

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

ELFRIEDE REGELSBERGER

Der Europäische Rat von Nizza im Dezember 2000 symbolisiert auch für die „zweite Säule“ der Europäischen Union (EU) eine wichtige Wegmarke: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wurde im Rahmen der Regierungskonferenz nach „Maastricht“ und „Amsterdam“ zum dritten Mal binnen weniger Jahre durch vertragliche Veränderungen reformiert. Und die Staats- und Regierungschefs bekräftigten durch zahlreiche Beschlüsse und Zeitpläne den Willen der Fünfzehn, den seit Ende 1998 eingeleiteten Prozess in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu festigen. Ungeachtet berechtigter Kritik¹ an Einzelentscheidungen zur Reform des Titels V EUV und wiederholter Warnungen² vor einer zu großen Kluft zwischen ESVP-Anspruch und tatsächlichen Ressourcen haben die Debatten im Zeitraum 2000/Anfang 2001 den Konsolidierungsprozess in der GASP, insbesondere in institutioneller Hinsicht, gestützt. Das traditionelle GASP-Geschehen, manifest in den vielfachen Bemühungen der Fünfzehn um Konfliktprävention, Friedenssicherung, Schutz der Menschenrechte und humanitäre Hilfe, insbesondere in der europäischen „Nachbarschaft“ aber auch weltweit, trat demgegenüber in den Hintergrund öffentlichen Interesses.³

Übersicht zu den GASP-Aktivitäten im Jahr 2000

Gemeinsame Strategien	1
Gemeinsame Aktionen	11
Gemeinsame Standpunkte	17
Erklärungen	184
Demarchen	175
Politischer Dialog	255
Gemeinsame Berichte der Missionschefs der Mitgliedstaaten aus Drittländern	203

Die Fünfzehn als „globaler Akteur“⁴ – Handlungsfelder und Instrumente

Die GASP-Agenda⁵ wird traditionell vom aktuellen internationalen Geschehen bestimmt, auf das EU und Mitgliedstaaten kollektiv reagieren wollen und/oder hierzu auch von Dritten aufgefordert werden. Zugleich spiegeln die Beratungen und Ergebnisse das Bemühen der Fünfzehn um bestimmte regionale Prioritäten und mittel- bis langfristige Politikansätze wider.

DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

Gemeinsamen Aktionen im Jahr 2000 (gesamt: 11)

Gegenstand	Datum	Bezeichnung	Fundstelle
<i>Albanien:</i>			
Beitrag der Europäischen Union zum Wiederaufbau funktionierender Polizeikräfte in Albanien	16.06.2000	00/388/GASP	L 145 (20.06.2000)
	14.12.2000	00/798/GASP	L 324 (21.12.2000)
<i>Friedensprozess im Nahen Osten:</i>			
Hilfsprogramm der Europäischen Union zur Unterstützung der Palästinensischen Autonomiebehörde bei ihren Bemühungen zur Bekämpfung terroristischer Aktivitäten, die von den unter ihrer Kontrolle stehenden Gebieten ausgehen	13.04.2000	00/298/GASP	L 97 (19.04.2000)
Ernennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für den Nahost-Friedensprozess und Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 96/676/GASP	14.12.2000	00/794/GASP	L 318 (16.12.2000)
<i>Georgien:</i>			
Stärkung der Fähigkeit der georgischen Behörden, die OSZE-Beobachtermission zu unterstützen und zu schützen	20.07.2000	00/456/GASP	L 183 (22.07.2000)
<i>Region der Großen Seen:</i>			
Ernennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für die afrikanische Region der Großen Seen und Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 96/250/GASP	14.12.2000	00/792/GASP	L 318 (16.12.2000)
<i>Waren mit doppeltem – ziviler und militärischer – Verwendungszweck:</i>			
Kontrolle von technischer Unterstützung in Bezug auf bestimmte militärische Endverwendungen	22.06.2000	00/401/GASP	L 159 (30.06.2000)
<i>Westlicher Balkan:</i>			
Schaffung der Strukturen der Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK)	28.02.2000	00/175/GASP	L 55 (29.02.2000)
Durchführung einer Tagung der Staats- und Regierungschefs in Zagreb (Gipfel von Zagreb)	16.11.2000	00/717/GASP	L 290 (17.11.2000)
Ernennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union, für die Funktion des Koordinators für den Stabilitätspakt für Südosteuropa und Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 1999/523/GASP	14.12.2000	00/793/GASP	L 318 (16.12.2000)
Überwachungsmission der Europäischen Union	22.12.2000	00/811/GASP	L 326 (23.12.2000)

Quelle: Europäische Kommission (Hrsg.): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2000, Brüssel und Luxemburg, S. 249ff.

Mehr noch als in den Jahren zuvor, wurde 2000 mit einer, wie die verschiedenen Übersichten dokumentieren, dichten und in der Sache überaus detaillierten Deklarations- und Demarchenpolitik versucht, auf Entwicklungen in anderen Staaten Einfluss zu nehmen. Dies betraf die kritische politische Situation auf den Fidschinseln genauso wie die Unregelmäßigkeiten bei den Wahlen in Peru oder die Sprachengesetzgebung in den Beitrittsländern Estland und Lettland. In anderen Stellungnahmen wurden etwa die türkische Regierung zur Achtung der Meinungsfreiheit aufgefordert, Gerichtsurteile im Iran beklagt oder das Vorgehen der Polizei

gegen Oppositionelle in Simbabwe verurteilt. Dauerthemen in den Erklärungen zu geographisch weiter entfernten Regionen waren die politische Lage auf Sri Lanka und in Myanmar, die Konflikte zwischen Äthiopien und Eritrea und – offensichtlich ein besonderes Anliegen der französischen Präsidentschaft – die seit dem Militärputsch destabilisierte Situation in der Elfenbeinküste.

Gemeinsame Standpunkte im Jahr 2000 (gesamt: 17)

Gegenstand	Datum	Bezeichnung	Fundstelle
Afghanistan	24.01.2000	00/55/GASP	L 21 (26.01.2000)
Angola	19.06.2000	00/391/GASP	L 146 (21.06.2000)
Verlängerung des Gemeinsamen Standpunkts 1999/206/GASP betreffend Äthiopien und Eritrea	20.03.2000	00/230/GASP	L 073 (22.03.2000)
Unterstützung für den OAU-Friedensprozess zwischen Äthiopien und Eritrea	29.06.2000	00/420/GASP	L 161 (01.07.2000)
Verlängerung und Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 1999/206/GASP betreffend Äthiopien und Eritrea hinsichtlich des Waffenembargos gegen Äthiopien und Eritrea	29.09.2000	00/584/GASP	L 246 (30.09.2000)
Verlängerung und Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 96/635/GASP betreffend Birma/Myanmar	26.04.2000	00/346/GASP	L 122 (24.05.2000)
Verlängerung des Gemeinsamen Standpunkts 96/635/GASP betreffend Birma/Myanmar	09.10.2000	00/601/GASP	L 257 (11.10.2000)
Überprüfungskonferenz der Vertragsparteien des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen im Jahr 2000	13.04.2000	00/297/GASP	L 97 (19.04.2000)
Ruanda	18.09.2000	00/558/GASP	L 236 (20.09.2000)
Einfuhrverbot für Rohdiamanten aus Sierra Leone	20.07.2000	00/455/GASP	L 183 (22.07.2000)
Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 98/633/GASP betreffend den Prozess für Stabilität und gute Nachbarschaft im Südosten Europas	16.06.2000	00/387/GASP	L 144 (17.06.2000)
Änderung und Ergänzung des Gemeinsamen Standpunkts 1999/318/GASP betreffend zusätzliche restriktive Maßnahmen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien	24.01.2000	00/56/GASP	L 21 (26.01.2000)
Zeitlich begrenzte Aussetzung von Artikel 4 des Gemeinsamen Standpunkts 1999/318/GASP betreffend zusätzliche restriktive Maßnahmen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien und Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 98/426/GASP	28.02.2000	00/176/GASP	L 56 (01.03.2000)
Zeitlich begrenzte Aussetzung von Artikel 4 des Gemeinsamen Standpunkts 1999/318/GASP betreffend zusätzliche restriktive Maßnahmen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien und Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2000/176/GASP	20.07.2000	00/454/GASP	L 183 (22.07.2000)
Sofortige Aufhebung bestimmter restriktiver Maßnahmen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien	09.10.2000	00/599/GASP	L 255 (09.10.2000) L 261 (14.10.2000)
Aufrechterhaltung von spezifischen restriktiven Maßnahmen gegen Herrn Milosevic und Personen seines Umfelds	10.11.2000	00/696/GASP	L 287 (14.11.2000)
Waffenexporte in das ehemalige Jugoslawien	20.11.2000	00/722/GASP	L 292 (21.11.2000)

Quelle: Europäische Kommission (Hrsg.): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2000, Brüssel und Luxemburg, S. 249ff.

Seit Jahren gilt das Hauptaugenmerk in der GASP allerdings der Lage auf dem Westbalkan und im Nahen Osten.⁶ Es manifestiert sich traditionell in zahlreichen gemeinsamen Standpunkten und Aktionen. Erstere signalisieren üblicherweise die Sanktionspolitik der EU. Exemplarisch hierfür waren die Maßnahmen gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien. Mit dem Instrument der gemeinsamen Aktion will die EU vor Ort mit spezifischen Projekten „Flagge zeigen“. Diese in der Regel mit erheblichen Finanzmitteln aus dem EG-Haushalt ausgestatteten Aktivitäten betrafen im Jahr 2000 u.a. die weitere Unterstützung der UN-Übergangsverwaltung

DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

für das Kosovo, die Beibehaltung und Ergänzung der EU-Hilfe für den Aufbau funktionierender Polizeikräfte in Albanien und die Fortsetzung des Mandats des Sonderbeauftragten für den Stabilitätspakt zumindest bis 31. Dezember 2001.⁷ Ferner hat der Rat die seit 1991 bestehende Überwachungsmission der EG in der Bundesrepublik Jugoslawien nach dem Ende des Milosevic-Regimes Ende 2000 an die neuen Realitäten angepasst. Die nunmehr in Überwachungsmission der EU (EUMM) umbenannte Maßnahme in einer finanziellen Größenordnung von knapp 5 Millionen Euro für 2000 und 2001 soll die EU durch eine ständige Beobachtung der politischen und sicherheitspolitischen Lage, Überwachung der Grenzen und Befassung mit ethnischen Fragen und der Rückkehr von Flüchtlingen zu einer realitätsnahen und umfassenden Politik befähigen. Einzelheiten der Mission unter Leitung von Botschafter Antóin Mac Unfraidh⁸ wurden Ende April 2001 in einem detaillierten Abkommen zwischen der EU und dem Aufnahmestaat geregelt.⁹

Erklärungen der Europäischen Union und Erklärungen des Vorsitzes im Namen der EU im Jahr 2000 (ohne die Erklärungen des Europäischen Rates)

Gegenstand	Anzahl	Gegenstand	Anzahl
Afghanistan	1	Lettland	1
Albanien	1	Libanon	3
Angola	2	Malaysia	1
Äquatorialguinea	1	Mexiko	3
ASEAN	1	Mosambik	1
Athiopien/Eritrea	9	Myanmar	5
Belarus	4	Naher Osten	2
Birma/Myanmar	2	Naher und Mittlerer Osten	1
Bosnien und Herzegowina	1	Org. der Erdöllexport. Länder (OPEC)	1
Burundi	5	Nepal	1
Côte d'Ivoire	11	Osttimor	1
Dschibuti	1	Pakistan	2
Estland	1	Paraguay	1
Fidschi	1	Peru	5
Gambia	2	Philippinen	1
Georgien	1	Ruanda	1
Guatemala	1	Russische Föderation	1
Guinea	1	Salomonen	1
Guinea-Bissau	3	Saudi-Arabien/Jemen	1
Haiti	3	Saudi-Arabien/Kuwait	1
Honduras/Nicaragua	1	Senegal	2
Indien	2	Sierra Leone	2
Indonesien	5	Simbabwe	4
Internationaler Strafgerichtshof	2	Somalia	2
Iran	4	Sri Lanka	6
Israel und Palästinensische Gebiete	3	Südamerika	1
Jemen	1	Sudan	6
Jugoslawien, Bundesrepublik	18	Tansania, Vereinigte Republik	1
Jugoslawien, Bundesrepublik (Kosovo)	3	Togo	2
Kambodscha	1	Türkei	1
Kirgisistan	2	Turkmenistan	2
Kolumbien	3	Uganda	1
Kongo, Demokratische Republik	4	Ukraine	3
Kongo, Republik	1	Usbekistan	1
Korea	1	Vereinigte Staaten	1
Koreanische Halbinsel	2	Vertrag ü. Nichtverbreitung v. Kernwaffen	2
Kroatien	4	Westtimor	1
Laos	1	Zypern	2
		Gesamt	184

Quelle: Bulletin EU 1-12 (2000).

Im zweiten Schwerpunktbereich der GASP, dem Friedensprozess im Nahen Osten, gelingt es der EU mit ihrem Sonderbeauftragten Miguel Moratinos und neuerdings auch durch das Engagement des Hohen Vertreters Präsenz zu zeigen und Einfluss auf die Konfliktparteien zu nehmen. Dem europäischen Sonderbeauftragten, dessen Mandat mit einer neuen gemeinsamen Aktion bis 31. Dezember 2001 verlängert wurde,¹⁰ stehen Mittel in Höhe von knapp 1,3 Millionen Euro für operative Maßnahmen im Jahr 2001 zur Verfügung. Daneben betreibt die EU seit vier Jahren ein Hilfsprogramm zur Unterstützung der Palästinensischen Autonomiebehörde, insbesondere zur Bekämpfung terroristischer Aktivitäten, das im Jahr 2000, ebenfalls mit einer weiteren gemeinsamen Aktion, in einer Größenordnung von 10 Millionen Euro bis zum Jahr 2003 verlängert wurde. Unter der Leitung eines „EU-Beraters“ geht es dabei um den Aufbau palästinensischer Verwaltungsstrukturen und von Sicherheits- und Polizeidiensten, wobei die EU – wie auch gegenüber anderen Partnern – auf die Konditionalität ihrer Hilfe besonderen Wert legt.¹¹

Die sich 2000 zuspitzende Lage im Nahen Osten ließ ein anderes traditionelles Politikfeld der Fünfzehn nicht unbeeinflusst: die 1995 begründete Euro-Mediterrane Partnerschaft. Der unter portugiesischem Vorsitz mit einer gemeinsamen Strategie¹² zumindest symbolisch aufgewertete Barcelona-Prozess stagniert durch die neuerliche Gewalt zwischen Israelis und Palästinensern. Dieser sollte nach französischen Vorstellungen unter eigenem Vorsitz mit der Verabschiedung einer Charta während der vierten Ministertagung in Marseille gekrönt werden. Auch wurde auf die zunächst favorisierte Aufwertung des Dialogs in Form künftiger Gipfeltreffen verzichtet.¹³ Damit bleibt die Euro-Mediterrane Partnerschaft zumindest in der optisch-protokollarischen Rangfolge hinter anderen Dialogpartnern der EU. Dies gilt gleichermaßen gegenüber den Asien-Europa-Treffen (ASEM) sowie gegenüber dem Dialog auf der Ebene Staats- und Regierungschefs mit Lateinamerika und mit dem ersten, in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommenen, aber von portugiesischer Seite seit Jahren favorisierten und unter seiner Präsidentschaft abgehaltenen EU-Afrika-Gipfel seit 2000 auch für diesen Kontinent.¹⁴

Institutionelle und prozedurale Trends vor und nach „Nizza“

Anders als bei den vorherigen Regierungskonferenzen sah die Mehrheit der Mitgliedstaaten 2000 wenig Reformbedarf für die GASP. Zum einen war die Anwendungszeit seit In-Kraft-Treten der neuen Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages im Mai 1999 noch sehr kurz, um bereits weitere Anpassungen vorzunehmen. Zum anderen sollte die Debatte über die „Überbleibsel“ von Amsterdam und damit auch die Erweiterungsverhandlungen nicht unnötig belastet werden. Die Fünfzehn wollten sich mehrheitlich auf die außervertraglich mögliche Weiterentwicklung der ESVP konzentrieren und damit auch eventuell langwierigen Ratifizierungsdebatten in den post-neutralen Mitgliedstaaten aus dem Weg gehen.

Im Ergebnis beschloss die mit dem Europäischen Rat von Nizza beendete Regierungskonferenz moderate vertragliche Anpassungen an die faktische Dynamik in der ESVP sowie eine nützliche Klärung der Rolle des Politischen und Sicherheits-

politischen Komitees. Die als „Überschwappeneffekte“ anderer Tagesordnungspunkte der Regierungskonferenz auf die GASP zu verzeichnenden Vertragsänderungen im Bereich der Mehrheitsentscheidungen und der verstärkten Zusammenarbeit müssen den Beweis ihrer Sinnhaftigkeit und Anwendbarkeit erst noch erbringen.

ESVP-Dynamik

Im Zuge der sich mit „Lichtgeschwindigkeit“ bewegendem ESVP wurde im Rahmen der Regierungskonferenz folgende Vertragsänderung beschlossen: Art. 17 EUV trägt durch den Wegfall jener Absätze (Absatz 1, Unterabsatz 2 und Absatz 3), die seit 1991 das Verhältnis EU-WEU begründeten, dem politisch bereits vorher¹⁵ beschlossenen Aufgehen wesentlicher Funktionen der WEU in die EU Rechnung. Vorschläge der Benelux-Staaten und Italiens, die 2000 geschaffenen neuen Gremien und deren Verhältnis zur NATO im Vertrag zu präzisieren, fanden insbesondere nicht die Zustimmung Schwedens, Dänemarks und Irlands.¹⁶ Allerdings dokumentieren die Fünfzehn in einer dem Vertrag beigefügten Erklärung, dass sie die militärische Krisenreaktionsfähigkeit möglichst rasch einsatzfähig machen wollen, ohne die Ratifizierung des geänderten EU-Vertrags abwarten zu müssen.

Dies beinhaltet auch die Installation der neuen ESVP-Infrastruktur in ihrer endgültigen Form. Hierzu gehören der Militärausschuss der EU (EUMC),¹⁷ dessen Vorsitzender, Gustav Hägglund, mit nur einer Stimme Mehrheit im April 2001 für drei Jahre¹⁸ gewählt wurde, und der mit rund 130 Mann militärischen Personals im Generalsekretariat des Rates angesiedelte Militärstab (EUMS).¹⁹ Seine Leitung wurde, nicht ohne Bedenken auf französischer Seite,²⁰ dem deutschen General Schuwirth, ebenfalls für drei Jahre, übertragen.

Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee

Des Weiteren präzisieren die Beschlüsse von Nizza das mit der Installation der ESVP-Interimgremien Anfang 2000 zunächst nicht definierte Verhältnis zentraler GASP-Akteure. Art. 25 EUV wird dahingehend angepasst, dass das traditionelle Politische Komitee nunmehr in Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (PSK) umbenannt wird. Es kann in seiner Brüsseler Formation mit den in den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten angesiedelten „hohen Beamten/Botschaftern“ ebenso zusammentreten wie in seiner Altversion, den Politischen Direktoren aus den nationalen Außenministerien, und dann an jedem beliebigen Ort. Im neuen Vertragstext ist die Zusammensetzung des PSK bewusst offen gelassen worden.

Die schwedische Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2001 signalisiert mit zweimal wöchentlich stattfindenden Sitzungen der neuen Komposition die anhaltende institutionelle Dynamik in der GASP-Praxis. Bereits nach kurzer Zeit scheint das neue PSK eine wichtige Entlastungsfunktion im GASP-Alltagsgeschäft für die Politischen Direktoren zu übernehmen, die dadurch Raum für grundsätzlichere Diskussionen gewinnen. Allerdings stellt die hohe Tagungsfrequenz des PSK nicht nur besondere Ansprüche an das Management der Präsidentschaft, sondern an alle Teil-

nehmer, die neben ihrer quasi permanenten Abstimmung in Brüssel in einen ständigen Koordinierungsprozess mit ihren Hauptstädten treten müssen, um dort nationale Positionen abzufragen sowie den kollektiven Diskussionsstand einzuspeisen. Angesichts der Themendichte der GASP und der Tagungsfrequenz des PSK dürfte es hier zunächst noch zu Reibungsverlusten kommen. Mittelfristig erhofft man sich allerdings ein effizientes Feed-back auf beiden Seiten im Sinne eines gestärkten *acquis politique*.

Inwieweit sich der aktuelle Fokus auf die Brüsseler Ebene des PSK auch in Krisenzeiten, in denen der Rat das PSK sogar zu besonderen Leitungs- und Kontrollaufgaben ermächtigen kann, fortsetzen oder wieder auf die Komposition des altbewährten Politischen Komitees zulaufen wird, bleibt abzuwarten.

Hoher Vertreter für die GASP

Im Zuge der Grundsatzdebatte über die Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen beschloss die Regierungskonferenz 2000, dieses Prinzip künftig für die Ernennung des Hohen Vertreters für die GASP/Generalsekretärs des Rates²¹ einzuführen (Art. 207 Abs. 2 EGV). Sein Nutzen erscheint allerdings fraglich, bedenkt man die bewusst enge Verklammerung des Amtes mit dem des jeweiligen Vorsitzes und seine einstimmige Mandatierung durch den Rat. Welcher Aktionsradius bliebe dann einem – zumindest von einigen – „unerwünschten“ Hohen Vertreter?

Wichtiger für die weitere Positionierung Solanas scheint hingegen die von den Außenministern bereits vorab getroffene und in Nizza nur noch „abgesegnete“ Entscheidung – unterhalb der Schwelle einer Vertragsanpassung – zu sein, ihm den Vorsitz im PSK zu übertragen. Grundsätzlich orientiert am Rotationsprinzip, beschlossen²² die Fünfzehn eine „Kann-Bestimmung“, die dem Hohen Vertreter den Vorsitz vor allem in Krisenzeiten in Aussicht stellt. Damit soll zum einen der von deutscher und französischer Seite mehrfach betonten Aufwertung des Hohen Vertreters Rechnung getragen werden; zum anderen berücksichtigt die nur optionale Lösung Bedenken einiger kleinerer EG-Länder, die diese offensichtlich immer noch gegenüber dem jetzigen Amtsinhaber hegen.²³ Solana selbst hat bisher nicht den Vorsitz bei Routineberatungen auf Botschafterebene reklamiert, sondern sieht seine Prioritäten in der Erfüllung der ihm vom Rat erteilten zahlreichen Mandate, etwa zum Kohärenzgebot der europäischen Politik im westlichen Balkan, zur allgemeinen Kohärenz²⁴ oder zur erfolgreichen und mit der NATO abgestimmten Vermittlung in Mazedonien, die ihm sowohl eine Einflussnahme auf die Inhalte der GASP-Beratungen auf Ministerebene erlaubt als auch der GASP „Gesicht“ und „Stimme“ nach außen verleiht.

Des Weiteren wurde im Zeitraum 2000/2001 eine klare Hierarchiestruktur zwischen dem Hohen Vertreter und den künftig ebenfalls per Mehrheitsentscheid zu ernennenden Sonderbeauftragten der EU²⁵ etabliert: Letztere „unterstehen unmittelbar“ – so die Bestimmungen der aktuellen gemeinsamen Aktionen – dem Hohen Vertreter und sind ihm gegenüber zur Berichterstattung verpflichtet und haben Nachweise über die Mittelverwendung für Verwaltungsausgaben zu erbringen. Bei

DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

Neuernennungen, wie etwa der des Missionsleiters der Überwachungsmission für Jugoslawien, oblag Solana sogar das Vorschlagsrecht.²⁶

Bezeichnend für das erste Jahr des Hohen Vertreters für die GASP ist ferner, dass er – ungeachtet der immer wieder betonten stimmigen „Chemie“ zwischen ihm und dem für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissar – in einen, zunächst nicht vermuteten „Wettlauf“ um Zuständigkeiten im Bereich des nicht-militärischen Krisenmanagements und der Konfliktprävention geriet und weiterhin gerät.²⁷ Chris Patten hat seinerseits mit deutlichen Worten auf diese „neuen institutionellen Komplikationen“ hingewiesen,²⁸ die allerdings zu Lasten der Brüsseler Behörde gehen. Dies zeigte sich auch anhand der Tatsache, dass der Ausschuss für das nicht-militärische Krisenmanagement als Ratsgruppe und nicht innerhalb der Kommission installiert wurde.²⁹

Verstärkte Zusammenarbeit in der GASP

Angelehnt an frühere Überlegungen, mögliche Blockadesituationen vor allem in einer erweiterten GASP zu vermeiden, die Effizienz zu steigern und integrations- bzw. handlungsbereiteren Gruppen im Kreis der Fünfzehn ein Vorgehen zu ermöglichen, diskutierte die Regierungskonferenz 2000 bis Nizza sehr kontrovers über die Ziele und Modalitäten einer verstärkten Zusammenarbeit in der GASP. Deutschland und Italien übernahmen mit einer gemeinsamen Initiative eine Vorreiterrolle, während Großbritannien der Idee einer möglicherweise auf einem Mehrheitsbeschluss des Rates basierenden verstärkten Zusammenarbeit, mit entsprechender Beteiligung von Kommission und Europäischem Parlament, nichts abgewinnen konnte. Schweden, Dänemark und Irland hatten ebenfalls grundsätzliche Bedenken. Andere kleinere Länder machten sich vor allem über die Modalitäten einer verstärkten Zusammenarbeit Gedanken, nicht zuletzt um die Gefahr der eigenen Marginalisierung abzuwenden.

Das Ergebnis von Nizza bleibt beträchtlich hinter den ursprünglichen Ideen und Vorschlägen zurück. Es gelang nicht, die verstärkte Zusammenarbeit im Sinne des Avantgarde-Gedankens thematisch breit auch in Fragen der ESVP zu verankern – im Gegenteil: Art. 27b EUV legt ausdrücklich fest, dass die verstärkte Zusammenarbeit nicht Fragen mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen betreffen kann. Des Weiteren kann sie als quasi „letzte Ausweichmöglichkeit“ bei Beschlussunfähigkeit nur in wenigen Fällen greifen. Selbst Insider bezweifeln die Anwendbarkeit der Bestimmungen in Art. 27a-e EUV, wonach allein die Umsetzung gemeinsamer Aktionen und gemeinsamer Standpunkte Gegenstand einer verstärkten Zusammenarbeit sein kann und nicht etwa bereits ihre Beschlussfassung oder gar die Implementation gemeinsamer Strategien. Problematisch erscheint ferner die Tatsache, dass eine verstärkte Zusammenarbeit in der GASP in der Regel nur von jenen zu finanzieren ist, die voranschreiten wollen (Art. 44a EUV) – eine Einladung an „Trittbrettfahrer“, die zwar den Nutzen haben, nicht aber die Lasten einer Teilnahme in der GASP tragen wollen. Schließlich stellt sich mit einer verstärkten Zusammenarbeit in der GASP und insbesondere in einer erweiterten Euro-

päischen Union die Frage einer geschlossenen und glaubwürdigen Außenvertretung. Nach den mit der Ratifikation des Vertrags von Nizza gültigen Bestimmungen (Art. 43g EUV) könnte eine Gruppe von acht Ländern, das hieße in einer EU-27 weniger als ein Drittel der Mitglieder, die „europäische Stimme“ repräsentieren.

Die verstärkte Zusammenarbeit, in der in Nizza beschlossenen Form, kann allenfalls jene zufrieden stellen, die in der Verankerung des Prinzips als solchem einen Vorteil gegenüber dem Ist-Stand sehen. Ihnen geht es dabei weniger um die konkrete Anwendbarkeit der Bestimmungen; diese werden vielmehr als ein Einstieg für weitere Reformetappen verstanden, wo sie dann handhabbarer gemacht werden können. Für die kurz- bis mittelfristige Entwicklung der GASP werden die außervertraglichen Weichenstellungen der vergangenen Monate erheblich mehr Wirkungen entfalten. Chancen einer Profilschärfung der GASP durch die „Brüsselisierung“ von Entscheidungsabläufen und Verfeinerung der Institutionen stehen allerdings auch Gefahren gegenüber, die in einer stark intergouvernemental geprägten, möglicherweise auf Abschottung gegenüber Gemeinschaftsinstitutionen ausgerichteten ESVP-Infrastruktur lauern.

Anmerkungen

- 1 Regelsberger, Elfriede: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach „Nizza“ – begrenzter Reformeifer und außervertragliche Dynamik, in: *integration* 2/01, S.156-166.
- 2 So u. a. Duke, Simon: After the Applause Stops: Nice's Aftermath and the Prospects for CESDP, in: *Eipascope* 1/01, S.24-26. Vgl. auch den Beitrag von Mathias Jopp in diesem Band sowie Algieri, Franco: Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: erweiterter Handlungsspielraum für die GASP, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Nizza in der Analyse*, Gütersloh 2001, S.161-201.
- 3 Ungebrochen positiv bleibt die Unterstützung der EU-Bürger für GASP (65%) und ESVP (73%) auch im Jahr 2000. So die Eurobarometer-Umfragen unter <http://europa.eu.int/comm/dg10/epo>.
- 4 Bretherton, Charlotte, John Vogler: *The European Union as a Global Actor*, London 1999.
- 5 Einen umfassenden Überblick zum aktuellen Geschehen liefern: Europäische Kommission: *Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union*, Brüssel und Luxemburg 2001, S.249ff. (Kapitel VI zur Rolle der EU in der Welt). Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, 7853/01, Brüssel 2001.
- 6 Zu den Details der GASP-Politik zu diesen Themen siehe die entsprechenden Beiträge in diesem Band.
- 7 Die finanzielle Ausstattung zur Deckung operativer Ausgaben beträgt 2.020.000 Euro.
- 8 Beschluss des Rates v. 9.4.2001, 2001/285/GASP, Abl. L 99 v. 10.4.2001, S.2.
- 9 Abl. L 125 v. 5.5.2001, S.2-4.
- 10 Gemeinsame Aktion 2000/794/GASP v. 14.12.2000, Abl. L 318 v. 16.12.2000, S.5.
- 11 Vgl. die Bestimmungen des Art. 7 der Gemeinsamen Aktion 2000/298/GASP v. 13.4.2000, Abl. L 97 v. 19.4.2000, S.4f.
- 12 Gemeinsame Strategie des Europäischen Rates v. 19. Juni 2000 für den Mittelmeerraum, Abl. L 183 v. 22.7.2000, S.5.
- 13 Jünemann, Annette: Die EU und der Barcelona-Prozess – Bewertung und Perspektiven, in: *integration* 1/01, S.42-57.
- 14 Zu den Ergebnissen der als biregionale strategische Partnerschaft definierten neuen Beziehung siehe: *Bulletin EU* 4 (2000), Ziff. 1.6.65. sowie *Agence Europe* v. 6.4.2000.
- 15 Beschluss des WEU-Rates v. 13.11.2000, Marseille.
- 16 Pache/Schorkopf bewerten den Verzicht der Aufnahme der militärischen Gremien in den Vertrag als „inkonsequent“, wobei zu berücksichtigen bleibt, dass die Rolle des PSK als über-

DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

- geordneter Instanz in Art. 25 EUV neu definiert wurde und andere untergeordnete Ausschüsse der GASP traditionell nicht vertraglich verankert sind; Pache, Eckhard, Frank Schörkopf: Der Vertrag von Nizza – Institutionelle Reform zur Vorbereitung der Erweiterung, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 19 (2001), S.1377-1386; hier S.1385.
- 17 Beschluss 2001/79/GASP v. 22.1.2001, Abl. L 27, S.4.
- 18 Pikanterweise auch mit der Stimme der ansonsten massiv auf ihre Vorbehalte in der ESVP pochenden Regierung Dänemarks. Vgl. *Agence Europe* v. 9./10.4.2001.
- 19 Beschluss 2001/80/GASP, Abl. L 27, S.7.
- 20 *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 4.12.2000.
- 21 Sowie des Stellvertretenden Generalsekretärs.
- 22 Beschluss des Rates v. 4.12.2000, gebilligt vom Europäischen Rat in Nizza und formalisiert mit Beschluss 2001/78/GASP v. 22.1.2001, Abl. L 27, S.1.
- 23 So Frisch, Thomas; *Der Hohe Vertreter für die GASP – Aufgaben und erste Schritte*, SWP-AP 3136, Ebenhausen 2000, S.12.
- 24 Bericht des Generalsekretärs/Hohen Vertreters und der Kommission für den Europäischen Rat (Nizza): *Verbesserung der Kohärenz und der Effizienz der Maßnahmen der Europäischen Union im Bereich der Konfliktverhütung. An-*
- lage zum Bericht des Vorsitzes über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik v. 4.12.2000, der als Teil des Gesamtpakets vom Europäischen Rat in Nizza bestätigt wurde.
- 25 Vgl. die Neuformulierung in Art. 23 Abs.2, Spiegelstrich 3.
- 26 Beschluss 2001/285/GASP v. 9.4.2001.
- 27 So der frühere britische Ständige Vertreter bei der EU: Sir David Hannay; *Europe's Common Foreign and Security Policy: Year 1*, in: *European Foreign Affairs Review* 5 (2000), S. 275-280; hier S. 275. Vgl. auch eine einschlägige GASP-Stimme im Auswärtigen Amt: Adam, Rudolf G.: *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union nach dem Europäischen Rat von Nizza* (Dezember 2000), Vortrag vor einer Expertentagung des Jean-Monnet-Zentrums der Universität Würzburg v. 9.2.2001.
- 28 Vgl. *Communication from Chris Patten to the European Commission Aimed at Engaging a Debate on the EU's External Relations*, abgedruckt in: *Agence Europe* v. 10.6.2000.
- 29 Beschluss 2000/354/ GASP v. 22.5.2000.

Weiterführende Literatur

- Algieri, Franco: *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: erweiterter Handlungsspielraum für die GASP*, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Nizza in der Analyse*, Gütersloh 2001, S.161-201.
- Dumond, Jean-Michel, Philippe Setton: *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, Paris 1999.
- Forster, Anthony, William Wallace: *Common Foreign and Security Policy. From Shadow to Substance?* In: Wallace, Helen, William Wallace (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*, 4.Auflage, Oxford 2000, S.461-491.
- Regelsberger, Elfriede: *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach „Nizza“ – begrenzter Reformeifer und außervertragliche Dynamik*, in: *Integration* 2/01, S.156-166.
- Saadhoff, Christian: *GASP: Außenpolitik für ein geeintes Europa. Die zweite Säule der EU auf dem Prüfstand*, Norderstedt 2000.
- Schubert, Klaus, Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): *Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik*, Opladen 2000.