

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Elfriede Regelsberger

Die Attraktivität der GASP ist sowohl für die daran beteiligten Regierungen wie für die Mehrzahl der Adressaten der EU-Politik und Drittstaaten – wie die mehr als einhundert Treffen im Rahmen der politischen Dialoge belegen¹ – ungebrochen. Die Erweiterung der EU von 15 auf 25 Mitgliedstaaten im Jahr 2004 hat die Konsensfindung offensichtlich nicht erschwert, was auch damit zusammenhängen mag, dass etliche der „Neuen“ sich auf bestimmte außenpolitische Prioritäten konzentrieren und einen Großteil der GASP-Agenda als Teil des Mainstream-Denkens einfach „absegnen“. Dennoch scheint das Anwachsen des Teilnehmerkreises die Bildung informeller, vertraulicherer kleiner Zirkel zu fördern, deren Existenz solange nicht problematisch erscheint, als dort Vorklärungen stattfinden, die die spätere Diskussion und die Herausbildung einer gemeinsamen Linie beschleunigen helfen. Sehr viel kritischer und ablehnender stehen diejenigen hingegen solchen Kerngruppen/Direktorien gegenüber, die in einer bestimmten Frage die Meinungsführerschaft reklamieren und ihre vorab definierte Position als GASP *acquis* verstanden wissen wollen. In ein solches Dilemma scheint sich die EU in der Iranpolitik² hinein zu bewegen, wo die seit 2003 in der Sache erfolgreiche Führungsrolle der EU-3 (Großbritannien, Frankreich, Deutschland)³ trotz der Scharnierfunktion des Hohen Vertreters für die GASP, Javier Solana, im Kreis der 25 zunehmend als (zu) dominant empfunden wird. Dies könnte sich allerdings dann ändern, wenn die Regierung in Teheran auf das im Sommer 2006 maßgeblich von den EU-3 in Absprache mit den Vereinigten Staaten, Russland und China ausgearbeitete umfassende Angebotspaket eingehen sollte,⁴ weil dann, zumindest teilweise, eine Präsenz der EU-Organe erforderlich würde.

Themenschwerpunkte und Instrumente

Wie die knapp 130 Rechtsakte und die Vielzahl weiterer diplomatischer Instrumente belegen, ist die EU über GASP und ESVP fest als internationaler Akteur etabliert.⁵ Gleichwohl erweist sich der enge finanzielle Rahmen der GASP – für 2005 standen lediglich 62 Mio. Euro zur Verfügung, was etwa den jährlichen Reinigungskosten für die EU-Gebäude entspricht – als Hemmschuh und macht wegen des erforderlichen Rückgriffs auf Gelder aus dem Gemeinschaftshaushalt, deren Verwaltung in den Händen der Kommission liegt, und den nationalen Budgets langwierige Abstimmungsprozesse erforderlich. Nicht zuletzt das stete Warnen des Hohen Vertreters für die GASP vor einer zu geringen Mittelausstattung

1 Details hierzu, in: Annex IV Dok. 7874/06 PESC 287 FIN 111.

2 Oliver Thränert: Der Fall Iran im VN-Sicherheitsrat? In: SWP-Aktuell 5, Januar 2006.

3 Christoph Schwegmann: Kontaktgruppen und EU-3-Verhandlungen, in: SWP-Aktuell 62, Dezember 2005.

4 Presseberichten zufolge enthält das Paket auch die Wiederaufnahme von Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen mit der EU. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 08.06.2006.

5 Ausführlich: Annual Report from the Council to the European Parliament on the main aspects and basic choices of CFSP, including the financial implications for the general budget of the European Communities, Dok. 10314/06PESC 562 FIN 234 PE 192.

einer immer operativeren GASP hat dazu geführt, dass die finanzielle Vorausschau 2007 – 2013 einen kontinuierlichen Anstieg der Ausgaben von 150 auf 340 Mio. Euro enthält und bereits 2006 mit einer mehr als dreißigprozentigen Steigerung im Vergleich zu 2005 zu rechnen ist.⁶

Das vorrangige Interesse galt auch 2005 entsprechend der von den 25 in der Europäischen Sicherheitsstrategie selbst definierten Prioritätensetzung den Entwicklungen in der europäischen Nachbarschaft und insbesondere auf dem Westlichen Balkan.⁷ Die seit Jahren intensive und allgemein als erfolgreich geltende Politik der EU im Nahen Osten⁸ musste nach dem Wahlsieg der Hamas grundlegend überdacht werden. Zwar bescheinigte man, dass die palästinensischen Wahlen nach westlichem Verständnis frei und demokratisch vonstatten gegangen waren; doch verlangte die EU von der neuen radikalislamischen Führung zunächst politische Zugeständnisse (Gewaltverzicht, Anerkennung des Existenzrechts Israels, Fortsetzung der Roadmap auf der Basis des bisher Erreichten) vor einer direkten Kontaktnahme und reduzierte ihre beträchtlichen Hilfszahlungen auf ein Minimum zur Sicherung der Grundbedürfnisse der palästinensischen Bevölkerung.

Übersicht zu den GASP-Aktivitäten im Jahr 2005

Gemeinsame Aktionen	39
Beschlüsse zur Umsetzung/Durchführung gemeinsamer Aktionen	3
Gemeinsame Standpunkte	21
Beschlüsse zur Durchführung gemeinsamer Standpunkte	8
Abkommen mit Drittstaaten (gem. Art. 24 EUV)	15
Beschlüsse des PSK zur ESVP	13
Sonstige Beschlüsse des Rates zur ESVP	5
Sonstige Beschlüsse und Verordnungen des Rates	10
Erklärungen	153
Demarchen	292
Politischer Dialog	134
Gemeinsame Berichte der Missionschefs der Mitgliedstaaten aus Drittländern	258

Quellen: Ratsdokument 7874/06 PESC 287 FIN 111 (GASP-Instrumente (Rechtsakte, Erklärungen, Demarchen, Berichte der Missionsleiter und Treffen im Rahmen des politischen Dialogs)); Bulletin EU 1-12 (2005).

Der als Jubiläumsgipfel im November 2005 in Barcelona konzipierte Höhepunkt der zehnjährigen Euro-Mediterranen Partnerschaft blieb wie schon in früheren Jahren nicht unbeeinflusst von den Divergenzen der Konfliktparteien im Nahen Osten. So wurde aus der ursprünglich gedachten gemeinsamen Erklärung zur „Vision für die Zukunft“ eine bescheidene Erklärung der britischen Präsidentschaft, weil sich Israel und die arabischen Staaten nicht auf einen gemeinsamen Text einigen konnten. Auch die Verabschiedung eines Verhaltenskodexes zur Bekämpfung des Terrorismus bedurfte langwieriger Verhandlungen

6 Annegret Bendiek/Hannah Whitney-Steele: The Financing of the EU's Common Foreign and Security Policy, SWP Comments 16, June 2006.

7 Siehe zur EU-Politik im Detail die entsprechenden Beiträge in diesem Band.

8 Nathalie Tocci: Has the EU Promoted Democracy in Palestine...and Does It Still? In: CFSP Forum 2(2006), S. 7-10.

und drohte an den unterschiedlichen Interpretationen der israelischen und insbesondere der syrischen Seite zu scheitern. Aber auch zwischen den Europäern und den 10 Mittelmeeranrainern mangelte es nicht an Divergenzen. Die von der EU eingeforderte stärkere Politisierung der Beziehungen und die Konditionierung der EU-Gelder an die Einhaltung der Menschenrechte, an Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den Empfängerländern fiel nicht immer auf Gegenliebe und führte dazu, dass der Großteil der arabischen Länder bei dem Gipfel nicht mit den Spitzen ihrer Regierungen vertreten war.⁹

Liste der gemeinsamen Aktionen im Jahr 2005 (gesamt: 39)

Gegenstand	Datum	Bezeichnung	Fundstelle
Afghanistan: Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU für Afghanistan	02.02.2005 28.07.2005	05/95/GASP 05/585/GASP	L 31 (04.02.2005) L 199 (29.07.2005)
ESVP: Änderung der Gemeinsamen Aktion 04/789/GASP zur Verlängerung der Polizeimission der EU in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (EUPOL PROXIMA)	17.02.2005	05/142/GASP	L 48 (19.02.2005)
Änderung der Gemeinsamen Aktion 02/210/GASP über die Polizeimission der EU in Bosnien und Herzegowina (EUPM)	17.02.2005	05/143/GASP	L 48 (19.02.2005)
Integrierte Mission der EU zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit im Irak (EUJUST LEX)	07.03.2005	05/190/GASP	L 62 (09.03.2005)
Beratungs- und Unterstützungsmission der EU im Zusammenhang mit der Reform des Sicherheitssektors in der Demokratischen Republik Kongo (EUSEC DR CONGO)	02.05.2005	05/355/GASP	L 112 (03.05.2005)
Errichtung eines Europäischen Sicherheits- und Verteidigungskollegs (ESVK)	18.07.2005	05/575/GASP	L 194 (26.07.2005)
Beobachtermission der EU in Aceh (Indonesien) (AMM)	09.09.2005	05/643/GASP	L 234 (10.09.2005)
Polizeimission der EU für die Palästinensischen Gebiete (EUPOL COPPS)	14.11.2005	05/797/GASP	L 300 (17.11.2005)
Verlängerung und Änderung des Mandats der Überwachungsmission der EU (EUMM)	21.11.2005	05/807/GASP	L 303 (22.11.2005)
Änderung und Verlängerung der Gemeinsamen Aktion 04/847/GASP zur Polizeimission der EU in Kinshasa (DRK) betreffend die Integrierte Polizeieinheit (EUPOL KINSHASA)	21.11.2005	05/822/GASP	L 305 (24.11.2005)

⁹ Frankfurter Allgemeine Zeitung v.28.11. und 29.11.2005. Eduard Soler i Lecha: Barcelona + 10: Cleavages and Alliances, in: CFSP Forum 2 (2006), S.1-4.

Polizeimission der EU in Bosnien und Herzegowina (EUPM)	24.11.2005	05/824/GASP	L 307 (25.11.2005)
Einsetzung einer Gruppe von EU-Polizeiberatern in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (EUPAT)	24.11.2005	05/826/GASP	L 307 (25.11.2005)
Änderung der Gemeinsamen Aktion 05/355/GASP betreffend die Beratungs- und Unterstützungsmission der EU im Zusammenhang mit der Reform des Sicherheitssektors in der Demokratischen Republik Kongo (EUSEC DR CONGO) in Bezug auf die Einleitung eines Projekts für technische Unterstützung bei der Verbesserung der Zahlungskette des Verteidigungsministeriums der DR Kongo	01.12.2005	05/868/GASP	L 318 (06.12.2005)
Einrichtung einer Mission der EU zur Unterstützung des Grenzschutzes am Grenzübergang Rafah (EU BAM RAFAH)	12.12.2005	05/889/GASP	L 327 (14.12.2005) (und Berichtigung (L 5 (10.01.2006)))
Friedensprozess im Nahen Osten:			
Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU für den Nahost-Friedensprozess	02.02.2005 28.07.2005	05/99/GASP 05/587/GASP	L 31 (04.02.2005) L 199 (29.07.2005)
Änderung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU für den Nahost-Friedensprozess	14.11.2005	05/796/GASP	L 300 (17.11.2005)
Moldau:			
Ernennung eines Sonderbeauftragten der EU für die Republik Moldau	23.03.2005	05/265/GASP	L 81 (30.03.2005)
Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU für die Republik Moldau	28.07.2005	05/584/GASP	L 199 (29.07.2005)
Änderung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU für die Republik Moldau	07.11.2005	05/776/GASP	L 292 (08.11.2005)
Nichtverbreitung von Kernwaffen:			
Unterstützung der Tätigkeiten der IAEA in den Bereichen nukleare Sicherheit und Verifikation im Rahmen der Umsetzung der Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen	18.07.2005	05/574/GASP	L 193 (23.07.2005)
Unterstützung der Maßnahmen der OVCW im Rahmen der Umsetzung der Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen	12.12.2005	05/913/GASP	L 331 (12.12.2005)
Region der Großen Seen:			
Änderung und Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU für die afrikanische Region der Großen Seen	02.02.2005 28.07.2005	05/96/GASP 05/586/GASP	L 31 (04.02.2005) L 199 (29.07.2005)

Sudan: Ernennung eines Sonderbeauftragten der EU für die Republik Sudan	18.07.2005	05/556/GASP	L 188 (20.07.2005)
Zivil-militärische Unterstützungsaktion der EU für die Mission der Afrikanischen Union in der Region Darfur in Sudan	18.07.2005	05/557/GASP	L 188 (20.07.2005)
Durchführung der Gemeinsamen Aktion 05/556/GASP zur Ernennung eines Sonderbeauftragten der EU für die Republik Sudan	21.11.2005	05/805/GASP	L 303 (22.11.2005)
Südkaukasus: Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU für den Südkaukasus	02.02.2005	05/100/GASP	L 31 (04.02.2005)
Änderung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU für den Südkaukasus	26.04.2005	05/330/GASP	L 106 (27.04.2005)
weiterer Beitrag der EU zum Konfliktbeilegungsprozess in Georgien/Südossetien	18.07.2005	05/561/GASP	L 189 (21.07.2005)
Änderung und Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU für den Südkaukasus	28.07.2005	05/582/GASP	L 199 (29.07.2005)
Westlicher Balkan: Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU in Bosnien und Herzegowina	02.02.2005 28.07.2005	05/97/GASP 05/583/GASP	L 31 (04.02.2005) L 199 (29.07.2005)
Verlängerung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien	02.02.2005 28.07.2005	05/98/GASP 05/589/GASP	L 31 (04.02.2005) L 199 (29.07.2005)
Ernennung des Sonderbeauftragten der EU in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 05/589/GASP	17.10.2005	05/724/GASP	L 272 (18.10.2005)
Änderung des Mandats des Sonderbeauftragten der EU in Bosnien und Herzegowina	24.11.2005	05/825/GASP	L 307 (25.11.2005) (und Berichtigung (L 349 (31.12.2005)))
Zentralasien: Ernennung des Sonderbeauftragten der EU für Zentralasien	28.07.2005	05/588/GASP	L 199 (29.07.2005)

Quelle: Generalsekretariat des Rates, Brüssel, 28. März 2006.

Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus, dessen Kernelemente in einer vom Europäischen Rat im Dezember 2005 verabschiedeten Strategie enthalten sind, zählt ebenfalls zu den wichtigen Aufgaben, die weiterhin eine enge Absprache mit anderen Partnern erfordern und in internationale Foren eingebettet werden. Gleichzeitig wächst gerade bei diesem Thema, aber auch bei einer wirkungsvollen EU-Strategie im Kampf gegen das organisierte Verbrechen und den internationalen Drogenhandel oder bei der Sicherung der EU-Außengrenzen und wachsenden Migrationsströmen in die EU der EU-interne Abstim-

mungsbedarf. Die zunehmende Verschränkung von innerer und äußerer Sicherheit und eine damit teilweise einhergehende Konkurrenz zwischen den traditionell für außenpolitische Belange Verantwortlichen und den mehr und mehr das internationale Parkett betretenden Akteuren der dritten Säule,¹⁰ bedarf hierbei besonderer Aufmerksamkeit.

Typisch für das Agieren der 25 bei der Terrorismusbekämpfung ist neben der Verabschiedung und ständigen Adaption gemeinsamer Standpunkte¹¹ auch eine intensive Demarchenpolitik, mit der für die Zustimmung von Drittstaaten für UN-Resolutionen geworben wird.¹² Gleiches gilt für die seit Jahren andauernden Bemühungen der 25, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen wie kleiner und leichter Waffen einzudämmen. Große Fortschritte wurden 2005 nach eigenem Bekunden der 25 ferner bei der Neuformulierung des Verhaltenskodexes für Waffenexporte aus der EU erreicht,¹³ wenngleich die zunächst angekündigte Verrechtlichung in Form eines gemeinsamen Standpunktes 2006 noch aussteht.

Wie in den Vorjahren kann und will sich die EU auch nicht einem verstärkten Engagement in anderen Regionen der Welt entziehen. Dies gilt in wachsendem Maße für den afrikanischen Kontinent, der vom Europäischen Rat im Dezember 2005 zum strategischen Partner erhoben wurde¹⁴ und dessen eigene Fähigkeiten zur Konfliktprevention und zum Krisenmanagement gestärkt werden sollen. Zugleich bleibt die EU gefordert, mit einem gezielten Einsatz ihres vielfältigen Instrumentariums selbst Einfluss auf die Geschehnisse vor Ort zu nehmen. Diese können so unterschiedliche Formen annehmen wie GASP-Erklärungen zur politischen Lage im Sudan oder in Eritrea, vertrauliche diplomatische Demarchen, in denen über die jeweilige EU-Präsidentschaft Missstände in einzelnen Staaten kritisiert werden (etwa der Einsatz von Kindersoldaten in Uganda) oder Sanktionsbeschlüsse über das Instrument des gemeinsamen Standpunktes, um das europäische Missfallen, etwa gegenüber der Regierung in Zimbabwe, zu untermauern. Spätestens seit der Operation Artemis in der Demokratischen Republik Kongo im Jahr 2003 kann auch eine militärische Präsenz der EU als ein unverzichtbares Mittel zur Befriedung der Lage gelten, das allerdings – wie der neuerliche Militäreinsatz im Kongo 2006 zur Überwachung der Wahlen gezeigt hat – GASP-intern einer langen und spannungsgeladenen Beschlussfassung bedurfte.¹⁵

10 Exemplarisch die während des britischen und österreichischen Vorsitzes 2005/2006 auf den Weg gebrachten Initiativen wie die Strategie für die externe Dimension der JI-Politik: Freiheit, Sicherheit und Recht im globalen Maßstab. Dok. 15446/05 JAI 488 RELAX 741.

11 Siehe die entsprechende Auflistung in diesem Beitrag.

12 So 2005 etwa mit Blick auf eine breite Basis für die UN-Sicherheitsratsresolution 1540. Annexe III Dok. 7874/06 PESC 287 FIN 111.

13 Annual Report from the Council to the European Parliament on the main aspects and basic choices of CFSP, including the financial implications for the general budget of the European Communities, Dok. 10314/06PESC 562 FIN 234 PE 192, S.26ff.

14 Ebda., S. 96ff.

15 Besonders in der deutschen Presse wurde immer wieder auf die Meinungsverschiedenheiten zwischen dem deutschen Verteidigungsminister und dem Hohen Vertreter für die GASP hingewiesen. Vgl. u.a. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 16.03. und 17.03.2006.

Liste der Gemeinsamen Standpunkte im Jahr 2005 (gesamt: 21)

Gegenstand	Datum	Bezeichnung	Fundstelle
Afrika: Verhinderung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten in Afrika sowie Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 04/85/GASP	12.04.2005	05/304/GASP	L 97 (15.04.2005)
Angola/Nigeria/Region der Großen Seen: Aufhebung der Gemeinsamen Standpunkte 02/401/GASP zu Nigeria, 02/495/GASP zu Angola, 02/830/GASP zu Ruanda und 03/319/GASP zum Waffenstillstandsabkommen von Lusaka und Friedensprozess in der Demokratischen Republik Kongo	31.01.2005	05/82/GASP	L 29 (02.02.2005)
Bekämpfung des Terrorismus: Aktualisierung des Gemeinsamen Standpunkts 01/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 04/500/GASP	14.03.2005	05/220/GASP	L 69 (16.03.2005)
Aktualisierung des Gemeinsamen Standpunkts 01/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 05/220/GASP	06.06.2005	05/427/GASP	L 144 (08.06.2005)
Aktualisierung des Gemeinsamen Standpunkts 01/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 05/427/GASP	17.10.2005	05/725/GASP	L 272 (18.10.2005)
Aktualisierung des Gemeinsamen Standpunkts 01/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 05/725/GASP	29.11.2005	05/847/GASP	L 314 (30.11.2005)
Aktualisierung des Gemeinsamen Standpunkts 01/931/GASP über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 05/847/GASP	21.12.2005	05/936/GASP	L 340 (23.12.2005)
Birma: Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 04/423/GASP zur Verlängerung der restriktiven Maßnahmen gegen Birma/Myanmar	21.02.2005	05/149/GASP	L 49 (22.02.2005)
Verlängerung und Änderung der restriktiven Maßnahmen gegen Birma/Myanmar und Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 04/423/GASP	28.04.2005	05/340/GASP	L 108 (29.04.2005)
Friedensprozess im Nahen Osten: Vorübergehende Aufnahme bestimmter Palästinenser in Mitgliedstaaten der Europäischen Union	14.11.2005	05/793/GASP	L 299 (16.11.2005)
spezifische restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen, die der Beteiligung an der Ermordung des ehemaligen libanesischen Ministerpräsidenten Rafiq Hariri verdächtig sind	12.12.2005	05/888/GASP	L 327 (14.12.2005)
Moldau: Verlängerung und Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 04/179/GASP betreffend restriktive Maßnahmen gegen die Führung der transnistrischen Region der Republik Moldau	21.02.2005	05/147/GASP	L 49 (22.02.2005)

Nichtverbreitung von Kernwaffen: im Jahr 2005 vorgesehene Überprüfungs-konferenz der Vertragsparteien des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen	25.04.2005	05/329/GASP	L 106 (27.04.2005)
Region der Großen Seen: restriktive Maßnahmen gegen die Demokratische Republik Kongo und Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 02/829/GASP	13.06.2005	05/440/GASP	L 152 (15.06.2005)
Simbabwe: Verlängerung des Gemeinsamen Standpunkts 04/161/GASP zur Verlängerung der restriktiven Maßnahmen gegen Simbabwe	21.02.2005	05/146/GASP	L 49 (22.02.2005)
Sudan: restriktive Maßnahmen gegen Sudan und Aufhebung des Gemeinsamen Standpunkts 04/31/GASP	30.05.2005	05/411/GASP	L 139 (02.06.2005)
Usbekistan: restriktive Maßnahmen gegen Usbekistan	14.11.2005	05/792/GASP	L 299 (16.11.2005)
Weißrussland: Verlängerung des Gemeinsamen Standpunkts 04/661/GASP über restriktive Maßnahmen gegen einzelne belarussische Amtsträger	20.09.2005	05/666/GASP	L 247 (23.09.2005)
Westlicher Balkan: Änderung und zeitliche Verlängerung des Gemeinsamen Standpunktes 04/133/GASP betreffend restriktive Maßnahmen gegen Extremisten in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien	31.01.2005	05/80/GASP	L 29 (02.02.2005)
Verlängerung von Maßnahmen zur Unterstützung der wirksamen Ausführung des Mandats des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (ICTY)	16.03.2005	05/227/GASP	L 71 (17.03.2005)
Verlängerung des Gemeinsamen Standpunkts 04/694/GASP betreffend weitere Maßnahmen zur Unterstützung der wirksamen Ausführung des Mandats des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (ICTY)	06.10.2005	05/689/GASP	L 261 (07.10.2005)

Quelle: Generalsekretariat des Rates, Brüssel, 28. März 2006.

Der universelle Anspruch der GASP kommt am deutlichsten in den zahlreichen Initiativen der 25 zum Schutz der Menschenrechte zum Ausdruck. Sie betreffen zum einen die Definition von Leitlinien – etwa zur Todesstrafe, zur Folter oder zur Lage von Kindern insbesondere in bewaffneten Konflikten, aber auch Verhaltensrichtlinien für die an EU-Operationen Beteiligten – und das Bemühen der 25 um deren weltweite Akzeptanz sowie konkrete Maßnahmen zu ihrer Umsetzung etwa in den Beziehungen der EU zu Drittstaaten.¹⁶ Dabei begnügt sich die EU keineswegs nur mit einer Kritik an kleinen und weltpolitisch marginalen Staaten wie Senegal oder Liberia. Syrien, Kuwait, China, Iran und selbst die Vereinigten Staaten standen 2005 auf der Adressatenliste für entsprechende GASP-Demarchen.¹⁷ Als ein weiteres Hauptinstrument nutzt die EU den mit Iran, Russland und China institutionalisierten Menschenrechtsdialog. Während ersterer allerdings seit 2004 auf Eis liegt und

16 Eine detaillierte Darstellung der EU-Politik enthält: Rat der Europäischen Union: EU Jahresbericht zur Menschenrechtslage 2005, Luxemburg 2005.

17 Vgl. Annex III Dok. 7874/06 PESC 287 FIN 111.

jener mit Moskau erst 2005 etabliert wurde, finden regelmäßige Treffen mit China bereits seit einem Jahrzehnt statt. In einer bemerkenswerten Offenheit räumen die 25 allerdings ein, dass die Gespräche mit Teheran und Peking bisher lediglich „gemischte Ergebnisse“ erbracht haben, es aber dennoch wert sind fortgeführt zu werden, um die Reformkräfte in diesen Staaten zu stützen.¹⁸

Dem vom Europäischen Rat im Dezember 2004 ernannten Menschenrechtsbeauftragten des Hohen Vertreters ist es binnen weniger Monate gelungen, GASP-intern der Menschenrechtsproblematik mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen, indem er u.a. versucht, horizontal auf Expertenebene diese Thematik zu problematisieren und insofern auch auf mehr Kohärenz hinzuwirken. Trotz der moderaten materiellen und keineswegs mit jener der Sonderbeauftragten vergleichbaren Ausstattung seines „Amtes“ hat er auch in der Außendarstellung seine „Handschrift“ hinterlassen, indem er etwa an den Menschenrechtsdialogen teilnimmt und die EU-Sonderbeauftragten dafür sensibilisiert hat, in ihre Mitarbeiterstäbe solche mit Expertise in Menschenrechtsfragen aufzunehmen, oder das intensive Gespräch mit dem Europäischen Parlament¹⁹ und entsprechenden Nichtregierungsorganisationen sucht.

Institutionelle Trends

Von dem während des Europäischen Konvents und der Regierungskonferenz spürbaren Eifer, die GASP-Institutionen im Sinne größerer Effizienz, Kohärenz und Kontinuität zu reformieren, ist spätestens seit den negativen Referenden in den Niederlanden und Frankreich nichts mehr übrig geblieben. Während in Wissenschaftlerkreisen weiterhin darüber nachgedacht wird, wie einzelne Vorschläge des Verfassungsvertrages über eine „weiche Konstitutionalisierung“,²⁰ d.h. über bereits bestehende Rechtsinstrumente – wie etwa Beschlüsse des Rates oder der Ständigen Vertreter bzw. des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees -, verwirklicht werden könnten,²¹ wird diese Notwendigkeit in den offiziellen GASP-Zirkeln ab Mitte 2005 zunehmend in Frage gestellt. Bei einigen Regierungen, wie etwa der deutschen, dominiert die Sorge, das Vorwegnehmen einzelner GASP-Bestimmungen des Verfassungsvertrages könne vorzeitig dessen endgültiges Aus besiegeln. Des Weiteren hat man in Berlin den Eindruck, dass erste Überlegungen mit Blick auf die 2007 anstehende deutsche EU-Präsidentschaft, etwa jene, dem Hohen Vertreter für die GASP bei bestimmten Anlässen den Vorsitz im Rat Auswärtige Angelegenheiten zu überlassen, bei anderen EU-Partnern nicht auf Zustimmung stoßen. Einige, die ebenfalls demnächst den Vorsitz in der EU übernehmen, fürchten dabei offensichtlich um ihr eigenes Prestige als außenpolitischer Sprecher der EU; bei anderen deutet sich eine grundsätzliche Skepsis gegenüber den weitreichenderen Reformenbeschlüssen an, die man vor nicht allzu langer Zeit (2004) immerhin als dringend geboten einstimmig verabschiedet hat. So bleibt es bis auf weiteres bei den bekannten Funktionsdefiziten, die allenfalls durch ad-hoc Maß-

18 Rat der Europäischen Union: EU Jahresbericht zur Menschenrechtslage 2005, Luxemburg 2005, S. 36.

19 Zur Rolle des EP in der GASP vgl. Andreas Maurer/Daniela Kietz: Interinstitutional Agreements in CFSP – Informal and Incremental Parliamentarism, in: Andreas Maurer/Dietmar Nickel (Hrsg.): Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation, Baden-Baden 2005, S. 225-242

20 Zu einzelnen Maßnahmen siehe: Daniel Thym: Weiche Konstitutionalisierung – Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrages, in: *integration* 4(2005), S. 307-315.

21 Vgl. etwa Franco Algieri/Thomas Bauer/Klaus Brummer: Entwicklungspotenzial auch ohne Verfassungsvertrag: Optionen für GASP und ESVP, CAP Analyse 1/2005, München.

nahmen und gelegentliche Rechtsakte behoben werden sollen. Zu ersteren gehören etwa die vermehrte Beauftragung Solanas mit der Durchführung von politischen Dialogen, wobei man gelegentlich den Eindruck hat, dass es sich dabei um jene handelt, die von der jeweils amtierenden Präsidentschaft als weniger attraktiv eingestuft werden. Andere Vorschläge²² haben die Intensivierung der Kooperation von Rat/Ratssekretariat und Kommission im Visier und heben etwa auf die Erstellung gemeinsamer Papiere zu Spezialthemen, gemeinsame Reisen und auf einen verstärkten Personalaustausch ab. Ähnliche praxisorientierte Schritte enthält auch das von der Kommission im Juni 2006 dem Europäischen Rat übermittelte und von diesem befürwortete Maßnahmenpaket²³ – ein erstaunlich konstruktiver Ansatz der Brüsseler Behörde, bedenkt man deren traditionell doch eher zurückhaltende Rolle in und gegenüber der GASP, die lange Zeit von der Sorge geprägt war (und bei einigen auch weiterhin so ist),²⁴ der intergouvernementale Ansatz und insbesondere die GASP-Akteure könnten den gemeinschaftlichen Besitzstand vereinnahmen. Umso positiver ist daher zu vermerken, dass das Kommissionspapier auch auf Möglichkeiten verweist, den Hohen Vertreter für die GASP stärker in die außenpolitischen Strategiedebatten der Brüsseler Behörde einzubeziehen, indem er etwa zu den Sitzungen der für die Außenpolitik zuständigen Kommissare eingeladen wird. Desweiteren befürwortet die Kommission zumindest fallweise eine engere Verzahnung von Rat/Ratssekretariat und ihrem eigenen Personal in den Delegationen in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen. Die mit Erwan Fouré 2005 erstmalig erfolgte Ernennung eines Sonderbeauftragten der EU (in Mazedonien), der – ausgestattet mit einem „Doppelhut“ – zugleich als Leiter der Delegation der Kommission vor Ort fungiert²⁵, kann insoweit schon als eine weitreichende Maßnahme verstanden werden. Inwieweit ihr Modellcharakter zugeschrieben werden kann, bleibt abzuwarten. Immerhin gilt sie derzeit als eine höchst erfolgreiche und von allen Seiten gern zitierte Maßnahme für mehr Kohärenz und personelle Kontinuität und Identität der europäischen Außenpolitik.

Weiterführende Literatur

Annegret Bendiek: Europäische Außenpolitik. Aus europäischen und amerikanischen Fachzeitschriften, 2. Halbjahr 2005, Anfang 2006, SWP Zeitschriftenschau 1, Februar 2006.

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

Elfriede Regelsberger: Mehr Sichtbarkeit, Kohärenz und Effizienz für die GASP. Chancen und Risiken im neuen Verfassungsvertrag, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005, S.323-342.

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

22 Siehe die Vorschlagsliste des ehemaligen Leiters der Policy Unit: Christoph Heusgen: Nach den gescheiterten Referenden: Was wird aus dem Außenminister der Union und dem Europäischen Auswärtigen Dienst? In: *integration* 4(2005), S.336-340.

23 Communication from the Commission to the European Council of June 2006. *Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*, Dok. COM (2006)278 final.

24 Hierfür spricht die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs mit der Begründung, der Rat habe im Fall seiner GASP-Entscheidung über Kleinwaffen ihre Kompetenzen beschnitten.

25 Annual Report from the Council to the European Parliament on the main aspects and basic choices of CFSP, including the financial implications for the general budget of the European Communities, Dok. 10314/06PESC 562 FIN 234 PE 192, S. 44f.