

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Elfriede Regelsberger

Nach dem überdeutlichen Auseinanderdriften der Europäer in der Irak-Krise gelangte die GASP in den Folgemonaten des Jahres 2003 wieder in ruhigeres Fahrwasser. Kritik an Alleingängen einiger Regierungen – wie etwa an jenem des französischen, britischen und deutschen Außenministers gegenüber der Führung in Teheran wegen des dortigen Atomprogramms – gab es eher selten.¹ Anstelle des von manchen vermuteten Stillstands oder gar Rückfalls in nationale Alleingänge gelang den Fünfzehn, und ab April 2003 unterstützt von den zehn neuen Mitgliedstaaten, wieder eine gemeinsame Sprache. Die zunächst als „aktive Beobachter“ und ab 1.5.2004 als gleichberechtigte Mitglieder an den GASP-Beratungen teilnehmenden Vertreter der „Neulinge“ fügten sich – jedenfalls von außen betrachtet – seitdem harmonisch in das Netzwerk ein und dokumentierten mit einer vollständigen Übernahme des Bestandes an Grundauffassungen in der GASP (*acquis politique*) ihr deutliches Interesse an einer kollektiven Politik.² Diese fand ihren Ausdruck in zahlreichen Maßnahmen der klassischen Deklarations- und Demarchenpolitik, wie in einer weiteren Ausdifferenzierung der operativen Fähigkeiten im Rahmen von GASP und insbesondere ESVP.³ Mehr noch: Das Versagen zu Jahresbeginn spornte zu weitreichenden Reformschritten an, wie sie Eingang in den Entwurf des Europäischen Konvents fanden⁴ und mit einigen Modifikationen von der Regierungskonferenz 2003/2004 übernommen wurden.

Tabelle 1: Übersicht zu den GASP-Aktivitäten im Jahr 2003

gemeinsame Strategien ⁵	2
gemeinsame Aktionen	20
gemeinsame Standpunkte	20
Beschlüsse, insbesondere zu Verfahrensfragen von GASP/ESVP	13
Abkommen mit Drittstaaten (gemäß Art. 24 EUV)	15
Erklärungen	150
Demarchen	505
politischer Dialog	228
gemeinsame Berichte der Missionschefs der Mitgliedstaaten aus Drittländern	391

Übersicht erstellt anhand von: <http://ue.eu.int/pesc>; annual report from the Council to the European Parliament on the main aspects and basic choices of CFSP, Brüssel 2003, Dok. 8412/04 und Dok. 5752/04 PESC 74 FIN 32.

- 1 So etwa von Belgien und Spanien lt. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 10.12.2003.
- 2 Mathias Jopp/Lippert, Barbara/Regelsberger, Elfriede: Europäische Außen- und Sicherheitspolitik der erweiterten Union – politische und institutionelle Herausforderungen und Lösungsansätze, in: Barbara Lippert (Hrsg.): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterungspolitik, Baden-Baden 2004.
- 3 Ausführlich hierzu: Elfriede Regelsberger: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) – Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993-2003, Baden-Baden 2004, sowie zur ESVP den Beitrag von M. Jopp in diesem Band.
- 4 Siehe hierzu den Beitrag der Verfasserin im Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, S. 252f. sowie Mathias Jopp/Regelsberger, Elfriede: GASP und ESVP im Verfassungsvertrag – eine neue Angebotsvielfalt mit Chancen und Mängeln, in: integration 4 (2003), S. 550-563.
- 5 Hierbei handelt es sich lediglich um die Verlängerung der bereits verabschiedeten gemeinsamen Strategien zu Russland und der Ukraine um ein Jahr.

Themenschwerpunkte und Instrumentenvielfalt

Wie bereits in der Vergangenheit wurden 2003 prioritäre Aktionsfelder über gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte definiert. Ausgehend von einer in Form der Europäischen Sicherheitsstrategie⁶ erstmals umfassend formulierten Bedrohungsanalyse und daraus abgeleiteten Handlungsoptionen gilt der Bekämpfung des Terrorismus, der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Regionalkonflikten und hier insbesondere jenem im Nahen Osten sowie der Stabilisierung staatlicher Strukturen, insbesondere auf dem westlichen Balkan, hohe Aufmerksamkeit.

War die Mandatierung der Sonderbeauftragten (2003 war die EU mit sieben Sonderbeauftragten „vor Ort“ präsent, d.h. in Afghanistan, im Nahen Osten, im Südkaukasus, in der Region der Großen Seen in Afrika, in Südosteuropa in Form des Koordinators für den Stabilitäts пакт, in Mazedonien und Bosnien-Herzegowina) bisher ein typisches Merkmal gemeinsamer Aktionen, so werden diese ab 2003 zunehmend auch von den dann eingeleiteten operativen Maßnahmen des zivilen und militärischen Krisenmanagements bestimmt (militärische Operationen Concordia/Mazedonien und Artemis/Republik Kongo; Polizeimissionen EUPM Bosnien-Herzegowina und Proxima/Mazedonien).⁷ Diese sind ferner ursächlich für die steigende Zahl der EU-Abkommen nach Art. 24 EUV, die erforderlich sind, um die Einzelheiten der Einsätze mit dem Empfängerland zu regeln und auch genutzt werden, um (noch) nicht der EU angehörenden Ländern eine Teilnahme an den Operationen zu ermöglichen. Die Zunahme von GASP-Rechtsakten institutioneller Natur bzw. zur Festlegung bestimmter Abläufe ist ebenfalls eine unmittelbare Folge des Wachstums in der ESVP, wo es u.a. um die Installation der Ausschüsse der beitragenden Länder für die jeweilige gemeinsame Aktion und deren Finanzierungsmodalitäten sowie um die Mandate für die Arbeit des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) geht (vgl. Tabelle 2).

Bei den gemeinsamen Standpunkten bleibt die EU-Sanktionspolitik gegenüber missliebigen Regimen ein tragendes Element. Seit den verheerenden Folgen der Anschläge vom 11. September 2001 wird das Instrument zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus intensiv genutzt. Daneben dient es fallweise auch der Definition einer grundsätzlicher angelegten europäischen Politik gegenüber einer Region (Große Seen in Afrika) oder zur Untermauerung gemeinsamer Grundauffassungen zu zentralen Themen der internationalen Politik wie etwa der Nichtverbreitung von Kernwaffen (vgl. Tabelle 3).

Typisch für das außenpolitische Agieren der nunmehr 25 ist ein Instrumentenmix. So wird etwa im Fall von Sanktionsmaßnahmen – z.B. Simbabwe – der gemeinsame Standpunkt regelmäßig ergänzt, sowohl um öffentliche Stellungnahmen, in denen die EU ihre Kritik über die Verhältnisse in dem betreffenden Land artikuliert, wie auch um vertrauliche Demarchen in der Hoffnung auf das Verhalten direkt einwirken zu können. Letztere werden traditionell intensiv betrieben im Falle konkreter Menschenrechtsverletzungen⁸ wie deren Geltendmachung im Rahmen des UN-Menschenrechtsausschusses, dienen aber auch dem diplomatischen Werben der EU für die Durchsetzung allgemeiner (Rechts)Standards und Übereinkommen. So hat die EU 2003 mit einer diplomatischen Offensive versucht, aus Sorge vor einer Schwächung des neuen Internationalen Strafgerichtshofs die amerikanische Politik zu unterlaufen, die darauf abstellte, eine Auslieferung ihrer Staatsbürger dorthin durch den Abschluss bilateraler Verträge mit Drittstaaten zu verhindern (vgl. Tabelle 4).

6 Siehe das vom Hohen Vertreter maßgeblich konzipierte und vom Europäischen Rat im Dezember 2003 angenommene Dokument „A Secure Europe in A Better World. A European Security Strategy“.

7 2004 ergänzt um die erste zivile Mission zur Stärkung der Strafgerichtsbarkeit in Georgien, EUJUST THEMIS, und Planungen zur Übernahme der Nato-Militärmission in Bosnien-Herzegowina bis Ende 2004. Vgl. u.a. Pressemitteilung Solanas Dok. SO 181/04 v. 30.6.2004 und Agence Europe v. 9.7.2004.

8 Eingehend hierzu die jährlichen Menschenrechtsberichte der EU sowie Annex III Dok. 5752/04 PESC 74 FIN 32.

Tabelle 2: Die gemeinsamen Aktionen im Jahr 2003 (gesamt: 20)

Gegenstand	Datum	Bezeichnung	Fundstelle
<i>Afghanistan</i>			
Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU	16.06.2003	2003/448/GASP	L 150 (18.06.2003)
Verlängerung und Änderung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU	08.12.2003	2003/871/GASP	L 326 (13.12.2003)
<i>ESVP</i>			
Militärische Operation der EU in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien	27.01.2003 27.02.2003	2003/92/GASP 2003/141/GASP	L 034 (11.02.2003) L 053 (28.02.2003)
Änderung der Gemeinsamen Aktion 2002/210/GASP des Rates über die Polizeiemission der EU	17.03.2003 05.06.2003	2003/188/GASP 2003/423/GASP	L 073 (19.03.2003) L 143 (11.06.2003)
Änderung der Gemeinsamen Aktion 2002/210/GASP über die Polizeiemission der EU	29.09.2003	2003/681/GASP	L 249 (01.10.2003)
Militärische Operation der EU in der Demokratischen Republik Kongo			
Polizeiemission der EU in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (EUPOL „Proxima“)			
<i>Friedensprozess im Nahen Osten:</i>			
Änderung und Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU	16.06.2003 21.07.2003	2003/445/GASP 2003/537/GASP	L 150 (18.06.2003) L 184 (23.07.2003)
Ernennung eines Sonderbeauftragten der EU und Änderung der Gemeinsamen Aktion 2002/965/GASP	08.12.2003	2003/873/GASP	L 326 (13.12.2003)
Verlängerung und Änderung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU			
<i>Region der Großen Seen:</i>			
Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU	16.06.2003	2003/447/GASP	L 150 (18.06.2003)
Änderung und Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU	08.12.2003	2003/869/GASP	L 326 (13.12.2003)
<i>Russland:</i>			
Fortführung des Kooperationsprogramms der EU für Nichtverbreitung und Abrüstung in der Russischen Föderation	24.06.2003	2003/472/GASP	L 157 (26.06.2003)
<i>Südkaucasus:</i>			
Ernennung eines Sonderbeauftragten der EU	07.07.2003	2003/496/GASP	L 169 (08.07.2003)
Verlängerung und Änderung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU	08.12.2003	2003/872/GASP	L 326 (13.12.2003)
<i>Südostasien:</i>			
Beitrag der EU zum Konfliktbeilegungsprozess in Georgien/Südostasien	25.06.2003	2003/473/GASP	L 157 (26.06.2003)
<i>Südosteuropa:</i>			
Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU für die Funktion des Sonderkoordinators für den Stabilitätspakt für Südosteuropa	16.06.2003	2003/449/GASP	L 150 (18.06.2003) (und Berichtigung (L 158 (27.06.03))
<i>Westlicher Balkan:</i>			
Änderung und Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien	16.06.2003 05.12.2003 08.12.2003	2003/446/GASP 2003/852/GASP 2003/870/GASP	L 150 (18.06.2003) L 322 (09.12.2003) L 326 (13.12.2003)
Verlängerung der Gemeinsamen Aktion 2002/921/GASP zur Verlängerung des Mandats der Überwachungsmission der Europäischen Union (EUMM)			
Änderung und Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien			

Quelle: Generalsekretariat des Rates, Brüssel, 6. Januar 2004.

Tabelle 3: Die Gemeinsamen Standpunkte im Jahr 2003 (gesamt: 20)

Gegenstand	Datum	Bezeichnung	Fundstelle
<i>Bekämpfung des Terrorismus:</i>			
Ausnahmen zu den restriktiven Maßnahmen aufgrund des Gemeinsamen Standpunkts 2002/402/GASP	27.02.2003	03/140/GASP	L 053 (28.02.2003)
Aktualisierung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2002/976/GASP	05.06.2003	03/402/GASP	L 139 (06.06.2003)
Aktualisierung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2003/402/GASP	27.06.2003	03/482/GASP	L 160 (28.06.2003)
Aktualisierung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2003/482/GASP	12.09.2003	03/651/GASP	L 229 (13.09.2003)
Aktualisierung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2003/651/GASP	22.12.2003	03/906/GASP	L 340 (24.12.2003) (und Berichtigung (L 7 (13.01.2004)))
<i>Birma:</i>			
Birma/Myanmar	28.04.2003	03/297/GASP	L 106 (29.04.2003)
<i>Friedensprozess im Nahen Osten:</i>			
Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 2002/400/GASP betreffend die vorübergehende Aufnahme bestimmter Palästinenser in Mitgliedstaaten der EU	19.05.2003	03/366/GASP	L 124 (20.05.2003)
<i>Internationaler Strafgerichtshof:</i>			
Internationaler Strafgerichtshof	16.06.2003	03/444/GASP	L 150 (18.06.2003)
<i>Irak:</i>			
Irak und Aufhebung der Gemeinsamen Standpunkte 96/741/GASP und 2002/599/GASP	07.07.2003	03/495/GASP	L 169 (08.07.2003)
Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 2003/495/GASP zu Irak	13.10.2003	03/735/GASP	L 264 (15.10.2003)
<i>Liberia:</i>			
Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 2001/357/GASP über restriktive Maßnahmen gegen Liberia	19.05.2003	03/365/GASP	L 124 (20.05.2003)
	22.09.2003	03/666/GASP	L 235 (23.09.2003)
	27.10.2003	03/771/GASP	L 278 (29.10.2003)
<i>Moldau:</i>			
Restriktive Maßnahmen gegen die Führung der transnistrischen Region der Republik Moldau	27.02.2003	03/139/GASP	L 053 (28.02.2003)
<i>Nichtverbreitung von Kernwaffen:</i>			
Überwachung von Waffenvermittlungstätigkeiten	23.06.2003	03/468/GASP	L 156 (25.06.2003)
Weltweite Anwendung und Stärkung von multilateralen Übereinkünften im Bereich der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Trägermitteln	17.11.2003	03/805/GASP	L 302 (20.11.2003)
<i>Region der Großen Seen:</i>			
Unterstützung der Umsetzung des Waffenstillstandsabkommens von Lusaka und des Friedensprozesses in der Demokratischen Republik Kongo durch die EU und Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 2002/203/GASP	08.05.2003	03/319/GASP	L 115 (09.05.2003)
Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 2002/829/GASP betreffend die Lieferung bestimmter Güter in die Demokratische Republik Kongo	29.09.2003	03/680/GASP	L 249 (01.10.2003)
<i>Simbabwe:</i>			
Änderung und Verlängerung des Gemeinsamen Standpunkts 2002/145/GASP über restriktive Maßnahmen gegen Simbabwe	18.02.2003	03/115/GASP	L 046 (20.02.2003)
<i>Westlicher Balkan:</i>			
Unterstützung der wirksamen Ausführung des Mandats des ICTY	16.04.2003	03/280/GASP	L 101 (23.04.2003)

Quelle: Generalsekretariat des Rates, Brüssel, 18. Juni 2004.

Wie auch im Vorjahr spielte – mit mehr als 500 Berichten der Missionschefs – die enge Rückkopplung zwischen „Brüssel“ und den GASP-Verantwortlichen außerhalb der EU-Grenzen eine wichtige Rolle für die Positionierung zu aktuellen Fragen. Rückläufig waren 2003 hingegen die Treffen im Rahmen des politischen Dialogs. Dies lässt sich zum einen darauf zurückführen, dass einige regionale Gipfeltreffen – mit ASEM, Lateinamerika – erst wieder 2004 anstehen; zum anderen hat die unmittelbare Teilnahme der neuen EU-Mitglieder an allen GASP-Sitzungen seit Unterzeichnung der Beitrittsverträge den Wegfall der vor allem auf der Ebene der Arbeitsgruppen zahlreichen Dialogverpflichtungen geführt. Gleichzeitig reagierte die EU mit neuen Dialogangeboten auf Regionalisierungstrends in Afrika und setzte mit einem Ministertreffen (Troika) unter italienischem Vorsitz mit der *Inter-Governmental Authority on Development* (IGAD), deren Bemühen insbesondere der Befriedung am Horn von Afrika und dem Sudan gilt, einen besonderen Akzent. Intensiviert – und förmlich im Rahmen einer gemeinsamen Erklärung manifest gemacht – wurde ferner die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen.⁹ Sie soll, dem Ziel effektiver multilateraler Strukturen folgend, vor allem im zivilen und militärischen Krisenmanagement Anwendung finden.

Neben der detaillierten Positionierung zu aktuellen internationalen Fragen wurde 2003 auch an der Definition von internen GASP-Leitlinien gearbeitet. Dies betraf etwa das System negativer Maßnahmen (Waffenembargos, finanzielle Beschränkungen, Einreisestriktionen usw.), das nach allgemeiner Meinung nicht effektiv genug funktionierte. Ferner unterbreitete die Expertenebene Vorschläge für einen verbesserten Informationsaustausch im Rahmen des seit fünf Jahren bestehenden Verhaltenskodexes für Waffenexporte der EU-Länder. Schließlich wurden die Grundsätze für die Mandate der Sonderbeauftragten überarbeitet.¹⁰ Sie beinhalten u.a. eine direktere Zuordnung der Sonderbeauftragten zum Hohen Vertreter und zum Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK), wobei ersterem eine deutliche Mitsprache bei der Auswahl der Person sowie dem Umfang und der Beendigung des Mandats zuerkannt wird. Darüber hinaus gelten ab 1.1.2004 neue Finanzierungsmodalitäten, d.h. alle mit dem Auftrag eines Sonderbeauftragten verbundenen Kosten, einschl. des Gehaltes, gehen generell zu Lasten des Gemeinschaftsbudgets, es sei denn der Rat würde gemäß Art. 28 EUV eine andere Regelung treffen. Damit wurden gleiche Startbedingungen für alle Mitgliedstaaten geschaffen, geeignete Kandidaten zu benennen, während früher etwa das Gehalt eines Sonderbeauftragten und gewisse Infrastrukturmaßnahmen (Dienstwagen, Gebäude) von dem Entsendestaat getragen wurden, und damit finanzstarke EU-Regierungen privilegiert waren.

GASP-Reform und Ergebnisse der Regierungskonferenz

Das dem Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents attestierte Potenzial für eine neue Profilschärfe¹¹ der Außen- und Sicherheitspolitik einer EU-25 fand auch breite Zustimmung in den Beratungen der Regierungskonferenz 2003/2004. Unter italienischer Präsidentschaft konnten wichtige Präzisierungen bei der nunmehr als ständige strukturierte Zusammenarbeit in den Verfassungsvertrag¹² eingegangenen neuen Form einer Kooperation einer Gruppe von EU-Staaten, die über bestimmte militärische Fähigkeiten verfügen, erzielt werden. Das als Abschluss der Regierungskonferenz gedachte Treffen der Staats- und Regierungschefs im

9 Annual report, a.a.O., S. 83ff.

10 Ausführlich: Regelsberger (2004), a.a.O., S. 81ff.

11 Eingehend hierzu der Beitrag der Verfasserin im Jahrbuch 2002/2003 der Europäischen Integration, S. 252ff.

12 Art. I-40,4 und III-213 CIG 81/04 sowie das Protokoll über die ständige strukturierte Zusammenarbeit.

Tabelle 4: Die Erklärungen der Europäischen Union und der Erklärungen des Vorsitzes im Namen der Europäischen Union im Jahr 2003 (ohne die Erklärungen des Europäischen Rates)

Gegenstand	Anzahl	Gegenstand	Anzahl
Abschaffung der Todesstrafe	1	Kuba	2
Afghanistan	4	Liberia	6
Ägypten	1	Malaysia	3
Argentinien	1	Marokko	1
Armenien	3	Mauretanien	1
Aserbaidschan	1	Mexiko	1
Äthiopien und Eritrea	1	Moldau, Republik	2
Bekämpfung des Terrorismus	1	Myanmar	6
Belarus	1	Nepal	3
Bolivien	2	Nigeria	1
Bosnien und Herzegowina	2	Osttimor	1
Burundi	8	Peru	1
China	3	Philippinen	2
Côte d'Ivoire	4	Ruanda	2
Ecuador	1	Russische Föderation	4
EU/Internationaler Strafgerichtshof	1	Salomonen	1
Georgien	2	São Tomé und Príncipe	1
Gipfeltreffen der Organisation der Islamischen Konferenz	1	Serbien und Montenegro	2
Guatemala	2	Sierra Leone	1
Guinea-Bissau	3	Simbabwe	6
Haiti	1	Somalia	4
Indien und Pakistan	1	Sri Lanka	2
Internationaler Strafgerichtshof	1	Sudan	5
Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien	2	Terroranschläge vom 11. September 2001	1
Irak	5	Todesstrafe	1
Israel	1	Togo	3
Israel und Palästinensische Gebiete	2	Tschad	1
Jemen	1	Türkei	3
Kasachstan	3	Turkmenistan	1
Katar	3	Uganda	1
Kolumbien	3	Ukraine	1
Kongo, Demokratische Republik	3	Ukraine und Russland	1
Kongo, Demokratische Republik, und Region der Großen Seen		Venezuela	4
Korea, Demokratische Volksrepublik		Vereinigte Staaten	1
		Vietnam	1
		Zentralafrikanische Republik	1
		Zypern	1
		Gesamt:	150

Quelle: Bulletin EU 1-12 (2003).

Dezember 2003 scheiterte jedenfalls nicht an Unstimmigkeiten über GASP- oder ESVP-Fragen. Allerdings blieb wegen der generellen Kontroverse über die Frage einer doppelten Mehrheit bei künftigen Ratsbeschlüssen die Definition der entsprechenden Quoten für die GASP bis Juni 2004 ebenfalls offen. Die dort gefundene Lösung sieht als Regelfall (allerdings erst ab 1.11.2009) für die weiterhin begrenzten Anwendungsbereiche für Mehrheitsentscheidungen¹³ als Schwelle 72% der Mitgliedstaaten und 65% der Bevölkerung vor¹⁴ und liegt damit noch über der bisher gültigen Voraussetzung einer 2/3-Mehrheit der Länder. Einzig dann, wenn GASP-Beschlüsse auf Vorschlag des Außenministers der Union, getroffen werden, die ihrerseits voraussetzen, dass der Europäische Rat den Außenminister zu einer Initiative auffordert oder letzterer von sich aus ein entsprechendes Anliegen dem Europäischen Rat vorträgt¹⁵ sowie im Falle der Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes¹⁶ gilt eine niedrigere Schwelle von 55% der EU-Länder, die jedoch mindestens 15 Mitglieder des Rates umfassen muss, sowie 65% der Bevölkerung.¹⁷

Bei den institutionellen Fragen erbrachte die Regierungskonferenz gewisse Klärungen, etwa hinsichtlich der sich aus der Abschaffung des Rotationsprinzips ergebenden Folgen für den Vorsitz im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, dem zentralen Scharnier zwischen politischer und administrativer Ebene für sämtliche GASP-Belange. Dieser wird künftig von einem Vertreter des Außenministers der Union wahrgenommen¹⁸ während die Leitung des für Vor- und Nachbereitung der Ratstagungen, auch jener für Auswärtige Angelegenheiten, zuständigen Ausschusses der Ständigen Vertreter der neu vereinbarten Gruppenrotation unterliegt.¹⁹ Diese auch für die Vorbereitungsgremien des Rates künftig geltende Regelung von (weiterhin wechselnden) Dreier-Präsidentschaften, deren Kompositionen noch vom Europäischen Rat festzulegen sind,²⁰ ist offensichtlich nicht auf die Ebene der GASP-relevanten Ratsgruppen übertragbar. Dort könnte die auch für das PSK gültige Delegation von Vertretern des Außenministers der Union greifen und sich aus dem Stab des Europäischen Auswärtigen Dienstes speisen. Denkbar wäre aber auch, dass sich die Expertengremien einen Vorsitz für eine bestimmte Zeit aus ihrer Mitte wählen oder im Rahmen des noch ausstehenden Beschlusses des Europäischen Rates über die Reihenfolge/Zusammensetzung bei der Ausübung des Vorsitzes im Rat die Leitung der verschiedenen GASP-Gruppen zwischen den Regierungen der EU-Länder aufgeteilt wird.

Die von Konvent und Regierungskonferenz favorisierte Konstruktion eines Außenministers der Union, der zugleich als Mitglied der Kommission und im Auftrag des Rates, also mit einem „Doppelhut“, agiert, erfuhr einige Präzisierungen, ohne diesem freilich seine hybriden Züge zu nehmen. So unterliegt er den Bestimmungen über die Arbeitsweise der Kommission nur insoweit als dies mit seinem Auftrag als Verantwortlicher für die GASP und als Vorsitzender des Rates Auswärtige Angelegenheiten vereinbar ist. Gleichzeitig bleibt er, wie die übrigen Kommissare, als Teil des Kollegiums gegenüber dem Europäischen Parla-

13 Wie bereits jetzt, lediglich für Beschlüsse über gemeinsame Aktionen und Standpunkte auf der Basis eines Beschlusses des Europäischen Rates über die strategischen Interessen und Ziele der EU, Beschlüsse zur Implementation gemeinsamer Aktionen und Standpunkte, Beschlüsse über die Ernennung von Sonderbeauftragten sowie – neu – sofern der Europäische Rat neue Anwendungsfelder in die Mehrheitsentscheidung überführt (ausgenommen ESVP). Vgl. Art. III-201,2 CIG 81/04.

14 Art. I-24,2 CIG 85/04.

15 Art. III-201,2b CIG 81/04.

16 Anlage 12 CIG 81/04, wonach der Rat auf Vorschlag des Außenministers nach Anhörung des Europäischen Parlaments und mit Zustimmung der Kommission beschließt, wobei mit den Vorarbeiten entgegen der früheren Planung bereits nach Unterzeichnung des Verfassungsvertrages begonnen werden kann.

17 Art. I-24,1 CIG 85/04.

18 So Anlage 8 Art. 2 CIG 81/04.

19 Gemäß Anlage 8 Art. 2 CIG 81/04.

20 So Anlage 8 Art.4 und dazugehörige Erklärung CIG 81/04.

ment verantwortlich, d.h. ein erfolgreicher Misstrauensantrag des EP hat den Verlust seiner Zuständigkeiten innerhalb der Brüsseler Behörde zur Folge während seine Kompetenzen als Außenminister hiervon unberührt bleiben. Letztere können ihm nur einvernehmlich entzogen werden mit einem Mehrheitsbeschluss des Europäischen Rates und nach Aufforderung durch den Präsidenten der Kommission.²¹ Die immer wieder aufgeworfene Kandidatenfrage für das neue Amt hat der Europäische Rat bereits im Juni 2004, also lange vor dem geplanten Inkrafttreten des Verfassungsvertrages, jedoch wenige Monate vor dem Auslaufen der ersten Amtszeit des Hohen Vertreters für die GASP im Oktober 2004 entschieden. Er designierte hierfür Javier Solana und brachte damit seine Anerkennung für das bisher erfolgreiche Wirken des ersten Hohen Vertreters für die GASP seit 1999 zum Ausdruck.²²

Schließlich erbrachten die Verhandlungen bis Sommer 2004 Klarheit über die Modalitäten der verstärkten Zusammenarbeit, jener mit dem Vertrag von Nizza eingeführten, bisher jedoch nicht angewandten Form eines Vorgehens einiger EU-Länder bei der Implementation bestimmter GASP-Beschlüsse. Anders als bei der aktuellen Variante wurde die verstärkte Zusammenarbeit im Entwurf des Konvents als Generalprinzip für GASP und ESVP verankert, dessen Anwendbarkeit dann gegeben ist, wenn ein Drittel der Mitgliedstaaten einen entsprechenden Antrag an den Rat stellt. Umstritten war von Anfang an, ob die Einleitung des Verfahrens sowie die Aufnahme weiterer Mitglieder – wie es seine Befürworter verstanden wissen wollten – über einen Mehrheitsbeschluss erfolgen soll oder das von den Skeptikern favorisierte Konsensverfahren gilt. Wie bei der Debatte über das allgemeine Beschlussverfahren in der GASP setzten sich die Befürworter einstimmiger Beschlüsse durch,²³ womit die Attraktivität des Instruments gemindert werden dürfte, zumal es mit dem bereits 2004 eingeleiteten Aufbau einer Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung, der ständigen strukturierten Zusammenarbeit und dem ebenfalls neuen Instrument der Beauftragung einiger Mitgliedstaaten zur Durchführung von zivilen und militärischen Missionen der EU²⁴ andere interessante Formen einer abgestuften Zusammenarbeit in der ESVP gibt.

Weiterführende Literatur

CFSP Forum Iff. (2003/ 2004) über <http://www.fornet.info>

Mathias Jopp / Regelsberger, Elfriede: GASP und ESVP im Verfassungsvertrag – eine neue Angebotsvielfalt mit Chancen und Mängeln, in: *integration* 4 (2003), S. 230-237.

Kugelmann, Dieter: „Kerneuropa“ und der EU-Außenminister – die verstärkte Zusammenarbeit in der GASP, in: *Europarecht* 2 (2004), S. 322-342.

Daniel Thym: Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy, in: *European Law Journal* 1 (2004), S. 5-22.

Elfriede Regelsberger: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) – Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993-2003, Baden-Baden 2004.

Wolfgang Wessels: Eine institutionelle Architektur für eine globale (Zivil-)Macht? Die Artikel zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik des Vertrages über eine Verfassung für Europa, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 3 (2003), S. 400-430.

²¹ Art. I-27 CIG 81/04; Art. I-25,8 CIG 85/04 und Art. I-26,3 CIG 85/04.

²² In den Übergangsbestimmungen für die Organe hat der Europäische Rat ferner festgelegt, dass mit der förmlichen Ernennung des ersten Außenministers der Union und seiner Übernahme der Position eines Vizepräsidenten der Kommission das bis dahin amtierende Kommissionsmitglied, das die gleiche Nationalität wie der Außenminister trägt, also die spanische, ausscheidet. Anlage 10 CIG 81/04.

²³ Vgl. Art. III-325,2 und III-326,2 CIG 85/04.

²⁴ Vgl. den Beitrag von M. Jopp in diesem Band.