

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

ELFRIEDE REGELSDERGER

Die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union (EU) wurde mit den Terroranschlägen auf die Vereinigten Staaten vom 11. September einer unerwarteten und harten Prüfung unterzogen. Ungeachtet einiger Defizite bei der Definition und Implementation einer kohärenten Gesamtstrategie¹ und – nicht neuer – Alleingänge einiger Europäer² außerhalb des Rahmens der Fünfzehn³, gelang es sehr schnell, gemeinsam uneingeschränkte Solidarität mit dem amerikanischen Volk und seiner Regierung zu demonstrieren⁴ und ein umfassendes Paket von Maßnahmen zu entwickeln und erfolgreich umzusetzen. Auch in den weiteren Beratungen bis in das Jahr 2002 hinein blieb die Beantwortung der Frage von zentraler Bedeutung, wie Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) effizient zur Abwehr dieser Bedrohung für Europa eingesetzt werden können und hierfür gegebenenfalls erneut reformiert bzw. ausgebaut werden müssen.⁵

Der vom Europäischen Rat auf seiner Sondersitzung vom 21. September 2001 verabschiedete Aktionsplan⁶ als Antwort auf den internationalen Terrorismus enthielt zahlreiche Einzelmaßnahmen mit dem dreifachen Ziel: Stärkung der Solidarität und Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten; Ausbau der EU-Strategien zur Bekämpfung des Terrorismus, insbesondere dessen Finanzierung und Abwehr terroristischer Bedrohungen durch den Einsatz biologischer und chemischer Waffen; Aufbau internationaler Koalitionen gegen den Terrorismus, insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen wie im Rahmen der EU-Abkommenspolitik und der politischen Dialoge mit Drittstaaten und Staatengruppen. Besonderes Augenmerk richtete die EU dabei u.a. auf die Intensivierung ihrer Beziehungen zu den Nachbarstaaten Afghanistans (u.a. Iran, Pakistan⁷) sowie auf den politischen und ökonomischen Wiederaufbau Afghanistans nach dem Ende des Taliban-Regimes. Zwar war Ende 2001 die insbesondere von der belgischen Präsidentschaft erhoffte⁸ militärische Einsatzfähigkeit für eine entsprechende Präsenz der EU in Afghanistan noch nicht gegeben⁹; doch haben die EU und ihre Mitgliedstaaten für den politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau des Landes beträchtliche finanzielle Mittel bereitgestellt. Mit der Ernennung des deutschen Diplomaten Klaus-Peter Kläiber zum Sonderbeauftragten für Afghanistan im Dezember 2001, der vermittelnd vor Ort die Wiederherstellung einer politischen Ordnung des Landes unterstützen soll,¹⁰ wurde erneut mehr Präsenz und die politische Gestaltungsrolle der GASP demonstriert. Zugleich bestätigt das zeitlich befristete und nur auf sechs Monate angelegte Mandat für den ersten Afghanistan-

DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

Bbeauftragten, der zum 1.7.2002 durch den Spanier Vendrell abgelöst wurde, bekannte Strukturprobleme, wie etwa die mangelnde finanzielle Ausstattung der GASP durch Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt bzw. die im Kreis der Fünfzehn umstrittene Praxis von Mischfinanzierungen aus EU-Geldern und nationalen Beiträgen des den Sonderbeauftragten stellenden Mitgliedstaates.¹¹

Übersicht zu den Sonderbeauftragten 2001/2002

Funktion	Name	Ernennung	Dauer des Mandats
Sonderbeauftragter für die afrikanische Region der Großen Seen	Aldo Ajello	am 25.03.1996 Gemeinsame Aktion 1996/250/GASP ABl. L 87 (04.04.1996)	verlängert bis 31.12.2002 durch Gemeinsame Aktion 2001/876/GASP ABl. L 326 (11.12.2001)
Sonderbeauftragter für den Nahost-Friedensprozess	Miguel Ángel Moratinos	am 25.11.1996 Gemeinsame Aktion 1996/676/GASP ABl. L 315 (04.12.1996)	verlängert bis 31.12.2002 durch Gemeinsame Aktion 2001/800/GASP ABl. L 303 (20.11.2001)
Berater für das Hilfsprogramm zur Unterstützung der Palästinensischen Autonomiebehörde bei ihren Bemühungen zur Bekämpfung terroristischer Aktivitäten	Niels Eriksson	am 29.04.1997 Gemeinsame Aktion 1997/289/GASP ABl. L 120 (12.05.1997)	verlängert bis 31.05.2002 durch Beschluss des Rates 1999/440/GASP ABl. L 171 (07.07.1999)
Sonderbeauftragter für die Funktion des Koordinators für den Stabilitätspakt für Südosteuropa	Bodo Hombach	am 29.07.1999 Gemeinsame Aktion 1999/253/GASP ABl. L 201 (31.07.1999)	gilt bis 31.12.2002
	Nachfolger: Erhard Busek	am 19.12.2001 Gemeinsame Aktion 2001/915/GASP ABl. L 337 (20.12.2001)	
Sonderbeauftragter in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien	François Léotard	am 29.06.2001 Gemeinsame Aktion 2001/492/GASP ABl. L 180 (03.07.2001)	endete am 28.02.2002
	Nachfolger: Alain Le Roy	am 29.10.2001 Gemeinsame Aktion 2001/760/GASP ABl. L 287 (31.10.2001)	
Sonderbeauftragter in Afghanistan	Klaus-Peter Klaiber	am 10.12.2001 Gemeinsame Aktion 2001/875/GASP ABl. L 326 (11.12.2001)	gilt bis 31.12.2002
	Nachfolger: Francesc Vendrell	am 25.06.2002 Gemeinsame Aktion 2002/496/GASP ABl. L 167 (26.06.2002)	
Sonderbeauftragter in Bosnien und Herzegowina	Lord Ashdown	am 11.03.2002 Gemeinsame Aktion 2002/211/GASP ABl. L 70 (13.03.2002)	nicht festgelegt
Missionsleiter/Polizeichef der Polizeimission der Europäischen	Sven Christian Frederiksen	am 11.03.2002 Beschluss des Rates	vom 01.01.2003 bis 31.12.2005

Themen- und Instrumentenvielfalt

Die für 2000 konstatierte¹² thematisch dichte und inhaltlich detaillierte GASP-Politik setzte sich 2001 fort und weist insbesondere im Bereich der Demarchenpolitik und der politischen Dialoge ein deutliches Wachstum auf.¹³

Übersicht zu den GASP-Aktivitäten

gemeinsame Strategien	0
gemeinsame Aktionen, inkl. Folgebeschlüsse	19
gemeinsame Standpunkte	20
Beschlüsse zu institutionellen Fragen der GASP	6
Abkommen mit Drittstaaten (gem. Art. 24 EUV)	2
Erklärungen	196
Demarchen	442
politischer Dialog	306
gemeinsame Berichte der Missionschefs der Mitgliedstaaten aus Drittländern	278

Quellen: <http://ue.eu.int/pesc>; Jahresbericht des Rats an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, einschließlich der finanziellen Auswirkungen für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften – 2001 (Ratsdokument 7330/02).

Hingegen verzichteten die Fünfzehn 2001 auf weitere gemeinsame Strategien. Nach der massiven Kritik am Nutzen des mit dem Amsterdamer Vertrag neu eingeführten Instruments, beschloss der Rat neue Leitlinien, die u.a. den Wert einer gemeinsamen Strategie an ihrem zusätzlichen Nutzen, vor allem für das Kohärenzgebot, festmachen, sowie verglichen mit anderen Instrumenten, konkrete und kontrollierbare Zielvorgaben fordern und – basierend auf entsprechenden Untersuchungen des Hohen Vertreters und der Kommission – eine alljährlich im Januar zu erfolgende Überprüfung des Instruments im Rat vorsehen.¹⁴

Gemeinsame Aktionen

Gemeinsame Aktionen haben traditionell Themen zum Gegenstand, die von prioritärer Bedeutung für die Fünfzehn sind und ihre Politik besonders prägnant und sichtbar zum Ausdruck bringen sollen. Wie im Vorjahr traf dies für den Nahen Osten, die Region der Großen Seen und den westlichen Balkan zu, wobei die in den gemeinsamen Aktionen deklarierten Schritte durch eine Fülle weiterer Maßnahmen ergänzt werden. Dies betraf im Falle des sich weiter verschärfenden Nahostkonflikts etwa die regen Vermittlungsbemühungen des Sonderbeauftragten Moratinos wie des Hohen Vertreters und des Ratsvorsitzes gegenüber den Konfliktparteien sowie zusammen mit den Vereinigten Staaten, Russland und den Vereinten Nationen und die mehrfach in Erklärungen geäußerten Grundelemente der europäischen Nahostpolitik. Diese hält u.a. weiterhin an der Palästinensischen Autonomiebehörde und Präsident Arafat als dem rechtmäßig gewählten Führer fest und kritisiert die israelische Politik der Zerstörung der mit erheblichen europäischen Mitteln errichteten palästinensischen Infrastruktur öffentlich. Die Weiterführung der EU-Partnerschaft mit den südlichen Mittelmeeranrainern ist ebenfalls

DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

ein Kernelement der europäischen Stabilisierungsanstrengungen und konnte unter belgischem Vorsitz mit der Ministerkonferenz Barcelona IV sichergestellt werden. Das Treffen fand in Anwesenheit von Vertretern der syrischen und libanesischen Regierung statt, die im Jahr zuvor ihre Teilnahme – ebenso wie Libyen (2000 und 2001) – verweigert hatten,¹⁵ und wurde unter der in den Europa-Mittelmeer-Beziehungen besonders ambitionierten spanischen Präsidentschaft mit einem Außenministertreffen im April 2002 fortgesetzt, das allerdings unter den sich verschlechternden Bedingungen im Nahen Osten litt.¹⁶

Gemeinsame Aktionen im Jahr 2001 (gesamt: 12)

Gegenstand	Datum	Bezeichnung	Fundstelle
<i>Afghanistan:</i>			
Ernennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union in Afghanistan	10.12.2001	01/875/GASP	L 326 (11.12.2001)
<i>Friedensprozess im Nahen Osten:</i>			
Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für den Nahost-Friedensprozess	19.11.2001	01/800/GASP	L 303 (20.11.2001)
<i>Georgien:</i>			
Beitrag der Europäischen Union zur Stärkung der Fähigkeit der georgischen Behörden, die OSZE-Beobachtermission an der Grenze der Republik Georgien mit der Tschetschenischen Republik der Russischen Föderation zu unterstützen und zu schützen	26.07.2001	01/568/GASP	L 202 (27.07.2001)
<i>institutionelle Aspekte:</i>			
Einrichtung eines Instituts der Europäischen Union für Sicherheitsstudien	20.07.2001	01/554/GASP	L 200 (25.07.2001)
Einrichtung eines Satellitenzentrums der Europäischen Union	20.07.2001	01/555/GASP	L 200 (25.07.2001)
<i>Region der Großen Seen:</i>			
Unterstützung der Europäischen Union bei der Schaffung einer vorübergehenden multinationalen Sicherheitspräsenz in Burundi	19.11.2001	01/801/GASP	L 303 (20.11.2001)
Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für die afrikanische Region der Großen Seen	10.12.2001	01/876/GASP	L 326 (11.12.2001)
<i>Südossetien:</i>			
Beitrag der Europäischen Union zum Konfliktbelegungsprozess in Südossetien	29.10.2001	01/759/GASP	L 286 (30.10.2001)
<i>Südosteuropa:</i>			
Ernennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für die Funktion des Koordinators für den Stabilitätspakt für Südosteuropa	19.12.2001	01/915/GASP	L 337 (20.12.2001)
<i>Westlicher Balkan:</i>			
Ernennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien	29.06.2001	01/492/GASP	L 180 (03.07.2001)
Ernennung des Sonderbeauftragten der Europäischen Union in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien	29.10.2001	01/760/GASP	L 287 (31.10.2001)
Verlängerung des Mandats der Überwachungsmission der Europäischen Union	29.11.2001	01/845/GASP	L 315 (01.12.2001)

Quelle: Generalsekretariat des Rates, Brüssel, 14. Januar 2002; EUR-Lex-Website, Europäische Gemeinschaften, 1998-2001.

Die auf Afrika bezogenen gemeinsamen Aktionen spiegeln das Engagement der EU bei der Befriedung der Konflikte in der Region der Großen Seen wider. Der seit 1996 amtierende EU-Sonderbeauftragte Ajello leistet zusammen – mit den Vereinten Nationen und der Organisation der Afrikanischen Einheit – Unterstützungsdienste, insbesondere für die unter den Kriegsfolgen leidenden Länder Demokratische Republik Kongo und Burundi.¹⁷ Daneben äußern sich die Fünfzehn regelmäßig zur politischen Lage in den AKP-Staaten. Nach Ansicht Kommissar Pattens kommen die im Rahmen der EU-Abkommenspolitik möglichen Sanktionsmechanismen, insbesondere im Fall von schweren Menschenrechtsverletzungen, zu selten zur Anwendung.¹⁸ Die Dialogverpflichtungen wurden aufrechterhalten und ausgebaut, sowohl im Rahmen der 2000 neu etablierten Konferenzen mit sämtlichen Staaten des Kontinents, die im Oktober 2001 in eine erste Außenministertagung mündeten,¹⁹ als auch gegenüber den Regionalisierungsbemühungen von Staatengruppen, wie der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC) oder der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWACS).²⁰

Im Rahmen des von der EU verfolgten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses gegenüber den Staaten im westlichen Balkan dienen die gemeinsamen Aktionen im Wesentlichen der Ernennung von Sonderbeauftragten und der Erneuerung der EU-Überwachungsmission – beides Instrumente, um unmittelbar vor Ort Präsenz und Engagement zu demonstrieren. Sie werden ergänzt um zahlreiche weitere konkrete Maßnahmen, wie etwa Vorschläge der EU für die politische Verfasstheit von Montenegro und der Bundesrepublik Jugoslawien²¹ oder den Abschluss eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens der EU mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien²².

Die gemeinsamen Aktionen zur Überführung des früheren WEU-Instituts für Sicherheitsstudien in den EU-Rahmen sowie des WEU-Satellitenzentrums im spanischen Torrejón muten wegen ihres GASP-internen institutionellen Charakters deshalb in der Auflistung eher fremd an.

Gemeinsame Standpunkte und Erklärungen

Mit dem Instrument des gemeinsamen Standpunkts verfolgt die EU üblicherweise eine Positionsbestimmung gegenüber geografisch weiter entfernten Staaten, insbesondere in Afrika, oder zu spezifischen Themen (Internationaler Strafgerichtshof, Terrorismus). Ferner dient es – wie etliche Beschlüsse 2001 zeigen – der EU-Sanktionspolitik.²³

Das Bemühen der EU um Konfliktprävention²⁴ bzw. Eindämmung und Befriedung äußert sich schließlich in einer Vielzahl von offiziellen oder vertraulich behandelten Stellungnahmen, letztere gerade zu Fragen von Menschenrechtsverletzungen²⁵ und zur Absicherung europäischer Positionen bei Verhandlungen im UN-Rahmen²⁶. Die Deklarationspolitik der Fünfzehn findet dabei bereits in zwei Dritteln der Fälle die Zustimmung der Beitrittskandidaten, die sich 2001 bei 129 der 196 Verlautbarungen dem *acquis* anschlossen.²⁷ Das außenpolitische Engagement der EU war ferner von einer vor allem unter schwedischer Präsidentschaft intensivierte Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und der OSZE gekennzeich-

DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

net. In den GASP-internen Beratungen nahm die Definition von Grundsätzen einzelner Politikfelder und Maßnahmen breiten Raum ein: 2001 etwa zur Wahlbeobachtung, wo die Fünfzehn ausdrücklich die Standpunkte des Europäischen Parlaments berücksichtigt wissen wollen und für den Einsatz erfahrener Parlamentarier als Chefbeobachter plädieren,²⁸ sowie zur Optimierung der der EU insgesamt zur Krisenbewältigung zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, die von Kommission und Rat gleichermaßen gefordert wurden.²⁹

Gemeinsame Standpunkte im Jahr 2001 (gesamt: 20)

Gegenstand	Datum	Bezeichnung	Fundstelle
Afghanistan	22.01.2001	01/56/GASP	L 21 (23.01.2001)
weitere restriktive Maßnahmen gegen die Taliban und Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 96/746/GASP	26.02.2001	01/154/GASP	L 57 (27.02.2001)
restriktive Maßnahmen gegen die Taliban und Änderung der Gemeinsamen Standpunkte 96/746/GASP, 2001/56/GASP und 2001/154/GASP	05.11.2001	01/771/GASP	L 289 (06.11.2001)
Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten in Afrika	14.05.2001	01/374/GASP	L 132 (15.05.2001)
Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Diamanten als Beitrag zur Verhütung und Beilegung von Konflikten	29.10.2001	01/758/GASP	L 286 (30.10.2001)
Verlängerung des Gemeinsamen Standpunkts 1999/206/GASP hinsichtlich des Waffenembargos gegen Äthiopien und Eritrea	19.03.2001	01/215/GASP	L 80 (20.03.2001)
Bekämpfung des Terrorismus	27.12.2001	01/930/GASP	L 344 (28.12.2001)
Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus	27.12.2001	01/931/GASP	L 344 (28.12.2001)
Verlängerung des Gemeinsamen Standpunkts 96/635/GASP betreffend Birma/Myanmar	09.04.2001	01/284/GASP	L 99 (10.04.2001)
Verlängerung und Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 96/635/GASP betreffend Birma/Myanmar	29.10.2001	01/757/GASP	L 286 (30.10.2001)
Internationaler Strafgerichtshof	11.06.2001	01/443/GASP	L 155 (12.06.2001)
Beteiligung der Europäischen Union an der Organisation für die Entwicklung der Energiewirtschaft auf der koreanischen Halbinsel (KEDO)	06.12.2001	01/869/GASP	L 325 (08.12.2001)
restriktive Maßnahmen gegen Liberia	07.05.2001	01/357/GASP	L 126 (08.05.2001)
Bekämpfung der Verbreitung ballistischer Raketen	23.07.2001	01/567/GASP	L 202 (27.07.2001)
Nigeria	14.05.2001	01/373/GASP	L 132 (15.05.2001)
Unterstützung der Umsetzung der Waffenstillstandsvereinbarung von Lusaka und des Friedensprozesses in der Demokratischen Republik Kongo durch die EU und Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 1999/728/GASP	29.01.2001	01/83/GASP	L 29 (31.01.2001)
Ruanda	19.11.2001	01/799/GASP	L 303 (20.11.2001)
Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 2000/696/GASP zur Aufrechterhaltung von spezifischen restriktiven Maßnahmen gegen Herrn Milosevic und Personen seines Umfelds und Aufhebung des gemeinsamen Standpunkts 98/725/GASP	26.02.2001	01/155/GASP	L 57 (27.02.2001)
Verbot einer Visaerteilung für Extremisten in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien	16.07.2001	01/542/GASP	L 194 (18.07.2001)
Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 96/184/GASP betreffend Waffenexporte in das ehemalige Jugoslawien und des Gemeinsamen Standpunkts 98/240/GASP betreffend restriktive Maßnahmen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien	08.10.2001	01/719/GASP	L 268 (09.10.2001)

Quelle: Generalsekretariat des Rates, Brüssel, 14. Januar 2002; EUR-Lex-Website, Europäische Gemeinschaften, 1998-2001.

Erklärungen der Europäischen Union und Erklärungen des Vorsitzes im Namen der EU im Jahr 2001 (ohne die Erklärungen des Europäischen Rats)

Gegenstand	Anzahl	Gegenstand	Anzahl
Afghanistan	4	Kirgisistan	1
Afghanistan und Usbekistan	1	Kolumbien	5
Ägypten	1	Komoren	1
Andorra/Internationaler Strafgerichtshof	1	Kongo, Demokratische Republik	5
Angola	2	Koreanische Halbinsel	1
Argentinien	1	Kroatien	1
Äthiopien und Eritrea	3	Lettland	1
Bahrain	1	Madagaskar	1
Bangladesch	2	Mauretanien	1
Belarus	6	Mazedonien, ehem. jugoslaw. Republik	11
Belize	1	Mexiko	4
Benin	1	Moldau	1
Bhutan und Nepal	1	Myanmar	2
Bolivien	1	Myanmar (Birma)	1
Bosnien und Herzegowina	10	Naher Osten	2
Burundi	5	Naher und Mittlerer Osten	3
Chile	1	Namibia	1
China	1	Nepal	4
Côte d'Ivoire	2	Nicaragua	3
Eritrea	1	Nigeria	1
Fidschi	2	Osttimor	1
Friedensnobelpreis	2	Pakistan	2
Georgien	3	Palästinensische Gebiete	1
Ghana	1	Papua-Neuguinea	1
Guatemala	1	Peru	3
Guatemala/Belize	1	Philippinen	3
Guinea	1	Russische Föderation	3
Guinea, Liberia und Sierra Leone	1	Simbabwe	1
Haiti	4	Somalia	1
Honduras	1	Sri Lanka	1
Indien	2	Sudan	2
Indien/Pakistan	4	Tadschikistan	1
Indonesien	4	Tansania, Vereinigte Republik	1
Iran	3	Togo	3
Israel	2	Tschad	1
Israel und Palästinensische Gebiete	6	Türkei	2
Jugoslawien, Bundesrepublik	10	Turkmenistan	1
Jugoslawien, Bundesrepublik/Bosnien und Herzegowina	1	Uganda	1
Jugoslawien, Bundesrepublik (Kosovo)	6	Ukraine	2
Jugoslawien, Bundesrepublik, u. ehem. jugoslaw.		Unterstützung von Folteropfern	1
Republik Mazedonien	4	Vereinigte Staaten	2
Kambodscha	2	Vereinte Nationen	1
Kap Verde	1	Zentralafrikanische Republik	1
Kenia/Sudan	1	Zypern	1
Gesamt:		196	

Quelle: Bulletin EU 1-12 (2001).

Reformbedarf und erste Vorschläge

Die von den Fünfzehn erzielten Ergebnisse sind weiterhin das Produkt konsensu-aler Entscheidungsprozesse, während die seit dem Amsterdamer Vertrag mögliche Ausdifferenzierung hin zu Mehrheitsbeschlüssen toter Buchstabe bleibt. Vor dem Hintergrund des bevorstehenden Anwachsens der Mitgliedstaaten in der GASP, der mit der EU-Erweiterung und den Erfahrungen des 11. September nochmals akzentuierten Herausforderungen an eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik sowie bekannter Strukturdefizite der GASP – etwa dem System der rotierenden Präsidentschaft – mehrten sich ab Ende 2001 die Stimmen jener, die für neuerliche Reformüberlegungen plädieren. Die Frage, wie die EU der Rolle einer global agie-

renden „Macht“³⁰ besser gerecht werden kann, wird dabei mit Vorschlägen unterschiedlicher Reichweite beantwortet.³¹

Die von britischer und französischer Seite lancierte Idee eines für die Außenvertretung der EU zuständigen, auf fünf Jahre gewählten Präsidenten des Europäischen Rats stößt nicht nur bei den traditionellen Integrationsbefürwortern auf Skepsis. Sie müsste auch hinsichtlich der künftigen Stellung des Hohen Vertreters für die GASP präzisiert werden, die nach überwiegender Meinung gestärkt werden sollte.³² Hierbei gibt es Überlegungen zu einer bloßen besseren institutionellen Ausstattung seines Stabes im Generalsekretariat und zu einem formalen Initiativrecht in der GASP, wie auch das institutionelle Gefüge stärker beeinflussende und Vertragsänderungen erforderlich machende Vorschläge einer deutlichen Aufwertung der 1999 geschaffenen und seither von ihrem ersten Amtsinhaber Solana überaus erfolgreich wahrgenommenen Funktion. Diese betreffen etwa die insbesondere auch von deutscher Seite favorisierte Personalunion von Hohem Vertreter und dem für die GASP zuständigen Mitglied der Europäischen Kommission. Sie könnte unter den Aspekten der Einheitlichkeit und Sichtbarkeit nach außen Vorteile bieten und zu mehr Effizienz im internen Zusammenwirken der bislang getrennten und zuweilen in Konkurrenz stehenden Ämter führen. Zugleich stellen sich mit einer solchen, von den direkt Betroffenen bisher mit erheblicher Skepsis aufgenommenen³³ Option zahlreiche und integrationspolitisch nicht unbedeutende Fragen, wie die nach der tatsächlichen „Ansiedlung“ der fusionierten Ämter – in der Kommission oder beim Rat – und des künftigen Ernennungsverfahrens. Sie wurden von den Verfechtern des „Doppelhut“-Konzepts bisher jedoch noch nicht beantwortet.

Andere Vorschläge haben eine Abkehr von der rotierenden Präsidentschaft im Visier: Gedacht wird dabei wiederum an den Hohen Vertreter für die GASP, der zumindest im Außenverhältnis das Profil der vielen und alle sechs Monate wechselnden „Gesichter“ der EU-Sprecher schärfen könnte – vorausgesetzt die EU statet sich, wie gegenwärtig, mit einer entsprechenden Persönlichkeit aus. Diese könnte konsequenterweise auch den Vorsitz im Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen³⁴ übernehmen und somit auch in den internen Arbeitsabläufen – etwa vor dem Hintergrund des dänischen Opt-out in Verteidigungsfragen und seinen Folgen für die Wahrnehmung der dänischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2002 – mehr Kontinuität und Effizienz gewährleisten. Vielleicht wäre ein solchermaßen neutralerer Vorsitz auch besser geeignet, das Entscheidungsverfahren zu straffen und die Anwendung von Mehrheitsentscheidungen, deren weitere vertragliche Ausdehnung, auch auf Fragen der ESVP, im Übrigen von einigen Regierungen, etwa der deutschen, befürwortet wird, ernsthafter in Erwägung zu ziehen. Eine mehrere Jahre dauernde Wahlpräsidentschaft eines einzigen Landes oder eine über zwei bis drei Jahre ausgedehnte Teampräsidentschaft einer Staatengruppe³⁵ sind derzeit ebenfalls in der Diskussion, wobei jede Option an die höchst sensible Problematik des Verhältnisses von großen und kleinen Mitgliedstaaten stößt und – wie die Debatte im Vorfeld und während des Europäischen Rats von Sevilla gezeigt hat – derzeit nicht konsensfähig ist.

Konfliktstoff dürften ferner Fragen nach einer erweiterten parlamentarischen Kontrolle und Mitwirkung in GASP und ESVP bergen, wobei eine stärkere Einbeziehung des Europäischen Parlaments, insbesondere seines außenpolitischen Ausschusses, rasch und ohne Vertragsänderung etwa über eine noch stärkere Kontaktpflege seitens des Hohen Vertreters geleistet werden könnte. Zu denken wäre auch an eine bisher im EU-Vertrag nicht vorgesehene Rolle des Parlaments bei GASP-Maßnahmen, die nicht oder nicht ausschließlich aus dem Gemeinschaftshaushalt, sondern über Beiträge der Mitgliedstaaten gedeckt werden. In dem Maße, wie sich die ESVP des Einsatzes nationaler Streitkräfte und nationaler Budgets bedient, wächst auch der Bedarf an einer stärkeren Einbindung der nationalen Parlamente, die allerdings nicht eine weitere institutionelle Komplexität und Konkurrenz zum Europäischen Parlament erzeugen sollte.

Die Zeit bis zu der für 2004 geplanten Regierungskonferenz lässt eine Intensivierung und weitere Diversifizierung der Debatte erwarten, wobei der Arbeit des 2002 installierten Verfassungskonvents erhebliche Bedeutung zukommen dürfte.

Anmerkungen

1. Monar, Jörg: Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Herausforderung des internationalen Terrorismus, in: *integration* 3 (2002), S. 171-186.
2. So die Reise des französischen Staatspräsidenten in die USA zwei Tage vor jener der EU-Troika.
3. Typisch: die Einladung des britischen Premierministers zu einem Abendessen, zunächst konzipiert „im kleinen Kreis“ (Frankreich, Großbritannien, Deutschland), nach heftigen Protesten von EU-Partnern dann um Spanien, Italien, Belgien als Ratspräsidentschaft und dem Hohen Vertreter für die GASP erweitert, und der der Sondertagung des Europäischen Rates in Gent vorangegangene „Mini-Gipfel“ des Bundeskanzlers, des britischen Premierministers und des französischen Staatspräsidenten. *Agence Europe* v. 5./6.11. und 20.10.2001 sowie *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 6.11.2001.
4. Vgl. u.a. Erklärung der Europäischen Union v. 12.9.2001, Press Release 318/11795/01.
5. Siehe etwa die vom Europäischen Rat von Sevilla im Juni 2002 angenommene Erklärung, die u.a. die Aufnahme einer Klausel über die Terrorismusbekämpfung in Abkommen mit Drittstaaten vorsieht sowie die Pflege der EU-Beziehungen zu anderen Staaten an deren Verhalten gegenüber dem Terrorismus knüpft. Vgl. Anlage V der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat v. 21./22.6.2002, SN 200/02.
6. Brussels Extraordinary European Council, 21. September 2001, Conclusions and Plan of Action sowie Gemeinsame Standpunkte zur Bekämpfung des Terrorismus 2001/930/GASP, ABl. L 344 v. 28.12.2001 und 2001/931/GASP, ABl. L 344 v. 28.12.2001 und deren Aktualisierung durch den Gemeinsamen Standpunkt 2002/462/GASP. Vgl. auch: Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, einschließlich der finanziellen Auswirkungen für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften 2001, Brüssel 2002, PESC 100 FIN 108 PE 28.
7. Z.B. Unterzeichnung eines Kooperationsabkommens EG-Pakistan und Inaussichtnahme einer vertraglichen Beziehung zu Iran.
8. So zu voreilig der belgische Außenminister und amtierende Ratsvorsitzende Michel laut *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 15. und 17.12.2001.
9. Zur generellen Feststellung der Einsatzbereitschaft siehe die entsprechende Erklärung des Europäischen Rates von Laeken v. 14./15.12. 2001 (Anlage II) sowie zur Entwicklung der ESVP generell den Beitrag von Mathias Jopp in diesem Band.
10. Gemeinsame Aktion 2001/875/GASP, ABl. L 326 v. 11.12.2001 sowie Gemeinsame Aktion 2002/496/GASP, ABl. L 167 v. 26.6.2002, die den Spanier Vendrell zu Klaiers Nachfolger bestimmt.

DIE AUSSENPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION

11. Zu den praktischen Problemen des personellen Wechsels siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 14.6.2002. Illustrativ für die Problematik einer wachsenden finanziellen Ausstattung der GASP waren 2001/2002 auch die langwierigen Debatten über die Definition der von allen Mitgliedstaaten zu tragenden gemeinsamen Kosten für militärische ESVP-Einsätze und sonstiger, sog. individueller Ausgaben. Vgl. hierzu den vom Europäischen Rat in Sevilla angenommenen Bericht der Präsidentschaft, insbesondere dessen Anhang II, Dok. 10160/2/02 REV 2.
12. Vgl. den Beitrag der Verfasserin im Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001.
13. Einzelheiten der GASP-Tätigkeiten finden sich u.a. in den monatlichen EU-Bulletins und Europäische Kommission (Hrsg.): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2001, Brüssel und Luxemburg 2002, Kapitel VI, Punkt 809ff.
14. Vgl. 2331.Tagung des Rats v. 26./27.2.2001, Mitteilung an die Presse Nr. 6506/01.
15. Agence Europe v. 5./6.11.2001.
16. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 23.4.2002.
17. Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament, a.a.O., S. 27ff.
18. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 10.5.2001.
19. Agence Europe v. 13.10.2001.
20. Vgl. Jahresbericht des Rats an das Europäische Parlament, a.a.O., S. 26ff.
21. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 21.2.2002 sowie Agence Europe v. 15.3. und 12.6.2002.
22. Agence Europe v. 9./10.4.2001.
23. Zur EU-Sanktionspolitik allg. siehe: Burgard, Johannes: die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und ihre Berührungspunkte mit der Europäischen Gemeinschaft, Berlin 2001.
24. Hill, Christopher: The EU's Capacity for Conflict Prevention, in: European Foreign Affairs Review 6 (2001), S. 315-333.
25. Ausführlich hierzu der auf über 100 Seiten die einzelnen Maßnahmen der EU darstellende Jahresbericht zur Menschenrechtslage 2001, Text abrufbar über: <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=de>.
26. Etwa UN-Weltkonferenz gegen Rassismus, Vertrag über das Verbot von Nuklearversuchen. Jahresbericht des Rats an das Europäische Parlament, a.a.O., S. 53.
27. Ebda., S. 53.
28. Jahresbericht zur Menschenrechtslage, a.a.O., S. 217ff.
29. Vgl. Europäische Kommission, a.a.O., Punkt 810ff., einschl. des 2001 verabschiedeten und bei der Kommission angesiedelten Krisenreaktionsmechanismus mit einer Ausstattung von 20 Mill. Euro für 2001.
30. So der Wortlaut in der vom Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 verabschiedeten Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union.
31. Vgl. Jopp, Mathias/Reckmann, Jan/Regelsberger, und Elfriede: Ansatzpunkte und Optionen zur institutionellen Weiterentwicklung von GASP und ESVP, in: integration 3 (2002), S. 230-237.
32. Siehe hierzu: Everts, Steven: Shaping a credible EU foreign policy, London 2002.
33. Vgl. die entsprechende Reaktion von Kommissar Patten lt. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 15.12.2001 und des Hohen Vertreters, der sogar mit seinem Rücktritt gedroht haben soll. So Agence Europe v. 20.12.2001.
34. So die nach den Beschlüssen des Europäischen Rates von Sevilla v. 21./22.6.2001 ab der dänischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2002 gültige Umbenennung. Vgl. Maßnahmen betreffend die Struktur und die Arbeitsweise des Rates, Anlage II der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 200/02.
35. Vgl. diesbezüglich: Preparing the Council for Enlargement. Report by Javier Solana. Secretary-General of the Council of the European Union, S0044/02.

Weiterführende Literatur

- Franco, Franco: Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch, Bonn 2002, S. 585-601.
- Everts, Steven: Shaping a credible EU foreign policy, London 2002.
- Ginsberg, Roy H.: The European Union in International Politics, Lanham u.a. 2001.
- Gottschald, Marc: Die GASP von Maastricht bis Nizza, Baden-Baden 2001.
- Regelsberger, Elfriede: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach 'Nizza' – begrenzter Reformeifer und außervertragliche Dynamik, in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider Heinrich (Hrsg.): Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Bonn 2001, S. 112-122.