

Auf dem Weg

Eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

Christoph Heusgen

Als bewaffnete schwarz uniformierte albanische Gruppen im Februar 2001 im Norden Mazedoniens auftauchten und es wenige Wochen später zu heftigen Auseinandersetzungen kam, schien es so, als würde der Krieg auf dem Balkan erneut aufflammen. Nach Slowenien, Kroatien, Bosnien und dem Kosovo war zu befürchten, dass nun in Mazedonien der nächste Waffengang bevorstand. Der Internationale Staatengemeinschaft wurde erst jetzt bewusst, dass es in diesem scheinbaren Musterstaat, der sich friedlich aus dem ehemaligen Jugoslawien herausgelöst hatte, unter der Oberfläche brodelte. Ein tiefer Graben verlief zwischen der Mehrheit der Slavo-Mazedonier und der ethnisch-albanischen Minderheit, die sich politisch und kulturell benachteiligt fühlte. Die Regierung und das Parlament in Skopje waren nicht in der Lage gewesen, die Probleme durch eine verantwortungsbewusste Politik zu bewältigen.

Einige Monate lang hielt die Welt den Atem an, aber es kam nicht zum Schlimmsten. Die Internationale Staatengemeinschaft hatte ihre Lektion gelernt und dieses Mal frühzeitiger eingegriffen. NATO, OSZE und die USA beteiligten sich am Krisenmanagement, das erstmals auf dem Balkan von Beginn an unter Leitung der EU stand. Die Bewältigung des Konflikts in Mazedonien ist das erste Beispiel einer erfolgreichen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union. Die Mitgliedstaaten der EU mandatierten den Hohen Repräsentanten Javier Solana mit dem

täglichen Krisenmanagement. Sie zogen vor Ort an einem Strang und unterstützten die im weiteren Verlauf der Krise eingesetzten EU-Sonderbeauftragten. Auch die sehr enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Javier Solana und dem für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglied Chris Patten sowie zwischen den jeweiligen Teams in Skopje und in Brüssel trugen dazu bei, eine Eskalation des Konflikts zu verhindern und langfristige Lösungen für die Ursachen der inter-ethnischen Spannungen in Mazedonien zu finden. Den wesentlichen Anteil am relativ friedlichen Ausgang der Krise aber hatte Javier Solana: Ihm war es zunächst gelungen, eine große Koalition aller wichtigen Parteien aus beiden Lagern zu schmieden, die anschließend – wieder unter dem Druck Solanas – ein Rahmenabkommen abschlossen, das alle wesentlichen Elemente zur Beilegung der Spannungen beinhaltete. Die Umsetzung des Abkommens von Ohrid bleibt zwar bis heute mühsam, und die EU und die anderen Akteure der Internationale Staatengemeinschaft müssen weiterhin vor Ort präsent bleiben und immer wieder einschreiten, der Ausbruch eines neuen Balkankrieges steht aber zumindest erst einmal nicht mehr zu befürchten. Die EU hat eine erste Bewährungsprobe ihrer sich noch entwickelnden GASP bestanden.

Nationale Souveränität

Im europäischen Integrationsprozess der vergangenen Jahrzehnte stand die Au-

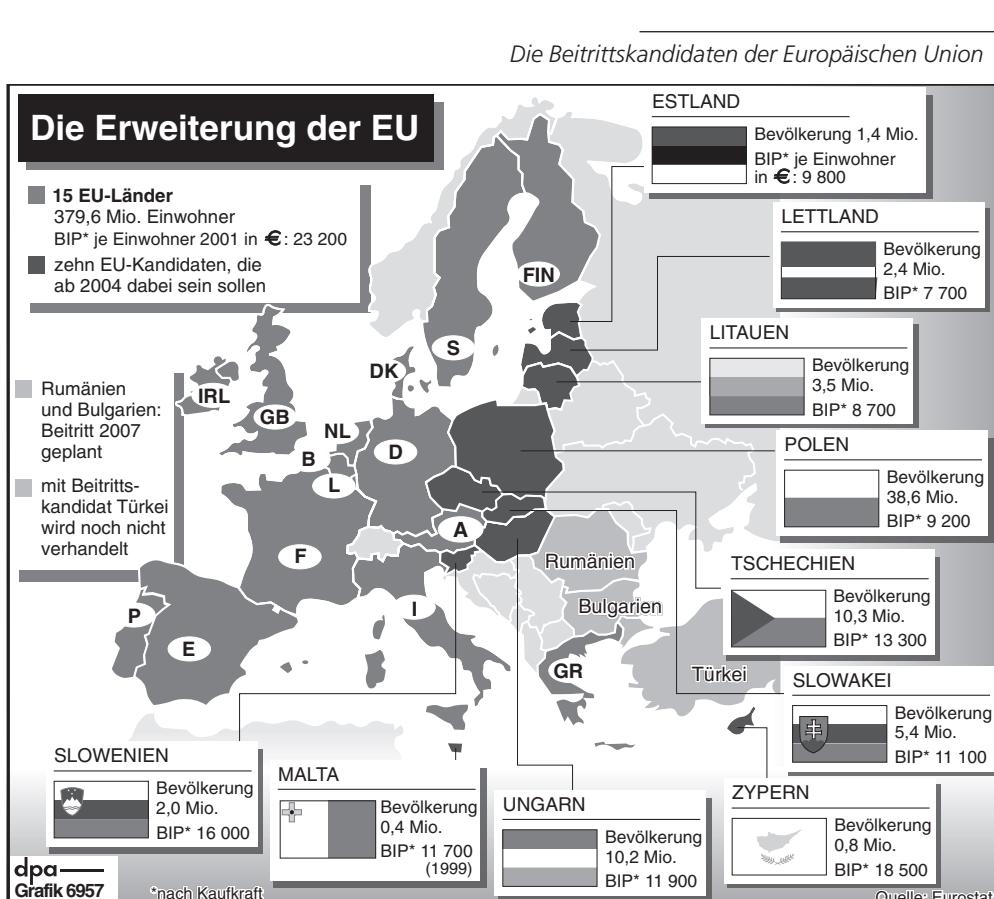
ßen- und Sicherheitspolitik nicht im Vordergrund. Der vergebliche Versuch in der Mitte der fünfziger Jahre, eine europäische Verteidigungsgemeinschaft zu etablieren, verdeutlichte, dass die europäischen Staaten in diesem Kernbereich nationaler Souveränität noch nicht zur Integration bereit waren. Bis zu Beginn der neunziger Jahre gelangen nur kleine Schritte hin zu einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die diesen Namen verdiente. Erst durch den Wegfall der Ost-West-Auseinandersetzung, die Veränderung des Bedrohungspotenzials und vor allem die entsprechende Entwicklung des politischen Willens der zwölf und später der fünfzehn ermöglichten dann bis zum Ende des letzten Jahrzehnts, die notwendigen Voraussetzungen für eine wirkliche GASP zu schaffen. Maastricht, Amsterdam, Köln, Helsinki, Nizza und Laeken waren die wichtigsten Stationen, die der Europäische Rat auf diesem Weg durchlief. Auf jeder dieser Stationen wurde ein weiteres Stück in das sich formende Mosaik gefügt. Allmählich setzte sich bei den Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Erkenntnis durch, dass nationale Souveränität in der Außen- und Sicherheitspolitik zwar ein hohes Gut ist, sich in der Praxis damit aber nur wenig bewerkstelligen lässt. In der heutigen globalisierten Welt und angesichts der Ausmaße der Probleme, denen sich die Internationale Staatengemeinschaft gegenüber sieht, stieg das Bewusstsein dafür, dass die europäischen Nationalstaaten allein nicht mehr in der Lage sind, ihre Interessen durchzusetzen. Diese Erkenntnis, die sich auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik bereits vor längerer Zeit durchgesetzt und unter anderem zu einer schlagkräftigen europäischen Handelspolitik und zur Währungsunion mit dem Euro geführt hat, bahnt sich nun langsam auch ihren Weg in der Außen- und Sicherheitspolitik.

Die Irakkrisen zeigt allerdings, dass es in dieser Entwicklung auch Rückschläge geben kann. Das Ergebnis dieses Rückfalls in nationalstaatliches Handeln beweist aber gleichzeitig seine Grenzen. In dem die Mitgliedstaaten der EU unterschiedliche Positionen vertreten und nicht an einem Strang ziehen, verringern sie ihr Gewicht, und ihre Politik bleibt im Endergebnis ohne größere Auswirkungen. Es ist zu hoffen, dass dieses Resultat letztlich dazu beiträgt, die Einsicht in die Notwendigkeit der GASP zu stärken.

Die Bevölkerung ist den verantwortlichen Politikern dabei schon ein weites Stück voraus. Umfrageergebnisse beweisen es regelmäßig, dass über zwei Drittel der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten der EU für eine stärkere Integration auf dem Feld der Außen- und Sicherheitspolitik sind. Sie hat erkannt, dass Frieden und Freiheit in der Welt, Sicherheit, Gerechtigkeit und die Beachtung von Menschenrechten durch den einzelnen Staat nicht zu garantieren sind und es vielmehr einer Bündelung der Kräfte bedarf, damit die Stimme der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten in der Welt Gehör und Beachtung findet.

Reform der EU

Anders als noch in der Vergangenheit steht die GASP heute mit im Mittelpunkt der Bemühungen um eine Reform der Europäischen Union. Der Konvent und die darauf folgende Regierungskonferenz beschäftigen sich intensiv mit dem Thema. Zwei Positionen stehen sich dabei gegenüber: Eine erste – intergouvernementale – sieht auch die Zukunft der GASP als eine zwischenstaatliche Übung, die unter der engen Kontrolle und Lenkung durch den Rat und die Mitgliedstaaten verbleibt. Da Außen- und Sicherheitspolitik den Kernbereich der nationalen Souveränität berührt, könne sie nicht einer supranationalen Instanz anvertraut werden. Genau diese Auffassung vertreten aber die Be-



fürworter einer zumindest teilweisen „Vergemeinschaftung“ der GASP. Sie sehen die Übertragung von zusätzlichen Kompetenzen auch in der GASP auf die Europäische Kommission in der Logik des europäischen Integrationsprozesses. Zwischenstaatliche Zusammenarbeit bedeutet für sie notwendigerweise Politikgestaltung auf kleinstem gemeinsamen Nenner, der den Anforderungen nicht gerecht werden kann.

Es mag in diesem ideologischen Wettstreit schon fast an Blasphemie grenzen, wenn ich behaupte, dass dieser Streit an den wahren Gegebenheiten und Notwendigkeiten einer künftigen, wirksameren GASP vorbeigeht. Als Javier Solana half, die Krise in Mazedonien zu bewältigen, oder als er sich im Nahostkonflikt als

Koautor des Mitchell-Berichts oder als Mitglied des so genannten „Quartetts“ in die Friedensbemühungen im Nahen Osten einschaltete, unterlag er keiner strikten „Kontrolle“ durch den Rat. Er war vielmehr nur sehr generell mandatiert, wusste aber das politische Gewicht der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten hinter sich. War sein Handeln nun intergouvernemental oder supranational? Die Antwort auf diese Frage ist für die Praxis letztlich irrelevant. Hier stehen vielmehr die folgenden Themen im Vordergrund:

1. Die Außenvertretung der Union muss den heutigen Gegebenheiten und Notwendigkeiten entsprechen.
2. Eine effektivere GASP erfordert Mehrheitsentscheidungen, ein Initiativrecht für den Hohen Repräsentanten,

dem auch der Vorsitz im Rat übertragen werden sollte.

3. Eine ausreichende personelle Ausstattung und die erforderliche Infrastruktur müssen zur Verfügung gestellt werden.

4. Die institutionellen und materiellen Voraussetzungen für eine wirksame GASP müssen geschaffen werden.

Dabei gilt es jeweils, die Mittel und Instrumente der Mitgliedstaaten, der Kommission und des Hohen Repräsentanten so weit wie möglich zu bündeln. Letztlich geht es bei der GASP um mehr Integration. Dass sie möglich ist, ohne dass eine klare Entscheidung für die gemeinschaftliche oder die zwischenstaatliche Methode getroffen wird, zeigt die Währungsunion. Dieses vielleicht spektakulärste Projekt des europäischen Einnungsprozesses ist auch auf eine Art und Weise organisiert, die keiner der beiden „Idealmethoden“ entspricht.

Gesicht und Stimme der EU

Die berühmte Frage Henry Kissingers nach der europäischen Telefonnummer wird zumeist mit Achselzucken beantwortet oder auch damit, Europa und die USA seien nicht miteinander vergleichbar. Dabei sollte diese Frage zunächst auch einmal umgekehrt gestellt werden, denn in den USA gibt es auch nicht nur eine Stimme. Im Gegenteil. Vom Präsidenten, dem Vizepräsidenten, dem Außenminister, dem Nationalen Sicherheitsrat, dem Verteidigungsminister oder dem Kongress kommt oft ein buntes Stimmengewirr. Umgekehrt hat die Europäische Union in den letzten Jahren zum Beispiel auf dem Balkan durchaus gezeigt, dass sie willens und fähig ist, mit einer Stimme zu sprechen. Mazedonien ist ein gutes Beispiel für eine europäische Politik aus einem Guss. Welche Lehren können daraus gezogen werden? Die jeweilige Präsidentschaft und die Mitgliedstaaten haben den Hohen Repräsentanten mit

dem Krisenmanagement beauftragt und ihm das nötige Vertrauen und die erforderliche Flexibilität eingeräumt. Javier Solana ist in der kritischen Phase des Mazedonienkonflikts fast wöchentlich nach Skopje gereist. Dies wäre für den jeweiligen Außenminister des EU-Vorsitzlandes oder einen Außenminister der anderen Mitgliedstaaten so nicht möglich gewesen. Sie alle sind Mitglieder einer Regierung, müssen an nationalen Kabinettsitzungen oder Parlamentsdebatten teilnehmen, sich in ihren Parteigremien engagieren und so weiter. Völlig absurd wäre es gewesen, wenn mitten im Krisenmanagement – nur weil es gerade der 1. Juli oder 1. Januar ist – der für die Europäische Union verantwortliche Verhandlungsführer ausgetauscht worden wäre, weil gerade die Präsidentschaft wechselt.

Erfolgreiches Krisenmanagement erfordert also Kontinuität; es verlangt Autorität und Erfahrung. Zumindest in der GASP muss letztlich die Frage gestellt werden, ob die Außenvertretung der Union durch die Präsidentschaft den Anforderungen, die an die Europäische Union als globaler Akteur gestellt werden, noch entsprechen kann. Gleichermaßen gilt für das Instrument der „Troika“. Die meisten routinemäßigen Kontakte zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten finden im so genannten „Troika-Format“ statt. So sitzt dann der Außenminister oder Regierungschef eines Staates einer Phalanx von EU-Vertretern gegenüber: dem jeweiligen Präsidentschaftsaßenminister, dem Außenminister der künftigen Präsidentschaft, dem Hohen Repräsentanten und dem für Außenbeziehungen zuständigen Mitglied der Kommission. Das Ergebnis sind ritualisierte Gespräche, die einer festen Regie und einer vorher festgelegten Rollenverteilung folgen. Wirklich eingehende Gespräche oder gar Verhandlungen können in einem solchen Format nicht stattfinden.

Wie für das Krisenmanagement im Speziellen gilt für die Außenvertretung der Union im Allgemeinen: Mehr Effizienz und Kontinuität werden erreicht, wenn sie dem Hohen Repräsentanten im Zusammenspiel mit der Kommission übertragen wird.

Ratsvorsitz, Initiativrecht, Mehrheitsentscheidungen

Logische Folge für eine Stärkung des Hohen Repräsentanten wäre dann auch seine Stärkung im Innenverhältnis: Der Vorsitz im Rat sollte ihm in allen Fragen, die die Außenbeziehungen der Union betreffen, übertragen werden. Logisch ebenfalls, dass ihm auch formal das Recht eingeräumt wird, Initiative zu ergreifen, so wie dies die Kommission in ihrem Zuständigkeitsbereich hat.

Wenn das Ziel einer wirksameren Außen- und Sicherheitspolitik der Union angepeilt wird, muss auch in der GASP das bisher bis auf wenige Ausnahmen geltende Einstimmigkeitsprinzip infrage gestellt werden. In einer erweiterten Union mit 25 und mehr Mitgliedstaaten wird es noch schwerer als heute möglich sein, Einvernehmen zu finden und sich auf eine Vorgehensweise zu einigen. Deshalb besteht die Gefahr, dass die Union ihre Handlungsfähigkeit verliert, wenn sie sich nicht zu Mehrheitsentscheidungen auch in der Außen- und Sicherheitspolitik durchringt. Bisher steht einem solchen mutigen Schritt das überkommene Souveränitätsdenken entgegen. Hier ist ein Umdenken und eine Anpassung an die weltpolitischen Realitäten erforderlich: Entweder die Mitgliedstaaten der EU beschließen, auch in der Außen- und Sicherheitspolitik gemeinsam zu handeln – mit allen Konsequenzen, die dazugehören –, oder sie verabschieden sich aus der Weltpolitik. Dabei ist es ja auch heute schon möglich, dass sich ein Mitgliedstaat in einer Ausnahmesituation dazu entschließt, nicht an einer Aktion teilzunehmen, ohne allerdings das

Tätigwerden der Union als solcher aufzuhalten. Eine weitere Möglichkeit könnte darin bestehen, das Instrument der Flexibilität auch auf den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik auszudehnen. Dies würde einer Gruppe von Mitgliedstaaten erlauben, in der GASP voranzugehen, ohne dass alle verpflichtet würden. Sicherlich ist diese Variante, ähnlich wie ein „Kerneuropa“ von einigen Mitgliedstaaten, die außerhalb der Union ein engeres Zusammengehen vereinbaren, nur die zweit- oder drittbeste Lösung. Ihr geballtes Gewicht werden die „fünfzehn“ oder bald die „fünfundzwanzig“ nur dann auf die Waagschale legen können, wenn sie gemeinsam als Union agieren. Dies muss das Ziel bleiben.

Eine Möglichkeit für die Einführung von Mehrheitsabstimmungen in der GASP läge darin, diese an Vorschläge des Hohen Repräsentanten (eventuell auch an gemeinsame des Hohen Repräsentanten und der Kommission) zu knüpfen.

Ausstattung und Infrastruktur

Eine wirksame GASP ist ohne eine entsprechende Personalausstattung und ohne eine entsprechende Infrastruktur nicht denkbar. Dabei ist gar kein zusätzliches Personal erforderlich, der Europäischen Union steht ein riesiges Potenzial zur Verfügung, das nur besser organisiert werden muss. Zunächst heißt dies, dass die Mitgliedstaaten bereit sein müssen, dem Hohen Repräsentanten mehr als nur einen Diplomaten für seinen Politischen Stab zu überlassen. Mit diesem Stab ist es derzeit möglich, in einem Krisenherd – dem Balkan – als Hauptakteur die Entwicklungen zu lenken. Wenn die Union aber den Anspruch erfüllen will, als globaler Akteur aufzutreten, so muss die Personalausstattung des Hohen Repräsentanten zunächst etwa verfünfacht werden. In Brüssel selbst kann das Zusammenspiel zwischen dem Team des Hohen Repräsentanten und der Kommission weiter ver-

bessert werden. Schon heute legen Javier Solana und Chris Patten sehr oft gemeinsame Vorschläge auf den Tisch. Diese Zusammenarbeit kann weiter institutionalisiert werden, der Personalaustausch zwischen den Kabinetten, den Pressereferenten und den Stäben intensiviert werden. Bereits jetzt arbeitet ein Kommissionsbeamter im Politischen Stab des Hohen Repräsentanten; auch diese Zahl soll erhöht werden. Ziel könnte eine immer engere Zusammenarbeit zwischen den Mitarbeitern des Hohen Repräsentanten und des für die Außenbeziehungen zuständigen Mitglieds der Kommission sein – bis hin zu einer Zusammenlegung.

Das Krisenmanagement in Mazedonien hat die bereits bestehende hervorragende Zusammenarbeit zwischen dem Hohen Repräsentanten und dem für Außenbeziehungen zuständigen Kommissar und ihren Teams unter Beweis gestellt. Es liegt auf der Hand, aus diesem Erfolg die entsprechenden Lehren zu ziehen: Damit die EU ihr politisches Gewicht tatsächlich zur Entfaltung bringen kann, sollten die weltweit mehr als 130 Delegationen der Kommission zu EU-Vertretungen ausgebaut werden. Sie sollten mit Personal aus der Kommission, dem Stab des Hohen Repräsentanten und vor allem auch der Mitgliedstaaten besetzt werden. Mit einer regelmäßigen Rotation würde damit der Grundstein für einen europäischen diplomatischen Dienst gelegt werden.

Voraussetzungen für das EU-Krisenmanagement

In den letzten Jahren hat die Europäische Union die institutionellen Voraussetzungen für ein wirksames Krisenmanagement geschaffen. Die „Institution“ Hoher Repräsentant, die der Union Gesicht und Stimme verleiht, ist bereits gewürdigt worden. Die Mitgliedstaaten haben sich in der Vergangenheit im Monatsrhythmus mit der Außen- und Sicherheitspoli-

tik befasst, nämlich jeweils bei den Sitzungen des Rates. Für eine Union, die kurzfristig reagieren und entscheiden will, reicht dieser Rhythmus nicht aus. Konsequenterweise wurde als weitere Institution das so genannte Politische und Sicherheitspolitische Komitee geschaffen, in dem in Brüssel ansässige Botschafter der Mitgliedstaaten mehrfach in der Woche zusammenkommen, um über aktuelle außenpolitische Themen zu beraten und – wenn erforderlich – politische Entscheidungen für die Union zu treffen. Auch ein Komitee, das für die zivilen Aspekte des Krisenmanagements zuständig ist, wurde eingesetzt. Neu für die Union ist die militärische Dimension. Zur Beratung und gegebenenfalls Vorbereitung militärischer Einsätze wurden die notwendigen militärischen Strukturen geschaffen, und zwar ein Militärausschuss, in dem die Generalstabschefs der Mitgliedstaaten vertreten sind, und zu seiner Unterstützung ein Militärstab, der unter anderem für die militärstrategische Planung von EU-Einsätzen zuständig ist.

Die institutionellen Voraussetzungen für ein wirksames Krisenmanagement der Europäischen Union sind also geschaffen. Defizite bestehen jedoch noch bei den Instrumenten, insbesondere bei den militärischen Fähigkeiten. Im zivilen Sektor verfügt die Union bereits über ein breites Spektrum von Instrumenten, die sich für den Einsatz in Krisen eignen. So hat die Union zum Beispiel im Mazedonienkonflikt neben dem bereits erwähnten Sonderbeauftragten mit humanitärer Hilfe, mit entwicklungs- und wirtschaftspolitischen Instrumenten, mit der Abhaltung einer Geberkonferenz, mit der Entsendung von Beobachtern und anderem mehr erfolgreich Einfluss ausgeübt. Im benachbarten Bosnien hat die Union in der Nachfolge einer UN-Mission am 1. Januar 2003 auch erstmals eine eigene Polizeimission übernommen. Für einen militärischen Einsatz wurden zwar die be-

schriebenen institutionellen Voraussetzungen geschaffen, aber die materiellen nur bedingt. Zwei Optionen stehen der EU zur Auswahl: Einsätze unter Rückgriff auf NATO-Fähigkeiten und autonome EU-Einsätze. Für die erste Option war der Abschluss einer Reihe grundsätzlicher Vereinbarungen zwischen der EU und der NATO erforderlich. Nach zähen, langwierigen Verhandlungen sind diese jetzt getroffen worden. Sie erlauben die Übernahme der NATO-Mission in Mazedonien durch die EU – ein beachtenswerter Erfolg für die GASP. Die EU sollte aber andererseits auch an der Umsetzung der zweiten Option für militärische EU-Einsätze arbeiten, das heißt autonomen Einsätzen, die unabhängig von der NATO durchgeführt werden können. Dazu ist es nicht erforderlich, die militärischen Stäbe, über die die NATO zum Beispiel in Mons verfügt, zu duplizieren. Es müssen vielmehr die von Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien angebotenen Hauptquartiere für die multinationale Nutzung so vorbereitet werden, dass sie die operative Planung und Führung eines EU-Einsatzes übernehmen können.

Unabhängig von der Frage, ob eine EU-Aktion autonom oder unter Rückgriff auf die NATO durchgeführt wird, besteht jedoch noch ein ganz entscheidendes Defizit, dem abzuhelfen dauerhaft Priorität eingeräumt werden muss: Die europäischen Staaten müssen für künftige Einsätze die notwendigen militärischen Fähigkeiten schaffen. Die Erfüllung der vom Europäischen Rat in Helsinki im Dezember 1999 festgelegten so genannten „Headline Goals“, das heißt die zahlenmäßige Einsatz- und Verlegefähigkeit innerhalb von zwei Monaten und für die Dauer mindestens eines Jahres von bis zu 60 000 Soldaten, stellt dabei nicht die größte Schwierigkeit dar. Was jedoch fehlt, ist die Fähigkeit, diese Truppen rasch und über weite Entfernung zu transportieren und sie umfassend und

auftragsgerecht mit den erforderlichen Kommunikations-, Waffen- und Aufklärungssystemen auszustatten. Angesichts der allgemeinen Haushaltsschwierigkeiten in praktisch allen Mitgliedstaaten der Union sind große Steigerungsraten in den Verteidigungsbudgets nicht zu erwarten. Was jedoch erreicht werden muss, ist eine sehr viel engere Abstimmung und Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten bei der Ausrüstung und Beschaffung für ihre Streitkräfte. Hier kann noch sehr viel mehr gebündelt werden, können höhere Synergieeffekte erzielt werden. Zur Erleichterung könnte – aufbauend auf den bereits bestehenden Kooperationsmechanismen – eine „Europäische Rüstungsagentur“ gegründet werden. Voraussetzung ist allerdings die Bereitschaft aller Mitgliedstaaten, in europäischen und nicht in nationalstaatlichen Planungskategorien zu denken und zu handeln. Nur mit verbesserten militärischen Fähigkeiten wird Europa zu einem glaubwürdigen und eigenständigen globalen Akteur und zu einem handlungsfähigen Partner der USA auch in der NATO.

Souveränität und demokratische Legitimität

Die Voraussetzungen für eine wirkliche Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union sind so weit geschaffen. Sicherlich bestehen noch Defizite, aber der erforderliche politische Wille scheint vorhanden zu sein, auch diese Defizite abzubauen. Wenn aber die Mitgliedstaaten tatsächlich die Notwendigkeit für ein europäisches Vorgehen in der Außen- und Sicherheitspolitik anerkannt haben, weil sie sich der Grenzen für nationales Agieren bewusst geworden sind, so stellt sich die Frage nach der demokratischen Kontrolle dieses europäischen Handelns. Über Fragen des EU-Einsatzes von nationalen Streitkräften wird sicherlich auch in absehbarer Zukunft national entschieden werden. Die

demokratische Kontrolle solcher Einsätze muss dementsprechend auch auf nationaler Ebene liegen. Was ist aber mit der EU-Tagespolitik? Welche demokratische Legitimität besteht für das tägliche Handeln und Entscheiden der EU in aktuellen Krisen zum Beispiel auf dem Balkan oder im Nahen Osten? Gewiss wird der Hohe Repräsentant mandatiert und damit auch indirekt demokratisch legitimiert durch die Vertreter der nationalen Regierungen im Rat oder im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee. Zu einer direkten demokratischen Kontrolle sind nationale Parlamente aber nicht in der Lage, sie muss vielmehr durch das Europäische Parlament ausgeübt werden. Je weiter die effektive Souveränität in der Außen- und Sicherheitspolitik auf die EU übertragen wird, je stärker muss die Rolle des Europäischen Parlaments werden. Sie muss angepasst werden an die – zugegebenermaßen sehr unterschiedlichen – Kontrollbeziehungsweise Konsultationsfunktionen, die nationale Parlamente in der nationalen Außenpolitik gegenüber der eigenen Regierung ausüben. In der Praxis geschieht hier auf „freiwilliger“ Basis schon sehr viel mehr, als dies allgemein bekannt ist: Javier Solana erstattet zum Beispiel dem Auswärtigen Ausschuss des Europäischen Parlaments, seinem Plenum und den Fraktionen bereits heute regelmäßig Bericht über seine außenpolitischen Aktivitäten.

Das Beispiel Balkan

Wieder zurück zum Balkan: Etwa ein Jahr nach Ausbruch der Krise in Mazedonien zeichnete sich ein weiterer möglicher Konflikt ab: Die Verhandlungen zwischen den beiden Teilrepubliken Serbien und Montenegro über die Ausgestaltung der Zukunft der Bundesrepublik Jugoslawiens waren festgefahrene. Alle Beteiligten schienen sich mit einem Referendum über ein mögliches unabhängiges Montenegro und den unabsehbaren Folgen ei-

nes positiven Ausgangs dieses Referendums abgefunden zu haben. Bei näherer Analyse der Situation kam Javier Solana zu dem Schluss, dass ein Referendum in Montenegro, wo sich zwei fast gleich große Bevölkerungsgruppen diametral gegenüberstehen, zu einer weiteren Auseinandersetzung ausarten könnte. Mandatiert durch die Außenminister der Europäischen Union, engagierte sich der Hohe Repräsentant erneut auf dem Balkan. Es gelang ihm im März 2002, die Hauptakteure an einen Tisch zu bringen und sie dazu zu bewegen, es doch noch einmal mit einer gemeinsamen Union von Serbien und Montenegro zu versuchen. Wieder war mitentscheidend für den Erfolg des EU-Krisenmanagements das hervorragende Zusammenspiel zwischen dem Hohen Vertreter Javier Solana und Kommissar Chris Patten. Sie zeigten Serbien und Montenegro einen Weg auf, der es den beiden so unterschiedlichen Teilrepubliken erlaubt, gemeinsam eine Annäherung an die Europäische Union zu erreichen.

Die Krisenbewältigung in Mazedonien und Serbien/Montenegro liefert überzeugende Beispiele für eine bereits heute funktionierende Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Aufbauend auf diesen Erfahrungen und gestützt durch den politischen Willen der Mitgliedstaaten, sollte die Europäische Union nicht davor zurückschrecken, mehr Verantwortung auf dem Balkan, im Nahen Osten und darüber hinaus zu übernehmen. Die Bevölkerung erwartet dies. Die Irakkrisis verdeutlicht, dass da die Mitgliedstaaten der Europäischen Union heute vor der Alternative stehen, entweder ihr Gewicht gebündelt auf die Waagschale zu werfen und damit Europa zu einem globalen Akteur werden zu lassen, der ihre Interessen wirksam wahrnimmt, oder im weltpolitischen Schachspiel zu Randfiguren marginalisiert zu werden.