

Kapitel 23

Die europäische Außen- und Verteidigungspolitik

23.1. Die Europäische Kommission und der Übergang zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gilt seit dem 1. November 1993. Ihr Vorläufer war die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), die 1970 mit dem Davignon-Bericht lanciert wurde. Die EPZ wurde auf der Grundlage der Berichte von Kopenhagen (1973) und London (1981) ausgebaut und mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986 in der institutionellen Realität verankert. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte erhielten in politischen Dokumenten niedergelegte Ansätze erstmals eine rechtsverbindliche Form.

Von der Einrichtung eines EPZ-Sekretariats ⁽¹⁾ abgesehen machte die Formalisierung der seit 1970 entwickelten diplomatischen Verfahren jedoch keine nennenswerten Fortschritte. Auch wenn aus dem „schwächlichen Kind“ ein „rechtsmündiger Jugendlicher“ geworden war, wie es einer der Väter der EPZ und späteres Kommissionsmitglied ⁽²⁾ formulierte, bedeutete die rechtliche Verankerung des EPZ-Prozesses noch nicht, dass die Mitgliedstaaten nun Verpflichtungen eingehen wollten, wie sie es mit den Römischen Verträgen getan hatten – es blieb vielmehr bei politischen Absichtserklärungen. Bei der EPZ handelte es sich nach wie vor um eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit, die im Rahmen der Gemeinschaftsstruktur weiterhin auf Ad-hoc-Basis funktionierte, auch wenn sie dank der Aufnahme in die Einheitliche Akte solidere Grundlagen und mehr

⁽¹⁾ Artikel 30 der Einheitlichen Europäischen Akte enthält die Bestimmungen über die politische Zusammenarbeit.

⁽²⁾ Vorwort von Étienne Davignon zur zweiten Auflage von Schoutete, P. de, *La Coopération politique européenne*, Reihe „Europe“, Bd. 6, 2. Aufl., Nathan, Paris, 1986, S. 3.



Der Vertrag von Maastricht macht die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zur zweiten Säule der Europäischen Union. Die zuvor informelle Zusammenarbeit bleibt eine zwischenstaatliche Angelegenheit.

Kontinuität und Regelmäßigkeit erhielt. Die enge Verzahnung mit dieser Struktur machte es allerdings notwendig, dass Kommission und Ratsvorsitz – die sich an der Schnittstelle der beiden Prozesse befanden – die Gesamtkohärenz der EG-Außenbeziehungen im Auge behielten ⁽¹⁾. Die Einheitliche Akte formulierte somit lediglich ein Ziel neu, das bereits seit der Initiierung der EPZ konstant verfolgt wurde. Die Einrichtung des EPZ-Sekretariats jedoch wurde von der Kommission mit Misstrauen beobachtet, denn ihrer Auffassung nach handelte es sich um eine parallele zwischenstaatliche Instanz, die für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Europäischen Gemeinschaft eigentlich nicht notwendig war ⁽²⁾. Noch vor Beginn der Verhandlungen über die EEA nannte

Kommissionspräsident Delors öffentlich die Gründe für seine ablehnende Haltung:

„Die Einheit der Gemeinschaftsorgane muss unbedingt gewahrt bleiben. Die Kommission lehnt ein politisches Sekretariat nicht aus Eigeninteresse ab, sondern weil man nicht die Europäische Union wollen und gleichzeitig die Grundlagen für eine schizophrene Spaltung zwischen den beiden Säulen der Gemeinschaft schaffen kann.“ ⁽³⁾

Diese Aussage entsprach bereits dem Tenor, den die Kommission bei den späteren Überlegungen zur GASP anschlagen sollte.

⁽¹⁾ Siehe Artikel 30 Absatz 5 der Einheitlichen Europäischen Akte.

⁽²⁾ Der Ausdruck *Europäische Gemeinschaft (EG)* bezeichnet nicht nur die EWG, sondern auch die EGKS und das gesamte gemeinsame Handeln der Mitgliedstaaten im Bereich der Außenpolitik. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht war der Begriff *Europäische Gemeinschaft* nicht mehr länger eine inoffizielle Bezeichnung für einen europäischen Akteur mit verschiedenen Facetten, sondern er deckte nun die bisherige EWG und deren nichtwirtschaftliche Befugnisse ab. Mit anderen Worten: Ab dem 1. November 1993 wurde dieser erweiterte Begriff der *Europäischen Gemeinschaft* in das Konzept der *Europäischen Union* überführt.

⁽³⁾ Äußerungen (Rückübersetzung) gegenüber der Zeitschrift *Stern*, aufgegriffen in *Le Monde* vom 4. Juni 1985. Étienne Davignon hingegen, der politische Verantwortung in einem nationalen Ministerium getragen hatte und Kommissionsmitglied war, hielt die Vormachtstellung der Regierungen im Bereich der EPZ/GASP für unvermeidlich: Interview mit Étienne Davignon, 3. Mai 2016. Die gleiche Auffassung vertrat auch Jim Cloos, der ebenfalls eine „gemischte“ Laufbahn absolvierte: Interview mit Jim Cloos, 4. Juli 2016.

Nach Auffassung der Kommission war der wichtigste Erfolg bereits mit dem Londoner Bericht erzielt worden, da er ihr eine Präsenz auf allen Ebenen der EPZ einräumte. Der Nutzen dieser Präsenz sollte sich im Laufe der 1980er-Jahre recht bald zeigen, als internationale Krisen den Einsatz wirtschaftlicher Druckmittel seitens der EG notwendig machten. Diese Krisen stellten die Reaktionsfähigkeit der EPZ auf die Probe und führten dazu, dass sich die erst zehn, dann zwölf und schließlich 15 Mitgliedstaaten, die nun dauerhaft von der Kommission flankiert wurden, wiederholt mit der Frage des Einsatzes der wirtschaftlichen Instrumente der Gemeinschaft für außenpolitische Zwecke befassen mussten. So entstand eine Verbindung zwischen der Gemeinschaftsebene, die durch die Kommission verkörpert wurde, und der zwischenstaatlichen Dynamik auf der Ebene der Mitgliedstaaten. 1987 war jedoch noch nicht geklärt, welcher Weg für die Annahme wirtschaftlicher Sanktionen der Gemeinschaft am besten geeignet wäre. Dies war die erste Fragestellung, mit der die Kommission im Rahmen der EPZ konfrontiert war. Die in diesem Kontext eröffnete Debatte wurde schließlich im Vertrag von Maastricht formell beigelegt. Letzterer enthielt auch die Antwort auf zwei weitere Fragestellungen, mit denen sich die Kommission nach der Eröffnung der Regierungskonferenz über die Politische Union ausgiebig befassen musste. Eines der Themen war die Frage nach der geeigneten institutionellen Architektur für die Schaffung der EU: Sollte die EU eine Rechtspersönlichkeit erhalten, eine Säulenstruktur, ein einheitlicheres institutionelles Gefüge im Sinne einer Baumstruktur? Die zweite Frage betraf die künftige GASP: Welche Merkmale und welchen Aktionsradius sollte sie haben, und wie sollte die Verbindung zu den Gemeinschaftsmaßnahmen gestaltet werden?

Die Antworten, die die Staats- und Regierungschefs letztlich Ende 1991 in Maastricht gaben, entsprachen allerdings keineswegs den von der Kommission und insbesondere von ihrem Präsidenten propagierten Vorstellungen. Jacques Delors äußerte sich im Übrigen wiederholt kritisch zu diesem Vertragswerk, zu

dem er stets Distanz wahrte ⁽¹⁾. Hingegen wurden die Überlegungen zu einer Reihe von Vorschlägen, die die Kommission während der Regierungskonferenz über die Politische Union unterbreitet hatte, weiterverfolgt und später teilweise in den Verträgen von Amsterdam bzw. Lissabon aufgegriffen.

Das vorliegende Kapitel befasst sich mit der Rolle, den Erwartungen und den Enttäuschungen der Kommission im Rahmen des „Übergangs zur GASP“. Der erste Abschnitt ist einem Aspekt gewidmet, der quasi als „Glaubensfrage“ bezeichnet werden kann: Nach welchem Modus sollten die Wirtschaftssanktionen der Gemeinschaft angenommen werden? In diesem Punkt waren sich die Mitgliedstaaten zunächst uneins, aber auch die Kommission brachte hierzu ihre Überlegungen und später auch ihre Präferenzen zum Ausdruck. Südafrika war der bekannteste Fall der Epoche, auf den hier exemplarisch eingegangen werden soll. Hervorstechend bei diesem Thema ist, dass die Kommission nach und nach eine immer wichtigere Rolle übernahm. In zwei Unterabschnitten wird auf zwei ähnlich gelagerte Aspekte eingegangen: die Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck und den Waffenhandel. In einem vierten Abschnitt wird die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge im hochgradig politischen Kontext des griechisch-mazedonischen Konflikts beleuchtet. Der fünfte Analyseschwerpunkt ist Russland. Neben der Erweiterung und dem Jugoslawien-Konflikt bildeten die Beziehungen zwischen der EU und Russland in den 1990er-Jahren einen entscheidenden Aspekt der Interaktion zwischen Kommission und Rat, insbesondere im Rahmen der GASP. Der letzte, übergreifende Abschnitt ist den komplizierten Verhandlungen über die Politische Union gewidmet und befasst sich mit den Optionen der Kommission für die in-

⁽¹⁾ Jacques Delors zog mit folgenden Worten gegenüber dem *Nouvel Économiste* (25. März 1994) eine Art Vorab Bilanz seiner Mandate: „Das Ziel 1992, die Einheitliche Europäische Akte, die Reform der Strukturpolitik und ihre Finanzierung, der Bericht über die Wirtschafts- und Währungsunion sind meine Ergebnisse. Maastricht aber ist nicht mein Werk, sondern eine Kreation der Regierungen.“ Diese Bemerkungen wurden im Hinblick auf die GASP von Jacques Delors in den Interviews vom 16. Januar 2016 und 20. Juni 2017 bestätigt.

stitutionelle Architektur und die Einbettung der GASP in diese Architektur. Diese Optionen werden anschließend mit den in Maastricht und Amsterdam erzielten Ergebnissen verglichen.

Kommission, EPZ und EG und die Frage der Sanktionen am Beispiel des Kampfes gegen die Apartheid in Südafrika

Die Einbindung der Kommission in die EPZ-Gremien war nicht nur ein Zugeständnis der Verfechter der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit an die gemeinschaftliche Dynamik. Die Öffnung war auch Ausdruck eines gewissen Pragmatismus, da den Mitgliedstaaten daran gelegen war, das wirtschaftliche Gewicht der Gemeinschaft für politische Ziele zu nutzen. Wie hätte man Änderungen an den Handelsbeziehungen zu einem Drittland beschließen können, ohne jene Instanz einzubeziehen, die über die ausschließliche Zuständigkeit in der Handelspolitik verfügte und damit als einzige in der Lage war, eine Verordnung mit einheitlichen Umsetzungsvorgaben vorzuschlagen? Seit Anfang der 1980er-Jahre stellte sich diese Frage in präzisen Fällen, und die Sanktionen, die gegen Südafrika aufgrund der verstärkten Repression seitens des Apartheid-Regimes verhängt wurden, waren auch nach der Unterzeichnung der Einheitlichen Akte noch das prägende Beispiel.

Für einige Staaten, die sogenannten „Dogmatiker“⁽¹⁾, stellte die Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen einen Drittstaat auf dem gemeinschaftlichen Weg aus Prinzip eine kaum akzeptable Lösung dar. In ihrer Optik galt es, strikt zwischen den Gemeinschaftsangelegenheiten und den Vorrechten der EPZ zu unterscheiden; folglich sollten etwaige Wirtschaftssanktionen, auf die man sich im zwischenstaatlichen Rahmen der Politischen Zusammenarbeit geeinigt hatte, mithilfe einzelstaat-

licher Rechtsinstrumente verabschiedet werden. In gewissem Sinne stellten die „dogmatischen“ Staaten die restriktiven Maßnahmen nicht inhaltlich infrage, sondern sie lehnten sie wegen ihrer gemeinschaftlichen Form ab⁽²⁾. Dabei boten die auf Artikel 113 des damaligen Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft basierenden Verordnungen über die gemeinsame Handelspolitik Gewähr für eine rasche und einheitliche Anwendung. Zudem konnte durch sie vermieden werden, dass die unter den Außenministern erzielte Einigung über die zu treffenden Maßnahmen von nationalen Parlamenten wieder verwässert wurde⁽³⁾. Deshalb bevorzugte die Kommission diese Lösung, als sie sich zu dem Thema äußern sollte⁽⁴⁾.

Unter dem Einfluss der „pragmatischeren“⁽⁵⁾ Mitgliedstaaten wurden jedoch Lösungswege gefunden, um den gemeinschaftlichen Rahmen zu nutzen und

⁽²⁾ Diese Haltung vertrat zum Beispiel Dänemark in der Falkland-Krise.

⁽³⁾ Daher plädierte z. B. der damalige belgische Außenminister Leo Tindemans in der Frage der 1986 gegen Südafrika verhängten Wirtschaftssanktionen schließlich auch für den gemeinschaftlichen Weg: „[...] Belgien [...] hat sich bis vor Kurzem immer gegen Wirtschaftssanktionen ausgesprochen. Nicht aus ideologischen oder politischen Gründen, sondern weil wir nicht an die Wirksamkeit solcher Maßnahmen glauben. Bisher hat sich immer ein Konkurrent gefunden, der bereit war, zu tun, was wir selbst nicht tun wollten. [...] ich habe immer betont, dass Gemeinschaftsmaßnahmen ergriffen werden müssen, [...] denn wenn einige Mitgliedstaaten nicht die gleichen Maßnahmen wie andere Mitgliedstaaten anwenden, dann müssen wieder Grenzkontrollen und Ein- und Ausfuhrlicenzen eingeführt werden, kurz gesagt, [...] unter diesen Umständen gibt es keinen gemeinsamen Markt mehr.“ Äußerung im belgischen französischsprachigen öffentlichen Rundfunk (RTBF), 17. September 1986.

⁽⁴⁾ Beispielhaft kommt diese „Doktrin“ in den folgenden Veröffentlichungen von Claus-Dieter Ehlermann, dem damaligen Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Kommission, zum Ausdruck: Ehlermann, C.-D., „The Scope of Article 113 of the EEC Treaty“, *Études de droit des Communautés européennes. Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen*, Pedone, Paris, 1984, S. 145–169; Ehlermann, C.-D., „Communautés européennes et sanctions internationales – Une réponse à J. Verhoeven“, *Revue belge de droit international*, Nr. 1, Bruylant, Brüssel, 1984–1985, S. 96–112. Ein weiteres Beispiel sind die Äußerungen von Kommissionsmitglied Étienne Davignon vor dem Europäischen Parlament am 21. April 1982, wonach „[...] dies die einzige Garantie dafür ist, dass diese Maßnahmen in dem Geiste der Solidarität angewandt werden, in dem sie gedacht waren [...]“. Es gibt keine Solidarität, wenn es keine Gleichheit im Verhalten bei der Durchführung der auf Gemeinschaftsebene beschlossenen Maßnahmen gibt“; „Sitzungsperiode 1982–1983 – Ausführlicher Sitzungsbericht vom 19. bis 23. April 1982“, *Anhang des Amtsblatts der Europäischen Gemeinschaften: Verhandlungen des Europäischen Parlaments*, Nr. 1–284, S. 146.

⁽⁵⁾ Zu ihnen zählten sowohl Staaten, die traditionell eine stärkere europäische Integration befürworteten, wie z. B. die Benelux-Länder, als auch das Vereinigte Königreich, das der Integration zwar reservierter gegenüberstand, der politischen Zusammenarbeit jedoch echte Substanz verleihen wollte, zumindest dort, wo sich seine nationalen Interessen mit denjenigen der EPZ deckten.

⁽¹⁾ Vor allem Dänemark, aber auch Frankreich, obwohl dieses „Dogma“ mit dem Amtsantritt François Mitterrands als französischer Staatspräsident ab 1981 nicht mehr so streng gehandhabt wurde.



Erzbischof Desmond Tutu (links) bei Claude Cheysson (rechts); das Bild entstand am 18. April 1988 vor der Teilnahme des Erzbischofs an der jährlichen Vollversammlung der nichtstaatlichen Entwicklungshilfe-Organisationen.

zugleich Rücksicht auf die Vorbehalte einiger Mitgliedstaaten zu nehmen. Auf diese Weise setzte sich nach und nach der Grundsatz durch, dass Sanktionsbeschlüsse ein Vorrecht der zwischenstaatlichen Ebene sind, auch wenn die Mitgliedstaaten sich im Interesse einer einheitlichen Anwendung auf die Annahme gemeinschaftlicher Normen einigten. Daher wurde in den Begründungen auch stets ausdrücklich auf die Beratungen im Rahmen der EPZ Bezug genommen. Das Primat der zwischenstaatlichen Beschlussfassung über die Gemeinschaftsebene in Fragen politisch motivierten wirtschaftlichen Drucks wurde letztlich im Vertrag über die Europäische Union verankert, der in seinen Brücken zwischen der ersten und der zweiten Säule die zwischenstaatliche Beschlussfassung begünstigt, auch wenn die Zuständigkeit für die Umsetzung bei der Gemeinschaft liegt ⁽¹⁾. Der Vertrag von Maastricht

beendete damit endgültig die Auseinandersetzung um die anfangs wichtige „Glaubensfrage“, deren Nachhall jedoch weiterhin zu Verzögerungen und Zaudern bei der Anwendung der Gemeinschaftsinstrumente zur Unterstützung restriktiver Maßnahmen, die im Rahmen der EPZ initiiert wurden, führen sollte.

Die Kommission machte sich für die gemeinschaftliche Form stark, da sie eine Garantie für eine einheitliche kollektive Anwendung bot. Jacques Delors bedauerte beispielsweise, dass bei den Sanktionen gegenüber Südafrika Gemeinschaftsregelungen und zwischenstaatliche Maßnahmen miteinander vermischt wurden. Er verwendete dies als Argument für seine stärker integrierte Vision der GASP im Rahmen der EU, wovon später noch die Rede sein wird. So erklärte er vor dem Europäischen Parlament im Juni 1991:

⁽¹⁾ Siehe Vertrag von Maastricht, Artikel 228 a in Bezug auf Waren und Artikel 73 g in Bezug auf finanzielle Vermögenswerte.

„Was die Außenpolitik angeht, so scheint es mir nicht möglich, diese eindeutig von der Außenwirtschaftspolitik und der Entwicklungshilfepolitik abzugrenzen oder zu trennen. Warum? Ich möchte Ihnen das jüngste Beispiel dafür nennen. Am Montag habe ich Herrn Mandela empfangen. Er beklagte sich darüber, dass man ihn nicht vor der Aufhebung der Sanktionen gegen Südafrika konsultiert habe. Welche Sanktionen, meine Damen und Herren? Diejenigen von der Gemeinschaft als solcher verhängten Sanktionen oder diejenigen der Politischen Zusammenarbeit? Wer findet sich da noch zurecht? Daher bleiben wir bei unserem mehr oder weniger anspruchsvollen Gesamtvorschlag [...], wonach sich eine Instanz, der Ministerrat oder das Europäische Parlament im Rahmen seiner Konsultationsbefugnis, mit dem Problem Südafrika insgesamt befassen soll [...]. Andernfalls bleiben wir in einem schizophrenen System gefangen, in dem sich die Grauzone, in der keine Beschlüsse gefasst werden, ständig ausweitet.“⁽¹⁾

In Wirklichkeit war die Situation sowohl einfacher als auch komplexer, als von Jacques Delors mit einer gewissen Vehemenz geschildert: Tatsächlich hatte man sich prinzipiell auf die Aufhebung aller Maßnahmen gleich welcher Art geeinigt. Aber während die auf zwischenstaatlicher Ebene verhängten Restriktionen umgehend aufgehoben wurden, kam es bei der Aufhebung der Gemeinschaftssanktionen wegen unterschiedlicher Auffassungen der Mitgliedstaaten zu diversen Verzögerungen, obwohl die Kommission in einer Stellungnahme ihres Vizepräsidenten Frans Andriessen die Aufhebung der Maßnahmen befürwortet hatte – ihr war daran gelegen, die Sanktionen durch wirtschaftliche Anreize zu ersetzen, um den mittlerweile unumkehrbaren demokratischen Wandel in Südafrika zu unterstützen. Zudem verwaltete die Kommission zu diesem

Zeitpunkt bereits das Gemeinschaftsprogramm zur Unterstützung der Opfer der Apartheid, bei dem die Hilfe über nichtstaatliche Kanäle abgewickelt wurde⁽²⁾.

Von punktuellen Sanktionen zur Kontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck

Eine weitere Episode illustriert, wie die Kommission Ende der 1980er-Jahre den Anstoß für eine Praxis gab, die sich dann langsam etablierte: die Kontrolle der Ausfuhr von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck (im zivilen und militärischen Bereich). Das Problem rückte mit dem Konflikt zwischen Irak und Iran in den Vordergrund. Im Laufe des Jahres 1984 kamen Mutmaßungen über den Einsatz chemischer Waffen durch die irakische Armee auf⁽³⁾. Die Zehn setzten sich daher das Ziel, die Ausfuhr bestimmter Erzeugnisse, die zur Herstellung von Chemiewaffen verwendet und auf direktem oder indirektem Weg in Krieg führende Länder geliefert werden können, zu kontrollieren. Dieses Anliegen wurde am 9. April 1984 im Rahmen der EPZ erörtert. Dementsprechend legte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung auf der Grundlage der gemeinsamen Handelspolitik vor. Der Rat sah jedoch von der Annahme einer solchen Regelung ab. Die Begründung lautete, dass einige Mitgliedstaaten bereits Kontrollen für die Ausfuhr chemischer Erzeugnisse eingeführt hätten und andere bald nachziehen würden, sodass es lediglich einer Koordinierung der betreffenden Rechtsvorschriften bedürfe. Ganz offensichtlich sollte

⁽¹⁾ „Sitzungsperiode 1991–1992 – Ausführlicher Sitzungsbericht vom 10. bis 14. Juni 1991“, *Anhang zum Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: Verhandlungen des Europäischen Parlaments*, Nr. 3-406, 12. Juni 1991, S. 200.

⁽²⁾ Die ersten Vorschläge für die Aufhebung der Gemeinschaftsmaßnahmen wurden auf Initiative von Kommissionsmitglied Andriessen am 26. März 1991 im Kollegium erörtert und am folgenden Tag eingereicht, doch die Annahme verzögerte sich bis Januar 1992: AHCE, KOM(91), PV 1053, 2. Teil, Sitzung vom 26. März 1991. Siehe hierzu auch die Ausführungen eines ehemaligen Direktors der Kommission und exzellenten Kenners der EZP und der GASP: Nuttall, S. J., „The Commission. The struggle for legitimacy“, Hill, C. (Hg.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, Abingdon, 1996, S. 140.

⁽³⁾ Anzumerken ist, dass Irak bereits am 5. September 1983 ähnliche Anschuldigungen gegen Iran erhoben hatte.

diese „technische“ Begründung darüber hinwegtäuschen, dass unter den Mitgliedstaaten unterschiedliche Auffassungen darüber bestanden, wie mit dem Kommissionsvorschlag umzugehen sei. Dieser war stark umstritten; vor allem fehlte die Zustimmung Frankreichs, das zum damaligen Zeitpunkt die EG-Präsidentschaft innehatte. Das Thema wies eine sicherheitspolitische Dimension auf, bei der die französische Regierung keine Einmischung der Gemeinschaft wünschte ⁽¹⁾. Frankreich stand mit der Auffassung, wonach derartige Maßnahmen nicht in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fielen, nicht alleine da, sondern auch Griechenland und Dänemark schlossen sich dem an. Andere Mitgliedstaaten vertraten wie die Kommission den Standpunkt, dass diese Angelegenheit in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft falle. Daher wurde der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) beauftragt, die Frage der Zuständigkeit für Maßnahmen dieser Art nach Maßgabe des Vertrags genauer zu prüfen. Nachdem der Kommissionsvorschlag nahezu fünf Jahre lang in der Schublade geruht hatte, wurde er 1989 als Grundlage für eine Verordnung des Rates über die Ausfuhr bestimmter chemischer Erzeugnisse ⁽²⁾ wieder aufgegriffen. Maßgeblich hierfür war, dass infolge der Pariser Konferenz über das Verbot chemischer Waffen, die vom 7. bis 11. Januar 1989 stattfand, ein Wandel eingesetzt hatte. Die EPZ befand am 14. Februar, dass es angebracht sei, für die Kontrolle der Ausfuhr bestimmter chemischer Erzeugnisse zu sorgen ⁽³⁾. Die von den Außenministern im Namen der EPZ festgelegten Kontrollmodalitäten wurden in einer EWG-Verordnung niedergelegt, die vorsah, dass die Ausfuhr einer Reihe von sensiblen chemischen Erzeugnissen

in jedem Fall der vorherigen Genehmigung durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bedurfte. Dem verfügenden Teil wurden ausführliche Erwägungsgründe vorangestellt, in denen auf die maßgebliche Rolle der EPZ bei der Beschlussfassung über die Anwendung einer solchen Norm hingewiesen wurde. Die Mitgliedstaaten sicherten sich zudem gegen jegliche Versuche ab, das Problem allein auf gemeinschaftlicher Ebene zu regeln, indem sie auch für die Zukunft festlegten, dass die EPZ in dieser Frage dauerhaft eingebunden bleiben müsse ⁽⁴⁾. Die gesamten Rechtsvorschriften zu Gütern mit doppeltem Verwendungszweck sollten sich schließlich nach genau diesem Grundsatz richten: Festlegung des Verzeichnisses der Güter im Rahmen der EPZ/GASP, Gewährleistung der Kontrollmodalitäten im gemeinschaftlichen Verfahren.

Bemühungen der Kommission um die Kontrolle des Waffenhandels

Durch diesen Erfolg gestärkt, wollte die Kommission nach der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht die gemeinschaftliche Vorgehensweise auch beim Thema „Waffenhandel“ durchsetzen, das bisher auf nationaler Ebene geregelt wurde. Vor der Annahme des EU-Vertrags waren Embargos für Waffen, Munition oder anderes Kriegsmaterial, auf die man sich im Grundsatz im Rahmen der EZP/GASP geeinigt hatte, nie auf der Grundlage gemeinschaftlicher Normen angewandt worden. Diese Situation resultierte aus einer wenig umstrittenen Auslegung von Artikel 223 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der auch im EU-Vertrag beibehalten wurde. Die Mitgliedstaaten verständigten sich offenbar ohne große Schwierigkeiten auf den nationalen und

⁽¹⁾ Siehe *Agence Europe*, Nr. 3850, 16. Mai 1984.

⁽²⁾ Verordnung (EWG) Nr. 428/89 des Rates vom 20. Februar 1989 (ABl. L 50 vom 22.2.1989, S. 1).

⁽³⁾ Es heißt, neben der Pariser Konferenz habe noch ein weiteres Element die zwölf Mitgliedstaaten, allen voran die Bundesrepublik Deutschland, dazu bewogen, die Idee einer gemeinschaftlichen Kontrolle der Ausfuhr chemischer Erzeugnisse wieder aus der Schublade zu holen: der Verdacht, dass Libyen mit Beihilfe westdeutscher Unternehmen und unter dem Deckmantel einer mysteriösen Arzneimittelfabrik in Rabta Chemiewaffen herstellen könnte. Siehe zu diesem Thema: Nuttall, S.J., *European Political Co-operation*, Clarendon Press, Oxford, 1992, S. 266 f.

⁽⁴⁾ Siehe insbesondere die Erwägungsgründe 5 und 6 der Verordnung (EWG) Nr. 428/89, a. a. O.



Auf ihrer informellen Tagung in Noordwijk am 23. Mai 1997 bekräftigten die Staats- und Regierungschefs ihren Willen, die Regierungskonferenz bis zum Europäischen Rat von Amsterdam abzuschließen. Unter anderem auf der Tagesordnung: die GASP. Gruppenbild, vorne (von links nach rechts): John Bruton, irischer Ministerpräsident, Poul Nyrup Rasmussen, dänischer Ministerpräsident, Jean-Luc Dehaene, belgischer Premierminister, António Guterres, portugiesischer Ministerpräsident, Kommissionspräsident Jacques Santer, Helmut Kohl, deutscher Bundeskanzler, Jacques Chirac, französischer Staatspräsident, Wim Kok, niederländischer Ministerpräsident und amtierender Ratsvorsitzender, Tony Blair, britischer Premierminister, Jean-Claude Juncker, luxemburgischer Premierminister, José María Aznar, spanischer Regierungschef, und Abel Matutes, spanischer Außenminister

nichtgemeinschaftlichen Charakter des Waffenhandels, den der Artikel nahelegt ⁽¹⁾.

Ab den 1990er-Jahren wurden jedoch verschiedenste Versuche unternommen, Ausfuhren von Kriegsmaterial als Gemeinschaftsangelegenheit zu behandeln. So wurde im Zuge der Regierungskonferenz über die Politische Union vorgeschlagen, als sinnvolle Ergänzung von Artikel 228a des EG-Vertrags einen Artikel 223a in den Vertrag aufzunehmen, um gemeinschaftliche Waffenembargos ausdrücklich zu ermöglichen. Letzten Endes wurde diese Reformidee

jedoch nicht in den EU-Vertrag aufgenommen ⁽²⁾. Im Jahr 1992 unternahm die Kommission einen weiteren Vorstoß und nahm in ihren Vorschlag für eine Verordnung (EWG) zur Umsetzung von Sanktionen gegen Libyen Bestimmungen des Embargos für Kriegsmaterial auf, das die Vereinten Nationen verhängt hatten ⁽³⁾. Dieser Teil des Kommissionsvorschlags fand jedoch keine Zustimmung bei den Mitgliedstaaten und tauchte in der endgültigen Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 945/92 nicht mehr auf. Auch nach dem Inkrafttreten des EU-Vertrags vertrat der Rat der Europäischen Union nicht die

⁽¹⁾ In Artikel 223 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft heißt es: „[...] jeder Mitgliedstaat kann die Maßnahmen ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen; diese Maßnahmen dürfen auf dem Gemeinsamen Markt die Wettbewerbsbedingungen hinsichtlich der nicht eigens für militärische Zwecke bestimmten Waren nicht beeinträchtigen.“

⁽²⁾ Siehe hierzu Cloos, J., et al., *Le traité de Maastricht. Genèse, analyse, commentaires*, Bruylant, Brüssel, 1993, S. 362-365.

⁽³⁾ Siehe KOM(92) 142 vom 7. April 1992, „Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates zur Verhinderung der Versorgung Libyens mit bestimmten Waren und Dienstleistungen“. In der Begründung des Vorschlags wurde u. a. darauf hingewiesen, dass der Verordnungsvorschlag beabsichtige, die Regelungen der Resolution des Sicherheitsrates bezüglich des „Verkaufs von [...] Waffen und verwandten Materials [...] zu implementieren“.

Auffassung, dass Artikel 228a des EG-Vertrags auch auf Waffen- und Munitionsausfuhren Anwendung finden könnte – sehr zum Leidwesen der Kommission, für die diese Haltung der gemeinschaftlichen Doktrin zuwiderlief ⁽¹⁾. Da strategische restriktive Maßnahmen weiterhin ausschließlich durch einen gemeinsamen Standpunkt im Rahmen der GASP verhängt werden konnten, blieben für ihre Anwendung die Mitgliedstaaten zuständig ⁽²⁾.

Die Kommission, die GASP und Griechenland vor den Herausforderungen im Zusammenhang mit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien

Die Kommission befasste sich erneut mit der Problematik der Sanktionen vor dem Hintergrund der Jugoslawien-Krise, nachdem Griechenland im Februar 1994 einseitig ein Embargo gegen die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien verhängt hatte. Griechenland stützte sich dabei auf eine seit Langem bestehende Ausnahmeregelung in Artikel 224 des EG-Vertrags, wonach ein Mitgliedstaat „im Kriegsfall“ oder „bei einer ernsten, eine Kriegs-

gefahr darstellenden internationalen Spannung“ außergewöhnliche Maßnahmen ergreifen kann. Nach Auffassung Griechenlands ging von der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien aufgrund der widerrechtlichen Aneignung einer bestimmten Bezeichnung als Staatsnamen und eines Symbols für ihre Flagge eine Bedrohung aus. Die Kommission vertrat den Standpunkt, dass die Hellenische Republik missbräuchlich auf den EG-Vertrag Bezug genommen habe. Nachdem die Bemühungen um eine politische Beilegung des Konflikts zwischen Athen und Skopje gescheitert waren, entschied sich die europäische Exekutive, den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) mit dem Fall zu befassen. Letztlich erließ der EuGH nur eine einstweilige Verfügung ⁽³⁾, und die Kommission verfolgte das Verfahren nicht weiter, ohne dass ein endgültiges Urteil ergangen wäre, nachdem ein politischer Kompromiss zwischen den Hauptbeteiligten erzielt worden war.

Aufschlussreich sind jedoch die von Brüssel vorgebrachten Argumente. Die Kommission stellte die Vereinbarkeit solcher Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht infrage und forderte Athen auf, sein Verhalten zu begründen. Während des vorgerichtlichen Verfahrens, das sich über mehr als zwei Monate hinzog, wollten die Brüsseler Behörden Griechenland nachweisen, dass es nicht wie von Athen behauptet mit einer „ernsten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung“ konfrontiert sei und dass sein Verhalten sowohl gegen die allgemeinen Einfuhr- und Ausfuhrvorschriften der Gemeinschaft als auch gegen die besonderen Vorschriften für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien verstoße. Die Kommission führte zudem einen weiteren Sachverhalt an: die Schädigung der rechtmäßigen Interessen zahlreicher in der Gemeinschaft ansässiger Exporteure, deren Lastwagen und Waren in Griechenland blockiert worden seien. Zudem erwähnte sie die Verzögerungen aufgrund der systematischen Überprüfung der Nahrungsmittelhilfe, die Nichtregierungs-

⁽¹⁾ Kuijper, P. J., „Trade Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy“, Maresceau, M. (Hg.), *The European Community's Commercial Policy after 1992: the Legal Dimension*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993, S. 404 f.; Pieter Jan Kuijper, der dem Juristischen Dienst der Kommission angehörte, argumentierte wie folgt: „Obwohl die Mitgliedstaaten aufgrund von Artikel 223 weiterhin individuelle und unterschiedliche Maßnahmen treffen können, müssten sie diese im Falle einer gemeinsamen Maßnahme oder eines gemeinsamen Standpunkts (im Sinne der eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik betreffenden Bestimmungen des Vertrags) hinsichtlich der Kontrolle von Waffenausfuhren durch einen Rechtsakt der Gemeinschaft umsetzen; eine koordinierte zwischenstaatliche Umsetzung ist ausgeschlossen. Die Bestimmungen des Artikels 228 lassen hier keinen Auslegungsspielraum. Die Durchführung einer zwischenstaatlichen Politik durch zwischenstaatliche Maßnahmen in Fällen, in denen gemäß Artikel 228 a eine klare Verbindung zu Gemeinschaftsmaßnahmen besteht, wäre der erste Schritt zu einer sehr gefährlichen Schwächung der gemeinschaftlichen Säule der Europäischen Union durch die zwischenstaatliche Säule.“ Siehe auch das Interview mit Pieter Jan Kuijper, 23. März 2017, in dem deutlich wurde, wie er stets – auch unabhängig von der obigen speziellen Frage – die Interessen der Gemeinschaft gegenüber der GASP verteidigt hat.

⁽²⁾ Siehe beispielsweise den Beschluss 94/165/GASP des Rates vom 15. März 1994 (ABl. L 75 vom 17.3.1994, S. 1), der gefasst wurde, weil das Regime in Khartum im Verdacht stand, am internationalen Terrorismus beteiligt zu sein, auch wenn diese Begründung im Wortlaut des Gemeinsamen Standpunkts im Rahmen der GASP nicht vorkam.

⁽³⁾ Beschluss vom 29. Juni 1994 in der Rechtssache Kommission/Griechenland, C-120/94 R, Slg. 1994, I-3037.

organisationen über Griechenland in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien liefern sollten. Um die festgefahrene Situation zu überwinden, schlug die Kommission vor – und dies ist das eigentlich Interessante –, die politische Bewertung der Lage auf eine Beratung im Rahmen der GASP zu stützen, bei der festgestellt werden sollte, inwiefern tatsächlich eine „ernste, eine Kriegsgefahr darstellende internationale Spannung“ oder eine „schwerwiegende innerstaatliche Störung der öffentlichen Ordnung“ Griechenlands vorlag. Aus der Debatte über dieses Thema anlässlich des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ am 27. März 1994 in Ioannina folgte die Kommission, dass keine der beiden Hypothesen zutreffe. Da die politischen Möglichkeiten erschöpft waren, blieb keine andere Wahl als die Befassung des EuGH. Das Beispiel zeigt deutlich, wie sich die Kommission bemühte, alle Dimensionen des auswärtigen Handelns der EU auszuschöpfen und die GASP als Forum für die Bewertung eines internationalen Problems, das Auswirkungen auf einen Mitgliedstaat hat, zu nutzen. Erstaunlich war auch, dass die Kommission den Rechtsweg einschlug, obwohl sowohl die GASP-Logik als auch die Problemlage eher diplomatische Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten oder eine Vermittlung durch die Vereinigten Staaten nahelegten, wie dies letztlich auch geschah. Wie in der Frage der Güter mit doppeltem Verwendungszweck oder bei der Problematik des Waffenhandels zeigte sich auch hier, dass die Kommission an ihren Überzeugungen festhielt: Der gemeinschaftliche Weg sollte Vorrang erhalten.

Zusammenarbeit mit dem neuen Russland und Dilemmata

Mit dem Fall der Berliner Mauer, dem Ende des Kommunismus in Mittel- und Osteuropa und dem Auseinanderbrechen der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR) erhielt die Kommission eine neue Rolle, der sie vor allem mithilfe der Programme Phare (Hilfsprogramm der Gemeinschaft zugunsten mittel- und osteuropäischer Länder) und

Tacis (Technische Hilfe zugunsten der Neuen Unabhängigen Staaten) Rechnung trug. Das ewige Rätsel Russland erforderte ein angemessenes Vorgehen, und die Kommission konnte sich hier eines gewissen, von den Mitgliedstaaten anerkannten Sachwissens rühmen ⁽¹⁾. Insbesondere Jacques Delors war ein Kenner der UdSSR und Russlands, was sich die Regierungen und sogar einige G7-Mitglieder zunutze machen wollten ⁽²⁾.

Eine erste interessante Episode ereignete sich, als sich Russland aus der – noch glühenden – Asche der Sowjetunion erhob. Für die Durchführung eines äußerst umfangreichen Nahrungsmittelhilfeprogramms (500 Mio. ECU), einer Idee Helmut Kohls und François Mitterrands, musste erst das ins Leben gerufen werden, was Michael Emerson ein Vorhaben der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nannte, noch bevor dieser Begriff geprägt wurde ⁽³⁾. So erhielt der Vertreter der Kommission in Moskau die Unterstützung von Militärpersonal aus rund zehn Mitgliedstaaten, um diese massive Hilfe auf den Weg bringen und verwalten zu können. Später sollte natürlich der Abschluss des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) im Jahr 1994 mit Russland im Vordergrund stehen, das dann erst 1997 in Kraft trat. Die GASP spielte jedoch eine Rolle bei den internen Krisen, die Russland zwischen 1993 und 1999 erlebte.

Ende 1993 wurde der russische Präsident in Brüssel empfangen, unter anderem von Jacques Delors ⁽⁴⁾. Zur selben Zeit wurde eine der ersten gemeinsamen Aktionen der GASP in Russland durchgeführt, um die Organisation und Überwachung eines

⁽¹⁾ Interview mit Jacques Delors, 16. Januar 2016.

⁽²⁾ Interviews mit Jacques Delors, 16. Januar 2016 und 25. Februar 2016, sowie Interview mit Bernhard Zepter, 29. Mai 2017, aus dem hervorgeht, dass sogar der amerikanische Präsident Bill Clinton 1994 persönlich die Meinung des Kommissionspräsidenten zu Russland einholte, wenn dieser Washington besuchte.

⁽³⁾ Interview mit Michael Emerson, 13. Juli 2017.

⁽⁴⁾ AHUE, Bestand Jacques Delors (JD) 1841, Besuch von Boris Jelzin, Präsident der Russischen Föderation, Brüssel, 9. Dezember 1993.



18. Juli 1997: Gemeinsame Pressekonferenz von Kommissionspräsident Jacques Santer (Mitte) und Hans van den Broek (rechts), dem für die Beziehungen zu den Ländern Mittel- und Osteuropas und die GASP zuständigen Kommissar, mit dem russischen Ministerpräsidenten Viktor Tschernomyrdin (links). Beide Seiten bekunden, ihre Beziehungen zu vertiefen und intensivieren zu wollen.

Wahlprozesses zu unterstützen ⁽¹⁾. Nachdem Boris Jelzin einige Wochen zuvor das aufständische Parlament mit eiserner Hand wieder unter seine Führung gebracht hatte, wurden nun beschwichtigende Töne angeschlagen ⁽²⁾. Ziel war es, den Wandel in Russland zum Erfolg zu bringen und das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) abzuschließen. Trotz einiger Übeltaten Moskaus befürworteten sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten im neuen Rahmen der GASP die Stabilisierung des Jelzin'schen Russlands. Beide Seiten schienen davon zu profitieren: So bestand eine der Hauptfunktionen dieser ersten gemeinsamen Aktion der GASP darin, deren Funktionsfähigkeit in der Praxis unter Beweis zu stellen. Gleichzeitig ermöglichte sie Boris Jelzin, sein demokratisches

Image wieder aufzupolieren, das durch die Ereignisse vom September und Oktober 1993, die in dem Angriff auf das russische Parlament gipfelten, Schaden erlitten hatte.

Noch heikler gestaltete sich die Situation, als im Zeitraum 1994-1995 die Tschetschenien-Krise begann und Moskau den internen Konflikt gewaltsam zu lösen versuchte. Die EU verschob zunächst die Unterzeichnung des Interimsabkommens, das dem Inkrafttreten des PKA vorausgehen sollte. Dieses Interimsabkommen war am 29. Dezember 1994 paraphiert worden, doch bereits am 4. Januar 1995 wurde das Thema vom Kollegium der Kommissionsmitglieder im Rahmen der GASP ⁽³⁾ erörtert. Die Kommission wollte ihr Vorrecht, derartige Abkommen zur Unterzeichnung vorzuschlagen, gewahrt sehen, doch Kommissionsmitglied van den

⁽¹⁾ Beschluss 93/604/GASP des Rates vom 9. November 1993 (ABl. L 286 vom 20.11.1993, S. 3).

⁽²⁾ AHUE, JD 1841, Besuch von Boris Jelzin, Präsident der Russischen Föderation, Brüssel, 9. Dezember 1993.

⁽³⁾ AHCE, PV(95) 1229, 2. Teil, Sitzung vom 4. Januar 1995; PV(95) 1230, 2. Teil, Sitzung vom 11. Januar 1995.

Broek legte ihr nahe, keine derartigen Schritte ohne vorherige Konsultation der Präsidentschaft und der Mitgliedstaaten einzuleiten. Die meisten seiner Amtskollegen, darunter einflussreiche Persönlichkeiten wie Leon Brittan und Karel Van Miert, schlossen sich ihm an, doch es blieb bei häufigen Meinungsverschiedenheiten in der russischen Frage, darunter die wohlbegründeten Vorbehalte des griechischen Kommissionsmitglieds Paleokrassas, der die innere Lage Russlands gut kannte und ein Scheitern des wirtschaftlichen Übergangs verhindern wollte. Was Jacques Delors betraf, so nutzte er die Gelegenheit, um die Funktionsweise der GASP zu kritisieren, die seiner Ansicht nach zu sehr von der amtierenden Präsidentschaft abhängig war, da diese es nicht für nötig gehalten hatte, unverzüglich eine Zusammenkunft des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ zu dieser wichtigen Frage einzuberufen. Die Zweifel der Kommission wurden allerdings von den anderen Organen geteilt, und das Abkommen wurde letztlich erst am 17. Juli 1995 unterzeichnet, um sowohl die Zusammenarbeit Moskaus in Bezug auf Bosnien und Herzegowina als auch die Aussicht auf ein Ende der Tschetschenien-Krise zu würdigen ⁽¹⁾.

Im selben Jahr legte die Kommission nicht nur eine Mitteilung und eine Strategie zu den Beziehungen zu Russland vor, sondern erarbeitete auch einen Entwurf für einen Gemeinsamen Standpunkt der GASP zu demselben Thema ⁽²⁾. Letzterer kam jedoch nicht zustande, und erst das neue Potenzial des Amsterdamer Vertrags ermöglichte es, im Mai 1999 eine gemeinsame GASP-Strategie zu entwickeln, zu deren Ausarbeitung die Kommission einen Beitrag leisten

konnte ⁽³⁾. Allerdings blieben Zweifel am Mehrwert eines solchen Instruments bestehen. Romano Prodi beispielsweise sah in der gemeinsamen Strategie der GASP keine institutionelle Innovation, von der die Kommission profitieren konnte ⁽⁴⁾.

Um die Jahrtausendwende befand sich die Union angesichts der Rückkehr der Tschetschenien-Frage laut dem damaligen Kommissar für Außenbeziehungen Chris Patten erneut in einem „schrecklichen Dilemma“ ⁽⁵⁾. Sollte sie ihre Beziehungen zu Russland wegen der Tschetschenien-Krise infrage stellen, um politischen Druck auszuüben, wobei jedoch die Gefahr einer wenig konstruktiven Isolierung Russlands bestand? Oder sollte sie im Gegenteil die bestehenden Beziehungen aufrechterhalten und den institutionalisierten politischen Dialog nutzen, um Russland zur Zurückhaltung zu bewegen? Unter dem Druck der Öffentlichkeit mussten die Staats- und Regierungschefs der 15 Mitgliedstaaten auf der Tagung des Europäischen Rates von Helsinki folgende Gleichung lösen: Wie konnten sie weiterhin alles unterlassen, was den politischen Kontakt zu den Russen gefährden würde, gleichzeitig aber den Eindruck erwecken, sie würden einen gewissen Druck ausüben? Die EU fand einen Ausweg, indem sie vorübergehend einige unangenehme Maßnahmen ergriff, die Rat und Kommission gemeinsam festgelegt hatten, wie z. B. die Streichung von Vergünstigungen im Handelssektor oder im

⁽¹⁾ In dieser Angelegenheit war die Kommission in ständiger Sorge um die Auswirkungen dieser Entscheidungen auf die Meinung der Öffentlichkeit und des Europäischen Parlaments, die in der Tschetschenien-Frage sehr engagiert waren. Zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Unterzeichnung des Interimsabkommens war Hans van den Broek übrigens darauf gefasst, dass er sich den Zorn des Parlaments zuziehen würde. AHCE, PV(95) 1253, 2. Teil, Sitzung vom 21. Juni 1995.

⁽²⁾ KOM(95) 223 endg. vom 31. Mai 1995, „Die künftigen Beziehungen der Europäischen Union zu Russland“.

⁽³⁾ AHCE, BAC 532/2007/192, SI(99) 430, „Note for the attention of members of the Commission on the summary report of the second meeting of the EU-Russia Co-operation Council (Brüssel, 17. Mai 1999)“, 18. Mai 1999, und BAC 532/2007/124, SI(99) 230, „Note for the attention of members of the Commission on the 1824th meeting of the Committee of Permanent Representatives (2nd part) on Russia EU Common Strategy“, 18. März 1999.

⁽⁴⁾ Interview mit Romano Prodi, 1. April 2016.

⁽⁵⁾ Siehe Rede von Chris Patten vor dem Europäischen Parlament am 17. November 1999: Pressemitteilung der Europäischen Kommission SPEECH/99/166, Christopher Patten, „Erklärung zu Tschetschenien“, Straßburg, 17. November 1999: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-99-166_en.htm?locale=FR.

Rahmen des Tacis-Programms ⁽¹⁾. Die Beziehungen zum künftigen Präsidenten Putin blieben dadurch im Wesentlichen gewahrt.

Die Kommission, die Mitgliedstaaten und ihre unterschiedlichen Vorstellungen von der GASP

„Schizophrenie“ hieß das Schreckensbild Jacques Delors', das es zu vermeiden galt, als die Regierungskonferenz über die Politische Union ihre Pläne für die Architektur der zukünftigen EU ausarbeitete. Die in den vorangegangenen Abschnitten zitierten Ausführungen des Kommissionspräsidenten zum EPZ-Sekretariat oder zu den Sanktionen gegenüber Südafrika brachten diese Sorge bereits zum Ausdruck: Ein Tauziehen zwischen der Gemeinschaftsmethode und einem zwischenstaatlichen Prozess, insbesondere im Bereich der Außenpolitik, musste verhindert werden. Im außenpolitischen Handeln der zukünftigen EU sollte nicht alles miteinander verschmolzen werden, aber letztlich sollte Konvergenz herrschen. Wie Günter Burghardt anmerkte ⁽²⁾, sah sich die Kommission nicht in der Rolle eines zusätzlichen Mitgliedstaats, sondern stellte sich selbst die Aufgabe, einen Beitrag zu einem Gemeinschaftsrahmen zu leisten, der es ermöglichte, außenpolitische Entscheidungen zu treffen und umzusetzen. Anlass zur Sorge hatte die Kommission durchaus, zumal der luxemburgische Vorsitz im ersten Halbjahr 1991 die Struktur der Union als griechischen Tempel mit drei verschiedenen Säulen darstellte, die nur durch einen einheitlichen institutionellen Rahmen und eine vage Übereinstim-

mung von Zielen miteinander verbunden waren. Es war offensichtlich, dass die Gemeinschaftssäule und die zwischenstaatlichen Säulen, einschließlich der GASP-Säule, große Unterschiede hinsichtlich Zuständigkeiten und Entscheidungsverfahren aufweisen würden. Außerdem stellten die Verbindungen zwischen den Säulen, die durch gemeinsame Maßnahmen wie beispielsweise Wirtschaftssanktionen geschaffen würden, in den Augen der Kommission keinen Fortschritt dar, sondern eine Selbstverständlichkeit. Diese Struktur entsprach nicht ihrem auf der Regierungskonferenz im Interesse der Effizienz vorgeschlagenen integrativen Ansatz, der darauf abzielte, die verschiedenen Aspekte der Außenbeziehungen des gemeinschaftlichen Europas unter dem Begriff „Gemeinsame Außenpolitik“ zusammenzufassen. Die Kohäsion der künftigen Außenbeziehungen der Europäischen Union wurde von Anfang an im Vorschlag der Kommission angekündigt: „Die gemeinsame Außenpolitik umfasst die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Außenwirtschaftspolitik und die Politik der Entwicklungszusammenarbeit sowie die Außenbeziehungen in anderen Zuständigkeitsbereichen der Union. Mit der Durchführung dieser Politik strebt die Union die Förderung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte an“ ⁽³⁾.

Mit dieser integrativen Definition verfiel die Kommission sicherlich nicht in die Utopie einer vollständigen Vergemeinschaftung des außenpolitischen Handelns, da der Europäische Rat weiterhin Impulsgeber der GASP blieb. Doch mit den im weiteren Dokument entworfenen Mechanismen wurden Elemente der Gemeinschaftsmethode in die Funktionsweise der GASP eingeschleust. Die Kommission zögerte dabei nicht, ihre Rolle zum Nachteil der Mitgliedstaaten auszuweiten, und baute dar-

⁽¹⁾ So wurde die Unterzeichnung eines noch nicht abgeschlossenen wissenschaftlich-technischen Abkommens etwa ein halbes Jahr ausgesetzt, ein 1999 nicht ausgegebener Betrag für Nahrungsmittelhilfe wurde nicht auf das Jahr 2000 übertragen, das APS (Allgemeines Präferenzsystem) konnte nicht mehr auf weitere Produkte ausgedehnt werden, und das Tacis-Programm für Russland erfuhr eine Neuausrichtung auf Maßnahmen zur Förderung demokratischer Werte, humanitärer Hilfe und der Entwicklung von Netzen der Zivilgesellschaft.

⁽²⁾ Interview mit Günter Burghardt, 20. Juli 2017. Was die Rolle der Kommission betrifft, so herrschte diese Sichtweise in der GD IA kontinuierlich von der Zeit der Einheitlichen Akte bis zum Vertrag von Amsterdam, der neues Potenzial bot. AHCE, BAC 532/2007 192 und BAC 532/2007 124.

⁽³⁾ SEK(91) 500 vom 15. Mai 1991, „Ursprüngliche Beiträge der Kommission zur Regierungskonferenz über die Politische Union“; „Regierungskonferenzen: Beiträge der Kommission“, *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Beilage 2/91.



„Das Europa von morgen“ – 1997 thematisiert und illustriert die Kommission das Projekt einer politischen Union mit einem europäischen Armeekorps.

auf, dass der Europäische Rat die Aktionsbereiche einstimmig festlegen und dann die Durchführung der GASP per qualifizierter Mehrheit im Rat ermöglichen würde. Dies ging den Mitgliedstaaten zu weit, sodass sie sich nach der Veröffentlichung des Kommissionsdokuments zögerlich, ja sogar feindselig zeigten. Einige stellten sich auch die Frage, warum die Kommission einen gesonderten Beitrag zur GASP vorlegte, statt sich mit dem luxemburgischen Vorsitz über die Änderung seines Entwurfs zu einigen, der einen Monat später auf der Regierungskonferenz unterbreitet werden sollte. Der Brüsseler Text wurde von François Lamoureux, dem damaligen stellvertretenden Leiter des Kabinetts von Jacques Delors, ausgearbeitet, und was auch immer seine Absicht gewesen war, er erweckte den Eindruck, dass die Kommission die Kontrolle über den

Prozess übernehmen wollte. Dies führte zu einer ablehnenden Haltung der Mitgliedstaaten, und das Dokument wurde von der Regierungskonferenz nie wieder ernsthaft in Betracht gezogen ⁽¹⁾.

Was die GASP betraf, so sah sich die Kommission der doppelten Herausforderung gegenüber, einerseits einen zwischenstaatlichen Prozess in Richtung

⁽¹⁾ Siehe zu diesem Thema Nuttall, S. J., *European Foreign Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2000, S. 158-161. Der Autor, früher Direktor in der Kommission, gibt einen interessanten Einblick in die genaue Art des Dokuments bezogen auf die teilweise übertriebene Kritik, die daran geäußert wurde. Er räumt jedoch ein, dass der allgemeine Tenor des Dokuments und einige Bestimmungen den Eindruck einer gewissen Arroganz der Kommission erwecken konnten. Dies wird in dem Interview mit Jim Cloos vom 5. April 2016 bestätigt: Es entstand das Gefühl, die Kommission wolle die luxemburgische Präsidentschaft von ihrem Platz verdrängen – mit dem Ergebnis, dass ihr Text zur Außenpolitik nach weniger als einer Stunde Diskussionen auf der Regierungskonferenz abgelehnt wurde.

der Gemeinschaftsmethode voranzutreiben und andererseits die Idee der europäischen Verteidigung neu zu beleben. Diese Herausforderung wurde durch die Ernüchterung befeuert, die im Verlauf der Golfkrise und des anschließenden Golfkriegs eingetreten war – der ersten echten Krise nach dem Kalten Krieg, die die bis dahin durch die Bipolarität kaschierten Grenzen der EPZ enthüllt hatte. Anfang 1991 hatte die Kommission sowohl versucht, die Einheit der Zwölf in dieser Frage zu wahren, als auch Washington zu bestärken, den diplomatischen Weg einzuschlagen und Saddam Hussein davon zu überzeugen, dass sich bei einem Rückzug aus Kuwait Vorteile für die Region ergeben könnten⁽¹⁾. Jedoch umsonst. Im Verlauf der Regierungskonferenz verstärkte sich angesichts der Unmöglichkeit einer militärischen Bewältigung des Zerfalls von Jugoslawien der Eindruck, dass ein qualitativer Sprung erforderlich war, um nicht mehr in gewisser Weise „den Krisen hinterherzuhinken“. Dennoch sollte das in Maastricht erzielte Endergebnis dürftig ausfallen: Die GASP blieb im Wesentlichen ein zwischenstaatlicher Prozess, und die Verfechter der Idee einer europäischen Verteidigung mussten sich mit einem konzeptionellen Durchbruch und einer Zukunftsplanung, die eher einer Aufschiebungstaktik ähnelte, begnügen.

Jacques Delors sagte, er habe sehr früh verstanden, dass die Kommission mit ihrer Position wahrscheinlich nicht erfolgreich sein würde. Zeitlich ordnete er diese Erkenntnis dem am 27. April 1991 in Bad Mondorf, Luxemburg, veranstalteten „Gymnich“-Treffen der Außenminister zu (einem informellen, halbjährlichen Außenministertreffen, benannt nach dem Schloss, in dem 1974 das erste Treffen stattfand). Bei dieser Zusammenkunft brachten vier Gründungsmitglieder die Idee einer gemeinsamen Streitkraft auf, allen voran der deut-

sche Außenminister Hans-Dietrich Genscher, unterstützt von den Außenministern Italiens, Frankreichs und Belgiens, Gianni De Michelis, Roland Dumas und Mark Eyskens. Der Luxemburger Jacques Poos, der den Vorsitz führte, begrüßte den Vorschlag, musste aber die „atlantizistische“ Opposition Dänemarks, der Niederlande, Portugals und des Vereinigten Königreichs zur Kenntnis nehmen, während die übrigen Mitgliedstaaten unentschieden blieben. Hinsichtlich der Beziehungen zwischen der künftigen EU oder gar der Westeuropäischen Union (WEU) und der NATO waren die Mitgliedstaaten damals in zwei Lager gespalten: Die einen waren der Ansicht, es handle sich um ein Nullsummenspiel (was die EU gewinnen würde, würde die NATO verlieren), während die anderen von einer Komplementarität ausgingen (die kollektive Verteidigung würde immer das Vorrecht der NATO bleiben, aber die EU konnte zu einem gemeinsamen Konstrukt kollektiver Sicherheit beitragen). Dieser Mangel an Einvernehmen führte in eine Sackgasse. Somit wurde die kurzfristige Schaffung einer gemeinsamen Streitmacht verworfen, auch wenn der endgültige Wortlaut des Maastrichter Vertrags sie für die Zukunft nicht ausschloss⁽²⁾.

Was den Kampf gegen eine mögliche institutionelle „Schizophrenie“ angeht, so begründete der Präsident der Kommission dies mit der notwendigen Kontinuität gegenüber der Einheitlichen Akte: Ziel war es, die Einheit des Projekts durch die Kohärenz der EU-Architektur aufrechtzuerhalten. Zur Zeit der Einheitlichen Akte hatte die Kommission erreicht, dass die Änderung des Vertrags von Rom durch einen einzigen und somit einheitlichen Rechtsakt erfolgte, der zwischenstaatliche Bestimmungen über den Europäischen Rat und die EPZ enthielt. Ohne sie dazu ermutigt zu haben, beobachtete die Kommission – im Gegensatz

⁽¹⁾ Siehe zu diesem Thema die Diskussionen im Kollegium, die die Grenzen aufzeigten, auf die die Gemeinschaft angesichts der Position der Vereinigten Staaten stieß, wenn es darum ging, Einfluss auf die Krise zu gewinnen. AHCE, KOM(91), PV 1042, 2. Teil, Sitzung vom 9. Januar 1991.

⁽²⁾ Siehe zu diesem Thema Delors, J., und Arnaud, J.-L., *Mémoires*, Plon, Paris, 2004, S. 355-356, und die Interviews mit Jacques Delors, 16. Januar 2016 und 25. Februar 2016.

zu manchen anderen ⁽¹⁾ – mit Wohlwollen, dass die niederländische Präsidentschaft die Idee des griechischen Drei-Säulen-Tempels zugunsten einer institutionellen Struktur fallen ließ, die einem Baum mit einem soliden gemeinsamen Stamm, aber sich unterschiedlich schnell entwickelnden Ästen ähnelte. Tatsächlich hatte die Kommission eine solche Struktur bereits im Juni 1991 in Dresden vorgeschlagen. Sie hatte die Unterstützung von sieben Mitgliedstaaten erhalten, während drei klaren Widerstand geäußert hatten. Dennoch vermittelte die niederländische Initiative vom September 1991 den Eindruck, dass die vorherige Arbeit der Regierungskonferenz ignoriert wurde, was zu einem Fiasko führte: Das Projekt eines institutionellen Baums wurde von praktisch niemandem außer von Belgien und der Kommission unterstützt, um dann während des berühmten „Schwarzen Montags“ der niederländischen Diplomatie am 30. September 1991 ⁽²⁾ endgültig ins Abseits verbannt zu werden.

Zum Bedauern der Kommission war die GASP, wie sie im Vertrag von Maastricht definiert wurde, letztlich nichts anderes als eine Flucht in die Illusion mithilfe des hochtrabenden Begriffs „gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“. Formal gesehen sollte Kommissionspräsident Delors Recht behalten: Diese Bezeichnung war ein Versprechen, das nicht eingehalten werden konnte. Der große Nachteil der „gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ liegt nämlich in dem zu hohen Ehrgeiz, den der Begriff vermuten lässt, und in seiner fundamentalen Mehrdeutigkeit. So bezieht sich der Begriff „gemeinsame Politik“ auf Politikkonzepte

der Gemeinschaft, für die Letztere über eine bedeutende oder sogar ausschließliche Zuständigkeit verfügt (beispielsweise gemeinsame Agrarpolitik, gemeinsame Handelspolitik), während die GASP nur das kumulierte Ergebnis einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit sein kann. Im vorliegenden Fall bedeutet „gemeinsame Politik“ keine eigenständige oder eine ausschließliche Zuständigkeit beinhalten- de Politik, sondern eine systematische Kräftebündelung mit Blick auf eine Zusammenarbeit. Die Formulierung täuscht insofern, als sie nicht sofort das vermuten lässt, was dahintersteckt: Die GASP – denn so heißt sie nun einmal – umfasst sowohl die zwischenstaatliche Zusammenarbeit als auch ihr erwartetes, aber ungewisses Resultat. Der verwendete Ausdruck greift somit den Ergebnissen der Dynamik vor, die er bezeichnen soll. Der bescheidenere Begriff „Europäische Politische Zusammenarbeit“ entsprach eher der Realität des eingeleiteten Prozesses ⁽³⁾. Es ist bereits viel Tinte geflossen, um diese Dichotomie zwischen den erklärten Ambitionen und den zu ihrer Umsetzung entwickelten Instrumenten hervorzuheben, oder, anders ausgedrückt, um die Unzulänglichkeit, ja Mangelhaftigkeit der Mittel im Vergleich zu den angekündigten Zielen anzuprangern. Und es war zweifellos Jacques Delors, der diese Problematik am besten zusammengefasst hat, indem er erklärte, was eine pragmatische Denkweise in seinen Augen geboten hätte:

„Von einer gemeinsamen Außenpolitik zu sprechen ist zweifellos eine attraktive Formulierung, aber zu ehrgeizig für unsere

⁽¹⁾ „Einige glaubten wohl, die Kommission wäre von den Niederländern in diesen Vorschlag einbezogen worden. Das stimmt zwar nicht, doch das Gerücht schadete unserer Argumentation und der Verteidigung des Baumes und seiner Äste.“ (Delors, J., und Arnaud, J.-L., a. a. O., S. 360). David O'Sullivan widersprach dieser Aussage des Kommissionspräsidenten teilweise, indem er hervorhob, die Kommission habe die Niederländer zu der gewählten institutionellen Formel ermutigt: Interview mit David O'Sullivan, 8. September 2016.

⁽²⁾ Mit „Schwarzer Montag“ wird jener schicksalshafte Tag bezeichnet, an dem die niederländische Präsidentschaft gezwungen war, ihren Vorentwurf des Vertrags über die EU zurückzuziehen und auf den Text zurückzukommen, den Luxemburg während seiner Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1991 ausgearbeitet hatte.

⁽³⁾ Botschafter Philippe de Schoutheete, der Ständiger Vertreter Belgiens bei den Gemeinschaften bis 1997 und Persönlicher Vertreter des belgischen Außenministers während der Verhandlungen über den die politische Union betreffenden Teil des Vertrags über die Europäische Union war, stellte nach der Unterzeichnung in Maastricht fest, dass „die Anhänger des Status quo in außenpolitischen Fragen weitgehend gewonnen haben“. „Exposé introductif sur l'union politique“, *L'Union européenne après Maastricht. Journée d'études*, ULB/GEPE, Brüssel, 21. Februar 1992, S. 26. Vier Jahre später (Interview mit *La Libre Belgique* vom 13. März 1996) führte er weiter aus: „Wir bitten seit mehr als einem Jahr darum, dass uns der Unterschied zwischen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Politischen Zusammenarbeit erklärt wird. Es wurde uns nie geantwortet, weil die Initiatoren es selbst nicht wussten. Aus politischen Gründen wurde eine sehr hochtrabende Bezeichnung gewählt, doch die Minister wussten selbst, dass diese Struktur es nicht ermöglicht, eine gemeinsame Außenpolitik zu entwickeln.“

alten Nationen und ihre Fähigkeit, gemeinsam zu handeln – unter Berücksichtigung ihrer Traditionen, ihrer Beziehungen und ihrer geopolitischen Lage. Die realistische Alternative bestand darin, sich zu sagen: Immer wenn es um das Gemeinwohl geht, wird der Europäische Rat eine gemeinsame Aktion beschließen. [...] Mit anderen Worten, man hat uns einen großartigen Formel-1-Rennwagen entworfen, aber mit dem Motor eines Rasenmähers.“⁽¹⁾

Nach Ansicht des Kommissionspräsidenten hätte auf die GASP das geflügelte Wort gepasst, wonach das Bessere des Guten Feind ist, weshalb Ehrgeiz erfordert, bescheiden und pragmatisch zu bleiben, statt Hirngespinnsten nachzujagen. Aber seine politischen Vorahnungen gingen noch weiter: Durch die Schaffung von Erwartungen, die unmöglich zu erfüllen waren, legten die Regierungen der Mitgliedstaaten seiner Meinung nach „bei den Bürgern Europas den Keim für wachsende Enttäuschung und Gleichgültigkeit, als die Ohnmacht Europas angesichts der Tragödien im ehemaligen Jugoslawien und in manchen Ländern Afrikas immer sichtbarer wurde“⁽²⁾.

Einige der Ideen der Kommission sollten dennoch bei der Überarbeitung des EU-Vertrags in Amsterdam wieder aufgegriffen werden, insbesondere die konstruktive Stimmenthaltung bei der GASP und der Gedanke, den Europäischen Rat zum Entscheidungsgremium für einen tatsächlichen Übergang zum Europa der Verteidigung zu machen. Allerdings ließ die Einsetzung eines Generalsekretärs/Hohen Vertreters für die GASP die Furcht vor einem Wettbewerb mit der Kommission oder gar einer institutionellen Dysfunktion in den kommenden Jahren wieder aufkommen⁽³⁾.

TANGUY DE WILDE D'ESTMAEL

23.2. Die Europäische Gemeinschaft und die Krisen in Jugoslawien

Die Europäische Gemeinschaft und Jugoslawien in der Zeit nach Tito

Das Engagement der Europäischen Kommission im westlichen Balkan nach 1991 – dem Jahr, in dem Kroatien und Slowenien ihre Erklärungen zur Unabhängigkeit abgaben und damit den Zerfall der jugoslawischen Föderation besiegelten – war in einer langen Tradition der diplomatischen Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Jugoslawien begründet, die bis in die späten 1960er-Jahre zurückreichte. Aufgrund ihrer Zuständigkeiten im Bereich des Handels hatte die Kommission direkte Beziehungen zu Belgrad aufgebaut, die im Abschluss zweier Handelsabkommen (1970 und 1973) und eines Kooperationsabkommens im April 1980 gipfelten⁽⁴⁾. Das letztgenannte Abkommen, das einen Monat vor dem Tod des jugoslawischen Präsidenten Josip Broz, genannt Tito, (4. Mai 1980) unterzeichnet wurde, bot der EG die Möglichkeit, den schwierigen Übergang des Landes in die Zeit nach Tito zu unterstützen. Aus politischer Sicht stützten sich die Beziehungen zwischen der EG und Belgrad auf eine gemeinsame Erklärung vom Dezember 1976, in der Jugoslawien als mediterranes Entwicklungsland und blockfreier Staat anerkannt wurde. Jugoslawien war ein einzigartiger Partner der EG: Aufgrund seiner Position zwischen den europäischen Blöcken hatte das Land keine Aussicht auf eine Assoziierung mit der EG.

⁽¹⁾ *L'Express*, 22. September 1994.

⁽²⁾ Delors, J., und Arnaud, J.-L., a. a. O., S. 361.

⁽³⁾ Interviews mit Romano Prodi, 1. April 2016, und David O'Sullivan, 8. September 2016.

⁽⁴⁾ Siehe Zaccaria, B., *The EEC's Yugoslav policy in Cold War Europe, 1968-1980*, Reihe „Security, Conflict and Cooperation in the Contemporary World“, Palgrave Macmillan, London, 2016; Obadić, I., „A troubled relationship: Yugoslavia and the European Economic Community in *détente*“, *European Review of History*, Bd. 21, Nr. 2, Routledge, Abingdon, 2014, S. 329-348.