

Europäische Außen- und Sicherheitspolitik

Reformpotenzial ausbauen - Blockaden beseitigen - Kohärenz schärfen

Annette Heuser

Hochgesteckte Erwartungen mit wenig Chancen auf konkrete Realisierung - so knapp lässt sich das Dilemma in der Außen- und Sicherheitspolitik auf den Punkt bringen. Dies wird auch in den vom Konventspräsidium vorgelegten Artikelentwürfen für diesen Bereich deutlich. Gerade in diesem sensiblen Politikfeld sind klare und transparente Verfahren und Strukturen erforderlich. Der Entwurf lässt nun zwar immer wieder weitreichende Ambitionen erkennen, greift jedoch insgesamt noch zu häufig auf den Status quo zurück. Die zahlreichen Wiederholungen in der Präsidiumsvorlage für Teil I und Teil II des Verfassungsentwurfes untermauern, dass eine kohärente Konzeption bislang fehlt.

Eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik, die traditionelle Blockaden überwindet, Handlungsfähigkeit demonstriert sowie von den Partnern in der Welt als Instrument der Außenpolitik der Union respektiert wird, muss fünf Voraussetzungen erfüllen:

- **Klare Strukturen**
- **Einheitliche Außenvertretung**
- **Effektive Entscheidungsverfahren/Institutionen**
- **Flexibilisierung durch alternative Handlungsformen**
- **Sicherung finanzieller Ressourcen**

Klare Strukturen

Teil II bündelt in Titel B erstmals die unübersichtlich über die Verträge verstreuten Maßnahmen und Tätigkeiten der Union im Rahmen der GASP. Die Instrumente der GASP werden reduziert auf Grundsätze und allgemeine Leitlinien sowie Beschlüsse über Aktionen und Standpunkte der Union. Das Instrument der gemeinsamen Strategien wurde gestrichen. Hierbei handelt es sich jedoch um eine für die Praxis unerhebliche Vereinfachung, denn die nun als Beschlüsse deklarierten Instrumente bleiben de facto gemeinsame Strategien. In Artikel 9 (2) werden hierfür die gleichen Regeln festgeschrieben, wie sie jetzt noch auf die gemeinsamen Strategien Anwendung finden.

Erstmalig wird nun auch die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einem eigenen Kapitel zusammengefasst. Allerdings erschließen sich sowohl für die GASP als auch die ESVP die jeweiligen Verfahren und Entscheidungsgrundlagen durch vielfältige Verweise nur mühsam.

Insgesamt weist die Aufteilung für die GASP und die ESVP zwischen Teil I und Teil II die gleichen Schwächen auf wie für den Bereich der Innen- und Justizpolitik. In beiden Fällen finden sich in Teil I bereits detaillierte Regelungen, die eindeutig Teil II der Verfassung, die operativen Charakter besitzen sollte, zugeordnet werden müssten. In Teil II sollten die Bestimmungen zu finden sein, die gegebenenfalls mit einem einfacheren Revisionsverfahren verändert werden können. Für die GASP und die ESVP wären die Bestimmungen ab Artikel 30 (3) im Sinne einer klaren Strukturierung in Teil II zu überführen. Werden die GASP und die Innen- und Justizpolitik im nun präsentierten Umfang in Teil I beibehalten, so steht dies auch dem Ziel entgegen, die Säulenstruktur der EU aufzuheben.

Einheitliche Außenvertretung

Die europäische Außenpolitik soll nun durch einen **Minister für auswärtige Angelegenheiten** vertreten werden, um die Funktionen des Hohen Vertreters für die GASP und die in der Kommission angesiedelten Kompetenzen in diesem Bereich in einer Person zu bündeln. Allerdings ist eine solche Position nur dann von Nutzen für die Außenpolitik der Union, wenn eine klare Kompetenzverteilung und -abgrenzung zu dem Amt des Präsidenten des Rates als auch zum Präsidenten der Kommission erfolgt.

Wer immer ein solches Amt ausübt, wird daher neben dem eigenen Format auf handfeste vertraglich festgeschriebene Kompetenzen angewiesen sein. Bisher sahen die Verträge kein **Initiativrecht** für den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik vor. Dies ist nun in Teilbereichen der GASP für den Minister entweder alleine oder in Zusammenarbeit mit der Kommission möglich. Daneben erhält der Minister in dem neu eingebrachten Artikel 10, Teil II, eine enge Koordinierungsfunktion mit den Außenministern der Mitgliedstaaten bei gemeinsam gefassten Beschlüssen auf der Grundlage von Artikel 29 (5), die Fragen von allgemeiner außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung umfassen. Zusätzlich wird die Rolle des europäischen Außenministers auch durch die Möglichkeit gestärkt, dass er im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen einen gemeinsamen Standpunkt der EU vortragen kann (Teil II, Art. 14, Absatz 2). Dies wäre sicherlich ein wichtiger Schritt, um die außenpolitische Kohärenz der Union zu stärken. Zuvor müssen die dort vertretenen Mitgliedstaaten der EU dies allerdings beantragen. Inwieweit die im Sicherheitsrat vertretenen EU-Staaten dann tatsächlich bereit sind, dem Außenminister der Union das Feld des Vortrags zu überlassen, wird in Zukunft auch ein untrüglicher Indikator für die Ernsthaftigkeit ihrer Unterstützung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik sein.

Machtfragen kristallisieren sich in der EU jedoch auch entscheidend an Budgetfragen heraus. Dem Entwurf mangelt es hier noch an Klarheit. Daher muss im Vertrag sichergestellt sein, dass der europäische Außenminister die Hoheit sowohl über die bislang beim Hohen Vertreter im Rat angesiedelten Budgetmittel als auch über die Budgets des für die Außenpolitik der Kommission zuständigen Kommissars erhält.

Der Außenminister der Union wird bei Ausübung seines Amtes ganz entscheidend darauf angewiesen sein, dass die Mitgliedstaaten seine Politik unterstützen oder zumindest nicht durch einzelstaatliche Aktivitäten unterlaufen. In Teil I, Art. 29 (5) wird nun die **Verpflichtung zu konvergentem Außenauftritt** festgelegt. In diesem Artikel wird noch unmissverständlicher als in Artikel 11 (2) des Vertrages von Nizza solidarisches und kohärentes Handeln in der Außen- und Sicherheitspolitik der Mitgliedstaaten der Union gefordert. Formuliert im Lichte der Irak-Krise sind solche Verpflichtungen wichtig. Allerdings lehrt die Praxis, dass solche Artikel in Krisenfällen nur Kulisse bleiben, wenn der politische Wille der Mitgliedstaaten zur Einigung fehlt.

Effektive Entscheidungsverfahren/Institutionen

Generell unterliegen Maßnahmen im Rahmen der GASP und der ESVP auch im nun vorgelegten Entwurf der Einstimmigkeit. Von dieser Regel kann für die GASP abgewichen und zur qualifizierten Mehrheit übergegangen werden, wenn die in Teil II, Art. 9 (2) genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Allerdings gilt die folgende Einschränkung:

„Erklärt ein Mitglied des Rates, dass es aus wichtigen nationalen Gründen, die es auch nennen muss, die Absicht hat, einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluss abzulehnen, so erfolgt keine Abstimmung. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit verlangen, dass die Frage zur einstimmigen Beschlussfassung an den Europäischen Rat verwiesen wird.“

Hiermit wird eine erhebliche Schranke zur Durchführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen beibehalten (Art. 23, Abs. 2 EUV). Im günstigsten Fall kann mit großer zeitlicher Verzögerung über den Sachverhalt dann mit Einstimmigkeit eine Einigung im Europäischen Rat erzielt werden. Im ungünstigsten Fall erfolgt keine Entscheidung.

Auch der dann in Artikel 9 (3) eingebaute Zusatz:

„Der Europäische Rat kann einstimmig beschließen, dass der Rat in anderen als den in Absatz 2 dieses Artikels genannten Fällen mit qualifizierter Mehrheit beschließt“

legt weiterhin die Einstimmigkeit als Tor zur Öffnung für die qualifizierte Mehrheitsabstimmung fest.

Auch bei der ESVP gilt das Postulat der Einstimmigkeit, festgehalten in Teil II, Art. 17 (2). Dies bedeutet, dass das Voranschreiten einer Gruppe von Staaten im militärischen

und sicherheitspolitischen Bereich zunächst von allen Mitgliedstaaten beschlossen werden muss.

Die nun im Vertragsentwurf enthaltenen Hürden der Einstimmigkeit für die GASP und die ESVP werden schnelle und effektive Entscheidungen auf EU-Ebene blockieren. In einer Union der 25 wird in Politikbereichen, die der Einstimmigkeit unterliegen, kaum noch Bewegung oder Dynamik zu erzielen sein. **Daher sollte die qualifizierte Mehrheit als Regelfall für die GASP und die ESVP eingeführt werden, soweit der Vertrag nicht präzise Ausnahmen nennt, die der Einstimmigkeit unterliegen müssen, wie insbesondere Fragen mit militärischen- und verteidigungspolitischen Bezügen.**

In Artikel 17 (1) EUV des Vertrages von Nizza heißt es: „*Die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik wird in einer von den Mitgliedstaaten als angemessen erachteten Weise durch eine rüstungspolitische Zusammenarbeit zwischen ihnen unterstützt*“. Diese Zielvorgabe ist nun im Vertragsentwurf durch die Schaffung einer eigens hierfür vorgesehenen **Europäischen Agentur für Rüstung und strategische Forschung** - Art. 30 (3), Art. 19 (Teil II) - konkretisiert worden. Auch die Erklärung des Vierer-Gipfels vom 29. April zur Schaffung einer Verteidigungsunion spricht sich für eine solche Agentur aus.

Flexibilisierung durch alternative Handlungsformen

Im Verfassungsentwurf werden drei Hauptformen flexibler Zusammenarbeit für die ESVP definiert:

- **eine Zusammenarbeit nach Artikel 30 (5) Teil I, wonach der Rat „...die Durchführung einer Mission einer Gruppe von Mitgliedstaaten übertragen“ kann, die über die erforderlichen Fähigkeiten verfügen und sich an dieser Mission beteiligen wollen;**
- **eine strukturierte Zusammenarbeit nach Artikel 30 (6) ausschließlich für militärische Maßnahmen;**
- **eine strukturierte Zusammenarbeit nach Artikel 30 (7) zur Erfüllung der Beistandspflicht (in Anlehnung an Artikel V des Brüsseler Paktes).**

In Teil II sind Strukturen und Verfahren hierzu festgelegt (siehe u.a. Art. 18, 20 und 21). Der im Vertrag von Nizza enthaltene Terminus der „verstärkten Zusammenarbeit“ entfällt nun vollständig. Um zu einer größeren Transparenz und Kohärenz in diesem Bereich zu gelangen, sollte den genannten Möglichkeiten der zivilen und militärischen Kooperation ein einheitlicher Artikel vorangestellt werden, der:

- den Terminus der verstärkten Zusammenarbeit wieder aufnimmt, da dieser mit dem Vertrag von Nizza auf die GASP ausgeweitet wurde und nun auch für die ESVP Anwendung finden sollte;

- das Vorgehen im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit der qualifizierten Mehrheit unterstellt;
- für Mitgliedstaaten, die diese Beschlüsse nicht mittragen können, im Vertrag die Option einer konstruktiven Enthaltung festschreibt.

In Zusammenhang mit der militärischen Unterstützung im Rahmen von Artikel 30 (7) muss auch die nun neu in den Vertragsentwurf eingeführte **Beistandsklausel** (Art. X, Teil I) diskutiert werden. Die Beistandsklausel kann dem Vertrag eine neue Qualität verleihen. Sie sieht die konkrete Unterstützung - auch militärisch - im Fall einer terroristischen Bedrohung vor. Ähnlich wie bei Artikel 29 wird auch hier deutlich, dass die Formulierung auf der Einschätzung der aktuellen Sicherheitslage beruht. Allerdings greift die Begrenzung auf terroristische Bedrohungen, die im Ernstfall von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich interpretiert werden könnten, zu kurz. Eine EU, die sich auch bisher laut ihren Verträgen auf dem Weg zur Verteidigungsunion befindet, sollte eine einheitliche Beistandsklausel in ihrem Vertrag aufweisen, die auch einen bewaffneten Angriff auf das Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten einschließt. Dieser Fall wird in Artikel 30 (7), Teil I, in Verbindung mit Artikel 21, Teil II, in den Vertragsentwurf aufgenommen und beruht bislang auf einer freiwilligen Unterstützung der Mitgliedstaaten außerhalb der Verträge. **In einer einheitlichen Beistandsklausel müssten beide Fälle - terroristische Bedrohung und Angriff auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates - in einem Artikel vereint werden.**

Sicherung finanzieller Ressourcen

Die nun im Vertragsentwurf enthaltenen Reformschritte im Bereich der GASP und der ESVP müssen sich auch in einer entsprechenden Struktur zur Finanzierung widerspiegeln. Maßnahmen im Rahmen der GASP sollen weiterhin über den Gemeinschaftshaushalt finanziert werden, sind allerdings erstmals in einem eigenen Artikel zusammengefasst. Für Initiativen mit militärischem und verteidigungspolitischem Profil wird ein sogenannter Anfangsfonds (siehe Art. 22, Teil II) gebildet, der das Vorgehen außerhalb der Verträge in einer Gruppe von Staaten ermöglichen soll. Der Vorschlag, einen solchen Fonds außerhalb des EU-Budgets auszuweisen, ist ein richtiger Schritt, da nur auf diese Weise sichergestellt werden kann, dass im Krisenfall die handlungsfähigen Staaten unmittelbar auf diese Gelder zurückgreifen können.

Die Zukunft der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik hängt nicht nur von klaren Entscheidungsstrukturen und Institutionen ab, sondern ganz entscheidend auch vom politischen Willen der Mitgliedstaaten, diese umzusetzen. Die Tragweite der Reformen, die für diesen Bereich in die Verfassung Eingang finden, wird somit zu einem untrüglichen Gradmesser für die Bereitschaft, die Union in diesem Politikbereich zu stärken.