

DIE KONZEPTUELLE WEITERENTWICKLUNG DER GASP AM BEISPIEL DES PAKTES FÜR STABILITÄT IN EUROPA

Michael Karnitschnig

I. Einleitung

Der Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Osteuropa und der Zerfall der Sowjetunion haben die Grundlagen der über mehr als vier Jahrzehnte hinweg in Europa bestehenden Blockstabilität aufgehoben. Diese Brüche in der geopolitischen Tektonik haben keineswegs zu einem "Ende der Geschichte" im Sinne Hegels und Fukuyamas geführt, sondern eher dämonisch anmutende Versatzstücke aus dem historischen Fundus Europas wieder ins Rampenlicht gebracht. Ethnisch motivierter Haß, verstärkt durch die schwierige Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft, und latente Bedrohungen bzw. bereits eruptierte militärische Auseinandersetzungen wie im ehemaligen Jugoslawien stellen die europäischen sicherheitspolitischen Organisationen vor eine große Herausforderung. Dieser Paradigmenwechsel in den internationalen Beziehungen nach dem Wegfall der globalen Bipolarität ist mit altgedienten theoretischen Gerüsten kaum zu fassen. Der neorealistic Ansatz, Staaten als monolithische Nutzenmaximierer zu sehen, greift angesichts des Zerfalls staatlicher Strukturen und der damit einhergehenden Regionalisierung von militärischen Krisen zu kurz. Es muß untersucht werden, ob es sich bei dieser Habermasschen "neuen Unübersichtlichkeit" lediglich um eine mittelfristige Begleiterscheinung der Transformation von autoritären zu demokratischen Systemen handelt oder um eine längerfristige sicherheitspolitische Herausforderung.

Die besondere sicherheitspolitische Bedeutung der Europäischen Union besteht nicht nur in der geographischen Nähe zu existierenden und potentiellen Unruheherden, sondern auch im Zusammenhang zwischen der internen Entwicklung der Union und ihrer internationalen Positionierung. Es ist zu untersuchen, ob das Modell der internen Pazifikation durch ökonomische und letztlich politische Integration auch auf Osteuropa anzuwenden ist und ob dies die spezifische, einem Staatenbund entsprechende Form von Sicherheitspolitik sein könnte. Überdies hat Europa nach dem Ende der nuklearen Bedrohung durch die Sowjetunion auch seine absolute strategische Zentralität für die USA verloren, was sich in größerer amerikanischer Selektivität im Umgang mit regionalen Krisenherden ausdrückt.

Durch die Einführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) im Vertrag von Maastricht versuchte man, den Zwängen des sich rapide verändernden internationalen Umfeldes gerecht zu werden und die gemeinsamen diplomatischen und sicherheitspolitischen Aktivitäten auf eine neue Stufe zu heben. Eine der ersten "gemeinsamen Aktionen" auf der Basis des Art. J.3. des Unionsvertrages war der Pakt für Stabilität in Europa, ein Rahmenvertrag mit zahlreichen bilateralen Übereinkommen zwischen osteuropäischen Ländern, welcher eine neuartige Form der internationalen Konfliktprävention durch eine Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, vor allem durch die Schaffung von Minderheitenrechten und die Anerkennung von Grenzen, darstellen sollte. Darin spiegelt sich die Rolle der Europäischen Union als Anker und Bezugsrahmen der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Modernisierung der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL).

Die vorliegende Studie ist eine Analyse des Stabilitätspaktes und der ihm zugrundeliegenden außen- und sicherheitspolitischen Paradigmen. Nach einer Untersuchung der Entwicklung der außenpolitischen Komponente der europäischen Integration wird der Einfluß dieses Vertragswerkes auf einzelne, exemplarische Krisenregionen beleuchtet. Alle behandelten

Krisenherde (wie auch andere Fälle wie Bosnien, Mazedonien oder Albanien) haben ähnliche Grundprobleme: den wirtschaftlichen und sozialen Übergang von der kommunistischen Diktatur zu Demokratie und Marktwirtschaft, verbunden mit schon länger anhaltenden Streitigkeiten zwischen ethnischen Minderheiten.

Im folgenden soll auf die zugrundeliegenden konzeptuellen Probleme einer Union der Fünfzehn eingegangen werden, die ihre interne Interdependenz nach außen zu projizieren versucht. Es stellt sich die Frage, ob der Stabilitätspakt als Beispiel für präventive Diplomatie eine Alternative zu klassisch-sicherheitspolitischen Organisationsformen werden könnte.

Diese Untersuchung ist demnach auch der Versuch einer grundsätzlichen Analyse der Bedingungsstrukturen einer "Außenpolitik" von fünfzehn souveränen Staaten.

Angesichts der Tragödie in Ex-Jugoslawien, der nichtsdestoweniger geringen Fortschritte hinsichtlich der Einbeziehung der WEU im Vertrag von Amsterdam sowie der zwiespältigen Formel einer "Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität", die beim Brüsseler Ministertreffen von 1994 in ihren Grundzügen und am Berliner NATO-Gipfel 1996 im Detail offiziell angenommen wurde, erscheint dieses Problem umso virulenter. Daher sollen abschließend Vorschläge für eine die Lehren aus dem Stabilitätspakt ziehende GASP formuliert und der Platz der EU in der vielzitierten europäischen Sicherheitsarchitektur analysiert werden.

Letztlich besteht auch ein Konnex zur - aufgeschobenen - innerösterreichischen Debatte um die zukünftige sicherheitspolitische Weichenstellung des Landes. Anstatt mit Kategorien des Kalten Krieges argumentativ zu hantieren und somit den sicherheitspolitischen Anforderungen des 21. Jahrhunderts nicht gerecht zu werden, sollte sich ein Staat in der delikaten Übergangsphase von sakraler Neutralitätsverehrung zur unumgänglichen Einbindung in kollektive politisch-militärische Strukturen, d.h. vor allem in die NATO, des dem Stabilitätspakt zugrundeliegenden Interdependenzdenkens stärker annehmen. Diese besondere Schärfung des außenpolitischen Profils der EU könnte einer der spezifischen Beiträge der österreichischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1998 zur Weiterentwicklung der GASP sein.

II. Von der EPZ zur GASP

Nach dem Scheitern föderalistischer Integrationsansätze in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg, das im Veto der französischen Nationalversammlung gegen die Errichtung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 gipfelte, verlegte sich die Einswerdung Europas zusehends auf die funktionalistische Schiene der Wirtschaftsintegration. Über zwei Jahrzehnte hinweg wurden außenpolitische Fragen, bedingt durch den Primat der transatlantischen Beziehungen, weitgehend ausgeklammert. Erst in den Siebzigern zwangen die internationalen Umstände, allen voran die Modifikation der amerikanischen Nuklearstrategie und die Geburt der deutschen Ostpolitik, die Europäer zu einem gemeinsamen Vorgehen. Der Davignon-Bericht von 1970 und der Kopenhagener Bericht von 1973, welche die sogenannte Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) begründeten, zielten jedoch lediglich auf eine Harmonisierung nationaler Standpunkte und in technischer Hinsicht auf verstärkte Konsultationen ab. Sicherheitspolitische Fragen wurden ausgeklammert. Ebenso wurde die rechtliche und politische Trennung vom organisatorischen Rahmen der Europäischen Gemeinschaft betont, um die rechtlichen Charakteristika des Gemeinschaftsrechtes sowie den Einfluß der EG-Organen hintanzuhalten. "Es ging (...) nicht um eine gemeinsame oder gar gemeinschaftliche Außenpolitik, sondern eher darum, außenpolitischen Diskrepanzen maßvoll entgegenzuwirken." Das tägliche Management der EPZ erfolgte durch die jeweilige Präsidentschaft.

Der positive Einfluß dieses vorsichtigen Vorgehens durch einen "Konsultationsreflex" ist heute unbestritten. Diplomaten der nationalen Außenministerien waren nun in die tägliche

europapolitische Arbeit eingebunden, was den "Entfremdungseffekt" der Integration deutlich reduzierte. Ein erster Erfolg war der EPZ in der Unterzeichnung der Helsinki-Schlußakte der KSZE 1975 beschieden, die den fundamental anderen Zugang vieler europäischer Staaten zu den sicherheitspolitischen Fragen des Kalten Krieges widerspiegelte. Andererseits war die EPZ nie in der Lage, in Krisensituationen wie dem Einmarsch russischer Truppen in Afghanistan oder der israelischen Attacke auf den Südlibanon eine gemeinsame europäische Haltung zu formulieren.

Der Londoner Bericht von 1981 bezog auch Sicherheitsfragen mit ein. Außerdem wurde ein Troika-Sekretariat zur administrativen Stärkung der Handlungsabläufe geschaffen. Die Kommission wurde im Lichte der Unstimmigkeiten zwischen EPZ und EG in den Jahren zuvor "voll assoziiert". Und als in der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 die EPZ in den weiteren institutionellen Rahmen der Gemeinschaft integriert wurde - das neu geschaffene EPZ-Sekretariat blieb aber vom Generalsekretariat des Rates strikt getrennt-, war explizit von "wirtschaftlichen und politischen Aspekten der Sicherheit" sowie von der Notwendigkeit der Konsistenz der Außen- und Außenwirtschaftspolitik die Rede. Bereits in den Jahren davor war es in zunehmendem Maß zu Streitigkeiten zwischen den Mitgliedsstaaten und der Kommission gekommen, welche die Handelsbeziehungen der Gemeinschaft exklusiv administrierte und sich gegen eine politische Vereinnahmung wehrte, umgekehrt aber durchaus Außenpolitik mit wirtschaftlichen Instrumenten zu betreiben versuchte. De facto entstand schon damals ein Amalgam aus intergouvernementalen und supranationalen Systemen und wirtschaftlichen und politisch-diplomatischen Inhalten. Bereits in dieser Periode stellte sich die Frage nach der besonderen Natur und dem "Mehrwert" einer Außenpolitik einer Gemeinschaft von souveränen Staaten.

In der geopolitischen Neuordnung des Kontinentes nach dem Zusammenbruch des Kommunismus spielte die Gemeinschaft als solche eine geringe Rolle. Der Prozeß der internen Pazifikation, der mit der Gründung der Montanunion 1950 begonnen hatte, wurde mit der Einbindung des vereinigten Deutschlands in eine vertiefte Union mit der Perspektive einer Einheitswährung fortgesetzt. Außenpolitisch blieben die Zwölf aber zahnlos. Nationale Alleingänge prägten das Bild, die groß angekündigten diplomatischen Aktivitäten in Ex-Jugoslawien stellten das Fehlen einer gemeinsamen Perspektive, von einer einheitlichen Beurteilung der Wurzeln der Konflikte ganz zu schweigen, schonungslos bloß. Andererseits wurde die Europäische Kommission 1989 auf dem Pariser G-7 Gipfel mit der Verwaltung westlicher Hilfgelder betraut. Auf dieser Basis entstanden später gemeinschaftsintern die Phare- und Tacis-Programme.

Daher sollte mit der Einführung der GASP im Unionsvertrag zum außen- und sicherheitspolitischen Quantensprung von der bloßen Koordination nationaler Außenpolitiken im Rahmen der EPZ zur Schaffung einer gemeinsamen Politik angesetzt werden. Dem lag die Annahme zugrunde, daß ein Ungleichgewicht zwischen verschiedenen Politikbereichen vor allem nach Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zerstörerisch für den gesamten Integrationsprozeß wirken könnte.

Angesichts der divergierenden Auffassungen der einzelnen Mitgliedsstaaten legte die Luxemburger Präsidentschaft des ersten Halbjahres 1991 aber ein strukturell differenziertes Konzept für die geplante Union vor. Die strittigen Bereiche der Außen-, Sicherheits- und Justizpolitik wurden in eigenen "Säulen" angesiedelt. Die politische Union sollte demnach aus der ersten Säule der mit einer gemeinsamen Währung gekrönten Wirtschaftsgemeinschaft, der zweiten Säule der GASP und dem dritten Pfeiler der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZJI) bestehen. Nachdem ein integrationistischer Plan der niederländischen Ratspräsidentschaft, der die Eingliederung aller Politiken in nur eine Säule postulierte, gescheitert war, beließ man es bei dieser äußerst inhomogenen Konstruktion.

Die GASP sollte die gemeinsamen Interessen der Union wahren (Art. J.1.2 EUV). Infolge der Widerstände vieler Mitglieder blieb sie jedoch rein zwischenstaatlich organisiert. Die

essentiellen Merkmale des Politik- und Rechtssystems der EG, d.h. das Initiativrecht einer unabhängigen Instanz, die weitgehende Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit und die einheitliche Umsetzung des Beschlossenen auf rechtlich vorrangigem Niveau unter den Argusaugen des EuGH, wurden explizit ausgeklammert. Dabei hatte sich in den zwei Jahrzehnten der EPZ die Notwendigkeit bestimmter der EG eigener institutioneller Netze gezeigt, z.B. die unabhängige Politikplanung und -initiative.

Wichtig war, daß - im Gegensatz zu den erwähnten Akten diplomatischer Verbalakrobatik in den Jahren der EPZ, kein Aspekt der Außen- und Sicherheitspolitik von der GASP ausgeschlossen blieb. Ihr wurden - wenn auch recht allgemein gehaltene - Ziele vorgegeben (Art. J.1., Ziffer 2 EUV). Des Weiteren hat der Europäische Rat die Befugnis, darüber hinausgehende allgemeine Prioritäten und Leitlinien festzulegen, was am Brüsseler Gipfel vom Oktober 1993 geschah.

Hauptakteur der GASP ist der Ministerrat, der aber prinzipiell einstimmig vorzugehen hat. Nur in Verfahrensfragen bzw. in zuvor einstimmig definierten Fällen kann mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt werden. Der Bereich der Verteidigungspolitik ist davon aber explizit ausgeschlossen. (Zu den Neuerungen in diesem Bereich siehe unten.)

Die Kommission wird zwar laut Art. J.9. voll an den Arbeiten "beteiligt", doch fehlt ihr offensichtlich die verhandlungsstrategisch zentrale Rolle, welche sie in anderen Politikfeldern einnimmt. Auch das Europäische Parlament besitzt nur ein Konsultationsrecht, weshalb es ständig versucht, mit Hilfe seiner budgetären Kompetenzen außenpolitische Aspekte der ersten Säule zu kontrollieren. Der EuGH ist laut Art. L des EUV überhaupt von der juristischen Kontrolle der zweiten Säule ausgeschlossen.

Ein geringer Fortschritt, weg von der strikten Trennung der einzelnen Säulen, war lediglich die Einbettung der GASP in den einheitlichen institutionellen Rahmen der EG. Daraus resultierte die Schwächung des Politischen Komitees zugunsten der Ständigen Vertreter in Brüssel, was für Verhandlungsstrategie und -inhalt essentiell war: Zwar bestand nun die Möglichkeit politischer trade-offs zwischen den verschiedenen Säulen, doch ging andererseits außenpolitische Expertise verloren. In den letzten Jahren hat sich dies aber wieder etwas zugunsten des Politischen Komitees gebessert.

Anstatt diese fundamental-organisatorischen Fragen anzusprechen und den institutionellen Rahmen der Gemeinschaft als Ausdruck je nach Politikbereich unterschiedlicher Integrationsdynamiken zu verstehen, ergingen sich die EU-Staaten in den letzten Jahren hauptsächlich im organisatorischen Schattenboxen. Das der GASP zugrundeliegende Konzept ist jenes einer homogenen Politik, die im Prinzip die Staatlichkeit des einheitlich handelnden Subjektes in den internationalen Beziehungen voraussetzt. Man hat das Vorbild nationalstaatlicher Außenpolitik auf die höhere europäische Politikebene kopiert: "Basically CFSP has reproduced the old structures and contents of external relations from the national levels."

Andere Beobachter sprachen eher von einem Erfolg, die drohende Renationalisierung der Außenpolitik in Europa nach 1989 verhindert zu haben. Die GASP fungiere nach dem Aufbrechen der bipolaren Strukturen des Kalten Krieges als Korsett für Außenpolitiken im Wandel, das auf Dauer durchaus zur graduellen Harmonisierung beitragen könnte. Als Beispiel wird etwa die weitaus homogenere Reaktion der EU-Staaten auf die jüngste Kosovo-Krise im Vergleich zu den internen Streitigkeiten rund um den Zerfall Jugoslawiens angeführt.

Die Vorstellung der Europäer im Angesicht der Balkankonflikte läßt weitreichende Schlüsse über Wesen und Notwendigkeit einer wahrhaft gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu. Gemeinsame Standpunkte, wie sie Art. J.2. EUV vorsieht, lassen sich nicht im Wege ein- oder mehrstimmiger Abstimmungen definieren, sondern sind eher das Produkt langwieriger politisch-kultureller Prozesse. Zweifelsohne könnten sie etwa durch eine neutrale Gefahrenanalyse erleichtert werden. Im konkreten Fall konnten sich die Mitgliedsstaaten nicht

einmal auf eine deutliche Benennung des Aggressors und eine einheitliche Qualifikation des jugoslawischen Staates einigen. Auch eine Stärkung der Vertretung nach außen wäre sinnvoll, solange sie glaubwürdige politische Garantien im Rücken hat, was Lord Carrington und Lord Owen nicht der Fall war. Letztlich bedarf es auch einer verstärkten militärischen Komponente der GASP, um jener Krisen Herr zu werden, in denen es bereits zum Ausbruch von Gewalt gekommen ist.

"The conceptual problem of the Maastricht approach to common foreign policy-making is a confusion between forcing governments to agree upon a common line and coordinating adherence to a line they are already individually willing to uphold." Dies resultiert aus der Annäherung von Integrationstheoretikern und Außenpolitik-Experten, die an der Kategorisierung der EPZ und GASP interessiert sind, weniger aber an der Erforschung von deren besonderer Natur. Daher war die Konzentration der Regierungskonferenz 1996/97 auf formale Aspekte der GASP-Reform, wie die organisatorische Zuordnung der Planungseinheit, die Anwendung von Mehrheitsabstimmungen und die Frage eines "Monsieur PESC", einer substantiellen Auseinandersetzung auch abträglich.

Im weiten Feld der Sicherheitspolitik benutzen Staaten internationale Organisationen zur Durchsetzung ihrer nationalen Interessen. Die EPZ/GASP habe sich als eher stabil erwiesen, weil sie den auf Unabhängigkeit bedachten Staaten optimale Bedingungen biete. Eine GASP, die ihren Namen verdiente, wäre demnach erst die Emanation eines zugrundeliegenden gemeineuropäischen Rollenverständnisses, nicht umgekehrt eine supranationale Zwangsjacke für nationale Alleingänge. Die gegenwärtige halbherzige Lösung hat zu einer gefährlichen Doppelmühle für Europas internationale Aktivität geführt: "Nicht nur die EG als solche ist aufgrund ihrer Konstitution kein Machtfaktor in den internationalen Beziehungen, sondern auch ihre Mitglieder (...) sind durch die Zwänge des Versuches der Kooperation aus EG und EPZ [bzw. der GASP] nicht mehr ausreichend selbständig handlungsfähig."

Somit kann eine Unterscheidung zwischen "Handlungsfähigkeit" und "Präsenz" eines Akteurs in den internationalen Beziehungen getroffen werden. Die EU ist zwar als solche international stark präsent, etwa als Anziehungspunkt für Beitrittswerber und als Bezugsrahmen für viele internationale Partner, besitzt selbst allerdings geringe Handlungsfähigkeit. Abgesehen vom oben beschriebenen Konsultationsreflex leidet die GASP unter den sich widerstreitenden internen Anforderungsmustern. Eine wirklich gemeinsame Politik kommt nur zustande, wenn a priori ohnehin Interessenskongruenz besteht oder aber Gegensätze überdeckt oder durch Kompensationen über mehrere Politikbereiche hinweg aufgebrochen werden. Die "Verbinnenmarktung" nationaler Politiken, wie sie im wirtschaftlichen Bereich zustande gekommen ist, scheint in der zweiten Säule nicht zu greifen.

Der Ansatz einer GASP als neues System kollektiv verwalteter internationaler Beziehungen befreite die gegenwärtige Debatte aus dem Korsett des Denkens in den Termini von "Souveränität" und "Supranationalität", das die Fähigkeit-Erwartungs-Divergenz ("Capability-Expectations-Gap") als Grundproblem europäischer Außenpolitik produziert. Nur im engeren Bereich der Verteidigungspolitik, d.h. in der Frage der Verfügungsgewalt über Streitkräfte, besteht das föderale Problem eines Nullsummenspiels zwischen Staaten und Union in eigentlicher Schärfe. In den anderen Facetten einer EU-Außenpolitik kann ein Engagement der Union politische "Mehrwert" liefern.

Die bisher in Theorie und Praxis hauptsächlich behandelte Frage nach den versteckten Reserven des EPZ-Modells der Politikkoordination, die durch eine institutionelle und prozedurale GASP-Reform hervorgebracht werden könnten, muß daher durch eine zweite Frage ergänzt werden: "Ist ein Systemsprung grundsätzlich vorstellbar, ohne daß es dazu zur Herausbildung einer Staatlichkeit Westeuropas kommt?"

Abgesehen von dieser problematischen Grundkonzeption einer europäischen Sicherheitspolitik ist auch die inhaltliche Komponente einer solchen nicht notwendigerweise Realpolitik im größeren Maßstab. In diese Falle tappten schon viele Kritiker der EPZ, die

diese mit nationalen Politiken verglichen. Im Gegensatz dazu stellt sich die Frage, ob die Union nicht eher eine internationale Rolle spielen sollte, die dem Nationalstaat per definitionem nicht obliegt.

Angesichts der relativen Demilitarisierung der internationalen Beziehungen nach dem Fall der Mauer - und der Remilitarisierung innerstaatlicher und regionaler Konflikte - gewinnt die Außenwirtschaftspolitik ohnehin an Bedeutung. Wie schon im Zeitalter der EPZ müßte die Union verstärkt auf wirtschaftliche Druckmittel setzen. Nichtsdestotrotz braucht verstärkte Wirtschaftsintegration, v.a. die Einführung einer Einheitswährung, in letzter außenpolitischer Konsequenz auch einen höheren Grad an klassisch-sicherheitspolitischer, d.h. militärischer Kooperation. Eine Europäische Union der Zwanzig als rein ökonomischer, einbeiniger Riese der internationalen Beziehungen wäre nicht nur bizarr, sondern wirkt in Krisen auch unbefriedigend. Dennoch wird, aufgrund des erwähnten Mangels an bestimmten Integrationsfaktoren, hier ein sichtbares Ungleichgewicht bestehen bleiben.

Überdies besteht ein Spezifikum der Union in ihrer regionalen Anziehungskraft wirtschaftlicher Natur und ihrer daraus resultierenden inneren wie äußeren Neigung zum Multilateralismus. Die Erfahrung lehrt, daß die GASP stark im Entwickeln strukturierter Beziehungen über eine längere Zeitspanne hinweg ist, allerdings scheitert, wenn schnelles und entschiedenes Handeln gefragt ist. Daher sind die Beziehungen der EU zu Osteuropa und der gegenständliche Stabilitätspakt theoretisch ein vielversprechendes Anwendungsgebiet der GASP. Außerdem sind die strukturellen Stabilitätsrisiken in den Reformstaaten weitgehend ökonomisch-sozialer und kultureller Natur. Nationalismus ist nicht vorgegeben, sondern eher ein Zeichen der Orientierungslosigkeit von Gesellschaften in einer Übergangsphase. Daher erscheint die EU als wirtschaftlicher und identitärer Anker für diese Länder gut geeignet. Ihre Schwäche, kurzfristig zu kohärenten und - auch militärisch - exekutierbaren Positionen zu gelangen, erscheint aus anderer Perspektive als starke langfristige Stabilisierungsfunktion. Auch kann die Union als Gruppierung eine regionale Strahlkraft entwickeln, die einzelnen Mitgliedsstaaten zwangsläufig versagt bleiben muß.

Hinsichtlich bereits eskalierter militärischer Konflikte muß die Union infolge ihrer inneren Zerrissenheit und des Fehlens sicherheitspolitischer Druckmittel im engeren Sinn beinahe zwangsläufig versagen. Parallel zum eingangs angeführten Paradigmenwechsel in der internationalen Sicherheitspolitik müßte die Union sich daher auf die frühzeitige Erkennung latenter Konflikte und die Kontrolle ihrer Eskalation verlegen. Eine derartige langfristige Politik verlangt ein differenziertes Instrumentarium, wie es von allen vergleichbaren Organisationen nur die EU besitzt.

III. Der Europäische Stabilitätspakt

III.1. Entstehungsgeschichte und Ziele

Die Idee zu einem Europäischen Stabilitätspakt stammte vom damaligen französischen Premier Edouard Balladur, der in seiner Antrittsrede vor der französischen Nationalversammlung im April 1993 Europas Unfähigkeit beklagte, dem Schlachten in Bosnien wirksam zu begegnen, und konfliktvorbeugendes Handeln der EU einmahnte. Naturgemäß diente dies auch der Schärfung seines eigenen außenpolitischen Profils. Balladur skizzierte eine Konferenz in der Tradition des Wiener Kongresses und präsentierte im Europäischen Rat von Kopenhagen im Juni 1993 einen Plan für den "Pakt für Sicherheit und Stabilität in Europa".

Am Kopenhagener Gipfel wurden die Weichen für die Osterweiterung der Union gestellt. Den mittel- und osteuropäischen Staaten wurde erstmals der Beitritt in Aussicht gestellt und mit den bestehenden Europa-Abkommen verknüpft. Wichtig war vor allem die Formulierung politischer Kriterien, die von Beitrittsbewerbern zu erfüllen sind. Somit bestand von Beginn an ein Konnex zwischen dem Stabilitätspakt, der zu einer der ersten "gemeinsamen Aktionen"

der GASP werden sollte, und der Erweiterung. Zwar enthielt der Balladur-Vorschlag eine weit gefaßte Liste möglicher Signatarstaaten - alle europäischen Staaten außer ex-jugoslawischen Republiken sowie den USA und Kanada -, doch wurde das Anwendungsgebiet des Paktes im Haupttext stark auf mit der EU assoziierte Länder zugeschnitten.

Der Pakt sollte in Kontinuität mit der Arbeit der KSZE entworfen werden und aus einem Rahmenvertrag und individuellen Übereinkünften bestehen, die vor allem Grenzstreitigkeiten beilegen und Minderheitenprobleme lösen sollten. Allerdings waren weder die Einbettung in die bestehende internationale Sicherheitsarchitektur noch der zugrundeliegende Begriff der "ethnischen Minderheit" deutlich. Die Selbstverständlichkeit, mit der Minderheitenfragen zu einem Hauptthema des Paktes gemacht wurden, zeigte angesichts der französischen Obstruktion gegen die Europaratskonvention zum Schutze nationaler Minderheiten, wie sehr hier mit zweierlei Maß gemessen wurde.

In den Monaten danach wurde das Projekt einer ad-hoc-Gruppe des Allgemeinen Ministerrates der EU zur näheren Ausarbeitung zugewiesen. Kontroverse Vorschläge wurden sofort aus dem französischen Entwurf eliminiert. So hatten Balladurs Diplomaten vorgeschlagen, Grenzkorrekturen zur (geographischen) Beseitigung von Minderheitsgruppen vorzunehmen. Erst nach anschwellenden Protesten besann man sich dann aber der historischen Sensibilitäten der betroffenen Regionen. Es blieb somit neben dem Minderheitenschutz bei einer Anerkennung der bestehenden Territorialordnung als Wiederholung der in der Schlußakte von Helsinki bereits eingegangenen Verpflichtung. Diese Einbettung der weiteren Verhandlungen über den Pakt in die Organisation der Union war insofern bedeutend, als Balladur gerade von deutscher Seite oft unterstellt wurde, durch den Pakt eine Alternative zur Osterweiterung der EU schaffen zu wollen. Diese Verzögerung der historischen Dynamik zur Integration jener Länder wurde verhindert.

Im Oktober 1993 beschloß der Ministerrat explizit, den Status auf die möglichen Beitrittsländer zu beschränken. Diese Entscheidung basierte auf der Einsicht, daß regionale Machtprojektion nur durch das Formulieren von Beitrittskriterien möglich ist. Andererseits war dies ein implizites Eingeständnis der Unfähigkeit, mit Konflikten, die mit militärischen Problemen zusammenhängen, wie der Kosovo-Frage und dem ethnischen Pulverfaß Mazedonien, fertigzuwerden.

Gleichzeitig wurde die "Sicherheit" aus dem klingenden Namen des Paktes gelöscht, da einige integrations skeptische Mitgliedsstaaten wie schon während der Maastrichter Verhandlungen ein indirektes Erstarken der sicherheitspolitischen Kompetenz der EU zu Lasten der NATO befürchteten, deren parallel diskutierte Osterweiterung eine höhere Priorität besaß, was sich in den NATO-Beitrittsbestrebungen fast aller MOEL zeigt. Diese nicht nur semantische Trennung von Sicherheit und Stabilität sagt Wesentliches über die Natur der GASP im allgemeinen und den Stabilitätspakt im besonderen aus. In Situationen, in denen nur noch harte Diplomatie verbunden mit glaubwürdigen militärischen Sanktionen zum Erfolg führt, nämlich der Gewährleistung von Sicherheit im engeren Sinn, ist die EU schlichtweg überfordert. Dagegen kann sie längerfristig ein stabilisierendes Netz von immer engeren Beziehungen spinnen.

Weiter wurde am Brüsseler Gipfel vom Dezember 1993 die Einordnung des Paktes in das existierende institutionelle Umfeld konkretisiert und die KSZE zu seiner Hüterin und Kontrollinstanz vorgeschlagen. Diese Organisation hatte sich schon während der Tauphase des Kalten Krieges und unmittelbar nach dem Zerfall der kommunistischen Hegemonie in Osteuropa als wertvolles Konsultationsforum und Auffangbecken für die nach Westen drängenden neuen Demokratien erwiesen. Die Europäische Union selbst sollte nur als Vermittlerin und Organisatorin begleitender Maßnahmen fungieren. Außerdem wurde die Konzentration auf Minderheiten- und Grenzfragen abgeschwächt und eher auf die allgemeine Stabilisierung der Region abgestellt.

Diese Modifikationen des ursprünglichen Planes sollten die Erfolgchancen des Paktes erhöhen. Statt einerseits Grenz- und Minderheitenfragen überproportional zu thematisieren, dadurch auch Mitgliedsstaaten der EU - etwa Spanien, Belgien und Großbritannien - mit eigenen derartigen Problemen zu kompromittieren und gleichzeitig Kritik an der inhärent schwachen GASP geradezu herauszufordern, wurde die direkte Beteiligung der Union heruntergespielt und dennoch der langfristige politische Druck erhöht.

Anstatt neue Prinzipien für gutnachbarschaftliche Beziehungen zu formulieren, wollte man auf den in internationalen Konventionen enthaltenen kleinsten gemeinsamen Nenner verweisen. Wiederum war die EU keine aktive Gestalterin der regionalen internationalen Beziehungen, sondern eher ein selbstreflexives System mit interner statt externer Stabilisierungswirkung. Dies zeigt sich auch in der Tatsache, daß die Kommission als "Managerin" der wirtschaftlichen EU-Außenbeziehungen dem Stabilitätspakt als solchem keine hohe Priorität einräumt. Die OSZE erwähnt das Vertragswerk in ihrem bedeutenden Lissaboner Dokument von 1996 nicht einmal. In ihrem Tätigkeitsbericht ist nur von wenig konkreten "Maßnahmen" und Hilfestellungen bei der Wiederaufnahme regionaler Gespräche die Rede.

Die offizielle Eröffnungskonferenz, welcher der regionale "runde Tische" zur konkreten Streitbeilegung folgen sollte, fand schließlich im Mai 1994 in Paris statt. Sie zählte mehr als fünfzig Teilnehmer, da neben den EU-Mitgliedern und den ostmitteleuropäischen Demokratien auch deren Nachbarländer, wie etwa die Ukraine, und die USA und Kanada sowie andere internationale Organisationen vertreten waren.

Der Pakt besteht in seiner Endfassung aus einer Präambel, einer allgemeinen Erklärung, in der sich die Signatarstaaten zur Einhaltung der genannten Prinzipien verpflichten, sowie einem Anhang, der die bereits unterzeichneten Abkommen zwischen EU-Staaten und MOEL bzw. den MOEL untereinander auflistet. Essentiell ist, wie angeführt, die bereits in der Präambel enthaltene Bereitschaft der Union, die Erreichung der Ziele des Paktes mit wirtschaftlicher Hilfe zu erleichtern (Art.2(4)). Dieser Konnex zwischen der Erfüllung des Stabilitätspaktes und der wirtschaftlichen Kooperation mit der EU wurde auf Drängen der Slowakei und Rumäniens, jener Hauptzielländer des Abkommens, im Pakt bestätigt. Weiter wird im Haupttext auch allgemein der Zusammenhang zwischen ökonomischer Entwicklung und friedlichen zwischenstaatlichen Beziehungen unterstrichen. Der Pakt werde dadurch "zu einer wesentlichen politischen Bezugsgröße" (Punkt 12). In Punkt 17 des Paktes wurde festgehalten, daß der freie Verkehr von Personen, Waren und Dienstleistungen "im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union erleichtert werden" sollte. Dieser diplomatische Kompromiß ermöglichte es den Osteuropäern, ihr Verhalten als Teil allgemeiner Integrationsbemühungen darzustellen, zwang die EU andererseits aber nicht in einen festen Beitrittsfahrplan. Den osteuropäischen Ländern wurde somit deutlich in Aussicht gestellt, daß die Erfüllung des Paktes ihren Beitrittsbestrebungen förderlich sei. Von Bedeutung ist prinzipiell, daß die Union den Pakt als zivilisierende Vorstufe des Beitrittsprozesses instrumentalisierte, ohne die MOEL aber durch Detailregelungen zu "überfordern". Hier zeigt sich wieder die langfristige Wirkung einer klug geplanten EU-Außenpolitik, die allerdings kurzfristig bei der Regelung konkreter Streitigkeiten keinen Druck zu erzeugen vermag. Schließlich wurden zwei Regionalgruppen gebildet, nämlich für das Baltikum und Zentraleuropa. Letztere sollte sich im Endeffekt vornehmlich mit den Problemen ungarischer Minderheiten befassen. Prinzipiell steht es den Teilnehmern frei, den Vorsitzenden zu bestimmen, doch bietet sich die EU im entsprechenden Dokument für diese Funktion an. Der Stabilitätspakt, der im Gegensatz zu den daraus hervorgehenden bilateralen Abkommen selbst kein internationaler Vertrag ist, erweist sich somit als hybrides Gebilde. Die Existenz des Paktes selbst erscheint weniger wichtig als die grundsätzliche Orientierung der betroffenen Staaten in Richtung Westeuropa. Nach der erwähnten Aufgabe der Ambition, einen eigenen institutionellen Rahmen zu schaffen und auch konkrete sicherheitspolitische

Themen miteinzubeziehen, liegt die Bedeutung der Union "in ihrem wirtschaftlichen und politischen Gewicht und in ihrer unbestreitbaren Leistung, Frieden und Wohlstand in einer einst vom Krieg zerrissenen Region konsolidiert zu haben, welche der EU praktische Druckmittel in die Hand geben, welche weder der Europarat noch die OSZE besitzen". Das kritische Argument einer institutionellen Doppelgleisigkeit wurde dadurch weitgehend entkräftet.

Im folgenden soll nun exemplarisch auf einige mit dem Stabilitätspakt zusammenhängende regionale Krisen eingegangen werden.

III.2. Die Estnisch-Russischen Beziehungen

Estland mag als beinahe prototypisches Beispiel für das komplexe Zusammenspiel von Staat, Nation und Kultur in Osteuropa gelten, das verspätet und unter geänderten wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen ins Zeitalter des Nationalstaates eingetreten ist. Eingezwängt zwischen regionalen Großmächten erlangte das Land nach dem Ersten Weltkrieg seine Unabhängigkeit, die es später durch den Molotow-Ribbentrop-Pakt und den anschließenden Einmarsch sowjetischer Truppen verlor. Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte eine rasante Russifizierung der Estnischen SSR vor allem in den Industriegebieten ein. Außerdem beheimatete die strategisch günstig gelegene Republik große Militär- und Marinebasen der Roten Armee. Nach der Unabhängigkeitserklärung 1991 bestand somit sowohl ein militärisches als auch ethnisches Problem, da die mehr als 30% Russischstämmigen auf estnischem Staatsgebiet zu einem nicht unwesentlichen Teil Militärs und deren Familien waren. Diese delikate Situation wurde durch die estnische Nationalitätengesetzgebung verschlimmert, welche nur Staatsbürgern von 1938 und deren direkten Nachkommen ein automatisches Recht auf die Staatsbürgerschaft zuerkannte. Alle anderen mußten, nach einem Aufenthalt von mindestens zwei Jahren, einen Eid auf die Verfassung ablegen und einen Sprachtest bestehen, was insofern besonders schwierig war, als das Estnische von den Sowjets im wahrsten Sinne des Wortes totgeschwiegen worden war. Mehr als ein Viertel der Einwohner war deshalb plötzlich de facto staatenlos und konnte daher auch nicht an den ersten freien Wahlen teilnehmen. Im Parlament saß zu jener Zeit kein einziger Vertreter der russischen Bevölkerungsgruppe.

Eines der ersten verabschiedeten Gesetze sah vor, den Russischunterricht in staatlichen Schulen bis zum Jahr 2000 auslaufen zu lassen. Präsident Meri war weise genug, die entsprechenden Entwürfe nicht in Kraft treten zu lassen und an das Parlament zurückzuverweisen. Stattdessen legte er die legislativen Vorhaben dem OSZE-Hochkommissär für nationale Minderheiten sowie einer Expertengruppe des Europarates zur Begutachtung vor. Letzteres Gremium drängte eine Abschwächung der sprachlichen Anforderungen und einen besseren Zugang zu Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen, welche schließlich vom Parlament berücksichtigt wurden. Auch wurde die Antragsfrist für die Erlangung der estnischen Staatsbürgerschaft um ein Jahr verlängert. Die EU begrüßte diesen Schritt ausdrücklich und unterstrich einmal mehr den Zusammenhang zwischen Demokratisierung, der Gewährung von Minderheitenrechten und der Integration der neuen Demokratien in westliche Organisationen.

Weiter wurde einigen moderaten russischen Lokalpolitikern im Eilverfahren die estnische Staatsangehörigkeit verliehen, um konsensfähigen Kandidaten die Teilnahme an den bevorstehenden Regionalwahlen zu ermöglichen. Die ständige Mission der OSZE war später selbst im für das Kommunalwahlgesetz zuständigen Parlamentsausschuß vertreten. Das Gesetz über kulturelle Autonomie bleibt allerdings insofern zahnlos, als es nur für estnische Staatsangehörige gilt, die Mitglied einer "kulturellen" Minderheit sind. Ein weiteres Problem besteht in der fortgesetzten Anwesenheit einiger tausend russischer Militärs, welche aus Gründen der Verhandlungsstrategie nicht abgezogen werden. Rußland hält dadurch auch im Hinblick auf die NATO-Osterweiterung einen Trumpf in der Hand. Grundsätzlich hatten sich

Estland und die Russische Föderation bereits 1994 auf einen Abzug der Truppen wie auch auf eine Pensionsregelung für ältere Offiziere geeinigt. Die OSZE entsendet Vertreter in jene Kommission, welche die Durchführung dieser Übereinkunft überwacht.

Bedeutend für die Beruhigung der ethnischen Spannungen war zweifelsohne das Engagement des OSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten, der Präsident Meri vorschlug, internationale Organisationen als Vermittler einzuschalten, und die jeweiligen Verhandlungsergebnisse publizierte, um Öffentlichkeitswirkung zu erzeugen. Die simple Präsenz einer OSZE-Mission wirkte beschwichtigend, da den Diskussionen dadurch sichtlich internationale Bedeutung beigemessen wurde.

Die Mitglieder der EU trugen ihren Teil dazu bei, indem sie der Kommission - wenn auch erst im Februar 1994 - das Mandat erteilten, mit den baltischen Staaten Verhandlungen über Europaabkommen aufzunehmen. Hier wurde wieder die ökonomische Natur der EU-Außenbeziehungen deutlich. Auch die 1994 gegründete Partnerschaft für den Frieden, von den Balten unter dem Eindruck der Wahlerfolge Schirinowskis zuerst als schlechter Ersatz für eine NATO-Vollmitgliedschaft abgelehnt, erlangte zusehends Bedeutung, einerseits durch die Eingliederung dieser Länder in kooperative Militärstrukturen, andererseits auch durch den Art. 9 des Rahmendokuments, welcher Konsultationen zwischen der NATO und einem Partner vorsieht, der sich in seiner territorialen Integrität, politischen Unabhängigkeit oder Sicherheit bedroht fühlt.

Dennoch ist relativ deutlich, daß die baltischen Staaten mittelfristig nicht in die Atlantische Allianz aufgenommen werden. Amerikanische Diplomaten betonen daher regelmäßig die unterschiedlichen Dynamiken der NATO- und EU-Erweiterungsprozesse, um den Balten und hier vor allem Estland den EU-Beitritt als ein wirtschaftliches Placebo "verkaufen" zu können. Der ehemalige amerikanische Unterstaatssekretär im Außenamt und Bosnien-Vermittler Richard Holbrooke besuchte 1996 die Region und drängte vor allem Schweden, eine stärkere sicherheitspolitische Rolle im Baltikum wahrzunehmen, um das Gebiet auf andere Weise als durch die NATO zu stabilisieren. Die skandinavischen EU-Staaten wurden diesen Erwartungen durchaus gerecht, als sie im Vorfeld des Luxemburger Erweiterungsgipfels vom Dezember 1997 heftig monierten, mit allen drei baltischen Ländern Verhandlungen aufzunehmen. Insofern könnte sich die Entscheidung, nur mit Estland Beitrittsgespräche zu beginnen, im regionalen Zusammenhang als kontraproduktiv erweisen. Viel wird davon abhängen, wie die den "Nachzüglern" versprochene Europakonferenz konkret ausgestaltet sein wird. Auch die Aufteilung der Fördermittel in "Vorbeitrittshilfen", grenzüberschreitende Förderungen zwischen den einzelnen Gruppen von Beitrittswerbern und Hilfen für "Nachzügler" ist hierbei von besonderer Bedeutung.

Daß die eigentliche Außen- und Sicherheitspolitik der EU in der regionalen Arena primär mit wirtschaftlichen Mitteln erfolgt, zeigt auch das Beispiel der jüngsten Verhandlungen zwischen der Union und Rußland über einzelne Aspekte ihres bilateralen Abkommens. Vertreter der Kommission hatten russischen Diplomaten deutlich vor Augen geführt, daß infrastrukturelle Verbesserungen im Baltikum unter dem Titel des Phare-Programmes auch im Interesse des russischen Außenhandels wären, der zu einem großen Prozentsatz über baltische Häfen abgewickelt wird.

III.3. Die Ungarisch-Slowakischen Beziehungen

Nach dem Auseinanderbrechen der Habsburgermonarchie verlor der ungarische Landesteil mit einem Schlag zwei Drittel seines Territoriums an neuentstandene Nachbarstaaten wie die Tschechoslowakei, den SHS-Staat und das stark ausgedehnte Rumänien. Millionen von Ungarn - mehr als eineinhalb Millionen in Rumänien und über 600.000 in der Slowakei - fanden sich plötzlich in fremden Staaten wieder. Diese Minderheitenproblematik war seither ein Quell steter Spannungen, die von den kommunistischen Potentaten nur mühsam kaschiert werden konnten. Ein weiterer Streitpunkt zwischen Ungarn und der Slowakei, welche sich in

der kritischen Phase nach der Trennung vom tschechischen Landesteil einer nationalistisch verbrämten Politik zur Vertuschung interner Probleme bediente, war der Bau des Donau-Kraftwerks Gabčíkovo-Nagymaros.

1977 hatten die damaligen Staatschefs Husák und Kádár die Errichtung des größten Flußkraftwerkes Europas vereinbart, doch ab Mitte der achtziger Jahre wurde das ökologisch wie ökonomisch bedenkliche Projekt zu einem Kristallisationspunkt der ungarischen demokratischen Opposition. Nachdem bereits Ministerpräsident Németh einen Baustopp verfügt hatte, sagte sich Ungarns erster freigewählter Premier Antall 1990 schließlich von der Vereinbarung los, woraufhin die slowakischen Behörden mit dem Bau fortschritten und dabei auch eine Umleitung der Donau ins Auge faßten. Ungarn wiederum behauptete eine Verletzung des Friedensvertrages von Trianon 1920, in dem die Grenze zwischen beiden Staaten mit der Hauptfahrinne des Stromes festgelegt wird.

Nach der Internationalen Donaukommission wollte Antall auch den Internationalen Gerichtshof anrufen, was allerdings in dieser Phase daran scheiterte, daß die Regierung in Preßburg dessen Passivlegitimation nicht anerkennen wollte. Außerdem aktivierte Ungarn den UN-Sicherheitsrat und den KSZE-Notmechanismus, der Mitgliedsstaaten zum Bereitstellen von Informationen verpflichtet.

Die entscheidende Wende war schließlich die beginnende Vermittlungstätigkeit der EU. Nachdem ursprüngliche Gesprächsangebote seitens des Außenkommissars Andriessen nicht auf fruchtbaren Boden gefallen waren, erhöhte die Union den Druck und erreichte beim Londoner EG-Visegrad-Gipfel von Oktober 1992 einen Stopp für die Umleitung des Stromes, die Einsetzung einer Expertenkommission sowie die Anerkennung der Kompetenz des IGH. Dieser entschied im Herbst 1997, daß beide Parteien sich Verletzungen internationalen Rechtes schuldig gemacht hätten. Ungarn habe den Vertrag von 1977 durch den einseitigen Ausstieg aus dem Projekt verletzt, die Slowakei den Vertrag von Trianon durch die Veränderung des Hauptfahrweges. Wiederum hat sich gezeigt, daß die Durchsetzung internationaler Rechtsstaatlichkeit von starkem Druck eines Vermittlers wie der EU abhängt, dessen zumindest wirtschaftliches Gewicht von den beteiligten Parteien anerkannt wird. Entscheidend war auch das Interesse einzelner EU-Mitglieder; vor allem Deutschlands Außenminister Kinkel war dabei federführend, das Thema auf die Tagesordnung von Ministertreffen zu setzen und den Streitparteien zu signalisieren, daß ihre unnachgiebige Haltung ihre Integrationsbemühungen behindern könnte. Dies beweist einmal mehr die Notwendigkeit, eine möglichst unabhängige Konflikterkennungs- und -analyseeinheit der EU zu schaffen sowie Streitbeilegung und EU-Beitritt zu verknüpfen.

Die Spannungen infolge der ungarischen Minderheiten im benachbarten Ausland nahmen nach dem Ende der kommunistischen Regime zu, da sich alle jungen demokratischen Regierungen mittels einer ethnozentristischen Politik zu profilieren versuchten. Der slowakische Präsident Meciar stachelte den Nationalismus gegenüber der ungarischen Volksgruppe ebenso an wie sein Pendant Antall, der unter dem Druck des rechten Flügels seiner Partei rund um den Schriftsteller Istvan Csúrkás stand und laut davon träumte, der Regierungschef von 15 Millionen Ungarn zu sein. Dieser "Alleinvertretungsanspruch" wurde von Gyula Horn später aufgegeben. Es wird sich weisen, ob die nationalen Aussagen der neuen Regierungspartei FIDESZ und ihres - wahrscheinlichen - Koalitionspartners, der Kleinlandwirtpartei, lediglich Wahlkampfrhetorik waren oder ob die positiven Ergebnisse des Stabilitätspaktes und der Westbindung Ungarns reversibel sind.

Ungarn betonte in den letzten Jahren mehrfach das Prinzip der Grenzänderung mit ausschließlich friedlichen Mitteln, wie es in der Helsinki-Schlußakte normiert ist. Meciar dagegen ließ einen einleitenden Passus der neuen slowakischen Verfassung in letzter Minute von "wir, die Bürger der slowakischen Republik" auf "wir, die slowakische Nation" abändern und verweigerte jedwede Gespräche über lokale Kultur- und Bildungsautonomie. Weiter

wurden ungarische Ortsschilder abgenommen und ungarische Nachnamen nicht mehr in Melderegister aufgenommen.

Dennoch war stets die grundsätzliche Einsicht aller Beteiligten evident, den Konflikt unter den Augen westlicher Organisationen nicht auf die Spitze zu treiben. Die EU hatte mehrmals ihre Besorgnis über die Behandlung der Minderheit ausgedrückt. Meciar bat die Generalsekretärin des Europarates Catherine Lalumière um die Einsetzung einer Kommission zur Überwachung der Menschenrechtssituation in der Slowakei. In einem Bericht für die Parlamentarische Versammlung des Europarates vom Jänner 1993 wurden die erwähnten Diskriminierungen der Minderheit zur Sprache gebracht und zehn Bedingungen empfohlen, unter denen die Slowakei in den Europarat aufgenommen werden sollte, darunter die Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention und die Annahme der Europaratsempfehlung Nr. 1201. Obwohl das Land keine der Konditionen erfüllte, überwog das Argument der allgemeinen geopolitischen Stabilisierung der Region. Ungarn, das bereits Mitglied der Straßburger Organisation war, die eine Art zivilisierendes Vorzimmer für EU-beitrittswillige osteuropäische Staaten abgeben sollte, drohte, die Aufnahme der Slowakei zu boykottieren, wurde allerdings von den EU-Staaten umgestimmt.

Dennoch gingen die Provokationen Preßburgs vorerst weiter. Eine Umstrukturierung der Verwaltungsbezirke im Süden des Landes sollte den Wünschen nach territorialer Autonomie den Boden entziehen. Eine gewisse Verbesserung wurde erst durch von Präsident Kovac geleitete Gespräche erzielt. Außerdem unterzeichneten Ungarn und die Slowakei im Oktober 1993 einen Vertrag über militärische Zusammenarbeit für fünf Jahre, der auch den Austausch von Beobachtern sowie die Installation eines gemeinsamen Luftverteidigungssystems beinhaltete.

1995 wurde dann der Minderheitenrechte enthaltende ungarisch-slowakische Grundlagenvertrag im Rahmen des Stabilitätspaktes unterzeichnet und als dessen erster sichtbarer Erfolg gefeiert. Ungarn bemüht sich, das Abkommen rasch zu ratifizieren, um in den Augen der EU keinen Kredit zu verspielen. Die Slowakei zögerte die parlamentarische Genehmigung des Staatsvertrages ihrerseits jedoch bis Ende 1995 hinaus und übergab Ungarn schließlich einen begleitenden Interpretationstext, mit dem die der Minderheit prinzipiell gewährten Rechte stark relativiert wurden, obwohl deutlich war, daß die Regierung in Budapest den bereits parlamentarisch gutgeheißenen Text nicht mehr modifizieren konnte und wollte. Meciar stand stark unter dem Druck eines seiner kleinen Koalitionspartner, der Slowakischen Nationalpartei (SNP). Besonders umstritten war die erwähnte Empfehlung Nr. 1201, die Minderheiten das Recht auf die Bildung autonomer Organe zugestand. Ein Gesetz über den Sprachgebrauch in den betroffenen Gebieten wurde bis heute nicht erlassen. Prinzipiell hat die Auseinandersetzung um die ungarische Minderheit im Süden der Slowakei niemals jene Intensität erreicht wie die Streitigkeiten in anderen ex-kommunistischen Staaten. Zu groß war der Wunsch auch der Regierung Meciar, ein gewisses Maß an Akzeptanz seitens westlicher Staaten und Organisationen zu erhalten. Besonders Präsident Kovac tat sich hiebei hervor. Auch gab es keine emotionale Mobilisierung der Mehrheitsbevölkerung. Wie erwähnt war der Wunsch nach einer wirtschaftlichen wie (sicherheits)politischen Westbindung das Fundament des Verhaltens der beiden Länder. Indirekt verlieh dieser Integrationswunsch auch der OSZE und dem Europarat Gewicht, die somit als quasi Vorbereitungsschule für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit für die EU fungieren. Verhandlungstechnisch war auch von Belang, daß die Einbeziehung eines Vermittlers den Streitparteien die Möglichkeit gab und gibt, ihr Gesicht zu wahren. So erschienen internationale Rechtsstandards nicht mehr als übertriebene Forderungen der Ungarn, sondern als simple Notwendigkeit im Angesicht der internationalen Gemeinschaft.

Dennoch hätte die Union viel früher eingreifen müssen. Bereits die inner-tschechoslowakischen Spannungen hätten in Brüssel und den nationalen Hauptstädten die Alarmglocken schrillen lassen müssen. Wie so oft war die erhöhte Aufmerksamkeit seitens

der EU dem Engagement einzelner Personen wie Frans Andriessen und Klaus Kinkel zu verdanken statt institutionalisierten Mechanismen.

Erst durch die Konkretisierung der Pläne für die EU-Osterweiterung entstanden neue Möglichkeiten für die EU. Interessant ist wiederum die Trennung zwischen ökonomischen und politischen Motiven der EU-Außenpolitik. Während die Kommission in ihrem Avis 1997 die Slowakei nicht in den erlauchten Kreis jener Länder aufnahm, mit denen Beitrittsverhandlungen begonnen werden sollten, betonten einzelne Mitgliedsstaaten, darunter vor allem Österreich, die (geo)politische Bedeutung dieses Staates. Sowohl in Ost-West- als auch in Nord-Süd-Richtung nimmt die Slowakei eine im wirtschaftlichen wie sicherheitspolitischen Sinne prominente strategische Position ein. Rußland hat bereits mehrmals versucht, die Mittellage des Landes auszunützen und mit Versprechungen wirtschaftlicher Hilfe für die marode slowakische Grundstoffindustrie und unilateralen Sicherheitsgarantien den neutralen Stachel im Fleisch der atlantischen Allianz von Genf bis zu den Karpaten zu vervollständigen. Daher wäre es in den Augen vieler auch sinnvoll, der Slowakei, wie auch anderen weniger weit fortgeschrittenen Reformstaaten, das Tor zur EU offenzuhalten. Erst Ende 1997 bemühte sich die slowakische Außenministerin bei einem Besuch in Wien, den Willen der Slowakei, die ihr gestellten Bedingungen zu erfüllen, zu unterstreichen. Problematisch ist daher, daß die interne Stabilisierung einer Gesellschaft im Übergangsstadium oft erst nach der Einbindung in westliche Strukturen erfolgt. Deshalb erscheint es sinnvoll, die Slowakei mittelfristig sowohl in die NATO als auch die EU aufzunehmen, auch um den wirtschaftlichen Gründen des Nationalismus den Boden zu entziehen. Am Beispiel der Süderweiterung um Griechenland, Spanien und Portugal 1981 bzw. 1986 wurde dieses Phänomen bereits einmal deutlich. Da die Visegrad-Länder, mit leichten Abweichungen der grundstofforientierten Slowakei und der polnischen Agrarwirtschaft, ähnliche Außenhandelsstrukturen aufweisen, treten sie in den Wirtschaftsbeziehungen mit der EU eher als Konkurrenten den als komplementär agierende Partner auf. Statistisch läßt sich beweisen, daß nach dem Zusammenbruch des Handels mit der Sowjetunion eine radikale Umorientierung auf die EU stattgefunden hat, regionale wirtschaftliche Bande trotz der Gründung der CEFTA aber schwach blieben. Wie im Falle Spaniens und Portugals dürfte der intraregionale Handel, der gerade in umstrittenen Grenzregionen sehr stabilisierend wirkt, erst nach dem Beitritt rasant anwachsen. Psychologisch wie auch wirtschaftlich erscheint das "Startlinienmodell" der Osterweiterung daher zielführender, da es allen beitragswilligen Ländern die Möglichkeit gibt, Verhandlungen aufzunehmen, allerdings einen zeitlich wie sachlich differenzierten Verhandlungsprozeß zuläßt. Dadurch könnte der Slowakei ein politisches Signal gegeben werden, gleichzeitig aber Druck für eine Lösung der Minderheitenproblematik ausgeübt werden. Das jüngst in die Diskussion eingeführte "Stadionmodell" sieht eine Europakonferenz für alle interessierten Länder vor, mit einer anschließenden Differenzierung "auf dem Spielfeld". Die EU ist als Akteurin in der regionalen Arena spielbestimmend, kann allerdings, wie das Beispiel der ungarisch-slowakischen Beziehungen zeigt, kurzfristig nur geringen Druck ausüben. Die dem Stabilitätspakt zugrundeliegenden Ideen sind dennoch die Basis einer regionalen Sicherheitspolitik der neuen Art. Daß sich die Slowakei trotz der Mißachtung der Kopenhagen-Kriterien grundsätzlich nach wie vor in Richtung Union orientiert, zeigt dies ebenfalls an.

III.4. Die Ungarisch-Rumänischen Beziehungen

Zwischen Budapest und Bukarest standen die Dinge lange Zeit weitgehend schlechter. Zwar hatte Präsident Ilescu wiederholt von Initiativen zur "historischen Versöhnung" gesprochen, doch blieb er in den vorgelegten Entwürfen stets die von Ungarn geforderten Minderheitenrechte schuldig. Besonders problematisch erscheint in Rumänien, einem Land mit starker zentralistischer Tradition, die Tatsache, daß durch eine gezielte

Besiedlungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg die unmittelbare Grenzregion des Banat gemischt bevölkert ist und daß das einzig kompakte Siedlungsgebiet der Ungarn, das Szekerland, als Sprachinsel geographisch wie politisch relativ isoliert ist. Dennoch forderte die Partei der ungarischen Minderheit lange eine territorial definierte Autonomie, was Rumänien als einen Anschlag auf seine territoriale Integrität verstehen konnte. Umgekehrt war die politische Konstellation in Bukarest mit jener in Preßburg durchaus vergleichbar: Eine aus den Wirren der Revolution hervorgegangene Regierungspartei, mit personellen wie inhaltlichen Versatzstücken aus der Zeit des Kommunismus "angereichert", bedurfte der Unterstützung der Ultrationalisten. Autonomie für Minderheiten blieb ein Reizwort. Interessant war, daß die Rumänen geschickt auf die innereuropäischen Meinungsverschiedenheiten über die Definition einer Minderheit anspielten, wie sie sich etwa zur selben Zeit im Europarat manifestiert hatten.

Auf der zweiten Pariser Stabilitätskonferenz konnte kein relativer Erfolg wie zwischen Ungarn und der Slowakei verbucht werden. Premier Horn und Präsident Iliescu unterzeichneten lediglich eine Absichtserklärung, die bilateralen Gespräche fortzusetzen, welche nichtsdestoweniger der Schlußakte der Konferenz und somit dem Stabilitätspakt als Anlage beigegeben wurde.

Ende 1994 einigte man sich auf die gegenseitige Unverletzlichkeit der gemeinsamen Grenze, sparte das Minderheitenthema aber weiterhin aus. Die Reformfeindlichkeit Iliescus und die gleichzeitigen Fortschritte Ungarns erzeugten ein gefährliches wirtschaftliches wie integrationspolitisches Gefälle. Ungarns gute Ausgangsposition im Rennen um die Mitgliedschaft in EU und NATO schien den rumänischen Nachbarn die Augen zu öffnen und zwang Ungarn umgekehrt weiter zu politischer Mäßigung. Die ab 1994 regierende sozialliberale Koalition in Budapest betonte in ihrem Regierungsprogramm, man verstehe die Zugehörigkeit der Auslandsungarn mehr kulturell denn politisch und wolle sie durch politische und wirtschaftliche Unterstützung in die Lage versetzen, ein würdiges Leben in jenen Ländern zu führen, deren Staatsbürger sie seien. Damit wurde der "Alleinvertretungsanspruch" aufgegeben und der Vorwurf des Revanchismus entkräftet. Die Abrüstung der beiden ehemaligen Mitglieder des Warschauer Paktes erfolgte unter budgetärem Druck und den Normen des KSE-Vertrages, hing aber auch implizit mit den kooperativen Mechanismen der Partnerschaft für den Frieden zusammen. So wurden regionale Manöver vereinbart und ein "Open Sky"-Vertrag unterzeichnet. Interessant ist hier vor allem das Faktum, daß die sonst eher strukturkonservativen, bis dato kommunistisch dominierten militärischen Sektoren eine Vorreiterrolle bei der Aussöhnung der beiden Länder übernommen haben.

Viel wird von der Strategie der NATO abhängen, mit der die nicht in der ersten Welle aufgenommenen Staaten in ein dichtes Netz sicherheitspolitischer Kooperation eingebunden werden, wobei durchaus Zweifel angebracht sind, ob es angesichts der restriktiven Haushaltspolitik des US-Kongresses und des Verlustes der totalen strategischen Zentralität Europas überhaupt zu einer zweiten Runde der Osterweiterung der Allianz kommen wird. Frankreich hat Rumäniens Aufnahme aus romanischer Verbundenheit bereits 1997 heftig reklamiert. Auch amerikanische Experten betonen immer wieder die strategische Bedeutung der NATO-Südostflanke hinsichtlich alter und neuer Krisenherde, wie dem Balkan, dem Nahen Osten und dem Kaukasus, und fordern daher einen raschen Beitritt Rumäniens. Im September 1996 wurde der lang ersehnte Grundlagenvertrag letztlich paraphiert. Darin wurden gutnachbarschaftliche Beziehungen vereinbart, die Rechte der Minderheit allerdings kaum konkretisiert. In Rumänien dachte man zwar laut über gewisse - strikt persönliche - kulturelle Rechte als Ausdehnung des Konzeptes der individuellen Menschenrechte nach, schloß kollektive Rechte per se aber kategorisch aus. Die Aussichten auf Besserung sind allerdings nach der Abwahl der Ex-Kommunisten 1997 gestiegen. So hat sich der OSZE-Hochkommissar in letzter Zeit offen mit dem 1995 verabschiedeten Schulgesetz befassen

können. Er empfahl Konkretisierungen hinsichtlich ungarisch-sprachiger Schulen sowie die Überarbeitung von Geschichtsbüchern durch Vertreter der Minderheit. In einer von den Gespenstern der vereinnahmten Vergangenheit heimgesuchten Gegend wie Osteuropa ist eine solche Initiative wohl absolut begrüßenswert.

Für die Europäische Union gilt das bereits hinsichtlich der Slowakei Gesagte: Die direkte Involvierung in bilaterale Krisen war gering, doch hat die EU stets betont, daß gutnachbarschaftliche Beziehungen und Minderheitenrechte eine *conditio sine qua non* für die Aufnahme von Beitrittsgesprächen sind. Der von den Koalitionen unter bürgerlicher Führung eingeschlagene pro-europäische Kurs reflektiert diese Funktion der Europäischen Union als Bezugsrahmen. Durch ihre Eigenschaft als kontinentaler Anziehungspol sowohl wirtschaftlicher als auch politischer Art betreibt die Union Stabilitätspolitik.

IV. Analyse - Multilateralismus und Integration

Wie bereits angeführt, ist der Ursprung der europäischen Integration zutiefst sicherheitspolitisch. Es galt, nach dem Zweiten Weltkrieg die militärisch-industriellen Komplexe der beiden Erbfeinde Frankreich und Deutschland unter die supranationale Kontrolle einer autonomen "Hohen Behörde" zu stellen. Nach dem erwähnten Scheitern idealistischer Integrationsansätze ergab die inhärente Dynamik von expandierenden Marktwirtschaften und Wohlfahrtsstaaten die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Das Zusammenspiel der übergeordneten Zwänge des Kalten Krieges, der (durchaus von gegenseitigem Mißtrauen geprägten) deutsch-französischen Aussöhnung und der ökonomischen Ratio produzierte das Phänomen der europäischen Integration.

Im regionalen Kontext kann man daher von der "Verbinnenmarktung" der internationalen Beziehungen sprechen. Darin liegt in Wahrheit die Pionierleistung der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedsstaaten. Die komplexen Abhängigkeiten von Staaten und Gesellschaften, die im Zeitalter der Globalisierung zu einem generellen Merkmal des internationalen Systems werden, entstanden in Westeuropa aufgrund der geringen Größe nationaler Märkte und des Aufbaues von Wohlfahrtsstaaten schon früher und erzwangen ein hybrides politisches System zu deren Regelung. Europapolitik war immer regionale Sicherheitspolitik. Schon der Begründer der funktionalistischen Schule, die Integration als ein Resultat vornehmlich wirtschaftlicher Sachzwänge verstand, David Mitrany, sprach von einem "working peace system".

"Institutionalisierte, enge wirtschaftliche Zusammenarbeit und Verflechtungen stabilisieren das System der beteiligten Staaten nach innen. (...) Reifen solche Systeme heran, entwickelt sich früher oder später der Wunsch, das nach innen stabilisierte System gegen mögliche Bedrohungen - nicht allein wirtschaftlicher Natur - von außen abzusichern. Dieser Prozeß zeigt sich in der Transformation der EWG in eine europäische Union und dem Versuch, die WEU als Mittel der Verteidigung nach außen aufzubauen."

Diesem Glauben an einen neofunktionalistischen, linearen Selbstlauf der Dinge ist entgegenzuhalten, daß einzelne Politikbereiche unterschiedlichen integrativen Dynamiken unterliegen. Ein hohes Maß an wirtschaftlicher Verflechtung führt nicht automatisch zu außenpolitischer und militärischer Integration. Die beschränkte Integration in diesem Bereich ist nicht nur auf die notwendige Hegemonie der USA im westlichen Bündnissystem während des Kalten Krieges zurückzuführen, sondern besteht auch nach dessen Ende infolge interner Divergenzen weiter. Die außenpolitische Schwäche der Union als solcher ist somit kein temporäres Phänomen, sondern struktureller Natur.

Es ist bezeichnend, daß die jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas seit 1989 eine Doppelstrategie bezüglich ihrer Einbindung in westliche Organisationen verfolgen und sowohl den NATO- als auch den EU-Beitritt anstreben, da sie die Rolle der Union in militärisch-sicherheitspolitischer Hinsicht für völlig unzureichend halten. Umgekehrt ist allen

Beteiligten bewußt, daß längerfristig die innerstaatlichen Grundlagen der regionalen Sicherheit Osteuropas vom wirtschaftlichen und politischen Erfolg der EU-Osterweiterung abhängen.

Die dem Stabilitätspakt zugrundeliegende Idee besteht somit in der multilateralen Vernetzung der beteiligten Staaten, um sie wirtschaftlich aneinander zu binden und dadurch politisch und gesellschaftlich zu öffnen. Zwischen ökonomischer Integration und Demokratisierung existiert ein Wechselspiel: Demokratien brauchen keinen äußeren Feind zur Erzeugung innerer Loyalitäten und befürworten internationale Zusammenarbeit, welche wiederum den wirtschaftlichen Wohlstand zur Stützung demokratischer Systeme erleichtert.

Von Interesse ist, daß bereits Kant in seiner Schrift "Zum Ewigen Frieden" einen Zusammenhang zwischen der Verfassungsordnung eines Landes und seiner Außenpolitik hergestellt hat: Demokratien führten demnach infolge ihrer internen Machtdifferenzierung weitaus weniger Kriege als autoritäre Staaten. Außerdem garantiere Demokratie interne Transparenz, die die Winkelzüge Hobbesscher Außenpolitik fast unmöglich mache. Zu beachten ist allerdings, daß gerade während des kritischen Prozesses der Demokratisierung das Konflikt- und letztlich Kriegsrisiko weitaus höher ist als bei sowohl gefestigt-demokratischen als auch autoritären Staaten. Vor allem in der Phase des ökonomischen wie identitären Umbruches ist das Potential an politisch umzumünzender Aggression in einer Gesellschaft am stärksten. Eine bestehende Minderheitenproblematik dient in solchen Perioden oft als Objekt der Projektion. Die inkohärente Außenpolitik Preßburgs und die Diskriminierung der ungarischen Volksgruppe mag hierfür als Paradebeispiel dienen. Auch der Zusammenhang zwischen Demokratisierung, Liberalismus und Nationalismus im neunzehnten Jahrhundert belegt diese Hypothese. Die Forderung nach politischer Mitbestimmung und Rechtsstaatlichkeit geht mit jener nach nationaler Einheit einher. Statistisch ist die Beziehung zwischen Kriegsführung und Demokratisierung etwa ein Jahrzehnt nach Beginn der gesellschaftlichen Öffnung am größten, es zeigt sich, daß erst entwickelte Demokratien intern wie extern sicherheitspolitisch gefestigt sind.

Daher ist die vorwiegend wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EU und den MOEL letztlich Sicherheitspolitik. Wie in Westeuropa müssen Binnengrenzen ihre Bedeutung verlieren. Die sicherheitspolitische Besonderheit der EU ist ihre Anziehungskraft, die sie auf jene Gesellschaften im Übergang auszuüben vermag. Wie an oben genannten Krisen ausgeführt, hat die EU Möglichkeiten, unter Hinweis auf den Beitrittswunsch des betreffenden Staates bzw. auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit im allgemeinen, Druck zu erzeugen. Den Regierungen der den Stabilitätspakt befolgenden Staaten lag nicht viel an den präsidialen Ambitionen Balladurs, sondern an der Annäherung an EU und NATO. In den Termini der Regime-Theorie: Das Entstehen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit beruht auf der Einsicht der beteiligten Staaten, daß Kooperation, basierend auf impliziten Prinzipien oder explizit festgelegten Normen, ihnen längerfristig mehr Vorteile verschafft als nationale Alleingänge. Die Institutionalisierung von Regimen, welche (man ziehe die Europäische Kommission als Beispiel heran!) korporative Akteure mit Eigeninteressen hervorbringen kann, stärkt die Zusammenarbeit der beteiligten Staaten. Information wird neutral bereitgestellt, die ökonomischen Kosten der Nichtteilnahme am System werden erhöht. Drittens führt die gemeinsame Behandlung von politischen Themen zu einer Erweiterung der Perspektiven. Nationalstaaten denken nicht mehr an den kurzfristigen Machtzuwachs, sondern müssen sich an einer permanenten Kooperation orientieren. Innerhalb des abgegrenzten, institutionalisierten Politiksystems kommt es nach wie vor zu Nullsummenspielen und Machtkonflikten - man denke an die jüngsten Auseinandersetzungen rund um die Besetzung des Direktoriums der Europäischen Zentralbank -, doch wird die kollektive politische Arena nicht prinzipiell in Frage gestellt.

Schließlich haben gemeinsame Institutionen, aber auch simple multilaterale Verhandlungen wie der KSZE-Prozeß und der Stabilitätspakt das Potential, ein notwendiges Minimum an zwischenstaatlicher Sozialisation in langfristig geteilte Werte zu transformieren.

Die EPZ brachte, wie oben erwähnt, einen Konsultationsreflex zwischen den Diplomaten der Mitgliedsstaaten hervor, der von der Warte der Analytiker nationaler Außenpolitik unwichtig erscheint, doch den Begriff der souveränen Außenbeziehungen fundamental modifiziert hat.

Die GASP geht, wie analysiert, noch einen Schritt weiter, scheitert aber letztlich an dem Anspruch, eine wirklich gemeinsame Politik sein zu wollen. Die nach innen gerichtete Vernetzung kann machtpolitisch nicht nach außen projiziert werden.

Die Schwäche der regionalen Außenpolitik der EU erscheint eben dann als besonders kraß, wenn als Vergleichsmaßstab die nationalstaatliche Großmacht herangezogen wird. Die Rolle von Osterweiterung und Stabilitätspakt liegt in der Schärfung des Profils Europas als Zivilmacht.

Ein solcher stabilisierender Konsultationsreflex ist in steigendem Maß auch in den osteuropäischen Ländern zu bemerken. So wollte etwa Tschechien bisweilen vorpreschen, da es die wirtschaftlichen Reformen der anderen MOEL für ungenügend hielt. Generell scheinen die im Stabilitätspakt normierten Prinzipien von selbst akzeptiert zu werden.

Entscheidend ist allerdings immer, daß der Beitritt in der entsprechenden politischen Elite wie auch der Gesamtbevölkerung als realistische Zukunftsoption wahrgenommen wird. Die Unentschlossenheit der EU, deren interne wirtschaftliche und politische Verteilungskämpfe eine konsistente Haltung nach außen fast unmöglich machen, kann bei den Beitrittsbewerbern leicht zu Frustration führen.

Dies gilt im übrigen auch für die NATO-Osterweiterung. Parallel zur Aufnahme einer ersten Staatengruppe müssen kooperative Strukturen wie die "Partnerschaft für den Frieden" ausgebaut werden, um der schleichenden Entstehung einer neuen hegemonialen Spaltung Osteuropas vorzubeugen. Dies ist durch die Errichtung des Nordatlantischen Partnerschafts- und Kooperationsrates am Madrider Gipfel vom Juli 1997 bereits weitestgehend geschehen. Auch die Provokation eines regionalen "security dilemma's" durch die Erweiterung wurde dadurch so gut wie ausgeschlossen.

Grundsätzlich ist die gegenwärtige innen- wie außenpolitische Situation Europas nicht mit jener unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges vergleichbar: Erstens gibt es keine allgemeine strategische Bedrohung für die gesamte Region mehr, wie sie durch den sowjetischen Drang nach Westen existierte, obwohl hegemoniale Ansprüche Rußlands gegenüber einzelnen sowjetischen Ex-Republiken bestehen. Zweitens fehlt die Konkurrenz zwischen ideologischen Weltentwürfen, die Staaten, die das kommunistische Joch abgeschüttelt haben, optieren eindeutig für die verschiedenen Spielarten des Kapitalismus. Daher ist die Rolle der NATO, was ihre Kernfunktion betrifft, militärisch und ideologisch weniger bedeutend als vor knapp fünfzig Jahren, als sie extern zur Abwehr der sowjetischen Bedrohung und intern zur Einbindung Deutschlands diente.

Dennoch gibt es Parallelen der internen Seite des "Containment". Die politischen Eliten haben ihre Perspektive sukzessive auf die beiden westlichen Integrationssysteme ausgerichtet und ihre Legitimität aus dieser Orientierung bezogen, obwohl manche selbst betonen, daß es sich etwa beim NATO-Beitritt um einen eher symbolischen denn herkömmlich-sicherheitspolitischen Akt handelte. Insofern sind die Erweiterungsprozesse von NATO und EU mit der innenpolitischen Rolle der europäischen und transatlantischen Integration in den späten vierziger Jahren vergleichbar. Der Europäische Stabilitätspakt spiegelt diese Prinzipien wider.

Somit scheint Europa sukzessive zu einer "pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft" im Sinne der transaktionistischen Theorie von Karl Deutsch zu werden, in der grundlegende Werte geteilt und Konflikte friedlich beigelegt werden. Für die GASP würde das nur ein geringes Maß an Institutionalisierung bedeuten.

Die ostmitteleuropäischen Nachbarstaaten agieren daher im Schlagschatten ihrer europäischen Zukunft. Ihr politischer Spielraum ist kleiner als der der EU-Mitglieder oder jener der Staaten, die keine realistische Chance auf einen Beitritt haben. Diese Form internationaler Sozialisation, dem nichtsdestoweniger eine - leider wenig bewußte - machtpolitische Komponente der GASP innewohnt, ist wenig spektakulär und deshalb in der Öffentlichkeit kaum sichtbar, doch darum nicht weniger wichtig. Der Stabilitätspakt sucht diese Rolle in ein formelles Korsett zu stecken, obwohl die Entstehungsgeschichte des Vertragswerkes deutlich zeigt, daß man sich des geringen Einflusses starrer rechtlicher Mechanismen und einer offiziellen Rolle der Union bewußt war. Da man die konkrete Implementierung und Überwachung des Paktes der OSZE überließ, entkräftete man auch a priori Vorwürfe, man würde diese Organisation lediglich duplizieren und unterminieren. Im Verlauf der Annäherung der MOEL an die Union werden die Beitrittsverhandlungen und die begleitenden Maßnahmen immer wichtiger.

Wie erwähnt ist die Unbestimmtheit der im Pakt geforderten Minderheitenstandards vor allem in konkreten Verhandlungen, etwa zwischen Ungarn und der Slowakei oder über das rumänische Schulgesetz, problematisch, doch liegt die Bedeutung des Balladur-Planes im Unterstreichen eines Faktums, nämlich der Tatsache, daß Mittel- und Osteuropa durch die Attraktivität der Union stabilisiert werden. Dennoch bleibt der bittere Nachgeschmack des Messens mit verschiedenen Maßstäben, da Krisen, in die EU-Mitglieder involviert waren, wie etwa die Frage der Restitution von slowenischen Gütern an vertriebene Italiener oder Griechenlands Probleme mit Makedonien, weit weniger stark thematisiert wurden. Die Union agiert daher eher als regionaler Schiedsrichter und Vermittler, dessen Legitimität gerade aus dem Fehlen eines offiziellen machtpolitischen Anspruches resultiert. Umgekehrt ist der Mantel des Unionshandelns natürlich auch eine willkommene Verkleidung für historisch gewachsene außenpolitische Interessen einzelner Mitgliedsstaaten.

Ähnlich verhält es sich mit der ausführenden Organisation des Paktes, der OSZE. Nach dem Mauerfall von allzu idealistischen Beobachtern als zukünftiges kollektives Sicherheitssystem in den Himmel gehoben, fiel die OSZE umso tiefer, als man ihr mangelndes Durchsetzungsvermögen und Ineffizienz vorwarf. Dabei wurde vielfach vergessen, daß die ihr innewohnenden Prinzipien wichtiger sind als die spezielle institutionelle Ausgestaltung. Wie gezeigt, waren die informellen Missionen des Hochkommissars für nationale Minderheiten meist effizienter als offizieller Druck von Seiten der OSZE selbst.

Um die dem Stabilitätspakt innewohnenden Ideen in die Tat umzusetzen, muß die Union nicht nur konsequent Beitrittsverhandlungen mit den am weitesten fortgeschrittenen Staaten führen, sondern auch eine institutionalisierte Auffangstruktur für jene Länder schaffen, die nicht in der ersten Runde dabei sind. Das erwähnte Beispiel Spaniens und Portugals hat bewiesen, daß der Handel zwischen sich transformierenden Volkswirtschaften erst durch den gemeinsamen Beitritt zum Binnenmarkt entscheidend verstärkt worden ist. Dies trägt wiederum zum Aufbau bzw. Erhalt gutnachbarschaftlicher Beziehungen bei. Die von der Europäischen Kommission in ihrer Agenda 2000 gesetzten Prioritäten weisen in die richtige Richtung. So wird darin festgelegt, Strukturbeihilfen mit der Zeit zu jenen Staaten zu verschieben, die erst später beitreten werden.

Wieder muß betont werden, daß der politische Anker Mittel- und Osteuropas stets außerhalb der Region selbst lag und es daher wohl falsch wäre, auf endogene Integrationsmechanismen wie die Zentraleuropäische Freihandelszone (CEFTA) zu setzen. Die Außenhandelsmuster der beteiligten Staaten sind einander sehr ähnlich und daher konkurrenzierend. Der Freihandel zwischen den Staaten selbst ist weit weniger wichtig als die schrittweise Liberalisierung der Wirtschaftsbeziehungen zur EU. Erst nach dem Beitritt wird dieser sicherheitspolitisch so wichtige bilaterale Austausch von Gütern - infolge erhöhter Investitionstätigkeit und der vollen Übernahme des *acquis* - bedeutend wachsen. Die Union könnte dies durch regionale Einfuhrquoten und die Forcierung Transeuropäischer Netze (TEN) unterstützen.

Weiter zeigt auch die Gründung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung diesen gemischten Ansatz aus wirtschaftlichen und politischen Motiven.

Auch bezüglich anderer Formen finanzieller Hilfe verlegte man sich auf Details der EU-Ostpolitik: War das Phare-Programm, ursprünglich nur für Polen und Ungarn eingerichtet, auf die wirtschaftliche Stabilisierung der Länder gerichtet, so setzte das Europäische Parlament im Budget 1992 eine Demokratieklausele durch, die die Empfängerstaaten auf demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien verpflichtete. Die Kommission reagierte darauf mit der Einführung des Phare-Demokratieprogrammes, das etwa neutrale Wahlwerbung und Informationskampagnen unterstützt und, wie aus den erläuternden Dokumenten hervorgeht, bereits auf den Stabilitätspakt abgestimmt war. Zweitens wurde bei der ersten Revision der Hilfsprogramme 1995 die Möglichkeit eingeführt, grenzüberschreitende Projekte zu finanzieren. Bereits in der ersten Generation von Abkommen mit den MOEL wurde die Bedeutung der regionalen Kooperation unterstrichen, was bisweilen zu Problemen führt. Seit dem Europäischen Rat von Essen 1994 besteht der sogenannte strukturierte Dialog, in dessen Rahmen sämtliche aktuellen Aspekte von EU-Politiken in einem multilateralen Forum zur Sprache kommen. Wichtig ist, daß darin auch die zweite und dritte Maastrichter Säule, die GASP und die Zusammenarbeit auf den Gebieten Justiz und Inneres (ZJI) enthalten sind, was die Beitrittswerber zumindest informativ an der externen wie internen Sicherheitspolitik der Union teilhaben läßt.

Letztlich stellt sich die altbekannte Frage nach den Grenzen Europas. Offensichtlich ergeben sich im Prozeß der Erweiterung fast natürliche, mehr geopolitische denn kulturelle Barrieren. Augenscheinlich haben Rußland, die Ukraine und die Türkei kaum Chancen auf einen Beitritt, da sie der EU Räume und Probleme erschließen würden, welche diese nicht bewältigen kann, solange sie keine GASP besitzt, welche diesen Namen verdiente. Außerdem würden diese Länder die delikate interne Machtbalance der Union gehörig verändern, vor allem was unterschiedliche geopolitische Ausrichtungen der Mitglieder beträfe. Bereits heute handelt es sich bei der außen- und sicherheitspolitischen Koordination von drei ehemaligen kolonialen Weltmächten mit einer aufstrebenden mitteleuropäischen Macht wie Deutschland und vier (post)neutralen Staaten um einen Balanceakt. Die Erweiterung könnte daher einerseits einen Quantensprung in eine wirklich vergemeinschaftete GASP schaffen, indem sie Europa rein geographisch an Krisenherde heranrücken läßt, andererseits aber auch die bisher instabilen Kompromisse, die ihr zugrundeliegen, weiter aufweichen. "Das erweiterte Europa wird heterogener sein, gleichzeitig versagen die Mechanismen, mit deren Hilfe die EU bisher Verteilungs- und Interessenskonflikte abfederte."

Konnte die globale Bipolarität des Kalten Krieges noch mit herkömmlichen Methoden des außenpolitischen Realismus, wie dem Axiom der - auch kriegerischen - Machtausweitung und dem daraus resultierenden Sicherheitsdilemma erklärt werden, so bedarf es nunmehr zur Erklärung der neuen (sicherheits-)politischen Ordnung Europas eines reformierten Konzeptes von Multilateralismus. Während nur mäßig institutionalisierte Regime, wie die KSZE während des Kalten Krieges, einen Minimalkonsens der rivalisierenden Blöcke symbolisierten, haben wiederkehrende Interaktionen und wirtschaftliche Verbindungen die allgemeinen Verhaltensprinzipien der Akteure nachhaltig beeinflußt. Was die internationale Ordnung von jener der letzten Jahrhunderte unterscheidet ist also weniger die Existenz und weitgehende Anerkennung von internationalen Normen als solche als die ungewöhnliche Dichte von kooperativen Strukturen. Komplementäre Verhaltensmuster entstehen aus zunächst wirtschaftlichen Transaktionen im Sinne des Neofunktionalismus und später breiterer kultureller Kommunikation.

Wichtig ist, zwischen Multilateralismus per se und multilateralen internationalen Organisationen zu unterscheiden. Das in den zwischenstaatlichen Verhaltensweisen akzeptierte Ideengut ist wichtiger als seine institutionelle Ausgestaltung. Dies zeigt sich auch im Stabilitätspakt, der vordergründig weniger normativ denn diplomatisch-deklaratorisch

wirkt, bei näherer Betrachtung allerdings einen zunehmenden Konsens über Grundregeln der internationalen Beziehungen als auch durchaus machtpolitisch zu nennende wirtschaftliche Druckmittel beinhaltet.

Daher sind starke Zweifel angebracht, ob die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union dem eher klassisch-realistischen Bild einer kohärenten Politik gegenüber Drittstaaten entsprechen wird, welches, wie zu Beginn gezeigt, in der prozeduralen Struktur und dem zugrundeliegenden Konzept von "Sicherheit" implizit angenommen wird.

Europäische Außen- und Sicherheitspolitik ist ein komplexes System internationaler Beziehungen an sich. Es besteht im Groben aus drei miteinander verwobenen Handlungssträngen, nämlich nationalen Außenpolitiken, der GASP und den (vornehmlich wirtschaftlichen) Außenbeziehungen der Gemeinschaft selbst. Die Konfliktlinien dieser drei Subsysteme bestimmen das Auftreten und die Wahrnehmung der Fünfzehn in der Welt. Einerseits führt dies zum Problem der mangelnden Konsistenz zwischen den einzelnen Bereichen, welche die Glaubwürdigkeit Europas unterminiert. Andererseits zeigt das Beispiel des Stabilitätspaktes, daß gerade das mosaikhafte Stückwerk der EU-Außenbeziehungen gewisse Vorteile mit Blick auf Osteuropa birgt. Durch die Akzeptanz der variablen Geometrie zwischen verschiedenen Organisationen, Mitgliedsstaaten und Politikbereichen kann auf die komplexen und individuell divergierenden Bedürfnisse einzelner Krisenregionen besser eingegangen werden als mit dem Ansatz einer wirklich gemeinsamen Politik, ohne deren notwendige Instrumentarien zu besitzen. An dieser Stelle soll betont werden, daß die Trennung in einzelne Säulen bezüglich Osteuropas infolge des bisherigen Primates wirtschaftlicher Interessen wenig problematisch war.

Für die Zukunft der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik bestehen daher zwei notwendige Einsichten: Erstens eine inhaltliche Neuorientierung in Richtung einer längerfristigen Beeinflussung des regionalen Umfeldes und weg vom Versuch, die amerikanische Supermacht kurzfristig zu ersetzen. Zweitens muß das Prinzip der Interdependenz auch für den organisatorischen Rahmen einer solchen Politik gelten. Variable Muster von Zusammenarbeit und Integration sind sowohl unvermeidbar als auch wünschenswert, was das Zusammenspiel der GASP, Außenhandelspolitik, Beitrittsstrategie und OSZE bei der Umsetzung des Stabilitätspaktes beweist. Im Falle der GASP hat die Realität mit einzelnen Ambitionen nicht Schritt halten können.

Wie oben erwähnt, besteht ein gravierender Unterschied zwischen institutionalisiertem Gleichgewicht zwischen prinzipiell expansiv orientierten Großmächten und einem multilateralen System, dessen geistiger und weltanschaulicher Gehalt von allen Beteiligten weitgehend akzeptiert wird. Der heute praktizierte Multilateralismus ist positiv und förderlich; er kommt aus einer breiteren Konzeption der transatlantischen Welt als einer "Gemeinschaft". Die Vermeidung von militärischer Gewaltanwendung ist kein Resultat eines Gleichgewichtes, wie es im internationalen System des 19. Jahrhunderts herrschte, sondern eine essentielle inhaltliche Komponente der Gemeinschaft. "Thus cooperation under anarchy is not a suitable description of what is being envisioned and attempted. The objective is a deliberate, collective, permanent retreat from anarchy on an enlarged regional basis as the ultimate displacement of the old conflicts and security dilemmas."

Genau darin liegt das fundamentale Problem der EU-Außen- und Sicherheitspolitik. Um dem System anzugehören, müssen Staaten dessen Grundwerte akzeptieren. Die Möglichkeiten, sie im Gegenzug durch Machtprojektion dazu zu zwingen, sind weitgehend auf wirtschaftliche Mittel beschränkt. Ein Friedensbrecher wird nicht in eine solche Struktur eingegliedert werden, da ja davon ausgegangen wird, daß alle die Prinzipien friedlicher Konfliktlösung im Vorneherein akzeptieren, umgekehrt fehlen die Mittel, ihn zur Raison zu bringen. Dies ist die Tautologie der kollektiven Sicherheit.

Interessant ist, daß der Stabilitätspakt den Einfluß gemeinsamer sicherheitspolitischer Organe nicht voraussetzt. Die institutionalistische Annahme, daß Regime auf Kooperation basieren,

diese aber weiterhin stabilisieren und sogar generieren, ist in der Idee des Paktes nicht denklogisch enthalten, da er ja axiomatisch von der Akzeptanz elementarer Normen ausgeht. Insofern fehlen Sanktionsmechanismen wie in idealtypischen Konstruktionen kollektiver Sicherheit, da ja von der grundsätzlichen Kompatibilität der gesellschaftlichen Werte ausgegangen wird. Daher bedarf es neuer Konzepte für die aktuelle Übergangsperiode. Der Stabilitätspakt alleine ist also kein politisches Druckmittel oder Sanktionsinstrument. Seine Bedeutung liegt fast ausschließlich in der Betonung einer strukturellen Integration Mittel- und Osteuropas.

Zwar hat zweifelsohne ein Paradigmenwechsel in der Außenpolitik vieler europäischer Klein- und Mittelmächte stattgefunden, die weniger den relativen Machtzuwachs im Sinne des Realismus als längerfristige, absolute Ziele in den Vordergrund rücken. Die ostmitteleuropäischen Staaten sind, bei aller nationalistischen Propaganda, Teil des skizzierten Grundkonsenses. "Sie waren nur jahrelang in der falschen Gemeinschaft." Dennoch stellt sich die Frage, wie das Konfliktlösungsregime der EU aktiver und effizienter gestaltet werden kann. Die Herausforderung für Europas Außenpolitik besteht mittelfristig nicht in der Nachahmung nationalstaatlicher Homogenität, sondern in der gezielten Verbesserung jener Komponenten der GASP, die die bestehenden Stärken der Union ausspielen können. Darauf soll im folgenden Abschnitt über die Reform der GASP näher eingegangen werden.

V. Folgerungen: Die Lehren für die GASP

V.1. Ökonomische Politikplanung und institutionalisierte Frühwarnung

Wie oben erwähnt, wurden elementare Charakteristika des gemeinschaftlichen Politikmodus im Rahmen der GASP bewußt nicht eingeführt. Nichtsdestoweniger lassen sich die Defizite der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik an einzelnen Punkten des Beschlußfassungsprozesses klarer festmachen. Zu diesem Zweck soll dieser in drei Sub-Phasen unterteilt werden.

Von besonderer Bedeutung für eine proaktive europäische Sicherheitspolitik ist die Einrichtung einer Planungs- und Analyseeinheit für die GASP. Anstatt die weiterhin existierenden, mehr oder weniger monolithischen nationalen Interessenslagen zu versuchen bloß zu harmonisieren, wie dies im Rahmen der EPZ geschah, soll die Umsetzung eines mehrwertigen Gemeinschaftsinteresses als solches in den Vordergrund treten. Diesbezüglich offenbart der Vertrag von Maastricht wiederum seine Janusköpfigkeit, da er in Art. J.1. sowohl von der Union als auch von den individuellen Mitgliedern als den Akteuren der GASP spricht (Abs. 1), im Anschluß daran aber die Wahrung der Werte und Interessen der Union als erstes Ziel festlegt (Abs. 2) und den Einzelstaaten verbietet, die Interessen der EU in den internationalen Beziehungen zu konterkarieren (Abs. 4).

"So lag der Gedanke nahe, die operative Urteils- und Willensbildung nicht auf der Basis von 15 (oder künftig noch mehr) verschiedenen Diskussionsgrundlagen zu führen, sondern eine gemeinsam erarbeitete Vorlage zugrundezulegen."

Der Vertrag von Amsterdam schuf eine solche "Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit" (StFE) im institutionellen Rahmen des Generalsekretariates des Ministerrates. Sie soll sich aus Vertretern der Mitgliedsstaaten, des Rates, der Kommission sowie der Westeuropäischen Union zusammensetzen. Geleitet wird sie vom Generalsekretär des Rates, der auch "Hoher Repräsentant für die GASP" und somit - im Verein mit der Präsidentschaft - externer Vertreter der EU ist.

Es ist nach wie vor strittig, mit welchem Grad an Autonomie die Einheit im Sekretariat angesiedelt werden soll. Integrations skeptische Mitgliedsstaaten fürchten eine Verselbständigung der Planung wie in der ersten Säule. Außerdem ist unklar, ob alle Mitgliedsstaaten ein Mitglied nominieren dürfen.

Von besonderer Bedeutung wird daher in Zukunft sein, ob sich diese Planungszelle von mitgliedstaatlichen Querelen a priori fernhalten und unabhängig Analysen und Politikvorschläge initiieren können. Zweitens ist fraglich, ob die Vertreter der Nationalstaaten ausschließlich als Überbringer von Botschaften auftreten oder eine Art ständiges politisches Komitee bilden werden. Wenn jeder Mitgliedsstaat einen Diplomaten "entsenden" kann, wird sich die StFE kaum vom bis dato existierenden Planungsausschuß der GASP (Committee for Planning and Analysis - COPLA) unterscheiden, der zwar bisweilen wertvolle Analysen liefert, diese allerdings nicht mit der nötigen politischen Dynamik vertreten kann. Könnte die StFE die Rolle eines "Motors der Integration" übernehmen, wäre sie eigentlich in die Kommission einzufügen. Die Lösung, sie im Rat aufzubauen, zeugt demnach nur von der Integrationskepsis der meisten Mitglieder und "läßt sich durchaus als weitere Entmachtung der Kommission im Bereich der Außenpolitik deuten". Umgekehrt stellt sich wiederum die Frage nach dem Zusammenhang von Außenpolitik und Staatlichkeit. Jedenfalls soll eine solche institutionalisierte Frühwarnung, auch durch enge Kooperation mit anderen Organisationen der vielzitierten europäischen Sicherheitsarchitektur, den politischen Entscheidungsprozeß innerhalb der EU beschleunigen.

Inhaltlich bedarf es einer Ökonomisierung der Planung. An sich sollten die erste und die zweite Seite des Maastrichter Tempels fusioniert werden, um maximale Konsistenz und Glaubwürdigkeit im internationalen System zu erreichen. Das Problem der strikten Trennung der gemeinschaftlichen, aktionsorientierten Handelspolitik von der rein zwischenstaatlichen, deklaratorischen EPZ zieht sich wie ein roter Faden vor allem durch den Bereich der Wirtschaftssanktionen und jenen der politischen Konditionierung von Wirtschaftshilfe. Die Unterordnung der Wirtschaftssanktionen (i.e. einer Ratsverordnung auf der Basis des "Außenhandelsparagrafen" Art. 113 EGV bzw. Art. 73 g für Finanzsanktionen) unter einen politischen Beschluß, wie sie seit dem Falklandkrieg praktiziert und im Unionsvertrag positiv normiert wurde (Art. 228a EGV), erwies sich als kontraproduktiv. Die Kommission konnte ihren Einfluß nicht ausdehnen, sondern geriet im Gegenteil in die Abhängigkeit der versteinerten GASP-Willensbildung. Im Bereich der Wirtschaftshilfe dagegen erhielt die Kommission das Mandat, die finanzielle Unterstützung der G-7 zu verwalten.

Auch der Streit mit den Vereinigten Staaten rund um den Helms-Burton Act öffnet interessante Perspektiven über die Ökonomisierung der EU-Außenpolitik. Neben dem handfesten wirtschaftlichen Interesse vieler Mitglieder waren im konkreten Fall auch die persönliche Vorreiterrolle eines Kommissars, nämlich Manuel Marins, und eines Landes, nämlich Spaniens, gegeben, was die Reaktion der Union zweifelsohne beschleunigt hat. Auch war mit dem Brüsseler Abkommen über die wechselseitige Anerkennung von Urteilen in Zivil- und Strafrechtssachen sowie dem Art. 235 EGV rasch eine Rechtsbasis gefunden. Da die Kommission angesichts der fehlenden Reformen im Vertrag von Amsterdam in absehbarer Zukunft weiter mit der Renitenz der Mitgliedsstaaten rechnet, hat sie sich voll auf den Ausbau der Gemeinsamen Handelspolitik sowie der externen Aspekte weiterer gemeinschaftlicher Politiken zu einem Substitut für die GASP verlegt. Angesichts der oben erörterten Tatsache, daß die anstehende Osterweiterung und die Währungsunion für absehbare Zeit jene Aufgaben sein werden, die das außenpolitische Gewicht der Union entscheidend prägen, erscheint dies als vielversprechende Strategie. Die Verbindung der außenpolitischen Ziele des Stabilitätspaktes mit Finanzhilfen und der grundsätzlichen Perspektive des Beitrittes ist glaubwürdiger als eine sich mehr intern denn extern stabilisierende GASP.

V.2. Beschleunigte Beschlußfassung

Wie einleitend erwähnt, konzentrierte sich die Debatte rund um die Reform der GASP weitgehend auf den Problemkreis der Stimmrechtsmodalitäten im Ministerrat. Der Vertrag von Amsterdam bringt diesbezüglich einige Neuerungen: So ist von nun an die konstruktive Enthaltung explizit im Vertrag verankert. Dies bedeutet, daß die Stimmenthaltung eines

Landes keinen Einfluß auf das Zustandekommen von Einstimmigkeit hat. Staaten, die davon Gebrauch machen, sind in der Folge nicht verpflichtet, an der Umsetzung dieser Beschlüsse teilzunehmen, dürfen diese aber auch nicht behindern.

Diese Flexibilisierung der Abstimmungs- und Implementierungsphase der GASP kann zu einer Stärkung des außenpolitischen Profils der Union als solcher beitragen. Die Aktion Alba hat gezeigt, daß das flexible Handhaben regionaler Krisen ohne Rücksicht auf institutionelle und prozedurale Zwänge die Glaubwürdigkeit der Fünfzehn dennoch stärkt.

Weiter wurde die Einführung der rechtlichen Kategorie der "gemeinsamen Strategie" beschlossen, die den Instrumenten der Artikel J.2. und J.3. gleichsam vorgeschaltet ist und einen Stufenbau der Rechtsordnung der zweiten Säule erkennen läßt. Darin sollen Ziele, Dauer und Mittel einer GASP-Aktivität definiert werden. Dies könnte bestenfalls zur Entwirrung der GASP-Rechtsakte beitragen, welche, wie angedeutet, in ihrer Unbestimmtheit den Mitgliedern willkommenen Anlaß zur Blockadepolitik gaben. Die einstimmige Definition besonderer Interessensgebiete durch den Europäischen Rat bleibt bestehen, erfährt aber durch die Strategie eine Konkretisierung. Gerade für außenpolitische Projekte wie den Stabilitätspakt oder das Verhältnis zur Türkei wäre dies ein geeignetes Instrument, das der GASP eine höhere Kohärenz verleihe. Allerdings besteht eine Schutzklausel, die es jedem Staat ermöglicht, seine vitalen nationalen Interessen geltend zu machen und dadurch eine Abstimmung zu verhindern. In diesem Fall kann die Frage mit qualifizierter Mehrheit an den Europäischen Rat zur einstimmigen Beschlußfassung verwiesen werden. Der berüchtigte Luxemburger Kompromiß wurde so modifiziert in eine neue Form gegossen.

Die nachgeordneten Rechtsinstrumente, "gemeinsame Aktion" (neuer Art. J.4) und der "gemeinsame Standpunkt" (neuer Art. J.5), werden konkreter definiert und genauer voneinander abgegrenzt. Auf der Basis einer vom Europäischen Rat einstimmig beschlossenen gemeinsamen Strategie sowie der vom Ministerrat angenommenen Aktionen oder Standpunkte können Durchführungsbeschlüsse mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden, was allerdings weiterhin unwahrscheinlich ist.

Die Finanzierung erfolgt künftig im Regelfall aus dem EG-Budget.

Die Vertragsreform erweist sich trotz der erwähnten Verbesserungen im Detail insgesamt hinsichtlich der Entscheidungsphase der GASP aber als halbherzig. Bereits zuvor wurde von der Möglichkeit, einzelne Bereiche von Durchführungsbeschlüssen für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen freizugeben, kein einziges Mal Gebrauch gemacht. Im Gegenteil: Es wurden Grundsatzbeschlüsse im Sinne des neorealistischen "uncertainty-avoidance"-Modells blockiert. Da nicht zu erwarten ist, daß die Staatschefs - in wenigen und gedrängten Sitzungen - ihre Außenminister ermächtigen, wesentliche Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zu treffen, werden die handlungsorientierten GASP-Instrumente, v.a. die gemeinsame Aktion, entwertet.

Einerseits zieht die GASP somit zusehends Außenkompetenzen an, da einzelne Mitglieder sie auch als Umgehungs konstruktion zur gemeinsamen Handels politik sehen, andererseits kann sie diese nicht wirksam ausüben. "Als eine Auswirkung des einheitlichen institutionellen Rahmens "kontaminieren" Erwägungen der GASP verstärkt die Ausgestaltung der EG-Außenbeziehungen." Die GASP funktioniert eher als ein Korsett denn als ein außenwirksames Instrument.

Dies zeigt sich schon in semantischen Spiegelfechtereien wie der Umbenennung des Stabilitätspaktes sowie der Tatsache, daß bestimmte delikate Inhalte schlichtweg nicht thematisiert wurden. Auch hielten sich die Mitglieder nicht an ihre dem Vertrag von Maastricht angeschlossene Erklärung Nr. 27, in der sie gelobten, eine sich abzeichnende qualifizierte Mehrheit nicht mit ihrem Veto zu blockieren. Daher hatte die Kommission im Gegensatz zur ersten Säule auch nie die Möglichkeit, die Fundamentalopposition einzelner Mitglieder im Wissen um qualifizierte Mehrheitsentscheidungen einfach zu durchbrechen, was zweifelsohne eine der herausragendsten Errungenschaften des europäischen

Institutionensystems darstellt. Daraus ergibt sich die paradoxe Situation, daß eine verstärkte Integration der Sicherheits- und Verteidigungspolitik die GASP aufgrund des wachsenden Widerstandes einzelner Staaten zusehends blockieren könnte.

Umgekehrt ist ein radikaler Quantensprung in Richtung einer Föderalisierung der zweiten Säule nur im Zusammenhang mit einer generellen Verdichtung der politischen Integration bis hin zur Staatlichkeit denkbar und aus diesem Grund wenig wahrscheinlich. Die Akzeptanz des - wenngleich wenig befriedigenden - status quo, verbunden mit einem Verständnis der Osterweiterung als Außenpolitik, einer allgemeinen Verwirtschaftlichung der EU-Außenbeziehungen und einer effizienzorientierten Aufgabenteilung mit NATO und OSZE erscheint am erfolgversprechendsten.

V.3. Konfliktmanagement und Verteidigungspolitik

Was die Vermittlung in latenten Konflikten bzw. bereits militärisch ausgebrochenen Krisen betrifft, bedarf es zweifelsohne einer Schärfung des europäischen Profils. Die Analyse jener bilateralen Problemfelder, welche der Stabilitätspakt zu bearbeiten sucht, hat gezeigt, daß die persönliche Involvierung von Vermittlern und die oft wenig spektakuläre Leistung guter Dienste viel zur Entschärfung beiträgt. Die Schaffung eines stellvertretenden Generalsekretärs des EU-Ministerrates, der für die Leitung der Planungseinheit zuständig ist und künftig mit dem vorsitzenden Mitglied eine neue Außenvertretung bilden soll, ist aber nichts als eine verwässerte Form des französischen Vorschlages für einen "Monsieur PESC" und geht am Kern des Problems vorbei.

Entscheidend ist vielmehr, daß sich der betreffende EU-Beauftragte ständig mit dem jeweiligen Konflikt befaßt und vor Ort anwesend ist. So ist, bei aller berechtigten Kritik an seinem Minderheitenbegriff, die persönliche Präsenz des OSZE-Hochkommissars Max van der Stoep von essentieller Bedeutung für den Erfolg seiner Missionen gewesen. Auch die jüngsten Ereignisse in Bosnien, vor allem die Dekretierung eines neuen Staatsbürgerschaftsgesetzes durch den Hohen Repräsentanten der EU, Carlos Westendorp, weisen in eine ähnliche Richtung. Daher ist es gewinnbringender, für einzelne Krisengebiete zuständige EU-Vermittler zu bestellen, was von Belgien und Luxemburg schon während der Regierungskonferenz 1996/97 vorgeschlagen worden war. Positiv anzumerken ist lediglich, daß im revidierten Vertrag die Rolle des jeweils kompetenten Kommissionsmitgliedes als - wenn auch beigeordneter - Teil der externen Repräsentation festgeschrieben wurde und daher die im Stabilitätspakt reflektierte Verbindung von Wirtschaftsintegration und Sicherheitspolitik auf eine neue Stufe gestellt wurde. Dennoch ist wahrscheinlich, daß die Rolle des Kommissars in Anwesenheit des Ratsvorsitzenden eine im klassisch-sicherheitspolitischen Bereich eher untergeordnete bleiben wird.

Zweitens ist eine Stärkung der militärischen Komponente der europäischen Außenpolitik unerlässlich. Diese diene eben nicht klassischer kollektiver Territorialverteidigung, sondern dem "proaktiven" Eingreifen in Krisenregionen. Die Entsendung amerikanischer Truppen nach Makedonien während des Krieges in Bosnien, um ein Überschwappen auf dieses Pulverfaß zu verhindern, mag als lehrreiches Beispiel dienen.

Die NATO schwenkte bereits 1991 in ihrem am Gipfel von Rom verabschiedeten neuen Strategiekonzept auf diese Linie ein und stellte dadurch ihre Überlegenheit als Basis jeglicher transatlantischer Sicherheitsstruktur unter Beweis. Zwar blieb der Rückgriff auf Atomwaffen ultima ratio, doch sollte die Streitkräftestruktur angesichts der zunehmenden Regionalisierung von Krisen flexibilisiert werden.

Die Westeuropäische Union (WEU), seit dem Unionsvertrag "integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union" (Art. J.4.(2)), entwickelte dieses gemischte Konzept aus zivilem und militärischem Eingreifen in ihrer mittlerweile zu einiger Berühmtheit gelangten Petersberger Erklärung von 1992 weiter. Dieses Dokument beschreibt den Willen der WEU-Mitglieder, künftig sowohl militärische Krisenprävention und die Sicherung

humanitärer Hilfe als auch friedenserhaltende und friedensschaffende Maßnahmen, vorzugsweise unter dem Schirm von UNO und OSZE, durchzuführen. Die WEU ging rasch auf das sich rapide verändernde sicherheitspolitische Umfeld von regionalen und innerstaatlichen Konflikten ein. Zu beachten ist auch, daß dieser Ansatz weitergeht als die NATO-Strategie, da explizit unilaterale Interventionen erwähnt werden.

Von Seiten der WEU wurden alle Vorbereitungen für kleinere Einsätze abgeschlossen. Nach wie vor besteht aber ein hohes Maß an Abhängigkeit von der NATO-Infrastruktur, weshalb die detaillierte Ausgestaltung des Konzeptes der Combined Joint Task Forces (CJTF), dessen Grundzüge am NATO-Gipfel 1996 in Berlin akkordiert worden waren, von essentieller Bedeutung ist. Die CJTF, Truppenabteilungen unterschiedlicher Größe mit hoher Flexibilität in ihrer Verwendung und Stäben im Baukastensystem, bestehen aus prinzipiell der integrierten Militärstruktur der NATO assignierten Teilen, die aber auch unter dem organisatorischen Mantel der WEU benutzt werden können.

Die Petersberg-Aufgaben wurden, auf ursprüngliche Initiative Finnlands und Schwedens, in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen. Im Rahmen der GASP können daher von nun an Aktionen initiiert werden, die dann von einer bestimmte Gruppe von Mitgliedern in der WEU durchgeführt werden. Problematisch ist bei dieser institutionellen Verquickung, daß die vier neutralen Unionsstaaten und Dänemark nicht Mitglieder der WEU sind und auf diesem Wege die politische Initiative bzw. Verantwortung für Militäreinsätze übernehmen, an welchen teilzunehmen sie, je nach Sichtweise, nicht berechtigt bzw. verpflichtet wären. Am Erfurter WEU Gipfel 1997 gelang es schließlich, einen Kompromiß zu finden: Die WEU-Beobachter dürfen in Zukunft an allen Petersberg-Missionen teilnehmen, d.h. nicht nur an den von der EU ausgehenden. Dennoch soll hervorgehoben werden, daß auf Dauer die völlige Kongruenz der Mitgliedschaften von EU, WEU und den europäischen NATO-Staaten notwendig ist, um obige institutionelle Volten zu vermeiden. Für die post-neutralen Staaten mit ihren diversen begrifflichen Färbungen ihrer außen- und sicherheitspolitischen Doktrinen ist der Vollbeitritt zu WEU und NATO somit weniger eine militärische Notwendigkeit als vielmehr ein Schritt zu höherer organisatorisch-kooperativer Effizienz.

Einstweilen werden bei der Umsetzung der GASP aber weiter offene Formen dominieren. Wie auch im Rahmen des Nordatlantik-Paktes wird es zusehends komplizierter, Einstimmigkeit über out-of-area-Aktionen zu erreichen. Es wird daher in Zukunft weniger auf die Festlegung und Einhaltung institutioneller Abläufe ankommen als auf Flexibilität, die auf grundsätzlicher Interoperabilität der Streitkräfte aufbaut. Darin liegt der Sinn des Konzeptes der Combined Joint Task Forces, welches somit nicht nur eine - gelegentliche - sicherheitspolitische Europäisierung der transatlantischen Architektur herbeiführt, sondern auch eine rein militärstrategische Effizienzsteigerung für die Lösung regionaler Krisen. Die Operation Alba in Albanien war ein gutes Beispiel für das künftige Zusammenspiel von bestimmten Organisationen sowie ökonomischen und militärischen Aspekten. Infolge des oben skizzierten Widerstandes vieler Mitglieder gegen die Herstellung eines Grundkonsenses mit anschließender flexibler Exekution und der Furcht vor einer prozeduralen Selbstblockade waren EU und WEU als solche kaum präsent. Stattdessen holten sich die beteiligten Staaten die weitere Legitimation eines OSZE-Mandates.

Daher liegt die im Rahmen der Regierungskonferenz vieldiskutierte zukünftige Rolle der WEU gerade in ihrer zwiespältigen Scharnierfunktion zwischen EU und NATO und nicht in ihrem exklusiven Aufgehen in einer der beiden anderen Strukturen. Ihre Stärke ist zweifelsohne die Nähe zu den wirtschaftlichen Instrumenten der Europäischen Union, ihre Schwäche aber aus europäischer Sicht die Abhängigkeit von der NATO.

V.4. Ein Direktorium für die GASP ?

Die beschriebenen offenen Allianzen können mit klassischen Modellen der Sicherheitspolitik kombiniert werden. So könnte die Effizienz einer intern inhomogenen sicherheitspolitischen

Struktur wie der GASP durch die Einrichtung eines "Konzertes" sicher gesteigert werden. Dies soll keineswegs bedeuten, daß es im Rahmen der zweiten Säule zu einer Neuauflage des Gleichgewichtssystems europäischer Groß- und Mittelmächte des 19. Jahrhunderts kommen muß. Wie im Abschnitt über die Flexibilisierung der GASP bereits angedeutet, bedarf es eines harten Kernes von sicherheitspolitisch handlungswilligen Ländern, um die sich jeweils andere Staaten gruppieren. Innerhalb der permanenten Gruppe von "Oligopolisten" ist ein grundsätzlicher Konsens über gemeinsames Vorgehen einfacher zu erreichen. Dies ist gerade angesichts der inkongruenten Mitgliedergruppen in EU, WEU und NATO essentiell. Außerdem würden die skizzierten Schwächen idealistischer Modelle wie jenes eines kollektiven Sicherheitssystems umgangen. Die internationale Glaubwürdigkeit europäischen sicherheitspolitischen Vorgehens würde gestärkt, das Problem post-neutraler Schwarzfahrer gemildert. "Our solution [...] is to create a hybrid structure that combines the representative breadth of ideal collective security with the effectiveness and practicality of a concert." Ansätze eines solchen Modelles existierten bereits in der Bosnien-Kontaktgruppe. Auch Ideen einer "super-qualified majority" für GASP-Abstimmungen weisen in eine ähnliche Richtung. Weiters sind die unterschiedlichen Mitgliedschafts- und Beobachter-Rollen im weiteren Rahmen der WEU ebenfalls ein Kennzeichen für die Entwicklung eines Kernes, umgeben von jeweils alliierten Staaten.

Allerdings ist kritisch anzumerken, daß gerade die beiden Atommächte und UN-Sicherheitsratsmitglieder Frankreich und England wenig Interesse an solchen Plattformen haben dürften, sofern dadurch ihr eigener Handlungsspielraum eingeschränkt werden könnte. Grundsätzlich kann eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik eben nur aus einer Kongruenz von EU, WEU und europäischen NATO-Mitgliedern erwachsen.

Überdies wäre eine modifizierte Form eines Konzertes nur eine Übergangskonstellation zu funktionierendem Multilateralismus. Die stabilisierende Wirkung durch eine Kerngruppe von Staaten wäre bereits von deren tieferem Verständnis über gemeinsame politische und wirtschaftliche Interessen getragen, welches zusehends in den Vordergrund rückte.

Letztlich ist allerdings nochmals zu betonen, daß bei aller Notwendigkeit institutioneller und prozeduraler Reformen im Detail die strukturellen Defizite der GASP nicht zu beheben sind. Die Erfahrung lehrt, daß die EU-Außenpolitik im weiteren Sinne stark im Entwickeln längerfristiger Beziehungen ist, aber an schnellen und entschiedenen Reaktionen naturgemäß scheitert. Daher ist eine Kombination von wirtschaftlichen und militärischen Instrumenten auch nur beschränkt möglich, da letztere eben "nachhinken". Stattdessen ist die Akzeptanz dieses Ungleichgewichtes und eine weitere "Politisierung" der Außenwirtschaftspolitik gefragt.

VI. Die Europäische Union in der neuen europäischen Sicherheitsarchitektur

Nach dem Ende des Kalten Krieges waren die etablierten sicherheitspolitischen Organisationsformen existentieller Kritik ausgesetzt. Pläne für eine neue "europäische Sicherheitsarchitektur" waren rasch auf dem Reißbrett entworfen, erwiesen sich aber unter dem Druck neuer Krisenphänomene während des Zusammenbruchs des kommunistischen Blockes als wenig realistisch. Erst langsam scheint sich eine gangbare Arbeitsteilung zwischen weiterhin bestehenden und neugeschaffenen Institutionen herauszukristallisieren, die im folgenden näher analysiert werden soll.

Das Zusammenspiel von Nationalstaaten und sie mehr oder weniger überkuppelnden Organisationen ist nicht durch eine eindeutige Hierarchie gekennzeichnet, wie sie von den Jüngern kollektiver Sicherheitssysteme wie auch von den ihnen entgegengesetzten Propheten einer Renationalisierung der Sicherheitspolitik vorhergesagt wurden. Stattdessen zeichnet sich eine Dreiecksstruktur von NATO, EU und OSZE ab, deren konstituierende Ecken jeweils durch Mechanismen wie die WEU, die "Partnerschaft für den Frieden" und letztlich den

Stabilitätspakt miteinander verwoben sind. Da sich die drei genannten Gruppen auf die ihnen ureigenen Qualitäten spezialisieren können, sind die institutionellen wie inhaltlichen Details ihrer größtenteils neu geschaffenen oder - wie die WEU - neudefinierten Verschränkungen viel wichtiger und übrigens auch wissenschaftlich ergiebiger als ihre vielfach herbeigeredete wechselseitige Exklusivität und Konkurrenz, die auch die Debatte um Österreichs sicherheitspolitische Zukunft lähmt.

Die NATO besitzt dabei offensichtlich die wichtigste Rolle im militärisch-sicherheitspolitischen Bereich. In ihr vereinigen sich militärische Integration und Expertise sowie eine - siehe Bosnien - aus einer wohlwollenden amerikanischen Hegemonie herrührende sicherheitspolitische Dynamik. Über die Schiene der "Partnerschaft für den Frieden" und des jüngst ins Leben gerufenen Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates wird zur Erreichung von OSZE-Prinzipien beigetragen. Umgekehrt fanden im Rahmen der OSZE wichtige Abrüstungs- und Rüstungskontrollabkommen ihre institutionelle Heimstatt. Die weitergehende Legitimation durch ständige Konsultation und Normformulierung findet in der OSZE statt. Die Rolle dieser Organisation bei der Umsetzung des Dayton-Abkommens illustriert dies. Zumindest auf dem Papier wollen die Militärbündnisse NATO und WEU bei out-of-area-Einsätzen unter dem Dach der OSZE auftreten. Die Bedeutung der OSZE sowohl bei der Formulierung als auch bei der Kontrolle der Prinzipien des Stabilitätspaktes wurde bereits ausführlich erläutert. Erst kürzlich wurde etwa seitens der Kommission bekanntgegeben, daß die Sanktionen gegen Serbien und Montenegro solange weitergehen sollten, bis die OSZE-Empfehlungen zur Demokratisierung des Landes umgesetzt seien. Die Europäische Union stabilisiert letztlich das weitere wirtschaftliche Umfeld und findet darin ihre indirekt sicherheitspolitische Stärke. Ihre Attraktivität als Gravitationszentrum ist ihr entscheidendes Atout. Gerade die vielgescholtene politische Asymmetrie zwischen der EU und den MOEL ist von Vorteil.

Viele Analytiker haben, wie im einleitenden Kapitel über die fundamentalen Fehleinschätzungen der GASP beschrieben, die Bedeutung der EU unterschätzt, da sie auf althergebrachte Mechanismen der Sicherheitspolitik abstellten und in der Folge logisch zwingend die eklatanten Schwächen von WEU und GASP hervorhoben. Sowohl dieses Beharren auf neorealistischen Konzepten von einzelstaatlicher Außen- und Sicherheitspolitik, die lediglich auf die höhere Ebene der politischen Union projiziert werden und das Phänomen "Krieg" als wahren Lackmustest eines internationalen Subjektes einstufen, als auch das rein rhetorische Einbeziehen von innerer Sicherheit, Wirtschaft und Umweltschutz in einen "neuen", heterogenen Sicherheitsbegriff, gehen daher am eigentlichen Thema vorbei, nämlich jenem von Integration als spezifisch europäischem Beitrag. Die fast in allen Politikbereichen gestiegene Interdependenz zwischen einander einstmals feindlich gesinnten Nationalstaaten und die daraus folgende transnationale Kooperation hat den "point of no return" längst erreicht, obschon nicht geleugnet werden soll, daß die Vertiefung wie die Erweiterung der Union auch einen machtpolitischen Aspekt hat. Gerade jene sozio-ökonomisch und kulturell fundierten Konflikte, die das Klima in Osteuropa in den letzten Jahren entscheidend geprägt haben, kommen der Problemlösungskapazität der Union entgegen. Darin zeigt sich auch die Notwendigkeit eines wissenschaftlichen Paradigmenwechsels in der Theorie der internationalen Beziehungen, weg von der oft künstlich anmutenden Trennung von Innen- und Außenpolitik.

Historisch einzigartig ist die längerfristige regionale Unipolarität in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht. Gerade die sich im Umbruch befindenden Staaten Mittel- und Osteuropas sehen die Union sowohl als den Garanten ihrer wirtschaftlichen Transformation als auch als stabilisierenden Faktor für interne gesellschaftliche Umwälzungen. Der Stabilitätspakt ist nicht die konstitutive Quelle, sondern lediglich deklaratorisches Zeichen für dieses Gewicht der EU. Das Schwierige an der täglichen Umsetzung dieser Sicherheitsfunktion der Union ist die Wahl des richtigen Tempos. Ein zu rasch erfolgreicher

Beitritt auch nur einiger Staaten würde die interne Balance Westeuropas sowohl in politischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht zwangsläufig zerstören. Umgekehrt wäre eine eindeutige, verhandlungstechnisch fast notwendige Trennung in einzelne Gruppen von Beitrittswerbern ebenso fatal, wie sich jüngst vor allem am Beispiel der Türkei am Luxemburger Erweiterungsgipfel gezeigt hat.

Nur der militärisch-sicherheitspolitische Aspekt bleibt deshalb solange ureigenstes Gebiet der NATO, bis sich die EU wirklich "politisiert" hat. Eine direkte europäische Intervention zur Beendigung eines bereits ausgebrochenen Konfliktes, d.h. die herkömmliche Projektion militärischer Stärke, liegt nicht im Bereich des Möglichen. Dies beruht weniger auf den institutionellen und logistischen Schwächen der Europäer, welche sich etwa durch das Konzept der CJTF beheben ließen, sondern auf deren fundamentaler Uneinigkeit über grundsätzliche politische Ziele und Vorgangsweisen. Die bisweilen schon ins Tragikomische abgleitenden Vorstellungen der EU-Staaten im Angesicht des Auseinanderbrechens Jugoslawiens sind insofern äußerst lehrreich, als sie einerseits diese inhärente Unfähigkeit zu kohärentem externen Auftreten zeigen, andererseits aber positiv die interne Stabilisierung durch ökonomische Interdependenz und einen permanenten Konsultationsrahmen verdeutlichen. Pessimisten sehen daher in der Verhinderung einer Renationalisierung der Außenpolitiken nach 1989 die größte Leistung der EU im allgemeinen und der GASP im besonderen.

Zweitens besteht in puncto militärischer Intervention eine sich öffnende Schere zwischen prä- und postkonfliktuellen Ansätzen und relativ "einfachen" Einsätzen mit überwältigender Kraft, wie den US-organisierten Aktionen in Kuwait und Bosnien, die noch dazu den offiziellen Sanktus der UNO besitzen. Das Ende des Kalten Krieges und die interne Differenzierung der westlichen Demokratien bringen militärische Operationen welcher Art auch immer zusehends in argumentative Notstände. Auch dies ist ein Grund für die Bedeutung der NATO, die als einziges Bündnis militärische Integration und hegemoniale Willensbildung durch das Gewicht der USA besitzt. Darin liegt der komparative Vorteil dieser Organisation. Zu betonen ist aber, daß sich die NATO stark vom realistischen Modell hin zum institutionalistischen Prinzip bewegt. Zwar sind out-of-area-Einsätze auch Teil der machtpolitischen Projektion von Stabilität, doch liegt ihnen letztlich die kooperative Einbindung instabiler Gebiete zugrunde, was sich - in all seiner Problematik - in Bosnien zeigt. Dies hängt eben damit zusammen, daß die Parameter sicherheitspolitischen Handelns sich fundamental von jenen nach dem Zweiten Weltkrieg unterscheiden: Es besteht weder eine größere militärische noch ideologische Bedrohung.

Abschließend läßt sich deshalb feststellen, daß nach einigen Jahren der plakativen Konkurrenz und des institutionellen trial-and-error-Verfahrens eine relativ effiziente und lebensfähige Aufgabenteilung zwischen den existierenden Organisationen gefunden wurde. Nachdem unmittelbar nach dem Fall des Eisernen Vorhanges die (damalige) KSZE als ideales Modell eines kollektiven Sicherheitssystems in den Vordergrund geschoben worden war und in der ersten Hälfte der neunziger Jahre die Debatte auf die NATO und die Vor- und Nachteile ihrer Erweiterung fixiert war, hat sich nun eine differenziertere Sicht der Dinge durchgesetzt. Aus europäischer Sicht muß betont werden, daß der Beitrag der EU zwar essentiell, aber eben nur komplementär zum Gesamtbild ist. "The present internal dynamics of West European security cooperation are too weak to overcome the triangular asymmetries, institutional pluralism and policy ambiguities which plague efforts to develop a more distinctive West European security entity." Die Union braucht daher den weiteren Rahmen der OSZE und die militärische Säule der NATO als Stützen für ihre eigene Osteuropa-Politik. Die vielzitierte europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität im engeren Sinn kann nur im Rahmen einer europäisierten NATO entstehen. Die Frage des endgültigen Verhältnisses zwischen EU und WEU ist nachrangig, wichtiger sind die interne Willensbildung im Rahmen

der GASP und die - der EU eine operationelle Rolle verschaffende - Strukturreform der NATO.

Die Aufgabe zukünftiger wissenschaftlicher und politischer Diskussionen ist daher nicht das auf einer Überschätzung von deren Wirkung beruhende idealtypische Entwerfen neuer Institutionen, sondern die Feinabstimmung der tieferen multilateralen Entwicklungen entlang der Seiten des zitierten Dreieckes. Wie die Idee des Stabilitätspaktes zeigt, ist die interne Weiterentwicklung der Union und ihre daraus resultierende Bereitschaft zur Befriedung durch Integration die Gretchenfrage, die sich dieser Kontinent stellen muß. "The EU can offer what Central Europe needs most, namely economic help in integrating with the industrialized West".

Zusammenfassung

Der Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Mittel- und Osteuropa hat die Parameter regionaler Sicherheitspolitik grundlegend verändert. Bestehende wie neue internationale Organisationen müssen zur vielzitierten europäischen Sicherheitsarchitektur verwoben werden. Die vorliegende Studie ist ein Versuch der Standortbestimmung der Europäischen Union in diesem sich rapide wandelnden Umfeld. Am Beispiel des von der EU initiierten und von der OSZE verwalteten Paktes für Stabilität in Europa sollen die Besonderheit und der Mehrwert der Sicherheitspolitik durch Integration herausgearbeitet werden. Nach einer historischen Analyse der strukturellen Probleme gemeinsamen außenpolitischen Handelns im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) sowie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wird exemplarisch auf einige regionale Krisen eingegangen. Anschließend werden die besondere Rolle der Union als regionaler Anziehungspol beleuchtet und Reformvorschläge für die GASP formuliert. Zum Schluß wird das Verhältnis dieser konzeptuell weiterentwickelten europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zu anderen internationalen Organisationen analysiert.

Summary

After the end of the Cold War and the break-up of the Soviet bloc, the existing network of European and transatlantic security organizations faces the challenge to adapt to a rapidly evolving pattern of regionalized and multi-faceted threats. Especially the European Union is still seeking its place in this often-quoted new "architecture". The topical research paper deals with the special importance the EU has as a regional anchor that might stabilize its immediate environment. After an analysis of the conceptual flaws of Europe's international activities in the last three decades, three regional crises and the influence of European organizations on them will be reflected upon, followed by a chapter on the concept of multilateralism and its importance for European foreign policy in the regional arena. In conclusion, proposals for a "multilateralist" reform of CFSP and its division of labour with other existing institutions will be formulated.

Anhang

Stabilitätspakt für Europa - angenommen von den 52 Staaten der OSZE auf der Abschlußkonferenz zum Stabilitätspakt für Europa

Paris, 20. März 1995

1. Wir, die Außenminister und Vertreter der an der Pariser Konferenz über die Stabilität in Europa teilnehmenden Staaten und internationalen Organisationen, sind auf

Initiative der Europäischen Union am 20. und 21. März 1995 in Paris zur Annahme des Stabilitätspakts für Europa zusammengekommen.

2. Ein halbes Jahrhundert nach Ende des Zweiten Weltkriegs und einige Jahre nach den historischen Veränderungen, die nunmehr die Überwindung der Spaltung Europas möglich machen, ist der Stabilitätspakt Ausdruck unseres ständigen gemeinsamen Bemühens, Bedrohungen durch Spannungen und Krisen zu verhüten und auszuschalten und in Europa auf Dauer eine Zone gutnachbarlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zu schaffen, um die Errungenschaften auf dem Weg zu Demokratie, Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftlichem Fortschritt, sozialer Gerechtigkeit und Frieden zu fördern und unumkehrbar zu machen.
3. Der Stabilitätspakt besteht aus nachstehender Erklärung sowie einer Liste von Abkommen und Vereinbarungen über gutnachbarliche Beziehungen und Zusammenarbeit. Er wird ergänzt durch eine Liste von Maßnahmen, die die Europäische Union zur Unterstützung von Initiativen der interessierten Staaten im Benehmen mit diesen ergriffen oder vorgesehen hat und mit denen zur Erreichung der Ziele des Paktes beigetragen werden soll.
4. Erklärung
5. Europa durchläuft derzeit eine Phase des Wandels und der Umgestaltung. Es ist unser Ziel, diese Entwicklung auf den Aufbau eines geeinteren und solidarischeren, für Dialog und Zusammenarbeit offenen Europas zu lenken, das zu diesem Zweck jede Art des Austauschs begünstigt und in dem die Identität der Nationen und die gemeinsamen freiheitlich-demokratischen Werte gewahrt bleiben. Um dieses Ziel zu erreichen, werden wir weiter alle Erscheinungsformen von Intoleranz bekämpfen, insbesondere aggressiven Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie Diskriminierung von Personen und Verfolgung aus religiösen oder ideologischen Gründen. Wir verpflichten uns, uns gemeinsam um die Sicherung der Stabilität in Europa zu bemühen.
6. Ein stabiles Europa ist ein Europa, in dem die Völker demokratisch ihren Willen äußern können, in dem die Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten, geachtet werden, in dem gleichberechtigte und souveräne Staaten über die Grenzen hinweg zusammenarbeiten und untereinander gutnachbarliche Beziehungen herstellen. Ein stabiles Europa ist eine Voraussetzung für Frieden und internationale Sicherheit.
7. Den interessierten Staaten und den von diesen zu den regionalen runden Tischen eingeladenen Nachbarländern ist es innerhalb weniger Jahre gelungen, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit Wirklichkeit werden zu lassen und wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt auf den Weg zu bringen. In diesem Zusammenhang würdigen wir die Anstrengungen derjenigen Länder, denen der Europäische Rat den Beitritt in Aussicht gestellt hat. Damit diese Länder auf ihrem Weg zum Beitritt besser unterstützt und damit Frieden, Stabilität, Demokratie, Zusammenarbeit und Wohlstand in Europa besser gesichert und gestärkt werden können, müssen unserer Auffassung nach zunächst die von der Vergangenheit ererbten Probleme bewältigt werden. In diesem Sinne wurde bei den Beratungen die Vertiefung der gutnachbarlichen Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten unter allen ihren Aspekten - einschließlich derjenigen, die mit den Rechten der Angehörigen nationaler Minderheiten zusammenhängen - in den Mittelpunkt gestellt.
8. Diese Vertiefung erfordert anhaltende Bemühungen. Sie muß sich auf die effektive Anwendung der bestehenden Grundsätze und Verpflichtungen, die im Rahmen der Vereinten Nationen, der OSZE und des Europarates aufgestellt worden sind, und insbesondere auf die Anwendung aller Grundsätze stützen, die in der Helsinki-

Schlußakte von 1975, der Charta von Paris für ein neues Europa von 1990, dem Kopenhagener Dokument von 1990, dem Helsinki-Dokument von 1992, den Budapester Dokumenten von 1994, der Wiener Erklärung des Europaratgipfels von 1993 sowie - für die Vertragsstaaten - den einschlägigen Verträgen und Übereinkommen des Europarates, einschließlich des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten von 1994, niedergelegt sind. Diese Grundsätze betreffen die souveräne Gleichheit, die Achtung der sich aus der Souveränität ergebenden Rechte, die Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt, die Unverletzlichkeit der Grenzen, die territoriale Unversehrtheit und die Achtung der international anerkannten Grenzen, die friedliche Regelung von Streitfällen, die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, den Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten, die Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Glaubensfreiheit, die Gleichberechtigung und das Selbstbestimmungsrecht der Völker, die Zusammenarbeit zwischen den Staaten und die Erfüllung in Treu und Glauben der gemäß dem Völkerrecht eingegangenen Verpflichtungen.

9. Gutnachbarliche Beziehungen sollen durch Förderung der regionalen Wirtschaftsentwicklung zum Abbau der spannungsträchtigen wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede beitragen sowie durch Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit die Entwicklung des freien Verkehrs von Personen, Gedanken, Gütern und Dienstleistungen in den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Verwaltung und im menschlichen Bereich ermöglichen.
10. Wie auf der Eröffnungskonferenz am 26. und 27. Mai 1994 in Paris vereinbart, haben intensive Konsultationen stattgefunden, die in den letzten Monaten mit Nachdruck fortgesetzt worden sind. Insbesondere sind unter Vorsitz der Europäischen Union zwei regionale runde Tische eingerichtet worden, an denen zum einen vier Staaten der baltischen Region - Estland, Lettland, Litauen und Polen - sowie deren Gäste und zum anderen sechs weitere Staaten Mittel- und Osteuropas - Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien, Slowakei und die Tschechische Republik - sowie deren Gäste, darunter Slowenien, teilgenommen haben. Auch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, der Europarat und der Ostseerat haben an den Regionaltischen teilgenommen. Ferner hat der Vorsitz der Europäischen Union mehrere Hauptstädte besucht, um die Ziele des Paktes zu unterstützen. Schließlich wurden in die Beratungen sämtliche Teilnehmerstaaten der Eröffnungskonferenz einbezogen.
11. Die Teilnehmerstaaten der Regionaltische haben es sich gemäß dem Schlußdokument zur Eröffnungskonferenz von Paris im Mai 1994 zur Aufgabe gemacht, eine Bestandsaufnahme der Abkommen und Vereinbarungen vorzunehmen, die ihren freundschaftlichen und Kooperationsbeziehungen gewidmet sind. Um ihr Interesse für die Region zu unterstreichen, haben die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union diejenigen Abkommen und Vereinbarungen in das Verzeichnis miteinbezogen, die sie mit den neun Ländern unterzeichnet haben, die eine Beitrittsperspektive zur Union haben. Ebenso haben diese Länder und die von ihnen eingeladenen Gesprächspartner Abkommen in dieses Verzeichnis aufgenommen, die sie - teils vor der Eröffnungskonferenz vom Mai 1994, teils aber nach diesem Zeitpunkt - untereinander geschlossen haben. Wir begrüßen insbesondere die beträchtlichen Fortschritte, die einige Länder auf diese Weise im Hinblick auf mehr Stabilität erzielt haben. Wir bringen unsere Hoffnung zum Ausdruck, daß diese Liste später durch andere Abkommen und Vereinbarungen ergänzt wird, welche die Teilnehmerstaaten der Regionaltische miteinander geschlossen haben beziehungsweise schließen werden.

12. Die Teilnehmerstaaten der Regionaltische haben auch den auf der Eröffnungskonferenz festgelegten Kooperationsbereichen große Aufmerksamkeit gewidmet: Dem Appell der Europäischen Union folgend, haben die interessierten Staaten systematisch nach Möglichkeiten zum Ausbau der gutnachbarlichen Beziehungen gesucht, wodurch nicht nur einige bereits bestehende Vorhaben als den Zielen des Paktes dienlich ermittelt, sondern auch neue Ausrichtungen identifiziert werden konnten.
13. Der auf diese Weise begründete Pakt wird für uns alle zu einer wesentlichen politischen Bezugsgröße für die Entwicklung der Beziehungen zwischen den Nationen von ganz Europa. Wir verpflichten uns, ihn - einzeln und gemeinsam - politisch zu unterstützen.
14. Unter Bezugnahme auf das Schlußdokument zur Eröffnungskonferenz von Paris (Ziffer 5.2), das in der Erklärung des Gipfels von Budapest (Ziffer 16) begrüßt wurde, sowie auf den Beschluß des Gipfels von Budapest über die Stärkung der OSZE (Ziffer 27), wonach "die OSZE als umfassende Rahmenstruktur für die Sicherheit bereit sein wird, als Sammelstelle für frei ausgehandelte bilaterale und multilaterale Vereinbarungen und Übereinkünfte zu fungieren, sowie deren Umsetzung, falls von den Parteien gewünscht, zu verfolgen", übergeben wir den Stabilitätspakt der OSZE und übertragen ihr die Aufgabe, die Durchführung zu verfolgen.
15. Wir betonen, daß mit dieser Übergabe des Stabilitätspakts der politische Wille der Teilnehmerstaaten zum Ausdruck gebracht wird, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um durch kontinuierliche Bemühungen das Verständnis, das gegenseitige Vertrauen und die freundschaftlichen Beziehungen untereinander zu verbessern.
16. Wir gehen davon aus, daß die OSZE gemäß ihren Verfahren auf die Einhaltung der von ihr festgelegten Grundsätze durch die Teilnehmerstaaten hinwirkt. Dementsprechend bringen wir unsere Absicht zum Ausdruck, in den Fällen, in denen die Intervention der OSZE im Hinblick auf die Wahrung ihrer Grundsätze und die Erfüllung ihrer Verpflichtungen bei der Anwendung der in den Pakt aufgenommenen Abkommen und Vereinbarungen erforderlich werden könnte, auf die Instrumente und Verfahren der OSZE - einschließlich derjenigen, die die Konfliktverhütung, die friedliche Regelung von Streitfällen und die menschliche Dimension betreffen - zurückzugreifen.
17. Wir stellen fest, daß die Vertragsstaaten des Übereinkommens zur Errichtung des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes ihre etwaigen Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung ihrer Abkommen über gutnachbarliche Beziehungen entsprechend den in diesem Übereinkommen festgelegten Verfahren vor den Gerichtshof bringen können.
18. Wir nehmen die Unterstützung der Europäischen Union für die Vorhaben zur Förderung gutnachbarlicher Beziehungen, deren Verzeichnis dem Pakt beigefügt ist, sowie den Beitrag anderer Teilnehmer mit Genugtuung zur Kenntnis. Die beigefügten Vorhaben wurden in Zusammenarbeit mit der Europäischen Union, insbesondere im Rahmen des Dialogs, der sich an den beiden Regionaltischen entwickelt hat, erstellt. Sie betreffen die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit einschließlich Sprachunterricht, die wirtschaftliche Zusammenarbeit in der Region, die Zusammenarbeit im Rechtsbereich und die Ausbildung im Verwaltungsbereich sowie die Umweltprobleme. Mit diesen Vorhaben sollen der freie Verkehr und die freie Kommunikation zwischen den europäischen Staaten sowie der freie Informationsaustausch und Gedankenaustausch im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union erleichtert werden.
19. Wir sind uns bewußt, daß noch weitere Bemühungen erforderlich sind, um die Stabilität in ganz Europa zu konsolidieren, meinen aber, daß der Prozeß, den wir in

Paris mit der Einberufung dieser Konferenz eingeleitet haben, sowie der von uns gewählte regionale Ansatz ihren Nutzen unter Beweis gestellt haben. Daher äußern wir den Wunsch, daß sie weiterhin dazu beitragen, die Stabilität in Europa zu stärken, und daß sie als Modell für andere, namentlich im Rahmen der OSZE ergriffene, gemeinsame Initiativen der präventiven Diplomatie dienen.

Mag. Michael Karnitschnig
Abt. Sicherheitspolitik und Grundsatzfragen
Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Wien