



Die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU

Die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit schließen

Von Franz Leidenmühler
Wien, 22. Oktober 2015
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Vor dem Hintergrund der aktuellen Weltlage ist die Herstellung einer außen- und sicherheitspolitisch handlungsfähigen Union oberste Prämisse.
2. Solange die generelle Einführung von Mehrheitsentscheidungen politisch nicht durchzusetzen ist, müssen Schwerfälligkeiten in der Beschlussfassung durch Nutzung des Instrumentes der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ durch willige Staaten kompensiert werden.
3. Es bedarf einer erneuerten Sicherheitsstrategie der EU, welche die aktuellen für die Sicherheit der Union zentralen Problemfelder der zerfallenden Staaten an den Rändern der Union priorisiert und somit auch den Gründen für die Fluchtbewegungen nach Europa entgegenwirkt.

Zusammenfassung

Die Europäische Union hat seit 1992 kontinuierlich eine Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickelt, in deren Rahmen mittlerweile auch anspruchsvolle Missionen durch entsprechende Krisenreaktionskräfte, „Battle Groups“, durchgeführt werden können. Einer Beteiligung der Republik Österreich am EU-Krisenmanagement steht die immer noch aufrechte dauernde Neutralität nicht im Wege. Zentrales Problem der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union ist ihre aus dem Einstimmigkeitserfordernis resultierende Schwerfälligkeit in der Beschlussfassung.

Die verstärkte Nutzung des Instrumentes der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ durch willige Staatengruppen kann hier durch Flexibilisierung Abhilfe schaffen und die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU stärken. Zudem bedarf es einer neuen Sicherheitsstrategie der Union, welche in einer regionalen Priorisierung Antworten für die aktuellen für die Sicherheit der EU zentralen Problemfelder der zerfallenden Staaten an den Rändern der Union sowie die, zum Teil damit zusammenhängenden, Flucht- und Migrationsbewegungen nach Europa gibt.



Die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU

Die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit schließen

I. Was sind die GASP und GSVP der Europäischen Union?

Die Bestimmungen über eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union wurden 1992 mit dem Maastricht-Vertrag eingeführt, um die außenpolitischen Positionen der Mitgliedstaaten der EU zu koordinieren, also Europa in der Welt „mit einer Stimme“ sprechen zu lassen. Mit den Verträgen von Amsterdam 1997 und Nizza 2001 sowie einer Reihe außervertraglicher Beschlüsse anlässlich Europäischer Räte¹ hat die GASP eine Weiterentwicklung hin zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) erfahren.²

Die **Aufgabenfelder**, welche dabei durch Rückgriff auf zivile und militärische Mittel verfolgt werden, umfassen gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. Mit allen diesen Missionen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet (sog. „Petersberg-Aufgaben“; Art. 43 EUV).

An **Instrumenten** stehen zum einen die **Standpunkte** der Union zu einer bestimmten Frage geografischer oder thematischer Art zur Verfügung, zum anderen kann die Union in Situationen, die ein operatives Vorgehen verlangen, zivile oder militärische **Aktionen** durchführen.

Da in Krisensituationen oftmals sehr rasch reagiert werden muss, wurden mit den sog. „Battle Groups“ **EU-Krisenreaktionskräfte** in überaus hoher Verfügbarkeit geschaffen. Alternierend stehen für jedes Halbjahr zwei in Brigadestärke (1.500 Personen) eingerichtete multinationale „Battle Groups“ bereit, um innerhalb von 10 Tagen einsatzbereit und nach weiteren 5 Tagen im entsprechenden Einsatzland bis zur Ablöse durch andere Kräfte mindestens 30 Tage autark operieren zu können.

Was die **Beschlussfassung** im Bereich der GASP und GSVP angeht, so hat diese, von einigen Durchführungsbeschlüssen außerhalb des militärischen und verteidigungspolitischen Bereichs abgesehen (Art. 31 Abs. 2 EUV), grundsätzlich immer noch einstimmig zu erfolgen. Die Stimmenthaltung eines Mitgliedstaates steht einer positiven Beschlussfassung nicht entgegen und es ist in einem solchen Falle auch der sich enthaltende Staat an den Beschluss gebunden und zu dessen Durchführung verpflichtet. Es kann aber jedes Ratsmitglied bei einer Stimmenthaltung zu seiner Enthaltung eine förmliche Erklärung abgeben, nicht verpflichtet zu sein, den Ratsbeschluss durchzuführen, jedoch zu akzeptieren, dass dieser für die Union bindend ist. Die anderen Mitgliedstaaten haben – so ausdrücklich Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 3 EUV – diesen Standpunkt zu akzeptieren. Im Gegenzug hat aber der betreffende Mitgliedstaat im Geiste gegenseitiger Solidarität alles zu unterlassen, was dem auf dem fraglichen Beschluss beruhenden Vorgehen der Union zuwiderlaufen oder es behindern könnte. Für diese mit einer ein-

1) Vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Köln (3./4.6.1999) und des Europäischen Rates von Helsinki (10./11.12.1999) sowie das vorangehende britisch-französische Gipfeltreffen von St. Malo (4.12.1998). Dazu *Blanck*, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 110ff.

2) Vgl. *Hummer*, Solidarität versus Neutralität, ÖMZ 2001, 147 (156ff.); *Dietrich*, Die rechtlichen Grundlagen der Verteidigungspolitik der Europäischen Union, ZaöRV 2006, 663.



schlägigen Erklärung verbundene Enthaltung hat sich der Terminus der „konstruktiven Enthaltung“³ eingebürgert. Im Falle einer solchen konstruktiven Enthaltung ist der Beschluss zwar für die Union (Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 2 EUV) – und auch für alle 28 Mitgliedstaaten – bindend, der sich enthaltende Mitgliedstaat klinkt sich aber von der Durchführung vollständig aus.

II. Österreichs Neutralität kein Hindernis für Mitwirkung an GASP und GSVP der Europäischen Union

Österreich hat mit dem „Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs“ am 26.10.1955 seine dauernde Neutralität erklärt. Es entspricht der herrschenden Meinung, dass dieser Status auch mit dem Beitritt zur Europäischen Union nicht verändert oder gar aufgegeben wurde.⁴ Dazu bestand bzw. besteht, wie nachfolgend gezeigt wird, auch keine Notwendigkeit.

“Betrachtet man die konkreten Aufgabenfelder der GASP und GSVP genauer, so zeigt sich, dass sich auch ein dauernd neutrales Österreich vorbehaltlos an humanitären Aufgaben und Rettungseinsätzen sowie an friedenserhaltenden Aufgaben beteiligen kann.”

Die zentrale Pflicht des Neutralen ist die Nichtbeteiligung am Krieg – zwischen wem, wann und wo auch immer er stattfinden mag. Betrachtet man vor diesem Hintergrund die konkreten Aufgabenfelder

der GASP und GSVP genauer, so zeigt sich, dass sich auch ein dauernd neutrales Österreich **vorbehaltlos** an humanitären Aufgaben und Rettungseinsätzen sowie an friedenserhaltenden Aufgaben beteiligen kann, da diese gar nicht im Zusammenhang mit einem Krieg stehen, der als sog. Neutralitätsfall die Pflichten aus der dauernden Neutralität erst aktiviert. Problematisch wäre lediglich die Teilnahme an Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung und an friedensschaffenden Maßnahmen. Nach den Vorgaben des Völkerrechts darf aber die EU Operationen dieser Art ohnehin nur mit Mandat des UN-Sicherheitsrats durchführen, was dann als „Polizeiaktion“ der Staatengemeinschaft wiederum ebenfalls keinen Neutralitätsfall darstellt.

“Neutrale haben also sehr wohl ihren Platz im europäischen Sicherheitsverbund.”

Neutrale haben also sehr wohl ihren Platz im europäischen Sicherheitsverbund. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass sich Irland im Jahr 2002 vom Europäischen Rat seine (militärische) Neutralität und die Bindung des Einsatzes irischer Soldaten im Ausland an ein UN-Mandat garantieren lassen hat. Ebenso hat Malta anlässlich seines Beitritts zur EU im Jahr 2004 eine Erklärung zur Beitrittsakte abgegeben, wonach die Beteiligung an der GSVP seine Neutralität nicht berührt.

Selbst die Einführung einer wechselseitigen **militärischen Beistandspflicht** zwischen den EU-Staaten durch den Vertrag von Lissabon (Art. 42 Abs. 7 EUV) schließt die fortbestehende dauernde Neutralität eines Mitgliedstaates nicht per definitionem aus.⁵ Damit erfolgt zwar tatsächlich eine qualitative Transformation der EU zu einem zumindest symbolischen Militärbündnis, in dem im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates die anderen Staaten „alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstüt-

3) Zur konstruktiven Enthaltung eingehend *Leidenmühler*, Österreichs dauernde Neutralität und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in *Strohmer/Lutzenberger* (Hrsg.), Neutralität oder Verteidigungsbündnis (2000) 37 (48ff.).

4) Vgl. *Leidenmühler*, Loyalität im Verbund der GASP bzw. GESVP der Europäischen Union und Pflichten der Mitgliedstaaten aus dem allgemeinen Völkerrecht, in *ÖSFK* (Hrsg.), Europa – Macht – Frieden (2003) 204 (217ff.); *ders.*, Neutralität und EU: Spagat oder Symbiose?, *Die Presse* v. 25.6.2015, 30.

5) So aber *Jandl*, Österreich zwischen Können, Müssen, Wollen, *Die Presse* v. 16.4.2015.



zung“ schulden (Art. 42 Abs. 7 Satz 1 EUV). Die Beistandsklausel, die aus dem gescheiterten Verfassungsvertrag übernommen wurde, wurde aber schon in dessen Vorfeld durch eine ganz entscheidende Passage, die dann auch in den Vertrag von Lissabon Eingang gefunden hat, relativiert. In einer auf Drängen von Irland, Finnland und Schweden vorgenommenen Ergänzung bleibt nämlich trotz Beistandsgarantie „der besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt“ (Art. 42 Abs. 7 Satz 2 EUV). Damit ist durch diese sog. „**Irische Klausel**“ tatsächlich das Novum einer wechselseitigen Bündnisverpflichtung der übrigen Mitgliedstaaten und einer lediglich einseitigen zugunsten der Neutralen verankert worden. Es mag erstaunlich klingen, aber diese Vertragslage ist durchaus mit der Neutralität Österreichs vereinbar, da dem dauernd Neutralen dabei keine Verpflichtungen, die seiner Neutralität widerstreiten, auferlegt werden.⁶

III. Schwächen der GASP und GSVP

Die GSVP versteht sich als Instrument zur Bewältigung internationaler Krisen. Daher rückt der Begriff der „Krise“, als Anlassfall und Auslöser für die GSVP-Verfahren und -Operationen, in den Mittelpunkt des Interesses. Da der **Krisenfall** im EU-Vertrag nicht definiert ist, ist das Vorliegen einer solchen und die adäquate Reaktion der EU darauf, das heißt, ob und wann es zu welcher Operation kommt, eine **politische Entscheidung**, die von Fall zu Fall zu treffen ist. Eine Krise liegt demgemäß dann vor, wenn sich die Mitgliedstaaten darauf einigen, dass eine Krise vorliegt.⁷

6) Dazu auch *Hilpold*, Die österreichische Neutralität und die GASP – Stationen einer dynamischen Entwicklung, Wiener Blätter zur Friedensforschung Nr. 164/2015, 41 (46).

7) Zur Schwierigkeit der Identifizierung gemeinsamer europäischer Interessen siehe *Gimesi/Opitz/Siedschlag/Troy*, Theoretische Ableitung europäischer Sicherheitsinteressen (2006), 9ff.

Die Einigung auf das Vorliegen eines Krisenfalls, der ein Handeln der Union erfordert, fällt deshalb so schwer, da in allen Fragen mit militärischen bzw. sicherheits- und verteidigungspolitischen Bezügen immer noch ein striktes Einstimmigkeitserfordernis vorgesehen ist (Art. 31 Abs. 1 EUV), das naturgemäß zu einer gewissen Schwerfälligkeit der Beschlussfassung in GASP und GSVP führt.

“Die Einigung auf das Vorliegen eines Krisenfalls, der ein Handeln der Union erfordert, fällt deshalb so schwer, da in allen Fragen mit militärischen bzw. sicherheits- und verteidigungspolitischen Bezügen immer noch ein striktes Einstimmigkeitserfordernis vorgesehen ist.”

Abhilfe könnte hier eine verstärkte Nutzung des Instruments der mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten „**Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit**“ (Art. 42 Abs. 6 iVm. Art. 46 EUV) schaffen. Demnach können jene Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf militärische Fähigkeiten erfüllen wollen, im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weitergehende Verpflichtungen eingehen. Sobald eine solche Gruppe durch einen Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit etabliert ist, können ihre Mitglieder autonom über Maßnahmen entscheiden. Die „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ ist damit das perfekte Forum für eine engere Zusammenarbeit jener Staaten, die willens sind, die Sicherheitspolitik der EU in einer Weise zu vertiefen, die gleichzeitig den europäischen Zusammenhalt stärken kann („Vielfalt in der Einheit“).⁸

“Die „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ ist das perfekte Forum für eine engere Zusammenarbeit jener Staaten, die willens sind, die Sicherheitspolitik der EU in einer Weise zu vertiefen, die gleichzeitig den europäischen Zusammenhalt stärken kann.”

8) Vgl. *Bendiek*, Perspektiven der EU-Außenpolitik, SWP-Aktuell Juni 2008, 6.



IV. Zukunft von GASP und GSVP

Neben der Herstellung von Handlungsfähigkeit in GASP und GSVP der EU durch ihre Flexibilisierung bedarf es einer **inhaltlichen Neuausrichtung**. Die Sicherheitsstrategie der Union geht in ihren zentralen Inhalten noch immer auf das von den Ereignissen des 11. September 2001 geprägte Strategiepapier aus 2003 („Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“) zurück, das als Hauptthemen der Sicherheit der Union Terrorismus, Massenvernichtungswaffen sowie die (weltweite) Sicherung der Handels- und Investitionsströme identifiziert.

“Neben der Herstellung von Handlungsfähigkeit in GASP und GSVP der EU durch ihre Flexibilisierung bedarf es einer inhaltlichen Neuausrichtung.”

Eine neue Sicherheitsstrategie hat weniger den Fokus auf die Rolle der Union als globale Ordnungsmacht zu richten, sondern vielmehr in einer regionalen Priorisierung⁹ Antworten für die aktuellen für die Sicherheit der Union zentralen Problemfelder der zerfallenden Staaten an den (weiteren) Rändern der Union sowie die (zum Teil damit zusammenhängenden) Flucht- und Migrationsbewegungen nach Europa zu geben.

Ein Beispiel für eine erste Aktion, die in einen solchen Kontext gestellt werden kann, ist die Anfang Oktober angelaufene **Militäraktion gegen Schlepper** im Mittelmeer. Im Rahmen der „Operation Sophia“, die die Aktion „EUNAVFOR MED“¹⁰ fortsetzt, führt die Union seit 7.10.2015 eine militärische Krisenbewältigungsoperation durch, die dazu beiträgt, das Geschäftsmodell der Menschenschmuggel- und Menschenhandelsnetze im südlichen zentralen Mittelmeer zu unterbinden, indem systematische Anstrengungen unternommen werden, um Schiffe und an Bord befindliche Gegenstände, die von Schleusern oder Menschenhändlern benutzt oder mutmaßlich benutzt werden, in Einklang mit dem anwendbaren Völkerrecht auszumachen, zu beschlagnahmen und zu zerstören. Perspektivisch – und ein entsprechendes Mandat des UN-Sicherheitsrats vorausgesetzt – kann die „Operation Sophia“, die derzeit von Deutschland, Belgien, Italien, Spanien, Frankreich und Großbritannien getragen wird, sogar auf die Durchführung von Militäraktionen gegen Schlepper in libyschem Hoheitsgebiet ausgeweitet werden. Ob diese Aktion nun auch tatsächlich schon den hier eingeforderten Paradigmenwechsel zu einer Neuausrichtung der Sicherheitsstrategie der Union insgesamt abbildet, bleibt abzuwarten.

10) Vgl. BESCHLUSS (GASP) 2015/778 DES RATES vom 18. Mai 2015 über eine Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED); <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0778&qid=1435825940768&from=EN>.

9) Dazu Bendiek/Kaim, Die neue Europäische Sicherheitsstrategie – der transatlantische Faktor, SWP-Aktuell Juni 2015, 4.



Literaturverzeichnis

Bendiek, Perspektiven der EU-Außenpolitik, SWP-Aktuell Juni 2008.

Bendiek/Kaim, Die neue Europäische Sicherheitsstrategie – der transatlantische Faktor, SWP-Aktuell Juni 2015.

Blanck, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (2005).

Dietrich, Die rechtlichen Grundlagen der Verteidigungspolitik der Europäischen Union, ZaöRV 2006, 663.

Gimesi/Opitz/Siedschlag/Troy, Theoretische Ableitung europäischer Sicherheitsinteressen (2006).

Hilpold, Die österreichische Neutralität und die GASP – Stationen einer dynamischen Entwicklung, Wiener Blätter zur Friedensforschung Nr. 164/2015, 41.

Hummer, Solidarität versus Neutralität, ÖMZ 2001, 147.

Jandl, Österreich zwischen Können, Müssen, Wollen, Die Presse v. 16.4.2015.

Leidenmühler, Österreichs dauernde Neutralität und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in *Strohmer/Lutzenberger* (Hrsg.), Neutralität oder Verteidigungsbündnis (2000) 37.

Leidenmühler, Loyalität im Verbund der GASP bzw. GESVP der Europäischen Union und Pflichten der Mitgliedstaaten aus dem allgemeinen Völkerrecht, in *ÖSFK* (Hrsg.), Europa – Macht – Frieden (2003) 204.

Leidenmühler, Neutralität und EU: Spagat oder Symbiose?, Die Presse v. 25.6.2015, 30.



Über den Autor

Assoz. Univ.-Prof. Dr. Franz Leidenmühler (*1973 in Linz) studierte Rechtswissenschaften in Linz, Thessaloniki und Florenz. 2010 Habilitation im Europa- und Völkerrecht, seit 2011 Vorstand des Instituts für Europarecht der Johannes Kepler Universität Linz. Seine Forschungsschwerpunkte sind u.a.: GSVP, EU-Umweltrecht; europäisches Binnenmarkt-, Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht.

Kontakt: franz.leidenmuehler@jku.at

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die 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.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

Schlagwörter

GASP, GSVP, Krisenmanagement, Neutralität, Europäische Sicherheitsstrategie

Zitation

Leidenmühler, F. (2015). *Die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU: Die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit schließen*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 34'2015

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Christoph Breinschmid, M.A.

Tel.: +43 1 533 4999
Fax: +43 1 533 4999 – 40
E-Mail: policybriefs@oegfe.at
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>