

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Elfriede Regelsberger

Die immerhin schon 15 Jahre alte Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten, einen alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik umfassenden gemeinsamen Ansatz zu verfolgen,¹ stellt sich – selbst für den informierten Beobachter – als eine im Einzelnen kaum noch zu erfassende Dichte an institutionellen Verästelungen im GASP-Innern sowie einer Vielzahl von Positionsbestimmungen unterschiedlichster Art und Reichweite nach außen dar. Die ungebrochene „Nachfrage“ seitens Dritter nach europäischer Präsenz und der eigene Gestaltungswille bzw. die Bedrohung europäischer Interessen durch bekannte und neue Krisenszenarien (z.B. Energiesicherheit) erfordern intensivste Abstimmungs- und Koordinierungsmechanismen in Brüssel, und dort insbesondere zwischen den GASP-Akteuren und den Kommissionsdienststellen, sowie mit den mittlerweile 27 EU-Regierungszentralen in den Hauptstädten. Die mit der Installation des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK), des Hohen Vertreters für die GASP sowie dessen Policy Unit 1999 begonnene „Brüsselisierung“ zentraler GASP-Verantwortlicher in der belgischen Hauptstadt gilt heute als wichtiger Faktor beschleunigter Entscheidungsabläufe sowohl auf Ebene der GASP-Experten (2006: 41 Ratsarbeitsgruppen) wie auf jener der hohen Beamten im Rahmen des PSK,² wenngleich GASP-Insider durchaus einräumen, dass es noch Raum für Verbesserungen gibt etwa zwischen den Verantwortlichen des zivilen und des militärischen Krisenmanagements, wo man zwar generell die Notwendigkeit der Koordination erkennen mag, die Bereitschaft hierzu aber noch entwicklungsfähig ist.

Zwei weitere Faktoren gelten ferner als konsensfördernd: der bei GASP-Praktikern „alter“ wie „neuer“ Mitgliedstaaten stark ausgeprägte Konzertierungsreflex oder Sozialisierungseffekt,³ d.h. vor der eigenen Positionsbestimmung wie selbstverständlich die Meinung anderer Partner zu berücksichtigen und in die eigene Entscheidungsfindung einfließen zu lassen, die sich vielfach und insbesondere bei den Regierungen kleiner EU-Länder am Mainstream-Denken in der GASP orientiert. Allerdings kann es trotz solcher, primär an der gemeinsamen europäischen Linie orientierter Verhaltensmuster auch zu Abweichungen kommen, zumal wenn dem vitale nationale Interessen im Weg stehen, wie die Irak-Krise 2003 deutlich gemacht hat. Die französische Regierung gilt hierfür als besonders „anfällig“ und hat dies 2006/2007 einmal mehr damit unter Beweis gestellt, dass Frankreich als einziges EU-Land dem Freundschaftsvertrag der ASEAN-Staaten beitrug, obwohl es Monate vorher einen EU-Beschluss gab, dies im Kollektiv zu tun und dadurch die

- 1 Nimmt man zu der mit dem Vertrag über die Europäische Union von Maastricht (1992) ins Leben gerufenen GASP noch deren Vorläufer, die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) hinzu, so kann man auf eine fast 40-jährige Entwicklung zurückblicken! Vgl. hierzu Regelsberger, Elfriede: The EU as an Actor in Foreign and Security Policy: Some Key Features of CFSP in an Historical Perspective, in: CFSP Forum, 2007, Jg. 5, Nr. 4, S. 1-7.
- 2 Einzelheiten zur aktuellen GASP-Infrastruktur bei: Duke, Simon/Vanhoonaeker, Sophie: Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice, in: European Foreign Affairs Review 2006, Nr. 11.
- 3 Vgl. hierzu eine aktuelle Studie von: Juncos, Ana/Pomorska, Karolina: Playing the Brussels game: Strategic socialisation in the CFSP Council Working Groups, European online Papers 2006, Nr. 10.

amtierende deutsche Präsidentschaft in Erklärungsnoté brachte.⁴ Der zweite Faktor bezieht sich auf die offensichtlich zunehmende Existenz von kleineren Kerngruppen/Gruppen „gleichgesinnter Länder“, deren Vorabklärungen, zumindest auf Arbeitsebene, von den Nichtteilnehmern für die weitere Diskussion im Kreis der 27 akzeptiert werden. Problematischer bleibt die Dominanz einer zunehmend etablierten kleinen Gruppe großer Mitgliedstaaten wie jene der EU-3 (Großbritannien, Frankreich, Deutschland) im Falle der Beziehungen der EU zu Iran. Ihr werden vor allem von wissenschaftlicher Seite⁵ durchaus positive Wirkungen auf das internationale Profil der EU zugeschrieben und auch im Kreis der nichtbeteiligten EU-Regierungen gilt das Agieren der EU-3 grundsätzlich als ein erfolgreicher Ansatz.⁶ Dennoch tun sich einige Partner schwer mit einer zuweilen als dominant und inhaltlich vorbestimmt empfundenen Rolle der EU-3 und dringen auf Mechanismen wie der Einbeziehung des Hohen Vertreters für die GASP in den Dreier-Kreis und dessen vermehrte Sprechrolle in den Kontakten zu Iran,⁷ um den Eindruck der exklusiven Entscheidungsfindung und -umsetzung abzumildern.

Themenschwerpunkte und Instrumente

Die GASP-Agenda ist ein Spiegelbild der internationalen Lage und es entspricht dem Selbstverständnis der heutigen EU-27 als globaler Akteur sich sowohl mit politischen Entwicklungen in der unmittelbaren Nachbarschaft als auch in entfernteren Regionen auseinander zu setzen,⁸ zumal wenn dadurch die Sicherheit von EU-Bürgern⁹ in Frage gestellt wird, aber auch wenn es um die Durchsetzung europäischer Grundwerte und hier insbesondere die Achtung der Menschenrechte¹⁰ und internationaler Standards und Abkommen geht. Im Vergleich zum Vorjahr ist für 2006/2007 sogar eine intensivere Nutzung von GASP-Instrumenten zu verzeichnen.

So hat die Demarche wieder an Bedeutung gewonnen, wenn es darum geht, konkrete Menschenrechtsverletzungen anzuprangern und Einzelschicksale zu mildern,¹¹ EU-Leitlinien etwa zur Todesstrafe oder zur Folter Vertretern von Nicht-EU-Ländern zu erläutern¹² oder Dritte zum Beitritt internationaler Vereinbarungen im Abrüstungsbereich und zu Einrichtungen wie dem Internationalen Strafgerichtshof zu bewegen.¹³ Auch das Instrument des politischen Dialogs wird für diese wie weitere Themen, etwa der gemeinsamen Beteili-

4 So lt. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.01.2007.

5 So u.a. Hill, Christopher: The Directorate and the Problem of a Coherent EU Foreign Policy, in: CFSP Forum, 2006, Jg. 4, Nr. 6.

6 Zur EU Politik gegenüber Iran vgl. Posch, Walter (Hrsg.): Iranian challenges, Paris 2006.

7 Die auch 2006/2007 fortgesetzt wurde. Vgl. u.a. Solanas Begegnungen mit dem iranischen Außenminister lt. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.06./29.09.2006; 24.04.2007.

8 Details: Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP. Dok. 6992/1/07 REV1 PESC 243 FIN 99 PE 59.

9 Wie etwa 2006 anlässlich der in der dänischen Presse veröffentlichten Mohammed-Karikaturen in mehreren islamischen Ländern, wo sich die EU mit der Regierung in Kopenhagen solidarisierte. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.02.2006.

10 Eine detaillierte Auflistung der EU-Politik enthält der 260 Seiten umfassende EU-Jahresbericht 2006 zur Menschenrechtsslage Dok. 5779/07 COHOM 9. Smith, Karen: Speaking with One Voice? European Union Co-ordination on Human Rights Issues at the United Nations, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 44, 2006, Nr. 1.

11 So u.a. in Iran, Usbekistan, China, Zimbabwe.

12 Z.B. gegenüber Afghanistan, Ägypten, Libanon, Philippinen, Paraguay.

13 Dok. 6233/07 PESC 106 FIN 50.

gung an Krisenmanagementoperationen, genutzt. Letztere gilt insbesondere in der nunmehr 30-jährigen Kooperation der EU mit den Ländern des südostasiatischen Staatenverbandes (ASEAN) als eine gelungene Vertiefung der Beziehungen und auch die Tatsache, dass offen Kritik an der Mißachtung der Menschenrechte in Burma während der Außenministertreffen in Anwesenheit des burmesischen Vertreters von den Europäern geübt werden kann, ist ein Novum, wobei auch die EU einen Strategiewechsel vorgenommen hat und Regierungsvertreter Burmas nicht mehr wie früher von solchen Treffen ausschließt,¹⁴ und darüber hinaus auch bilaterale Treffen nutzt, um ihre Belange deutlich zu machen.¹⁵ Auch im Falle der Türkei dient der politische Dialog dazu, den EU-Forderungen Nachdruck zu verleihen und kann gerade in Zeiten schwieriger bzw. teilweise ausgesetzter Beitrittsverhandlungen als Kompensationsforum genutzt werden für einen Partner, der außen- und sicherheitspolitisch durch seine Beteiligung an Operationen und den neuen Gefechtsverbänden für die GASP von Belang ist.¹⁶ Neben traditionellen Dialogtreffen etwa mit den wichtigsten Verbündeten und strategischen Partnern, die im Falle der EU mit Russland 2006/2007 allerdings zunehmend spannungsgeladen waren,¹⁷ offeriert die EU seit 2005 auch den zentralasiatischen Staaten entsprechende Angebote. Diese haben sich von anfänglich vereinzelt und eher inhaltsleeren, bilateralen Treffen der EU-Präsidentschaft mit den Außenministern Kasachstans, Kirgistans und Usbekistans¹⁸ unter deutschem Vorsitz 2007 in einen Gruppendialog (plus Tadschikistan, Turkmenistan) auf politischer Ebene verlagert, der nunmehr regelmäßig stattfinden soll.¹⁹ Er ist Ausdruck des seit dem 11. September 2001 gewachsenen Interesses an einer Region in unmittelbarer Nachbarschaft zu Afghanistan, die spätestens seit der Unterbrechung von Gaslieferungen durch Moskau eine für die Energiesicherheit Europas wichtige Rolle spielt und insofern weitere Aufmerksamkeit verdient. Allerdings handelt es sich hierbei um schwierige Gesprächspartner, die das europäische Verlangen nach Mitsprache an der Einhaltung von Menschenrechten und demokratischen Grundsätzen als Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten verstehen und diesem deshalb kritisch gegenüber stehen. So geriet man mit den geplanten Partnerschafts- und Kooperationsabkommen in Verzug und erließ einige Monate nach dem Massaker usbekischer Streitkräfte an Hunderten von Unbewaffneten im Mai 2005 restriktive Maßnahmen. Offensichtlich auf besonderes Drängen der deutschen Regierung,²⁰ die eine neue Zentralasienstrategie zum Markenzeichen ihrer Präsidentschaft erklärt hat,²¹ wurden die Sanktionen im November 2006 gelockert²² und die Einrichtung eines Menschenrechts-

14 Zu den Ergebnissen des Jubiläumsgipfels in Nürnberg, 3 Jahrzehnte nachdem ebenfalls die deutsche Präsidentschaft den Dialog initiiert hatte, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.03.2007.

15 So gab es 2006 immerhin zwei weitere bilaterale Dialogtermine.

16 Vgl. etwa die 2006 gefundene Rahmenübereinkunft zu einer Teilnahme der Türkei an EU-Krisenmanagementoperationen. Dok. 2006/482/PESC Abl. L 189 v. 12.07.2006.

17 Zu den Einzelheiten vgl. den entsprechenden Beitrag in diesem Band. Auch unter deutschem Vorsitz 2007 gelang es nicht, bestehende Konflikte auszuräumen. Im Gegenteil verschärfte sich die Meinungsverschiedenheiten in der EU, insbesondere zwischen alten und neuen Mitgliedern, über das Vorgehen gegenüber Moskau. Vgl. u.a. Kafsack, Hendrik: Wutausbruch in Brüssel, Beschwichtigung in Moskau. Alte gegen neue Mitglieder: Die EU streitet über den Umgang mit Russland, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.05.2007.

18 So Anna Matveeva: EU stakes in Central Asia, Paris 2006.

19 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.03.2007.

20 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.11.2006.

21 Punkt 47 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat v. 21./22.6.2007. Dok. 11177/07 COR 1 REV 1.

22 Gemeinsamer Standpunkt 2006/787/GASP Abl. L 318 vom 17.11.2006.

dialogs mit Usbekistan in Aussicht gestellt.²³ Europäische Bedenken gibt es auch an politischen Tendenzen in Kasachstan (Wahlergebnisse, Lage der Medien, Umgang mit Oppositionellen), die dem Bestreben des Landes entgegen stehen, 2009 den Vorsitz in der OSZE zu übernehmen, wobei die EU-Linie noch der Konsensfindung bedarf, inwieweit dieses usbekische Bestreben unterstützt werden soll.²⁴

Die Deklarationspolitik bleibt weiterhin ein beliebtes GASP-Instrument, mit dem schnell und präzise auf aktuelle Ereignisse reagiert werden kann. So kommentierte die EU regelmäßig die aus ihrer Sicht inakzeptable politische Situation in Weißrussland, würdigte öffentlich die Einrichtung des neuen UN-Menschenrechtsrates in Genf, bei dessen Mitgliederkomposition dann später allerdings EU-interne Unstimmigkeiten zutage traten²⁵ und äußerte sich mehr als einmal besorgt über die russische Innenpolitik.²⁶

Die Relevanz einer Stellungnahme zur politischen Lage in Nepal oder zur neuen Regierung auf den Salomonischen Inseln mag auf den ersten Blick für den europäischen Bürger als äußerst begrenzt wirken. Doch auch sie spiegelt den globalen Anspruch der EU auf Einflußnahme wider und gewinnt dann an Bedeutung, wenn sie als Teil eines umfassenderen Instrumentenmix²⁷ verstanden wird, in welchem politische Positionierung mit konkreten Maßnahmen der Hilfe oder des Entzugs einer Unterstützung (Konditionalisierung) durch die EU gepaart wird. Letztere erfolgt üblicherweise über das Instrument des gemeinsamen Standpunktes.²⁸ 2006 handelte es sich dabei sowohl um die ständige Fortschreibung bestehender Sanktionen entsprechend der politischen Lagebeurteilung der EU – etwa bezogen auf Liberia, die Elfenbeinküste, Zimbabwe, Weißrussland oder Moldau (hier gegen die einer Lösung des Transnistrienproblems entgegen stehenden Kreise) – als auch um neue Restriktionen etwa anlässlich der Eskalation der Gewalt in Libanon, die zu einem EU-Verbot von Waffenlieferungen führte. Weitere gemeinsame Standpunkte bezogen sich auf die Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus sowie auf die Rolle des Kriegsverbrechertribunals für das ehemalige Jugoslawien, dessen Akzeptanz seitens der dortigen Staaten von der EU kontinuierlich eingefordert wurde und als Bedingung für deren weitere Annäherung an die EU im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) gilt.²⁹ Da sich Serbien nach europäischem Verständnis der von Brüssel verlangten uneingeschränkten Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof widersetzte, wurden die Verhandlungen über ein entsprechendes Abkommen im Mai 2006 unterbrochen³⁰ und

23 Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP. Dok. 6992/1/07 REV 1 PESC 243 FIN 99 PE 59, S. 82ff.

24 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.01.2007.

25 So die Berichterstattung in der Presse, wonach es unter deutschen Vorsitz Meinungsverschiedenheiten gab, wie lange der gemeinsame EU-Vorschlag für Slowenien gegen eine Kandidatur von Weißrussland aufrechterhalten werden sollte oder das von einigen EU-Ländern dann favorisierte und schließlich mehrheitlich gewählte Bosnien-Herzegowina unterstützt werden sollte. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.05.2007.

26 So auch im politischen Dialog der EU-Troika mit dem russischen Außenminister angesprochen. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.04.2007.

27 Ausführlicher hierzu zu einzelnen Ländern und Regionen. Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP. Dok. 6992/1/07 REV 1 PESC 243 FIN 99 PE 59.

28 Eine detaillierte Auflistung enthält: Ratsdokument 6233/07 PESC 106 FIN 50 (GASP-Instrumente (Rechtsakte, Erklärungen, Demarchen, Berichte der Missionsleiter und Treffen im Rahmen des politischen Dialogs).

29 Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP. Dok. 6992/1/07 REV 1 PESC 243 FIN 99 PE 59, S. 59ff.

30 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.05.2006.

stehen unter deutschen Vorsitz zur Überprüfung an, wobei einer von Spanien, Italien und offensichtlich den osteuropäischen Staaten gebildeten Gruppe von Befürwortern gewichtige EU-Länder wie Frankreich und Großbritannien entgegenstehen.³¹

Für die Lagebeurteilung der EU spielen die gemeinsamen Berichte der Missionschefs aus Drittländern eine wichtige Rolle. In den mehr als 300 Übermittlungen fällt eine besondere Berichtsdichte aus Kuba, Nordkorea, Mauretanien, Sri Lanka, Usbekistan, Vietnam und Zimbabwe auf, die allerdings im Falle Kubas eine 2006 in Aussicht genommene Überprüfung des bestehenden gemeinsamen Standpunktes nicht einer Lösung zuführte. Zu unterschiedlich scheinen die Positionen einer harten Gangart³² und einer insbesondere von Spanien befürworteten Öffnung zu sein, die sich etwa an der Art und Weise ablesen läßt, ob und wie hochrangige europäische Politiker nach Kuba reisen und dort das Gespräch mit Oppositionellen suchen oder in den Kontakten mit der Regierung auf Menschenrechtsfragen eingehen.³³

Übersicht zu den GASP-Aktivitäten im Jahr 2006

Gemeinsame Aktionen, einschl. Folgebeschlüsse zur Durchführung	65
Gemeinsame Standpunkte, einschl. Folgebeschlüsse zur Durchführung	29
Abkommen mit Drittstaaten (gem. Art. 24 EUV)	16
Sonstige Beschlüsse und Verordnungen des Rates	5
Erklärungen	148
Demarchen	463 ³⁴
Politischer Dialog	154
Gemeinsame Berichte der Missionschefs der Mitgliedstaaten aus Drittländern	318

Quellen: Ratsdokument 6233/07 PESC 106 FIN 50 (GASP-Instrumente (Rechtsakte, Erklärungen, Demarchen, Berichte der Missionsleiter und Treffen im Rahmen des politischen Dialogs).

Gemeinsame Aktionen decken mit insgesamt 65 Einzelmaßnahmen mehr als die Hälfte der 115 GASP-Rechtsakte ab (neben den gemeinsamen Standpunkten und sonstigen Beschlüssen des Rates), ergänzt um die diversen Abkommen der EU mit Drittstaaten, die entweder die Einzelheiten des zivilen und/oder militärischen Krisenmanagements³⁵ mit dem Empfängerstaat oder die Teilnahme von Nicht-EU-Ländern an gemeinsamen Operationen

31 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01.02.2007.

32 Die etwa Tschechien zugeschrieben wird.

33 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.04.2007.

34 Die Gesamtzahl ist vermutlich noch höher, da in einigen Fällen eine unbestimmte Anzahl von Demarchen für einen bestimmten Zeitraum angegeben wurde.

35 Siehe hierzu den Beitrag zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in diesem Band.

regeln. Die Einsatzgebiete der EU auf dem westlichen Balkan und im Nahen Osten spiegeln die traditionellen regionalen Prioritäten der EU wider; doch zeigen die 2006 durchgeführte Überwachungsmission der Friedensvereinbarung zwischen der Regierung und den Rebellen in der Provinz Aceh/Indonesien, die Unterstützung der Mission der Afrikanischen Union in der Region Darfur/Sudan und die in der Demokratischen Republik Kongo etablierte Mission zur Stärkung der Polizei wie die europäische Militärpräsenz bei den dortigen Präsidentschaftswahlen, dass die Nachfrage nach europäischen Einsätzen auch anderswo wächst. Der EU-27 dürften hier schwierige Diskussionen bevorstehen, denkt man etwa an das deutliche Plädoyer der neuen französischen Regierung Sarkozy für mehr europäische Präsenz in Afrika, das Presseberichten zufolge 2007 bereits zu konkreten Überlegungen in GASP-Gremien führte, sich aber nach Ansicht des deutschen Vorsitzes und anderer Partner, noch nicht für eine Behandlung durch die Außenminister eignete,³⁶ und den Kontroversen über Art und Ausmaß einer deutschen Beteiligung an internationalen Einsätzen im Jahr 2006 (Kongo, Libanon).

Neben diesen von ihrer personellen wie materiellen Ausstattung anspruchvollsten Krisenmanagementoperationen kommt das Instrument der Gemeinsamen Aktion regelmäßig bei zahlreichen Einzelmaßnahmen im Bereich der Nichtverbreitung und Abrüstung zum Einsatz. So unterstützte die EU Projekte der Internationalen Atomenergieagentur zum besseren Schutz empfindlicher Materialien und zur Bekämpfung des illegalen Nuklearhandels in der Balkan- und Mittelmeerregion, in Afrika und Zentralasien und finanzierte Workshops u.a. in Lateinamerika und im asiatisch-pazifischen Raum zur „Schärfung des Bewußtseins“ für die Verpflichtungen, die Unterzeichner des Übereinkommens zum Verbot chemischer Waffen eingegangen sind.³⁷

Schließlich entfällt ein Großteil der gemeinsamen Aktionen auf ein von der EU-27 selbst – und zu Recht – als „schlagkräftiges Beispiel“³⁸ für mehr Präsenz, Sichtbarkeit und Kohärenz der GASP bezeichnetes Instrument: die Sonderbeauftragten. 2006 hatte die EU 9 Sonderbeauftragte im Einsatz (Afghanistan; Bosnien-Herzegowina; Mazedonien; Region der Großen Seen in Afrika, Nahost-Friedensprozess; Moldau, Südkaukasus; Zentralasien, Sudan), deren Mandate, Mittelausstattung und Einsatzgebiet³⁹ individuell vom Rat beschlossen werden und einer regelmäßigen Überwachung und Überprüfung seitens des Hohen Vertreters für die GASP sowie des PSK unterliegen. Ihre Wirkungsmöglichkeiten hängen in starkem Maße von der politischen Lage „vor Ort“ ab und wurden wie etwa im Falle des Sonderbeauftragten für den Nahostkonflikt, Otte, 2006 durch den Umstand beeinträchtigt, dass sich die EU eine Kontaktsperre mit der palästinensischen Regierung nach dem Wahlsieg der radikalislamischen Hamas auferlegt hatte. Möglicherweise wurde seine Arbeit auch durch EU-interne Unstimmigkeiten erschwert, wo deutlich israelkritische Äußerungen der finnischen Präsidentschaft zur Libanonkrise von anderen Partnern, etwa der deutschen Regierung, als nicht hilfreich angesehen wurden.⁴⁰ Eine wichtige Rolle spielt

36 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.06.2007.

37 Ausführlicher: Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP. Dok. 6992/1/07 REV 1 PESC 243 FIN 99 PE 59, S. 45ff.

38 Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP. Dok. 6992/1/07 REV 1 PESC 243 FIN 99 PE 59, S. 34.

39 Üblicherweise, jedoch nicht zwingend wie das Mandat des Sonderbeauftragten für Zentralasien belegt, sind die Sonderbeauftragten „vor Ort“ mit einem eigenen Büro und Arbeitsstab präsent.

40 Bacia, Horst: Die wichtigste Entscheidung seit Jahren. Die EU wird zu einem Hauptakteur im Nahen Osten. Neue Aufträge für Solana, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 04.09.2006.

selbstverständlich die Qualität der Arbeit des Sonderbeauftragten, die im Falle von deren Unzufriedenheit zu einer Nichtverlängerung bzw. Neubesetzung des Mandats führen kann, wie etwa im Falle des Sonderbeauftragten der EU für Bosnien-Herzegowina, wo der Amtsinhaber allerdings bereits selbst für die Beendigung seines Mandates sorgte.⁴¹ Für 2006/2007 wurde nicht nur die Arbeit der Sonderbeauftragten in ihrem Einsatzgebiet positiv bewertet, sondern ihnen auch eine wichtige Rolle für schnelle interne GASP-Informations- und Entscheidungswege und ein Mehr an Kohärenz attestiert. Schließlich haben sie wichtige Informationspflichten gegenüber dem Europäischen Parlament übernommen, wo sie auf Anregung des Hohen Vertreters elf Mal auf Ausschussebene an Sitzungen teilnahmen.⁴²

Im Vergleich zu den Vorjahren hat sich die Schlagkraft der GASP auch durch eine bessere finanzielle Ausstattung erhöht. Waren es 2005 lediglich etwas mehr als 60 Mio Euro, so wurden für 2006 EU-Haushaltsmittel in Höhe von 103 Mio. Euro speziell für die GASP bereitgestellt und auch ausgegeben. Den mit Abstand größten Betrag (75 Prozent der gesamten Mittel) verschlangen hierbei die zivilen Krisenmanagementoperationen, gefolgt von den gemeinsamen Aktionen im Kampf der EU gegen Massenvernichtungswaffen (12 Prozent) und den Ausgaben für die Sonderbeauftragten (11 Prozent). Die für 2007 in Aussicht genommene Steigerung um 60 Prozent auf knapp 160 Mio Euro nimmt sich auf den ersten Blick beträchtlich aus; doch wird selbst sie die wachsende Nachfrage allein vermutlich nicht decken können, denkt man etwa an die für 2007 in Aussicht genommenen zivilen Operationen in Kosovo oder an die geplante Polizeimission in Afghanistan.⁴³

Ausblick

„Die EU sitzt heute überall mit am Tisch“ – zweifellos mit einer besseren institutionellen, personellen und finanziellen Ausstattung als früher – und doch bleibt sie für Außenstehende häufig ein „merkwürdiges Tier“.⁴⁴ Dies zu ändern und Funktionsdefizite zu beheben, war die Grundidee des Verfassungsvertrages von 2004.⁴⁵ Sie rückte mit der Ablehnung des Textes durch die Referenden in den Niederlanden und in Frankreich in den Hintergrund und läßt seither lediglich Raum für einzelne Anpassungen in der GASP-Praxis unterhalb der Schwelle von Vertragsänderungen. Als eine der bedeutendsten Neuerungen, weil kohärenzbildend, gilt dabei der mit einem Doppelhut ausgestattete, d.h. sowohl als Leiter der EU-Kommissionsdelegation wie als Sonderbeauftragter der GASP agierende Sprecher der EU in Skopje/Mazedonien. Dieser die Ressourcen der EU besser bündelnde Ansatz ist auch für eine noch zu errichtende Vertretung der EU bei der Afrikanischen Union in Addis Abeba im Gespräch.⁴⁶

41 It. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.01.2007, gab es insbesondere in London und Washington Widerstand gegen eine Mandaterneuerung für Schwarz-Schilling.

42 Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP. Dok. 6992/1/07 REV 1 PESC 243 FIN 99 PE 59, S. 36.

43 Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP. Dok. 6992/1/07 REV 1 PESC 243 FIN 99 PE 59, S. 37ff.

44 So der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 16.05.2007.

45 Regelsberger, Elfriede: Mehr Sichtbarkeit, Kohärenz und Effizienz für die GASP. Chancen und Risiken im neuen Verfassungsvertrag, in: Jopp, Mathias/Matl, Saskia (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005, S. 323-342. Punkt 3, Anlage 1 Entwurf des Mandats für die Regierungskonferenz. Schlußfolgerungen des Vorsitzes Dok. 11177/07 CONCL 2.

46 Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP. Dok. 6992/1/07 REV 1 PESC 243 FIN 99 PE 59, S. 36.

Die mit dem Europäischen Rat von Brüssel im Juni 2007 erzielte Neuauflage einer Vertragsreform eröffnet hingegen wieder die Perspektive tiefgreifenderer Veränderungen. Nach offizieller Lesart ist es der deutschen Präsidentschaft, unterstützt von jenen Partnern, die die Substanz des alten und nun nicht mehr als Verfassungsvertrag bezeichneten Textes bewahren wollten, gelungen, die früheren Vorschläge zur GASP und ESVP weitestgehend zu retten. Abstriche mussten allenfalls an der Bezeichnung des früheren Außenministers der Union gemacht werden, der nunmehr in den bereits bekannten „Hohen Vertreter“ – und das ist das Novum – „der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ umbenannt wird.⁴⁷ Sie basierten auf massiven Einwänden der britischen Regierung, unterstützt von Polen, den Niederlanden und Tschechien,⁴⁸ und galten als ein Mosaikstein in dem allgemeinen Bestreben all jener Länder, die sämtliche Elemente, die auf eine Staatlichkeit der EU hindeuten, aus dem Vertragstext eliminieren wollten. In diese Sichtweise passen auch jene neuen Formulierungen, die als Erklärung der im Juli 2007 beginnenden Regierungskonferenz angenommen werden sollen, die darauf Bezug nehmen, dass die GASP ausdrücklich nicht die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für deren Außenpolitikformulierung und -darstellung berührt und weiterhin das Primat der Einstimmigkeit in der GASP gilt.⁴⁹ Nimmt man den ausdrücklichen Hinweis der Schlußfolgerungen hinzu, wonach die GASP künftig vom Hohen Vertreter und den Mitgliedstaaten durchgeführt wird, kann man sich nicht ganz des Eindrucks erwehren, dass es bei der Regierungskonferenz nicht doch noch zu Neuformulierungen am Bestehenden kommt, und der Hinweis auf die Ausschließlichkeit der Übereinkunft des Europäischen Rates vom Juni 2007 zu optimistisch klingt, bedenkt man, dass eben diesem Europäischen Rat auch die Gesamtverantwortung für die weiteren Verhandlungen obliegt.

Weiterführende Literatur

CFSP Forum 2003ff. über <http://www.fornet.info>.

Regelsberger, Elfriede: The EU as an Actor in Foreign and Security Policy: Some Key Features of CFSP in an Historical Perspective, in: CFSP Forum Jg. 5. Nr. 4 Juli 2007, S. 1-7.

Duke, Simon/Vanhoonacker, Sophie: Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice, in: European Foreign Affairs Review 2006, Nr. 11.

Juncos, Ana/Pomorska, Karolina: Playing the Brussels game: Strategic socialisation in the CFSP Council Working Groups, European online Papers Vol. 10.

47 Punkt 3, Anlage 1 Entwurf des Mandats für die Regierungskonferenz. Schlußfolgerungen des Vorsitzes Dok. 11177/07 CONCL 2.

48 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.05./03.05./11.05.2007.

49 Punkt 8 der Anlage 1 zu Anlage 1 Entwurf des Mandats für die Regierungskonferenz. Schlußfolgerungen des Vorsitzes Dok. 11177/07 CONCL 2.