

## Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

ELFRIEDE REGELSBERGER

Nach dem ursprünglichen Willen aller Parteien des Vertrages über die Europäische Union sollte 1992 die Ära der EPZ nach mehr als 20-jähriger Existenz beendet sein. Sie sollte zum 1. Januar 1993 mit dem Inkrafttreten des Vertrages in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union (GASP) münden – eine nach allgemeinem Verständnis qualitativ neuartige, wenngleich unvollkommene, Form Westeuropas, als internationaler Akteur aufzutreten<sup>1</sup>. Doch die Realitäten des Jahres 1992 weisen in eine andere Richtung. Das "Nein" zum Maastrichter Vertrag im dänischen Referendum vom Juni 1992 und die in seinem Gefolge einsetzende Debatte über ein Arrangement, das den Weg für ein zweites positives dänisches Referendum 1993 eröffnen sollte, der knappe Ausgang des Votums in Frankreich<sup>2</sup> sowie das Taktieren der britischen Regierung in der Ratifizierungsfrage<sup>3</sup> hatten zur Folge, daß der gesamte Zeitplan kippte. Die "zweite Säule" des Maastrichter Vertrages blieb also zu Beginn des Jahres 1993 ein "Papiertiger", dessen zum Teil unscharfe Konturen wenig Präzisierung erfahren hatten. Die allgemeine Unsicherheit über das Schicksal des Unionsvertrages wirkte lähmend auf den bei einigen EPZ-Beteiligten noch vorhandenen Innovationsgeist. Die in Art. J des Vertrages über die Europäische Union offengebliebenen Fragen – etwa in bezug auf die Definition gemeinsamer Aktionen oder die institutionellen Anpassungen – wurden mit zunehmender Klimaverschlechterung immer vorsichtiger aufgegriffen und als 1992 noch nicht entscheidungsreif vertagt.

### *Jugoslawien – Grenzen europäischen Konfliktmanagements*

Dieses allgemeine Stimmungstief setzte sich in einer Reihe von EPZ-Beratungen über aktuelle internationale Probleme fort. Das Thema Jugoslawien gab hierfür die maßgeblichen Anstöße. Die für traditionelles EPZ-Verhalten ungewöhnliche Selbstkritik führender Repräsentanten<sup>4</sup> bezog sich nicht nur auf die Machtlosigkeit der Zwölf, der Eskalation der Gewalt in der Krisenregion entgegenzuwirken, sondern zunehmend auch auf die teils unverhohlene und kompromißlose Durchsetzung nationaler Interessen im Kreis der EG-Länder. Folgende Beispiele, die nur Facetten der Zwölferpolitik wiedergeben können<sup>5</sup>, illustrieren gleichermaßen die europäische Hilflosigkeit, der eskalierenden Gewalt in Jugoslawien Einhalt zu gebieten und die innere Zerrissenheit in der EPZ selbst, die eine gemeinsame Linie wenn nicht sogar unmöglich, so doch beschwerlich werden ließ:

- Die im April erfolgte Anerkennung Bosnien-Herzegowinas, das nach dem Urteil der Badinter-Kommission die Kriterien der Zwölf zur Anerkennung eines Staates erfüllte, in der (falschen) Hoffnung, den Krieg zu entschärfen.

- Das Verhalten der Zwölf gegenüber Serbien. Es war 1992 zunächst von einer an Kritik verhaltenen, ja zur Kooperation bereiten "Angebotspolitik" gekennzeichnet mit dem stark von britischer Seite und insbesondere dem ersten Vorsitzenden der Friedenskonferenz Lord Carrington vorgetragenen Argument, Serbien keinesfalls zu isolieren und Bewegung in der serbischen Politik mit positiven Signalen zu beantworten<sup>6</sup>. In den folgenden Monaten sahen sich die Zwölf dann durch das Verhalten Serbiens veranlaßt, ihre ursprüngliche Offerte durch eine zunehmend kritische Haltung zu ersetzen. Diese beinhaltete u. a. die Nichtanerkennung Serbiens und Montenegros als Rechtsnachfolger des ehemaligen Jugoslawien<sup>7</sup>, die nach Meinung der Zwölf auch einen vorübergehenden Ausschluß aus den KSZE-Beratungen zur Folge hatte. Uneinig war man sich hingegen im Kreis der Zwölf über einen vergleichbaren Schritt im Rahmen der Vereinten Nationen<sup>8</sup>. Die Neuerteilung der serbischen Politik manifestierte sich schließlich ab Jahresmitte in der Verabschiedung eines umfangreichen Sanktionskatalogs, gedeckt durch den UN-Sicherheitsrat, mit dem Ziel eines vollständigen Handelsembargos und des Verbots nicht-finanzieller Dienstleistungen<sup>9</sup>, dessen Umsetzung sich allerdings bald als problematisch erweisen sollte. Das bekanntermaßen serbenfreundliche Griechenland sah sich massiver Vorwürfe der EG-Partner ausgesetzt, die Sanktionen nicht einzuhalten. Es stimmte schließlich verschärften Kontrollmechanismen zu, die, wie spätere Berichte der EG-Kommission offenlegten, nicht wirksam wurden<sup>10</sup>. Die Regierung in Athen bemühte sich, dies mit dem Hinweis, daß es sich um eine Mißachtung der Embargomaßnahmen durch die Privatwirtschaft handle, zu rechtfertigen und konnte angesichts des Problemhaushalts in Sachen "Maastricht" auf eine einigermaßen "schonende" Behandlung seitens der Partner rechnen<sup>11</sup>. Vor dem Hintergrund fortgesetzter Kriegshandlungen und Greueltaten ungeahnten Ausmaßes wurden auch Zwangsmaßnahmen militärischer Art zumindest in internen Debatten nicht mehr länger tabuisiert. Die detaillierteren Beratungen hierüber wie im übrigen auch militärische bzw. erste polizeiliche Kontrollmechanismen zur Einhaltung des Embargos fanden jedoch bekanntermaßen außerhalb des EPZ-Rahmens, in WEU und NATO statt.
- Das Verhalten der Zwölf in der Frage der Anerkennung Makedoniens ist zutreffend als ein "Diktat" Griechenlands bewertet worden<sup>12</sup>. Obwohl die Badinter-Kommission Makedonien bereits im Januar 1992 bescheinigte, die von den Zwölf erstellten Kriterien der Anerkennung eines Staates zu erfüllen<sup>13</sup>, kam ein entsprechender Beschluß aufgrund der griechischen Veto-Position nicht zustande. Die in der Erklärung vom 4. Mai immerhin in Aussicht genommene Anerkennung des Staates in seinen bestehenden Grenzen mußte so lange eine Worthülse bleiben wie es an einer Namensgebung für die neue Republik fehlte, die von allen beteiligten Parteien anerkannt werden konnte. Eine zunächst nach dem Rücktritt des griechischen Außenministers erhoffte Bewegung in der "Makedonien"-Frage blieb aus. Längst war diese in Griechenland zur nationalen Frage hochstilisiert worden, die die mit knapper Mehrheit regierenden Konservativen in Athen zu einer harten Linie in der EPZ zwang.

- So überrascht es nicht, daß die Vermittlungsbemühungen der portugiesischen und britischen Präsidentschaft von wenig Erfolg gekrönt waren. Die griechische Regierung verstand es erfolgreich, die Partner an ihre Solidaritätspflicht zu erinnern, ungeachtet der Tatsache, daß zur gleichen Zeit in Griechenland ein massiver Käuferboykott von niederländischen und italienischen Waren stattfand, der mit der pro-makedonischen Haltung dieser EG-Staaten begründet wurde<sup>14</sup>. Griechenlands Blockadestrategie war schließlich so wirksam, daß der Europäische Rat von Lissabon im Juni in der Frage der Namensgebung noch einen Schritt weiterging und bestimmte, daß die neue Republik in ihrer offiziellen Bezeichnung den Namen "Makedonien" nicht tragen dürfe. Mit dieser Entscheidung schienen die Zwölf eine neue Linie einzuschlagen, die von der früheren Argumentation abwich: immerhin hatte es in den Beratungen der Außenminister zuvor<sup>15</sup> heftige Kritik an dem deutschen Vorschlag gegeben, den neuen Staat als Republik von Skopje zu benennen. Als Begründung hierfür hieß es insbesondere von französischer und britischer Seite, man könne einem neuen Staat nicht von außen dessen Namen vorschreiben.
- Der französische Staatspräsident ließ einmal mehr erkennen, daß die gemeinsame Politik der Zwölf als nur begrenzt nützlich eingestuft wird. Dies äußerte sich etwa in seinem spektakulären Auftritt in Sarajevo, der unmittelbar nach seiner Abreise vom Europäischen Rat in Lissabon erfolgte und ohne jegliche Absprache mit den Partnern stattfand<sup>16</sup>. Auch die unter der EG-Ägide einberufene Friedenskonferenz zu Jugoslawien wurde von der französischen Regierung zunehmend kritisch beurteilt. Sie plädierte im Einklang mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen für eine Internationalisierung, die sich ab August abzeichnete, wobei es im Kreis der Zwölf erhebliche Meinungsverschiedenheiten über die neue Struktur gab<sup>17</sup>.
  - In der 1992 zunehmend dringlicher werdenden Flüchtlingsproblematik war die innere Zerrissenheit der Zwölf kaum zu übersehen; während Deutschland, am unmittelbarsten von den Flüchtlingsströmen betroffen, dafür plädierte, sich auf bestimmte Quoten für die Flüchtlingsaufnahme festzulegen<sup>18</sup>, votierte die Mehrheit der Partner für ein flexibles Vorgehen der einzelnen Mitgliedstaaten "entsprechend ihrer nationalen Möglichkeiten"<sup>19</sup>.

*Im Schatten der Jugoslawienpolitik – klassische und neue EPZ-Felder*

Konzentriert sich das öffentliche Interesse naturgemäß auf die Reaktion der Zwölf in den großen internationalen Krisen, so sollte nicht übersehen werden, daß der EPZ-Alltag eine Reihe anderer, z.T. sehr spezifischer Themen kennt. Kritiker mögen dazu neigen, eine Stellungnahme der Zwölf zu Ruanda oder Burundi als bedeutungslos abzutun; für die Adressaten solcher europäischer Mahnungen und Kritik oder auch europäischen Lobes und Unterstützung kann durchaus ein anderer Bewertungsmaßstab gelten. Dies trifft um so mehr dann zu, wenn die Deklarations- und Demarchenpolitik der Zwölf mit konkreten ökonomischen Maßnahmen verbunden ist. Da die Europäische Gemeinschaft mittlerweile ein

praktisch umfassendes Netz von vertraglichen Beziehungen mit anderen Staaten und Staatengruppen aufgebaut hat, das in unterschiedlichem Maße Angebote zum Handel und der Kooperation in anderen Sektorpolitiken enthält, gewinnen EG/EPZ-gekoppelte Schritte an Bedeutung. Entsprechende Beschlüsse gab es 1992 etwa hinsichtlich der Lomé-Partner, Haiti<sup>20</sup> und Kenia<sup>21</sup>. Besonderen Wert auf das Prinzip der Konditionalität – europäisches Wohlverhalten und ökonomische "Angebotspolitik" nur im Falle der Respektierung der Menschenrechte und demokratischen Prinzipien – legten die EG und ihre Mitgliedstaaten 1992 insbesondere bei der Verhandlung neuer bzw. der Erneuerung bestehender Vertragsbeziehungen. Dies traf zu für die Debatte über ein Kooperationsabkommen mit dem Iran<sup>22</sup> ebenso wie für die Abkommenspolitik gegenüber den baltischen Staaten, Rußlands und anderen Nachfolgerepubliken der ehemaligen Sowjetunion sowie den Nachfolgestaaten der ehemaligen ČSFR<sup>23</sup>.

Es gehört zu den Charakteristika der EPZ, daß einzelne Mitgliedsregierungen, insbesondere die jeweiligen Präsidentschaften einzelnen EPZ-Politiken ihre "Handschrift" verleihen. Dies gilt – abgesehen von der griechischen Haltung im Jugoslawien-Konflikt – 1992 etwa für das wenngleich massive, jedoch keineswegs erfolgreiche "Lobbying" der ersten portugiesischen Präsidentschaft in der Frage des von Indonesien annektierten Ost-Timor<sup>24</sup>. Nicht einhellige Zustimmung der Partner fanden allerdings portugiesische Bestrebungen, den wohl traditionsreichsten Dialog der EG/Zwölf mit einer anderen regionalen Staatengruppe, dem Verband der Südostasiatischen Staaten ASEAN, aufs Spiel zu setzen und eine Neuauflage des Kooperationsabkommens mit den ASEAN-Staaten in Form der Abkommen der neuen Generation inklusive einer Menschenrechtsklausel in Frage zu stellen<sup>25</sup>. Bemerkenswert für die britische Präsidentschaft war ihr starkes Engagement für eine Aufwertung der Beziehungen zur Türkei. Allerdings stieß der vom britischen Außenminister unterbreitete Bericht<sup>26</sup> nicht nur auf die traditionellen Vorbehalte Griechenlands, sondern auch anderer Partner, etwa Belgiens, wegen der Menschenrechtsproblematik. Jedoch bestand Einigkeit darüber, den politischen Dialog mit der Türkei aufzuwerten und nach dem 1992 gültigen Modell der Zwölf mit der Visegrád-Gruppe auch auf die höchste politische Ebene anzuheben. Widerstände gab es hingegen, diesem Schritt einen feierlichen Rahmen, etwa in Form einer besonderen Deklaration, zu verleihen<sup>27</sup>.

Andere "klassische" Themen der EPZ schienen angesichts der Jugoslawien-Dramatik und der Maastricht-Debatte zumindest fern einer breiteren Öffentlichkeit zu stehen. Dies gilt für 1992 etwa für das Verhältnis der EG und ihrer Mitgliedstaaten zu Südafrika. Hier war immerhin bemerkenswert, daß das dänische Parlament zu Beginn des Jahres die frühere Grundsatzentscheidung der Zwölf billigte, die restriktiven Maßnahmen mit Ausnahme der UN-Sanktionen gegen Südafrika aufzuheben<sup>28</sup>. Aber auch die Tatsache, daß die Außenminister-Troika sich ein Bild über die Lage vor Ort verschaffte und die Entsendung von EG-Beobachtern zur Unterstützung des gewaltfreien politischen Systemwandels vereinbart wurde, verdient Beachtung<sup>29</sup>. Ein anderes Konfliktfeld – der arabisch-israelische Konflikt – war auch 1992 Gegenstand zahlreicher EPZ-Beratungen.

Als besonders konfliktträchtig erwies sich abermals das Verhältnis zu Israel. Es gipfelte in einer massiven Auseinandersetzung über die Präsenz der Zwölf im Rahmen der Nahost-Friedenskonferenz: Während Israel damit einverstanden war, daß die EG-Kommission und die Präsidentschaft den Vorsitz in der Arbeitsgruppe Wirtschaft übernehmen, wurde bereits eine Teilnahme der Zwölf an der Arbeitsgruppe Abrüstung von der israelischen Seite bestritten. Die Europäer ihrerseits verknüpften diese Frage mit der von Israel angestrebten Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen zur EG auf einer neuen vertraglichen Basis jenseits des 1975 abgeschlossenen Abkommens. Presseberichten zufolge wurde der Druck auf Israel auch noch dadurch erhöht, daß die Zwölf die EFTA-Staaten ersuchten, die bereits ausgehandelte Anbindung Israels an den EWR auf die lange Bank zu schieben<sup>30</sup>, bis eine umfassende Teilnahme der Zwölf an den Friedensverhandlungen sichergestellt war.

Die Bandbreite des EPZ-Geschehens schlägt sich nicht zwangsläufig und ausschließlich in den veröffentlichten Texten nieder<sup>31</sup>. Sie läßt sich insbesondere auch an der Präsenz und Verhandlungsstrategie der Zwölf in den Vereinten Nationen<sup>32</sup> und der KSZE ablesen und findet ihren Ausdruck in der dichten Demarchenpolitik zu Menschenrechtsfragen<sup>33</sup>. Als ein anderer hilfreicher Indikator können Anzahl und Frequenz der EPZ-Arbeitsgruppen herangezogen werden.

<i>Treffen der EPZ-Arbeitsgruppen im Jahr 1992</i>	
Afrika	8
Asien	6
Europäisch-Arabischer Dialog	3
Lateinamerika	10
Nah- und Mittelost	8
Mittel- und Osteuropa	8
Administrative Zusammenarbeit	4
Drogen	4
Fernmeldewesen	2
Konsularangelegenheiten	4
KSZE	7
Menschenrechte	5
Nichtverbreitung chemischer und biologischer Waffen	5
Nukleare Nichtverbreitung	5
Planungsstäbe	4
Protokoll	2
Rechtliche Zusammenarbeit	8
Telekommunikation	2
Terrorismus	4
Vereinte Nationen	5
UN/Abrüstung	5
Harmonisierung Waffenexportbestimmungen	1
gesamt	110

*Die Fortentwicklung der GASP-Bestimmungen – zum Inhalt von Arbeitsaufträgen und Ausnahmeregelungen*

Wie in der "Erklärung zu den praktischen Einzelheiten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" der Regierungskonferenz von Maastricht festgehalten, bestand 1992 vor allem Klärungsbedarf in institutioneller Hinsicht. Dieser betraf das Verhältnis Politisches Komitee/Ausschuß der Ständigen Vertreter und die geplante Fusion des EPZ-Sekretariats in das Generalsekretariat des Rates. In den ersten Monaten nach Vertragsunterzeichnung begannen die unmittelbar betroffenen Beamten mit der Arbeit. Erwartungsgemäß trafen dabei erneut die unterschiedlichen Vorstellungen aufeinander. Die Ständigen Vertreter reklamierten in ihrem Bericht an die Außenminister ein Monopol als Vorbereitungsgremium des Rates. Die Politischen Direktoren ihrerseits widersprachen in einem eigenen Dokument, das dem Bericht des ASTV beigefügt wurde, dieser Darstellung und bestanden ebenfalls auf einem direkten Zugang zum Rat<sup>34</sup>. Die wohl von beiden Seiten erhoffte Klärung durch die Außenminister blieb 1992 aus, wobei man aufgrund der schleppenden Ratifikationsdebatte auch noch keinen unmittelbaren Handlungszwang erkennen wollte.

Demgegenüber ging die Diskussion über die Reform des EPZ-Sekretariats schneller vonstatten. Unbestritten war die personelle Aufstockung des Beamtenstabes. Sie soll in mehreren Etappen erfolgen: Beginnend mit 1993 soll jeder Mitgliedstaat durch einen Beamten vertreten sein, anstelle der bisher fünf Vertreter nach dem Modell der erweiterten Troika. Im Endstadium einer fusionierten Struktur wird ein weiteres Dutzend EG-Beamter aus dem Generalsekretariat des Rates diesen Personalbestand verdoppeln<sup>35</sup>. Aus der Aufstockung des Sekretariatspersonals ergeben sich verständlicherweise neue Fragen – wie etwa die der Aufgabenverteilung oder auch der räumlichen Unterbringung –, die gegenwärtig noch nicht abschließend geklärt sind. Gleiches gilt für das "Schicksal" des Leiters des EPZ-Sekretariats. In EPZ-Kreisen geht man davon aus, daß es auch in einem fusionierten Sekretariat Raum für Eigenständigkeit geben muß, während Verfechter eines einheitlichen, EG-konformen Entscheidungszentrums, den Verzicht einer solchen Position oder zumindest dessen Unterordnung unter die Verantwortlichkeit des Generalsekretärs des Rates befürworten.

Neben den institutionellen Aspekten unternahm man auf Minister- und Beamtenebene beträchtliche Anstrengungen, den Begriff der gemeinsamen Aktion in Art. J. 3 sowie die Sicherheitsinteressen der künftigen Union, verankert in Art. J. 4, zu präzisieren. Formelle Arbeitsgrundlage im ersten Fall war die vom Europäischen Rat in Maastricht bereits verabschiedete Liste möglicher Anwendungsfelder, die bekanntermaßen mehr ein Zufallsprodukt verschiedenster Vorschläge denn eine wohlabgewogene und der Sachlogik bisheriger EPZ-Erfahrungen angemessene Darstellung möglicher Aufgabenfelder war. So überrascht es denn auch nicht, daß die Außenminister ihrer von den Staats- und Regierungschefs in Maastricht erteilten Berichtspflicht zum Europäischen Rat von Lissabon im Juni 1992 zwar nachkamen, die vom Europäischen Rat selbst gesetzten Leitlinien jedoch nicht in den Mittelpunkt ihrer Analyse stellten. Sie konzentrierten sich



vielmehr darauf, bestimmte Kriterien zu entwickeln, bei deren Vorliegen gemeinsame Aktionen zu beschließen seien. Als oberste Maxime wird dabei das Vorhandensein "wesentlicher gemeinsamer Interessen" verlangt, das insbesondere immer dann anzunehmen ist, wenn folgende drei Voraussetzungen gegeben sind<sup>36</sup>: (1) es muß sich um eine der EG geographisch nahe gelegene Region oder ein Land handeln, (2) die Union ist in besonderer Weise an der politischen und wirtschaftlichen Stabilität einer Region oder eines Landes interessiert und (3) es besteht eine Bedrohung für die Sicherheitsinteressen der Union. Dieser Kriterienkatalog stellt ohne Zweifel eine wichtige Wegmarke entlang des GASP-Kurses dar. Da er, wie einige Mitgliedsregierungen bei den Beratungen zu Recht einwandten, keinen Ausschließlichkeitsanspruch erheben kann<sup>37</sup>, dürften im konkreten Fall auch andere Maßstäbe angelegt werden, was wiederum neue GASP-interne Kontroversen erzeugen könnte. Gleiches gilt für den Umstand, daß die Existenz wesentlicher gemeinsamer Interessen von den einzelnen Regierungen sehr unterschiedlich interpretiert werden kann. Will man nicht Gefahr laufen, in einem Krisenfall unnötige interne Querelen zu erzeugen, ist eine weite Definition wesentlicher gemeinsamer Interessen anzunehmen. Dabei dürfte auch ein anderes Prinzip der EPZ, sich entsprechend des "Clubcharakters" im Kreis der Zwölf solidarisch zu zeigen – zum Tragen kommen, das im übrigen in dieser allgemeinen Form in Art. J. 1 des Unionsvertrages ausdrücklich auch seinen Niederschlag gefunden hat. Im Kalkül der beteiligten Regierungen könnte darüber hinaus auch eine weitere Überlegung eine Rolle spielen: man kommt einem Partner durch eine großzügige Interpretation des Vorhandenseins wesentlicher gemeinsamer Interessen entgegen und erhofft sich damit präventiv ein vergleichbares Verhalten in Situationen, in denen man selbst ein unmittelbares Interesse geltend machen will und die Solidarität der anderen braucht. Als mögliche geographische Gebiete gemeinsamer Aktionen werden Mittel- und Osteuropa, insbesondere die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und die Balkanstaaten, der Mittelmeerraum – insbesondere der Maghreb – und der Nahe Osten genannt – trotz seiner zahlenmäßigen Begrenztheit ein beachtlicher Einzugsbereich für gemeinsame Aktionen<sup>38</sup>.

Schleppend verlief 1992 die Beratung über die sicherheits- und verteidigungspolitische Komponente der künftigen Union. Verglichen mit der eifrigen Rollendefinition der WEU<sup>39</sup>, die unter deutschem wie italienischem Vorsitz offensichtlich gezielt vorangetrieben wurde, stagnierte die Debatte im Kreis der EPZ deutlich aufgrund der Ratifikationsdebatte. Erst im September konstituierte sich eine Ad-hoc-Gruppe "Sicherheit"<sup>40</sup>, die – vom Europäischen Rat in Lissabon eingesetzt – sicherheitspolitisch relevante Themenbereiche identifizieren und deren Kerngehalt definieren soll. Orientierungspunkte der Debatte waren dabei die drei während der Regierungskonferenz identifizierten Themenfelder KSZE, Nichtverbreitung, Rüstungskontrolle und Rüstungsexporte, während die institutionellen Fragen, insbesondere zwischen der Union und der WEU, als besonders heikel galten und zunächst zurückgestellt wurden. Wenngleich Beteiligte auf den konstruktiven Geist der Debatte hinweisen, machte sich doch immer wieder auch die besondere Situation einzelner Mitgliedstaaten bemerkbar, sobald die internen

Diskussionen eine Außenwirkung erzeugen konnten. Das betraf insbesondere Dänemark, das im Vorfeld des Europäischen Rates von Edinburgh Position beziehen mußte in den Verhandlungen mit den Partnerstaaten, um die im dänischen Memorandum<sup>41</sup> geforderten Ausnahmeregelungen zu erreichen. Da diese auch die Verteidigungskomponente der Union betrafen, wurden die Zwänge für die Diskussion der Zwölf offensichtlich. Dies galt auch für den Fortgang der Debatte im ersten Halbjahr 1993 unter dänischer Präsidentschaft, die die Arbeit der Ad-hoc-Gruppe "Sicherheit" nicht als vorrangig einstufte. Inwieweit sich die in den Vereinbarungen von Edinburgh für Dänemark gefundene Ausnahmeregelung auf die künftige GASP niederschlagen wird, ist noch offen. Immerhin bleibt der Wunsch Dänemarks zum Ausscheren von der Ausarbeitung und Durchführung von Beschlüssen und Maßnahmen auf verteidigungspolitische Bezüge beschränkt<sup>42</sup>. Dies gilt auch für die Ausübung des Vorsitzes, die Dänemark auf eigenen Wunsch künftig aussetzen kann, wenn verteidigungspolitische Themen diskutiert werden<sup>43</sup>.

*Ausblick – die Erweiterung als dynamisierender Faktor oder Hemmschuh der GASP?*

Mag man den Ausnahmeregelungen für Dänemark im Bereich der GASP gegenwärtig keine besondere Bedeutung beimessen, so könnten sie doch mittelfristig mit Blick auf die Erweiterung der EG/Union Wirkungen entfalten. Zwar gilt die in Edinburgh gefundene Lösung ausschließlich für Dänemark und nicht für andere Mitgliedstaaten oder künftige Partner und wird von den Beitrittskandidaten gegenwärtig nicht reklamiert<sup>44</sup>. Die nach wie vor beträchtliche Kluft zwischen den politischen Eliten und der Bevölkerungsmehrheit in den EFTA-Staaten über die Notwendigkeit einer EG-Mitgliedschaft, die einhergeht mit einer tiefgreifenden Neudefinition der nationalen Identität dieser Staaten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts könnte immerhin den Wunsch nach ähnlichen Ausnahmeregelungen nähren, wenn dies die Chance zustimmender Referenden zum EG-Beitritt insgesamt erhöht. Eine solche Strategie könnte durchaus zu Lasten der Glaubwürdigkeit einer künftigen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gehen, die im übrigen auch von der grundsätzlichen Bereitschaft der neuen Mitglieder bestimmt sein wird, nicht nur die Zielperspektive des Maastrichter Vertrages zu akzeptieren, sondern an deren Ausgestaltung und Weiterentwicklung aktiv-gestaltend mitzuwirken.

### Anmerkungen

1 Erste Bewertungen der GASP-Bestimmungen in: Regelsberger, Elfriede: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/92, S. 231 ff.; Keatinge, Patrick: Maas-

tricht and Ireland. What the Treaty Means, Dublin 1992; de Schoutheete de Tervarent, Philippe: The Treaty of Maastricht and its significance for Third Countries, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 3 (1992), S. 247–260; Gomis Diaz, Pedro



- Luis: La politica exterior y de seguridad común en el nuevo Tratado de Unión Europea, in: CISS. Servicio de Información sobre la CEE 93, Oktober 1992, S. 31–66.
- 2 Vgl. de La Serre, Françoise/Lequesne, Christian: Frankreich, in diesem Band.
  - 3 Vgl. Wallace, Helen: Vereinigtes Königreich, in diesem Band.
  - 4 Zu nennen sind u. a. das Eingeständnis Bundesaußenministers Kinkel der europäischen Ohnmacht und Lächerlichkeit gegenüber dem Geschehen im ehemaligen Jugoslawien, ebenso wie die Entrüstung des Kommissionspräsidenten über die Untätigkeit der Zwölf und sein Plädoyer für militärische Gewalt oder die massive Kritik des EPZ-Vorsitzenden an Griechenland in der Makedonienfrage, *Generalanzeiger* v. 26. 5. 1992; *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 1. 8. 1992; *Abl. der EG, Vhdl. des EP Nr. 3–426* v. 18.–21. 1. 1993, insbes. S. 175.
  - 5 Eine Chronologie der EPZ-Ereignisse enthält der 26. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft 1992, Luxemburg 1993, S. 362 ff. sowie *Assembly of Western European Union, Document 1342, European Security Policy – Reply to the 37. Annual Report of the Council, Part Two. Europe and the Crises in Former Yugoslavia*, 6. 11. 1992.
  - 6 Vgl. die Beratungen der Außenminister vom April, *Agence Europe* v. 5./6. 4./8. 4. 1992.
  - 7 Vgl. die Beratungen im Mai in Guimaraes und Brüssel, *Agence Europe* v. 11./12. 5. 1992; *FAZ* v. 4. 5. 1992.
  - 8 *Bulletin d'informations* v. 12. 6. 1992.
  - 9 Finanztransfers wurden auf Drängen Luxemburgs ausgenommen; Ausnahmen im Luftverkehr gab es mit Rücksicht auf die humanitäre Hilfe insbesondere auf Drängen Frankreichs; Spanien war darum bemüht, ein Verbot von Sportkontakten mit Blick auf die Olympischen Sommerspiele abzuwenden. Vgl. *Financial Times* v. 28. 5. 1992.
  - 10 *Financial Times* v. 9. 12. 1992.
  - 11 So entsprechende Äußerungen anlässlich der Ratstagung Anfang Dezember, *Financial Times* v. 9. 12. 1992.
  - 12 So Axt, Heinz-Jürgen: Mazedonien: Ein Streit um Namen oder ein Konflikt vor dem Ausbruch?, in: *Europa-Archiv* 3 (1993), S. 65–75.
  - 13 *FAZ* v. 15. 1. 1992.
  - 14 Vgl. entsprechende Berichte in *Agence Europe* v. 27. 2. 1992.
  - 15 Vgl. das informelle Treffen in Guimaraes, *Agence Europe* v. 4./5. 5. 1992.
  - 16 *Financial Times* v. 29. 6. 1992.
  - 17 Vgl. etwa entsprechende Presseberichte: *FAZ* v. 12. 8. 1992; *Le Monde* v. 22. 7. 1992.
  - 18 Vgl. entsprechende Beratungen im Rat im Juli 1992 sowie einen diesbezüglichen Brief des Bundeskanzlers an die übrigen Mitglieder im Europäischen Rat.
  - 19 So die britische Präsidentschaft im Namen der Zwölf anlässlich der internationalen Konferenz zu den Flüchtlingen aus Jugoslawien, *Agence Europe* v. 30. 7. 1992.
  - 20 *Agence Europe* v. 3./4. 2. 1992.
  - 21 *Vereinigte Wirtschaftsdienste Europa* v. 27. 3. 1992.
  - 22 *Agence Europe* v. 12. 6. 1992.
  - 23 Vgl. zu dieser Gesamtproblematik Lippert, Barbara: Die EG-Politik gegenüber Ost- und Mitteleuropa, in diesem Band.
  - 24 Vgl. etwa die Erklärung der Zwölf vom Februar, *Agence Europe* v. 15. 2. 1992 und die von Deutschland erfolgreich vertretene Strategie, die Kooperation mit dem Libanon von der Freilassung der letzten dort festgehaltenen deutschen Geiseln abhängig zu machen, *Agence Europe* v. 17. 6. und 18. 6. 1992.
  - 25 Vgl. entsprechende Meinungsäußerungen im Kreis der Zwölf, *Le Monde* v. 28. 7. 1992. Wohl mit Rücksicht auf die Partnerstaaten enthält das Abschlußcommuniqué der 10. Tagung der Außenminister EG/Zwölf-ASEAN nur allgemeine Hinweise auf die Menschenrechte, nicht jedoch einen Bezug zu Ost-Timor, *Agence Europe* v. 7. 11. 1992.
  - 26 *Agence Europe* v. 24. 7. 1992.
  - 27 *Agence Europe* v. 11. 11. 1992.
  - 28 *FAZ* v. 10. 1. 1992; *Bulletin d'informations* v. 28. 1. 1992.
  - 29 *Agence Europe* v. 5. 11. 1992.
  - 30 Vgl. entsprechende Hinweise in *Agence Europe* v. 13. 5. 1992. Zur Position der Zwölf insbesondere das informelle Treffen der Außenminister in Portugal im Mai,

- Agence Europe v. 4./5. 5. 1992.
- 31 Diese werden üblicherweise in den monatlichen Bulletins der EG-Kommission, in den Bulletins der Bundesregierung, in der Zeitschrift Europa-Archiv sowie im European Political Cooperation Documentation Bulletin, hrsg. vom Europäischen Hochschulinstitut, Florenz und dem Institut für Europäische Politik, Bonn abgedruckt.
- 32 Stadler, Klaus-Dieter: Die Europäische Gemeinschaft in den Vereinten Nationen, Baden-Baden (erscheint 1993).
- 33 Vgl. die Erklärung v. 11. 12. 1992, Bull. EG 12 (1992), S. 155 f.; EP-Dok. A 3-0056/93/Teil A + B, Bericht Lenz über die Menschenrechte in der Welt und die Menschenrechtspolitik der Gemeinschaft 1991-1992.
- 34 Camarata, Alberto: La politique étrangère et la sécurité commune de l'Union européenne. Une analyse politico-juridique, Brügge 1992 (unveröffentlicht) S. 48 ff.; Agence Europe v. 2. 5. 1992.
- 35 Rede des Generalsekretärs des Rates vor dem Ausschuß Außen- und Sicherheitspolitik des EP v. 1. 10. 1992.
- 36 Vgl. den Bericht der Außenminister an den Europäischen Rat; abgedruckt als Dok. Nr. 1 in diesem Band.
- 37 Im Zeitalter globaler Interdependenzen ist es durchaus vorstellbar, daß die Sicherheit der Union auch durch außereuropäische Konflikte unmittelbar berührt sein kann.
- 38 Vgl. Punkt 13 und Punkt II des Berichts der Außenminister an den Europäischen Rat, a. a. O.
- 39 Vgl. hierzu Jopp, Mathias: Die Westeuropäische Union, in diesem Band.
- 40 Vgl. die Kenntnisnahme des Europäischen Rates von Edinburgh zu den Vorarbeiten in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 1992 sowie zu den Inhalten des 1. Berichts, Agence Europe v. 10. 12. 1992.
- 41 Vgl. hierzu Thune, Christian: Dänemark, in diesem Band.
- 42 Vgl. den Beschluß des Europäischen Rates von Edinburgh, Abschnitt C, a. a. O.
- 43 Vgl. Erklärung Dänemarks betreffend die Verteidigung als Anhang zu den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Edinburgh, a. a. O.
- 44 So u. a. die Premiers Skandinaviens bei einem Treffen mit dem dänischen Ministerpräsidenten, Agence Europe v. 31. 12. 1992; Sucharipa, Ernst: Von der Neutralität zur europäischen Sicherheitsidentität: Österreich und die Europäische Union, in: Integration 3 (1993), S. 158-162.

### Weiterführende Literatur

- Auswärtiges Amt (Hrsg.): Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ). Auf dem Weg zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), 9. Auflage, Bonn 1992.
- de Gucht, Karel/Keukeleire, Stephan: The European Security Architecture. The Role of the European Community in Shaping a New European Geopolitical Landscape, in: Studia Diplomatica 6 (1992), S. 29-90.
- Müller-Graff, Peter-Christian: Europäische Politische Zusammenarbeit und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Kohärenzgebot aus rechtlicher Sicht, in: Integration 3 (1993), S. 147-157.
- Nuttall, Simon: European Political Cooperation, London 1992.
- Pijpers, Alfred/Regelsberger, Elfriede/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Die Europäische Politische Zusammenarbeit in den 80er Jahren. Eine Gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?, Bonn 1989.
- Regelsberger, Elfriede: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Maastricht - Minimalreformen in neuer Entwicklungsperspektive, in: Integration 2 (1992), S. 83-93.
- Rummel, Reinhardt (Hrsg.): Toward Political Union: Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community, Baden-Baden 1992.