

Eine gemeinsame
Außenpolitik ist heute der
Motor der Integration

Sicherheit für Europa

Christoph Heusgen

Dem europäischen Integrationsprozess droht Stillstand. Der Brüsseler Gipfel im Dezember 2003 ist gescheitert. Konkrete Perspektiven auf eine aussichtsreiche Wiederaufnahme der Regierungskonferenz und eine baldige Einigung auf eine Europäische Verfassung bestehen nicht. Die Positionen insbesondere zum Hauptstreitpunkt, den Modalitäten von Mehrheitsabstimmungen, scheinen festgefahren. Zwar bemüht sich die irische Präsidentschaft redlich, doch ohne Kompromissbereitschaft der Hauptbeteiligten wird es keine Lösung geben. Zum gleichen Zeitpunkt laufen die Mandate der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlamentes aus, das heißt, von einer Aufbruchstimmung in Brüssel kann derzeit nicht geredet werden.

Die Situation erinnert an die Atmosphäre zu Beginn der achtziger Jahre: Damals war das Wort „Eurosclerosis“ in aller Munde. Der Integrationsprozess schien festgefahren. Seinerzeit gelang es Jacques Delors mit seiner Initiative zum Aufbau des europäischen Binnenmarktes, frischen Enthusiasmus zu entfachen und dem Integrationsprozess neuen Schub zu verleihen, der die Europäische Union zu den Verträgen von Maastricht und Amsterdam trieb.

Dynamik durch GASP

In der Mitte dieses Jahrzehntes ist es die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die eine vergleichbare Dynamik entfalten könnte. Drei Gründe sprechen für diese These:

Erstens: Das Projekt „GASP“ wird von der Bevölkerung unterstützt. In den Umfragen der Meinungsforschungsinstitute, in denen nach der Zustimmung zur europäischen Integration auf den verschiedensten Politikfeldern gefragt wird, steht die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) regelmäßig an erster Stelle – in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Weitere Schritte in Richtung auf mehr Gemeinsamkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik werden vom Bürger getragen, ja sogar erwünscht.

Zweitens: Auch der entsprechende politische Wille der verantwortlichen Politiker scheint vorhanden zu sein. Die Meinungsverschiedenheiten in den neunziger Jahren im Zusammenhang mit den Balkankriegen und im vergangenen Jahr aus Anlass des Irakkrieges sind überwunden. Deutschland, Frankreich und Großbritannien als Protagonisten vergangener Streitigkeiten suchen demonstrativ den Schulterchluss. Sie haben erkannt, dass Europa nur dann eine Rolle auf der Weltbühne spielen kann, wenn es einig ist.

Drittens: Die großen Herausforderungen, denen wir uns heute gegenübersehen, können europäische Nationalstaaten heute nicht mehr allein bewältigen. Javier Solana hat dies in der vom Europäischen Rat in Brüssel im Dezember 2003 verabschiedeten Europäischen Sicherheitsstrategie im Einzelnen ausgeführt. Selbst die großen EU-Mitgliedstaaten können der wichtigsten Bedrohungen – Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Krisen, scheiternde

Staaten und organisiertes Verbrechen – alleine nicht Herr werden. Nur mit europäischen Lösungen und darüber hinaus nur in Zusammenarbeit mit den wichtigsten Partnern, insbesondere den USA, kann die Sicherheit der europäischen Bürger gewährleistet werden.

Erhebliche Fortschritte

Nun ist es nicht so, dass wir mit der Entwicklung der GASP am Anfang stehen. Im Gegenteil: Mit manchmal atemberaubender Geschwindigkeit (Javier Solana spricht sogar von „Lichtgeschwindigkeit“) ist die europäische Außen- und Sicherheitspolitik in den vergangenen Jahren vorangekommen:

Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam im Herbst 1999 wurden zunächst die institutionellen Voraussetzungen geschaffen, die für eine wirksame GASP erforderlich sind:

- Gründung des Politik- und Sicherheitspolitischen Komitees (vergleichbar mit dem NATO-Rat).
- Gründung eines europäischen Militärkomitees.
- Gründung eines europäischen Militärstabes.
- Einsetzung des Hohen Repräsentanten (Javier Solana) und damit eines „Gesichtes“ und einer „Stimme“ für die GASP.
- Aufnahme eines umfassenden Prozesses („Helsinki-Prozess“), mit dem systematisch das größte Defizit der EU aufgearbeitet wird, nämlich die Schaffung von militärischen Fähigkeiten, die für ein erfolgreiches Krisenmanagement der EU erforderlich sind.
- Beginn eines vergleichbaren Prozesses auf dem Gebiet der zivilen Fähigkeiten (Polizei, Zivilschutz, Zivilverwaltung, Inneres und Justizwesen).
- Abschluss einer Vereinbarung mit der NATO, die es der EU erlaubt, zur Vermeidung von Duplizierungen bei militärischen Einsätzen auf NATO-Fähigkeiten zurückzugreifen.

Die seit 1999 kontinuierlich weiterentwickelte GASP hat sich nicht nur auf institutionelle Fragen beschränkt, sondern hat sich parallel auch dem konkreten Krisenmanagement und einer aktiven Außen- und Sicherheitspolitik zugewandt.

Konkretes Krisenmanagement

Auch hier einige Beispiele:

- Die EU wurde zum wichtigsten Akteur auf dem Balkan.
 - Sie ist als Mitglied des „Quartetts“ aktiv engagiert bei der Suche nach Lösungsmöglichkeiten für den Nahostkonflikt.
 - Mit ihren Sonderbeauftragten für Afghanistan, dem Nahen Osten, dem Südkaukasus, die großen Seen in Afrika, Bosnien und Mazedonien ist die EU zu einem wichtigen politischen Akteur in den genannten Regionen geworden.
 - Mit ihrer neu konzipierten Nachbarschaftspolitik verstärkt die EU ihren Einsatz in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft im Süden und Osten, um durch eine Stabilisierung dieser Regionen auch zu einer Erhöhung der Sicherheit der EU beizutragen.
 - Ihr Engagement in internationalen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen, ist Beleg dafür, dass die Kernaussage der Sicherheitsstrategie nicht nur eine Worthülse bleibt, nämlich dass es nur mit einem „effektiven Multilateralismus“ gelingen kann, die Probleme, mit denen wir heute konfrontiert sind, erfolgreich zu lösen.
 - Vier konkrete Operationen, die seit dem Beginn des vergangenen Jahres von der EU unternommen wurden, haben ebenfalls unter Beweis gestellt, dass es die EU ernst meint mit der Entwicklung der GASP (Polizeioperationen in Bosnien und Mazedonien, militärische Operationen in Mazedonien und im Kongo).
- Im Schatten der Meldungen über das Scheitern des Gipfels in Brüssel am Ende des vergangenen Jahres ist in der öffentlichen Wahrnehmung fast untergegangen

gen, dass eben auf diesem Gipfel neue wichtige Entscheidungen getroffen wurden, die der GASP einen weiteren Schub geben und die eingangs aufgestellte These rechtfertigen, dass die GASP dem europäischen Integrationsprozess insgesamt einen Impuls verleihen kann.

Wichtige Entscheidung in Brüssel

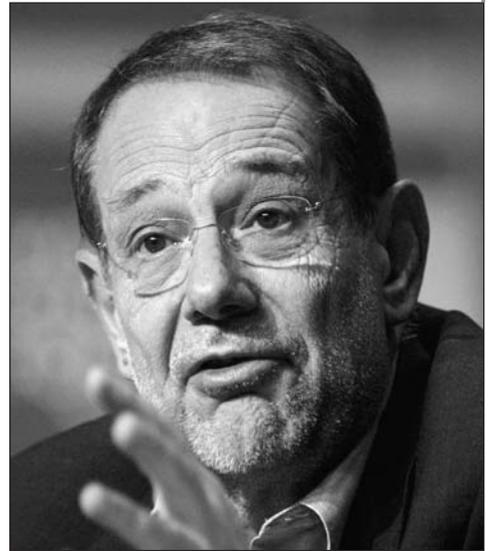
Erstens: Wie bereits erwähnt, hat der Europäische Rat die von Javier Solana entworfene Europäische Sicherheitsstrategie gebilligt. Dieses Dokument wird in Zukunft ein wichtiger Bezugspunkt für langfristige europäische Strategien, aber auch für aktuelle politische Entscheidungen sein. Außerdem dient es als Grundlage für Diskussionen mit unseren wichtigsten Partnern über zentrale strategische Fragen. Für die Konsultationen mit den USA steht der EU jetzt ein Papier zur Verfügung, das mit der Nationalen Sicherheitsstrategie vergleichbar ist.

Zweitens: Mit dem Vorziehen der im Verfassungsentwurf vorgesehenen Schaffung einer Europäischen Rüstungsagentur hat der Brüsseler Europäische Rat eine weitere wegweisende Entscheidung getroffen. Angesichts der Haushaltszwänge in praktisch allen Mitgliedstaaten der EU kommt einer Verbesserung ihrer Rüstungszusammenarbeit herausragende Bedeutung zu, wenn es gelingen soll, die Defizite, die bei den militärischen Fähigkeiten der EU bestehen, allmählich abzubauen. Bereits wenige Wochen nach dem Europäischen Rat hat das Aufbauteam für die Agentur seine Arbeit aufgenommen. Ihre Hauptaufgabe wird unter anderem darin bestehen, die Rüstungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Allgemeinen, aber auch bei Einzelprojekten zu fördern, den europäischen Rüstungsmarkt zu stärken und die Forschungskoooperation voranzubringen.

Drittens: Ebenfalls kaum bemerkt hat der Europäische Rat in Brüssel die Initiative der vier Staats- und Regierungs-

Javier Solana, außenpolitischer Beauftragter der Europäischen Union, sprach am 24. Januar 2004 auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos.

© dpa, Foto: Keystone Kusano



chefs Frankreichs, Belgiens, Luxemburgs und Deutschlands vom April 2003 aufgenommen und die Grundsatzentscheidung zur Errichtung einer zivil-militärischen Planungszelle sowie eines Operationszentrums zur Führung von EU-Operationen getroffen. Dadurch wird das seit 1999 im Aufbau befindliche Instrumentarium der EU für erfolgreiches Krisenmanagement komplettiert. Im Fall einer EU-Operation verfügt die EU in Zukunft über drei Möglichkeiten: Entweder sie bedient sich des NATO-Hauptquartiers in Mons (SHAPE) oder greift auf ein nationales Hauptquartier zurück oder benutzt ihr eigenes Operationszentrum, das jetzt in Brüssel etabliert werden wird. Im Gegensatz zu den nationalen Hauptquartieren kann dieses Zentrum als wirkliche europäische Institution arbeiten. Es bietet darüber hinaus den Vorteil der direkten Anbindung an die anderen Instrumente, die der EU für das Krisenmanagement zur Verfügung stehen (politische, diplomati-

sche, wirtschaftliche, entwicklungspolitische sowie Mittel des zivilen Krisenmanagements).

Die Erfahrungen mit Krisen in den letzten Jahren zeigen ganz deutlich auf, dass sie mit militärischen Mitteln allein nicht zu lösen sind, sondern dass es auf ein wirksames Zusammenspiel aller Instrumente ankommt, wenn eine Krise nachhaltig bewältigt werden soll.

Ungebrochener Integrationsprozess

Die Dynamik des Integrationsprozesses auf dem Gebiet der GASP ist also ungebrochen. Die Menschen unterstützen sie, die notwendigen Instrumente sind vorhanden oder werden entwickelt, der politische Wille scheint vorhanden zu sein. Sicherlich könnte er noch weiter gestärkt, könnte die Bereitschaft zu europäischen Problemlösungen noch deutlicher ausgeprägt sein. Auf der anderen Seite muss jedoch immer wieder ins Gedächtnis gerufen werden, dass es sich bei der Außen- und Sicherheitspolitik um einen Kernbereich nationaler Souveränität handelt, den nach Europa zu übertragen viele Politiker noch zögern.

Der auf dem Europäischen Rat in Brüssel leider noch nicht verabschiedete Verfassungsentwurf enthält eine Reihe von Bestimmungen, die die GASP noch weiter stärken und wirksamer machen werden.

Diese Bestimmungen waren letztlich nicht mehr strittig und zeugen vom politischen Willen, auf Worte Taten folgen zu lassen. Von herausragender Bedeutung ist dabei die Schaffung des Amtes eines europäischen Außenministers, das die Funktionen des Hohen Repräsentanten, des von der rotierenden Präsidentschaft bisher gestellten Vorsitzenden des Rates der EU sowie der für Außen- und Entwicklungsbeziehungen zuständigen Mitglieder der Europäischen Kommission miteinander vereint. Damit wird der EU-Außenpolitik mehr Sichtbarkeit, mehr

Kohärenz und letztlich eine höhere Wirksamkeit verliehen.

Europäischer Auswärtiger Dienst

Logische Konsequenz eines Europäischen Außenministers ist die im Verfassungsentwurf vorgesehene Errichtung eines europäischen Auswärtigen Dienstes, der Mitarbeiter der Kommission, des Ratssekretariates und der Mitgliedstaaten umfassen soll. Mit dem entsprechenden Ausbau der bisherigen Delegationsbüros der Europäischen Kommission zu EU-Botschaften wird auch die Vertretung europäischer Interessen in Drittländern sehr viel wirksamer werden. Mit den vorgesehenen Bestimmungen zu einer flexiblen, engeren Zusammenarbeit einiger kleinerer Kreise im institutionellen Rahmen der EU sorgt der Verfassungsentwurf für eine Erweiterung ihrer Handlungsmöglichkeiten. Bleibt zu hoffen, dass es in absehbarer Zeit doch noch zur Verabschiedung der Verfassung kommt!

So wie Jacques Delors mit seiner Binnenmarktinitiative die Wirtschaftskraft der Europäischen Union entscheidend gestärkt hat, so geht es heute darum, das außen- und sicherheitspolitische Potenzial der EU auszuschöpfen. Die Bedingungen sind ähnlich, die Instrumente vorhanden, die Bevölkerung steht dahinter. Die GASP ist kein Spielzeug europäischer Idealisten, sie stellt eine Notwendigkeit dar, wenn es Europa gelingen soll, den Herausforderungen gerecht zu werden und ein globaler Akteur zu werden. Als Union, die ein Viertel des Weltsozialproduktes erwirtschaftet, am 1. Mai 450 Millionen Einwohner hat und größte Handelsmacht ist, kommt ihr globale Verantwortung zu. Dass die EU sie wahrnimmt, erwarten ihre Bürger. Das erwarten auch ihre Partner. Diese Erwartungen dürfen nicht enttäuscht werden.

Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.