

### Langer Anlauf - kurzer Sprung: die Außenpolitik der Europäischen Union nach der Reform von Amsterdam

Dembinski, Matthias

Postprint / Postprint

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dembinski, M. (1997). *Langer Anlauf - kurzer Sprung: die Außenpolitik der Europäischen Union nach der Reform von Amsterdam*. (HSFK-Report, 7/1997). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79751-5>

#### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

#### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*



**H**ESSISCHE  
**S**TIFTUNG  
**F**RIEDENS-UND  
**K**ONFLIKT-  
**F**ORSCHUNG

Matthias Dembinski

**Langer Anlauf – kurzer Sprung.  
Die Außenpolitik der Europäischen Union  
nach der Reform von Amsterdam**

HSFK-Report 7/1997

**HESSISCHE  
STIFTUNG  
FRIEDENS-UND  
KONFLIKT-  
FORSCHUNG**

Matthias Dembinski

**Langer Anlauf – kurzer Sprung.  
Die Außenpolitik der Europäischen Union  
nach der Reform von Amsterdam**

HSFK-Report 7/1997  
Oktober 1997

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

D-60322 Frankfurt

Telefon (0 69) 95 91 04-0

Telefax (0 69) 55 84 81

e-mail: [hsfk@em.uni-frankfurt.de](mailto:hsfk@em.uni-frankfurt.de)

WWW:<http://www.rz.uni-frankfurt.de/hsfk>

ISBN 3-928965-96-4

DM 12,00



## Zusammenfassung

Mit der Regierungskonferenz, die nach fünfzehnmonatiger Dauer auf dem Amsterdam-Gipfel am 16./17. Juni 1997 zum Abschluß gebracht wurde, unternahm die Europäische Union einen weiteren Versuch, ihre Außen- und Sicherheitspolitik grundsätzlich nezugestalten. Wie in Maastricht sieben Jahre zuvor, ist auch dieser Versuch gescheitert. Die Regierungsvertreter konnten sich lediglich auf eine pragmatische Weiterentwicklung des bestehenden Systems der Außenpolitikkoordinierung verständigen. Der vor allem von Deutschland geforderte System-sprung in eine sehr viel leistungsfähigere und verbindlichere Außenpolitik, bei der Mehrheitsentscheidungen die Regel wären, erwies sich als nicht durchsetzbar.

Einige der pragmatischen Neuerungen sind zudem von zweifelhaftem Wert. Die Einrichtung eines hohen Repräsentanten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), der zugleich Generalsekretär des Rates und Leiter der neuzuschaffenden Planungs- und Frühwarn-einheit ist, stellt sicherlich in der Evolutionsgeschichte der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und der GASP einen Meilenstein dar. Allerdings hängen seine Möglichkeiten von dem Spielraum und der Unterstützung ab, die die Staaten ihm geben.

Dagegen ist die Neufassung des Abstimmungsmodus sogar als Rückschritt zu bewerten. Da angesichts der bisherigen Erfahrungen nicht zu erwarten steht, daß der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs die Außenminister ermächtigen wird, wichtige Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zu treffen, wird dieser Beschluß das einstmals vielversprechendste Instrument der GASP, die gemeinsamen Aktionen, entwerten.

Nach dem abermaligen Scheitern des Versuchs, die intergouvernementale Zusammenarbeit in der Außenpolitik, die durch das Konsensprinzip gekennzeichnet ist, in ein System vergemeinschafteter Außenpolitik zu überführen, bei dem Mehrheitsentscheidungen die Regel wären, rücken zwei Fragen ins Zentrum. Erstens: Wie leistungsfähig ist die GASP und sind innerhalb des Systems der koordinierten Außenpolitik noch Leistungsreserven versteckt, die sich durch eine Reform der institutionellen Struktur freisetzen ließen? Zweitens: Ist ein Systemsprung grundsätzlich vorstellbar, ohne daß es parallel dazu zur Herausbildung einer Staatlichkeit Westeuropas kommt?

Ein geradezu konstitutives Element der europäischen Außenpolitikkoordinierung scheint die große Differenz zwischen Erwartungen an und Enttäuschungen über die Leistungen der EPZ/GASP zu sein. Gerade die Protagonisten der gemeinsamen Außenpolitik erwarten, daß Europa mit einer Stimme spreche, seinen Interessen auf der weltpolitischen Bühne Nachdruck verleihe, und auch bei Krisenmanagement und der Sicherheitspolitik handlungsfähig werde.

Diesem Anspruch wurde die EPZ/GASP bisher nicht gerecht. Ihr wird vorgeworfen, sie sei oft langsam und wenig kohärent, weil sie internen Kompromissen folge. Sie sei oft nicht belastbar, weil nicht abzusehen sei, welcher Staat in Grenzfällen bereit ist, für Erklärungen der EU einzustehen. Und sie sei oft inflexibel, weil sie auf plötzliche Änderungen nicht schnell genug reagieren könne. Tatsächlich aggregieren sich in der GASP die nationalen Außenpolitiken nicht zu einer EU-Außenpolitik. Europäisches Handeln in der Außenpolitik bleibt auf die vorherige



Herausbildung eines Konsens angewiesen. Und die Hoffnung, im Laufe der Kooperation schlif-  
fen sich nationale Unterschiede ab, hat sich bisher als trügerisch erwiesen. Auch nach dem  
Übergang von der EPZ zur GASP wurde die europäische Außenpolitik nicht leistungsfähiger.  
Als eigentlicher Hemmschuh wurde seit den siebziger Jahren das Konsensprinzip ausgemacht.  
Seitdem zielten die verschiedenen Reforminitiativen darauf ab, diese Bastion nationalstaatlicher  
Souveränität zu relativieren - bis heute ohne Erfolg. Statt dessen beschränken sich die Refor-  
men auf einen Ausbau der Institutionen und eine Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs der  
EPZ/GASP.

Dennoch war der deutsche Vorschlag eines Sprungs in ein vergemeinschaftetes Modell der  
Außenpolitik vorschnell. Es gibt noch keine stabile außenpolitische, geschweige denn eine si-  
cherheits- und verteidigungspolitische Identität Europas. Unter diesen Umständen mit Mehr-  
heitsentscheidungen zu operieren, könnte das in der Union bestehende Demokratiedefizit ge-  
fährlich ausweiten und eine Legitimitätskrise heraufbeschwören. Eine integrierte europäische  
Außenpolitik ohne die Aussicht auf europäische Staatlichkeit bliebe problematisch. Statt des-  
sen ist auf einen evolutionären Prozeß der Angleichung zu hoffen. Allerdings wirkt dieser Pro-  
zeß langfristig. Fraglich bleibt, ob er bereits stabil genug ist, um zu verhindern, daß die neuen  
außenpolitischen Herausforderungen den zentripetalen Kräften in Europa eine gefährliche Dy-  
namik verleihen.

## Inhalt

<b>I. Die Reform der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik unter veränderten äußeren Bedingungen</b>	<b>1</b>
1. Von Maastricht nach Amsterdam	1
2. Neue außenpolitische Herausforderungen und alte europäische Verhaltensmuster?	2
<b>II. Auf dem Weg zu einer immer engeren Union? Zur Reformfähigkeit und Leistungsbilanz des Systems europäischer Außenpolitikkoordinierung</b>	<b>8</b>
3. Zwei Modelle der Entwicklung der europäischen Außenpolitikkoordinierung	8
4. Von der Europäischen Politischen Zusammenarbeit zur GASP. Die permanente Reform des Systems koordinierter Außenpolitik	12
4.1 Erwartungen, Enttäuschungen und Reformdynamik	12
4.2 Die Reichweite der Reformen: institutionelles Wachstum und bescheidene Ausweitung des Aufgabenfelds	14
4.2.1 Die Ausweitung des Tätigkeitsfeldes auf die Sicherheitspolitik	15
4.2.2 Der Ausbau der institutionellen Struktur	16
4.3 Die Reformen und die Persistenz des Konsensprinzips	17
5. Die Entwicklungsdynamik und Leistungsbilanz der Außenpolitikkoordinierung	24
5.1 Die Geschichte der EPZ	25
<i>a) Die Neun und die KSZE</i>	25
<i>b) Der Euro-Arabische Dialog</i>	25
<i>c) Die Neun, das Krisenmanagement und der Ost-West-Konflikt</i>	27
<i>d) Der San José-Dialog mit Lateinamerika</i>	29
<i>e) Die EG und das Apartheitsregime in Südafrika</i>	30
<i>f) Ein Tiefpunkt der EPZ: Die Zwölf und die Kuwait- und Jugoslawien-Konflikte</i>	31
5.2 Die Geschichte der GASP	33
5.3 Die Leistungsbilanz der EPZ/GASP	38
<i>a) Zur Leistungsfähigkeit der EPZ/GASP und den Ursachen ihrer Defizite</i>	38
<i>b) Zu den Inhalten europäischer Politik</i>	40
<i>c) Zur Entwicklungsdynamik europäischer Außenpolitik</i>	41

<b>III. Verlauf und Ergebnisse der Regierungskonferenz von Amsterdam</b>	<b>42</b>
6.1 Drei Reformoptionen	42
6.2 Politische Rahmenbedingungen und Verlauf der Regierungskonferenz	43
6.3 Die Beschlüsse im Bereich der GASP	44
<i>a) Die Reform der institutionellen Grundlagen der GASP</i>	44
<i>b) Die Reform des Abstimmungsverfahrens</i>	45
<i>c) Die Flexibilisierung in der GASP</i>	46
6.4 Die Beschlüsse zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik	47
6.5 Die Beschlüsse zur institutionellen Struktur	49
6.6 Bewertung der Ergebnisse von Amsterdam	49
<b>IV. Schlußfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>52</b>



## I. Die Reform der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik unter veränderten äußeren Bedingungen

### 1. Von Maastricht nach Amsterdam

Der Amsterdam-Gipfel der Staats- und Regierungschefs (16./17. Juni 1997) markiert den abermaligen Versuch einer Reform der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (EU).<sup>1</sup> Wie in Maastricht sieben Jahre zuvor, fand dieser Versuch im Rahmen einer breit angelegten Regierungskonferenz statt. Ursprünglich sollten auf der Konferenz neben der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres lediglich einzelne Aspekte des Vertrages über die Europäische Union (EUV) von 1991 überprüft werden.<sup>2</sup> Im Vorfeld und Verlauf der Konferenz kam es jedoch zu einer thematischen Ausweitung, so daß die Agenda am Ende fast jede EU-relevante Frage umfaßte.<sup>3</sup> Der Amsterdam-Gipfel selbst wurde von der Beschäftigungspolitik dominiert, die ursprünglich nicht auf der Tagesordnung stand.

Die Bewertung des Gipfels fiel sehr unterschiedlich aus. Bundeskanzler Helmut Kohl etwa sprach von einem "außerordentlichen Erfolg"; der frühere Kommissionspräsident Jacques Delors von einem Fiasko.<sup>4</sup> Im nachhinein ist die Regierungskonferenz auch an der Frage zu messen, ob die angestrebte Reform der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gelang. Denn dieser Aspekt, und damit zusammenhängend der der Reform der EU-Institutionen, bildeten eine der Kernfragen, ungeachtet des großen öffentlichen Interesses für die Beschäftigungspolitik.

Die Koordinierung ihrer Außenbeziehungen ist für die EU-Staaten nichts Neues. In der Außenwirtschaftspolitik verfügt die Gemeinschaft seit den Römischen Verträgen über beträchtliche Kompetenzen. Ihre Außenpolitik stimmen die westeuropäischen Staaten seit 1970 im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) ab. Im Gegensatz zur Außenwirtschaftspolitik folgt die Zusammenarbeit hier strikt intergouvernementalen Prinzipien. Kein Staat kann auf eine europäische Position verpflichtet werden. Zusammenarbeit und gemeinsames Handeln findet nur statt, wenn die Regierungen zu ähnlichen Sichtweisen kommen und vergleichbare Positionen einnehmen. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 verkoppelten sie diesen zunächst außerhalb der EG angesiedelten Mechanismus mit dem insti-

---

<sup>1</sup> Mathias Jopp/Otto Schmuck (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union. Analysen - Positionen - Dokumente, Bonn: Europa Union Verlag 1996. Eine graphische Zusammenschau der Positionen zur Regierungskonferenz bietet Melanie Piepenschneider, Regierungskonferenz 1996. Synopse der Reformvorschläge zur Europäischen Union, Bonn: Arbeitspapier der Konrad Adenauer Stiftung 1996.

<sup>2</sup> Diese betrafen die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens, der sog. Kodezision (Art. 189b), die Klassifikation von Gemeinschaftsakten (Erklärung zum EUV Nr. 16) sowie die Frage, ob die Bereiche Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr vergemeinschaftet werden sollen (1. Erklärung zum EUV).

<sup>3</sup> Artikel B und Artikel N (EUV) gaben hierzu die Möglichkeit. Weil sich im Zusammenhang mit den Schwierigkeiten bei der Ratifikation des EUV eine tiefe Akzeptanzkrise der Union abzuzeichnen schien, wurden bürgernähere Themen wie die Beschäftigungs- und die Umweltpolitik sowie Fragen der Transparenz und Subsidiarität ins Zentrum gerückt. Im Laufe der Konferenz schließlich befrachteten die Regierungsvertreter die Tagesordnung mit weiteren nationalen Sonderwünschen, die vom Schutz der Kirchen bis zur Förderung der überseeischen Territorien reichte.

<sup>4</sup> International Herald Tribune, 23.6.1997, S. 2.



tutionellen Gefüge der Gemeinschaft und bewilligten ihm eine bescheidene administrative Struktur. Mit Maastricht sollte ein Quantensprung erfolgen. Durch die Aufwertung der EPZ zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Schaffung einer Gemeinsamen Innen- und Justizpolitik sollte aus der um den Binnenmarkt zentrierten (Wirtschafts-) Gemeinschaft eine Politische Union werden. Dies gelang auch, allerdings nur formal. Denn die mit dem Vertrag über die Europäische Union geschaffene Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wurde, ebenso wie die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, als separater, intergouvernemental organisierter Pfeiler angelegt. Um die operativen Fähigkeiten zu verbessern, wurde mit den Gemeinsamen Aktionen zwar ein Instrument geschaffen, in dessen Rahmen Mehrheitsabstimmungen in prozeduralen Fragen möglich sind, aber nur, wenn die Staaten einstimmig beschließen, mit Mehrheit abzustimmen. Woran die Unterhändler damals noch gescheitert waren, sollte, so die Hoffnung der integrationspolitisch gesinnten Akteure und Beobachter, diesmal gelingen. Durch die Einführung von Mehrheitsabstimmungen sollte ein Systemsprung erfolgen. Aus einem Mechanismus der Außenpolitikkoordinierung, bei dem Entscheidungen im Konsens getroffen werden, sollte eine tatsächlich gemeinsame Außenpolitik gezimmert werden, bei der Staaten auf eine europäische Linie verpflichtet werden können. Dies erschien den Reformern nötig, um die GASP zu einem kohärenten, wirksamen und sichtbaren Instrument vor allem bei der Konfliktvorbeugung und dem Krisenmanagement auszubauen. Daneben sollte die Union endlich in die Lage versetzt werden, für ihre Sicherheit und Verteidigung selbst sorgen zu können.<sup>5</sup> Anstatt wie früher nur zu reagieren, sollte Europa endlich die seiner wirtschaftlichen Bedeutung entsprechende politische Macht ausüben können.

Dieser Report fragt zum einen, ob dies gelang. Es wird geprüft, inwieweit die Ergebnisse den Erwartungen an die Konferenz entsprechen und ob die Reformen die erhoffte Steigerung der Effizienz der GASP tatsächlich erlauben. Zum anderen soll der Amsterdam-Gipfel eingeordnet werden in Entwicklungstrends der westeuropäischen Außenpolitikkoordinierung. Findet eine immer engere Abstimmung statt? Befördern die Reformen die Zusammenarbeit auf ein immer höheres Niveau? Wie sieht die Leistungsbilanz der EPZ/GASP aus und ist die Qualität der Zusammenarbeit bereits ausreichend, um den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen und damit den Systemsprung zu riskieren?

## **2. Neue außenpolitische Herausforderungen und alte europäische Verhaltensmuster?**

Obwohl Amsterdam einerseits in der Fluchtlinie von Maastricht lag, ging es andererseits um wesentlich mehr als nur die Überprüfung des EUV. Die außenpolitische Umwelt der EU hatte sich seit 1990 radikal verändert, mit der Folge, daß sich die Notwendigkeit der Schaffung einer effizienten und leistungsfähigen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik sehr viel dringlicher stellte. Der Ost-West-Konflikt strukturierte die äußere Umwelt der EG, begründete ein gemeinsames Bedrohungsgefühl und garantierte die amerikanische Führungsrolle bei der Bearbeitung von Konfliktlagen in Westeuropas näherer und fernerer Nachbarschaft. In dieser Situation konnte sich Westeuropa auf die wirtschaftliche Integration konzentrieren. Die gemeinsame europäische Außenpolitik war nützlich, wenn sie funktionierte, aber nicht essentiell. Schnelles Reagieren und Krisenmanagement waren nur in Ausnahmen gefragt; Fragen der Sicherheit und Verteidigung konnten der NATO bzw. der nationalen Vorsorge überlassen werden.

---

<sup>5</sup> Vgl. Klaus Kinkel/Hervé de Charette, Es muß eine echte europäische Identität entstehen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (im folgenden FAZ), 29.3.1996, S. 7. Siehe auch den Beitrag von Klaus Kinkel in: Das Parlament, 20.6.1997, S. 3.



Seit 1989/90 sieht sich die EU jenseits ihrer Grenzen mit uneinheitlichen und unübersichtlichen Konfliktlagen konfrontiert. Eine Mitwirkung, geschweige denn Führungsrolle der USA bei der Bearbeitung dieser Konflikte ist nicht mehr selbstverständlich. Trotz der Bedeutung, die Europa in den Augen der Clinton-Administration (noch) genießt, ist künftig allenfalls ein selektives Engagement der USA zu erwarten.

Die EU gab mit Maastricht I eine erste Antwort auf einen Teilaspekt dieses historischen Umbruchs. Durch eine Vertiefung der Integration sollte das plötzlich größere Deutschland fester eingebunden, die zentripetale Wirkung des zu Ende gegangenen Ost-West-Konflikts ersetzt, und die bis dahin durch die amerikanische Präsenz eingehegte interne machtpolitische Dynamik gebremst werden.<sup>6</sup>

Zwei weitere Fragen blieben bei Maastricht I ungelöst. Sie betrafen zum einen die Zukunft des östlichen Teils Europas, zum anderen die Konsequenzen für die EU, sollte sie sich entschließen, ihre historische Verheißung wahrzumachen und allen demokratischen Staaten des Kontinents Aufnahme gewähren.

Nach einem längeren und kontroversen Diskussionsprozeß zeichnen sich mit den Entscheidungen des Europäischen Rats in Kopenhagen (21./22. Juni 1993), Essen (9./10. Dezember 1994) und Madrid (16. Dezember 1995), und deutlicher mit der Vorlage des Programms *Agenda 2000* durch die Kommission die Konturen einer Antwort ab.<sup>7</sup> Danach soll die EU zunächst um Zypern, zehn mittel- und osteuropäische Staaten<sup>8</sup> sowie eventuell die Türkei wachsen. Aufnahmeverhandlungen sollen Anfang 1998 mit Zypern und fünf osteuropäischen Staaten beginnen.

Mit der Erweiterung wird die EU heterogener. Sie wird Staaten mit unterschiedlichen und nur schwer verkoppelbaren außenpolitischen Problemlagen, Traditionen und Sichtweisen umfassen.

---

<sup>6</sup> Vgl. Panos Tsakaloyannis, "The Acceleration of History" and the Reopening of the Political Debate in the European Community, in: *Revue d'Integration Européenne*, 14 (Sommer 1991) 2-3, S. 83-102. Allerdings ist die These des Autors, Maastricht sei im wesentlichen ein Quidproquo gewesen, wobei Frankreich seine Widerstände gegen die deutsche Einigung aufgab und Deutschland sich im Gegenzug zu einer Entmachtung der Bundesbank bereit erklärte, aus zwei Gründen fraglich. Erstens war das deutsche Selbsteinbindungsinteresse groß. Selbst zur Währungsunion mußte die deutsche Regierung nicht gedrängt werden, obwohl die Mehrheit der deutschen währungspolitischen Fachleute vor einer Währungsunion, die sich nicht auf verstärkte Solidaritäten stützen kann, warnten. Vgl. hierzu Henry Krägenau/Wolfgang Wetter (Hrsg.), *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht*, Baden-Baden: Nomos 1993. Die Vermutung, Deutschland habe die D-Mark aus politischen Gründen "geopfert", wurde daher auch in der deutschen Debatte angestellt. Vgl. Lutz Hoffmann, *Konfliktpotentiale der Wirtschafts- und Währungsunion*, in: Karl Kaiser/Hanns W. Maull (Hrsg.), *Die Zukunft der europäischen Integration: Folgerungen für die deutsche Politik*, Bonn: Forschungsinstitut der DGAP 1993, S. 27-36. Zweitens war die deutsche Einigung ein naturwüchsiger Prozeß, der von Frankreich gar nicht hätte gestoppt werden können.

<sup>7</sup> Zu den anfänglichen Widerständen gegen die Osterweiterung vgl. Ulrich Sedelmeier/Helen Wallace, *Policies towards Central and Eastern Europe*, in: Helen Wallace/William Wallace (Hrsg.), *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press 1996, S. 353-387 (370); Fraser Cameron, *Die Politik der EU gegenüber den Staaten Mittel- und Südosteuropas*, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 1995, S. 423-435.

<sup>8</sup> Neben den drei baltischen Staaten sind dies Polen, die tschechische und die slowakische Republik, Ungarn, Slowenien, Rumänien und Bulgarien. Malta zog nach dem Wahlsieg der Sozialisten seinen Aufnahmeantrag wieder zurück. Die Einbeziehung Kroatiens, Bosnien-Herzegowinas, Mazedoniens und Albanien in das PHARE (Pologne et Hongrie Aide de la Reconstruction Economique) - Programm deutet allerdings schon an, daß die Erweiterungsfrage und damit die künftige Gestalt der Union offen bleibt.



Mehr noch: indem die EU Staaten aufnimmt, deren Beziehungen zu Dritten konfliktreich sind, wird sie für die Bearbeitung dieser Konflikte mitverantwortlich.

Die Erweiterung belastet aber auch die Kohäsion der Union. Dies beginnt mit ihrer Finanzierung.<sup>9</sup> Die *Agenda 2000* enthält einen Finanzierungsplan, demzufolge es möglich scheint, gleichermaßen die derzeitige Eigenmittelobergrenze von 1,27 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Gemeinschaft für den Zeitraum 1999-2006 fortzuschreiben, die Transferleistungen an die derzeitigen ärmeren Mitgliedsländer fortzusetzen wie auch genügend Mittel freizusetzen, um im größeren Rahmen Solidarität zu üben und alle Beitrittsländer an das Entwicklungsniveau der EU heranzuführen. Damit widersprach die Kommission der in der Literatur weitverbreiteten Auffassung, die Erweiterung werde entweder zum finanziellen Kollaps der Union führen oder vorherige grundlegende Reformen der Agrar- und Strukturpolitik erzwingen.<sup>10</sup>

Die *Agenda 2000* ist ein mutiger Versuch, angesichts der strukturellen Zwänge eine konsensfähige und substantielle Erweiterungsstrategie vorzulegen.<sup>11</sup> Allerdings beruht sie auf optimistischen Annahmen und ist insofern eine technokratische Strategie, als sie anstehende Verteilungskonflikte nicht löst, sondern verschiebt.<sup>12</sup> Vieles spricht dafür, daß sich die Erweiterung nicht so schmerzfrei wird bewerkstelligen lassen, wie es der Bericht der Kommission nahelegt.

<sup>9</sup> Schon der Europäische Rat von Madrid nannte zwei der für die Erweiterung kritischen Bereiche, indem er die Kommission aufforderte, nach Abschluß der Regierungskonferenz, eine Mitteilung über den Finanzrahmen der EU für die Zeit nach dem 31.12.1999 vorzulegen sowie die Auswirkungen der Erweiterung auf die Agrar- und Strukturpolitiken zu evaluieren.

<sup>10</sup> Unabhängige Studien bezifferten die Kosten der Erweiterung auf 40-80 Mrd. ECU jährlich. Vgl. Richard E. Baldwin, Osterweiterung der Europäischen Union, in: *Internationale Politik*, 6/1995, S. 27-34; Stefan Comes, *Die Agrarpolitik der EU und die Osterweiterung*, Bonn: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Aktuelle Kurzanalysen Nr. 13, April 1995. Auch die Kommission bezifferte in ersten Berechnungen die Mehrausgaben bei einer Erweiterung um die Visegrad-Staaten auf stattliche 65 Mrd. ECU pro Jahr. Vgl. Helmut Leipold, Zur Osterweiterung der Europäischen Union: Chancen und Hindernisse, in: *Außenpolitik*, 46 (1995) 2, S. 126-135 (131). Kritisch mit derartigen Berechnungen setzt sich ein Report der Friedrich-Ebert-Stiftung auseinander. Vgl. Arbeitsgruppe Europäische Integration, *Die Kosten der Osterweiterung der EU werden überschätzt*, Bonn 1996. Das dort entwickelte zentrale Argument lautet, die MOEL könnten Finanztransfers allenfalls in der Größenordnung von 5% ihres BIP verkraften, Überweisungen würden also selbst bei gleichzeitigem Beitritt aller zehn eine "natürliche" Obergrenze bei 10 Mrd. bzw. bei Berücksichtigung weiterer struktureller Restriktionen bei 6 Mrd. ECU/Jahr finden.

<sup>11</sup> Insbesondere die Empfehlung, mit Estland einen baltischen Staat in eine erste Runde einzubeziehen, ist ein mutiger Schritt.

<sup>12</sup> Die von der Kommission scheinbar erfolgreich bewerkstelligte Quadratur des Kreises beruht auf der Annahme, daß in der EU jährliche Wachstumsraten von 2,5% zu erwarten sind, daß Reserven im derzeitigen Budget realisiert werden (der Etatentwurf der Kommission für 1998 sieht lediglich Ausgaben von 1,15% des europ. BIP vor), daß eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik und eine Verschlan-  
kung der Strukturpolitik gelingt, daß die Beitrittsländer die Strukturhilfen akzeptieren müssen, die ihnen angeboten werden, und daß Deutschland als der größte Nettozahler weiterhin bereit ist, 29% des Haushalts zu bestreiten. Verteilungskonflikte sind damit noch nicht vom Tisch. Vorboten der künftigen Auseinandersetzungen kündigen sich bereits an. Spanien, mit ca. 11 Mrd. DM Nettotransfer derzeit größter Nutznießer, verweigert sich einer Reduzierung der Transferzahlungen. Vgl. FAZ, 10.6.1997, S. 2. Weiterer Widerstand ist von den Ländern und Regionen zu erwarten, die aufgrund der Reform der Agrar- und Strukturpolitik Verluste zu befürchten haben, und schließlich drängt Deutschland, das seit Jahren zwischen 60% und 70% des Nettoressourcentransfers an den Gemeinschaftshaushalt finanziert, auf eine Entlastung. Vgl. Klaus Regling, *Die Entwicklung der Gemeinschaftsfinanzen aus deutscher Sicht*, in: Theo Waigel (Hrsg.), *Unsere Zukunft heißt Europa. Der Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion*, Düsseldorf: ECON Verlag 1996, S. 210-234; Jürgen Stark, *Die künftige Finanzierung des EU-Haushaltes und der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Integration*, 19 (Herbst 1996) 3, S. 159-163.



In der Vergangenheit wurden Verteilungskonflikte gelöst, indem alle neu entstehenden Ansprüche durch eine Aufstockung der zu verteilenden Mittel bedient wurden.<sup>13</sup> Auch im Zusammenhang mit der Entscheidung zur Osterweiterung wurde der traditionelle Konfliktlösemechanismus praktiziert. Der Europäische Rat in Madrid beschloß eine Unterstützung des Transformationskurses dieser Länder bis Ende 1999 in Höhe von 6,692 Mrd. ECU (ca. 12,5 Mrd. DM).<sup>14</sup> Dieses Engagement mußte EU-intern kompensiert werden. Um den Bedenken insbesondere der Mittelmeerländer hinsichtlich einer Schwerpunktverlagerung der EU nach Norden und Osten Rechnung zu tragen, entwickelte die EU als Gegengewicht eine den Mittelmeerraum umgreifende politische Initiative, stattete sie bis Ende 1999 mit 4,685 Mrd. ECU (8,76 Mrd. DM) direkter Hilfe sowie Sonderkrediten der Europäischen Investitionsbank in gleicher Höhe aus und erklärte sich bereit, Beitrittsverhandlungen mit Zypern und Malta vorzuschalten, wohlwissend, daß Zypern derzeit nicht aufnahmefähig ist.<sup>15</sup>

Die Erweiterung setzt das interne Kräfteparallelogramm der Union aus einem weiteren Grund unter erhebliche Spannung. Ihre Institutionen müssen reformiert werden. Diese zunächst harmlos klingende und allgemein akzeptierte Folgerung erweist sich bei näherem Hinsehen als facettenreich und höchst explosiv. Weil hier ein enger Zusammenhang zur Reform der GASP besteht, soll dieser Aspekt etwas ausführlicher dargestellt werden.

Vordergründig geht es um die Frage der Arbeitsfähigkeit der EU-Organe. Die für die Gemeinschaft der sechs gebaute institutionelle Struktur kann bereits das Europa der Fünfzehn kaum noch tragen. Eine Erweiterung um weitere elf oder zwölf Staaten würde zum institutionellen Kollaps führen. Ein Ministerrat mit 25 oder eine Kommission mit 29 Mitgliedern wäre kaum funktionstüchtig.

---

<sup>13</sup> David Allen kommt zu dem Ergebnis, daß die Zunahme und die Ausweitung der verschiedenen Struktur- und Regionalfonds in direkter Beziehung zu früheren Erweiterungsrounden steht. Diese Fonds wurden nötig, um sowohl wahrscheinliche Verlierer der Erweiterung bei den traditionellen Mitgliedern als auch unter den neuen Mitgliedstaaten zu kompensieren. Vgl. David Allen, *Cohesion and Structural Adjustment*, in: Wallace/Wallace (Hrsg.), *Policy-Making in the European Union*, S. 209-233 (211).

<sup>14</sup> Vgl. Schlußfolgerung des Vorsitzenden des Europäischen Rates in Madrid, 15./16. Dezember 1995, abgedruckt in: *Bulletin, Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn* (30.1.1996) 8, S. 67f. Schon vorher hatte die EU mit PHARE ein Programm für die Unterstützung der Transformation aufgelegt, das allerdings mit je 1 Mrd. ECU 1992 und 1993 sowie einer Aufstockung auf 1,146 Mrd. ECU 1995 bescheiden blieb. Vgl. Europäische Kommission, *Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 1995*, Brüssel 1996, S. 357. Die vier Kohäsionsländer bekamen 1992 15 mal so viel unentgeltliche Hilfe pro Kopf der Bevölkerung wie die MOE-Länder, oder anders ausgedrückt: PHARE stellt nur 5% dessen dar, was die EU den vier Kohäsionsländern bietet. Vgl. Jürgen Nötzold, *Europäische Union und Ostmitteleuropa: Erwartungen und Ungewißheiten*, in: *Außenpolitik* 46 (1995)1, S. 13-22 (20). Siehe auch Leipold, *Zur Osterweiterung der Europäischen Union*, S. 131. Auch in der Handelspolitik zeigte sich die EU nicht gerade generös. Sie schloß ab Ende 1991 mit den ersten MOE-Ländern Assoziierungsabkommen (sog. Europaabkommen) ab, die als Zielvorgabe die Errichtung von Freihandelszonen innerhalb eines Zeitraums von 10 Jahren vorsehen, wobei die EU schneller liberalisiert als die MOE-Länder. Ausnahmeregelungen wurden aber gerade für die Produktgruppen vorgesehen, bei denen am ehesten komparative Kostenvorteile der MOE-Länder bestehen. So gut wie keine zusätzlichen Erleichterungen bot die EU beim Handel mit landwirtschaftlichen Produkten an.

<sup>15</sup> Die Aufnahme der ganzen Insel setzt eine Lösung des Konflikts zwischen der griechischen und türkischen Bevölkerungsgruppe voraus. Die Erweiterung nur um den griechisch dominierten Südteil, so wie von Griechenland als Rückfalloption gewünscht, würde die Spannungen auf der Insel und den griechisch-türkischen Gegensatz verschärfen. Vgl. John Redmond/Roderick Pace, *European Security in the 1990s and Beyond: The Implications of the Accession of Cyprus and Malta to the European Union*, in: *Contemporary Security Policy*, 17 (Dezember 1996) 3, S. 430-450.



Etwas grundsätzlicher geht es um Fragen der fairen Repräsentation und damit um einen Konflikt zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten um Einfluß und Mitsprache. In all ihren Organen sind die Kleinen, gemessen an der Bevölkerungszahl, deutlich überrepräsentiert. Das war im Europa der Sechs vertretbar, wahrscheinlich auch notwendig. Schon im Europa der Fünfzehn stimmt die Balance zwischen Großen und Kleinen nicht mehr. Mit den 11 Beitrittskandidaten stehen bis auf Polen nur kleine Staaten vor der Tür. Mit ihrer Aufnahme würde die Unterrepräsentation der großen Mitgliedstaaten nachhaltig verstärkt.<sup>16</sup>

Wirkliche Sprengkraft steckt in der Notwendigkeit zur Reform der Institutionen, weil damit ein traditioneller Grundkonflikt der Union angesprochen wird. Die ursprünglichen Strukturen der EU sollten zwei Ziele ausbalancieren: zum einen den Kleinen größtmöglichen Schutz vor der Dominanz der Großen bieten, zum anderen die Handlungsfähigkeit der EWG sicherstellen. Infolge der verschiedenen Erweiterungsrounden geriet das Ziel der Handlungsfähigkeit immer mehr unter Druck. Mit dem Beitritt zehn überwiegend kleiner Staaten würde die Balance zwischen Schutzinteresse und Handlungsfähigkeit in ein vollkommen unausgeglichenes Mißverhältnis geraten und eine Paralyse der Union drohen.

Im Bereich des Binnenmarktes ist dieser Konflikt etwas entschärft, weil hier die Kommission die Rolle des Motors spielt. Im Bereich der Außenpolitik existiert keine supranationale Institution, die die Führung übernehmen könnte. Und hier suggerieren die Entscheidungsmechanismen, alle seien gleich. Handlungsfähigkeit in der Außenpolitik ließe sich durch zwei Strategien gewinnen. Entweder müßten, dem Modell der intergouvernementalen Kooperation folgend, die Großen stärker in die Verantwortung genommen und ihrem Gewicht angemessen repräsentiert werden.<sup>17</sup> Oder die Kommission müßte, dem Modell Integration folgend, eine ähnliche Rolle spielen können wie im EG-Binnenmarkt. Beide Strategien stoßen auf den scheinbar unüberwindbaren Widerstand etlicher EU-Mitglieder.

Damit ist der Kern des Problems enthüllt: Das erweiterte Europa wird heterogener sein, gleichzeitig versagen die Mechanismen, mit deren Hilfe die EU bisher Verteilungs- und Interessenkonflikte abfederte. Bereits der Prozeß der Erweiterung läuft Gefahr, blockiert zu werden. Und die EU wird sich, ganz gleich wie sehr sie sich erweitert, jenseits ihrer neuen Grenzen mit Konfliktlagen konfrontiert sehen, die eine effiziente europäische außenpolitische Handlungskapazität dringlich werden lassen. Die Schlußfolgerung aus dieser Analyse klingt ebenso einfach wie ernüchternd und führt zurück zu dem hier zu behandelnden Thema: Die Union brauchte nicht in ferner Zukunft, sondern heute eine leistungsfähige Außen- und Sicherheitspolitik. Wenn es nicht gelingt, europäische Solidaritäten bzw. zentripetale Kräfte zu stärken, steht zu befürchten, daß das erweiterte Europa ein politisch und wirtschaftlich heterogener und

<sup>16</sup> Bereits heute könnte eine Koalition, bestehend aus Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden im Rat überstimmt werden, obwohl sie 42% der Bevölkerung repräsentieren; eine Koalition bestehend aus sieben kleinen Ländern, die nur 12% der Bevölkerung repräsentieren, dagegen nicht. In der erweiterten EU würden die drei Großen zusammen ihre bisherige Sperrminorität verlieren.

<sup>17</sup> In der britischen Diskussion wurde der Vorschlag ventiliert, ähnlich wie im Sicherheitsrat der VN, das Vetorecht im Bereich der GASP auf die großen EU-Staaten zu beschränken. Vgl. David Hannay, *The European Union's Common Foreign and Security Policy: A Menu for Reform*, London 1996 (Action Centre for Europe). Dieser Beitrag ist insofern herausgehoben, als Sir David Hannay durchaus für das britische außenpolitische Establishment spricht und das Buch mit einem Vorwort von Douglas Hurd versehen ist. In Frankreich wurde angeregt, einen aus den fünf großen Staaten bestehenden europäischen Sicherheitsrat einzurichten, um die sich nach Osten erweiternde Union handlungs- und entscheidungsfähig zu halten. Ausschließlich aus den Mitgliedern dieses Rates solle sich in Zukunft die Präsidentschaft der Union rekrutieren. Vgl. Pierre Lellouche, *Légitime défense. Vers une Europe en sécurité au XXIème siècle*, Paris: Editions Patrick Banon 1996.



zunehmend auseinanderfallender Raum wird. Aber woher sollen die Kräfte kommen, um die größere, heterogenere, von der Klammer des Ost-West-Konflikts befreite und sich ihrer inneren Machtdynamik bewußtere EU zusammenzuhalten? Und woher soll die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit kommen, um es der EU zu ermöglichen, auf ihre nähere und entfernte Umwelt so einzuwirken, daß Konflikte mit differenziertem Rückwirkungspotential auf die EU entschärft werden und sich eine kongeniale Umgebung entwickelt?

## II. Auf dem Weg zu einer immer engeren Union? Zur Reformfähigkeit und Leistungsbilanz des Systems europäischer Außenpolitikkoordinierung

### 3. Zwei Modelle der Entwicklung der europäischen Außenpolitikkoordinierung

Ist eine derartige Leistungssteigerung im Rahmen der GASP möglich oder muß, soll Europa den künftigen Herausforderungen gerecht werden, der Systemsprung in eine vergemeinschaftete Außenpolitik erfolgen? Und woher sollte die Kraft für diesen Sprung kommen?

Die Antwort der meisten Kommentatoren und politisch Verantwortlichen, insbesondere der Deutschen, ist erstaunlich paradox. Tiefe Enttäuschung über die bisherige Bilanz der GASP paart sich mit der Hoffnung, diese ließe sich umfassend reformieren und in ein sehr viel leistungsfähigeres System überführen.

Der Vergleichsmaßstab ist dabei explizit oder implizit die nationalstaatliche Großmacht. Aber auch diejenigen, die in Europa eine Zivilmacht sehen und für einen dauerhaften Verzicht auf militärische Instrumente plädieren, setzen darauf, daß Europa seine zivilstaatlichen Instrumente effizient zur Umsetzung seiner auf mehr Gerechtigkeit orientierten außenpolitischen Ziele einsetzt.<sup>18</sup>

Als Ursache der Schwäche wird das Konsensprinzip ausgemacht. Es tendiere dazu, Entscheidungen zu verzögern, verhindere gemeinsame Aktionen in den Fällen, wo Einigkeit nicht herzustellen ist, und kann in Extremfällen dazu führen, daß ein Staat den gesamten Mechanismus blockiert. Auch aus jüngster Zeit sind Beispiele bekannt, die diese Schwächen illustrieren.

- Als die USA im September 1996 als Reaktion auf eine Verletzung der nördlichen Schutzzone Stellungen im Irak angriffen, konnten sich die Außenminister der EU trotz mehrstündiger Diskussionen nicht auf eine Erklärung dazu einigen.
- Mit einem offenen Streit endete im April 1997 der Versuch der EU-Staaten, sich wie in den Jahren zuvor in der VN-Menschenrechtskommission auf eine gemeinsame China-Resolution zu verständigen. Deutschland, Frankreich und anderen EU-Staaten ging die in dem Entwurf der niederländischen Ratspräsidentschaft formulierte Kritik an chinesischen Menschenrechtsverletzungen zu weit. Daraufhin drohte der niederländische Außenminister Van Mierlo, bis auf weiteres im Namen der EU auch keine Resolutionen gegen Länder wie den Irak einbringen zu wollen.<sup>19</sup>
- Die von 14 EU-Staaten gewünschte Erneuerung eines Grundsatzabkommens zwischen der EU und der Vereinigung Südostasiatischer Nationen (ASEAN) auf dem letzten EU-ASEAN-Gipfeltreffen im Februar 1997 scheiterte, weil der portugiesische und der indonesische Außenminister wegen der Menschenrechtslage in Ost-Timor in Streit geraten

<sup>18</sup> Das Modell Europas als Zivilmacht wurde zuerst entwickelt von Francois Duchêne, *Europe's role in world peace*, in: Richard Mayne (Hrsg.), *Europe Tomorrow*, London: Fontana Collins 1972; ders., *A new European Defense Community*, *Foreign Affairs*, 50 (Oktober 1971) 1. Dieser These liegt die Vorstellung zugrunde, die Relevanz militärischer Macht nehme in Folge der Interdependenz, Globalisierung und Verwundbarkeit moderner Gesellschaften ab. Europa als nicht-militärische Macht sei besser in der Lage, sich nicht-militärischer Instrumente zu bedienen, beispielsweise andere zu überzeugen. Europa sei allein schon aufgrund seiner Gewöhnung an Konfliktlösung durch Kompromiß, Überzeugung und Regeln besser positioniert, die Bedürfnisse kleinerer Staaten zu erfüllen.

<sup>19</sup> Vgl. FAZ, 5.4.1997, S. 3.



waren und Portugal sich trotz Drängens der übrigen EU-Staaten nicht bereit zeigte, diese Frage zurückzustellen.<sup>20</sup>

Nicht gerade optimistisch in bezug auf die Einführung von Mehrheitsentscheidungen stimmt der Umstand, daß die EU-Staaten in der vierjährigen Geschichte der GASP kein einziges Mal von der Möglichkeit einer Abstimmung im Rahmen von Gemeinsamen Aktionen Gebrauch machten. Trotz der erkannten Defizite beharrten die integrationsoffenen Akteure darauf, daß im Interesse einer leistungsfähigen europäischen Außenpolitik die Barriere des Konsensprinzips überwunden werden müsse und könne.

Diese paradoxe Wendung stützt sich auf zwei Überlegungen. Erstens wird die europäische Außenpolitikkoordinierung als ein evolutionärer Prozeß betrachtet. Im Laufe dieses Prozesses werde eine immer engere *communauté d'information, de vues et d'actions* hergestellt, an deren Ende die integrierte Außen- und Sicherheitspolitik eines geeinigten Europa steht.<sup>21</sup> Zweitens sei der Prozeß der Anpassung und Vereinheitlichung bereits soweit fortgeschritten, seien nationale Eigentümlichkeiten und Unterschiede bereits soweit abgeschliffen, daß der Sprung in eine integrierte Außenpolitik gewagt werden könne.

Der Anpassungsprozeß sei angestoßen worden von der Erkenntnis, daß die Kosten nationaler Außenpolitik zunehmen und ihre Leistungen sinken. Einerseits sei der autonome Staat angesichts moderner Massenvernichtungswaffen dysfunktional geworden.<sup>22</sup> Andererseits seien europäische Staaten zu klein, die Verflechtung zwischen ihnen sei zu ausgeprägt, um Außenpolitik noch in rein nationalen Kategorien denken zu können. Sie hätten Gestaltungsmacht in einem Maße verloren, daß von dem wichtigsten Bestandteil des Souveränitätsbegriffs, dem Unabhängigkeitspostulat, nur noch eine Schimäre übrig geblieben ist.<sup>23</sup> Schon in dem *Dokument über die europäische Identität* vom 14. Dezember 1973<sup>24</sup> schimmern diese Motive durch. Einerseits wird das Ohnmachtmotiv zitiert: die europäischen Staaten seien zu klein geworden, um jeder für sich in einer zunehmend komplexen und von den Supermächten dominierten Welt gehört zu werden.<sup>25</sup> Auf sich allein gestellt, würden sie zu ohnmächtigen Spielbällen des Geschehens. Andererseits das Verantwortungsmotiv: Es wird argumentiert, Europa müsse "dazu beizutragen, daß sich die internationalen Beziehungen mehr auf Gerechtigkeit gründen, daß Unabhängigkeit und Gleichheit der Staaten besser gewahrt, der Wohlstand besser verteilt und die Sicherheit jedes einzelnen besser gewährleistet werde."<sup>26</sup>

Ist die Zusammenarbeit einmal auf den Weg gebracht, entwickle sich im Laufe dieses Prozesses eine Dynamik, die dazu führe, daß der intergouvernementale Charakter der Außenpolitikkoordinierung allmählich überwunden werde und die EU in der Welt zunehmend eine Rolle spielen

<sup>20</sup> Vgl. FAZ, 15.2.1997, S. 7.

<sup>21</sup> Werner Weidenfeld, Europa - Weltmacht im Werden, in: Internationale Politik (1995) 5, S. 17-22.

<sup>22</sup> Vgl. stellvertretend für andere Peter Glotz, Der Irrweg des Nationalstaats, Göttingen: Dt. Verlagsanstalt 1990.

<sup>23</sup> Vgl. Michael Zürn, Jenseits der Staatlichkeit: Über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung, in: Leviathan (1992) 4, S. 490-513.

<sup>24</sup> Dokument über die europäische Identität, veröffentlicht von den Außenministern am 14. Dezember 1973 in Kopenhagen, abgedruckt in Auswärtiges Amt (Hrsg.), Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP), Bonn 1994, S. 50-55.

<sup>25</sup> Reinhardt Rummel, Zusammengesetzte Außenpolitik. Westeuropa als internationaler Akteur, Kehl am Rhein: N.P. Engel Verlag 1982, S. 11f.

<sup>26</sup> Vgl. Dokument über die europäische Identität, S. 52.



könne, "deren Bedeutung größer ist als die Summe der einzelnen Teile".<sup>27</sup> Die Dynamik wird zum einen mit der Sozialisation der an der Koordinierung beteiligten politischen Akteure erklärt. Die Intensität und Dauer der gegenseitigen Information und des Gedankenaustauschs sowie erste Erfolge bewirkten, daß sich die Sichtweisen der Teilnehmer an der Außenpolitikkoordinierung anpassen, sich ihre Orientierungen und Loyalitäten aus dem nationalen Rahmen lösen und in Richtung auf die gemeinschaftliche Abstimmung verlagern. Es entwickle sich ein Koordinationsreflex, der sich darin ausdrücke, daß Staaten, bevor sie zu bestimmten Fragen eine definitive Position einnehmen, sich vorher abstimmen und versuchen, eine gemeinsame Position zu entwickeln. Zum anderen nehme als Folge des Konsultationsprozesses die gegenseitige Berechenbarkeit und Verlässlichkeit zu. Aus dem Korpus gemeinsamer Beschlüsse und Stellungnahmen erwachse ein *acquis politique*, der spätere Entscheidungen vorstrukturiere und aus dem Teilnehmer nur noch zu ständig steigenden Kosten ausbrechen könnten. Ein anderes Argument zielt sehr viel weiter. Es unterstellt, im Zuge der wirtschaftlichen Integration verändere sich die Staatlichkeit in Europa. Das Sicherheitsdilemma in Europa löse sich auf, eine transnationale Wirtschaft entstünde und Unterschiede der nationalen Interessen nivellierten sich. Mit der Einführung der Währungsunion würde Denken in nationalen Kategorien gänzlich hinfällig; werde die Errichtung auch einer politischen Union zwangsnotwendig.

Aus der integrationsfreudigen Sicht dienen periodische institutionelle Reformen dazu, das zwischenzeitlich erreichte Niveau an Gemeinsamkeit zu konsolidieren und durch erweiterte institutionelle Möglichkeiten und Zuständigkeiten die Bildung an Gemeinsamkeit voranzutreiben. Europa sei auf diesem Wege bereits weit gekommen. Entscheidungen innerhalb der EPZ/GASP fielen entgegen einer naheliegenden Vermutung in der Regel nicht auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, sondern stellten durchaus ein Mittel der Positionen dar.<sup>28</sup> Ein eindrucksvolles Beispiel für die Handlungsfähigkeit und Solidarität, die im Rahmen der GASP auch dann möglich ist, wenn nicht alle in gleicher Weise von einem Vorgang betroffen sind, war der Rückruf der europäischen Botschafter aus Teheran - nur der griechische blieb in der iranischen Hauptstadt - als Reaktion auf die Ausweisung des deutschen Botschafters nach der Verkündung des Urteils im Mykonos-Prozeß. Mittlerweile gebe es keine substantiellen außenpolitischen Unterschiede mehr zwischen den europäischen Staaten, so daß der Systemsprung gewagt werden könne.

Dieses Modell eines linearen Entwicklungsprozesses läßt sich mit einem zyklischen Modell kontrastieren. Die Überlegungen der integrationsskeptischen Anhänger dieses Modells gehen auf wissenschaftliche Auseinandersetzungen in den 60er Jahren zurück. Ihrer Auffassung nach bleibt der Staat der wichtigste Akteur.<sup>29</sup> Der Außenpolitikkoordinierung liege gerade nicht die Integrationsperspektive zugrunde, sondern die Hoffnung, staatliche Unabhängigkeit zu stärken. Die EPZ/GASP habe sich als sehr stabil erwiesen, weil sie den auf Unabhängigkeit bedachten Staaten optimale Bedingungen biete. Die EPZ werde von ihren Teilnehmern geschätzt, weil sie sich als Alibi eignet, um intern umstrittene Schritte zu rechtfertigen, und als Schutzschild, um

<sup>27</sup> So das Programm der Europäischen Liberalen Demokraten zur Europawahl von 1979, zitiert nach Rummel, Zusammengesetzte Außenpolitik, S. 13.

<sup>28</sup> Simon Nuttall, Two Decades of EPC Performance, in: Elfriede Regelsberger/Phillippe de Schoutheete de Tervarent/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond, Boulder/London: Lynne Rienner 1997, S. 19-39.

<sup>29</sup> Stanley Hoffmann, Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe, in: Daedalus, 95 (Sommer 1966) 3, S. 862-874; ders., Reflections on the Nation-State in Western Europe Today, in: Journal of Common Market Studies, 21 (1983) 1-2, S. 21-37. Zur neueren Diskussion vgl. Klaus Dieter Wolf, Defending State Autonomy. Intergovernmental Governance in the European Union, Darmstadt: unveröffentl. Manuskript 1996.



Kritik von außen abzuwehren.<sup>30</sup> Wenn die Interessenlage es zuläßt, findet Kooperation statt und vergrößern sich die Einflußmöglichkeiten der Staaten: die EPZ/GASP als Hebel oder Verstärker nationaler außenpolitischer Anliegen. Wenn die Interessen auseinanderfallen, findet Kooperation nicht statt und die Staaten behalten ihre Handlungsfreiheit. Aus den sinkenden nationalen Einflußmöglichkeiten zögen einige Länder gerade nicht die Schlußfolgerung, Kräfte zu konzertieren, um einem "europäischen Interesse" zum Durchbruch zu verhelfen. Insbesondere Frankreich und Großbritannien sahen in der EPZ eine Möglichkeit, europäische Unterstützung für ihre nationalen außenpolitischen Anliegen zu mobilisieren.<sup>31</sup> Konsequenterweise bestanden beide darauf, daß in den Fällen, in denen ihre Partner anderer Meinung waren, europäische Unterstützung folglich nicht zu haben war, die EPZ in keiner Weise ihre nationale Handlungsfreiheit einschränkt. Beide verlangten sogar, daß eine ganze Reihe sie besonders betreffender Fragen, sog. *domaines réservés*, nicht im EPZ-Kontext behandeln werden.<sup>32</sup>

Eine Wachstumsdynamik sollte nicht unterstellt werden. Die möglichen Sozialisierungseffekte der am Prozeß der Politikkoordinierung unmittelbar Beteiligten erwiesen sich zu schwach, um die Entscheidungsprozesse in wichtigen Fragen nachhaltig zu beeinflussen und den Zusammenhang zwischen gesellschaftlichen Anforderungen und politischem Handeln aufzubrechen. Ein tragfähiger *acquis politique* entwickle sich nicht bzw. könne jederzeit wieder in Frage gestellt werden. Veränderung erfahre dieses System vor allem durch äußere Impulse.

Weil die Motive und Interessen der an der Kooperation Beteiligten bescheiden bleiben, werde schnell ein Plafond an Gemeinsamkeit und Leistungsfähigkeit erreicht, über das die europäische Außenpolitikkoordinierung nicht hinauskomme.<sup>33</sup> Die dennoch beobachtbaren Reformbemühungen werden von den Skeptikern im wesentlichen als zirkulär wahrgenommen. Ein Reformzyklus beginne mit der Formulierung hoher Ansprüche. Verglichen mit diesen Ansprüchen konstatieren in einer zweiten Phase insbesondere die Vertreter einer aktivistischen europäischen Außenpolitik geringe Leistungen der EPZ/GASP. Enttäuschung und Unzufriedenheit mache sich breit. Dies resultierte in einer dritten Phase in Reformversuchen. Die Reformversuche führten zwar zu einer Ausdehnung des Einzugsbereichs der EPZ/GASP und zu einer bescheidenen Weiterentwicklung der institutionellen Arrangements, scheiterten aber, was die Überwindung des Intergouvernementalismus und des Einstimmigkeitsgebots angeht. Weil einerseits die Reformen die eigentliche Ursache der Enttäuschungen nicht beseitigen, anderer-

---

<sup>30</sup> Vgl. Françoise de la Serre, *The Scope of National Adaptation to EPC*, in: Alfred Pijpers/Elfriede Regelsberger/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *European Political Cooperation in the 1980s. A Common Foreign Policy for Western Europe*, Dordrecht: Martinus Nijhoff 1988, S. 194-210.

<sup>31</sup> Françoise de la Serre beschreibt das französische Interesse an der EPZ wie folgt: "Political Cooperation frequently allowed France to dress up its own national interests in European clothes, without imposing any real constraints on what was left of her international ambitions and will to independence". Dies., *France. The Impact of François Mitterrand*, in: Christopher Hill (Hrsg.), *The Actors in European Foreign Policy*, London: Routledge 1996, S. 19-39 (29). Frankreich und Großbritannien beharren nur ausgeprägter als andere auf der nationalen Vetoposition. Selbst Deutschland entschied die vitale Frage der deutschen Vereinigung im nationalen Kontext.

<sup>32</sup> Frankreich bestand auf einer privilegierten Beziehung zu seinen ehemaligen Kolonien in Schwarzafrika und verweigerte zeitweise sogar den Informationsaustausch bezüglich dieser Fragen. Vgl. Elfriede Regelsberger, *EPC in the 1980s: Reaching another Plateau?* in: Pijpers/Regelsberger/Wessels (Hrsg.), *European Political Cooperation in the 1980s*, S. 3-47 (18).

<sup>33</sup> Der frühere politische Direktor im belgischen Außenministerium, Phillippe de Schoutheete, konstatierte Ende der 70er Jahre, die EPZ habe ein Plafond erreicht und weitere Fortschritte würden ein sehr viel größeres Maß an Verbindlichkeit voraussetzen. Vgl. William Wallace, *Introduction: cooperation and convergence in European foreign policy*, in: Christopher Hill (Ed.), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, London: Allen&Unwin 1983, S. 1-19 (10).



seits die Motive, die den Zyklus angestoßen haben, weiter wirkten, würden wiederum hohe Ansprüche formuliert und der Zyklus beginne von vorne.<sup>34</sup>

Die Hartnäckigkeit, mit der immer wieder hohe Ansprüche formuliert werden, lasse sich mit den Motiven und der Praxis also kaum erklären. Etwas anderes komme hinzu: Die strukturelle Instabilität der europäischen Integration. In diesem Zusammenhang wird gerne das Bild des Radfahrers zitiert, der fahren muß, um nicht umzufallen. Danach ist die europäische Integration nur solange stabil, wie sie vorwärts geht. Im Prozeß der Integration muten sich die Staaten gegenseitig Opfer und Anpassungsleistungen zu, die nur vor dem Hintergrund einer gemeinsamen Identität, und sei es auch nur der verbindenden Hoffnung auf eine zukünftige politische Gemeinschaft, zu rechtfertigen sind. Der Verzicht auf das Leitbild einer politisch geeinten Union, der Vereinigten Staaten von Europa, zu der vor allem eine gemeinsame Außenpolitik gehört, ist aus dieser Sicht gleichbedeutend mit Krise und der Gefahr der Renationalisierung. Von daher muß diese Vision immer wieder mit neuem Leben gefüllt werden, auch wenn die Realität so gar nicht danach ist.

Welches Modell eher der Realität der europäischen Außenpolitikkoordinierung entspricht, soll im folgenden anhand der Reformbemühungen und der Leistungsbilanz untersucht werden. Wenn die EPZ/GASP diesem Modell entspräche, bliebe freilich zu klären, ob neben der kreisförmigen Bewegung auch eine Bewegung hin zu einer immer engeren Union in der Außenpolitik feststellbar ist, ob die Bewegung also zirkulär oder spiralförmig ist.

#### **4. Von der Europäischen Politischen Zusammenarbeit zur GASP. Die permanente Reform des Systems koordinierter Außenpolitik**

Aus der traditionellen Sicht entsteht im System der europäischen Außenpolitikkoordinierung ein ständiger Reformdruck, weil die wachsenden Ansprüche den ebenfalls wachsenden Leistungen immer einen Schritt vorausseilen. Im Zuge dieses Prozesses werden ständig höhere Ansprüche bezüglich der Leistung nach außen und Verbindlichkeit nach innen formuliert. Es werden neue Institutionen geschaffen, und es wird der Zuständigkeitsbereich der EPZ/GASP ausgeweitet. Aus der skeptischen Sicht setzt die Souveränität der Nationalstaaten allen Reformbemühungen enge Grenzen. Als unüberwindlich erweist sich das Konsensprinzip.

##### **4.1 Erwartungen, Enttäuschungen und Reformdynamik**

Schon bei einer ersten Annäherung fällt die große Lücke zwischen Rhetorik und Realität, zwischen Erwartungen an und Enttäuschungen über das System europäischer Außenpolitikkoordinierung auf. Diese Differenz scheint geradezu ein konstitutives Element der EPZ/GASP zu sein.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Die Beharrlichkeit, mit der immer wieder hohe Erwartungen geäußert werden, ist geradezu erstaunlich. Kaum ging die Vision einer Europäischen Weltmacht auf dem Amsterdam-Gipfel in Bausch und Bogen unter, ist sie schon wieder da und wird, als sei nie etwas passiert, ins Feld geführt. Vgl. Eckard Lübke-meier, Woran es noch fehlt. Die Europäische Union muß eine Weltmacht werden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.7.1997, S. 9.

<sup>35</sup> Vgl. Christopher Hill, The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, in: Journal of Common Market Studies, 31 (September 1993) 3, S. 305-328.



Bereits am Beginn der Europäischen Politischen Zusammenarbeit wurden sehr weitgehende Erwartungen und Ansprüche formuliert, die seitdem in leicht modifizierter Form wiederholt werden. Die europapolitische Euphorie der frühen 70er Jahre gipfelte im Kommuniqué des Pariser Treffens (1972), in dem angekündigt wurde, die damalige Wirtschaftsgemeinschaft noch vor Ende der Dekade durch eine Europäisierung der Außen- und Währungspolitik in eine Europäische Union zu überführen. Tatsächlich sah der Luxemburger Bericht vom Oktober 1970, in dem die Grundlagen der EPZ entwickelt wurden, lediglich eine lose Konsultation und Koordinierung der Außenpolitiken der EG-Mitgliedsländer vor.<sup>36</sup>

Schon im Kopenhagener Bericht vom Juli 1973 faßten die Außenminister die Verpflichtungen präziser. Sie versprachen im Grundsatz, in Fragen, die die Interessen Europas berühren, "die eigene Haltung nicht endgültig festzulegen, ohne die Partner im Rahmen der Politischen Zusammenarbeit konsultiert zu haben."<sup>37</sup> Die Enttäuschung folgte auf dem Fuße. Im Tindemans-Report vom Dezember 1975 ist von einer "tiefgreifenden Krise" die Rede. Gleichzeitig wird aber angeregt, diese durch einen bedeutenden Sprung nach vorn zu überwinden.<sup>38</sup> Was folgte, war wieder Enttäuschung. Im Oktober 1981 stellten die Außenminister in ihrem Londoner Bericht ernüchtert fest, "daß die Zehn bei allem bisher Erreichten immer noch weit davon entfernt sind, in der Welt eine ihrem Einfluß insgesamt entsprechende Rolle zu spielen."<sup>39</sup> Und wieder wurde eine Reform beschlossen, wurden Erwartungen formuliert, die offenbar wiederum enttäuscht wurden. Nur drei Jahre später begründete ein deutscher Diplomat die nächste Reform, die Genscher-Colombo-Initiative, mit den Worten: "The Community operates in the World arena but acts as if it didn't belong there."<sup>40</sup> Und weiter ging es im flotten Schritt von der Feierlichen Deklaration zur Europäischen Union<sup>41</sup> über die Einheitliche Europäische Akte<sup>42</sup> bis zum Vertrag von Maastricht.<sup>43</sup> Auch auf Maastricht folgte der Katzenjammer. Resignierend faßte der deutsche Außenminister im September 1996 die Erfahrungen mit der GASP mit den

---

<sup>36</sup> Als Ziel der EPZ wurde festgelegt zu versuchen, durch regelmäßige Unterrichtung und Konsultationen eine Harmonisierung der Standpunkte zu erreichen "und, wo dies möglich und wünschenswert erscheint, ein gemeinsames Vorgehen zu begünstigen". Der Luxemburger Bericht ist abgedruckt in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), GASP, S. 31-37.

<sup>37</sup> Kopenhagener Bericht: Zweiter Bericht der Außenminister an die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten vom 23. Juli 1973, abgedruckt in Auswärtiges Amt, GASP, S. 37-45.

<sup>38</sup> Der Tindemans-Bericht ist abgedruckt in: Europa Archiv, Band 1976/2, S. D-55-D85 (D.61).

<sup>39</sup> Londoner Bericht: Bericht der Außenminister der Zehn vom 13. Oktober 1981 in London über die Europäische Politische Zusammenarbeit, abgedruckt in Auswärtiges Amt, GASP, S. 59-67 (60).

<sup>40</sup> Zitiert nach Desmond Dinan, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, London: Lynne Rienner 1994, S. 121.

<sup>41</sup> Vgl. Feierliche Deklaration zur Europäischen Union vom 19. Juni 1983 in Stuttgart, abgedruckt in: Auswärtiges Amt, GASP, S. 67ff.

<sup>42</sup> Abgedruckt in: Auswärtiges Amt, GASP, S. 75ff. Darin verpflichteten sich die Staaten sogar zu vorherigen Konsultationen in allen außenpolitischen Fragen von allgemeinem Interesse, und sie sagten zu, im Sinne der Handlungsfähigkeit wann immer möglich die Herausbildung eines Konsens nicht zu behindern.

<sup>43</sup> Im EUV schließlich verpflichteten sie sich zu vorheriger Konsultation in "jeder außen- und sicherheitspolitischen Frage von allgemeiner Bedeutung" (Art. J 2.1), und versprachen sie, die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos zu unterstützen (Art. J.1 (4)). Weil die GASP von dem vereinigten Bereich der EU getrennt ist, ist damit immer noch keine rechtlich verbindliche Verpflichtung zur Konsultation formuliert. Wenn die Staaten ein vitales nationales Interesse zitieren, können sie nach wie vor die Verhandlung eines Gegenstands in der GASP verweigern. Vgl. Martin Holland, *European Community Integration*, London: Pinter 1993, S. 125.



Worten zusammen, "in der Praxis sei man mit dem neuen Instrument noch nicht sehr viel weiter gekommen".<sup>44</sup>

Wichtiger als die Feststellung einer Differenz zwischen Erwartung und Praxis - dieses Phänomen ist mit den Annahmen beider Modelle vereinbar - ist ihre Begründung. Im Gegensatz zu den Annahmen des linearen Modells entsteht eine Lücke offenbar nicht, weil die Ansprüche dem Niveau des Erreichten immer einen Schritt voraus sind. Im Gegenteil wurden schon sehr früh hohe Ansprüche formuliert, die seitdem in nur leicht modifizierter Form wiederholt werden. Es scheint so, als orientierten sich die Erwartungen nicht an dem, was ist, also dem erreichten Stand der Kooperation und den Interessen und Motiven der Beteiligten, sondern dem, was sein soll.

#### **4.2 Die Reichweite der Reformen: institutionelles Wachstum und bescheidene Ausweitung des Aufgabenfelds**

Reformer der EPZ/GASP hatten erstaunlich schnell das Konsensprinzip als wichtigste Barriere auf dem Weg zu einer leistungsfähigen europäischen Außenpolitik erkannt. Schon der Tindemans-Report rüttelte am Konsensprinzip und damit an den Grenzen des Systems der Politikkoordinierung.<sup>45</sup> Der bisher bedeutendste Versuch, die Bastion des Einstimmigkeitsprinzips einzureißen, wurde während der Maastricht-Konferenz zur politischen Union unternommen - wiederum ohne Erfolg.<sup>46</sup> Die GASP geht nur insofern über dieses Tabu hinaus, als mit den gemeinsamen Aktionen ein Mechanismus zur Bewältigung komplexer Herausforderungen geschaffen wurde, in dessen Kontext Fragen betreffend der Implementierung mehrheitlich entschieden werden können, wenn die Staaten mehrheitlich entscheiden wollen.<sup>47</sup> Die gemeinsamen Aktionen sollten der Union operative Handlungsfähigkeit verleihen und sind daher zu Recht als das Kernstück der GASP bezeichnet worden.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> Vgl. den Redebeitrag vom Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, auf der Abschlußveranstaltung des 61. Deutschen Juristentages am 20. September 1996, abgedruckt in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages, Band II/1, Teil Q, München: Beck 1996, S. Q12. Für Peter van Ham beispielsweise liegt es auf der Hand, "that the Twelve have not taken a significant qualitative step towards a common, integrated European policy on foreign and security matters." Ders., *The Prospects for a European Security and Defence Identity*, in: *European Security*, 4 (Winter 1995) 4, S. 523-545 (530).

<sup>45</sup> Tindemans forderte nicht explizit die Möglichkeit formaler Mehrheitsabstimmungen, sondern appellierte eher an die Staaten, gemeinsame Beschlüsse zu erarbeiten, denen sich „die Minderheit nach Abschluß der Beratungen anzuschließen“ habe. Vgl. *Europa Archiv*, Band 1976/2, S. D-55-D85 (D.61).

<sup>46</sup> Deutschland, unterstützt von den Benelux-Staaten sowie der EG-Kommission und dem Parlament, sprach sich für die Einführung von Mehrheitsentscheidungen aus. Ein von der holländischen Präsidentschaft eingebrachter Entwurf sah vor, die Entscheidungsfindung und Implementierung der Außen- und Sicherheitspolitik im vergemeinschafteten EG-Bereich anzusiedeln und die EG-Institutionen entsprechend ihren Zuständigkeiten daran zu beteiligen. Dieser Vorschlag kam aber zu spät und wurde am Ende nicht einmal von Deutschland unterstützt. Vgl. Anthony Forster/William Wallace, *Common Foreign and Security Policy: A New Policy or just a new Name?*, in: Wallace/Wallace (Hrsg.), *Policy Making in the European Union*, S. 411-435 (424).

<sup>47</sup> Während der Verhandlungen schien zunächst eine Formulierung konsensfähig, nach der einzelne Fragen bei der Durchführung einer gemeinsamen Aktion mehrheitlich entschieden werden. Dies scheiterte am Einspruch Großbritanniens, das darauf bestand, daß die Staaten über den gesamten Verlauf einer Gemeinsamen Aktion die Möglichkeit des Vetos behalten.

<sup>48</sup> Im Tätigkeitsbericht der EG von 1993 heißt es hoffnungsvoll: "Dieses neue Instrument (die gemeinsamen Aktionen, M.D.) bedeutet einen Qualitätssprung, der vor allem eine größere Disziplin seitens der Mitgliedstaaten und den vereinten Einsatz aller für die Verwirklichung der Unionsziele erforderlichen



Weil der Systemsprung in keinem Fall gelang, konzentrierten sich die Reformbemühungen darauf, innerhalb des Systems der Außenpolitikkoordinierung Verbesserungen der Mechanismen und institutionellen Arrangements vorzunehmen. Dabei sind zwei Trends festzustellen: Die Reformen dehnen das Aufgabenfeld der EPZ aus, in letzter Zeit in Richtung auf die Sicherheitspolitik, und sie verbessern die institutionelle Struktur.

#### 4.2.1 Die Ausweitung des Tätigkeitsfeldes auf die Sicherheitspolitik

Schon in den 70er Jahren wurde der ursprünglich auf die klassische Diplomatie beschränkte Aufgabenbereich der EPZ auf das Krisenmanagement ausgeweitet.<sup>49</sup> Mit dem Londoner Bericht, der Feierlichen Deklaration und deutlicher der Einheitlichen Europäische Akte wurde die Zuständigkeit der EPZ darüber hinaus auf die politischen und wirtschaftlichen Aspekte der Sicherheit ausgedehnt. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts konnte die EU der Frage nicht mehr ausweichen, ob es eine europäische sicherheits- und verteidigungspolitische Identität gibt und folglich die Verteidigung in ihre Zuständigkeit fallen sollte. Vor Maastricht wurde diese Kontroverse zum erstenmal in voller Schärfe ausgetragen. Großbritannien vertrat die Auffassung, die NATO sei weiterhin der für die Koordinierung der Verteidigungspolitik geeignete Ort, und die WEU solle einerseits europäische Interessen repräsentieren, andererseits als Europäischer Pfeiler innerhalb der Allianz dienen.<sup>50</sup> Dagegen zielte Frankreich auf die Umwandlung der WEU in eine von der NATO unabhängige Sicherheits- und Verteidigungsorganisation.<sup>51</sup> Deutschland unterstützte die französische Initiative, ohne jedoch die langfristige Perspektive einer in Konkurrenz zu der NATO zu errichtenden unabhängigen verteidigungspolitischen Organisation mitzutragen.<sup>52</sup> In Maastricht konnte man sich schließlich nur darauf einigen, daß sicherheitspolitische Fragen vorbehaltloser diskutiert werden können und die Perspektive eröffnet wurde, zukünftig die Westeuropäische Union (WEU) in die EU zu überführen und ihre Fähigkeiten auszubauen, so daß diese Entwicklung "zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte" (Art. J.4.1, Europa Union-Vertrag).

---

Mittel zur Folge haben wird." Kommission der Europäischen Gemeinschaften, XXVII Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1993, Brüssel: Amt für Veröffentlichungen der EG 1994, S. 350.

<sup>49</sup> Mit dem Londoner Bericht vom 13. Oktober 1981 verabredeten die EG-Staaten, künftig in Krisenfällen binnen 48 Stunden zusammenzukommen. Der Bericht ist abgedruckt in: Auswärtiges Amt, GASP, S. 59-67.

<sup>50</sup> Vgl. Italienisch-britische Erklärung vom 4. Oktober 1991 zur Europäischen Sicherheit und Verteidigung, abgedruckt in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Maastricht in der Analyse. Strategien und Optionen für Europa, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung 1994, S. 125-127. Der Vorschlag reflektierte die britische Besorgnis, ein zu schwaches und uneiniges Europa könne für die USA nach dem Ende des Ost-West-Konflikts unattraktiv werden, stand also in der Tradition des deutsch-britischen Eurogroup-Konzepts von 1970.

<sup>51</sup> Vgl. Anand Menon, From independence to co-operation: France, NATO and European Security, International Affairs (London), 71 (1995). Für die französische Position siehe Nicole Gnesotto, European Defense: why not the Twelve?, Chaillot Papers, (März 1991) 1.

<sup>52</sup> Vgl. Französisch-deutsche Initiative vom 14. Oktober 1991 in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, abgedruckt in: Weidenfeld, Maastricht in der Analyse, S. 129-133. Schon in dem gemeinsamen Brief von Bundeskanzler Kohl und Präsident Mitterrand vom 18.4.1990, in dem beide die Einberufung einer zweiten Regierungskonferenz zur politischen Union vorschlugen, wurde die Entwicklung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gefordert, die, so die beiden in einem weiteren Brief vom 6. Dezember 1990, "am Ende zu einer gemeinsamen Verteidigung führen sollte". Beide Briefe sind abgedruckt in: Auswärtiges Amt, GASP, S. 492-497.



#### 4.2.2 Der Ausbau der institutionellen Struktur

Dem ursprünglich sehr begrenzten Ziel entsprachen die zunächst schwach ausgebildeten institutionellen Strukturen der EPZ. Es wurden halbjährliche Treffen der Außenminister und vierteljährliche Treffen eines Politischen Komitees vereinbart, das sich aus den Leitern der politischen Abteilungen zusammensetzte. Gegebenenfalls konnten Arbeitsgruppen zu spezifischen Themen gebildet werden. Die Kommission sollte ursprünglich nur dann zu Stellungnahmen aufgefordert werden, wenn die Arbeit der Minister den Zuständigkeitsbereich der EG tangierte. Den Mitgliedern der parlamentarischen Versammlung, der Vorgängerorganisation des Europäischen Parlaments, wurde lediglich auf halbjährlichen Kolloquien die Möglichkeit eines Gedankenaustauschs mit den Außenministern eingeräumt.

Aus den bescheidenen Anfängen entwickelte sich im Laufe der Zeit ein dichtes Netz der gegenseitigen Information, Konsultation und Koordination. Auffällig ist jedoch, daß die institutionellen Verbesserungen primär dazu dienten, die Stellung der Staaten im System der Politikkoordination zu stärken. Um eine kontinuierliche Kommunikation zu gewährleisten, wurde eine Korrespondentengruppe (*Correspondance européenne*) geschaffen, deren Mitglieder den permanenten Kontakt zwischen den Außenministerien sicherstellen und die Arbeiten des Politischen Komitees unterstützen.<sup>53</sup> Zur schnellen Übertragung von Dokumenten wurde das COREU-Fernverbindungsnetz zwischen den Außenministerien eingerichtet.<sup>54</sup> Es entwickelte sich eine quasi permanente Abstimmung zwischen den Außenministerien zu praktisch allen Fragen. Die politischen Direktoren, die wichtigste Arbeitsebene der EPZ, trafen sich seit Anfang der 90er Jahre zweimal wöchentlich, 25 Arbeitsgruppen waren aktiv und durch das COREU-System flossen 11.000 Meldungen jährlich.<sup>55</sup>

Die Troika wuchs ab Mitte der 70er Jahre in die Sprecherrolle hinein. Die Kommission wurde sukzessive und 1983 auch formal an der Arbeit der EPZ beteiligt. Die Einbeziehung der Kommission diente nicht, oder nicht in erster Linie dazu, ein supranationales Element in die EPZ/GASP einzubringen. Es sollte das Problem der internen Kohärenz gelöst werden. Nach Auffassung wichtiger Mitgliedstaaten sollte die Anwesenheit eines Kommissionsvertreters bei den Beratungen über die Außenpolitik sicherstellen, daß die in der EPZ/GASP beschlossenen Politiken nicht durch Entscheidungen im EG-Bereich konterkariert werden.<sup>56</sup> Vertreter der Kommission interpretierten das Kohärenzgebot daher immer ambivalent, fürchteten sie doch einen Übergriff der Regierungen auf die Kompetenzen der Kommission. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte schließlich wurde ein Sekretariat eingerichtet, dessen Aufgaben allerdings strikt auf die administrative Unterstützung der Präsidentschaft beschränkt blieb.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> Vgl. Gianni Bonvicini, *Mechanisms and Procedures of EPC: More Than Traditional Diplomacy?* in: Pijpers/Regelsberger/Wessels, *European Political Cooperation*, S. 49-70.

<sup>54</sup> Die Korrespondentengruppen und das COREU-System wurden schon auf der Grundlage des Kopenhagener Berichts vom 23. Juli 1973 geschaffen.

<sup>55</sup> Elfriede Regelsberger, *EPZ und GASP - Attraktiver Verbund mit Schlupflöchern*, in: Dies. (Hrsg.), *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Profilsuche mit Hindernissen*, Bonn: Europa Union Verlag 1993, S. 179-193 (184). Durch die Teilnahme der drei Beitrittskandidaten am COREU-System ab Juli 1994 erhöhte sich die durchschnittliche Zahl der Meldungen auf ca. 13 000. Vgl. *CFSP-Forum*, (1995) 1, S. 8.

<sup>56</sup> Vgl. EEA, Titel III, Art. 30 (5), EUV, Art. C.

<sup>57</sup> Die Aufgaben des Sekretariats sind abgedruckt in: *Auswärtiges Amt, GASP*, S. 82-87. Vgl. insbesondere Pedro Sanchez da Costa Pereira, *The use of a Secretariat*, in: Pijpers/Regelsberger/Wessels (Hrsg.), *European Political Cooperation*, S. 85-103.



Der Europa-Union-Vertrag überführte zwar die EPZ in die GASP, schuf aber keine neuen Institutionen, sondern bewirkte nur die Zusammenlegung der EPZ- und EG-Strukturen. Dies gelang nicht in überzeugender Weise. Sowohl auf seiten des Rats als auch der Kommission kam es infolge der Zusammenlegung zu Reibungsverlusten. Innerhalb des Rats entwickelten sich Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Politischen Komitee und dem Ausschuß der ständigen Vertreter (AStV), dem EG-Organ, das Entscheidungen des Rats vorstrukturiert. Beide Organe wurden mit der Aufgabe betraut, die Arbeit des Rates vorzubereiten.<sup>58</sup> Hierunter litt auch die Effizienz der darunter angesiedelten, ebenfalls fusionierten Organe: des EPZ- und des Ratssekretariats sowie der EPZ- und Ratsarbeitsgruppen.<sup>59</sup>

Auf seiten der Kommission führte die Einrichtung der neuen, für die GASP zuständigen Generaldirektion (DG) Ia zu Kompetenzstreitigkeiten mit anderen Generaldirektionen, deren Portfolio die Außenbeziehungen berührt, insbesondere mit der für Außenhandelsfragen zuständigen DGI.<sup>60</sup> Der neue Präsident, Jacques Santer, verordnete daraufhin der Kommission eine abermalige Reorganisation, die allerdings auch nicht überzeugte.<sup>61</sup>

### 4.3 Die Reformen und die Persistenz des Konsensprinzips

Wie oben erwähnt, scheiterten die Reformen daran, das Konsensprinzip aufzuweichen. Dies ist, wie zu zeigen sein wird, kein Zufall. Der Sprung in eine integrierte Außenpolitik ohne die gleichzeitige Schaffung von europäischer Staatlichkeit bliebe ein riskantes Vorhaben.

<sup>58</sup> Nach Art. J.8.5 soll das politische Komitee die internationale Lage verfolgen und Stellungnahmen des Rats vorbereiten. Der AStV, ein EG-Organ, bereitet nach Artikel 151 EG-Vertrag die Aufgaben des Rates vor und führt die ihm vom Rat übertragenen Aufträge aus. Der Kompetenzkonflikt zwischen Politischem Komitee und AStV wurde entschärft, als sich der Rat einigte, daß der Politische Ausschuß die GASP-relevante Arbeit des Rats inhaltlich vorbereitet und die Weiterleitung an den Rat über den AStV erfolgt, der ihm nützlich erscheinende Bemerkungen und Empfehlungen beifügen kann. Vgl. Elfriede Regelsberger, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration, 1993/94, S. 237-246.

<sup>59</sup> Vgl. Elfriede Regelsberger, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Maastricht - Minimalreformen in neuer Entwicklungsperspektive, in: Integration 15 (1992) 2, S. 83-92; Günther Burghardt/Gerd Tebbe, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union - Rechtliche Struktur und politischer Prozeß, in: Europarecht, 30 (Januar-Juni 1995) 1/2, S. 1-20.

<sup>60</sup> Indem die Kommission regionale Kompetenzen in ökonomische und politische Fachbereiche unterteilte und beide unterschiedlichen DG's zuordnete, verstärkte sie gar die in der Säulenkonstruktion ohnehin angelegte Zersplitterung zwischen politischen Außenbeziehungen und ökonomischen Außenbeziehungen. Vgl. Simon Nuttall, The European Commission's Internal Arrangements for Foreign Affairs and External Relations, in: CFSP Forum, (1995) 2, S. 3f.

<sup>61</sup> Bettina Döser, External Relations in the New Commission: The More, The Merrier? in: CFSP Forum, (1995) 1, S. 1. Hans van den Broek ist zuständig für Osteuropa, den GUS-Raum, die Mittelmeerinseln Malta, Zypern und die Türkei. Sir Leon Brittan ist verantwortlich für die OECD-Welt plus China, Hong Kong, Taiwan und Korea. In den Aufgabenbereich von Joao de Deus Pinheiro fallen Afrika und die karibischen und pazifischen Staaten. Manuel Marin kümmert sich schließlich um Lateinamerika, Nordafrika und den Nahen Osten sowie die Staaten Asiens, die nicht schon woanders zugeordnet sind. Mit dieser geographischen Untergliederung ergibt sich auch eine funktionale Zuordnung. Van den Broek ist zuständig für Beitrittskandidaten. Außerdem betreut er die übriggebliebenen GASP Aufgaben. Sir Leon Brittan ist zuständig für Handelspolitik und Pinheiro für die Lomé Konvention. Pinheiro und Marin teilen sich außerdem die Entwicklungshilfe, für die als fünfte auch Kommissarin Emma Bonino zuständig ist, in deren Portfolio die humanitäre Hilfe fällt. Santer hat sich die Oberaufsicht über die GASP vorbehalten. Zweiwöchige Treffen zwischen den für Außenbeziehungen zuständigen Kommissaren soll für die nötige Abstimmung sorgen.



Die Außenpolitik zählt zu dem Kernbereich staatlicher Souveränität. Hier Kompetenzen abzugeben oder qua Mehrheitsabstimmung an der Ausübung des nationalen Willens gehindert zu sein, ist für viele Staaten Europas schwierig. Deutschland fällt es aufgrund der integrationspolitischen Offenheit seines politisch-rechtlichen Systems leichter als etwa Großbritannien oder Frankreich, Hoheitsrechte auf eine internationale Organisation zu übertragen.<sup>62</sup> In deren Verständnis fällt die Entwicklung der modernen Demokratie untrennbar mit der des modernen Nationalstaats zusammen, bildet die Souveränität der Nation ganz selbstverständlich die Voraussetzung für demokratische Entscheidung.<sup>63</sup>

Damit ist ein gewichtiger Einwand gegen Mehrheitsentscheidungen angesprochen: Kompetenzverlagerungen auf supranationale Behörden und Mehrheitsabstimmungen in der Außenpolitik könnten das innerhalb der EU bereits bestehende Legitimationsdefizit ausweiten, zu einer Überdehnung und zu einer gefährlichen politischen Gegenreaktion führen.<sup>64</sup> Dieses Defizit ist nur schwer aufzufüllen. Die Forderung nach einer Stärkung der demokratischen Komponente der EU - etwa eine Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments oder die Einführung eines Zwei-Kammer-Systems direkt gewählter Volksvertreter und Abgesandter der nationalen Parlamente<sup>65</sup> -, mit deren Hilfe man auch eine vergemeinschaftete Außenpolitik demokratisch legitimieren könnte, zielt ins Leere, solange sie nicht die dafür nötigen politisch-sozialen Voraussetzungen mitreflektiert. Bevor derartige Vorschläge umgesetzt werden könnten, müßte ein von Peter Graf Kielmansegg in mehreren Beiträgen entwickelter Einwand entkräftet werden, der wie ein scheinbar unverrückbarer Fels den Weg zu Mehrheitsabstimmungen versperrt. Ihm zufolge ist das Europäische Parlament mit den nationalen Parlamenten nicht

---

<sup>62</sup> Vgl. Thomas Oppermann/Claus Dieter Classen, Europäische Union: Erfüllung des Grundgesetzes, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (9. Juli 1993) B28, S. 11-20. Erst im Zusammenhang mit dem Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts wurde argumentiert, das Aufgehen Deutschlands in einem europäischen Bundesstaat sei, entgegen der bis dahin geltenden Mehrheitsauffassung in der Staatsrechtslehre, gar nicht mit dem Grundgesetz vereinbar bzw. das Bundesverfassungsgericht habe mit dem Urteil den Weg dorthin verbaut. Vgl. Karl Albrecht Schachtschneider, Die Europäische Union und die Verfassung der Deutschen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (9. Juli 1993) B28, S. 3-10. Vgl. dagegen Brun-Otto Bryde, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Konsequenzen für die weitere Entwicklung der Europäischen Union, Tübingen 1993 (Berichte aus dem Graduiertenkolleg Europäische Integration).

<sup>63</sup> Schon in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte wurde der Gedanke entfaltet, daß die Souveränität ihren Ursprung nicht beim König oder den einzelnen Bürgern hatte, sondern in der Nation wurzelt. Im britischen Verfassungsverständnis gilt das Unterhaus als der legale Souverän, der den politischen Souverän, das Volk, repräsentiert. Vgl. den Überblick bei Hans Schauer, Nationale und europäische Identität. Die unterschiedlichen Auffassungen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, in: *APZG*, (28. Februar 1997) 10, S. 3-13.

<sup>64</sup> Zur mittlerweile breiten Debatte über das Legitimitätsdefizit in der EU vgl. Frank Schimmelfennig, *Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate*, Tübingen 1996 (Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung Nr. 27); Hubert Heinelt, *Die Transformation der Demokratie in der EU*, Manuskript, Mannheim 1996; Beate Wieland, *Verfassungspolitische Probleme der "Staatswerdung Europas"*, in: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*, Baden-Baden: Nomos 1991, S. 429-459; Michael Zürn, *Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1996, S. 27-55.

<sup>65</sup> Vgl. Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Europa 96. Reformprogramm für die europäische Union*, Gütersloh: Bertelsmann 1994, S. 34; Arbeitsgruppe Europäische Verfassung, *Wie Europa verfaßt sein soll. Vorschläge zur institutionellen Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft*, Gütersloh: Bertelsmann 1990, S. 21f. Zur Diskussion innerhalb des EP vgl. Meinhard Hilf, *Eine Verfassung für die Europäische Union: Zum Entwurf des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments*, in: *Integration* (1994) 2, S. 68-78.



vergleichbar, ja die Europäische Union gar nicht demokratiefähig.<sup>66</sup> Die Legitimitätsstiftende Wirkung von demokratischen Mechanismen ist danach an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Die wichtigste: vorausgehend muß die Frage geklärt werden, wer zur politischen Gemeinschaft dazugehört und wer nicht. Erfüllt sein muß erstens die Kongruenzbedingung, d.h. die Identität von Herrschaftsobjekten und Herrschaftssubjekten, und zweitens die Identitätsbedingung.<sup>67</sup> Das Ausschlußkriterium muß nicht ethnischer Natur sein.<sup>68</sup> Es ist sehr wohl vorstellbar, daß sich der Demos aus Personen zusammensetzt, die ein Bewußtsein kollektiver politischer Identität verbindet.<sup>69</sup> Nun bilden sich kollektive Identitäten nur sehr langsam auf der Grundlage gemeinsamer Erinnerungen, Erfahrungen und ihrer Verarbeitung. Kollektive Identitäten sind Kommunikations-, Erfahrungs- und Erinnerungsgemeinschaften. Auf dieser Basis können sie sich zu Solidargemeinschaften entwickeln. Westeuropa, so Kielmansegg, ist keine Kommunikationsgemeinschaft, kaum eine Erinnerungsgemeinschaft und nur sehr begrenzt eine Erfahrungsgemeinschaft. Solange sich kollektive Identitäten im nationalen Rahmen formieren, politische Diskurse im nationalen Rahmen verlaufen, kann das Europäische Parlament einen Willen der Europäer nicht repräsentieren, weil es diesen gar nicht gibt. Das Defizit an demokratischer Legitimation ließe sich selbst dann nicht beseitigen, wenn das europäische Parlament Gesetze erlassen, die Kommission absetzen und den Ministerrat kontrollieren könnte.<sup>70</sup>

Damit ist der potentielle Sprengstoff von Mehrheitsentscheidungen in der Außenpolitik bezeichnet. Wenn über Mehrheitsentscheidungen gefällte Beschlüsse der Union einen Mitgliedstaat dazu zwingen, sich gegen seinen Willen an einer außenpolitischen Aktion zu beteiligen, oder ihn an der Ausführung einer Entscheidung hindern, könnte sich die Öffentlichkeit des betroffenen Mitgliedstaats schnell gegen die Union kehren. Dieser Einwand ist ernst zu nehmen. Jeder, der an der Perspektive einer erweiterten europäischen Integration interessiert bleibt, muß sich mit ihm auseinandersetzen und versuchen, ihn zu entkräften. Die Befürworter von Mehrheitsentscheidungen in der Außenpolitik führen zu diesem Zwecke ein ganzes Bündel von Argumenten ins Feld.

<sup>66</sup> Peter Graf Kielmansegg, Läßt sich die Europäische Union demokratisch verfassen?, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung 1994, S. 229-242 (234); vgl. derselbe, Integration und Demokratie, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen: Leske+Budrich 1996, S. 47-71.

<sup>67</sup> Vgl. J.H.H. Weiler, European Democracy and Its Critique, in: West European Politics, 18 (July 1995) 3, (Special Issue on: The Crisis of Representation in Europe) S. 4-39.

<sup>68</sup> Zur Unterscheidung zwischen demos und ethnos vgl. Rainer M. Lepsius, „Ethnos“ oder „Demos“. Zur Anwendung zweier Kategorien von Emerich Francis auf das nationale Selbstverständnis der Bundesrepublik und auf die europäische Einigung, in: Ders., Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen: Leske+Budrich 1990, S. 247-255.

<sup>69</sup> Vgl. Rudolf Hrbeck, Der Vertrag von Maastricht und das Demokratie-Defizit der Europäischen Union. Auf dem Wege zu stärkerer demokratischer Legitimation, in: Albrecht Radelzhofer/Rupert Scholz/ Dieter Wilke (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München: Beck 1995, S. 170-193.

<sup>70</sup> Joseph H.H. Weiler argumentiert: "...auf die Spitze getrieben (gibt) es im Sinne der sozialen Legitimität keinen Unterschied zwischen einer Entscheidung, die im Ministerrat getroffen wird, und einer, die im Europäischen Parlament getroffen wird." Und weiter: "...der aus gesellschaftlicher Sicht allerwichtigste legitimierende Faktor (ist) im Luxemburger Kompromiß und dem Gebrauch des Vetos durch die Mitgliedstaaten zu erkennen." Ders., Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität, in: Otto Schmuck/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild, Bonn: Europa Union Verlag 1989, S. 73-94 (85).



Ein erster pragmatischer Einwand lautet, in der Praxis werde in wichtigen Fragen kein Mitgliedstaat überstimmt. Allein die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen bewirke aber, daß Staaten sich diszipliniert verhalten, im Sinne des Gemeinschaftsinteresses handeln und eine Blockade des Entscheidungsverfahrens mit dem Ziel unterlassen, von den anderen Zugeständnisse in sachfremden Fragen zu erreichen.<sup>71</sup> Dieses Argument erinnert an eine "Als-ob-Haltung". Man gibt vor, wirklich entscheidungsfähig werden zu wollen, signalisiert aber gleichzeitig, das Instrument nicht anzuwenden. Bei genauerem Hinsehen ist dieses Argument entweder sehr optimistisch, oder es zeugt von übergroßer Bescheidenheit. Entweder liegt ihm die Auffassung zugrunde, europäische Gemeinsamkeiten seien bereits so weit entwickelt, daß die politischen Entscheidungsträger nur durch ein wenig Druck dazu gebracht werden müssen, diese Gemeinsamkeit auch zu leben. Oder es unterstellt, im Rahmen der GASP werde sowieso nur Nebensächliches verhandelt.

Ein zweiter Einwand lautet, durch die zunehmende Interdependenz seien die objektiven Möglichkeiten demokratisch legitimierten Handelns zusammengeschrumpft. Die Unabhängigkeit und autonome Gestaltungsfähigkeit der Staaten werde von oben durch die Prozesse der Globalisierung und von unten durch die zunehmende Bedeutung lokaler und regionaler Entitäten untergraben. Durch die Globalisierung werde zunehmend eine Grundprämisse des territorial bestimmten Repräsentationsprinzips hinfällig: die Annahme einer annähernden Kongruenz von Problemlagen und Problemlösungseinheiten. Ein Demokratiedefizit im weiteren Sinne entstehe gerade, weil es politischen Gemeinschaften aufgrund der sich im Zuge der Globalisierung verschärfenden äußeren Zwänge verwehrt wird, Zustände herbeizuführen, die von ihren Mitgliedern gewünscht werden.<sup>72</sup> Das Ausgreifen, die regionale Integration, schaffen aus dieser Sicht gerade erst die Voraussetzungen, um legitime Entscheidungsfähigkeit zurückzugewinnen.<sup>73</sup>

Auch hier ist Vorsicht angebracht. Zum einen wird ein Problem benannt, aber keine Lösung geboten. Es wäre nämlich zu fragen, ob andere Entitäten auf Kosten des Staates Gestaltungskompetenz erlangen und in der Lage sind, effiziente Lösungen zu produzieren, oder ob lediglich eine Relativierung des Staates und parallel ein Bedeutungsgewinn dezentraler Steuerungssysteme wie des Marktes zu beobachten sind. Abgesehen von der Frage, was dies für die Legitimation von Entscheidungen bedeutet, wäre dann nämlich zu vermuten, daß die Bürger um so entschiedener an dem wenigen festhalten, was von der staatlichen Gestaltungskompetenz noch geblieben ist. Zum anderen handelt es sich wahrscheinlich um ein Scheinproblem. Die internationale Vernetzung ist in der Regel politisch gewollt. Mit ihr steigen gesellschaftlicher Reichtum und Freiheit. Transnational regelungsbedürftige Fragen können, wie in der Vergangenheit auch, auf dem Verhandlungswege geklärt werden.<sup>74</sup>

Weiterführend sind grundsätzlichere Überlegungen der Anhänger des Systemsprungs. Sie verweisen darauf, daß bei wichtigen politischen Bereichen, die das Leben der EU-Bürger in stärkerer Weise beeinflussen als die meisten Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik, bereits heute Mehrheitsabstimmungen üblich sind. Mit der gemeinsamen Außenhandelspolitik ist sogar

<sup>71</sup> Vgl. Wolfgang Ischinger/Eberhard Koelsch, Was Mehrheitsentscheidungen erreichen können, in: FAZ, 2. Mai 1997, S. 13.

<sup>72</sup> Vgl. Zürn, Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, S. 36.

<sup>73</sup> Vgl. Edgar Grande, Demokratische Legitimation und Europäische Integration, *Leviathan*, 24 (1996) 3, S. 339-360 (340). Vgl. zu dieser These Stefan A. Schirm, *Transnational Globalization and Regional Governance: On the Reasons for Regional Cooperation in Europe and the Americas*, Cambridge: Center for European Studies, 1996.

<sup>74</sup> Vgl. Fritz W. Scharpf, Demokratie in der Transnationalen Politik, in: *Internationale Politik* (Dezember 1996) S. 11-20.



ein wichtiger Bereich der Außenbeziehungen schon seit den Römischen Verträgen vergemeinschaftet.<sup>75</sup> Zwar verfügt der Rat bei der Außenhandelspolitik bezeichnenderweise über größere Kontrollmöglichkeiten als auf den übrigen Feldern der EG.<sup>76</sup> Dennoch wurde auch im Bereich der Außenbeziehungen der nationalstaatliche Souveränitätspanzer längst aufgebrochen. Mit der Währungsunion geben die Staaten in einer Angelegenheit ihre Souveränität auf, die von so vitaler Bedeutung ist, daß nach 1999 von unabhängigen Staaten gar nicht mehr die Rede sein kann. Warum soll ähnliches nicht im Bereich der Außenpolitik möglich sein? Warum beeinflußt Souveränitätsverzicht hier nicht das Verhalten der Staaten in der Außenpolitik?

Endgültige Antworten auf diese Fragen gibt es noch nicht. Aufschluß erhält man, wenn man fragt, warum die bisherige Vergemeinschaftung nicht zu einem Legitimitätsdefizit in dem Sinne führte, daß die Bürger der europäischen Staaten gegen eine als Fremdbestimmung empfundene Regelsetzung aus Brüssel aufbegehrten. Daran anschließend wäre zu prüfen, ob derartige Formen von Legitimationsbeschaffung im Bereich der GASP vorstellbar sind und ob sie die Einführung von Mehrheitsentscheidungen tragen.

Von der EG-Forschung wird darauf verwiesen, es hätten sich andere Formen von Legitimation jenseits der territorial umschriebenen parlamentarisch-demokratischen entwickelt.<sup>77</sup> Derartige Formen von parlamentarisch nicht verantworteter und kontrollierter, aber dennoch verbindlicher Regelsetzung durch supranationale Institutionen - Kohler-Koch spricht in diesem Zusammenhang von der Möglichkeit des Regierens jenseits der Staatlichkeit - würden von den Regierten als durchaus legitim betrachtet.

Die im Rahmen der EG gefällten Entscheidungen und Regelsetzungen stützten sich sicherlich auch auf die "geliehene Souveränität" der Nationalstaaten, ihre Legitimation beruht daneben auf weiteren Mechanismen.<sup>78</sup> Gemäß utilitaristischen oder *output-orientierten Legitimitäts-*

---

<sup>75</sup> Die Gemeinschaft war zuständig für die gemeinsame Handelspolitik (Art. 110-116, insb. Art. 113), die Beziehung zu den überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten (Art. 131 und 132), den Abschluß von Assoziationsabkommen (Art. 238), von internationalen Verträgen (Art. 228) und für die Entsendung und dem Empfang von diplomatischen Vertretern. Aus der vertraglich fixierten gemeinsamen Verantwortung für die überseeischen Länder und Hoheitsgebiete entstand später die gemeinsame Entwicklungspolitik, sie sich insbesondere in den Lomé-Abkommen niederschlug.

<sup>76</sup> Die gemeinsame Handelspolitik, genauer die vertragliche Regelung des Handels mit Dritten, wird nach Art. 113 nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet. Die Kommission unterbreitet dem Rat Vorschläge für die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik. Sie entwickelt Verhandlungspositionen und führt die Verhandlungen mit Dritten, allerdings unter Aufsicht und im Benehmen mit einem vom Rat bestellten besonderen Ausschuß von Vertretern der Nationalstaaten (dem sog. 113 Ausschuß). Steht die Kommission also bei der Ausübung der Handelspolitik einerseits unter der Kuratel der Nationalstaaten, legt andererseits Art. 113 fest, daß der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. De facto entschied der Rat handelspolitische Fragen zwar bis in die 90er Jahre einstimmig (vgl. Dinan, *Ever Closer Union?*, S. 224), de jure ist aber der Souveränitätspanzer in dieser entscheidenden Frage aufgeknackt. (Diese Bestimmung gilt allerdings erst seit den mit dem Erreichen des gemeinsamen Marktes ausgelaufenen Sonderregelungen nach Art. 111.). Davon unbenommen können die Staaten durch nationale Instrumente wie Exportbürgschaften etc. versuchen, die Chancen ihrer Wirtschaftssubjekte auf dem Weltmarkt zu verbessern.

<sup>77</sup> Hubert Heinelt spricht in diesem Zusammenhang anknüpfend an Robert Dahl von der dritten Transformation von Demokratie, (Heinelt, *Die Transformation der Demokratie in der EU*, S. 11ff.), Kohler-Koch und Jachtenfuchs von "Regieren jenseits der Staatlichkeit".

<sup>78</sup> So schreibt Maurizio Bach, es habe sich "auf europäischer Ebene eine in ihrer körperschaftlichen Ordnung weitgehend autonome, staatsähnliche Verbandsordnung mit *eigener* Souveränität und Legitimität herausgebildet." Ders., *Vom Zweckverband zum technokratischen Regime: Politische Legitimation und institutionelle Verselbständigung in der Europäischen Gemeinschaft*, in: Heinrich August Winkler/



*vorstellungen* werden verbindliche Regelsetzungen der supranationalen Institutionen von den Betroffenen als legitim erachtet, wenn erkennbar ist, daß Probleme effizienter und effektiver auf der europäischen Ebene gelöst werden können.<sup>79</sup> Hierbei handelt es sich also um eine Legitimation durch Leistung. Gemäß *input-orientierter Legitimationsvorstellungen* wird zum einen darauf verwiesen, daß das territorial bestimmte Repräsentationsprinzip ohnehin Überforderungserscheinungen aufweist, wenn es um die Steuerung komplexer Industriegesellschaften geht. So habe sich die politische Entscheidungsgewalt längst aus den formalen Institutionen des Regierens verflüchtigt. Zum anderen entstünden in der Form von Verhandlungssystemen und Netzwerken als "gesellschaftlicher Organisationsform zwischen Markt und Staat"<sup>80</sup> alternative Mechanismen verbindlicher Regelsetzung, die als legitim erachtet würden, weil sie den Betroffenen vielfältige Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten böten.<sup>81</sup>

Nun sind die Leistungen sowohl der output- als auch der input-orientierten Legitimationskonzepte schon im EG-Bereich umstritten. Zum einen stehen sie untereinander in einem Spannungsverhältnis. Tendenziell ließe sich die Effizienz nur auf Kosten der Partizipationsmöglichkeiten erhöhen und umgekehrt.<sup>82</sup> Darüber hinaus sind sie an Voraussetzungen gebunden, die ihre Übertragbarkeit auf die Außenpolitik praktisch ausschließen. Die These, eine erkennbar überlegene Problemlösungskompetenz supranationaler Institutionen würde die Legitimität ihrer Entscheidungen sicherstellen, ist nicht von der Hand zu weisen. Doch gilt dies nur unter bestimmten Bedingungen. Vor allem sollte die Entscheidung nicht eine ungleichmäßige Verteilung von Kosten und Nutzen implizieren. Entscheidungen werden am ehesten als legitim erachtet, wenn sie einem Verwaltungsakt gleichen und wenn die Betroffenen der technischen Kompetenz der Kommission vertrauen. Diese Konstruktion trägt wahrscheinlich nur in den Bereichen, für die sie gedacht war: für einige Bereiche der regulativen Politik.<sup>83</sup> Mehrheitsentscheidungen in den Bereichen der distributiven Politik oder der makroökonomischen Steuerung sind dagegen schwerer zu legitimieren. Das Problem beginnt also erst mit dem Typenwechsel der europäischen Integration von einem Zweckverband zur Regulierung spezifischer, eng begrenzter Felder zu einem Regime mit umfassender Kompetenz zur Regelung genuin politischer Fragen.<sup>84</sup> Über technisch-regulative Kompetenz läßt sich unter diesen Bedingungen schon im Binnenmarktbereich kaum noch Legitimität beschaffen. Im Bereich der Außenpolitik, wo es nicht

---

Hartmut Kaelble (Hrsg.), *Nationalismus - Nationalitäten - Supranationalität*, Stuttgart: Klett-Cotta 1993, S. 288-308 (289).

<sup>79</sup> Vgl. Beate Wieland, *Verfassungspolitische Probleme der "Staatswerdung Europas"*, in: Wildenmann (Hrsg.), *Staatswerdung Europas?*, S. 429-459 (435f).

<sup>80</sup> Vgl. Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch, *Einleitung: Regieren im demokratischen Mehrebenensystem*, in: Dies. (Hrsg.), *Europäische Integration*, S. 15-44 (39).

<sup>81</sup> Zur Analyse der Entscheidungsfindungsmechanismen in der EU vgl. John Peterson, *Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis*, in: *Journal of European Public Policy*, 2 (März 1995) 1, S. 69-93.

<sup>82</sup> Robert A. Dahl, *A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation*, in: *Political Science Quarterly*, (1994) 1, S. 23-34.

<sup>83</sup> Zur Unterscheidung zwischen regulativer und distributiver Politik vgl. Giandomenico Majone, *Redistributive und sozialregulative Politik*, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, S. 225-247. Scharpf weist darauf hin, daß der Bereich, in dem Mehrheitsentscheidungen akzeptiert werden, noch kleiner ist. Dieses Verfahren ist anwendbar bei der negativen Integration und der Standardisierung von Produkten. Vgl. Fritz W. Scharpf, *Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt*, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, S. 109-140.

<sup>84</sup> Vgl. M. Rainer Lepsius, *Die Europäische Gemeinschaft und die Zukunft des Nationalstaats*, in: Ders., *Demokratie in Deutschland*, Göttingen: Vandenhoeck&Ruprecht 1993, S. 249-264 (259).



mehr um die Bewältigung nur scheinbar verwaltungstechnischer Aufgaben gehen kann, trägt dieses Konzept nicht.

Auch die input-orientierten Konzepte bieten keine Lösung. Schon im Bereich des Binnenmarkts ist umstritten, ob die Vermittlung gesellschaftlicher Interessen über Verbände auf europäischer Ebene mit der Interessenvermittlung auf nationaler Ebene vergleichbar ist und ob vom Entstehen einer Interaktion zwischen der Brüsseler Bürokratie, den staatlichen Verwaltungen und repräsentativen Vertretern gesellschaftlicher Interessen in Netzwerken auszugehen ist.<sup>85</sup> Umstritten ist weiterhin, ob die Auslagerung politischer Prozesse aus den traditionellen Institutionen in Netzwerke das demokratische Defizit gerade erhöht, weil dadurch öffentliche Kontrolle verhindert und die Externalisierung der Kosten politischer Entscheidungen erleichtert wird, oder ob umgekehrt das Informationsniveau erhöht wird und die Partizipationschancen zunehmen.<sup>86</sup>

Wie diese Debatte auch ausgehen wird, für unsere Fragestellung entscheidend ist, daß sich im Bereich der Außenpolitik keine tragfähigen Netzwerke identifizieren lassen. Sicherlich gibt es interessierte Nichtregierungsorganisationen mit zum Teil erheblichem und auch anerkanntem Expertenwissen. Fraglich ist aber, wie diese Gruppen gesellschaftlich verortet sind und ob sie in der Lage sind, eine "zivilgesellschaftliche, dialogisch-strukturierte EU-Öffentlichkeit" herzustellen und abzubilden.<sup>87</sup>

Es bleibt also das ernüchternde Fazit, daß ein Integrationssprung, der mit der Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der Außenpolitik stattfinden würde, das Prinzip demokratischer Herrschaftsausübung unterhöhlen und Gegenreaktionen provozieren könnte. Die Einsicht, daß Außenpolitik ohne Staat kaum denkbar ist und sich Staaten kaum von Staaten überstimmen lassen, akzeptieren letztlich auch die meisten Befürworter von Mehrheitsentscheidungen. Ihre eigentliche Überlegung zielt denn auch auf die Frage, ob eine Staatswerdung der Europäischen Union möglich ist, und wie sie zu bewerkstelligen sei.

Ausgehend von der Feststellung, daß sich nationale Identitäten aus Werte-, Kommunikations- und Erlebnismgemeinschaften zusammensetzen, und auf dieser Basis zu Solidargemeinschaften werden, also historisch gewachsen und daher veränderbar sind, wird behauptet, oberhalb des Nationalstaats würden sich bereits zusätzliche, tragfähige europäische Identitäten entwickeln. Dieses Argument wird im Ansatz sehr unterschiedlich, im Ergebnis ähnlich von zwei Schulen entfaltet. Die frühen Föderalisten unterstellten, durch die gemeinsame europäische Geschichte und insbesondere die gemeinsam durchlebte traumatische Erfahrung zweier "selbstmörderischer europäischer Bürgerkriege" sei eine der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vorausgehende europäische Erlebnis- und Schicksalsgemeinschaft geschaffen worden.<sup>88</sup> Anhänger

<sup>85</sup> Vgl. Heinelt, Die Transformation der Demokratie in der EU, S. 31ff. Vivian Schmidt weist darauf hin, daß die Partizipationsmöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure beschränkt blieben und in erster Linie den multinationalen Unternehmen und anderen Wirtschaftsinteressen offen stünden. Vivian Schmidt, European Integration and Institutional Change, in: Gerhard Göhler (Hrsg.), Institutionenwandel: Westdeutscher Verlag 1997, S. 168.

<sup>86</sup> Vgl. Schmidt, European Integration, S. 143-180 (158); Maurizio Bach resümiert pessimistisch, daß die Europäische Gemeinschaft heute eine der größten Herausforderungen für die parlamentarische Demokratie westlichen Typs darstellt. Siehe auch H. Kassim, Policy networks, and European Policy Making: a sceptical view, in: West European Politics, 17 (1994), S. 15-27. Sehr viel positiver urteilt beispielsweise Zürn, Über den Staat und die Demokratie, S. 51.

<sup>87</sup> Heinelt, Die Transformation der Demokratie, S. 37.

<sup>88</sup> Vgl. M. Duvenger, Europe des Hommes. Une métamorphose inachevée, Paris 1994, S. 18, zitiert nach Wolfgang Wessels, Europäische Identität aus politischer Sicht: Modeerscheinung Mythos oder magische



einer dynamischen Sichtweise argumentieren, auch einige moderne Nationalstaaten hätten sich ihre Staatsvölker geschaffen. Analog sei durchaus zu erwarten, daß sich im Prozeß der europäischen Integration im allgemeinen und der permanenten und engen Zusammenarbeit im Bereich der Außenpolitik im besonderen über Zeit eine europäische Identität entwickeln werde.<sup>89</sup> Es wird behauptet, es gäbe bereits heute zwischen den EU-Mitgliedern einen breiten Fundus gemeinsamer außenpolitischer Interessen. Durch die wirtschaftliche Interaktion und die hohe und kaum noch auflösbare Interdependenz nivellierten sich Interessensunterschiede, die etwa durch die geographische Lage, Größe oder Faktorausstattung bedingt sind. Deutschland, so wird dieses Argument illustriert, wird durch den Binnenmarkt zum Mittelmeeranlieger; Portugal zum Nachbarn Rußlands.

Wenn es eine sich entwickelnde europäische Identität gibt, die sich im wesentlichen aus der Praxis und den Leistungen der europäischen Integration speist, kann man folgern, daß der Prozeß des europäischen Institutionenbaus und der Prozeß der europäischen Integration nicht zusammenfallen müssen. Es ist dann vorstellbar, daß der Institutionenbau der Praxis der Zusammenarbeit vorseilt und diese nachzieht. In diesem Sinne ließe sich tatsächlich von oben beschleunigen, was von unten nur langsam zusammenwachsen will. Ob die gewachsenen Nationalstaaten fusionierbar sind<sup>90</sup>, und ob sich eine europäische Identität entwickelt, die eine Staatswerdung der EU trägt, muß sich in der Praxis zeigen.

## 5. Die Entwicklungsdynamik und Leistungsbilanz der Außenpolitikkoordinierung

Die Frage nach der Entwicklungsdynamik läßt sich nur mit einem Blick auf die Geschichte der EPZ/GASP beantworten. Daneben soll das empirische Material auf drei weitere Fragen hin betrachtet werden. Erstens: Wie leistungsfähig ist das System der zusammengesetzten Außenpolitik und weist es spezifische Vorteile und Defizite auf? Zweitens: Ist eine spezifische inhaltliche Charakteristik erkennbar? Gibt es eine europäische außen- und sicherheitspolitische Identität, die sich von der anderer großer demokratischer Staaten unterscheidet? Drittens: Sind die spezifischen Defizite, so es sie gibt, primär dem Konsensprinzip geschuldet und daher im Rahmen eines Systems der Außenpolitikkoordinierung nicht korrigierbar oder sind sie das Resultat mangelnder institutioneller Arrangements, und daher mit Hilfe von Reformen innerhalb des Systems der Außenpolitikkoordinierung abstellbar?

Die Frage nach der Dynamik hat eine Außen- und eine Binnendimension. Zum einen ist zu prüfen, ob die EPZ/GASP über Zeit effizienter und leistungsfähiger wurde. Zum anderen ist zu untersuchen, inwieweit die Praxis der europäischen außenpolitischen Zusammenarbeit die nationale Außenpolitik veränderte. Die Frage nach der Leistungsfähigkeit umfaßt vier Facetten. War die europäische Politik kohärent und konsistent, d.h. in sich und über Zeit stimmig; war

---

Legitimationsformel?, in: Wilhelm Henrichsmeyer/Klaus Hildebrand/Bernhard May (Hrsg.), Auf der Suche nach europäischer Identität, Bonn: Europa Union Verlag 1995, S. 101-122 (110). Ähnlich gelagert ist das Argument, es gäbe eine auf einer gemeinsamen europäischen Kultur basierende "Bildungs- und Kulturgemeinschaft, die europäische Identität als Unterfutter der europäischen Integration stifte. Vgl. R. Wägenbaur, Auf dem Wege zur Bildungs- und Kulturgemeinschaft, in: Albrecht Randelzhofer/Rupert Scholz/Dieter Wilke (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung 1995.

<sup>89</sup> Vgl. M. Rainer Lepsius, Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas?, S.19-40(26ff.).

<sup>90</sup> Wolfgang Wessels, Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: PVS Sonderheft (1992) 23: Die Integration Europas, S. 36-61.



sie den Problemen angemessen? War sie reaktionsschnell? War für Außenstehende erkennbar, wofür die EU gemeinsam eintritt?

Die Vielfalt und Breite der außenpolitischen Aktivitäten der EG/EU stellt den Beobachter vor ein methodisches Problem. Um ihre Politik auch nur einigermaßen wiederzugeben, müßten die gemeinsamen Erklärungen, die Stellungnahmen der Präsidentschaft, die politischen Dialoge mit Dritten und die gemeinsamen Aktionen und gemeinsamen Standpunkte analysiert werden. Das kann hier nicht geleistet werden. Ich werde mich bei der Betrachtung der EPZ auf die wichtigen Anwendungsfälle konzentrieren, die in dem Standardwerk zur EPZ von Simon Nuttall enthalten sind, werde die Fälle aber im Lichte der verfügbaren Sekundärliteratur bewerten.<sup>91</sup> Außerdem sollen die zwei in der Literatur ausführlich diskutierten europäischen Reaktionen auf den zweiten Golfkrieg und den Jugoslawien-Konflikt bis zum Scheitern der europäischen Vermittlungsmission in die Bewertung eingehen. Bei der Untersuchung der GASP werde ich mich auf die gemeinsamen Aktionen stützen.

## 5.1 Die Geschichte der EPZ

### a) *Die Neun und die KSZE*

Erste Betätigungsfelder der neugeschaffenen EPZ waren die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und der Dialog mit den Arabischen Staaten. Bei der Vorbereitung und Durchführung der KSZE erwies sich die EPZ als durchaus erfolgreich, sowohl in bezug auf die Außen- als auch die Binnenwirkung.<sup>92</sup> Die Europäer koordinierten ihre Haltungen, traten bei den Verhandlungen erfolgreich als Gruppe auf, planten langfristig und hatten durchaus Einfluß auf den Gang der Konferenz, insbesondere auf die Verhandlungen über die Körbe zwei und drei. Mögliche Mißverständnisse und daraus resultierende Konflikte zwischen Großbritannien, Frankreich und Deutschland über die Bonner Entspannungspolitik konnten vermieden werden. Zunächst bestehende Divergenzen schloß der Koordinationsprozeß ab. Als besonderer Erfolg ist zu bewerten, daß es den Europäern gelang, die KSZE über die Phase des zweiten Kalten Krieges hinweg zu retten und gegenüber den USA auf Dauer eine einheitliche Auffassung zu vertreten.<sup>93</sup>

### b) *Der Euro-Arabische Dialog*

Anders sieht die Bilanz des Euro-Arabischen Dialogs aus. Auf französische Anregung hin entwickelten die Europäer schon 1970 ein Konsenspapier zum Nahen Osten, dem aber zunächst keine weiteren Initiativen folgten.<sup>94</sup> Der Jom-Kippur Krieg und das folgende Ölembargo der arabischen Staaten offenbarten zunächst die Zerrissenheit der Europäer und die mangelnde

<sup>91</sup> Simon J. Nuttall, *European Political Co-Operation*, Oxford: Clarendon Press 1992.

<sup>92</sup> Vgl. hierzu Götz von Groll, *Das Debüt auf der Internationalen Bühne: Die Neun auf der KSZE*, Reinhardt Rummel/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Leistung, Vermögen und Struktur der EPZ*, Bonn: Europa Union Verlag 1978, S. 121-138.

<sup>93</sup> Vgl. Peter Schlotter, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt 1972-1990. Ein Beitrag zur Wirkungsanalyse einer internationalen Organisation*, Darmstadt: Habilitationsschrift 1997.

<sup>94</sup> Frankreich versuchte, seine Partner auf die pro-arabische Haltung festzulegen, die De Gaulle eingenommen hatte. Dies gelang mit der Verabschiedung des Schumann-Papiers, das aufgrund deutscher und niederländischer Bedenken zunächst geheimgehalten wurde, aber seinen Weg in die Springer-Presse fand.



Bereitschaft zu gegenseitiger Solidarität. Es dominierten die nationalen Reaktionen.<sup>95</sup> Das amerikanische Angebot der Gründung einer der Intention nach gegen die OPEC gerichteten, internationalen Energieagentur wurde nach einem heftigen internen Streit von acht EG-Staaten angenommen. Gleichzeitig gelang es Frankreich, die EPZ auf eine pro-arabische Position zu manövrieren. Die Außenminister arabischer Staaten interpretierten dies als Angebot und schlugen den in Kopenhagen versammelten EG-Staats- und Regierungschefs überraschend einen Euro-Arabischen Dialog vor. Davon versprachen sie sich die Unterstützung der Europäer im Konflikt mit Israel. Im Gegenzug offerierten sie eine gesicherte Energieversorgung.

Diesen Erwartungen konnten die Europäer nicht genügen. Es gelang zwar, innerhalb der EPZ mit der Venedig-Resolution von 1980 ein Dokument zu formulieren, in dem das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser anerkannt und die Mitwirkung der PLO bei Verhandlungen gefordert wurde.<sup>96</sup> Doch hatten die Europäer auf amerikanischen Druck hin die Resolution deutlich abgeschwächt. Weil die Araber den ursprünglichen Text kannten, stieß die Resolution nicht einmal bei Ihnen auf ungetrübte Zustimmung. Die Europäer entwickelten weder genügend Einigkeit, um wirkungsvoll Druck auf Israel auszuüben, noch konnten sie etwas vorweisen, was sie dazu prädestiniert hätte, in dem Konflikt eine Vermittlerrolle zu übernehmen. Insgesamt, so ein Beobachter, leisteten sie keinen nennenswerten Beitrag zur Lösung des Konflikts.<sup>97</sup>

Der EPZ-Abstimmungsprozeß produzierte auch nur scheinbar einen zunehmenden Gleichklang in der Haltung der Europäer zu den Arabischen Staaten und dem arabisch-israelischen Konflikt. Die noch in den 60er Jahren pro-israelische Position Deutschlands und der Niederlande paßte sich nach und nach der pro-arabischen Haltung von Paris an. Höhepunkt dieses scheinbaren Gleichklangs war die Venedig-Resolution. Allerdings wurde die Harmonisierung durch taktische Motive einiger Mitspieler begünstigt: Deutschland und die Niederlande suchten nach einer Möglichkeit, ihre Beziehungen zu den arabischen Staaten zu verbessern, ohne gegenüber Israel und Teilen ihrer Öffentlichkeit in Erklärungsnotstand zu geraten. Großbritannien näherte sich der pro-arabischen französischen Haltung an und war für die Venedig-Resolution zu gewinnen, weil die neue Thatcher-Regierung Präsident Carter mißtraute und daher kurzzeitig vom Camp-David-Friedensprozeß abrückte.

Schon bald nach der Erklärung des Europäischen Rats von Venedig veränderten sich jedoch die Bedingungen wieder, die diese Erklärung möglich gemacht hatten. Großbritannien suchte wieder den Schulterschuß mit der neuen amerikanischen Regierung, und selbst Frankreich nahm unter dem frisch gewählten Präsidenten Mitterrand eine freundlichere Position gegenüber Israel ein.<sup>98</sup> Damit kam die aktive europäische Politik gegenüber dem Nahen Osten vorläufig an

<sup>95</sup> Das Spektrum der Reaktionen auf den Krieg reichte von den Niederlanden auf der einen Seite, die Ägypten und Syrien für den Ausbruch der Kämpfe verantwortlich machten, bis hin zu Frankreich, das die israelische Besatzungspolitik für die eigentliche Ursache hielt, auf der anderen Seite. Nur mit Mühe einigten sich die Neun auf ein Kommuniqué, in dem sie eine Einstellung der Kampfhandlungen forderten. Die Araber unterteilten in ihrer Reaktion die Erdölkonsumenten in Freunde, Neutrale und Feinde, und boykottierten die Feinde, zu denen sie auch die Niederlande rechneten. Zu offener Solidarität mit den Niederlanden zeigten sich die anderen nicht bereit, eine Verschlechterung ihrer nationalen Beziehungen zu den Arabischen Staaten fürchtend. Vgl. Nuttall, *European Political Cooperation*, S. 93ff.

<sup>96</sup> Erklärung des 17. Europäischen Rates vom 12./13. Juni 1980 in Venedig, abgedruckt in: Auswärtiges Amt, *GASP*, S. 201ff.

<sup>97</sup> Vgl. Alfred Pijpers, *The Twelve out-of-area: A Civilian Power in an Uncivil World*, in: Pijpers/Regelsberger/Wessels (Hrsg.), *European Political Cooperation*, S. 143-165 (160).

<sup>98</sup> Vgl. Françoise de la Serre, *France. The Impact of Francois Mitterrand*, in: Hill (Hrsg.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, S. 19-39 (23).



ihr Ende. Frankreich betrieb im rein nationalen Rahmen Nahost-Politik, Großbritannien orientierte sich an den USA und mißtraute im übrigen zutiefst der PLO. Griechenland fiel durch extrem PLO-freundliche Positionen auf, und die anderen bezogen im arabisch-israelischen Konflikt keine klar konturierten Positionen. Nach wie vor stattfindende Missionen von Vertretern der EPZ in der Region wurden immer inhaltsleerer, stießen auf die Ablehnung Israels sowie der USA und enttäuschten die Araber.

Wie erklärt sich der Erfolg der KSZE, wie der Mißerfolg des Euro-Arabischen Dialogs? Im ersten Fall existierten parallele Interessen. Paris und London wollten Deutschland einbinden und ihm mögliche Sonderwege verbauen. Bonn wollte die Entspannungspolitik einbetten und sich die Unterstützung seiner Partner in möglichen Auseinandersetzungen mit den USA sichern.<sup>99</sup> Da die USA an der KSZE kein großes Interesse hatten, konnten die Neun eine Führungsrolle übernehmen, ohne in den Konflikt mit den USA zu geraten. Zudem kam die Konferenzdiplomatie den Mechanismen der EPZ entgegen. Es stand ausreichend Zeit zur Verfügung; es kam darauf an, gemeinsame Positionen zu erarbeiten und Kompromißlinien mit der anderen Seite zu finden. Es war nicht zu vermuten, daß gemeinsam erarbeitete Positionen gegen den Widerstand der Warschauer-Pakt-Länder durchgesetzt werden müßten oder daß die Konsequenzen der Entscheidung Mitgliedsländer unterschiedlich belasteten.

Beim Euro-Arabischen Dialog lagen die Dinge anders. Parallele Interessen ergaben sich nur unter günstigen historischen Umständen. Die Ziele der europäischen Politik blieben aufgrund der unterschiedlichen nationalen Schwerpunktsetzungen undeutlich. Die USA opponierten heftig gegen eine unabhängige europäische Vermittlungsrolle, die, so Washington, eigene Anstrengungen konterkarieren würde. Sobald die Möglichkeit aufschien, daß es nötig werden könnte, europäische Positionen gegen Widerstand durchzusetzen, wurden die Differenzen im europäischen Lager deutlich. Die Europäer hätten in einer Vermittlerrolle zwar gute Dienste und wirtschaftliche Unterstützung anbieten können, sie waren aber nicht einig und entschlossen genug, um einen Kompromiß auch gegen die Präferenzen einer Konfliktpartei durchzusetzen. Ihrer Diplomatie fehlte außerdem die militärische Untermauerung, die nötig gewesen wäre, um ein eventuelles Friedensabkommen zu garantieren.<sup>100</sup>

### *c) Die Neun, das Krisenmanagement und der Ost-West-Konflikt*

Uneinheitlich fielen auch die ersten Versuche der EPZ auf dem Gebiet des Krisenmanagements aus. In der Zypern-Krise konnten sich die Neun 1974 unter französischer Führung zu einer gemeinsamen Position und zu koordinierten Stellungnahmen entlang britischer Vorgaben durchringen. Allerdings entwickelten sie im folgenden keine Strategie zur Lösung der Krise, sondern unterstützten lediglich die Versuche des UN-Generalsekretärs Kurt Waldheim bzw. überließen das Feld den USA.

Die europäische Reaktion auf einen Gewaltakt der niedergehenden Franco-Diktatur hinterließ ebenfalls keinen überzeugenden Eindruck. Auf die Verurteilung und anschließende Erschießung baskischer Terroristen durch das Franco-Regime 1975 reagierten die Mitgliedstaaten in nationaler Regie. Obwohl sich die italienische Präsidentschaft um ein gemeinsames Vorgehen bemühte und die Sichtweisen der Mitgliedstaaten weitgehend übereinstimmten, riefen sie ihre Botschafter unkoordiniert zurück. Der Unterschied ist auffällig und erklärt sich dadurch,

<sup>99</sup> Vgl. Drinan, *Ever Closer Union*, S. 468.

<sup>100</sup> In der Venedig-Deklaration erklärten die Neun ihre Bereitschaft, sich an internationalen bindenden Garantien, einschließlich solcher an Ort und Stelle, zu beteiligen. Aber den Beteiligten war klar, daß Garantien durch die Neun wenig Wert waren und in dieser entscheidenden Frage alles auf die USA ankam.



daß im zweiten Fall der Druck der Öffentlichkeit größer war und der Zeitdruck das EPZ-System überforderte.

Etwas geschlossener reagierten die Europäer auf den Falkland-Krieg. Die Neun akzeptierten zwar nicht die rechtliche Grundlage der britischen Besitzansprüche, schlossen sich aber der UN-Resolution 502 an und unterstützten die britische Forderung nach der Wiederherstellung des Status ante bellum. Sie einigten sich auf ein Waffenembargo und verhängten im Gemeinschaftskontext ein befristetes Importembargo gegen argentinische Güter. Nach der Versenkung des argentinischen Kreuzers *General Belgrano* hoben Italien, Irland und Dänemark zwar das Embargo aus unterschiedlichen Gründen wieder auf, dennoch ist festzuhalten, daß die Europäer in diesem, für sie durchaus schwierigen und sie in unterschiedlicher Weise betreffenden Fall zu einer genuin europäischen Reaktion in der Lage waren.<sup>101</sup>

Die iranische Geisel-Krise und die amerikanische Forderung, Solidarität zu zeigen und ebenfalls Sanktionen gegen den Iran zu verhängen, brachte die Neun in Verlegenheit. Weil sich Dänemark und Frankreich weigerten, im Rahmen der EG wirtschaftliche Strafmaßnahmen zu verfügen, wählte man den alternativen Weg der koordinierten, aber individuellen Verhängung von wirtschaftlichen Sanktionen.

Als Debakel entpuppte sich dagegen die Reaktion auf die sowjetische Invasion Afghanistans. Der Zeitpunkt des Einmarschs traf die EPZ-Maschine in ihrem verwundbarsten Moment, dem Wechsel zwischen zwei Präsidentschaften. Die Erarbeitung einer gemeinsamen Deklaration über COREU war zu kompliziert. Die nachfolgende italienische Präsidentschaft verkannte zunächst die Notwendigkeit einer Dringlichkeitssitzung. Erst Mitte Januar wurde eine erste gemeinsame Verurteilung der Invasion verabschiedet. Die Erarbeitung einer Strategie, wie auf die Invasion zu reagieren sei, scheiterte an Differenzen zwischen Großbritannien und Frankreich.<sup>102</sup> Erst im Februar - und damit viel zu spät, um noch eine Wirkung ausüben zu können - einigten sich die Westeuropäer auf die Position, sich im Gegenzug zu einem Abzug der UdSSR für die Neutralisierung Afghanistans einzusetzen. Nicht mehr einigen konnte man sich hingegen in der Frage des Boykotts der Olympischen Spiele in Moskau.<sup>103</sup>

Die Verhängung des Kriegsrechts in Polen bereitete der Union zunächst erhebliches Kopfzerbrechen. Die Mitgliedstaaten waren hin- und hergerissen zwischen der amerikanischen Forderung, ebenfalls Sanktionen zu verhängen, und der deutschen Hoffnung, soviel wie möglich von der Entspannungspolitik zu retten. Auch in diesem Fall zeigten sich die Mitgliedstaaten, trotz Londoner-Krisenmechanismus, zu schnellem Handeln unfähig. Erst drei Wochen nach Verhängung des Kriegsrechts kam man zu einer EPZ-Sitzung zusammen. Auf dieser Sitzung einigten sich die Außenminister auf die Androhung von Sanktionen - nur um kurz darauf zu erfahren,

<sup>101</sup> Nuttall, *European Political Cooperation*, S. 207ff. Vgl. insbesondere Stelios Stavridis/Christopher Hill (Hrsg.), *Domestic Sources of Foreign Policy: West European Reaction to the Falklands Conflict*, Oxford: Berg 1996; Geoffrey Edwards, *Europe and the Falklands Crisis*, in: *Journal of Common Market Studies*, 4 (Juni 1994), S. 295-313.

<sup>102</sup> Frankreich wollte die Entspannungspolitik und seine Beziehungen zur Sowjetunion so weit wie möglich abschirmen und plädierte für einen verhandelten Rückzug der sowjetischen Truppen. Der französische Außenminister Jean François-Poncet bestand darauf, daß der Dialog mit der UdSSR fortgesetzt werden müsse. Dagegen forderte Großbritannien den bedingungslosen Abzug. Vgl. *Archiv der Gegenwart*, 50 (1980), S. 23407.

<sup>103</sup> Nuttall, *European Political Cooperation*, S. 154ff. Von den EG-Staaten beteiligte sich am Boykott der Olympiade letztlich nur die Bundesrepublik. Großbritannien hatte seinem nationalen olympischen Komitee die Absage nahegelegt, das NOK entschied sich aber zur Teilnahme. Vgl. *Archiv der Gegenwart* 50 (1980), S. 24070f.



daß ihr griechischer Kollege seine Kompetenzen überschritten hatte und noch auf dem Heimflug abgesetzt worden war. Weil im EPZ-Kontext keine Einstimmigkeit zu finden war, einigte man sich in der EG darauf, sowjetische Importe in die Gemeinschaft zu begrenzen. Griechenland wurde die Umsetzung dieser Beschlüsse freigestellt.<sup>104</sup>

Eines der rühmlicheren Kapitel der europäischen Außenbeziehungen war das Festhalten am Erdgas-Röhren-Geschäft in den frühen achtziger Jahren gegen erheblichen amerikanischen Druck. Zwar koordinierten die Europäer in diesem Fall ihre Politik innerhalb der EG, also unter Rückgriff auf Gemeinschaftsprozeduren und unter Federführung der Kommission. Möglicherweise begünstigte dies die Einheitlichkeit der europäischen Haltung.<sup>105</sup> In der EPZ war aber zuvor eine politische Strategie vereinbart worden, wie die Europäer auf den "zweiten Kalten Krieg" reagieren sollten.

Auf die Libanon-Invasion reagierten die Zehn zwar umgehend - der Londoner Mechanismus funktionierte in diesem Fall -, doch konnten sie sich in der entscheidenden Frage, ob gegen Israel in irgendeiner Form Sanktionen verhängt werden sollten, zu keiner Entscheidung durchringen.<sup>106</sup>

Ein Tiefpunkt der EPZ stellte die Reaktion auf den Abschub des Koreanischen Jumbos KAL 0003 über sowjetischem Luftraum im September 1983 dar. Während die USA den Vorfall sofort und entschieden verurteilten, reagierten die Europäer innerhalb der EPZ nicht. Zwar sprachen sich neun Mitglieder der mittlerweile auf zehn angewachsenen Gemeinschaft für eine Verurteilung der Sowjetunion aus; Griechenland, das die Präsidentschaft innehatte, wollte aber seine besonderen Beziehungen zur UdSSR nicht belasten und lehnte eine Verurteilung ab. Es war dies einer der seltenen Fälle in der Geschichte der EPZ, daß ein Staat das Einstimmigkeitsprinzip nutzte, um gegen den Willen der anderen den gesamten Mechanismus zu blockieren.<sup>107</sup>

#### *d) Der San José-Dialog mit Lateinamerika*

Sehr viel besser war die EPZ-Maschinerie zugeschnitten auf institutionalisierte Dialoge. Als Beispiel sei hier der San José-Dialog aufgeführt. Innerhalb der EPZ zeigten die Europäer bis Anfang der 80er Jahre kein großes Interesse an Lateinamerika. Dies änderte sich, als Frankreich nach dem Wahlsieg der Sozialisten im nationalen Rahmen gegenüber Mittelamerika eine in scharfer Abgrenzung zu den USA orientierte Politik betrieb.<sup>108</sup> Gleichzeitig sprach sich der deutsche Außenminister Genscher für eine europäische Initiative gegenüber Mittelamerika aus. Die übrigen EG-Außenminister, die das Profil der EPZ schärfen wollten, reagierten aufgeschlossen. Während für die USA im wesentlichen sowjetische Ausgreifversuche für den Sieg der Sandinistas in Nicaragua und den militärischen Kampf der Guerilla in El Salvador und

<sup>104</sup> Nuttall, *European Political Cooperation*, S. 201ff. Damit wurde der Beschluß nicht nur symbolisch entwertet. Auch der Substanz nach fielen die europäischen Boykottmaßnahmen deutlich schwächer aus als die amerikanischen.

<sup>105</sup> Nuttall, *European Political Cooperation*, S. 193f.

<sup>106</sup> Nuttall, *European Political Cooperation*, S. 218ff.

<sup>107</sup> Nuttall, *European Political Cooperation*, S. 194f.

<sup>108</sup> Frankreich unterzeichnete etwa 1981 die französisch-mexikanische Erklärung, in der der Status der demokratisch-revolutionären Front in El Salvador anerkannt wurde, oder entschloß sich 1982 dazu, die Sandinistas mit Waffen zu beliefern, alles ohne Rücksprache und ohne vorherige Information seiner europäischen Partner. Vgl. De la Serra, *France*, S. 22f.



Guatemala verantwortlich waren, betonte der europäische Ansatz die regionalen Ursachen der Unruhen, die ihre Wurzeln in sozialer Rückständigkeit und ökonomischer Abhängigkeit hätten.

Die Europäer unterstützten zunächst, sehr zum Unwillen der USA, die Contadora-Initiative. Als der Präsident Costa-Ricas einen Dialog zwischen Mittelamerika und Europa anregte, griffen die Europäer diesen Vorschlag auf und erweiterten den Teilnehmerkreis um die Contadora-Staaten sowie Portugal und Spanien. So entstand unter Beteiligung der Kommission der San José-Dialog, der darauf abzielte, regionale Kooperation in Lateinamerika zu fördern, die wirtschaftliche Entwicklung zu beschleunigen und dadurch die von allen gefürchtete Einmischung von außen zu verhindern.<sup>109</sup> Mit Hilfe dieses Prozesses gelang es den Europäern, Einfluß auf die Entwicklung in der Region zu nehmen. Die europäische Politik war kohärent, einheitlich und von der amerikanischen deutlich verschieden. Es ist zu vermuten, daß dieser Prozeß die Sichtweisen der europäischen Staaten untereinander annäherte.<sup>110</sup> Der relative Erfolg des San José-Dialogs basierte auf spezifischen Voraussetzungen: die zu erwartenden politischen und materiellen Kosten hielten sich in Grenzen, es gab ausreichend Zeit für die Koordinierung, die Interessen der EU-Mitglieder waren parallel gelagert bzw. die Mitglieder verfügten über keine prononcierten nationalen Interessen in der Region. Allerdings mußten die Europäer ihre Positionen gegen konkurrierende amerikanische Auffassungen durchsetzen - was ihnen auch gelang.

#### *e) Die EG und das Apartheitsregime in Südafrika*

Weiter auseinander lagen die Positionen der EG-Mitglieder in bezug auf Südafrika, und sehr viel gewichtigere Interessen standen auf dem Spiel. Um so höher ist es zu bewerten, daß die Europäer innerhalb der EPZ und der EG eine gemeinsame Position entwickelten. Während die Niederlande schon in den 70er Jahren Wirtschaftssanktionen forderten, lehnten dies Großbritannien, Deutschland und Portugal strikt ab. Der Verhaltenskodex von 1977 etablierte die EG zwar als führende Anti-Apartheitskraft, er wurde von den EG-Staaten aber unterschiedlich gehandhabt und war zunächst dazu gedacht, sich der Frage weitergehender Maßnahmen nicht stellen zu müssen. Diese Position wurde zunehmend unhaltbar, als ab 1984 der Konflikt in der Kap-Republik eskalierte und die USA härtere Maßnahmen ergriffen. In der Union liefen die Auffassungen über die Verhängung von Wirtschaftssanktionen weiterhin auseinander, und es gelang lediglich, sich auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners auf minimale Sanktionen zu verständigen.<sup>111</sup>

Die Wende kam mit der Verhängung des Kriegsrechts am 22. Juli 1985. Dänemark und Frankreich zogen in nationaler Verantwortung ihre Botschafter ab und erhöhten damit den Druck. Schließlich einigten sich die Zehn auf einer Sitzung am 10. September auf eine politische Erklärung, eine Liste von Sanktionen und eine Liste positiver Maßnahmen zugunsten der schwar-

---

<sup>109</sup> Vgl. Veele Coignez, A Test Case of Consistency: The San José Dialogue, in: Reinhardt Rummel (Hrsg.), *Toward Political Union. Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community*, Baden-Baden: Nomos 1992, S. 105-118; IRELA (Hrsg.), *Ten Years of the San José Process*, Madrid 1994.

<sup>110</sup> Es läßt sich argumentieren, daß der San José Dialog die radikalere französische Haltung moderierte, dadurch die Gefahr eines Konflikts zwischen den USA und einem europäischen Land reduzierte und folglich auch amerikanischen Interessen nicht vollkommen entgegen lief.

<sup>111</sup> Vgl. Holland, *European Community Integration*, S. 133. Deutschland, Portugal und Großbritannien sprachen sich gegen jegliche Sanktionen aus, während die anderen für schärfere Sanktionen eintraten.



zen Bevölkerung.<sup>112</sup> Als die südafrikanische Regierung am 12. Juni 1986 den Ausnahmezustand verschärfte, mußten die Zehn über weitere Schritte entscheiden. Großbritannien erklärte sich hierzu bereit, nachdem ein Commonwealth-Gipfel zu Sanktionen aufgerufen hatte. Dadurch wurden Deutschland und Portugal in ihrer ablehnenden Haltung isoliert und stimmten schließlich ebenfalls weitergehenden Sanktionen zu. Allerdings konnte Deutschland noch Ausnahmeregelungen für die wichtigen südafrikanischen Kohleexporte durchsetzen.

Insgesamt gesehen brauchte die EG zwar einige Zeit, um sich auf eine Sanktionspolitik gegenüber Südafrika zu verständigen. Nachdem die Entscheidung aber gefallen war, hielten sich die Staaten daran. Der Kompromiß stellte nicht den kleinsten gemeinsamen Nenner dar, sondern den Durchschnitt der Positionen. Auch in der Substanz war die europäische Politik gegenüber Südafrika konsistent, dem Problem angemessen und eigenständig.<sup>113</sup>

Der Erfolg hatte spezifische Ursachen: es war ausreichend Zeit vorhanden, es gab eine breite Übereinstimmung bezüglich der zu erreichenden Ziele, wenn auch unterschiedliche Beurteilungen der einzusetzenden Mittel, und die Öffentlichkeit war in allen europäischen Ländern Sanktionen gegenüber positiv eingestellt.

#### *f) Ein Tiefpunkt der EPZ: Die Zwölf und die Kuwait- und Jugoslawien-Konflikte*

Geradezu ernüchternde Ergebnisse standen am Ende der EPZ und im Übergang zur GASP. Allerdings handelte es sich um Fälle, für die die EPZ schlecht gerüstet war. Auf die Invasion Kuwaits reagierten die europäischen Staaten im Rahmen der EPZ erst einen Monat nach dem Ereignis. Und ihre Initiativen trugen offensichtlich den Stempel des Kompromisses.<sup>114</sup> Nationale Haltungen dominierten. Frankreich und Großbritannien nahmen im UN-Sicherheitsrat unvereinbare Standpunkte ein, ohne sie vorher mit ihren europäischen Partnern abgesprochen zu haben. Die britische Premierministerin Thatcher unterstützte von Beginn der Krise an den amerikanischen Präsidenten, während der französische Präsident nach Alternativen zu der von den USA vorgegebenen Politik und nach einer prominenteren Rolle für sein Land suchte.<sup>115</sup>

Mit dem Ablauf des UN-Ultimatums knisterte es zunehmend in der Gemeinschaft zwischen denen, die sich an die Seite der USA gestellt hatten, und denen, die den Beginn von Kampfhandlungen hinauszögern wollten. Einerseits einigten sich die Zwölf, keinen eigenständigen Vermittlungsversuch mehr zu unternehmen, um die Gefahr einer Spaltung zwischen Europäern und Amerikanern zu vermeiden. Andererseits kündigte der italienische Außenminister De Michelis die Möglichkeit einer eigenen Initiative der Europäer an, sollten bis Jahresende keine direkten Gespräche zwischen Washington und Bagdad möglich sein. Tatsächlich ventilierte Frankreich am 4. Januar 1991 den Gedanken, Bagdad mit dem Angebot entgegenzukommen, einen irakische Abzug mit der Einberufung einer Konferenz zur Lösung der Palästinafrage zu erleichtern. Die unabhängige und rein national definierte Haltung Frankreichs bestätigte Paris mit dem Vorschlag vom 14. Januar 1991 entlang dieser Linie. Ihre Bedeutungslosigkeit beka-

<sup>112</sup> Die restriktiven Maßnahmen umfaßten unter anderem ein Waffenembargo, die Aussetzung sportlicher Kontakte, einen Stopp der Ölexporte und ein Ende der Zusammenarbeit auf dem nuklearen Sektor.

<sup>113</sup> Martin Holland, *The European Community and South Africa: In Search for a Policy for the 1990s*, in: *International Affairs*, 64 (1988) 3, S. 415-430. Siehe auch seine ausführliche Studie *European Union Common Foreign Policy: from EPC to CFSP Joint Action on South Africa*, London: Macmillan 1995.

<sup>114</sup> Zwar überreichten die EG-Mitglieder nach der Invasion gemeinsam Protestnoten in Bagdad, und die Gemeinschaft unterstützte Ägypten, Jordanien und die Türkei und verhängte Embargos als kollektive Einheit, die politischen Reaktionen auf die Krise erfolgten aber im nationalen Rahmen.

<sup>115</sup> Vgl. Drinan, *Ever Closer Union*, S. 471, Holland, *European Community Integration*, S. 135.



men die Europäer schließlich noch vom irakischen Außenminister Tarik Aziz bescheinigt: er traf sich im Januar mit seinem amerikanischen Kollegen Baker, schlug aber die von den Europäern angebotene Einladung zu Gesprächen an einem dem irakischen Außenminister genehmen Ort aus.<sup>116</sup>

Die sich ab 1990 entfaltende Krise in Jugoslawien schien günstigere Bedingungen für eine europäische Vermittlung zu bieten.<sup>117</sup> Die USA erklärten sich frühzeitig für nicht zuständig und die UdSSR war zu sehr mit ihrem Zerfall beschäftigt, um auf dem Balkan eine Rolle spielen zu können. Die EU, allen voran Kommissionspräsident Jacques Delors, ergriff die Gelegenheit und erklärte die europäische Zuständigkeit für die Lösung der Krise.<sup>118</sup>

Bei ihren Vermittlungsversuchen stellten alle EU-Staaten bis 1991 das Prinzip der territorialen Integrität ins Zentrum und bemühten sich um eine Lösung unter Beibehaltung eines demokratischen und föderalen Jugoslawiens. Die europäischen Außenminister einigten sich sogar darauf, eine mögliche unilaterale Unabhängigkeitserklärung Sloweniens oder Kroatiens abzulehnen. Auch als diese erfolgte und die Kämpfe in Slowenien ausbrachen, blieb die Union zunächst ihrer Linie treu. Die EU-Troika erreichte mit dem Brioni-Abkommen einen Waffenstillstand, der einen Rückzug der jugoslawischen Armee in die Kasernen ebenso vorsah wie eine Verschiebung der Implementation der Unabhängigkeitserklärungen. Weiterhin verhängte die EU ein Waffenembargo über ganz Jugoslawien. Schon damals drohte Deutschland damit, Slowenien und Kroatien anzuerkennen, wenn die Kämpfe nicht aufhörten.

Im August startete die Union eine neue Initiative mit dem Ziel, die mittlerweile in Kroatien stattfindenden Kämpfe zu beenden. Am 18. Oktober begann eine internationale Friedenskonferenz unter dem Vorsitz von Lord Carrington. Im Laufe der Konferenz rutschte die EU von der Rolle eines unparteiischen Vermittlers in die eines Schiedsrichters, indem sie den Konfliktparteien einen Friedensplan aufdrängte. Dies war der von dem holländischen Außenminister van den Broek und Lord Carrington entworfene Plan einer Konföderation, der den jugoslawischen Republiken auf der Grundlage der bestehenden Grenzen Unabhängigkeit gewährt, sie aber auch zur Einhaltung weitgehender Minderheitenrechte verpflichtet hätte. Die Republiken, die den Plan ablehnten, sollten mit ökonomischen Sanktionen bestraft, die Befürworter des Plans mit neuen Hilfen belohnt werden. Damit schlug sich die EU nicht nur auf die Seite der Kroaten und Slowenen, sie begrub (vorübergehend) das Prinzip der territorialen Integrität zugunsten des Prinzips der nationalen Souveränität.

Als die Kämpfe in Kroatien nicht nachließen und der innenpolitische Druck besonders in Deutschland wuchs, etwas zum Schutz der militärisch unterlegenen Kroaten zu unternehmen, drängte Bonn innerhalb der EU auf die schnelle Anerkennung Sloweniens und Kroatiens. Am 16. Dezember einigte sich die Gemeinschaft, gegen die Überzeugung Großbritanniens und Frankreichs, gegen den Rat der VN und die erklärte Politik der USA, auf die Anerkennung -

<sup>116</sup> Scott Anderson, *Western Europe and the Gulf War*, in: Rummel (Ed.), *Toward Political Union*, S. 151-164.

<sup>117</sup> Vgl. zum folgenden Andreas G. Kintis, *The EU's Foreign Policy and the War in Yugoslavia*, in: Martin Holland (Hrsg.), *Common Foreign and Security Policy. The Record and Reforms*, London: Pinter 1997, S. 148-173; Geoffrey Edwards, *The Potential and Limits of the CFSP: The Yugoslav Example*, in: Elfriede Regelsberger/Phillippe de Schoutheete de Tervarent/Wolfgang Wessels (Ed.), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder: Lynne Rienner 1997, S. 173-195.

<sup>118</sup> Jaques Poos vollmundige Kommentierung eines ersten, von der EU vermittelten Waffenstillstands, hat Geschichte gemacht: "This is the hour of Europe, not the hour of the Americans." *Financial Times*, 1. Juli 1991. Und Jacques Delors kommentierte: "This shows what the community can achieve if it works together on foreign policy". Zitiert nach Dinan, *Ever Closer Union*, S. 483.



vorausgesetzt die Republiken garantierten bestimmte Minderheitenrechte. Die Anerkennung sollte am 15. Januar in Kraft treten, falls eine rasch in die Krisenregion entsandte Kommission unter der Führung von Robert Badinter zuvor bestätigte, daß die Kriterien zum Schutz der Minderheiten erfüllt seien. Deutschland erkannte Slowenien und Kroatien schon am 23. Dezember an, verschob das Inkrafttreten der Anerkennung aber bis zum 15. Januar. Die Badinter-Kommission kam in ihrem Bericht zum Schluß, daß Slowenien und Mazedonien die Kriterien erfüllten, nicht jedoch Kroatien. In einer Kehrtwendung um 180 Grad erkannten die EU-Mitglieder Kroatien dennoch an, weil Deutschland es aus politischen Gründen wollte und seine ganze Strategie darauf abzielte, über eine Internationalisierung des Konflikts ein Ende des Krieges zu erreichen. Sie verweigerten aber Mazedonien die Anerkennung, weil sich Griechenland dagegen sträubte. Damit wurde der von Lord Carrington entworfenen europäischen Politik der Boden entzogen.<sup>119</sup> Die Anerkennungspolitik war zwar sicherlich nicht der Grund für den Krieg in Bosnien-Herzegowina, sie war aber einer der Funken, die den Ausbruch der Kampfhandlungen bewirkte. Und als dann in der Logik der Internationalisierungsstrategie eine militärische Intervention hätte erfolgen müssen, stand die EU mit leeren Händen da, denn hierfür fehlten den westeuropäischen Staaten sowohl die Mittel als auch der nötige gemeinsame Wille.<sup>120</sup>

Einige Beobachter konnten der europäischen außenpolitischen Zusammenarbeit im Jugoslawien-Konflikt durchaus positive Seiten abgewinnen. In der Tat war die Politikkoordinierung formal erfolgreich. Sie führte insofern zur Angleichung der unterschiedlichen Positionen, als Frankreich und Großbritannien einerseits, Griechenland andererseits Bedenken gegen den Anerkennungskurs zurückstellten.<sup>121</sup> Damit werden aber auch die Risiken dieser Art von Politikangleichung deutlich. Wenn Politikangleichung bedeutet, daß ein Beschluß zustande kommt, weil die Mitgliedstaaten Bedenken zurückstellen, und nicht weil sich ihre Auffassungen angenähert haben, ist die Politik, die sich auf diesen Beschluß stützt, nicht belastbar und nicht tragfähig.

## 5.2 Die Geschichte der GASP

Nach dem Fehlschlag in Jugoslawien achtete die EU darauf, gemeinsame Aktionen auf Feldern zu unternehmen, die ein geringeres Risiko aufwiesen und Erfolg versprachen. Dementsprechend fielen die vom Europäischen Rat im Oktober 1993 beschlossenen ersten fünf Aktionen bescheiden aus. Aber auch insgesamt wies die Europäische Außen- und Sicherheitspolitik nach 1992 ein niedriges Profil auf.

---

<sup>119</sup> Lord Carrington wertete die Anerkennung in der Nachschau sogar als Verrat. Vgl. David Owen, *Ba Odyssey*, London: Victor Gollancz 1995, S. 29.

<sup>120</sup> Peter Schlotter et al., *Der Krieg in Bosnien und das hilflose Europa. Plädoyer für eine militärische Intervention*, Frankfurt 1993 (HSFK-Report 5-6/93).

<sup>121</sup> Griechenland war gegen die im europäischen Friedensplan vorgesehenen positiven Anreize für die Republiken, die Minderheitenrechte garantierten, legte aber in der entscheidenden Abstimmung kein Veto ein, sondern enthielt sich der Stimme. Auf diese Fähigkeit, trotz auseinanderlaufender Positionen eine gemeinsame Haltung einzunehmen, stützt Holland seine Bewertung der europäischen Aktion als relativen Erfolg der EPZ/GASP. Vgl. Holland, *European Community Integration*, S. 136.



Die erste Gemeinsame Aktion, die Entsendung von Wahlbeobachtern nach Rußland, war zeitlich und inhaltlich eng begrenzt. Sie galt Insidern der GASP als ein "konzeptionell nicht ausgefeiltes und unkoordiniertes Unternehmen"<sup>122</sup>.

Die Gemeinsame Aktion zur Unterstützung des Übergangs Südafrikas zu einer demokratischen Gesellschaft ohne Rassenschranken war zwar längerfristiger angelegt, entpuppte sich bei genauerem Hinsehen aber ebenfalls als begrenztes Unterfangen. Der eine Teil der Aktion betraf die Entsendung von 450 Wahlbeobachtern und Polizeikräften, der zweite Teil bestand aus der Wiederaufnahme der wirtschaftlichen Beziehungen und der Entwicklungszusammenarbeit, die während des Apartheitsregimes unterbrochen worden waren.<sup>123</sup>

Die Gemeinsame Aktion zur Bereitstellung von humanitärer Hilfe für Bosnien-Herzegowina beschränkte sich zunächst auf die Feststellung der Höhe der Hilfslieferungen und die Festlegung von Transportrouten. Immerhin war die Aktion längerfristig angelegt, wurde mehrmals verlängert und später um die Verwaltung der Stadt Mostar ergänzt (siehe unten).

Die Gemeinsame Aktion zum europäischen Stabilitätspakt bestand im wesentlichen aus der Vorbereitung und Durchführung einer Konferenzserie.<sup>124</sup> Dennoch enthielt sie interessante Aspekte. Der Pakt geht auf eine Anregung des französischen Premiers Balladur zurück, die vom europäischen Rat aufgegriffen und in einigen kritischen Punkten modifiziert wurde.<sup>125</sup> Es ließe sich sogar argumentieren, daß die eigentliche Funktion der Aktion darin bestand, die ursprüngliche Vorstellung Balladurs anzupassen und mit der damals Gestalt annehmenden europäischen Erweiterungspolitik in Einklang zu bringen.<sup>126</sup>

Die Gemeinsame Aktion zur Unterstützung des Nah-Ost-Friedensprozesses stieß auf großes Interesse und ist in mancher Hinsicht als Erfolg zu bewerten. Die Union befand sich in einer schwierigen Situation. Ihr Einfluß auf die politischen und sicherheitspolitisch/militärischen Aspekte des Friedensprozesses war marginal. Diese Teile des Friedensprozesses wurden von den USA dominiert; eine bedeutendere Rolle für die EU lehnte Israel entschieden ab. Daneben existierten erhebliche innereuropäische Auffassungsunterschiede über die politischen Positionen, die die EU in der Region vertreten sollte. In dieser Situation ist es verständlich, daß sich die EU zunächst auf die wirtschaftliche Unterstützung der Palästinenser und damit auf die Absicherung des Friedensprozesses konzentrierte. Diesem Ziel diente die Aktion. Es fällt auf, daß die Gemeinsame Aktion im wesentlichen bereits laufende Programme zusammenfaßte. Zu nennen ist der Aufbau palästinensischer Polizeikräfte, des Bildungswesens und die wirtschaftliche

<sup>122</sup> Elfriede Regelsberger, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94, S. 237-246 (239).

<sup>123</sup> Vgl. Martin Holland, The Joint Action on South Africa: a Successful Experiment? in: Holland (Hrsg.), Common Foreign and Security Policy, S. 174-183.

<sup>124</sup> Vgl. Takako Ueta, The Stability Pact: from the Balladur Initiative to the EU Joint Action, in: Holland (Hrsg.), Common Foreign and Security Policy, S. 92-104.

<sup>125</sup> Beispielsweise enthielt der Vorschlag Balladurs die Möglichkeit einer geringfügigen Änderung der Grenzen, eine Formulierung, die in dem EU-Papier nicht mehr enthalten war.

<sup>126</sup> Es wurde Balladur gerade von deutscher Seite oft unterstellt, sein Vorschlag eines Stabilitätspakts zur Beförderung regionaler Kooperation in Mittel- und Osteuropa ziele darauf ab, eine Alternative zur EU-Mitgliedschaft der MOE-Staaten aufzubauen. Ernst Weisenfeld, Frankreich und Mitteleuropa - der Plan für einen Europäischen Stabilitätspakt, in: Ingo Kolboom/Ernst Weisenfeld (Hrsg.), Frankreich in Europa. Ein deutsch-französischer Rundblick, Bonn 1993, S. 167-179; Sabine von Oppeln, Verlust politischer Gestaltungskraft? Der deutsch-französische Motor erlahmt, in: Internationale Politik (1997) 5, S. 53-60.



Förderung der besetzten Gebiete. Die EU leistet mit Abstand die größte Hilfe für die palästinensischen Autonomiegebiete.<sup>127</sup> Die Bündelung dieser Aktivitäten, die für den Fortgang des Friedensprozesses von größter Bedeutung sind, ist sicherlich begrüßenswert. Das einzig neue Element der Aktion bestand in dem Beitrag zur Vorbereitung der Wahlen in Palästina sowie der Unterstützung bei der Organisation einer internationalen Wirtschaftskonferenz über Infrastrukturprojekte in der Region.<sup>128</sup> Für diejenigen, die die EU strikt auf die Rolle einer Zivilmacht begrenzen wollen, mag dies bereits ausreichend sein. Für die anderen steht der entscheidende Leistungstest erst noch aus. Er bestünde darin, das umfangreiche ökonomische Engagement auch in politischen Einfluß umzusetzen.

Die in den folgenden Jahren beschlossenen Gemeinsamen Aktionen blieben bis auf wenige zeitlich und inhaltlich beschränkt.

Eine Ausnahme bildete die Erweiterung der GA 93/603 um die Verwaltung der Stadt Mostar. Damit beschritt die GASP insofern Neuland, als die EU eine erhebliche finanzielle Verpflichtung einging (allein für 1995 wurden von der EU 80 Mio. ECU bereitgestellt) und es einem EU-Verwalter, dem früheren Bremer Oberbürgermeister Hans Koschnick, überließ, die Mittel zu verwalten und eine politische Lösung für die Stadt zu finden. Prompt traten die Schwächen des Politikkoordinierungsmodells zutage. Der Auftrag Koschnicks lautete, Mostar als multiethnische Stadt wiederaufzubauen. Als er einen entsprechenden Plan vorlegte, der eine kantonale Struktur mit einem zentralen gemeinsamen Sektor vorsah, verweigerte die kroatische Stadtführung die Mitwirkung und inszenierte einen Aufstand der kroatischen Bevölkerung gegen den EU-Verwalter. Anstatt in dieser Situation ihrem Verwalter Rückendeckung zu geben und seinen mit der Troika abgesprochenen Plan auch gegen Widerstand durchzusetzen, ließen die EU-Staaten ihren Verwalter fallen.

Auf sicherem, weil gewohntem konferenzdiplomatischem Grund spielte sich die gemeinsame Aktion zur Verlängerung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) ab. Diese Aktion ist von besonderem Interesse, nicht nur, weil sie die erste sicherheitspolitische Gemeinsame Aktion darstellt, sondern weil sie in besonderer Weise einen Vergleich zuläßt. Bereits bei früheren Überprüfungskonferenzen des NVV versuchten sich die Europäer in der Koordinierung ihrer Politik. Hat die GASP in diesem Bereich europäische Politik vereinheitlicht und verbessert? Ein intimer Kenner der europäischen Nonproliferationspolitik kommt zu einer positiven Bewertung: "The consequence, and the efficiency with which the campaign (für unbefristete Verlängerung) was fought is a tribute to the power of Joint Action as a policy instrument."<sup>129</sup>

Bei genauerem Hinsehen weist aber auch diese Aktion Defizite auf. Um die europäische Leistung richtig einschätzen zu können, ist zunächst zu berücksichtigen, daß 1995 im Gegensatz zu den früheren Überprüfungskonferenzen die Voraussetzungen günstiger waren: alle EU-Staaten hatten den NVV ratifiziert, wandten vergleichbare Exportkontrollkriterien an und ihre Regierungen hatten sich im Vorfeld auf die unbefristete Verlängerung des NVV festgelegt.

<sup>127</sup> Der Rat hatte sich dazu verpflichtet, innerhalb von drei Jahren 500 Mio. ECU bereitzustellen. Auf der internationalen Konferenz über die Wirtschaftshilfe für Palästina vom 8.1.1996 kündigte die EU einen Beitrag von 90 Mio. ECU an und bleibt damit weltweit bedeutendster Geber für die palästinensischen Gebiete. Vgl. Gesamtbericht über die Tätigkeit der EU 1996, Brüssel 1996, S. 351.

<sup>128</sup> Vgl. Europäische Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 1994, Brüssel 1994, S. 291; Esther Barbé/Ferran Izquierdo, Present and Future of Joint Actions for the Mediterranean Region, in: Holland (Hrsg.), Common Foreign and Security Policy, S. 120-135.

<sup>129</sup> Harald Müller, European Nuclear Non-Proliferation after the NPT Extension: Achievements, Shortcomings and Needs, in: Paul Cornish/Peter van Ham/Joachim Krause (Hrsg.), Europe and the Challenge of Proliferation, Paris 1996 (Chaillot Papers No. 24) S. 33-54 (47).



Dennoch wurde die gemeinsame Aktion bewußt so definiert, daß sie nur die Aspekte betraf, die zwischen den mittlerweile 15 EU-Staaten konsensual waren.<sup>130</sup>

Die Außenminister verabredeten die Koordinierung von Missionen im Vorfeld der Konferenz, um Staaten, die nicht Mitglieder des Vertrags waren, zum Beitritt zu bewegen und um für die unbefristete Verlängerung zu werben. Darüber hinaus sollte die Aktion insofern auf der Konferenz eine Fortsetzung finden, als die EU-Staaten auch dort für das Ziel der unbefristeten Verlängerung eintreten wollten. Abgelehnt wurde dagegen der Vorschlag, auch den Überprüfungs- teil der Konferenz in die Gemeinsame Aktion einzubeziehen. Dies erschien einigen als nicht opportun, weil in der Frage der Beurteilung der Rolle von Kernwaffen, der Fortschritte bei der Abrüstung und der zivilen Anwendung der Kernenergie erhebliche Meinungsunterschiede zwischen den EU-Staaten bestanden. Da genau diese Fragen im Vordergrund standen, hatte die Union "as a whole little influence on the Conference's substantial debate".<sup>131</sup> Selbst zu Fragen, über die sie bei anderen Gelegenheiten bereits Konsens erzielt hatten, konnten sie keine Einigkeit herstellen. Der Grund hierfür: sechs europäische Staaten formulierten ihre Politik nicht im EU-Kontext, sondern folgten einer alten Tradition und stimmten sich mit einer Gruppe nuklearkritischer Staaten ab.

Die zweite gemeinsame Aktion mit sicherheitspolitischem Bezug betraf die Kontrolle der Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck. Mit der Errichtung des Binnenmarktes sah sich die EU vor dem Problem, wie ein freier Handel mit zivilen Gütern, die auch militärische Anwendungen haben könnten (sog. *dual-use*-Güter) mit der Möglichkeit in Einklang zu bringen ist, daß derartige Güter über die EU-Mitglieder ausgeführt werden, die die laschesten Exportkontrollen anwenden. Mit anderen Worten: Die Errichtung des Binnenmarkts erzwang eine Vereinheitlichung der Exportkontrollen. Weil sich die Staaten nicht einigen konnten, ob die Entscheidung über die zu kontrollierenden Güter im Gemeinschaftskontext fallen sollte, also per Mehrheitsabstimmung, oder wegen der sicherheitspolitischen Dimension einstimmig, schlug die belgische Präsidentschaft eine gemeinsame Aktion vor. Eine Untersuchung der Kommission zeigte erhebliche Abweichungen im Exportkontrollsystem der Mitgliedsländer. Im GASP-Rahmen gelang in Anlehnung an die internationalen Exportkontrolllisten die Aufstellung von EU-weit gültigen Listen von zu kontrollierenden Gütern und Empfängerländern.<sup>132</sup>

Weniger erfolgreich gestaltete sich die Gemeinsame Aktion zu Anti-Personenminen. Im September 1995 stand die Überprüfung der VN-Konvention zum Verbot besonders inhumaner Waffen von 1980 zur Überprüfung an. Am 12. Mai 1995 beschloß der Rat eine gemeinsame Aktion (95/170/GASP), die drei Aspekte beinhaltete: Ein Moratorium für die Ausfuhr bestimmter Personenminen, die Unterstützung des VN-Treuhandfonds zur Minenräumung und der Beschluß, sich für eine Fortentwicklung der Waffenkonvention einzusetzen.<sup>133</sup> Trotz dieses

<sup>130</sup> Es ist nicht auszuschließen, daß die Aktion die nationale Diskussion in einigen Ländern beeinflusste und deren Festlegung auf die unbefristete Verlängerung begünstigte. Vgl. David Fischer/Harald Müller, *United Divided. The Europeans at the NPT-Extension Conference*, Frankfurt: HSFK 1995, S. 17.

<sup>131</sup> Müller, *European Nuclear Nonproliferation*, S. 49.

<sup>132</sup> Paul Cornish, *Joint Action, 'The Economic Aspects of Security' and the Regulation of Conventional Arms and Technology Exports from the EU*, in: Holland (Hrsg.), *Common Foreign and Security Policy*, S. 73-88. Außerdem einigte sich die EU auf eine catch-all Klausel entsprechend dem deutschen Modell, verpflichtete Exporteure also, für Waren jeglicher Art eine Ausfuhrgenehmigung zu beantragen, wenn sie Grund zu der Vermutung haben, daß die Ware im Rahmen eines Programms zur Produktion von Massenvernichtungswaffen oder Raketen Anwendung finden soll.

<sup>133</sup> Vgl. Europäische Kommission, *Gesamtbericht der Tätigkeit der Europäischen Union 1995*, Brüssel 1995, S. 299.



Beschlusses konnten sich die EU-Mitglieder auf der Überprüfungskonferenz nicht auf eine gemeinsame Position festlegen.<sup>134</sup> Auch in der Folgezeit blieb die EU gespalten. Ein Flügel bewertet die Minenfrage primär unter humanitären Gesichtspunkten und unterstützt eine von Kanada vorgeschlagene Initiative, die darauf abzielt, innerhalb einer Gruppe gleichgesinnter Staaten ein Vorbild zu setzen und möglichst schnell ein möglichst umfassendes Verbot der Produktion, des Exports und der Anwendung von Anti-Personenminen zu erreichen. Ein zweiter Flügel unter Führung Großbritanniens bewertet die Minenfrage unter militärischen Gesichtspunkten und drängt auf ein überprüfbares Verbot, das die wichtigsten Minenproduzenten einschließt. Sie plädieren für einen von der VN-Abrüstungskonferenz auszuhandelnden Vertrag, auch wenn sich die Verhandlungen in diesem Gremium voraussichtlich über Jahre hinziehen würden. Auch nachdem die neue Labour-Regierung die britische Position der europäischen Mehrheitsmeinung angepaßt hatte, blieb die EU gespalten. Griechenland und Finnland widersetzen sich aufgrund ihrer exponierten Lage und ihrer historischen Erfahrungen einem Verbot von Anti-Personenminen.<sup>135</sup>

1996 beschloß die EU eine Reihe weiterer gemeinsamer Aktionen begrenzten Charakters, die überblicksartig aufgeführt werden sollen.

- GA 96/159/GASP: Die EU beteiligt sich mit zunächst fünf Mio. ECU an der Organisation für die Entwicklung der Energie auf der Koreanischen Halbinsel (KEDO).<sup>136</sup>
- GA 96/250/GASP: Die EU setzt einen Sonderbeauftragten für die afrikanische Region der großen Seen ein, der beauftragt wird, die Bemühungen zur Schaffung des Friedens in der Region zu unterstützen.<sup>137</sup>
- GA 96/406/GASP: Die Union entsendet ein Wahlbeobachterkontingent zu den Wahlen in Bosnien-Herzegowina.<sup>138</sup>
- Gemeinsame Aktion betreffend Maßnahmen zum Schutz vor den Auswirkungen der extraterritorialen Anwendung von einem Drittland erlassener Rechtsakte: Durch eine Verordnung und diese Gemeinsame Aktion einigten sich die EU-Mitglieder auf gemeinsame Abwehrmaßnahmen gegen Versuche der USA, Firmen dritter Staaten für Handelskontakte mit Kuba sowie mit Iran und Libyen zu bestrafen.<sup>139</sup>
- GA 96/656/GASP: Die EU unterstützt die Vorbereitung der Wahlen in Zaire durch die Entsendung einer europäischen Wahlbeobachtungs-Einheit.<sup>140</sup>

---

<sup>134</sup> Belgien, die Niederlande und Frankreich kündigten schon 1995 ein Produktions- und Exportverbot an. Großbritannien wollte lediglich Minen ohne Selbstzerstörungsmechanismus nicht mehr exportieren. Vgl. hierzu und zum folgenden Harald Müller/Simone Wisotzki, *Der Weg aus der Landminenkrise? Verhandlungen über ein vollständiges Verbot von Anti-Personenminen*, Frankfurt: HSFK 1997.

<sup>135</sup> FAZ, 28.6.1997, S. 7.

<sup>136</sup> Europäische Kommission, *Bulletin der Europäischen Union* (im folgenden *Bulletin*) 3/1996, S. 77.

<sup>137</sup> *Bulletin* 3/1996, S. 102.

<sup>138</sup> *Bulletin* 6/1996, S. 155.

<sup>139</sup> Konkret untersagte die EU die Anerkennung von entsprechenden amerikanischen Gerichts- oder Verwaltungsentscheidungen. Weiterhin sagt sie einen Anspruch auf Ersatz für den Schaden zu, der durch die Anwendung dieser Gesetze entstehen könnte. Vgl. *Bulletin*, 10/1996, S. 94.

<sup>140</sup> *Bulletin*, 11/1996, S. 106,



- GA 96/669/GASP: Diese Aktion sollte die Bemühungen des Sicherheitsrats der VN zur Überwindung der Krise im Gebiet der Großen Seen unterstützen. Die Kommission sollte die Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten koordinieren; die WEU wurde ersucht, mögliche Maßnahmen mit verteidigungspolitischen Bezügen auszuarbeiten und durchzuführen.<sup>141</sup> Dieser potentiell weitreichende und mutige Beschluß wurde letztlich nicht umgesetzt, die geplante humanitäre Aktion abgeblasen. In der französischen Diskussion wurden hierfür die USA verantwortlich gemacht, die unter Verweis auf ihre satellitengestützte Aufklärung eine Entspannung der Lage signalisiert hätten. Wahrscheinlich gab etwas anderes den Ausschlag: Die Aktion erwies sich als nicht durchführbar, da die nötigen politischen Bedingungen für eine militärisch abgesicherte humanitäre Intervention nicht gegeben waren.
- GA 96/676/GASP: Die EU ernennt mit Miguel Angel Moratinos einen Sonderbeauftragten für den Nahost-Friedensprozeß und legt sein Mandat fest.<sup>142</sup>

### 5.3 Die Leistungsbilanz der EPZ/GASP

#### *a) Zur Leistungsfähigkeit der EPZ/GASP und den Ursachen ihrer Defizite*

Der EU wird oft der Vorwurf gemacht, sie sei zu strategischem außenpolitischem Handeln nicht in der Lage, reagiere lediglich auf äußere Impulse, sei zu langsam und produziere inkohärente Politik. Für Außenstehende sei oft nicht zu erkennen, wie verlässlich eine Position ist und welcher EU-Staat im Zweifelsfall bereit ist, für die deklarierten Ziele der EU einzustehen. Verglichen mit ihrer ökonomischen Bedeutung, und damit ihren Möglichkeiten, sei sie nach wie vor ein außenpolitischer Zwerg. Diese Einschätzung ist nicht ganz falsch. Allerdings ist daran zu erinnern, daß die Beurteilung der außenpolitischen Leistungsfähigkeit der EU von den Maßstäben abhängt. Der Maßstab, der der obigen Beurteilung explizit oder implizit zugrunde liegt, ist das Bild der idealen Großmacht, die ihre Außenpolitik jederzeit an einer rationalen Interessenskalkulation orientiert. Andere Vergleichsmaßstäbe wären ebenso möglich, etwa der der realen Großmacht, deren Außenpolitik den internen Kräfteverhältnissen folgt und ebenfalls oft einen inkohärenten Eindruck hinterläßt.

Der Koordinationsreflex funktioniert, die gegenseitige Konsultation ist gut, obwohl bis heute offenbar nicht alle EU-Staaten nachrichtendienstliches Material und Informationen, ihre speziellen Domänen betreffend, austauschen. Der Grad an Übereinstimmung ist so breit, daß die EU eine Vielzahl gemeinsamer Erklärungen und Standpunkte verabschieden kann. Auch in Fragen, in denen nicht alle identischer Auffassung sind, ist die EU oft handlungsfähig. Entgegen einer naheliegenden Vermutung, fallen Entscheidungen in der Regel nicht auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, sondern durchaus im Mittel der Positionen. Fälle, in denen ein Staat den ganzen Prozeß blockierte, blieben die Ausnahme.

Dennoch werden an dieser Stelle die Defizite sichtbar, die dem Modell der Außenpolitikkoordinierung geschuldet sind. Entscheidungen basieren in der Regel auf Kompromissen. Im Gegensatz zur staatlichen Außenpolitik, die sicherlich auch widerstreitende interne Anforderungsmuster bedienen muß, gibt es in der EU keine Möglichkeit, alle Akteure auf eine Entscheidung festzulegen. Europäische Politik kommt zustande, wenn es innerhalb des Abstim-

<sup>141</sup> Bulletin, 11/1996, S. 106.

<sup>142</sup> Bulletin, 11/1996, S. 96.



mungsmechanismus gelang, strittige Fragen auszuklammern, Gegensätze zu überdecken oder Vetopositionen durch Kompensationsangebote aufzubrechen.

Daher sind Entscheidungen manchmal wenig kohärent, manchmal inhaltsleer. Die Anerkennungspolitik während des Jugoslawien-Konflikts ist nur das prominenteste Beispiel für mangelnde Kohärenz. Die Politik der Union ist manchmal nicht belastbar, weil nicht abzusehen ist, welcher Staat in Grenzfällen bereit ist, für Erklärungen der EU einzustehen. Europäische Politik ist in dem Sinne unflexibel, als sie auf plötzliche Veränderungen nicht schnell genug reagieren kann.

Dieses Strukturdefizit schlägt sich in unterschiedlicher Weise nieder. Die Außenpolitikkoordination funktioniert einerseits am besten auf Feldern, auf denen die EU-Staaten keine zu unterschiedlichen Interessen haben. Nicht mehr überbrückbare Unterschiede können aufgrund historisch gewachsener Sonderinteressen - beispielsweise der *domaines réservés* - oder spezifischer ökonomischer Interessen entstehen bzw. wenn Fragen für einzelne europäische Gesellschaften von besonderer Relevanz sind. Dies bedeutet andererseits aber auch, daß europäische Außenpolitik in den Fragen, in denen sie handlungsfähig wäre, dazu tendiert, ein geringes Profil aufzuweisen, eben weil die Interessen an dem Gegenstand begrenzt sind.

Europäische Außenpolitik funktioniert am besten, wenn es darum geht, gemeinsam festgelegte Positionen zu kommunizieren. Auch für die Dialoge mit Dritten eignet sich die EPZ/GASP. Für die Konferenzdiplomatie sieht die Bilanz gemischt aus. Einzelne Autoren argumentieren, hier arbeite die zusammengesetzte Außenpolitik effizienter als die eines Nationalstaats, weil es bei Verhandlungen auf die Überzeugungsfähigkeit ankomme.<sup>143</sup> Andere weisen darauf hin, insbesondere bei Wirtschaftsverhandlungen, die auf den Abgleich von Interessen zielen, schneide die EU schlechter ab.<sup>144</sup> Schwerwiegende Defizite fallen schon bei der Umsetzung der Forderung auf, Europa solle mit einer Stimme sprechen. Wichtige Staaten waren nicht einmal bereit, sich auf internationalen Konferenzen von der Präsidentschaft oder der Troika repräsentieren zu lassen.<sup>145</sup>

Dieses Defizit erschwert auch Europas Rolle als Vermittler, jedenfalls dann, wenn unter einem Vermittler mehr verstanden wird als eine wohlmeinende Privatperson. Wenn ein Vermittler gefragt ist, der in seinem Instrumentenkoffer auch Sanktionen oder Gratifikationen bereithält, um ein Lösungsmodell widerstrebenden Akteuren schmackhaft zu machen, zeigt sich, daß es niemanden gibt, der im Namen der EU verhandeln kann. Hier könnten der Rückgriff auf europäische Unterhändler oder die Berufung einer für die GASP verantwortlichen Person Abhilfe schaffen. Allerdings sind diesem Ausweg Grenzen gesetzt. Eine im Namen der EU verhandelnde Person müßte entweder auf ein sehr detailliertes Mandat festgelegt werden, was ihre Quali-

---

<sup>143</sup> Vgl. Klaus-Dieter Stadler, Die EG/EPZ in der UN-Generalversammlung - Meinungsführerschaft im Werden, in: Elfriede Regelsberger (Hrsg.), Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Bonn: Europa-Union Verlag 1993, S. 107-125 (113).

<sup>144</sup> Einerseits verzögert der Zwang zur internen Abstimmung die Verhandlungsgeschwindigkeit und beinhaltet das Risiko, daß die einzelnen europäischen Länder gegeneinander ausgespielt werden. Andererseits ließe sich der Verweis auf komplexe Abstimmungsmechanismen von den Verhandlungsführern taktisch einsetzen, um Zugeständnisse der Verhandlungspartner zu erreichen.

<sup>145</sup> Beispielsweise kündigten Frankreich und Großbritannien an, dem ASEAN Regional Forum, bei dem bisher die EU durch die Troika vertreten wird, auch als Nationalstaat beitreten zu wollen. Vgl. Financial Times, 24.7.1996, S. 4. Ein anderes Beispiel: Als bei der vierten Überprüfungskonferenz des Biologie-waffenvertrags die Staaten ihre Positionen darlegten, wurde die EU von der irischen Präsidentschaft repräsentiert. Dennoch verzichteten Frankreich und Großbritannien nicht darauf, auch in nationaler Kompetenz ihre Position darzulegen. Diesen Hinweis verdanke ich Dr. Oliver Thränert.



tät als Vermittler beschränken würde, oder sie liefere Gefahr, daß ihre Vorschläge später schnell widerrufen werden. Ein zweiter Grund liegt in der Natur der Außenpolitikkoordinierung. Mit den Kosten und Risiken der gemeinsamen Außenpolitik steigt auch die Wahrscheinlichkeit, daß die internen Koalitionen brüchig werden.

Dies ist auch einer der Gründe, warum die EPZ/GASP beim Krisenmanagement oft versagte. Krisenmanagement ist oftmals ein riskantes und kostspieliges Unternehmen, das die Staaten in besonderer Weise verpflichtet. Fehlende Einigkeit läßt sich hier schwerer überdecken, Interessendifferenzen brechen eher auf. Sicherlich gibt es weitere Gründe. Es mangelt an der Planungs- und Frühwarnkapazität sowie an der Reaktionsgeschwindigkeit, die auch nach Einführung des Londoner Mechanismus zu wünschen übrig ließ. Und es mangelt an den militärischen Fähigkeiten, die im Rahmen des Krisenmanagements von Bedeutung sein könnten.<sup>146</sup> Hier fehlen sowohl die operativen Voraussetzungen als auch spezifische militärische Mittel wie Aufklärungssatelliten oder Lufttransportkapazitäten. Der häufige Rückgriff auf ökonomische Sanktionsinstrumente ließe sich vor diesem Hintergrund weniger als Ausdruck einer spezifischen Zivilität der GASP interpretieren. Er scheint vielmehr Ausdruck einer Mangelsituation zu sein.

Kooperation im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik fällt darüber hinaus besonders schwer, weil die Konzeptionen bezüglich der Rolle der USA weit auseinanderklaffen. Diejenigen, die in den Vereinigten Staaten weiterhin den Anker der europäischen Sicherheit sehen, betrachten die Entwicklung einer Europäischen sicherheits- und verteidigungspolitischen Identität mit Sorge, weil aus ihrer Sicht dieser Prozeß das amerikanische Engagement in Europa untergraben könnte.

#### *b) Zu den Inhalten europäischer Politik*

Auch die Frage nach einer spezifischen außenpolitischen Identität Europas, etwa in Abgrenzung zu den USA, liefert keine eindeutigen Resultate. Einerseits bezogen die Europäer bei der KSZE, dem Verhältnis zur Sowjetunion oder dem San José-Prozeß Positionen, die sich deutlich von denen der USA unterschieden, und die darauf hindeuten, die zusammengesetzte europäische Außenpolitik sei ziviler und mehr an der Förderung von Gerechtigkeit, Entspannung und den Menschenrechten orientiert. Auffällig ist andererseits, daß in vielen Fragen einige Europäer zu den Auffassungen der USA tendierten, während andere quer zu den USA lagen.

Das Verhältnis zu den USA bildete auch einen wichtigen Bezugspunkt der nationalen Außenpolitik der europäischen Staaten. Frankreich hoffte zumindest zeitweise, mit der EPZ/GASP werde sich Europa von den USA emanzipieren. Großbritannien blieb dagegen am partnerschaftlichen Verhältnis zu den USA interessiert und betrachtete die EPZ/GASP eher als nachgeordneten Orientierungsrahmen bzw. als Rückfalloption, sollte der atlantische Kooperationskontext zerbröseln. Dennoch wäre es unangemessen, von einem hegemonialen Verhältnis zu reden. Geschlossenen Widerstand gegen die USA leisteten die Europäer, wenn Washington versuchte, europäische Handlungsfreiheiten durch formale Regeln einzuschränken.

<sup>146</sup> Auf die Grenzen einer rein auf zivilstaatliche Instrumente gestützten Außenpolitik hat Hedley Bull schon 1983 aufmerksam gemacht. "A European Foreign Policy Posture that rests upon so-called 'civilian power' alone and is not made credible by military instrumentalities which European states control, will make only a limited impression on the rest of the world, and leave European allies still with no alternative to following in the wake of the United States where matters involving peace and war are concerned." In: *European self-reliance and the reform of NATO*, *Foreign Affairs*, 61 (Spring 1983) 4, S. 874-892 (880).



c) *Zur Entwicklungsdynamik europäischer Außenpolitik*

Das vorliegende Material läßt die Vermutung nicht zu, die EPZ/GASP sei im Laufe der Zeit nach außen leistungsfähiger und effizienter geworden und habe nach innen zu einer Vereinheitlichung der Positionen beigetragen. Sicherlich nahm das Ausmaß an Information, Kommunikation und Abstimmung kontinuierlich zu, und sicherlich erweiterte sich der Tätigkeitsbereich der EPZ/GASP. Was sich hingegen nicht feststellen läßt, ist eine kontinuierliche Leistungssteigerung über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg bzw. im Übergang von der EPZ zur GASP. Einige der spektakulären Erfolge wie die KSZE fallen in die Frühzeit der EPZ. Andere, wie die Politik gegenüber Südafrika, erfolgten in der Spätphase der EPZ. Wieder andere, wie die Harmonisierung der Exportkontrollen für *dual-use*-Güter, gelangen im Kontext der GASP. Ähnlich gleichmäßig sind aber auch die spektakulären Mißerfolge verteilt. Selbst wenn man annähme, die EU habe sich bei der Auswahl der Gemeinsamen Aktionen besonders vorsichtig verhalten, fallen dennoch auch das geringe Profil der GASP bzw. die Leerstellen der europäischen Außenbeziehungen nach 1993 im allgemeinen auf. So gab es 1996 keine gemeinsame Position zu Bosnien oder zur NATO-Erweiterung, keine substantielle Initiative zur Lösung des Kosovo-Problems, keine gemeinsame Haltung zu dem Zypern-Konflikt und den Beziehungen zur Türkei, keine gemeinsame Politik gegenüber China und nur ein verspäteter und letztlich kein gemeinsamer Versuch zur Lösung der Krise in Albanien.

Die Wirkung der Kooperation auf die nationalen Politikformulierungsprozesse ist notorisch schwierig zu beurteilen. Auffällig ist, daß immer wieder überraschend Meinungsgegensätze aufbrachen. Offenbar reichen weder die Kenntnis der Interessen und Auffassungen der Partnerstaaten, noch die Sozialisierungseffekte aus, um nationale Unterschiede wirkungsvoll abzuschleifen. Dieser Befund wird von anderen Untersuchungen bestätigt.<sup>147</sup> Auf einzelnen Politikfeldern, auf denen die Staaten nicht auf Positionen festgelegt waren, sind dagegen durchaus Lern- und Annäherungsprozesse zu beobachten. Der San José-Prozeß ist ein Beispiel.

---

<sup>147</sup> Vgl. Klaus Dieter Stadler, Die Europäische Gemeinschaft in den Vereinten Nationen. Die Rolle der EG im Entscheidungsprozeß der UN-Hauptorgane am Beispiel der Generalversammlung, Baden-Baden: Nomos 1993.



### III. Verlauf und Ergebnisse der Regierungskonferenz von Amsterdam

#### 6.1 Drei Reformoptionen

Vor Beginn der Regierungskonferenz zur Überprüfung des EUV wurden wiederum, trotz der allgemeinen Enttäuschung über das Bestehende, große Erwartungen geweckt.<sup>148</sup> Schon im Vorfeld der Konferenz zeichneten sich drei mögliche Reformoptionen ab. Vertreter der ersten Option wollten das bestehende Modell der Außenpolitikkoordinierung fortschreiben, hofften aber, durch eine Reform der Mechanismen der Entscheidungsvorbereitung, Entscheidungsfindung und Entscheidungsimplementierung die Effizienz und Kohärenz der GASP steigern zu können.

Die Vertreter der zweiten Option hielten die Zeit für gekommen, um einen qualitativen integrationspolitischen Sprung hin zu einem föderalen Europa zu wagen. Durch einen Willensakt, einen politischen Beschluß, sollte von oben erzwungen werden, was von unten nicht oder nicht schnell genug wachsen will: verstärkte Solidarität, die eine Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik zulassen würde.

Die dritte Option zielte darauf ab, durch eine Flexibilisierung der Handlungsfähigkeit auf Kosten der Einheitlichkeit zurückzugewinnen. Im Rahmen allgemeiner Regeln für eine vertiefte Kooperation sollte es integrationswilligen Staaten möglich gemacht werden, auch dann voranzugehen, wenn noch nicht alle mitmachen wollen. Während die Vertreter einer bundesstaatlichen Perspektive der EU und die Anhänger einer intergouvernementalen Kooperation mit den ersten beiden Vorschlägen praktisch direkt an die Diskussionen von Maastricht anknüpften, schien der dritte Vorschlag innovativ zu sein und einen Ausweg aus der wechselseitigen Blockade zu bieten. Die Flexibilisierung, so die Hoffnung, würde der Heterogenisierung der EU gerecht werden, ohne eine Vertiefung zwischen den Staaten, die dies anstreben, zu blockieren. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß sich die Hoffnungen und die Aufmerksamkeit auf diesen Aspekt konzentrierten.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Für Peter van Ham beispielsweise liegt es auf der Hand, "that the Twelve have not taken a significant qualitative step towards a common, integrated European policy on foreign and security matters." Ders., *The Prospects for a European Security and Defence Identity*, in: *European Security*, 4 (Winter 1995) 4, S. 523-545 (530). Lediglich die britische Labour-Regierung zeigte sich mit dem Erreichten durchaus zufrieden.

<sup>149</sup> Tatsächlich sind auch diese Konzepte keineswegs neu. Bereits der Tindemans-Report von 1976 diskutierte Vorschläge für ein Europa der zwei Geschwindigkeiten. Mitte bis Ende der 70er Jahre hatten Flexibilisierungskonzepte in Form eines zweistufigen Europas, eines Europa à la carte, der variablen Geometrie etc. Konjunktur. Sie waren damals sowohl Ausdruck der Stagnation als auch der Versuch, diese zu überwinden. Als sich Anfang der 80er Jahre eine neue Dynamik im europäischen Integrationsprozeß abzeichnete, verloren diese Konzepte schnell ihren Glanz. Vgl. Desmond Dinan, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, Houndsmill: MacMillan 1994, S. 94. Die aktuellen Diskussionen über flexiblere Modelle der Zusammenarbeit begannen im Vorfeld der Konferenz, angestoßen durch das Schäuble-Lamers Papier von 1994. Vgl. Karl Lamers, *Variable Geometrie und fester Kern. Zur Debatte über das Europa-Papier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion*, in: *Blätter für deutsche und Internationale Politik*, (1994) 12, S. 1464-1470.



## 6.2 Politische Rahmenbedingungen und Verlauf der Regierungskonferenz

Die Konferenz stand von Beginn an unter keinem günstigen Stern. Zunächst kam sie viel zu früh. Ihre offizielle Aufgabe, den Maastricht-Vertrag zu überprüfen, konnte sie kaum erfüllen, zum einen, weil der Vertrag viel später als geplant in Kraft getreten war, zum anderen, weil nach dem Referendum in Dänemark und der knappen Abstimmung in Frankreich die Dynamik verbraucht war, um den im EU-Vertrag angelegten weiten Spielraum auszunutzen. Die Diskussionen der Regierungsvertreter klangen daher über weite Strecken wie eine Wiederholung der vor Maastricht ausgetragenen Kontroversen zwischen föderalistischen und intergouvernementalen Vorstellungen. Allerdings schienen die Argumente der Föderalisten zwischenzeitlich Patina angesetzt zu haben. Zumindest war es schwer vermittelbar, warum sich die EU noch weitergehende Kompetenzen zulegen sollte, wenn sie in der Praxis nicht einmal in der Lage war, die ihr in Maastricht zugestandenen Möglichkeiten zu nutzen. Die Erfolgsaussichten wurden weiter getrübt, weil mit den Gegensätzen zwischen Neutralen und Mitgliedern der WEU und vor allem zwischen großen und kleinen Staaten neue, spannungsreiche Konfliktlinien aufbrachen.

Einen ersten Eindruck der auseinanderdriftenden Interessen und Ansichten vermittelte der Bericht der Reflexionsgruppe, die im Vorfeld der offiziellen Verhandlungen versuchte, mögliche Kompromißlinien auszuloten.<sup>150</sup> Im Laufe der Konferenz verschlechterten sich die Erfolgsaussichten sogar, weil sich der Verhandlungsspielraum wichtiger Akteure aufgrund innenpolitischer Konstellationen verringerte.

Die konservative britische Regierung präsentierte ihre integrations skeptische Haltung unter dem bezeichnenden Titel "A Partnership of Nations" bereits im März 1996.<sup>151</sup> Wer hoffte, damit sei nur eine Ausgangsposition für Verhandlungen bezeichnet, sah sich schnell enttäuscht. Auf Druck der innerparteilichen Opposition verhärtete sich die Haltung der Tory-Regierung im Verlaufe der Verhandlungen sogar noch. Die Labour-Regierung zeigte sich zwar im Ton sehr viel aufgeschlossener, war aber außer in der Frage der Sozialcharta und der Beschäftigungspolitik in der Sache kaum integrationsfreudiger. Das Vereinigte Königreich möchte den Binnenmarkt ausbauen und, wann immer es die europäische Interessenlage ermöglicht, die GASP als Verstärker ihrer außenpolitischen Anliegen zu benutzen, ohne dadurch ihre Rolle als Juniorpartner der Weltmacht USA zu gefährden oder die Freiheit zu verlieren, gegebenenfalls auch im nationalen Rahmen Außenpolitik zu betreiben.

Frankreich verhedderte sich im Laufe der Konferenz in den Widersprüchen seiner Europapolitik. Es will traditionell die EU zu einer politischen Macht aufwerten und sie zugleich als Wirtschafts- und Währungsmacht ausbauen. Dadurch soll es Frankreich ermöglicht werden, eine weltpolitische Rolle zu spielen und Deutschland einzubinden. Allerdings reibt sich diese Vorstellung mit der französischen Scheu vor Souveränitätsverlusten. Kaum war mit der Abwahl der Tory-Regierung der größte Stolperstein für die Konferenz beseitigt, kulminierte mit dem Wahlsieg der Linken dieser Widerspruch französischer Europapolitik. Der Konflikt machte sich zwar an der Frage des Stabilitätspakts fest, wirkte aber auf die gesamte Konferenzmaterie zurück.

<sup>150</sup> Vgl. Bericht der Reflexionsgruppe, Brüssel, 5. Dezember 1995.

<sup>151</sup> Foreign and Commonwealth Office, A Partnership of Nations. The British Approach to the European Intergovernmental Conference, London: HMSO 1996. Mit diesem Dokument entfernte sich die britische Regierung von der ursprünglich reformfreudigen Auffassung einiger ihrer Mitglieder. Vgl. Douglas Hurd, Developing the Common Foreign and Security Policy, International Affairs (London) 70 (1994) 3, S. 421-428.



Auch die deutsche Politik war nicht widerspruchsfrei. Zum einen trat die Koalition für weitere integrative Schritte in Richtung auf ein föderales Europa ein, eine Zielrichtung, für die es Unterstützung von der Kommission, dem Parlament, den Benelux-Staaten und bestenfalls noch von Italien, aber eben nicht von den zwei anderen Großen erhielt. Zum anderen mußte Deutschland feststellen, daß seine Partner aufgrund der veränderten innenpolitischen Agenda unter integrationspolitischen Schritten zuallererst kostspielige Arbeitsbeschaffungsprogramme verstehen, die die Koalition aus ordnungs- und finanzpolitischen Gründen ablehnt. Als sich abzeichnete, daß auf der Regierungskonferenz ein Lastenausgleich bei der Bewältigung der Flüchtlings- und Asylproblematik nicht durchsetzbar war, betätigte sich Deutschland auf diesem Politikfeld als Bremser.

Trotz dieser widrigen Umstände gelang es der irischen Präsidentschaft gegen Ende ihrer Amtszeit, einen 140-seitigen Entwurf zur Revision der Verträge vorzulegen. Das Papier trug insgesamt Kompromißcharakter und stellte eine pragmatische Weiterentwicklung des EUV dar.<sup>152</sup> Daran anknüpfend entwickelten die Niederländer drei Entwürfe mit immer präziseren Vertragsformulierungen.<sup>153</sup> Dennoch konnten auch sie nicht verhindern, daß vor dem entscheidenden Amsterdam-Gipfel die wichtigen Fragen der Zukunft der Verteidigung, der Modalitäten der vertieften Zusammenarbeit, der Ausweitung von Mehrheitsabstimmungen und der institutionellen Reformen ungelöst waren. Der Gipfel selbst wurde von der Kontroverse über den Stabilitätspakt überschattet, mit deren Lösung die Staats- und Regierungschefs praktisch den ersten Tag beschäftigt waren. Über die Frage der Reform der Institutionen, die in der Nacht des zweiten Tages angegangen wurde, wäre die Konferenz fast noch gescheitert.

### 6.3 Die Beschlüsse im Bereich der GASP

#### *a) Die Reform der institutionellen Grundlagen der GASP*

Im Laufe der Konferenz kristallisierte sich schnell heraus, daß am ehesten Übereinstimmung in bezug auf die Reform der administrativen Strukturen der GASP zu erzielen war. Die Einrichtung einer Planungs- und Analyseeinheit wurde allgemein unterstützt, auch wenn es unterschiedliche Einschätzungen darüber gab, wo diese Einheit angesiedelt werden soll.<sup>154</sup> Allgemeine Zustimmung fand auch der Vorschlag, der GASP eine "Stimme" und ein "Gesicht" zu geben und die Außenvertretung zu ändern. Unterschiede bestanden bezüglich der Anbindung und des Charakters von "Mr." oder "Ms. GASP". Frankreich forderte eine herausragende, dem europäischen Rat verantwortliche, von den übrigen Institutionen getrennte Person. Deutschland und andere wünschten sich eine institutionell stärker eingebundene Person. Großbritannien favorisierte eher einen Sprecher der GASP, der geringeres Profil aufweist.<sup>155</sup> Der von der irischen und niederländischen Präsidentschaft übernommene Vorschlag sah vor, daß der Repräsentant der GASP gleichzeitig das Generalsekretariat des Rats und die neuzuschaffende Planungszelle leitet.

<sup>152</sup> Der damalige französische Außenminister Hervé de Charette bewertete den Text als mittelmäßig und kritisierte, er ließe Ambitionen und Weitblick vermissen. Vgl. Financial Times, 7.12.1996, S. 2.

<sup>153</sup> Vgl. Addendum to the Dublin II General Outline for a Draft Revision of the Treaties, Brüssel, 20. März 1997; Consolidated Draft Treaty Texts, Brüssel, 30. Mai 1997.

<sup>154</sup> Vgl. hierzu insbesondere Gemeinsamer Brief von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl und dem französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac an den amtierenden Vorsitzenden des Europäischen Rates und den Ministerpräsidenten von Irland, John Bruton, vom 9. Dezember 1996.

<sup>155</sup> Zu den britischen Vorstellungen vgl. Agence Europe, (7. August 1986) 6786, S. 3.



Auf diese Formel konnten sich die Staats- und Regierungschefs in Amsterdam relativ problemlos einigen. Der Generalsekretär des Rates wird in Zukunft in Personalunion als hoher Repräsentant der GASP dienen, die im Sekretariat des Rates zu schaffende Planungs- und Frühwarn-einheit leiten, und weiterhin dem Sekretariat vorstehen. In dieser letzten Funktion wird er durch einen stellvertretenden Generalsekretär entlastet. Seine Aufgabe wird darin bestehen, den Rat bei der Vorbereitung und Durchführung von außenpolitischen Entscheidungen zu unterstützen. Er kann vom Rat dazu autorisiert werden, politische Dialoge mit Dritten zu führen.

Die Außenvertretung wird dahingehend geändert, daß die Union durch die Präsidentschaft vertreten wird, die ihrerseits vom Generalsekretär des Rats unterstützt wird. Der Kommission und im Bedarfsfall der nachfolgenden Präsidentschaft wird nur eine mindere Rolle bei der Außenvertretung eingeräumt. Der neuzuschaffenden Planungs- und Frühwarn-einheit wird weitgehende Autonomie zugestanden. Sie soll politische Entwicklungen beobachten, eine Einschätzung der europäischen Interessen liefern und selbständig Handlungsempfehlungen und Strategien entwickeln.

### *b) Die Reform des Abstimmungsverfahrens*

Sehr viel kontroverser wurde die Frage der Entscheidungsfindung diskutiert. Mehrheitsentscheidungen in der Außenpolitik wurden nur von Deutschland, den Benelux-Staaten, der Kommission und dem Parlament gefordert.<sup>156</sup> Bewegung in diese Richtung ließen Italien und Österreich erkennen. Frankreich war trotz verschiedener Signale letztlich nur in prozeduralen Fragen für Mehrheitsentscheidungen zu gewinnen. England und Dänemark waren strikt, Griechenland, Portugal, Schweden, Finnland und Irland der Tendenz nach gegen Mehrheitsentscheidungen in der Außenpolitik.

Als sich abzeichnete, daß es auch diesmal nicht zur Einführung von Mehrheitsentscheidungen und damit zu einem Systemsprung kommen würde, blieben nur pragmatische Änderungen des bestehenden Modells der konsensualen Entscheidungsfindung. Hier wurde zum einen der Vorschlag konstruktiver Enthaltungen diskutiert. Zum anderen wurde angeregt, Staaten, die mit ihrem Veto eine sich abzeichnende große Mehrheit an einer Entscheidung hindern, in Begründungszwang zu setzen. Diese Vorstellungen fanden sich auch im Papier der irischen Präsidentschaft.<sup>157</sup>

Die Staats- und Regierungschefs einigten sich schließlich auf ein anderes Modell, das von der niederländischen Präsidentschaft entwickelt worden war. Der Vertrag von Amsterdam beauftragt den Europäischen Rat, also die Staats- und Regierungschefs, Prinzipien und allgemeine Richtlinien der GASP festzulegen und gemeinsame Strategien für ihre Umsetzung zu entwickeln. Dabei soll der Europäische Rat die Ziele, Dauer und die Mittel definieren, die im Rahmen der gemeinsamen Strategie zum Einsatz kommen können. Wie immer, entscheidet der Europäische Rat einstimmig. Zur Umsetzung dieser Strategien soll der Rat der Außenminister gemein-

<sup>156</sup> Vgl. Stellungnahme der Europäischen Kommission zur Regierungskonferenz 1996: Stärkung der Politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung, Brüssel 1996; Entschließung des Europäischen Parlaments zur Einberufung der Regierungskonferenz, 13. März 1996, abgedruckt in: Jopp/Schmuck (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union, S. 123-130.

<sup>157</sup> Danach sollte über die Annahme gemeinsamer Aktionen, ebenso wie über Fragen mit verteidigungspolitischer Relevanz, einstimmig entschieden werden. Über die Implementierung sollte dann mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden können. Allerdings räumte der Vorschlag den Staaten die Möglichkeit ein, sich einer Abstimmung zu widersetzen, worauf die Angelegenheit den Staats- und Regierungschefs übergeben werden würde. In Verfahrensfragen sah der Entwurf Mehrheitsentscheidungen, in anderen Fragen die Möglichkeit konstruktiver Enthaltungen vor.



same Aktionen durchführen und gemeinsame Positionen erlassen. Sowohl über die Annahme als auch die Durchführung kann er mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Allerdings sieht der Vertrag eine Sicherungsklausel vor. Wenn ein Außenminister wichtige Gründe des nationalen Interesses geltend macht, findet eine Abstimmung nicht statt. Statt dessen kann der Rat die Angelegenheit an den Europäischen Rat zur Begutachtung zurückverweisen.

### *c) Die Flexibilisierung in der GASP*

Weil bereits im Vorfeld abzusehen war, daß es für die Einführung von Mehrheitsabstimmungen keinen Konsens geben würde, rückte kurzzeitig die Idee der flexiblen Zusammenarbeit ins Zentrum des Interesses. Sowohl der deutsch-französische Vorschlag vom 18. Oktober 1996 zur verstärkten Zusammenarbeit als auch der irische Entwurf enthielten entsprechende Vorschläge.<sup>158</sup> Was zunächst als probates Mittel zur Lösung aller Differenzen erschien, erwies sich bei den Verhandlungen schnell als äußerst komplexer und sehr kontroverser Vorschlag. John Major, selbst ein entschiedener Befürworter von "opting-out"-Klauseln, warnte nach Präsentation des deutsch-französischen Vorschlags, die Flexibilisierung könne, wenn sie falsch gehandhabt werden würde, die EU sprengen.

Die Flexibilisierungskonzepte unterscheiden sich in der Zielsetzung und der Methode.<sup>159</sup> Das Modell der unterschiedlichen Geschwindigkeiten, dem auch der deutsch-französische Vorschlag verpflichtet ist, setzt darauf, daß einige Mitgliedstaaten vorausgehen und andere später, wenn sie dazu in der Lage sind, nachfolgen. Großbritannien als Wortführer dieser anderen verweist auf die Tücken des Modells. Die verstärkte Zusammenarbeit einiger Mitgliedstaaten könnte eine derartige Sogwirkung entfalten, daß den anderen gar nichts anderes übrigbliebe, als gegen ihren Willen nachzufolgen oder aus der EU auszutreten. London propagiert daher ein Modell konzentrischer Kreise bzw. ein "Europa à la carte". Es können Formen verstärkter Zusammenarbeit verabredet werden; diese müssen aber auf Dauer stabil sein und dürfen die Freiheit der anderen nicht einschränken, entweder bei einer verstärkten Kooperation mitzumachen oder draußen zu bleiben.

Der zweite Unterschied speziell im Bereich der GASP bezieht sich auf ihre zeitliche Dimension. Ist eine verstärkte Zusammenarbeit nur institutionalisiert und zeitlich längerfristig vorstellbar, wie der deutsch-französische Vorschlag nahelegt, oder können sich einzelne Staaten ad hoc zu einer verstärkten Zusammenarbeit zusammentun und im Namen der EU eine Aktion durchführen, der sich vorher einzelne verweigert haben, so wie es der irische Vorschlag zumindest andeutete? Die Ad-hoc-Variante wäre aus der Sicht der "anderen" natürlich noch perfider. Der britische Vertreter in der Regierungskonferenz zitiert als Beispiel ein mögliches Ölembargo gegenüber Nigeria durch 10 EU-Staaten. Sollen sich dann die anderen fünf gegen ihren Willen ebenfalls Ölkäufen enthalten? Was für ein Bild würde die EU jedoch abgeben, wenn 10 Staaten im Namen der EU einen Ölboykott ausriefen, während die übrigen fünf weiter nigerianisches Öl kauften?<sup>160</sup>

<sup>158</sup> Vgl. Gemeinsamer deutsch-französischer Diskussionsbeitrag für die Regierungskonferenz von Bundesaußenminister Dr. Klaus Kinkel und dem französischen Außenminister Hervé de Charette (18. Oktober 1996), abgedruckt in: Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog, 52 (1996) 6, S. 467-470.

<sup>159</sup> Zur Systematik der unterschiedlichen Flexibilitätsmodelle vgl. Alexander C.G. Stubb, A Categorization of Differentiated Integration, in: Journal of Common Market Studies, 34 (Juni 1996) 2, S. 283-295; ein deutsches Plädoyer für ein Kerneuropa findet sich bei Christian Deubner, Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa? Baden-Baden: Nomos 1995.

<sup>160</sup> Europa, (1.3.1997) 6925, S. 5.



Auf der Konferenz spitzte sich die Diskussion auf die Frage zu, wodurch eine verstärkte Zusammenarbeit in Gang gesetzt werden könnte. Der deutsch-französische Vorschlag sah im Bereich der GASP vor, daß hierfür zwar eine Mindestanzahl von Staaten nötig ist, aber kein Staat durch ein Veto eine verstärkte Zusammenarbeit verhindern kann. Dagegen beharrten Großbritannien, Dänemark und andere auf ihrem Vetorecht. Auch die neue Labour-Regierung hielt in diesem Punkt eisern an der Linie ihrer Vorgängerin fest.

Weil den einen das Recht auf vertiefte Zusammenarbeit zu riskant und den anderen eine Auslösung derartiger Zusammenarbeit durch einstimmigen Beschluß unsinnig erschien, fiel dieses Konzept am Ende ganz heraus.

#### 6.4 Die Beschlüsse zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Diskussionen im Vorfeld von Amsterdam knüpften an die vor Maastricht geführte Debatte an, ohne jedoch die damalige Schärfe wieder anzunehmen. Der Grund hierfür ist im wesentlichen in der französischen "Aussöhnung" mit der NATO zu suchen. Damit ist allerdings insofern kein strategischer Positionswechsel markiert, als Paris an seiner Forderung nach einer Reform der NATO und einer Zurückdrängung amerikanischen Einflusses festhält. Die Wiedernäherung ist zunächst nur der Erkenntnis zu verdanken, daß Europa derzeit zu schwach ist, um eine eigenständige Verteidigungspolitik zu organisieren.<sup>161</sup> Dahinter verbirgt sich möglicherweise auch die Erkenntnis, daß sich die deutschlandpolitischen Interessen Frankreichs am besten mit der NATO realisieren lassen.<sup>162</sup>

Trotz dieser Annäherung standen bei der Regierungskonferenz wiederum die beiden Perspektiven zur Debatte, entweder den europäischen Pfeiler innerhalb der NATO zu stärken und die WEU als Scharnier äquidistant zwischen der EU und der NATO anzusiedeln oder langfristig eine eigenständige Verteidigungskapazität aufzubauen und die WEU perspektivisch in die EU einzugliedern.<sup>163</sup> Deutschland und Frankreich waren in die Verhandlungen mit der Forderung

---

<sup>161</sup> Vgl. G. Wyn Rees, *Constructing a European Defence Identity: The Perspectives of Britain, France and Germany*, in: *European Foreign Affairs Review*, 2 (1996), S. 231-246.

<sup>162</sup> Vgl. Anand Menon, *Defence Policy and Integration in Europe*, in: *Contemporary Security Policy*, 17 (August 1996) 2, S. 264-283 (270); vgl. hierzu die Arbeit von Axel Sauder, *Souveränität und Integration, Französische und deutsche Konzeptionen europäischer Sicherheit nach dem Ende des Kalten Kriegs (1990-1993)*, Baden-Baden: Nomos 1995; ders., *Die Entwicklung der französischen und deutschen Sicherheitspolitik seit 1990*, in: *Frankreich Jahrbuch 1995*, S. 161-167. Letztlich sind Frankreichs deutschland- und europapolitische Ziele im Bereich Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht kompatibel. Europapolitisch strebt Frankreich zwar eine engere Zusammenarbeit an - das Eurokorps ist hier Modell -, will dabei jedoch an seiner Autonomiefähigkeit festhalten. Die Integration der deutschen Verteidigungspolitik, die derzeit von der NATO und den USA geleistet wird, ist auf dieser Grundlage nicht zu ersetzen. Daher bedeutete der Ausbau der WEU auf Kosten der NATO eine Renationalisierung deutscher Verteidigungspolitik, keineswegs ein französisches Interesse. Der Versuch einer integrierten Lösung innerhalb Europas befriedigt keines der französischen Ziele. Die Autonomie würde unterhöhlt werden, ohne daß zu erwarten wäre, daß Deutschland verlässlich eingebunden werden würde.

<sup>163</sup> Die verschiedenen Optionen und Varianten dieser Optionen werden in dem Beitrag der WEU zur Regierungskonferenz im Detail diskutiert, vgl. *WEU Contribution to the European Union Intergovernmental Conference of 1996*, abgedruckt in: *CFSP Forum* 2/1996, S. 7f. Ein weiterer Vorschlag wurde von Griechenland eingebracht und betraf die Einfügung einer militärischen Beistandsverpflichtung in den EU-Vertrag. Vgl. *Thesen der griechischen Regierung zur Vorbereitung der Regierungskonferenz zur Überprüfung des Vertrags von Maastricht*, vorgelegt am 1. Juli 1995, abgedruckt in *Internationale Politik*, 9/1995, S. 125f. Dem Vorschlag lagen wahrscheinlich keineswegs integrationspolitisch gelagerte



eingetreten, wenn möglich eine Überführung der WEU in die EU zu vereinbaren. Sollte sich dies als nicht durchsetzbar erweisen, wollten sie vertraglich sicherstellen, daß die EU die WEU beauftragen kann, in ihrem Namen militärische Einsätze durchzuführen. In einem gemeinsamen Brief an ihren irischen Kollegen John Bruton schlugen Kohl und Chirac vor, die EU für humanitäre, friedenserhaltende und -schaffende Aufgaben sowie das Krisenmanagement verantwortlich zu machen (sog. Petersberg-Aufgaben). Ferner sollte eine Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates gegenüber der WEU sowie ein Phasenplan der schrittweisen Integration mit klaren Zieldaten vereinbart werden.<sup>164</sup> Die Festlegung einer Kompetenz der EU für friedenserhaltende und friedensschaffende militärische Maßnahmen war möglich geworden, nachdem sich die vier neutralen EU-Mitglieder im Juli 1997 zur Übernahme diesbezüglicher Aufgaben bereit erklärt hatten.<sup>165</sup>

Zum vierzigsten Jahrestag der Römischen Verträge am 24. März 1997 legten Deutschland und Frankreich zusammen mit Italien, Spanien, Belgien und Luxemburg sowie unterstützt von den Niederlanden einen Phasenplan der Integration vor. In der ersten Phase würde die EU auf die WEU zur Erfüllung von Petersberg-Aufgaben zurückgreifen können. Für die drei Jahre später beginnende zweite Phase wurde dem Ministerrat das Recht eingeräumt, die Leitlinien und Politik der WEU zu definieren. In der wiederum drei Jahre später beginnenden Phase würde die WEU in die EU überführt werden.<sup>166</sup>

Dieser Vorschlag stieß auf die schroffe Ablehnung des britischen Außenministers Rifkind. Skeptisch äußerten sich auch Dänemark, Schweden, Finnland und Irland, während Österreich, Griechenland und Portugal Sympathie für den Phasenplan signalisierten. London wehrte sich sogar dagegen, dem europäischen Rat eine Leitlinienkompetenz über die WEU einzuräumen. Weil in diesem Gremium auch Staaten sitzen, die der WEU nicht angehören, würde dieser Schritt die Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit der WEU untergraben. London wollte diese Unabhängigkeit durch die Einrichtung eines WEU-Rats der Staats- und Regierungschefs zusätzlich unterstreichen, der zwecks besserer Abstimmung "Rücken an Rücken" mit dem Europäischen Rat tagen könnte.

Die in Amsterdam vereinbarten Formulierungen gehen nur in Nuancen über das bereits im Maastrichter Vertrag Vorgesehene hinaus. Danach stellt die WEU für die EU operative Kapazitäten bereit. Die Union kann sich der WEU bedienen (die Maastricht-Formulierung lautete "ersucht die WEU"), um Entscheidungen durchzuführen, die verteidigungspolitische Implikationen haben. Hier kann der Europäische Rat Richtlinien beschließen. Der Verweis, daß dies insbesondere für die Petersberg-Aufgaben gilt, könnte sogar als Relativierung des EUV von 1992 gedeutet werden. Schließlich wurde die Frage der Einbeziehung der Neutralen geklärt. Wenn sich die EU der WEU bedient, um Petersberg-Aufgaben durchzuführen, erhalten die Neutralen das Recht, sich gleichberechtigt an den Planungen im Rahmen der WEU zu beteiligen.

---

Motive zugrunde. Athen ging es wohl eher darum, seine europäischen Partner in dem Konflikt mit der Türkei in Stellung zu bringen.

<sup>164</sup> Vgl. Gemeinsamer Brief von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl und dem französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac an den amtierenden Vorsitzenden des Europäischen Rates und Ministerpräsidenten von Irland, John Bruton, vom 09.12.1996.

<sup>165</sup> Financial Times, 23.7.1997, S. 2.

<sup>166</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.3.1997, S. 1; Financial Times, 24.3.1997, S. 1.



## 6.5 Die Beschlüsse zur institutionellen Struktur

Am schwierigsten gestalteten sich die Beratungen über die institutionellen Reformen. Deutschland, Frankreich und Großbritannien plädierten für eine gründliche Reform mit zweifacher Stoßrichtung. Die EU solle effizienter und ihre Organe sollen repräsentativer werden. Sie wollten erstens die Anzahl der Kommissare beschränken - Frankreich forderte eine Begrenzung auf zehn Kommissare, Deutschland wollte zumindest durchsetzen, daß ihre Anzahl geringer ist, als die Zahl der EU-Mitgliedstaaten -, den Kommissionspräsidenten stärken und seine Freiheit bei der Auswahl der Kommissare sicherstellen. Zweitens forderten sie eine Reform der Stimmengewichtung im Rat, die den Bevölkerungsreichtum der Staaten deutlicher reflektiert.<sup>167</sup> Deutschland sprach sich für sogenannte doppelte Mehrheiten aus. Damit eine Vorlage den Rat passieren kann, sollte sie wie bisher eine qualifizierte Mehrheit der Staaten benötigen und zusätzlich die Zustimmung von Staaten, die eine wie immer definierte Mehrheit der jeweiligen Bevölkerung repräsentieren. Frankreich wollte die Stimmengewichtung stärker an der demographischen und wirtschaftlichen Bedeutung der Länder orientieren. Dem schloß sich London an, nicht ohne darauf zu verweisen, daß die vier größten Länder wie bisher auch über die gleiche Stimmenzahl verfügen sollten. Frankreich brachte überdies den Vorschlag eines außenpolitischen Direktoriums der Großen in die Verhandlungen ein. Alle diese Vorschläge scheiterten schließlich am entschiedenen Widerstand der kleinen Mitgliedstaaten. Die Staats- und Regierungschefs konnten sich in Amsterdam lediglich darauf einigen, daß die fünf großen Mitgliedstaaten, die derzeit zwei Kommissare stellen, bei einem Anwachsen der EU auf die Nominierung eines Kommissars verzichten, vorausgesetzt, man einigt sich gleichzeitig auf eine neue Gewichtung der Stimmen im Rat, die angemessener die unterschiedliche Bevölkerungsstärke reflektiert. Weiterhin soll eine abermalige Reform der Institutionen in Angriff genommen werden, bevor die Union auf mehr als 20 Mitgliedstaaten anwächst.

## 6.6 Bewertung der Ergebnisse von Amsterdam

Amsterdam entspricht alles in allem den Annahmen des Zyklusmodells. Von den ursprünglich hohen Erwartungen ließ sich am Ende wenig realisieren. Der Systemsprung war nicht durchzusetzen, und die Mitgliedstaaten beließen es daraufhin bei einer pragmatischen Weiterentwicklung der GASP. Die institutionellen Reformen wurden sogar ganz verschoben.

Die Einrichtung der Planungs- und Frühwarneinheit sowie des Hohen Repräsentanten stellt dennoch in der Evolutionsgeschichte der EPZ/GASP einen Meilenschritt dar. Diesen Schritt sollte man nicht unterschätzen und seine potentielle Bedeutung entsprechend würdigen. Erstmals wurde eine von den Mitgliedstaaten akzeptierte, potentiell eigenständige, zur längerfristigen Arbeit und Planung befähigte außenpolitische Abteilung mit einem Chef geschaffen, der über erhebliches bürokratisches Gewicht verfügt und der durch die ihm vertraglich zugewiesenen Rechte durchaus zu einem über den Staaten stehenden Repräsentant der Union werden könnte. Es gab zwar schon früher das EPZ-Sekretariat mit den darunter angesiedelten Arbeitsgruppen. Dessen Aufgaben waren aber explizit auf die administrative Unterstützung der Präsidentschaft beschränkt. Hier entsteht etwas ganz anderes. Die Planungs- und Frühwarneinheit darf ihre Agenda und Arbeitsschwerpunkte selbst definieren, Initiativen starten, Ratschläge geben und Entscheidungsoptionen formulieren. Sie wird, sofern die Staaten mitspielen, selbst Zugang zu nachrichtendienstlichen Informationen der Mitgliedstaaten haben. Dem Generalsekretär wird das Recht zugestanden, Entscheidungen vorzubereiten und zu implementieren. Er

<sup>167</sup> Vgl. gemeinsamer Brief von Kohl und Chirac vom 9.12.1996.



darf, vorausgesetzt die Staaten geben ihm die Zustimmung, sogar Dialoge mit Drittstaaten führen (Art. 16). Allerdings wird, anders als von Frankreich gefordert, "Mr. GASP" nicht eine hochrangige Persönlichkeit, sondern ein Ministerialbeamter sein.

Aber es bleiben auch gewichtige Fragezeichen. Erstens ist die Rolle, die der Generalsekretär spielen kann, von den Freiräumen abhängig, die ihm die Staaten gewähren. Zweitens weist die Konstruktion der EU die Rolle, die jetzt der Planungseinheit und dem Generalsekretär zufällt, eigentlich der Kommission zu. Der Beschluß von Amsterdam läßt sich also durchaus als weitere Entmachtung der Kommission im Bereich der Außenpolitik deuten. Daran ändert auch der Hinweis der Staats- und Regierungschefs nichts, daß sie die Pläne der Kommission unterstützen, einen Vizepräsidenten für die auswärtigen Beziehungen zu schaffen.<sup>168</sup> Drittens wird man in der Praxis sehen, wie sich das Verhältnis zwischen dem Generalsekretär und dem Politischen Komitee gestaltet, dem exakt dieselben Aufgaben zugewiesen wurden, wie dem Generalsekretär (Artikel J.15).

Weniger positiv ist die Modifikation des Abstimmungsmodus zu bewerten. Die Möglichkeit konstruktiver Enthaltungen war bereits im EUV vorgesehen, wenn auch dort in den Protokollen.<sup>169</sup> Die Entscheidung, dem Europäischen Rat größere Kompetenzen und Verantwortung für die GASP zu verleihen, indem man ihn beauftragt, Strategien festzulegen, die vom Rat unter Rückgriff auf Gemeinsame Aktionen mehrheitlich umgesetzt werden, wird sich als Irrweg erweisen. Es ist gerade vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis kaum zu erwarten, daß die Staats- und Regierungschefs auf ihren vergleichsweise wenigen und gedrängten Sitzungen einstimmig Strategien definieren, im Rahmen derer die Außenminister mit qualifizierten Mehrheiten eine gemeinsame Aktion beschließen können. Es steht vielmehr zu befürchten, daß mit dieser Festlegung das Instrument der gemeinsamen Aktionen nicht mehr zur Anwendung kommen wird. Die Sicherungsklausel, die den Außenministern die Möglichkeit gibt, Abstimmungen im Rahmen von Gemeinsamen Aktionen zu verhindern, muß vor diesem Hintergrund sogar als dynamisches Element begriffen werden. Sie gibt den Staaten die Sicherheit, jederzeit Beschlüsse verhindern zu können, die ihre fundamentalen Interessen verletzen.

Die Beschlüsse zur Weiterentwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik fallen sicherlich bescheiden aus. Immerhin wurde ein Mechanismus entwickelt, mit dem unter Einschluß der Neutralen auf militärische Expertise und Instrumente zurückgegriffen werden kann, um friedenserhaltende oder -schaffende Aktionen durchzuführen. Daß die Einbeziehung der WEU nicht gelang, ist kein Manko. Die Einbeziehung der WEU bewirkt operativ wenig, schafft auch nicht den politischen Willen, gemeinsam militärisch auf Krisensituationen zu reagieren und ist bestenfalls verzichtbar, schlechtestenfalls kontraproduktiv, solange viele europäische Staaten, darunter die Bundesrepublik, ihre Verteidigung in Kooperation mit den USA organisieren wollen und solange die USA in Europa sicherheitspolitisch präsent bleiben und es eine breite Basis gemeinsamer Interessen gibt.

Unter normalen Umständen wäre das Ergebnis von Amsterdam durchaus akzeptabel. Es wäre vor allem deshalb akzeptabel, weil die Erwartungen, gerade die in Deutschland gehegten, unrealistisch waren. Vor dem Hintergrund der neuen Qualität der außenpolitischen Herausforde-

<sup>168</sup> Vgl. Kapitel 16, ergänzter EUV, Declaration to the Final Act on the Organization and Functioning of the Commission.

<sup>169</sup> In einer offiziellen Interpretation des EUV wurde diese Bestimmung 1993 als großer Erfolg herausgehoben. Er wurde dahingehend interpretiert, daß "bei GASP-Beschlüssen, die Einstimmigkeit erfordern, die Mitgliedstaaten nach Möglichkeit davon absehen, eine einstimmige Beschlußfassung zu verhindern, wenn sich im gegebenen Fall eine qualifizierte Mehrheit abzeichnet." Vgl. Kommission der EG, XXVII Gesamtbericht, S. 150.



rungen und der vorhersehbaren internen Differenzierungen bleibt es freilich hinter dem zurück, was in absehbarer Zeit erforderlich wäre.

Die in der vorliegenden Arbeit behandelte Fragestellung ist im Grunde genommen eine Frage nach der Möglichkeit der Überwindung der durch die Differenzierung bedingten Schwierigkeiten der Zusammenarbeit in der Gruppe.

Die in der vorliegenden Arbeit behandelte Fragestellung ist im Grunde genommen eine Frage nach der Möglichkeit der Überwindung der durch die Differenzierung bedingten Schwierigkeiten der Zusammenarbeit in der Gruppe. Die in der vorliegenden Arbeit behandelte Fragestellung ist im Grunde genommen eine Frage nach der Möglichkeit der Überwindung der durch die Differenzierung bedingten Schwierigkeiten der Zusammenarbeit in der Gruppe.

Die in der vorliegenden Arbeit behandelte Fragestellung ist im Grunde genommen eine Frage nach der Möglichkeit der Überwindung der durch die Differenzierung bedingten Schwierigkeiten der Zusammenarbeit in der Gruppe. Die in der vorliegenden Arbeit behandelte Fragestellung ist im Grunde genommen eine Frage nach der Möglichkeit der Überwindung der durch die Differenzierung bedingten Schwierigkeiten der Zusammenarbeit in der Gruppe.

Die in der vorliegenden Arbeit behandelte Fragestellung ist im Grunde genommen eine Frage nach der Möglichkeit der Überwindung der durch die Differenzierung bedingten Schwierigkeiten der Zusammenarbeit in der Gruppe. Die in der vorliegenden Arbeit behandelte Fragestellung ist im Grunde genommen eine Frage nach der Möglichkeit der Überwindung der durch die Differenzierung bedingten Schwierigkeiten der Zusammenarbeit in der Gruppe.

Die in der vorliegenden Arbeit behandelte Fragestellung ist im Grunde genommen eine Frage nach der Möglichkeit der Überwindung der durch die Differenzierung bedingten Schwierigkeiten der Zusammenarbeit in der Gruppe. Die in der vorliegenden Arbeit behandelte Fragestellung ist im Grunde genommen eine Frage nach der Möglichkeit der Überwindung der durch die Differenzierung bedingten Schwierigkeiten der Zusammenarbeit in der Gruppe.

Die in der vorliegenden Arbeit behandelte Fragestellung ist im Grunde genommen eine Frage nach der Möglichkeit der Überwindung der durch die Differenzierung bedingten Schwierigkeiten der Zusammenarbeit in der Gruppe. Die in der vorliegenden Arbeit behandelte Fragestellung ist im Grunde genommen eine Frage nach der Möglichkeit der Überwindung der durch die Differenzierung bedingten Schwierigkeiten der Zusammenarbeit in der Gruppe.

Die in der vorliegenden Arbeit behandelte Fragestellung ist im Grunde genommen eine Frage nach der Möglichkeit der Überwindung der durch die Differenzierung bedingten Schwierigkeiten der Zusammenarbeit in der Gruppe. Die in der vorliegenden Arbeit behandelte Fragestellung ist im Grunde genommen eine Frage nach der Möglichkeit der Überwindung der durch die Differenzierung bedingten Schwierigkeiten der Zusammenarbeit in der Gruppe.



#### IV. Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Dem Projekt der europäischen Integration stehen stürmische Zeiten bevor. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und mit der bevorstehenden EU-Erweiterung werden sowohl die internen Differenzierungen als auch die außenpolitischen Herausforderungen zunehmen. Schon die Erweiterung überfordert die derzeitige außenpolitische Handlungskapazität der EU.

Auch nach Amsterdam ist nicht zu erkennen, woher die außenpolitische Kompetenz, Handlungsfähigkeit und Steuerungsfähigkeit kommen sollte, die nötig wäre, damit die Union gegenüber ihrem Umfeld strategisch und effizient wirken könnte. Die Einrichtung der Frühwarn- und Planungsabteilung sowie des Hohen Repräsentanten mag zwar die Außenwirkung und die Planungskapazität verbessern. An dem entscheidenden Strukturmerkmal der GASP, der Berechtigung jedes Mitglieds, im Notfall Entscheidungen zu verhindern und Handeln zu blockieren, änderte Amsterdam nichts. Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bleibt ein System zusammengesetzter Außenpolitik mit allen derartigen Systemen inhärenten Schwächen.

Das kann man bedauern, aber die EU muß hiermit bis auf weiteres leben. Vor allem kann man das Strukturdefizit der GASP nicht am Konferenztisch mit einem Federstrich, durch den Beschluß zur Einführung von Mehrheitsentscheidungen, beiseite fegen. Die EU ist kein Bundesstaat, kein unitärer Akteur, und ob sie sich auf dem Weg dorthin befindet, bleibt die große Frage. Bisher jedenfalls verlaufen die außenpolitischen Diskurse im nationalen Rahmen, formieren sich Selbstverständnisse, Sichtweisen und Interessen national. Die berühmte außen- und sicherheitspolitische Identität Europas gibt es bisher allenfalls in Ansätzen. Und ob sich eine außenpolitische Identität jemals ohne sie tragende Staatlichkeit bildet, ist nach wie vor offen. Solange dies so ist, riskierte man mit der Einführung von Mehrheitsabstimmungen in der Außenpolitik explosive Legitimitätskrisen.

Es gibt keine Alternative zu dem eingeschlagenen Weg, in kleinen Schritten eine immer engere und verlässlichere *communauté des information, de vue et d'action* zu schaffen und ansonsten darauf zu hoffen, daß die permanente Außenpolitikkoordination und die immer engere Verflechtung der Gesellschaften über Zeit nationale Differenzen abschleift. Vor diesem Hintergrund lassen sich, wenn überhaupt, nur pragmatische, selbstverständlich scheinende oder widersprüchliche Empfehlungen versuchen.

Erstens sollte man die außenpolitische Handlungsfähigkeit und Lösungskompetenz der EU nicht überfordern. Zweitens kommt es darauf an, in den nächsten Jahren die richtigen Schwerpunkte zu setzen. Die Erweiterung ist die entscheidende außenpolitische Aufgabe der Union. Wenn es gelänge, genügend Ressourcen zu mobilisieren und konterkarierende Interessen zu neutralisieren, um die ersten Mitglieder aufzunehmen und den anderen eine glaubwürdige Annäherungsstrategie zu bieten, wäre viel gewonnen.

Die Frage der Überführung der WEU in die EU ist nachrangig. Sehr viel wichtiger ist die Entwicklung einer funktionierenden Beziehung zwischen der EU und der NATO, so daß sich eine Zwei-Säulen-Struktur innerhalb der NATO entwickeln kann, die es den Europäern erlaubt, wo immer möglich gemeinsame Positionen und Interessen zu entwickeln, ohne gleichzeitig gegenüber den USA kommunikations- und verhandlungsunfähig zu werden.

Schließlich bleibt die entscheidende Frage der Steuerungsfähigkeit. Hier wird man sich auf Dauer mit einem Provisorium begnügen müssen: der verstärkten informellen Koordination der großen Mitgliedstaaten - unter Einschluß Großbritanniens - und der Bildung von Ad-hoc-Koalitionen. Dies erscheint auf den ersten Blick als gravierende Gefährdung der europäischen



Kohäsion. Auf den zweiten Blick sind derartige Mechanismen dem europäischen Zusammenhalt weniger abträglich als formale Direktoriumsstrukturen.