Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

ELFRIEDE REGELSBERGER

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union am 1. November 1993 wurde das Ende der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) zumindest formal endgültig besiegelt. Niemand — so schien es — trauerte zunächst der "guten alten Zeit" nach: Die einen, weil sie sich von der GASP ein Plus an außenpolitischer Handlungsfähigkeit der Union erhofften, die anderen, weil sie auf das Beharrungsvermögen jahrzehntelang etablierter Praktiken vertrauten und dynamisierende Effekte der neuen Bestimmungen bezweifelten. Versucht man, die zugegeben ersten Erfahrungen mit der GASP Ende 1993 zu bilanzieren, so wird man den Skeptikern Recht geben müssen. Trotz des beträchtlichen Engagements der belgischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1993 blieben etliche Strukturfragen — etwa die Finanzierung der GASP — ungelöst; auch das teilweise neu arrangierte Institutionengefüge sollte — dem pragmatischen Ansatz der alten EPZ entsprechend — erst eine Testphase durchlaufen und schrittweise weiterentwickelt werden. Gravierender als so manche sichtbar werdenden "Berührungsängste" der EPZ — "Clique" mit der Gemeinschafts-"Bürokratie" — scheint für den weiteren Fortgang der GASP allerdings der Umstand zu sein, daß die Mitgliedstaaten ihre im Maastrichter Vertrag übernommenen Verpflichtungen, "daß ihr vereinter Einfluß durch konvergierendes Handeln möglichst wirksam zum Tragen kommt"[1], nicht sonderlich ernst nehmen und divergierende nationale Interessen fortbestehen.

Themenpalette und acquis politique

Jeder Versuch, das Themenspektrum und die inhaltlichen Gemeinsamkeiten der Zwölferkooperation möglichst präzise und vollständig zu erfassen, muß halbherzig bleiben, solange hinter verschlossenen Türen getagt wird und nur ein Teil der Ergebnisse in Form veröffentlichter Texte und sichtbarer Aktionen nach außen dringt. Zu den außen- und sicherheitspolitischen Fragen von "allgemeiner Bedeutung"[2] gehörten so exotisch anmutende Stellungnahmen wie jene über die Beziehungen zwischen Belize und Guatemala[3] oder jene zur Präsidentschaftswahl in Madagaskar[4], wie klassische und für die Zwölf geographisch näherliegende Konfliktregionen, die zu gemeinsamen Stellungnahmen herausforderten[5]. Bekanntermaßen ist der Wert dieser Deklarationspolitik der Zwölf umstritten. Die pauschale Kritik, wen kümmere es eigentlich in der Union, was etwa in Myanmar oder Nagornij-Karabach passiere, greift sicherlich zu kurz, gemessen

am Anspruch der Union und ihrer Mitgliedstaaten, sich weltweit an der Friedenssicherung zu beteiligen und Demokratisierungsprozesse und die Achtung der Menschenrechte zu sichern[6]. Plausibler erscheint der Hinweis, daß sich der Wert von Worten durch allzu häufiges Wiederholen abnutzt bzw. Worte allein nicht ausreichen, um auf die Politik anderer internationaler Akteure wirksam Einfluß zu nehmen. Um der eigenen Stimme deshalb mehr Gehör zu verschaffen, beschlossen die Zwölf — allerdings nicht zum ersten Mal und mit Aussicht auf Erfolg — im Zuge der Definition des Rahmens für die GASP, die Anzahl von Erklärungen "in Grenzen" zu halten und die nach ihrer Ansicht politisch gewichtigeren Stellungnahmen, die vom Europäischen Rat, vom Rat oder über das COREU-Netz gebilligt werden, von "Pressemitteilungen" zu trennen, die von der Präsidentschaft und/oder dem Sekretariat des Rates verbreitet werden.

Das Instrument der gemeinsamen Aktion – die ersten Testfelder

Spätestens mit dem Londoner Bericht der Außenminister vom Oktober 1981, in dem man sich erstmals öffentlich eingestand, nicht nur auf das internationale Geschehen "zu reagieren", sondern "in zunehmendem Maße" versuchen wollte, Ereignisse "zu gestalten"[7], gehören Überlegungen, wie die EPZ/GASP-Politik nach außen in sich geschlossener und handlungsorientierter gestaltet werden kann, zum festen Besitzstand, dem acquis politique. Die mit dem Unionsvertrag eingeführte gemeinsame Aktion soll diesen Gestaltungsanspruch besonders dokumentieren und gerade durch das Prinzip von Mehrheitsentscheidungen einen effizienten Einsatz des Instruments ermöglichen[8].

Dank des belgischen Vorsitzes gelang es den Zwölf erfreulich schnell, quasi mit Inkrafttreten des Vertrages, die ersten gemeinsamen Aktionen zu präsentieren. Entsprechend den neuen Vertragsbestimmungen fungierten die Staats- und Regierungschefs als Leitliniengeber. Auf ihrer Sitzung am 29. Oktober 1993 beauftragten sie den Rat, mit besonderer Dringlichkeit die Bedingungen und Modalitäten für gemeinsame Aktionen in folgenden Bereichen auszuarbeiten: Förderung von Stabilität und Frieden in Europa, Naher Osten, Südafrika, ehemaliges Jugoslawien und Rußland[9]. Anders als bei zahlreichen Detailpunkten der EPZ/GASP-Tagesordnung verbanden die Zwölf mit diesen Themenkomplexen den Wunsch, ein Gesamtkonzept für die externen Maßnahmen der Union zu entwickeln und die Beziehungen der Union zu den genannten Ländern und Regionen als von "wichtigen gemeinsamen Interessen"[10] geprägte Handlungsfelder anzugehen. Tatsächlich fielen die ersten gemeinsamen Aktionen der Sache nach bescheidener aus. Die 1993 verabschiedeten Rechtstexte[11], die in Form und Duktus dem traditionellen EG-Ansatz sehr ähnlich sind, konzentrieren sich überwiegend auf einzelne Maßnahmen. Dies gilt insbesondere für die auf einen bestimmten Termin hin ausgerichtete Wahlbeobachtung in Rußland und Südafrika; aber auch das für Bosnien-Herzegowina vorgesehene Hilfsangebot präsentiert sich als deutlich abgegrenztes Vorhaben. Entsprechendes gilt für den als Modell

der Präventivdiplomatie besonders gepriesenen Stabilitätspakt[12]. Die hierzu beschlossene gemeinsame Aktion hatte im wesentlichen Verfahrensfragen zum Gegenstand, wie mögliche Konfliktfälle in den Beziehungen zwischen den mittel- und osteuropäischen Staaten durch Gespräche und Verhandlungen kanalisiert und gelöst werden können, bevor sie zum Ausbruch kommen.

Man wird den Zwölf zugute halten können, daß sie Ende 1993 mit dem Instrument der gemeinsamen Aktion zumindest punktuell an Reaktionsschnelligkeit gewonnen haben und etwas von der Glaubwürdigkeitslücke einer europäischen Außenpolitik in der Bevölkerung nehmen konnten. Allerdings ist selbst von einigen Insidern der GASP der Nutzen des gemeinsamen Aktionsprogramms dahingehend bezweifelt worden, daß es vielfach bei politischen Gesten blieb und sich die Einflußnahme der Union auf das internationale Geschehen nicht wesentlich verbesserte bzw. das Instrument der gemeinsamen Aktion GASP-intern unvorhergesehene Probleme erzeugte. So gilt die Entsendung der europäischen Wahlbeobachter nach Rußland als ein konzeptionell nicht ausgefeiltes und unkoordiniertes Unternehmen, das zudem nur einen Randaspekt der Stabilisierungsstrategie für Jelzin abdecken konnte und jenseits des weit gewichtigeren Rahmens des Partnerschaftsabkommens zwischen Rußland und der Europäischen Union[13] lag. Entgegen der 1993 auch nach Meinung der EP-Abgeordneten deutlich verbesserten Informationspolitik der Zwölf und insbesondere der Europäischen Kommission versäumte es die belgische Präsidentschaft, entsprechend der in Art. J.7 des Vertrages vorgesehenen Konsultationsmechanismen über die Entsendung der Wahlbeobachter nach Rußland zu informieren, was das Europäische Parlament seinerseits veranlaßte, eine entsprechende allgemeine Vereinbarung für künftige gemeinsame Aktionen dieser Art einzufordern[14].

Verglichen mit der gemeinsamen Aktion zu Rußland, präsentierte sich jene zu Südafrika in einem etwas umfassenderen Kontext. Es war das erklärte Ziel der Europäischen Union, mit einem mehr als 450 Personen umfassenden "Europäischen Wahldienstes" die für April 1994 in Südafrika geplanten Wahlen vorzubereiten, wobei es unter anderem um technisch-organisatorische Fragen (Wählerverzeichnisse, Wahlräume etc.), die Beratung und Ausbildung von Wahlhelfern oder die Information der Bevölkerung und der Medien über die bevorstehende Wahl ging. Zugleich signalisierten die Zwölf ihre Bereitschaft, die Beziehungen zu Südafrika neu zu gestalten, ohne allerdings Einzelheiten zu nennen. Diese begannen sich erst im Laufe 1994 aus den internen Diskussionen abzuzeichnen bzw. sind als ein Fortschreiben bereits existierender Hilfsprogramme im Rahmen der Gemeinschaftspolitik seit Mitte der achtziger Jahre zu verstehen[15]. So war es angesichts des fortschreitenden Demokratisierungsprozesses Ende 1993/Anfang 1994 nur selbstverständlich, daß die letzten noch bestehenden Sanktionen[16] aufgehoben wurden[17] und ein umfassendes Kooperationsabkommen, einschließlich der mittlerweile üblichen Sicherungsklauseln bezüglich der Menschenrechte, Demokratie usw. anvisiert wurde. Beteiligten[18] zufolge, konnte die Union mit dieser gemeinsamen Aktion ihr außenpolitisches Profil stärken. Interessant mit

Blick auf das EU-Institutionengefüge war, daß die Mittel für die gemeinsame Aktion mit Ausnahme der Gehälter und Reisekosten für die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen und von der Kommission ausgewählten Mitarbeiter des "Europäischen Wahldienstes" aus dem Gemeinschaftshaushalt stammten und insoweit den üblichen Prozeduren unterlagen.

Die als gemeinsame Aktion deklarierte humanitäre Hilfe für Bosnien-Herzegowina dürfte das gerade durch die Vorgänge im ehemaligen Jugoslawien erheblich geschädigte Image der Zwölf kaum "aufpoliert" haben. Das Bemühen der Union, mehr Mittel für das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen bereit zu stellen und bei der Wiederherstellung bzw. Sicherung der Transportwege mitzuwirken, wurde in den Medien und der europäischen Öffentlichkeit als ein weiterer Beleg für die Unfähigkeit der Zwölf genommen, dem Blutvergießen Einhalt zu gebieten und lediglich als Mittel der eigenen Gewissensberuhigung im wohlhabenden und vorweihnachtlichen Westeuropa interpretiert[19]. Auch wenn man der Union die Ernsthaftigkeit ihres Anliegens unterstellt, so wurde der Wille, zumindest rasch humanitäre Hilfe zu leisten, dadurch unterhöhlt, daß die Mitgliedsregierungen sich nur sehr schleppend über die Finanzierung der gemeinsamen Aktion verständigen konnten. So enthält der Beschluß vom 8. November 1993 nur die Ankündigung, der Rat werde nach Vorlage eines Berichts der Präsidentschaft und der Kommission über das erforderliche Maßnahmenpaket die Frage seiner Finanzierung entscheiden. Sechs Wochen später verständigte sich der Rat dann auf das Gesamtvolumen der vorgesehenen Hilfe in einer Größenordnung von 48,3 Mio. ECU, die zur Hälfte aus noch nicht verbrauchten Gemeinschaftsmitteln und zur Hälfte durch Beiträge der Mitgliedstaaten aufzubringen war. Während die im EG-Haushalt festgestellten Mittel dann ihrer weiteren Zweckbestimmung zugeführt werden konnten (Kauf von Lastwagen und Brennstoff, Bereitstellung von Elektrizitätsgeneratoren für Krankenhäuser, Reparatur von Gas-, Wasser- und Elektrizitätsleitungen), zog sich die Entscheidung über die nationalen Beiträge endlos hin[20]. Sie schien als Einzelfall unlösbar, solange der Rat um einen Grundsatzbeschluß rang, wie die in Art. J.11 als operationelle Ausgaben deklarierten Kosten der GASP nach einem Schlüssel auf die Mitgliedstaaten umgelegt waren. Diese noch 1994 andauernde Kontroverse schmälerte zumindest in der Testphase die Handhabbarkeit des neuen Instruments der gemeinsamen Aktion. Im Falle Jugoslawiens ist sie nur als ein Ausschnitt des zweifellos sehr vielfältigen, wenn auch nicht unbedingt von Erfolg gekrönten Bemühens der Zwölf zu verstehen, an einer Friedenslösung mitzuwirken. So setzte man 1993 die Doppelstrategie von diplomatischen Vermittlungs- und Verhandlungsbemühungen mit den Konfliktparteien und einer Sanktions- bzw. ökonomischen Angebotspolitik fort, wobei eine besonders enge Absprache mit Rußland und den Vereinigten Staaten gesucht wurde. Basierend auf Vorarbeiten einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe versuchten die Zwölf neue Akzente zu setzen. Der von den Außenministern beider Länder entwickelte Kinkel-Juppé-Plan enthielt neben Vorschlägen für die Sicherung der Korridore

für die humanitäre Hilfe und die Situation in der Kraina, insbesondere Vorschläge zur Befriedung Bosnien-Herzegowinas[21]. Der dabei auffälligste und an die Adresse der Serben gerichtete Punkt war, zumindest ein Aussetzen, wenn nicht sogar Aufheben der Sanktionen in Aussicht zu stellen, als Gegenleistung für serbische Territorialverzichte. Wenngleich man sich im Bonner Auswärtigen Amt der Zustimmung Washingtons und Moskaus sicher glaubte[22], gab es sowohl seitens der amerikanischen Regierung[23], wie auch bei den Briten und bei den nichtserbischen Konfliktparteien Erstaunen über die deutsche Kurskorrektur[24]. Als weiteres konkretes Vorhaben begann sich in der zweiten Jahreshälfte der Wiederaufbau der Stadt Mostar abzuzeichnen. Der Umstand, daß die Bundesrepublik, historisch bedingt und gebremst durch die politische und verfassungsrechtliche Debatte über den Einsatz ihrer Streitkräfte außerhalb des Bündnisgebietes von 1993, eher passiv bleiben mußte, zugleich aber von ihren Partnern zu mehr sichtbarem Engagement angehalten wurde, dürfte wesentlich dazu beigetragen haben, daß die Stadt Mostar unter einem deutschen EU-Verwalter stehen wird.

Die Lage im Nahen Osten gehört zu den traditionellen Schwerpunktthemen der EPZ/GASP seit den siebziger Jahren[25]. Im Zuge des 1993 zwischen Israel und der PLO vereinbarten Autonomieabkommens für die ehemals besetzten Gebiete in Gaza und Jericho, präsentierten sich die Union und ihre Mitgliedstaaten stärker als in den Vormonaten als attraktiver Gesprächspartner für die beteiligten Parteien und zahlungskräftiger Mitwirkender an der Umsetzung der Beschlüsse. Die für 1994 anvisierte gemeinsame Aktion enthält konkrete Angebote für die vorläufige palästinensische Selbstverwaltung und die Durchführung von Wahlen in den autonomen palästinensischen Gebieten, wobei Projekte für Infrastrukturmaßnahmen im Gesundheitswesen und im Bereich Erziehung und Ausbildung in einer Größenordnung von 500 Mio. ECU für den Zeitraum 1994–1998 in Aussicht genommen werden. Wie auch bei anderen gemeinsamen Aktionen sahen sich die Zwölf in diesem Fall mit der Problematik konfrontiert, wie das auf Außenwirkung abzielende politische Signal europäischer Beiträge für den Nahost-Friedensprozeß unionsintern auf den Weg und mit der nötigen Substanz gefüllt werden konnte. In Fortsetzung ihrer bisherigen Stützungsmaßnahmen für die ehemals besetzten Gebiete präsentiert sich die Union allerdings schon jetzt als größter Geldgeber — ein Umstand, der seinen sichtbarsten Ausdruck darin fand, daß die EG den Vorsitz in der Arbeitsgruppe für regionale Wirtschaftsentwicklung während der Friedensverhandlungen führte.

Institutionen und Verfahren – Die GASP-Maschinerie entsteht

Flexibilität und Pragmatismus, typische Charakteristika der alten EPZ, waren auch für die Übergangsphase und erste Zeit der GASP kennzeichnend. So war zum 1. November 1993 die Eingliederung des EPZ-Sekretariats in das des Rates[26], etwa die Zuordnung der einzelnen Direktionen und ihrer Besetzung noch in vollem Gange. Gleiches gilt für die Ebene der Expertengruppen. Aus dem so

einfach anmutenden Ratsbeschluß, wonach die ehemaligen EPZ-Arbeitsgruppen in jene des Rates umgewandelt werden, entspann sich reichlich Diskussionsbedarf und Konfliktpotential. Als besonders groß erwies sich der Problemhaushalt immer dann, wenn es zu einem Themenbereich bereits bestehende EPZ-AG's und Ratsgruppen gab, die dann zusammengelegt und neu definiert werden mußten. Verständlicherweise gab es ein vielfaches Kräftemessen, insbesondere in den Administrationen der größeren Mitgliedstaaten zwischen der alten EPZ-Klientel, die ihre Besitzstände zu wahren suchte und jener für die EG-Außenbeziehungen zuständigen Beamten. Wer konnte, sollte, wen ersetzen? Wer sollte im Namen der nationalen Delegation das Wort ergreifen? Welche Art von Arbeitsteilung versprach sachgerecht zu sein? Im Vergleich dazu taten sich jene EPZ-Vertreter leichter, die auf die Fortexistenz ihres "Clubs" setzen konnten, weil keine entsprechenden Ratsgruppen existierten — etwa bei den horizontalen Themen Menschenrechte, Vereinte Nationen; mit ihrer Umbenennung ging allenfalls die Verpflichtung einher, in gemeinsamen Sitzungen mit anderen Ratsgruppen, die insbesondere Fragen der EG-Entwicklungspolitik betrafen, gemischte Themen zu erörtern. Wiederum andere — etwa die Arbeitsgruppen Drogenbekämpfung und Terrorismus — erhielten den Auftrag, nicht mehr ausschließlich im Rahmen der GASP tätig zu sein, sondern auch dem in Art. K 4 installierten Ausschuß in den Bereichen Justiz und Inneres Bericht zu erstatten. Einzig die frühere EPZ-AG justitielle Zusammenarbeit wurde mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages unmittelbar in der "dritten Säule" institutionell verankert.

Fusion/Umbenennung der EPZ-Arbeitsgruppen

Ständige Gruppen	fusioniert mit
Asien	– Asien (EPZ) – Asien (EG)
Mittel- und Osteuropa (zuständig für Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakische Republik, Slowenien (geplant), Tschechische Republik, Ungarn,)	– Osteuropa (EPZ) – Osteuropäische Länder (EG)
GUS-Länder (zuständig für Armenien, Aserbeidschan, Georgien, Kasachstan, Kyrgystan, Moldova, Rußland, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan, Weißrußland)	– Osteuropa (EPZ) – Gruppe "ehemalige UdSSR" (EG)
KSZE	– KSZE (EPZ) – Ad-hoc KSZE (EG)
Lateinamerika	– Lateinamerika (EPZ) – Lateinamerika (EG)

Fusion/Umbenennung der EPZ-Arbeitsgruppen	
Maschrik/Maghreb (zuständig für Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Mauretanien, Syrien, Tunesien)	– Europäisch-Arabischer Dialog (EPZ) – Mittelmeerländer (EG) – Euro-Arabischer Dialog (EG)
Naher Osten/Golf (zuständig für Golf-Staaten, Irak, Iran, Jemen, Oman, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate (Bahrain, Kuwait, Qatar))	– Naher Osten/Maghreb-Länder (EPZ) – Mittelmeerländer (EG) – Golfstaaten (EG)
Südosteuropa (zuständig für Albanien, Andorra, Malta, San Marino, Türkei, Zypern)	
Ad-hoc-Gruppen	fusioniert mit
Ad-hoc Ex-Jugoslawien (zuständig für die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugsoslawien)	
Friedensprozeß im Nahen Osten (zuständig für alle Fragen im Zusammenhang mit dem Friedensprozeß)	– Sonderkoordinierungsgruppe Friedensprozeß im Nahen Osten (EPZ)
Südafrika (zuständig für Durchführung der gemeinsamen Aktion)	– Afrika (EPZ) – Entwicklungsfragen (EG)
Sonstige ständige Gruppen	
Administrative Zusammenarbeit Afrika Drogenbekämpfung Harmonisierung Konventionelle Waffenexporte Konsularangelegenheiten Menschenrechte Nichtverbreitung chemischer und biologischer Waffen	Nukleare Nichtverbreitung Planungsstäbe Protokoll Sicherheit Telekommunikation Terrorismus UN Abrüstung Vereinte Nationen

Mit großem Elan, der allerdings durch knappe Finanzmittel und interne Kompetenzrangeleien gebremst wurde, ging man auch in der Kommission daran, die im Unionsvertrag verbrieften Rechte in der GASP durch institutionelle Vorkehrungen abzusichern. Sichtbarster Ausdruck war die Verselbständigung der alten EPZ-Einheiten innerhalb des Generalsekretariats in eine eigene Generaldirektion I A "Politische Außenbeziehungen"[27]. Sie soll mit einer Personalstärke im Endstadium von etwa 250 Bediensteten[28] die Kommission dazu befähigen, quasi analog zum Gemeinschaftsbereich ihr Initiativrecht im umfassenden Sinne zu nutzen, und die noch bestehenden und immer wieder beklagten Lücken der

GASP-Planungskapazitäten[29] beseitigen. Nicht alle Mitgliedsregierungen sehen diesen Trend mit Begeisterung. Das Schreckgespenst des "13. Mitglieds" oder eines entstehenden neuen Mini-Außenministeriums machte die Runde. Nicht nur die britische Regierung war bemüht, auf die "begrenzte" Rolle der Kommission in Fragen der Außenpolitik zu verweisen und einer Aufwertung der GASP-Einheit im Generalsekretariat das Wort zu reden[30]. Vergleicht man die Größenordnungen der GASP-Einheiten im Ratssekretariat und in der Kommission, so könnten die Gestaltungs- und Einflußmöglichkeiten zugunsten der letzteren ausfallen.

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für den angestrebten einheitlichen institutionellen Rahmen, die Definition der Zusammenarbeit zwischen dem Ausschuß der Ständigen Vertreter (AStV) und dem Politischen Komitee, war 1992 noch klärungsbedürftig geblieben[31]. Mit Wirksamwerden der neuen Vertragsbestimmungen verständigte sich der Rat immerhin auf die Abfolge der Treffen beider Gremien im Vorfeld seiner eigenen Tagungen[32]. Aufgabe des Politischen Komitees bleibt es, die für die Tagesordnung des Rates bestimmten GASP-relevanten Teile inhaltlich vorzubereiten und entsprechende Stellungnahmen für die Beratungen auf Ministerebene zur Verfügung zu stellen. Die Weiterleitung an den Rat erfolgt über den AStV, der ihm nützlich erscheinende Bemerkungen und Empfehlungen beifügen kann. In welchem Umfang und mit welchen inhaltlichen Akzenten dies geschieht, kann erst die weitere Praxis erweisen. Aus ihr ergeben sich dann auch Schlußfolgerungen für die Frage, ob sich der AStV letztlich mit einer eher technischen Koordinierungsrolle zufrieden gibt und die inhaltliche Arbeit dem Politischen Komitee weithin überläßt. Zu vermuten ist, daß sein Gewicht in dem Maße zunimmt, wie das "reine", d. h. diplomatische Instrumentarium der GASP mit Aktionsmöglichkeiten der ersten Säule des Unionsvertrages gekoppelt wird. Darüberhinaus kann bereits jetzt festgestellt werden, daß dem Ausschuß der Ständigen Vertreter in der höchst kontroversen Debatte über die Finanzierung der GASP vom Rat die Aufgabe übertragen wurde, einen entsprechenden Bericht über die Finanzierung der gemeinsamen Aktion und verbunden damit über die Grundelemente der Kostenfrage übertragen wurde[33]. Des weiteren sind die Ständigen Vertreter auch insofern in den GASP-Informationsfluß in der Sache eingebunden, als sie ebenso wie das Politische Komitee über die Arbeit der Expertengruppen informiert werden. Angesichts der Materialfülle und der sich aus den anderen Materien des Unionsvertrages ergebenden Arbeitsbelastung dürfte sich der von einigen EPZ-Insidern gefürchtete Gestaltungsanspruch und "Zugriff" des AStV (noch) nicht wirksam entfalten. Schließlich wird das Verhältnis zwischen beiden Gremien und seinen Mitgliedern von persönlichen Bindungen bzw. Rivalitäten bestimmt sowie deren jeweiligem "Zugang" zur politischen Spitze. Üblicherweise wird für den Politischen Direktor eine besondere "Nähe" zu seinem Außenminister konstatiert, die ihm entsprechende Einflußmöglichkeiten sichert. Zugleich wird die auch schon in der EPZ gehandhabte Praxis fortgeführt, daß die Politischen Direktoren am Rande der Ratstagungen zusammentreten und im Bedarfsfall ad hoc von den Ministern gebeten werden können,

entsprechende Stellungnahmen zu aktuellen Entwicklungen des internationalen Geschehens abzugeben.

Für viele nicht überraschend blieb die in Art. J.3 vorgesehene Möglichkeit, bei der Durchführung gemeinsamer Aktionen den Konsens durch Mehrheitsentscheidungen zu ersetzen und auf diese Weise die interne Beschlußfassung effizienter zu gestalten, ungenutzt. Bestätigt sehen dürfen sich jene, die in den komplizierten Verfahrensbestimmungen eine "verdeckte Einstimmigkeit"[34] vermuten und der Überzeugungskraft der eigenen Worte mehr Gewicht als einem prozeduralen Hebel verleihen wollen[35]. Wenig erkennbar ist gegenwärtig auch von dem bei Vertragsunterzeichnung in Maastricht erklärten Willen der Regierungen, "positive Enthaltung"[36] zu üben, d.h. GASP-Beschlüsse dann nicht zu blockieren, wenn bereits eine qualifizierte Mehrheit erkennbar ist. Werden die Zwölf mit diesem Verhalten ihren eigenen Zielvorgaben und den mit der GASP verknüpften Erwartungen gerecht? Oder ändern sich Außenministerien und die dort Verantwortlichen ernsthaft erst unter dem Druck großer internationaler Krisen — eine zweifelhafte Option.

Anmerkungen

1 Art. J.2,2 des Vertrages über die Europäische Union.

2 Art. J.2,1 des Vertrages über die Europäische Union.

3 Bulletin der EG 7/8 (1993), S. 108 f.

4 Bulletin der EG 3 (1993), S. 81.

5 S. etwa jene Stellungnahmen zur innenpolitischen Situation in Estland, Bulletin der EG 7/8 (1993), S. 108 oder zu den Entführungen in der Türkei durch die PKK, ebd., S. 109.

6 So auch in den Allgemeinen Zielen der GASP in Art. J.1,2 des Vertrages über die Europäische Union verankert.

7 Vgl. Teil 1 des Londoner Berichts v. 13.10. 1981, Text in: Auswärtiges Amt (Hrsg.): Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ). Auf dem Weg zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Dokumentation, 9. Auflage, Bonn 1992, S. 66.

8 Zur Genese und Bewertung der gemeinsamen Aktion in Art. J.3 vgl. grundsätzlich Regelsberger, Elfriede: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/92, S. 231–244.

9 Vgl. die Schlußfolgerungen des Vorsitzes: Bulletin der EG 10 (1993), S. 8 f.

10 Art. J.1,3.

11 Beschluß 93/603/GASP des Rates über eine gemeinsame Aktion zur Unterstützung der Beförderung der humanitären Hilfe in Bosnien-Herzegowina, ABl. L 286 v. 20.11. 1993; Beschluß 93/604/GASP des Rates über eine gemeinsame Aktion zur Entsendung von Beobachtern zu den Parlamentswahlen in der Russischen Föderation, ABl. L 286 v. 20.11.1993; Beschluß 93/678/GASP des Rates über eine gemeinsame Aktion zur Unterstützung des demokratischen Übergangs unter Beteiligung der verschiedenen Rassen in Südafrika, ABl. L 316 v. 17.12.1993; Beschluß 93/728/GASP des Rates über eine gemeinsame Aktion betreffend die Eröffnungskonferenz für den Stabilitätspakt, ABl. L 339 v. 31.12.1993; Beschluß 93/729/GASP des Rates zur Ergänzung der gemeinsamen Aktion zur Unterstützung der Beförderung der humanitären Hilfe in Bosnien-Herzegowina, ABl. L 339 v. 31.12.1993.

12 S. auch den Beitrag von Lippert, Barbara:

EU-Politik gegenüber Mittel- und Osteuropa und der GUS, in diesem Band.

13 Ebd.

14 Vgl. Empfehlung des Europäischen Parlaments, ABl. C 342 v. 20. 12. 1993.

15 S. Holland, Martin: Plus ça change. The European Union joint action in South Africa, CEPS Working Paper No. 57, Brüssel 1994.

16 Verbot jeder neuen Zusammenarbeit im Nuklearbereich und Verbot des Exports von sensibler Ausrüstung für die Polizei und die Streitkräfte.

17 Erklärung der Europäischen Union v. 10. 12. 1993, Bulletin der EG 12 (1993), S. 133.

18 Holland, Martin: CFSP joint action in South Africa, in: CFSP-Forum, Newsletter of the Institut für Europäische Politik (IEP) 3 (1994), S. 45 f.

19 So sprach die Süddeutsche Zeitung v. 24. 11. 1993 von einer "Art von Adventskosmetik".

20 Agence Europe v. 28./29. 12. 1993.

21 Vgl. Bulletin d'informations v. 23. 11. 1993; Le Monde v. 24. 11. 1993.

22 So Generalanzeiger v. 27./28. 11.1993.

23 So die Berichterstattung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 29. 11. 1993; Agence Europe v. 22./23. 11. 1993.

24 Vgl. ebd.

25 Vgl. eine Übersicht bei Landgraf, Martin: The impact of the second Gulf war on the Middle Eastern policy of the European Union, in: ORIENT 35 (1) 1994, S. 81–94.

26 Ein Organigramm vorläufigen Charakters mit Stand Juli 1994 enthält: CFSP Forum, Newsletter of the Institut für Europäische Politik 3 (1994).

27 Ein vorläufiges Organigramm findet sich in: CFSP Forum, Newsletter of the Institut für Europäische Politik 1 (1994).

28 Vgl. Ginsberg, Roy H.: Thoughts on the Commission, in: ebd.

29 Vgl. u. a. Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union, Gütersloh 1994, S. 47.

30 Vgl. den hierfür einschlägigen Artikel des britischen Außenministers: Hurd, Douglas: Developing the Common Foreign and Security Policy, in: International Affairs 3 (1994), S. 421–428, insb. S. 427.

31 Vgl. Regelsberger, Elfriede: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93, S. 223–232.

32 Das Politische Komitee trifft sich im Prinzip in der einer Ratstagung vorausgehenden Woche am Sitz des Rates und zeitlich vor den wöchentlichen Sitzungen des AStV.

33 Agence Europe v. 28./29. 12. 1993 und Agence Europe v. 7./8. 3. 1994.

34 Läufer, Thomas: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Ziele und Verfahren in einer Europäischen Union, in: Laschet, Armin/Pappert, Peter (Hrsg.): Ein Kontinent im Umbruch. Perspektiven für eine europäische Außenpolitik, Berlin und Frankfurt 1993, S. 57–75; hier S. 69.

35 So demonstrativ Hurd, Douglas, a. a. O., S. 422.

36 So Weidenfeld, Werner, a. a. O. S. 47.

Weiterführende Literatur

Auswärtiges Amt (Hrsg.): Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ). Auf dem Weg zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), 9. Auflage, Bonn 1992.

CFSP-Forum Newsletter of the Institut für Europäische Politik 1–3 (1994), erscheint vierteljährlich.

Kühnhardt, Ludger/Pöttering, Hans-Gert: Weltpartner Europäische Union, Zürich 1994.

Monar, Jörg/Ungerer, Werner/Wessels, Wolfgang: The Maastricht Treaty on European Union. Legal Complexity and Political Dynamic, Brüssel 1993.

Regelsberger, Elfriede (Hrsg.): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Profilsuche mit Hindernissen, Bonn 1993.