

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Elfriede Regelsberger

Die Attraktivität der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist ungebrochen. Der Rahmen der EU-27 wird von den Mitgliedstaaten weiterhin als das zentrale Forum ihrer Außenpolitikformulierung und Präsenz auf der internationalen Bühne genutzt. Um seinen Nutzen sicherzustellen, scheint die Vorabgespräche in kleineren Zirkeln allerdings eine zunehmend wichtige Rolle zu spielen. Dabei wird allerdings jeder Art von Verfestigung oder gar Formalisierung¹ von Kleingruppen – und erst recht, wenn es sich dabei um jene der großen EU-Staaten handelt – Misstrauen entgegengebracht. Außer der von den 27 autorisierten Gruppe der EU-3 in der Politikformulierung gegenüber Iran werden Vorklärungen favorisiert, die sich am Sachthema orientieren. Dort kommt es nicht immer zwingend zu einer Koalition der großen Drei – wie etwa das Thema Sanktionen belegt, wo sich der häufigere Sanktionsbefürworter Großbritannien in großer Nähe zu den Niederlanden oder Schweden befindet, während etwa Deutschland für einen viel vorsichtigeren Einsatz dieses Instruments plädiert. Eine andere und nicht gerade den *acquis* fördernde Art von Gruppenbildung sehen einige Beobachter in einem zunehmend engeren Zusammenwirken einiger Neumitglieder – und hier insbesondere Polens und der baltischen Staaten² – zur Sicherung ihrer Partikularinteressen insbesondere in den Beziehungen der EU zu Russland. Der lange und heftige Streit über das Mandat für ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland 2007/2008 war hierfür wohl der sichtbarste Beleg,³ die polnisch-schwedische Initiative zur Gründung einer Osteuropaunion als Gegengewicht zur Mittelmeerunion des französischen Präsidenten Sarkozy ein weiterer Ausdruck ihres besonderen Anliegens, ihre Nachbarländer möglichst eng und rasch in den Integrationsprozess einzubeziehen.⁴

Umso gewichtiger erscheinen vor diesem Hintergrund die dem engmaschigen Netzwerk von GASP-Akteuren in Brüssel zugeschriebene Funktionen der Sozialisation der Akteure und einer schrittweisen Europäisierung nationaler Standpunkte. Sie und das in der Policy Unit wie im Generalsekretariat des Rates angesammelte Know-how sowie ein ergebnisorientiertes Arbeiten der zahlreichen GASP-Arbeitsgremien erleichtern die Konsensfindung – auch und gerade in Zeiten eines noch unerfahrenen GASP-Vorsitzes. So konnte Slowenien als GASP-„Neuling“ das beträchtliche Arbeitspensum seiner ersten Präsidentschaft im 1. Halbjahr 2008 unter Rückgriff auf die etablierten Gremien zur Zufriedenheit aller meistern und die dem Vorsitz traditionell verordnete Überparteilichkeit wurde

1 Inwieweit hierbei eine dem Weimarer Dreieck Deutschland – Frankreich – Polen zugeschriebene Rolle als „Keimzelle eines außen- und sicherheitspolitischen Kerneuropas“ tatsächlich zum Tragen kommt, bleibt abzuwarten. Befürwortend jedenfalls: Annette Bendiek: Perspektiven der EU-Außenpolitik. Plädoyer für eine Wiederbelebung des Weimarer Dreiecks, SWP-Aktuell 55/Juni 2008.

2 Ana E. Juncos/Karolina Pomorska: The Impact of Enlargement on CFSP Committees, in: CFSP Forum 3/2008, S. 1-5 konstatieren ein solches Verhalten in der ersten Zeit nach dem Beitritt, das später auf Expertenebene zugunsten einer Konsensfindung adaptiert wurde.

3 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.5.2007; 31.03. und 27.05.2008.

4 Agence Europe, 27.05.2008; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.04. und 29.05.2008.

allenfalls im Streit mit Kroatien über eine Fischerei-Schutzzone in der Adria zugunsten der eigenen und der italienischen Interessenswahrung verdrängt.⁵ Punktuelle Hilfsangebote von anderen EU-Partnern zu Fragen, in denen das slowenische Außenministerium aufgrund seiner Größe und außenpolitischen Prioritäten traditionell wenig Expertise anzubieten hat – wie etwa im Falle der vom portugiesischen Vorsitz 2007 explizit zu einem zentralen GASP-Thema erhobenen Beziehungen der EU zu Afrika – wurden hingegen weniger gern gesehen. Willkommener und in Einklang mit der üblichen GASP-Praxis einfacher zu akzeptieren war für die slowenische Regierung hingegen die Unterstützung durch Frankreich, das als im 2. Halbjahr 2008 amtierende Präsidentschaft häufig dort bereits als Sprecher der 27 auftrat, wo Slowenien nicht mit eigenem diplomatischen Personal vertreten war. Die Vielfalt an Gesichtern und unterschiedlichen Nationalitäten etwa bei der quasi täglich stattfindenden Übergabe von GASP-Demarchen in Drittstaaten mag für die ausländischen Gesprächspartner durchaus verwirrend bleiben; das Rotationsprinzip hat jedoch nicht das Interesse von Drittstaaten und regionalen Organisationen an einer engen Anbindung an die GASP geschmälert.

Instrumentenvielfalt und Einsatzfelder

So erfreut sich das Instrument des politischen Dialogs größter Beliebtheit, wobei diese – wie das Gipfeltreffen der EU mit Lateinamerika im März 2008 zeigte – nicht auf beiden Seiten gleich groß sein muss.⁶ Dabei fällt auf, dass Treffen auf der Beamtenebene mittlerweile etwa doppelt so oft stattfinden wie jene auf der Ebene der Außenminister und (in deutlich geringerem Umfang) Gipfelkonferenzen – ein Indikator für die Qualitätssteigerung der Gespräche, wohl aber auch ein von der EU gesteuerter Ansatz, das Instrument des politischen Dialogs handhabbarer zu machen. Der deutliche Anstieg der Treffen im Vergleich zu 2006 dürfte ein Ergebnis der besonderen Bemühungen der deutschen Präsidentschaft 2007 – wie übrigens auch aller früheren – gewesen sein, wobei die Vereinigten Staaten (47 Treffen in 2007) und Russland (40 Treffen in 2007) nicht überraschend als privilegierte Partner hervortreten.⁷ Ferner war es ein Anliegen des deutschen Vorsitzes, bereits im Vorgriff auf den zunächst noch als künftigen „Außenminister der Union“ und später, im Zuge der Regierungskonferenz 2007, dann in den „Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ umbenannten Sprecher der GASP, Javier Solana, mit der Durchführung mehrerer Dialogtreffen auf Außenministerebene zu betrauen. Die nachfolgende portugiesische Präsidentschaft sah dies mit Skepsis und fürchtete offensichtlich einen Prestigeverlust ihres Vorsitzes.

EU – Afrika

Im Zentrum der im zweiten Halbjahr amtierenden portugiesischen Präsidentschaft stand das Zustandekommen des EU-Afrika Gipfels. Nach siebenjähriger Pause soll mit dem seit 2000 zweiten Treffen von Staats- und Regierungschefs bzw. deren Vertretern eine ver-

5 So Nikolas Busse: Unter besonderer Beobachtung. Die EU ist mit Sloweniens Ratspräsidentschaft so zufrieden wie die Slowenen selbst, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.07.2008; Agence Europe, 02.07.2008.

6 So war bezeichnend, dass weder die künftige französische Präsidentschaft durch ihren Präsidenten noch 11 weitere EU-Länder nicht auf höchster Ebene vertreten waren. Im Übrigen schien eine wichtige Funktion des Dialogtreffens darin zu bestehen, dass die Vertreter der lateinamerikanischen Staaten die Möglichkeit hatten, sich untereinander zu konsultieren und Streitfragen zu erörtern. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.05., 17.05. und 20.05.2008.

7 Einzelheiten, in: Council of the European Union Dok. 6084/08 PESC 159 FIN 40, CFSP Instruments – 2007.

tiefte⁸ Partnerschaft zwischen den beiden Kontinenten ins Leben gerufen werden. Sie ist Ausdruck einer – wenn auch eher hinter vorgehaltener Hand geäußerten – Strategie der Europäer, auf Geschehnisse in der Region vermehrt Einfluss zu nehmen und als Gegengewicht zur dortigen Präsenz Chinas zu wirken.⁹ Diese will man nach europäischem Verständnis allerdings nicht um jeden Preis und schon gar nicht unter Verzicht auf die Wahrung bzw. Förderung grundlegender demokratischer Prinzipien verfolgen. So verwundert es nicht, dass es bereits im Vorfeld wie während des Gipfeltreffens zu heftigen Kontroversen zwischen europäischen und afrikanischen Teilnehmern kam. Hauptstreitpunkt war die menschenverachtende Politik und Anwesenheit des Präsidenten von Zimbabwe, die die deutsche Kanzlerin in Absprache mit dem portugiesischen Vorsitz zum Anlass nahm, vor den Gipfelteilnehmern über die Missstände in Zimbabwe zu sprechen. Anders als etwa Großbritannien, wo der Premierminister auf seine Anreise zum Gipfel verzichtete,¹⁰ und trotz Bedenken der Schweden und Niederlande¹¹ wollte man in Berlin Robert Mugabe durchaus am Konferenztisch sehen und ihn direkt mit der EU-Kritik konfrontieren.

Neben den bereits seit Jahren bekannten Instrumenten der Deklarations- und im Bedarfsfall auch Sanktionspolitik,¹² zielt die europäische Politik verstärkt darauf ab, die Afrikanische Union (AU) als den zentralen Regionalakteur in seiner Handlungsfähigkeit zu stärken. Außer massiven finanziellen Stützungsmaßnahmen über die Afrikanische Friedensfazilität der EU, ein aus Gemeinschaftsmitteln von der Europäischen Kommission verwalteter Katalog von Einzelaktionen, die allerdings der Zustimmung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees der GASP bedürfen, ist die EU seit 2005 mit einem eigenen Sonderbeauftragten für den Sudan in die Friedensbemühungen eingeschaltet. Aufgrund damals bestehender Meinungsverschiedenheiten im Kreis der EU-Länder über die Reichweite seines Mandats und seiner Präsenz vor Ort¹³ – blieb sein Einsatzfeld zunächst begrenzt, wurde jedoch mehrfach erweitert und zuletzt auf die EU-Mission im Tschad ausgedehnt.¹⁴ Mit dem seit Jahren im Stab von Solana mit Afrika betrauten Belgier Koen Vervaeke hat die EU als ein weiteres Zeichen ihrer Wertschätzung für die AU nunmehr seit Dezember 2007 einen eigenen Sonderbeauftragten am Sitz der AU in Adis Abeba ernannt.¹⁵ Wie bereits sein Kollege in Mazedonien, trägt auch Vervaeke einen „Doppelhut“ und soll in seiner gleichzeitigen Funktion als Beauftragter des Rates wie Leiter der Delegation der Europäischen Kommission zur besseren Kohärenz und Effizienz der europäischen Außenpolitik beitragen.

8 Als Indikatoren hierfür gelten die Ausdehnung der Zusammenarbeit auf die Bereiche Einwanderung und Frieden und Sicherheit. Einzelheiten: Rat der Europäischen Union: Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, Ratsdokument 8617/08, S. 53ff.

9 Agence Europe, 07.12. und 11.12.2007. Nikolas Busse: Unmut über die geschätzte Kanzlerin. Unfriedlicher Neuanfang einer alten Beziehung: Die EU und Afrika streiten über die Menschenrechte und mehr, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.12.2007.

10 London hatte noch 2006 darauf bestanden, Mugabe nicht einzuladen, weshalb der EU-Afrika Gipfel erst Ende 2007 stattfinden konnte.

11 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.09.2007.

12 Im Falle Afrikas verhängte die EU restriktive Maßnahmen gegen Zimbabwe, die Demokratische Republik Kongo, Liberia, Somalia, Elfenbeinküste. Council of the European Union Dok. 6084/08 PESC 159 FIN 40, CFSP Instruments – 2007.

13 Wie die Mehrzahl der Sonderbeauftragten ist auch jener für Sudan selbst nicht vor Ort, sondern in Brüssel stationiert. Einzelheiten: Giovanni Grevi: Pioneering foreign policy. The EU Special Representatives, Chaillot Paper Nr.106, Paris 2007, S. 99ff.

14 Beschluss 2007/809/GASP.

15 Beschluss 2007/805/GASP.

Der gewachsene Stellenwert Afrikas kommt ferner in einer ständig steigenden Zahl von Krisenmanagementoperationen der EU zum Ausdruck.¹⁶ Konzentrierten sich die bisherigen ESVP-Missionen auf Stützungsmaßnahmen für eine Polizeireform und Sicherheitsfragen in der Demokratischen Republik Kongo¹⁷ und Hilfestellung für die Friedensmission der AU in Darfur (AMIS), so erweiterte die EU mit dem jüngsten Militäreinsatz EUFOR TSCHAD/RCA ihr Einsatzgebiet auf den Tschad und die Zentralafrikanische Republik, mit dem Ziel dort die Sicherheitslage und die humanitäre Hilfe für die Darfur-Flüchtlinge zu verbessern. Wie bereits in den Vorjahren gingen dem Beschluss schwierige EU-interne Beratungen voraus. Dem Vorreiter Frankreich setzten Deutschland, aber auch Großbritannien¹⁸ und Italien Grundsätzliches über den Kosten-Nutzen-Ertrag einer solchen Mission entgegen; sie signalisierten zugleich keine Bereitschaft, mit eigenem Militär vor Ort beizutragen.¹⁹ So verzögerte sich zum Ärger Frankreichs insbesondere mit Blick auf Berlin die Aufstellung der Truppe und Paris sah sich gezwungen, das von den 14 teilnehmenden EU-Staaten weitaus größte Kontingent zu stellen.

Übersicht zu den GASP-Aktivitäten im Jahr 2007

Gemeinsame Aktionen, einschl. Folgebeschlüsse zur Durchführung	61
Gemeinsame Standpunkte, einschl. Folgebeschlüsse zur Durchführung	30
Abkommen mit Drittstaaten (gem. Art. 24 EUV)	2
Sonstige Beschlüsse und Verordnungen des Rates	3
Erklärungen	112
Demarchen	546
Politischer Dialog	343
Gemeinsame Berichte der Missionschefs der Mitgliedstaaten aus Drittländern	257

Quelle: Council of the European Union, Dok. 6084/08 PESC 159 FIN 40. CFSP Instruments – 2007.

Westlicher Balkan²⁰

Nicht überraschend wird die europäische Rolle in dieser Nachbarregion als überragend beschrieben – aus Sicht der auf eine möglichst enge Einbindung in die EU-Strukturen abstellenden Regierungen der westlichen Balkanstaaten ebenso wie in der Perspektive einer erfolgreichen oder zum Scheitern verurteilten GASP/ESVP. Den wohl wichtigsten Testfall²¹ für die Leistungsfähigkeit der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik bil-

16 Siehe hierzu auch den Beitrag von Jopp/ Sandawi in diesem Band.

17 EUPOL RD Congo und EUSEC Congo.

18 Nikolaus Busse: Brückenoperation. Die schwierige EU-Mission in Zentralafrika, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.02.2008.

19 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.09.2007;12.01.; 04.02.2008; Agence Europe, 30.01.2008.

20 Siehe zu den Einzelheiten der EU-Politik auch die Länder-/Regionalbeiträge in diesem Band.

21 So auch die Einschätzung während des informellen Treffens der Außenminister im September 2007. Nikolaus Busse: Testfall für Europa. Die EU gibt sich entschlossen, sich nicht über die Kosovo-Frage zu entzweien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.09.2007. Agence Europe, 08.09. und 09.09.2007.

dete die Positionierung der EU-27 im Kosovokonflikt. Mit der Ablehnung der Ahtisaari-Vorschläge über die Zukunft eines unabhängigen Kosovo und der letztlich ebenfalls erfolglosen Vermittlungsbemühungen einer Troika hoher Beamter Russlands, der USA und der EU,²² die in Anerkennung der deutschen Bemühungen um eine Konfliktlösung durch den Botschafter Deutschlands in London, Wolfgang Ischinger, vertreten war, war die EU ab dem Spätsommer 2007 mit der Frage konfrontiert, wie sie auf die zu erwartende einseitige Unabhängigkeitserklärung der Kosovo-Albaner reagieren sollte. Ein geschlossen positives Votum der EU-27 erschien zunächst wenig wahrscheinlich²³ angesichts der Widerstände etlicher EU-Länder wie Zypern, Griechenland, die Slowakei, Spanien oder Ungarn, die mit Rücksicht auf eigene Minderheiten in ihren Ländern eine Anerkennung des Kosovo ablehnen.

Eng verknüpft damit und insofern ebenfalls umstritten war die Frage, in welchem Maße und mit welcher Mitwirkung der 27 die EU dann das Kosovo in eine neue Zukunft überführen könnte. Die von der EU bereits Ende 2006 in Aussicht genommene größte zivile ESVP-Mission geriet in Gefahr und der Ruf nach einer Koalition der Willigen der großen EU-Länder wurde laut.²⁴ Im weiteren Verlauf der Beratungen bis Februar 2008 wuchs offensichtlich die Überzeugung, ein Auseinanderfallen der Europäer zu verhindern²⁵ und nach einem Weg zu finden, die Frage der nicht konsensfähigen Anerkennung von der von allen gewünschten Stabilisierungspolitik der EU auf dem Balkan zu entkoppeln. So wurde die Unabhängigkeit des Kosovo schließlich als ein Sonderfall definiert, dessen Anerkennung zwar jedem Mitgliedstaat selbst überlassen blieb und in der Folgezeit von 20 der 27 vollzogen oder zumindest in Aussicht gestellt wurde;²⁶ als *sui generis* Konstruktion ermöglichte sie jedoch die von der EU gewünschte Präsenz vor Ort in Form einer aus zunächst 1.800 Polizeikräften wie Richtern, Staatsanwälten und Hilfspersonal bestehenden EULEX Mission,²⁷ an der außer Malta wegen Mangel an Personal alle EU-Länder teilnehmen, und eines eigenen Sonderbeauftragten in Person des niederländischen EU-Diplomaten Pieter Feith, der zugleich als Chef der Internationalen Verwaltungsbehörde (ICO) agiert, wie sie in den Ahtisaari-Vorschlägen vorgesehen war.²⁸

Naher Osten und Mittelmeerregion

Die seit Jahren von der EU reklamierte aktive Rolle bei der Suche nach einer Friedenslösung im arabisch-israelischen Konflikt, die insbesondere dank ihres Sonderbeauftragten²⁹ sowie der EU-Mitgliedschaft im Nahostquartett – in der Person des Hohen Vertreters für die GASP sowie des jeweiligen Ratsvorsitzenden – hohes Ansehen genießt, litt unter

22 Bemerkenswert ist, dass die EU in der Troika als Ganzes vertreten war und die Kosovo-Kontaktgruppe bestehend aus den USA, Russland, Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Italien offensichtlich eine untergeordnete Rolle spielte.

23 So auch Botschafter Ischinger in einem Gespräch mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 24.10.2007.

24 So Klaus-Dieter Frankenberger: Dann schlägt eben die Stunde der Willigen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.09.2007.

25 Nikolaus Busse: Völkerrechtlicher Hürdenlauf in Brüssel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.02.2008.

26 Spanien, Griechenland, Zypern, Rumänien und die Slowakei lehnen eine Anerkennung ab. Nikolaus Busse: Erfolgreiche Kosovo-Teilung. Auch Kritiker an EU-Mission beteiligt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.03.2008.

27 Erstmals in der Geschichte der ESVP mit amerikanischer Beteiligung.

28 Michael Martens: Europäische Fahr ins Ungewisse, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.02.2008 sowie Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.02.2008.

29 Einzelheiten bei: Grevi: *The EU Special Representatives*, 2007, S. 129ff.

den schwierigen politischen und humanitären Bedingungen in den Palästinensischen Gebieten.³⁰ Hoffnung setzte man auf ein verstärktes Engagement der Länder der Arabischen Liga, mit der 2007 erstmals wieder ein politischer Dialog auf Außenministerebene in Gang gesetzt wurde, während die beiden bestehenden zivilen EU-Missionen zum Schutz des Grenzübergangs Rafah und zum Aufbau von Polizeikräften in einem künftigen palästinensischen Staat entweder ganz ausgesetzt werden mussten bzw. ihre Wirksamkeit durch die Politik der EU, die Hamas-Regierung nicht anzuerkennen, nicht ausreichend entfalten konnten.³¹ Irritationen im Kreis der 27 gab es ferner – zumindest kurzzeitig – über eine mit den anderen Partnern nicht abgestimmte und von EU-Diplomaten als schädlich für die GASP bezeichnete Initiative des französischen Außenministers, der seine Amtskollegen aus neun anderen EU-Mittelmeerländern bei einem Treffen in Slowenien einen offenen Brief an den neu ernannten Sondergesandten des Nahost-Quartetts unterzeichnen ließ, in der die bisherige und von der EU gestützte Roadmap als gescheitert erklärt und die Entsendung einer internationalen Streitmacht in den Nahen Osten gefordert wurde.³²

Konsultations- und Klärungsbedarf sahen die übrigen EU-Staaten bei einer weiteren Initiative der neuen französischen Regierung. Die bereits von dem Präsidentschaftskandidaten Sarkozy im Februar 2007 anvisierte Mittelmeerunion³³ als Antwort auf den seiner Meinung nach gescheiterten Barcelona-Prozess erzeugte in EU-Kreisen Interpretationsbedarf. Der Bundesregierung kam hierbei eine wichtige Mittlerfunktion zu. In zahlreichen Konsultationen auf Beamtenebene wie zwischen Präsident Sarkozy und Bundeskanzlerin Merkel³⁴ gelang es, die Konzeption einer „Union für das Mittelmeer“ unter dem Dach der bisherigen EU-Politik zu verankern, die dem Europäischen Rat im März 2008 präsentiert und zu Beginn der französischen Präsidentschaft aus der Taufe gehoben wurde.³⁵

Menschenrechte

Als Teil ihrer globalen Verantwortung für Frieden und Sicherheit widmet sich die EU seit Jahren intensiv dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte. Sie verfügt hierzu sowohl im Bereich der EU-Außenbeziehungen – etwa in Form der Aktionspläne im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik – als auch im Bereich der GASP über eine Vielzahl an Instrumenten, die intensiv genutzt und auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden.³⁶ Mit – einer im Berichtszeitraum bemerkenswert hohen Anzahl von – Demarchen und Erklärungen reagiert die EU traditionell auf konkrete Fälle von Menschenrechtsverletzungen wie etwa dem gewaltsamen Verschwinden von Personen, illegaler Inhaftierung und Folter, aber auch gegen Verletzungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Besonde-

30 Council of the European Union Dok. 6084/08 PESC 159 FIN 40, CFSP Instruments – 2007. Rat der Europäischen Union Dok. 8617/08 PESC FIN 155, Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP – 2007.

31 Maria A. Sabote: EUPOLCOPPS in the Palestinian Territories: A Neutral Force or a Protagonist in the Shadow?, in: CFSP Forum 3/2008, S. 5-7.

32 So Horst Bacia: Post vom lieben Bernard. Ein offener Brief bringt die EU in Verlegenheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.07.2007.

33 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 09.02.2007.

34 Wulf Schmiess: Deutsch-französische Einigkeit. Ein Papier zur Mittelmeerunion, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.02.2008.

35 Agence Europe, 15.03. und 18.03.2008. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.07.2008.

36 Eingehend hierzu der von Rat und Kommission gemeinsam verfasste Jahresbericht 2007 zur Menschenrechtssituation, <http://www.consilium.europa.eu/human-rights>.

res Augenmerk galt in jüngster Zeit dem Schutz von Menschenrechtsverteidigern. Die Liste der Adressaten ist lang und reicht hierbei von Aserbaidschan über Birma und Syrien bis Zimbabwe. Gleiches gilt für den Kampf der EU gegen die Todesstrafe, wo sie ebenfalls mit einer Einzelfalldiplomatie – auch gegenüber den Vereinigten Staaten – interveniert wie auch im Rahmen internationaler Organisationen. Die 27 bezeichneten es als einen besonderen Erfolg, dass eine von ihnen in die Generalversammlung der Vereinten Nationen eingebrachte Erklärung gegen die Todesstrafe von knapp einhundert Staaten mitunterzeichnet wurde. Neben einem geschlossenen Auftreten im UN-Menschenrechtsausschuss versteht sich die EU-27 auch als wichtiger und nach eigenem Bekunden erfolgreicher Akteur im neuen UN Menschenrechtsrat, dessen Stärke – neben einer gemeinsamen Stimme – zunehmend auch in einer EU-internen Lastenteilung nach dem Motto „eine Botschaft viele Stimmen“ gesehen wird.³⁷ Schließlich sind Menschenrechtsfragen fester Bestandteil der politischen Dialoge und sie stehen im Zentrum der mit China, Russland, Iran³⁸ und – seit 2007 – auch mit Usbekistan eigens eingerichteten Menschenrechtsdialoge. Letzterer soll gemäß der unter deutscher Präsidentschaft vereinbarten EU-Zentralasienstrategie³⁹ den Beginn einer alle Staaten Zentralasiens (Usbekistan, Kasachstan, Turkmenistan, Kirgisische Republik, Tadschikistan) umfassenden Dialogserie markieren. Dabei stößt die EU bei den Gesprächen weiterhin auf erhebliche Vorbehalte, weil zahlreiche Aspekte – wie etwa die Reaktion Chinas auf die Kritik der EU an der Lage in Tibet zeigt⁴⁰ – weiterhin als unzulässige Einmischung in deren innere Angelegenheiten verstanden wird. Bemerkenswert ist ferner, dass die Menschenrechtsproblematik und hierbei insbesondere auch die Rolle von Frauen in Krisenregionen und die Frage der Geschlechtergleichstellung zunehmend in den ESVP-Krisenmanagementoperationen der EU Eingang findet.⁴¹

Ausblick

Die seit Jahren geführte Reformdebatte über mehr Sichtbarkeit, Kontinuität und Effizienz in der GASP erreichte mit dem Europäischen Rat im Dezember 2007 einen neuen Höhepunkt. Zwar gelang es, die Substanz der früheren Vorschläge weitgehend in den Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union sowie des in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union umbenannten EG-Vertrag zu überführen.⁴² Andererseits hat die Regierungskonferenz auf Drängen der britischen, polnischen, tschechischen und niederländischen Regierung Veränderungen vorgenommen, zu deren prominentesten jene über den ursprünglichen „Außenminister“ und künftigen „Hohen Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“ gehören. Ob es sich dabei – wie von offiziellen Stellen gerne behauptet – lediglich um kosmetische Anpassungen handelt oder die neue

37 Jahresbericht 2007 zur Menschenrechtslage: <http://www.consilium.europa.eu/human-rights>, S. 96f.; Grundsätzlicher zur Rolle der EU: Karen Smith: *Speaking with One Voice?*, European Union Co-ordination on Human Rights Issues at the United Nations, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, 1/ 2006, S. 97-121.

38 Seit 2006 auf Verlangen des Iran ausgesetzt.

39 Rat der Europäischen Union Dok. 8617/08 PESC FIN 155, Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP – 2007, S. 36ff.

40 So etwa im Frühjahr 2008. Agence Europe, 01.04.2008; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01.04.2008.

41 Ausführlich, auch zu den Erfahrungen der ersten Gleichstellungsberaterin in einer ESVP-Mission: Jahresbericht 2007 zur Menschenrechtslage, <http://www.consilium.europa.eu/human-rights>, S. 15ff.

42 Elfriede Regelsberger: Von Nizza nach Lissabon – das neue konstitutionelle Angebot für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, in: *integration* 3/2008.

Namensgebung Verschiebungen im institutionellen Gefüge der GASP impliziert, kann abschließend erst der noch ausstehende Praxistest erweisen. Immerhin lassen die dem Vertragswerk ebenfalls beigefügten Erklärungen zum Verhältnis von GASP und nationaler Außenpolitik, die den Bedenken einiger EU-Regierungen Rechnung tragen, auch in der GASP jegliche Anklänge an eine europäische Staatlichkeit und nationale Souveränitätsverzicht zu verhindern, das ursprüngliche konstitutionelle Angebot in einem neuen und den Spielraum der GASP möglicherweise einengenden Licht erscheinen. Das „Nein“ der Iren zum Vertrag von Lissabon und damit das „Aus“ für dessen Inkrafttreten zum 1. Januar 2009 hat sämtliche Überlegungen über ein mögliches Personaltableau für den künftigen Hohen Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und seinen potentiellen Rivalen in der Person des Präsidenten des Europäischen Rates vorerst wieder auf Eis gelegt, genauso wie die unter slowenischer Präsidentschaft 2008 wiederbelebte Diskussion über die Natur, Größe, personelle wie finanzielle Ausstattung des dem Hohen Vertreter zuarbeitenden Europäischen Auswärtigen Dienstes.⁴³ Manchem Beteiligten mag dies angesichts der im Kreis der 27 sowie zwischen ihnen und Europäischem Parlament und Europäischer Kommission nach wie vor bestehenden Kontroversen über die konkrete Ausgestaltung der neuen Bestimmungen gar nicht so ungelegen kommen und man könnte fast den Eindruck gewinnen, dass der Reformbedarf für die GASP als nicht mehr so zwingend erachtet wird.

Weiterführende Literatur

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

Fröhlich, Stefan: Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung, Wiesbaden 2008.

Grevi, Giovanni: Pioneering foreign policy. The EU Special Representatives, Chaillot Paper Nr.106, Paris 2007.

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

Regelsberger, Elfriede: Von Nizza nach Lissabon – das neue konstitutionelle Angebot für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, in: integration 3/2008, S. 266-280.

43 The EU Foreign Service: how to build a more effective common Policy, EPC Working Paper Nr. 28, Brüssel 2007. Cornelius Adebahr: The First will be the Last: Why the EU Foreign Service will Remain Embryonic for Some Time, in: CFSP Forum, 2/2008, S. 5-9.