

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Elfriede Regelsberger

Fünf Jahre nach Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie (EES) hat sich der Europäische Rat im Dezember 2008 mit dem „Bericht über die Umsetzung der EES – Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel“¹ abermals auf ein Grundsatzdokument zur GASP geeinigt. Entgegen früherer Überlegungen war man wegen grundlegender Meinungsverschiedenheiten im Kreis der 27 über bestimmte Inhalte von einer „richtigen“ Neuauflage der EES abgekommen. Dazu zählten neben der Frage der Beziehungen EU-Russland möglicherweise auch die Unsicherheiten über das Schicksal des Lissabon Vertrages nach dem auch an ESVP-relevanten Themen gescheiterten Referendum in Irland im Juni 2008. Dennoch enthält der in seiner Form bescheidenere, 12-seitige „Bericht“ wichtige Eckdaten für das Verständnis der EU als einer „Triebkraft für eine gerechtere, sicherere und geeintere Welt.“² Neben einer Auflistung künftiger Bedrohungsszenarien für die EU, wozu außer den bekannten regionalen Konflikten und fragilen politischen Situationen u.a. in Nahost und Afghanistan jetzt auch die Folgen des Klimawandels und Fragen der Energieversorgungssicherheit genannt werden, würdigt das Papier zu Recht die nicht zuletzt durch die zahlreichen zivilen und militärischen ESVP-Missionen³ erzielte Leistungsfähigkeit der Union im internationalen Krisenmanagement. Letztere wurden Ende 2008 mit dem ersten Marineeinsatz (Operation Atalanta) vor der somalischen Küste zur Bekämpfung der Piraterie nur fünf Jahre nach der ersten Mission weiter ausdifferenziert.

Zugleich mahnt der ESS-Umsetzungsbericht, sich nicht in „Selbstgefälligkeit“ zu üben, sondern fordert ein möglichst schnelles Beheben der – bekannten – Unzulänglichkeiten des GASP-Systems. Hierzu zählen nach eigenem Bekunden der 27 insbesondere eine fehlende Reaktionsgeschwindigkeit, mangelndes strategisches Denken und Inkohärenz von Maßnahmen vor allem dann, wenn auf Gemeinschaftsinstrumente und Akteure zurückgegriffen werden muss.

Institutionelle Trends

Solange der aus den Bestimmungen des Lissabon Vertrages erhoffte Mehrwert wegen der bis Mitte 2009 weiterhin fehlenden Ratifizierungen noch nicht greifen kann, müssen sich Verbesserungen auf bescheidenere Reformen beschränken wie etwa die 2008/2009 in Angriff genommene und durch die Zusammenlegung verschiedener Einheiten der DG E im Generalsekretariat des Rates⁴ erreichte Installation einer „ganzheitlichen“ zivil-militärischen Struktur zur strategischen Planung⁵ (Civilian-Military Strategic Planning Directorate – CMPD), deren endgültiges Format und personelle Leitung allerdings während des

1 Ratsdokument S407/08.

2 Ratsdokument S407/08, S. 12.

3 Siehe hierzu den Beitrag zur ESVP in diesem Band sowie die ausführlichen Darstellungen der einzelnen Missionen (Stand: Juli 2009: 22) ESDP newsletter, issue 8/summer 2009, S. 28.

4 Ausführlich: Hylke Dijkstra: The Council Secretariat's Role in the Common Foreign and Security Policy, in: European Foreign Affairs Review issue 2/2008, S. 149-166.

Berichtszeitraums noch einer abschließenden Entscheidung des Hohen Vertreters bedurfte. Bereits davor war die unter deutscher Präsidentschaft 2007 initiierte und Planung sowie Einsatz ziviler ESVP-Missionen unterstützende CPCC (Civilian Planning and Conduct Capability) ebenfalls im Generalsekretariat des Rates eingerichtet worden.

Auffällig ist im Berichtszeitraum ferner die Berufung von drei neuen persönlichen Beauftragten und Beratern von Javier Solana. Anders als die im EUV eigens verankerten und im Rahmen einer Gemeinsamen Aktion des Rates ernannten und mit einem entsprechenden Mandat ausgestatteten Sonderbeauftragten⁶ sind erstere lediglich der „verlängerte Arm“ des Hohen Vertreters und von diesem in ihre Funktion berufen, wobei sie bereits davor als enge Zuarbeiter Solanas in seinem Umfeld tätig waren. Neben dem bereits seit 2003 (Nonproliferation/ Massenvernichtungswaffen) bzw. 2007 (Beziehungen zum Europäischen Parlament; Menschenrechte) bestehenden Beraterstab, ernannte der Hohe Vertreter Anfang 2008 General Joana zu seinem Sonderberater für das Peacekeeping in Afrika sowie – wohl als Antwort auf die mehr und mehr miteinander verknüpften Fragen von Energie und Außenpolitik – einen eigens hierfür verantwortlichen Berater. Im Februar 2009 wertete Solana den Leiter des bereits seit 2006 in Belgrad existierenden Büros des Rates zu seinem Persönlichen Beauftragten in der Hauptstadt Serbiens auf, zu dessen weit gefasstem Aufgabenspektrum sowohl der Kontakt zu den serbischen Behörden wie zur EULEX Mission in Kosovo gehört – in „enger Kooperation“ mit der EU-Delegation in Belgrad.⁷

Im Beziehungsgeflecht Rat/Generalsekretariat – Kommission berichten Insider allgemein von einem besseren Klima und größerer Kooperationsbereitschaft der Beteiligten auf beiden Seiten, wenngleich es weiterhin genügend Raum für Optimierung gäbe. So gilt die Produktion gemeinsamer Papiere, die zwangsläufig aus dem von der EU selbst postulierten ganzheitlichen und in dieser Form einmaligen Ansatz einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik folgt, als zuweilen sehr schwierig. Streitpunkte waren ferner u.a. die Verschmelzung des Amtes des Sonderbeauftragten für Afghanistan mit dem dortigen Leiter der Kommissionsdelegation und die Abgrenzung/Überlappung der Zuständigkeiten im Bereich der Krisenprävention/Sicherheitssektor Reform. Hier hat der Europäische Gerichtshof mit der von der Europäischen Kommission gegen den Rat angestregten Klage gegen die Umsetzung der Gemeinsamen Aktion der GASP zur Bekämpfung von Kleinwaffen in Afrika im Mai 2008⁸ eine Stärkung der Gemeinschaftskompetenzen vorgenommen. Inwieweit sich hieraus wieder eine Verschärfung des Klimas in Brüssel ergeben könnte, bleibt abzuwarten und ist nicht zuletzt von der Sachkompetenz und persönlichen „Chemie“ der Beteiligten abhängig.

Als wesentlich entspannter in GASP-Angelegenheiten gilt demgegenüber das Verhältnis Rat/Europäisches Parlament. Auch wenn in offiziellen Dokumenten⁹ (zu) auffällig häufig

5 Vgl. Anlage 2 „Erklärung des Europäischen Rates zum Ausbau der ESVP“, Punkt 6. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat vom 11./12. Dezember 2008. Ratsdokument 17271/1/08 REV 1.

6 Aktuell (Stand Juli 2009) 12, wobei der Franzose P. Morel in Personalunion für Zentralasien und die Krise in Georgien zuständig ist. Dieses zweite Mandat erhielt er während der französischen Präsidentschaft (und über diese hinaus bis 28.2.2010), obwohl es damals bereits einen eigenen EU- Sonderbeauftragten für den Südkaukasus gab. Zu Person und Mandat: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.09.2008; Gemeinsame Aktionen 2008/760 GASP; 2009/131 und 2009/571GASP. Zu den Sonderbeauftragten grundsätzlich: Grevi, Giovanni: Pioneering foreign policy. The EU Special Representatives, Chailott Paper Nr. 106, Paris 2007.

7 Ratsdokument S049/09.

8 Rechtssache RS C – 91/05 vom 20.5.2008. Siehe dazu auch den Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit und Humanitären Hilfe von Isabelle Tannous im Jahrbuch der Europäischen Integration 2008, S. 235.

auf entsprechende Stellungnahmen des EP Bezug genommen wird, so haben formelle wie informelle Kontakte eine bisher nie dagewesene Dichte erreicht:¹⁰ selbst die traditionell weniger parlamentsfreundige französische Präsidentschaft schickte mehr als vierzig Mal ihre Vertreter – von Staatspräsident Sarkozy und Außenminister Kouchner über Staatssekretär Jouyet bis hin zum französischen PSK- Vertreter und diversen Vorsitzenden anderer GASP-Gremien – in Plenar- und Ausschusssitzungen. Besonders eifrig hatte sich die slowenische Präsidentschaft im 1.Halbjahr 2008 mit insgesamt 57 Begegnungen mit EP-Vertretern gezeigt, wobei die im Rahmen des Interinstitutionellen Abkommens zur Finanzierung der GASP erforderlichen 2-3 Konsultationen des PSK-Vorsitzes mit Vertretern des außenpolitischen und des Haushaltsausschusses des EP noch dazu gerechnet werden müssen. Letztere entfalten offensichtlich auf beiden Seiten Sozialisationswirkungen, die positiv auf die Entscheidungsfindung ausstrahlen. Schließlich tragen Ratssekretariat und Hoher Vertreter für die GASP, der 2008 immerhin vierzehn Mal zu verschiedenen Themen und in verschiedenen EP- Gremien persönlich anwesend war, sowie die Sonderbeauftragten erheblich dazu bei, dass das EP und maßgebliche Vertreter seiner außen- und sicherheitspolitischen Interessen heute weit mehr Gehör finden als früher und ohne Zweifel näher am GASP-Geschehen stehen als viele ihrer Kollegen in nationalen Parlamenten.¹¹

Übersicht zu den GASP-Aktivitäten im Jahr 2008

Gemeinsame Aktionen, einschl. Folgebeschlüsse zur Durchführung	66
Gemeinsame Standpunkte, einschl. Folgebeschlüsse zur Durchführung	33
Abkommen mit Drittstaaten (gem. Art. 24 EUV)	13
Sonstige Beschlüsse und Verordnungen des Rates	7
Erklärungen	169

Quelle: eigene Berechnungen anhand: Rat der EU: Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, Ratsdokument 10665/09 PESC 735; <http://www.consilium.europa.eu/App/newsroom/loadbook.aspx?BID=73&LANG=4&cmsid=257>.

Themenschwerpunkte und *Acquis politique*¹²

Die GASP-Agenda ist so facettenreich wie das internationale Geschehen selbst und enthält so kurzlebige und auf den ersten Blick für europäische Interessen peripher anmutende Ereignisse wie die Sicherheitslage in Guinea-Bissau ebenso wie bekannte und für die europäische Sicherheit weit bedeutendere Dauerkonflikte wie in Afghanistan oder im Nahen

9 So etwa: Rat der EU: Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, Ratsdokument 10665/09 PESC 735.

10 Einzelheiten in: Rat der EU: Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, Ratsdokument 10665/09 PESC 73, S.85-93.

11 Grundsätzlich: Daniel Thym: *Parliamentary Involvement in European International Relations*, in: Marise Cremona/Bruno de Witte (Hrsg.): *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing Oxford 2008, S. 201-232.

12 Einzelheiten hierzu u.a. in: Rat der EU: Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, Ratsdokument 10665/09 PESC 735.

Osten. Erstere bleiben aber Bestandteil eines weiterhin auf dem Konsensprinzip beruhenden Systems und können sogar den üblicherweise prioritären Handlungsfeldern vorbehaltenen Einsatz von ESVP-Instrumenten¹³ implizieren; letztere stellen die EU etwa durch eine aktuelle Zuspitzung der Lage vor immer neue Herausforderungen, eine gemeinsame Sprache zu finden.

So war es nicht allein das Missgeschick einer gerade erstmals in das Amt gekommenen und noch ungeschickt und nach Meinung einiger EU-Partner zu israelfreundlich agierenden tschechischen Präsidentschaft,¹⁴ dass die 27 sich nicht darauf einigen konnten, wer – Israel und/oder Hamas – um die Jahreswende 2008/2009 als Hauptverantwortliche für Gewalt und Zerstörung im Gazastreifen zu benennen waren. Doch auch wenn man die Schuldfrage außer Acht ließ, gaben die Europäer – und allen voran der soeben erst aus dem EU-Vorsitz geschiedene und offenbar seinem Nachfolger wenig zutrauende französische Staatspräsident¹⁵ – mit Reisen als eigene Krisenmanager in die Region ein nicht gerade einheitliches Bild ab.¹⁶ Immerhin bestand Einigkeit dahingehend, die ebenfalls unter tschechischem Vorsitz geplante Aufwertung des politischen Dialogs der EU mit Israel in Form regelmäßiger Gipfeltreffen bis auf weiteres aufzuschieben.¹⁷ Allerdings war man sich auch bei dieser Maßnahme über die Sprachregelung – Sanktion ja oder nein – nicht einig¹⁸ und ebenso bestand in der Frage der Fortsetzung oder Lockerung der Blockade von Gesprächen der EU mit der Hamas weiter Diskussionsbedarf.

Wie bereits früher blieben andere EU-Projekte von den Spannungen im arabisch-israelischen Verhältnis nicht unberührt. Die weitere institutionelle Ausgestaltung der Mittelmeerunion, die freilich nicht zuletzt an innereuropäischen Kontroversen – etwa über den Sitz des Sekretariats oder die Besetzung des Postens des Generalsekretärs¹⁹ – litt, entzweite sich etwa an der Frage der Teilnahme und eines Stimmrechts für die Arabische Liga. Immerhin stimmten beide Konfliktparteien bei der Besetzung von Stellvertretern des Generalsekretärs dahingehend überein, dass je einer von insgesamt fünf Plätzen einem Palästinenser und einem Israeli vorbehalten bleiben soll.²⁰

Auch in ihrer Politik gegenüber den Ländern des Westlichen Balkans ist die Bilanz in Bezug auf die Geschlossenheit der EU gemischt. Zwar wird dem vielfältigen EU-Instrumentenmix aus Stabilisierungs- und Assoziierungspolitik bis hin zu einer Beitrittsperspektive, klassischer Diplomatie und Maßnahmen des zivilen wie militärischen Krisenmanagements – sieben der insgesamt 24 ESVP-Missionen fanden/ finden in dieser Region statt – eine beruhigende, mehr Sicherheit und weniger Gewalt produzierende Wirkung attestiert. Andererseits bleibt die EU wegen Partikularinteressen einiger ihrer Mitglieder in ihren Wirkungsmöglichkeiten beschränkt oder es bedarf komplizierter Konstruktionen, um die

13 So die von etlichen Mitgliedstaaten als fragwürdig eingestufte Mitwirkung der EU an der Sicherheitsreform in Guinea-Bissau Gemeinsame Aktion 2008/112/GASP und 2009/405/GASP.

14 David Král u.a.: *The 2009 Czech EU Presidency: Contested Leadership at a Time of Crisis*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Stockholm 2009.

15 Wohlwollende Beobachter sprachen immerhin von einer telefonischen Information von Sarkozy an Topolánek. Hendrik Kafsack: *Zwischen Gaza und Gasprom. Turbulenter Beginn der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.01.2009.

16 Nikolaus Busse: *Widersprüchliche Auftritte und geringe Möglichkeiten*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.01.2009.

17 So EU-Außenkommissarin Ferrero-Waldner. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.04.2009.

18 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.01.2009.

19 Spanien bekam letztlich für Barcelona den Zuschlag.

20 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 05.11.2008.

fehlenden Einigkeit zu kaschieren. So dauert auch 2008/2009 der Namensstreit zwischen Griechenland und der ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien fort und behindert die Einleitung des Beitrittsverfahrens. Die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien treten wegen slowenisch-kroatischer Streitigkeiten über Grenzansprüche von Territorialgewässern und der Weigerung der slowenischen Regierung, die von Brüssel vorgeschlagene Vermittlung anzuerkennen, auf der Stelle.²¹ In den Beziehungen zu Serbien, wo die Wahlen von Mai 2008 zum Wohlwollen der EU mit einer Mehrheit für die pro-europäischen Kräfte endeten, liegt das Inkrafttreten des SAA-Abkommens auf Eis, weil die Niederlande weiterhin eine ausreichende Zusammenarbeit der serbischen Behörden mit dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag zum Auffinden von Kriegsverbrechern vermissen. Schließlich bleibt die Stabilisierung des Kosovo der „Testfall“ für die Leistungsfähigkeit einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik.²² Das Debakel des Auseinanderfallens im Irakkrieg 2003 vor Augen kamen die 27 nach der Ausrufung der Unabhängigkeit des Kosovo 2008 überein, dass zwar eine kollektive Anerkennung des Landes aussichtslos erschien, die EU als Ganzes jedoch in Form ihrer bis dato anspruchsvollsten zivilen ESVP-Mission massive Stabilisierungs- und Aufbauhilfe leisten will. 22 der 27 EU-Länder haben mittlerweile den neuen Staat anerkannt, Griechenland, Rumänien, die Slowakei, Spanien und Zypern lehnen dies weiterhin unter Hinweis auf Minderheitenprobleme in ihren eigenen Ländern ab. Damit bleibt freilich jegliche weitere normale vertragliche Einbindung des Kosovo in den EU-Rahmen vorerst in Frage gestellt oder bedarf „phantasievoller(r) Diplomatie“,²³ damit die EU ihrer immer wieder betonten Ankerrolle für die Länder des Westlichen Balkans²⁴ gerecht wird.

Auch wenn man berechtigte Kritik daran anmelden kann, dass die EU es versäumt hat, die Anzeichen der aufziehenden Krise zwischen Georgien und Russland im Sommer 2008 rechtzeitig zu erkennen,²⁵ so gelang es ihr in beeindruckender Weise, sich nach Ausbruch der Kampfhandlungen und bei der Suche nach einer Verhandlungslösung als „glaubwürdiger Friedensstifter“²⁶ zu positionieren. Der Erfolg eines raschen und geschlossenen Auftretens der EU ist zu einem wesentlichen Teil der Führungsstärke der damaligen französischen Präsidentschaft und insbesondere des Vorsitzenden des Europäischen Rates geschuldet. Der „Sarkozy-Moment“²⁷ versetzte die EU sogleich in die Rolle des Vermittlers eines Waffenstillstands, wobei die Mediatorenrolle des französischen Staatspräsidenten

21 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.02 und 14.05.2009.

22 Vgl. hierzu auch den Beitrag der Verfasserin im Jahrbuch 2007/2008.

23 So Insider in Brüssel lt. Michael Martens: Ungebetene Zaungäste, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.02.2009.

24 So auch wieder: Rat der EU: Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, Ratsdokument 10665/09 PESC 735, S. 18.

25 So insbesondere die Analyse von: Emma J. Stewart: Assessing the costs of EU hesitancy in Georgia, in: CFSP Forum Bd.6, Nr. 5/2008, S. 1-4. Ein indirektes Zugeständnis an Defizite bei der Konfliktprävention findet sich auch in: Rat der EU: Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, Ratsdokument 10665/09 PESC 735, S. 22.

26 Rat der EU: Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, Ratsdokument 10665/09 PESC 735, S. 22.

27 Joachim Schild/Martin Koopmann: Der ‚Sarkozy-Moment‘ – politische Führung in der EU am Beispiel der französischen Ratspräsidentschaft, in: *integration* 3/2009, S.266-281. Bei der weiteren Ausgestaltung der Mittelmeerunion wirkt der starke Gestaltungsanspruch der französischen Regierung allerdings über die Zeit der eigenen Präsidentschaft hinaus, dergestalt, dass Paris auf einen mit der tschechischen und schwedischen Präsidentschaft geteilten Vorsitz besteht. Vgl. die Berichterstattung nach dem ersten Treffen der Außenminister der neuen Mittelmeerunion vom November 2008: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.11.2008.

ten anfangs nicht mit allen EU-Partnern gleichermaßen abgestimmt schien und für andere EU-Vertreter, wie dem Vorsitzenden des Rates oder dem Hohen Vertreter für die GASP, zunächst wenig Raum ließ. Sie sowie weitere Akteure in Brüssel kamen dann ins Spiel, als es um die Aufstellung einer 200 Mann starken Beobachtermision (von Polizeikräften) in Georgien²⁸ ging, die in einer für GASP-Verhältnisse Rekordgeschwindigkeit von nur zwei Wochen erfolgte, sowie im Rahmen der unter EU-Ägide einberufenen Geberkonferenz für Georgien und der in Mitverantwortung der Vereinten Nationen von der EU geleiteten Verhandlungen²⁹ über eine friedliche Beilegung des Konflikts, die wegen der Unvereinbarkeit der Standpunkte der Parteien bisher allerdings auf der Stelle treten.³⁰

Erwartungsgemäß verlief auch in dieser Krise die Abstimmung der 27 nicht immer spannungsfrei. Ebenso wie der französische Staatspräsident gelegentlich keinen Konzertierungsbedarf mit allen seinen Kollegen des Europäischen Rates sah, so solidarisierten sich auf polnische Initiative einige Staatschefs der neuen EU-Länder bei Ausbruch des Krieges mit dem georgischen Staatspräsidenten ohne Absprache mit dem Rest der EU.³¹ Und auch bei der Formulierung zentraler GASP-Texte gingen die Vorstellungen insbesondere über das Verhalten der EU gegenüber Russland auseinander. Letztlich setzten sich die gemäßigten Kräfte durch und anstelle der von London und einigen Osteuropäern geforderten Sanktionen³² als Antwort auf die russische Anerkennung von Südossetien und Abchasien kam es zu einem lediglich temporären „Verschieben“ der Kontakte, die mit der Wiederaufnahme der Verhandlungen über das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen nach dem EU-Russland Gipfel im November 2008 zu einer Art Normalität zurückkehrten.³³ Als Zugeständnis an die Kritiker im Kreis der 27 wollte man die als Balance zu der von Sarkozy unter französischer Präsidentschaft vorangetriebenen Mittelmeerunion³⁴ gedachte, von Schweden und Polen vorgeschlagene „Östliche Partnerschaft“ beschleunigen. Sie wurde mit einem Gipfeltreffen der EU mit Georgien, der Ukraine, Armenien, Aserbaidschan, Moldau und Weißrussland im Mai 2009 aus der Taufe gehoben, wobei es im Vorfeld u.a. Diskussionsbedarf über die Zulassung und damit Aufwertung des von den 27 lange mit Sanktionen bedachten weißrussischen Präsidenten gab und die fehlende Präsenz etlicher europäischer Vertreter auf höchster Ebene der Veranstaltung ein wenig von ihrem Glanz nahm.³⁵ Russland blieb eine Teilnahme an der Eröffnung der Östlichen Partnerschaft versagt; eine Mitwirkung an einzelnen Projekten ist jedoch nicht ausgeschlossen. Aller-

28 Gemeinsame Aktion 2008/736/GASP, verlängert um ein weiteres Jahr bis 2010. Gemeinsame Aktion 2009/572/GASP.

29 Strittig waren u.a. die Teilnahme und der Status von Vertretern Abchasiens und Südossetiens. Reinhard Veser: Einige Klarstellungen und neue Fragen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.09.2008. Siehe zur Vorgeschichte und den Ungereimtheiten des von Sarkozy mit dem russischen und georgischen Präsidenten ausgehandelten 6-Punkte-Plans: Reinhard Veser: Ein flexibler Vier-bis-sechs-Punkte-Plan, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.08.2008.

30 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.05.2009.

31 Neben dem polnischen Staatschef waren seine Kollegen aus den drei baltischen Staaten sowie der Staatspräsident der Ukraine beteiligt. Konrad Schuller/Siegfried Thielbeer: Fünf solidarische Präsidenten in Tiflis, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.08.2008.

32 Siehe hierzu die Debatten im Vorfeld des EU-Sondergipfels. Martin Winter: EU verurteilt Russlands Einsatz in Georgien, in: Süddeutsche Zeitung, 02.09.2008. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.08. und 03.09.2008.

33 Mit dieser Terminologie wurde ein förmlicher Ratsbeschluss, dem möglicherweise Litauen und andere nicht zugestimmt hätten, umgangen. So nach dem EU-Russland-Gipfel Nikolaus Busse: Die EU krempelt die Ärmel hoch, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.11.2008.

34 Siehe hierzu u.a. The Euro-Mediterranean Partnership; http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm.

dings wurde das nach dem Ende des Georgien-Krieges wieder beruhigte deutsch-russische Verhältnis alsbald durch den neuerlichen Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine Anfang 2009, wieder auf die Probe gestellt. Die tschechische Präsidentschaft, die in enger Absprache mit der Europäischen Kommission offensichtlich ihre erste Bewährungsprobe bestand,³⁶ musste sehr schnell erkennen, dass es nicht nur oder nur vordergründig um die Erfüllung bzw. Nichterfüllung von Gaslieferverträgen ging. Die massiven Engpässe in der Energieversorgung einiger neuer EU-Länder mehrten das Gefühl der politischen Erpressbarkeit der EU³⁷ und die Zweifel an der Verlässlichkeit eines „strategischen Partners“, der bei der Lösung anderer internationaler Probleme wie Iran oder der Bekämpfung des Terrorismus als unverzichtbar gilt. So überrascht es nicht, dass sich die EU in der Folgezeit nicht leicht tat, die russische Offerte einer neuen sicherheitspolitischen Architektur für Europa zu beantworten.³⁸ Dies alles fiel in die Zeit der im Januar 2009 gerade erst begonnenen Amtszeit des neuen amerikanischen Präsidenten, die die Europäer zwar grundsätzlich hoffnungsvoll stimmen ließ, in ihren außenpolitischen Details aber noch konkretisierungsbedürftig war und bei einigen in Europa sogar die Sorge eines zu engen amerikanisch-russischen Bilateralismus nährte mit dann begrenzten Handlungsspielräumen für die EU-27.

Ausblick

Wie bereits in früheren Reformdebatten und Referenden in Irland war die Interpretation der militärischen Dimension der GASP auch 2008 einer der strittigen Punkte und Mitauslöser der Ablehnung des Vertrags von Lissabon durch die irischen Wähler im Juni 2008. Ein Jahr später hat sich der Europäische Rat auf rechtlich verbindliche Garantien geeinigt sowie eine von der irischen Regierung abgegebene Erklärung zu den ESVP-relevanten Bestimmungen des neuen Vertrages akzeptiert in der Hoffnung auf ein für Anfang Oktober 2009 anvisiertes, positives Votum der Iren. In beiden Texten³⁹ wird insbesondere auf die Unantastbarkeit der irischen Neutralitätspolitik abgehoben und das souveräne Recht eines jeden Mitgliedstaates betont, in Einklang mit seinen nationalen Vorschriften – im Falle Irlands nur mit Zustimmung des Abgeordnetenhauses – über eine Teilnahme an den konkreten Angeboten der ESVP – etwa Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, Europäische Rüstungsagentur, Militärmissionen – zu entscheiden. Gleiches gilt für die im Lissabon Vertrag erstmals definierten Beistands- bzw. Solidaritätspflichten. Ausdrücklich verneint wird ferner die nach Meinung der Gegner des Vertrages mögliche Bildung einer europäischen Armee.

Mit dem zunächst für Anfang 2009 geplanten und nunmehr für frühestens November 2009 erhofften Inkrafttreten der neuen Bestimmungen war die unter slowenischer Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2008 wiederbelebte Diskussion über die noch offenen institutio-

35 Der letztlich auf eine Präsenz in Prag verzichtete. Andere Streitpunkte waren Einreiseerleichterungen und die Finanzhilfe. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.05.2009. Vgl. Zu den Details der Kooperation die 6-seitige Abschlusserklärung.

36 David Král u.a.: The 2009 Czech EU Presidency: Contested Leadership at a Time of Crisis, SIEPS, Stockholm 2009. Kritischer hingegen: Hendrik Kafsack: Zwischen Gaza und Gasprom. Turbulenter Beginn der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.01.2009

37 Nikolas Busse: Die halbherzige Ordnungsmacht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.01.2009.

38 Hierzu bisher nur sehr allgemein: Rat der EU: Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP, Ratsdokument 10665/09 PESC 735, S. 61.

39 Anlage 1 und 3 der Schlussfolgerungen der Präsidentschaft, Europäischer Rat vom 18./19. Juni 2009. Ratsdokument 11225/09.

nellen GASP-Fragen⁴⁰ unter französischem und tschechischem Vorsitz erlahmt und gewinnt erst seit Sommer 2009 wieder etwas an Fahrt. Dabei treten die bekannten, sowohl zwischen den Mitgliedstaaten, als auch zwischen ihnen und der Kommission und dem Europäischen Parlament bestehenden Kontroversen über Natur, Größe, personelle wie finanzielle Ausstattung des dem Hohen Vertreter zuarbeitenden Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) ebenso wieder zutage wie die Vielzahl der sich aus dem Ende der Rotation ergebenden und weiterhin ungelösten Fragen zum Management der GASP-Gremien auf Expertenebene und in Drittstaaten. Neue Aspekte, wie etwa das künftige „Schicksal“ der „Gymnich“-Treffen der Außenminister, die trotz der Verlagerung aller sonstiger Sitzungen nach Brüssel gerade wegen ihres informellen Charakters und Tagungsortes im Land der jeweiligen Präsidentschaft ihre Daseinsberechtigung bewahren konnten,⁴¹ bedürfen ebenfalls weiterer Überlegungen. Erst jetzt, wo man beginnt, sich seitens der Mitgliedsregierungen konkret mit den Konsequenzen eines quasi permanenten und in der Verantwortung des Hohen Vertreters liegenden Vorsitzes auseinander zu setzen, wird man sich in diversen Hauptstädten und EU-Vertretungen in Brüssel der weitreichenden Konsequenzen dieser Entscheidung bewusst. Manch ein Beteiligter mag da angesichts des Machtzuwachses für den Hohen Vertreter und der vermutlich mühsamen Kompromissfindung so lange wie möglich am Altbewährten festhalten oder geneigt sein, zumindest „Sicherungen“ in das neue System einzubauen, die den Mitgliedstaaten und ihren Vertretern noch ein gewisses Maß an Beteiligung und Profilierung bewahren. Nach dem Willen des Europäischen Rates⁴² werden die noch offenen Details wohl erst nach Bekanntgabe und in enger Absprache mit dem neuen Präsidenten des Europäischen Rates und dem Nachfolger des für das Amt des Hohen Vertreters der Union für die GASP nicht mehr kandidierenden Javier Solana entschieden. Dem schwedischen und dem spanischen Vorsitz (1. Halbjahr 2010) kommt dabei eine Schlüsselfunktion für einen reibungslosen, vermutlich jedoch schrittweise erfolgenden Übergang zu – immer unter der Voraussetzung, dass das zweite irische Referendum in ein „Ja“ mündet und dann auch alle übrigen Mitgliedstaaten den Vertrag von Lissabon ratifiziert haben!

Weiterführende Literatur

- Aggestam, Lisbeth u.a.: Institutional Competences in the EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and ESDP, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Stockholm 2008.
- CFSP Forum 2003 ff. über <http://www.fornet.info>
- Fröhlich, Stefan: Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung, VS Verlag, Wiesbaden 2008.
- 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.
- Wessel, Ramses A.: The EU's Foreign, Security and Defence Policy Fifteen Years after Maastricht. A Constitutional Momentum? In: Hans-Georg Ehrhart u.a. (Hrsg.): Die Europäische Union im 21. Jahrhundert. Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik, VS Verlag, Wiesbaden 2007, S. 302-316.

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

41 Unter französischem Vorsitz war sogar von einer Verdoppelung dieser Treffen die Rede.

42 Erklärung des Europäischen Rates zum Vertrag von Lissabon – Übergangsmaßnahmen betreffend den Vorsitz, in: Schlussfolgerungen der Präsidentschaft, Europäischer Rat vom 11./12. Dezember 2008. Ratsdokument 17271/08 REV 1.