN-Generalversammlung deutlich.

Auch die Bilanz der ESVP/GSVP, des Nachzüglers im Rahmen der GASP, fällt insgesamt wenig eindrucksvoll aus. Zwar kann die Union auf 27 Missionen nicht nur in Europa, sondern auch in Afrika, in der Kaukasusregion, im Nahen Osten und sogar in Indonesien verweisen. Ihre vielfältigen Aufgaben reich(t)en von der Bekämpfung der somalischen Piraten und friedenserhaltenden Militäroperationen bis zu Polizeieinsätzen und der Stärkung des Rechtsstaats. Die Wirkung dieser Missionen war und ist freilich begrenzt. Denn ihre Dauer, die eingesetzten Mittel und die Zahlenstärke des entsandten Personals sind in der Regel gering, ihre Mandate nicht besonders anspruchsvoll.

Ob solche Maßnahmen in Zukunft ausreichen werden, erscheint zudem zweifelhaft. Die USA, die ebenfalls zum Sparen gezwungen sind, erwarten nämlich von den Europäern, dass diese die Hauptlast für Frieden und Stabilität in ihrer Nachbarschaft einschließlich des Mittelmeerraums wie auch in Afrika südlich der Sahara tragen. Dies wurde im libyschen Bürgerkrieg offenbar. Zwar griffen die Vereinigten Staaten nach der Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat zunächst selbst militärisch ein, überließen jedoch bald den europäischen Verbündeten unter dem Kommando der NATO die Luftangriffe gegen das Gaddafi-Regime. Dabei zeigte sich, dass die Europäer auf die Unterstützung der USA beim militärischen Nachschub und in der Aufklärung angewiesen waren.

## Was tun, EU?

An zielführenden Vorschlägen zur Stärkung der EU in der internationalen Politik fehlt es indessen nicht. Sie betreffen unter anderem

- Mehrheitsentscheidungen auch in der GASP
- die Aufwertung der Rolle des Europäischen Parlaments zur demokratischen Legitimierung der GASP
- eine gemeinsame Armee und ein gemeinsames Militärbudget statt der Vergeudung zunehmend knapper Mittel durch 27 einzelstaatliche Haushalte
- engere Zusammenarbeit und Koordination der Rüstungsindustrie und im Beschaffungswesen.

Ihre baldige Umsetzung ist aber wegen der aufgezeigten Trends innerhalb der Union unwahrscheinlich. Bezeichnenderweise scheiterte vor kurzem die Fusion von EADS und BAE Systems, durch die der weltgrößte Luftfahrts- und Rüstungskonzern entstanden wäre.

Ein wenig wäre schon gewonnen, wenn zumindest die im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Möglichkeiten besser genützt würden. Dies gilt etwa für

- die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in der GSVP und würde sich im Einsatz der von den Mitgliedern gestellten Militäreinheiten, der "Battle Groups" niederschlagen;
- ein profilierteres Auftreten der Hohen Vertreterin der GASP, Catherine Ashton; ihr Vorgänger Javier Solana kann ihr dabei als Vorbild dienen;
- die Ausschöpfung des Potenzials des ihr unterstellten neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes nach Anlaufschwierigkeiten;
- mehr Kohärenz innerhalb der Union; Kommission und Rat müssten also an einem Strang ziehen, statt sich in kleinlichen Eifersüchteleien zu verzetteln;
- die Einigung auf eine neue sicherheitspolitische Strategie; das derzeitige Konzept der EU stammt aus dem Jahr 2003 und wurde 2008 nur adaptiert. Es trägt daher den erwähnten weitreichenden Machtverschiebungen und neuen Herausforderungen auch in der Sicherheitspolitik nicht ausreichend Rechnung. Ohne eine strategische Grundlage bleibt das Handeln in der GSVP und auch der GASP jedoch Stückwerk.

Durch diese und andere Maßnahmen müsste das verbleibende wirtschaftliche Gewicht der EU auch in der GASP besser zum Tragen gebracht werden.

Die Sinnhaftigkeit der dauernden Neutralität ist in diesem Zusammenhang gleichfalls zu überdenken. Dieser Status war ursprünglich der Preis, den Österreich für die Wiedererlangung seiner Souveränität im Staatsvertrag 1955 an die Sowjetunion zahlte. Im Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955 ist die "immerwährende" Neutralität als Mittel zu einem sicherheitspolitischen Zweck, der dauernden Behauptung der Unabhängigkeit nach außen und der Unverletzlichkeit des Gebietes, definiert. In der Folge wurde sie zum Selbstzweck, ja zu einem Bestandteil der österreichischen Identität aufgewertet und leistete Österreich im Kalten Krieg in der Tat gute Dienste. Sie wurde treffend als lieb gewordener Wintermantel bezeichnet; nach dem Fall der Berliner Mauer herrscht jedoch in Europa ein milderes politisches Klima. Im Ost-West-Konflikt, in dem die Neutralität Österreichs entstanden war, hatte sie eine nützliche geostrategische Funktion als Puffer zwischen den beiden Blöcken. Heute ist Österreich jedoch größtenteils von befreundeten NATO-Staaten umgeben, deren Verbindungswege es unterbricht. Neutralitätspolitik durch gute Dienste und die Beteiligung an friedenserhaltenden

Operationen ist zwar weiterhin gefragt, doch werden diese Beiträge auch von Bündnismitgliedern geleistet. Um mehr Gewicht zu haben, sollte auch in diesem Bereich die EU geeint in Konflikten entweder Partei ergreifen oder sich neutral verhalten.

Der Vertrag von Lissabon enthält zudem die Zusage gegenseitiger Hilfe im Fall eines Angriffs mit Waffengewalt auf einen Mitgliedstaat, von der sich Österreich allerdings mit der Berufung auf die "irische Klausel" befreien kann. In der Union sollte jedoch die in den Verträgen beschworene Solidarität Vorrang haben. Dass diese auch bei anderen EU-Staaten, z.B. bei der Aufnahme von Asylanten, zu wünschen übrig lässt, dürfte nicht als Entschuldigung gelten.

Den Verfechtern nationaler Schrebergärten sei eine Binsenweisheit ins Stammbuch geschrieben. Das "Europa der Vaterländer" bedeutet in Wirklichkeit einen größeren Verlust an Souveränität und der Fähigkeit zur wirksamen Durchsetzung eigener Interessen gegenüber dem Rest der Welt als die Übertragung außen- und sicherheitspolitischer Kompetenzen auf die Unionsebene. Wenn die Staaten der EU ihre eigene nationale Außen- und Sicherheitspolitik betreiben und die GASP auf den kleinsten gemeinsamen Nenner der Positionen der 27 Mitglieder reduziert wird, werden deshalb vor allem die kleineren und schwächeren unter ihnen, zu denen auch Österreich zählt, immer mehr zu Statisten auf der Bühne der Weltpolitik degradiert. Nur wenn sie geschlossen als Union auftreten, haben sie Aussicht auf eine tragende Rolle im internationalen Rampenlicht.

## Hintergrund: die ÖGfE

Die [Österreichische Gesellschaft für Europapolitik](#) (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

## Links

**ÖGfE:** [Die EU auf der Bühne der internationalen Politik: nur mehr Nebenrollen?](#) ÖGfE Policy Brief, 01'2013

**EurActiv LinkDossier:** [Der Europäische Auswärtige Dienst](#) (EAD)