

Die GASP nach dem »Fußnotengipfel«

Annegret Bendiek

Die Staats- und Regierungschefs der EU haben auf ihrem Gipfeltreffen im Juni 2007 beschlossen, das Amt des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und einen Europäischen Auswärtigen Dienst zu schaffen. Zugleich wurde in zahlreichen der insgesamt 23 Fußnoten der Schlusserklärung hervorgehoben, dass die außenpolitischen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und ihrer Vertretungen in Drittstaaten und Internationalen Organisationen auch zukünftig nicht berührt werden sollen. Die Beschlüsse stoßen bei Integrationsbefürwortern wie Luxemburg oder Italien auf Kritik, da keine weitere Übertragung von außen- und sicherheitspolitischen Kompetenzen auf die EU-Ebene vorgesehen ist.

Die Staats- und Regierungschefs haben sich auf ihrem Gipfeltreffen im Juni 2007 auf eine Vertragsreform geeinigt. Die portugiesische Ratspräsidentschaft beabsichtigt, eine Regierungskonferenz zum Reformvertrag einzuberufen, die – auf Basis des auf dem Gipfeltreffen angenommenen Mandats – bis zum Herbst 2007 konkrete Änderungen der bestehenden EU-Verträge beschließen soll. Auf dem Gipfeltreffen forderte der noch amtierende britische Premierminister Tony Blair, die außenpolitischen Beschlüsse der Regierungskonferenz im Jahr 2004 zu überdenken und unter Maßgabe einer stärkeren zwischenstaatlichen Zusammenarbeit anzupassen.

Die Mitgliedstaaten einigten sich zum einen darauf, dass die zukünftige Regierungskonferenz zum Reformvertrag beschließen möge, nicht das Amt eines Europäischen Außenministers, sondern das eines

Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zu schaffen, der gleichzeitig als Vizepräsident der EU-Kommission und Außenkommissar fungiert. Er soll über ein Initiativrecht verfügen und dauerhaft den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten führen. Der Hohe Vertreter wird durch einen europäischen diplomatischen Dienst unterstützt, der aus EU-Beamten und Bediensteten der Mitgliedstaaten besteht. Zum anderen erklärten die Staats- und Regierungschefs, dass der Reformvertrag garantieren müsse, dass die außen- und sicherheitspolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten gewahrt werden. In den Grundsätzen solle daher hervorgehoben werden, dass die Union ausschließlich innerhalb der Grenzen jener Zuständigkeiten tätig wird, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zugewiesen haben.

Nur ein neuer Titel?

Für den öffentlichen Sprachgebrauch ist der Titel »Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik« kaum tauglich. Tatsächlich verbergen sich hinter der Wahl dieser Bezeichnung prinzipielle nationalstaatliche Souveränitätsvorbehalte und der Unwille, außenpolitische Kompetenzen an die EU abzugeben (vgl. Fußnoten der Schlusserklärung vom Juni 2007).

Grundsätzlich sollen die auf der Regierungskonferenz 2004 beschlossenen Änderungen mithilfe des Reformvertrags in die bestehenden Verträge eingearbeitet werden. In Titel V des bestehenden EU-Vertrags (EUV) – »Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik« – wird durch den Reformvertrag das erste Kapitel über die allgemeinen Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns durch einen neuen Text ersetzt (vgl. Kasten). Darin wird die besondere Rolle des Europäischen Rates in der EU-Außenpolitik festgelegt. Mit der expliziten Nennung des Europäischen Rates (Staats- und Regierungschefs) und des Rates der EU (Auswärtige Angelegenheiten), die die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einstimmig festlegen und durchführen, wird die Handlungsfähigkeit des zukünftigen Hohen Vertreters als Außenbeauftragter deutlich eingeschränkt.

Zudem bleibt die Arbeitsteilung in der Außenvertretung zwischen dem Hohen

Vertreter der Union – der gleichzeitig Kommissar für Außenbeziehungen und Vizepräsident der Kommission ist –, dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Kommissionspräsidenten unklar. Nicht zuletzt ist absehbar, dass der Europäische Auswärtige Dienst auf administrativer Ebene je nach außenpolitischem Kompetenzbereich entlang der institutionellen Trennung zwischen Rat der EU und Europäischer Kommission gespalten sein wird, ein Teil also dem ersten, ein anderer dem zweiten Gremium zuarbeiten wird. Beispielsweise wird der Rat im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik weiterhin die politischen Dialoge führen, während die Kommission die Außenwirtschaftsbeziehungen gestaltet. Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik behält ihren institutionellen Sonderstatus bei und wird daher kein Arbeitsbereich des neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes werden.

Ein zweites neues Kapitel im Titel V des EUV enthält die auf der Regierungskonferenz 2004 geänderten Bestimmungen über die GASP (einschließlich Europäischer Auswärtiger Dienst und die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich). Ferner ist für den Schutz personenbezogener Daten im GASP-Bereich eine besondere Rechtsgrundlage vorgesehen. Somit soll auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die entsprechenden nationalen Rechtsgrundlagen unberührt bleiben.

Titel V »Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik«. In Artikel 11

wird ein Absatz 1 aufgenommen, der wie folgt lautet (zugleich wird der gegenwärtige Absatz 1 gestrichen):

»(1) Die Zuständigkeit der Union in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann. Für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gelten besondere Verfahren. Sie wird vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig festgelegt und durchgeführt, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist. Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wird vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und von den Mitgliedstaaten gemäß den Verträgen durchgeführt. Der Gerichtshof der Europäischen Union ist in Bezug auf diese Bestimmungen nicht zuständig; hiervon ausgenommen ist die Kontrolle der Einhaltung von Artikel [III-308] und die Überwachung der Rechtmäßigkeit bestimmter Beschlüsse nach Artikel [III-376 Absatz 2].«

Zusätzlich zu den neuen Verfahren des Titels V soll die Regierungskonferenz eine Erklärung vereinbaren, die für die GASP folgende Grundsätze vorgibt:

- ▶ Die Bestimmungen des EUV über die GASP – einschließlich der Schaffung des Auswärtigen Dienstes und des Hohen Vertreters – berühren weder die derzeit bestehenden Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Formulierung und Umsetzung ihrer Außenpolitik noch ihre nationalen Vertretungen in Drittländern oder Internationalen Organisationen.
- ▶ Die Ausführungen über die ESVP berühren nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten.
- ▶ Die EU und die Mitgliedstaaten sind nach wie vor an die Charta der Vereinten Nationen und insbesondere an die Beschlüsse des Sicherheitsrates gebunden.
- ▶ Die Kommission wird in der GASP keine neuen Befugnisse erhalten, die sie dazu ermächtigen, Beschlüsse einzuleiten; auch die außenpolitische Rolle des Europäischen Parlaments wird nicht erweitert.

Die Regierungskonferenz soll außerdem in den vertraglichen Schlussbestimmungen festlegen, dass die EU eine einheitliche Rechtspersönlichkeit erhält. Dies könnte zukünftig ihre Rolle beim Abschluss internationaler Abkommen und im Zusammenhang mit Fragen territorialer Anerkennung stärken. Gleichzeitig soll die Regierungskonferenz aber sicherstellen, dass die Union keinesfalls dazu ermächtigt wird, über die ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten hinaus tätig zu werden. In den Schlussbestimmungen ist ferner die Möglichkeit eines freiwilligen Austritts aus der Union vorgesehen. Beitrittswillige Staaten sollen zudem künftig dazu verpflichtet werden, die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien für den Beitritt zu berücksichtigen und darüber hinaus den Werten der Union Geltung zu verschaffen. Dadurch könnten in Zukunft die Hürden für einen EU-Beitritt erhöht werden.

Nicht zuletzt wird im EG-Vertrag über die Arbeitsweise der Union ein weiterer, für

die europäische Außenpolitik relevanter Punkt verankert: Die Union kann der Europäischen Menschenrechtskonvention nur bei einem einstimmigen Beschluss des Rates der EU beitreten. Die anschließende Ratifikation erfolgt durch die Mitgliedstaaten.

»Flexible Integration« und »verstärkte Zusammenarbeit«

Die Bestimmungen zur »flexiblen Integration« oder zur »verstärkten Zusammenarbeit« ändern nichts daran, dass statt der GASP die nationalen Souveränitätsvorbehalte in der europäischen Außenpolitik weiter gefestigt werden. Die Flexibilitätsklausel ermöglicht es der Union, zur Verwirklichung eines ihrer Ziele tätig zu werden, wenn der Ministerrat dies einstimmig beschließt. Dieser Mechanismus soll jedoch – wie bereits in den Bestimmungen von 2004 festgelegt wurde – auch zukünftig nicht für die Ziele der GASP gelten. Die Mitgliedstaaten können demnach die GASP auch mit einem einstimmigen Beschluss nicht zur Gemeinschaftskompetenz erklären, ohne hierfür eine Vertragsänderung vorzunehmen. In der GASP können damit Entscheidungen weiterhin nur einstimmig getroffen werden; der Abstimmungsmodus der Qualifizierten Mehrheit ist hier bis auf weiteres nicht realisierbar. Zudem sind in der GASP Gesetzgebungsakte ausgeschlossen, womit die Rechtsverbindlichkeit von außenpolitischen Beschlüssen gering bleibt. Die Nichtanwendung der Flexibilitätsklausel in der GASP erklärt sich aus den negativen außenpolitischen Erfahrungen der Irakkrise und dem Risiko einer außenpolitischen Spaltung Europas.

Die »verstärkte Zusammenarbeit« in der GASP in ihrer aktuellen Form kann die Nichtanwendung der Flexibilitätsklausel nicht wettmachen. Auf der Regierungskonferenz 2004 wurde vereinbart, dass eine Mindestanzahl von neun Mitgliedstaaten für eine »verstärkte Zusammenarbeit« in der Union nötig ist. Diese Regel soll durch den Reformvertrag unverändert übernommen werden (Titel IV neu). Um eine »ver-

stärkte Zusammenarbeit« mit weniger als neun Mitgliedsländern auf der Basis des EUV zu ermöglichen, fehlt den EU-Staaten der politische Wille. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass es unrealistisch ist, neun Mitglieder zur Bildung einer außenpolitischen Avantgarde zusammenzubekommen. Damit ist es ziemlich unwahrscheinlich geworden, dass sich auf der neuen vertraglichen Grundlage der Union ein außenpolitisches Kerneuropa formiert. Außerhalb der vertraglichen Grundlagen indes gehören sogenannte Ad-hoc-Gruppen bzw. *coalitions of the willing*, die weniger als neun Mitgliedstaaten umfassen, längst zur außen- und sicherheitspolitischen Realität Europas.

Inkrementelle Weiterentwicklung

Bei den vorgesehenen Änderungen handelt es sich um institutionelle Reformen, mit denen lediglich der zwischenstaatliche Charakter der GASP und die Wahrung der außenpolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten gestärkt werden – wenn sie nicht gar eine Renationalisierung der Außen- und Sicherheitspolitik in der Union fördern: Die vagen Amtsbefugnisse des Hohen Vertreters, die explizite Zuständigkeit des Europäischen Rates und der Mitgliedstaaten für Beschlussfassung und Umsetzung der GASP, die Zusatzerklärungen zur außenpolitischen Souveränität der Mitgliedstaaten, die Nichtanwendung der Flexibilitätsklausel sowie die eingeschränkte Gültigkeit der »verstärkten Zusammenarbeit« tragen nicht dazu bei, die GASP zu stärken.

Die Frage ist, ob sich die Europäisierung der GASP jenseits der institutionellen Reformen bzw. im Rahmen einer »weichen Konstitutionalisierung«, die keine Vertragsänderungen benötigt, vorantreiben ließe. Mit Blick auf die Anlagen der Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom Juni 2007 sind zwei Wege einer sogenannten inkrementellen Weiterentwicklung europäischer Politik möglich, die sowohl in der geographischen als auch in der konzeptionellen Dimension eine Vertiefung der GASP ermöglichen, ohne dass hierfür die Verträge geändert werden müssten:

a) Geographische Dimension:

Der Fortschrittsbericht des Vorsitzes zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), die Schwarzmeersynergie-Initiative und die Zentralasienstrategie zeigen, dass die EU ihr auswärtiges Handeln geographisch ausdehnt und dabei eine Energieaußenpolitik begründet, ohne dafür den EUV zu verändern. Um von russischer Energie unabhängiger zu werden, intensiviert die EU ihre Beziehungen über Norwegen hinaus mit den 16 Partnerstaaten der ENP und mit den zentralasiatischen Ländern.

b) Konzeptionelle Dimension:

Die Anlage der Schlussfolgerungen des Rates vom Juni 2007 beinhaltet einen sogenannten Gesamtansatz zur Migrationsfrage, einen Bericht über die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie einen Bericht des Vorsitzes zur Konfliktverhütung. In diesen Berichten verpflichtet sich die Union, zum effektiven Multilateralismus beizutragen und die innen- und außenpolitischen sowie zivilen und militärischen Maßnahmen stärker miteinander zu verknüpfen. So wurde beispielsweise für die EU-Intervention in der DR Kongo ein umfassendes gemeinsames Konzept für die Reform des Sicherheitssektors im Kongo erarbeitet, um für Kohärenz zwischen den zivilen und militärischen Hilfsmaßnahmen der Europäischen Kommission und des Rates der EU zu sorgen. Wenn innen- und außenpolitische sowie zivile und militärische Maßnahmen besser aufeinander abgestimmt werden, geht dies mit einer Zentralisierung europäischer Außen- und Sicherheitspolitik auf Unionsebene einher.

Ob die Weiterentwicklung der GASP nicht nur auf dem Papier, sondern auch finanziell intensiviert werden kann, wird sich bei der Revision des EU-Haushalts 2008 durch eine Aufstockung des EU-Budgets zeigen müssen. Angesichts der außenpolitischen Realitäten des 21. Jahrhunderts muss EU-Politik den Bürgern der Union stärker als bisher kommuniziert werden, um die relativ hohe Zustimmung zur GASP zu erhalten und damit die GASP auch finanziell abzusichern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364