

Die Auflösung der WEU als Chance

Möglichkeiten für eine Stärkung der parlamentarischen Dimension der GSVP

Nicolai von Ondarza

Bis Juni 2011 soll das schon lange obsolet gewordene Militärbündnis Westeuropäische Union (WEU) aufgelöst werden. Mit der WEU wird auch deren Parlamentarische Versammlung geschlossen, die sich in den letzten Jahren als interparlamentarisches Gremium zur Kontrolle der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU etablieren wollte. Aufgrund ihrer strukturellen Defizite ist die WEU-Versammlung aber letztlich nie über eine symbolische, retrospektive Kommentierung der EU-Sicherheits- und -Verteidigungspolitik hinausgekommen. Die nationalen Parlamente sollten die Auflösung als Gelegenheit nutzen, ihre Instrumente zur Kontrolle der GSVP besser zu koordinieren und durch eine engere Vernetzung mit dem Europäischen Parlament eine der größten Schwächen der bisherigen WEU-Versammlung auszugleichen. Damit könnten sie das parlamentarische Element in GSVP-Entscheidungen auf europäischer und nationaler Ebene stärken.

Gegründet als militärischer Beistandspakt zu Beginn des Kalten Krieges hat die WEU den Großteil ihrer 55-jährigen Existenz nur ein Schattendasein gefristet. Ihre Beistandsfunktion wurde von der Nato überlagert, ihre Aufgaben als operationeller Rahmen für europäische Einsätze sind nach einer kurzen Renaissance in den neunziger Jahren ab 1999 schrittweise der EU übertragen worden. Nachdem der Vertrag von Lissabon mit Artikel 42 (7) EUV eine eigene Beistandsklausel für EU-Mitgliedstaaten eingeführt hat, wurde auch die letzte Funktion der WEU als Reservebündnis hinfällig. Folgerichtig beschlossen die zwölf Mitgliedstaaten nicht zuletzt aus finanziellen Gründen, die WEU bis Juni 2011 abzuwickeln.

Der zweifelhafte Wert der WEU-Versammlung

In der Praxis ist die Parlamentarische Versammlung der WEU deren einziges Organ, das nach Übertragung der operativen Aufgaben an die EU noch aktiv war. Auf der Suche nach neuen Aufgaben hat sie sich daraufhin selbst zum interparlamentarischen Kontrollgremium der GSVP erklärt. Diesen Anspruch unterstrich sie mit der Umbenennung in »Europäische Versammlung für Sicherheit und Verteidigung« und der Öffnung für Parlamentarier sowohl aus allen 27 EU-Staaten wie auch aus den 15 Partner- und Assoziationsstaaten.

Ihre eigentliche Arbeit leistet die WEU-Versammlung bei den halbjährlichen Tref-

fen, in denen die Parlamentarier Informationen austauschen sowie Stellungnahmen zu aktuellen Fragen der GSVP verabschieden. Thematisch reichen diese von Berichten zu langfristigen strategischen Entwicklungen der GSVP über einzelne rüstungspolitische Projekte bis hin zu spezifischen EU- oder auch Nato-Operationen. Obwohl sie Anspruch auf die Rolle als Träger der demokratischen Legitimation der GSVP erhoben, blieb ihre Arbeit erstens auf größtenteils rückblickende Beobachtung und die Pflege von Kontakten zwischen nationalen Abgeordneten beschränkt. Zweitens hat die EU die WEU-Versammlung formal nie als Beratungsgremium anerkannt. Selbst das Europäische Parlament hat unter Verweis auf seine alleinige Rolle als parlamentarischer Akteur auf EU-Ebene sogar mehrfach deren Auflösung gefordert. Besonders problematisch ist drittens, dass die Zusammensetzung der Versammlung vertraglich mit derjenigen des Europarates verknüpft ist, so dass sich viele ihrer Mitglieder nur am Rande mit Sicherheits- und Verteidigungspolitik befassen. Anders steht beispielsweise die Parlamentarische Versammlung der Nato (Nato PV) da – diese hat sich zwar ebenfalls außerhalb des Nato-Vertrags gebildet, besteht aber größtenteils aus Verteidigungspolitikern der Parlamente und arbeitet mittlerweile mit den Nato-Gremien zusammen, so zuletzt bei der Erarbeitung des neuen Strategischen Konzepts.

Das doppelte demokratische Defizit der GSVP

Dabei wäre ein Mehr an parlamentarischer Beteiligung an Entscheidungen der GSVP dringend notwendig. Als integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gehört sie auch nach dem Lissabonner Vertrag zu einem intergouvernementalen Sonderbereich, in dem Entscheidungen ausschließlich von den nationalen Regierungen getroffen werden. Besonders schwer wiegt der Mangel an parlamentarischer Mitwirkung in der GASP in Fragen der GSVP, wenn es um

die Entsendung von Einsatzkräften in Krisengebiete und die damit verbundenen Folgen geht.

Das Europäische Parlament ist an diesen Entscheidungsprozessen nur als kommentierender Zuschauer beteiligt. Rechtlich muss es lediglich über die wichtigsten Aspekte und grundlegenden Weichenstellungen informiert und dazu angehört werden. In der Praxis erschöpft sich dies weitgehend in jährlichen Berichten des Rates zu den Entwicklungen der GSVP. Das Parlament kann aber jederzeit Empfehlungen an den Rat beschließen und hat von diesem Recht in der Vergangenheit umfassend Gebrauch gemacht. Sein Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung (SEDE) führt regelmäßig Anhörungen zur GSVP durch und ausgewählte Mitglieder erhalten dank eines Abkommens mit dem Rat Zugang zu vertraulichen Daten. Durch Reisen in Einsatzgebiete und nicht zuletzt über informelle Netzwerke in Brüssel haben sie erstaunlich guten und frühen Zugang zu Informationen in der GSVP. Auf dieser Basis hat sich das Parlament bei Operationen wie jener zur Pirateriebekämpfung vor der Küste Somalias (Atalanta) jeweils deutlich früher als nationale Parlamente mit Resolutionen an den Rat gewandt. Mangels verbindlicher Mitentscheidungsrechte sind ihre politischen Forderungen aber größtenteils ins Leere gelaufen. Im Unterschied zu anderen Politikbereichen kann das Parlament in der GSVP nur begrenzt über den Hebel seiner Haushaltsbefugnisse Einfluss nehmen: Die Ausgaben für militärische EU-Operationen werden nicht über den EU-Haushalt, sondern direkt von den Mitgliedstaaten finanziert und sind daher seiner Kontrolle entzogen.

Auch die nationalen Parlamente sind in der GSVP nur zum Teil eingebunden. Aufgrund des intergouvernementalen Charakters der GSVP werden die Entscheidungen über die Entsendung nationaler Kräfte zu EU-Operationen souverän und freiwillig auf nationaler Ebene getroffen. Ausmaß und Möglichkeiten parlamentarischer Beteili-

gung unterscheiden sich erheblich: Während in Deutschland oder Irland sogar für operationelle Parameter (Einsatzdauer, Maximalgröße des Kontingents usw.) eine Ex-ante-Zustimmung gefordert ist, muss das Parlament in Polen oder Frankreich gar nicht bzw. nur nachträglich beteiligt werden. Nur in etwa der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten ist eine parlamentarische Zustimmung vor der Entsendung von Streitkräften erforderlich. Insofern wird eine parlamentarische Beteiligung an GSVP-Entscheidungen in ihrer Gesamtheit von den nationalen Parlamenten nicht gewährleistet.

Doch selbst nationale Parlamente mit Zustimmungsrechten können dabei nur bedingt Einfluss nehmen: Im mehrstufigen GSVP-Entscheidungsverfahren müssen sich die Regierungen früh im Rat politisch einigen, welche EU-Staaten sich substantiell an einer geplanten Operation beteiligen. So sagte beispielsweise die deutsche Bundesregierung 2006 bei EUFOR RD CONGO ihren internationalen Partnern drei Monate vor der formellen Zustimmung des Bundestags die Übernahme einer Führungsrolle zu. Wenig später nahm das Einsatzführungskommando der Bundeswehr seine Tätigkeit als operationelles Hauptquartier der EU auf. Eine Ablehnung des Bundestages nach diesem Zeitpunkt hätte die internationale Glaubwürdigkeit Deutschlands in Frage gestellt. Denn die damit zwingend geforderte Niederlegung der übernommenen Führungsrolle hätte den kompletten Einsatz verhindert oder zumindest erheblich verzögert. Die Beteiligung nationaler Parlamente ist politisch also nur wirksam, wenn diese unter Berufung auf später ausübende Zustimmungsrechte frühzeitig parallel zu den EU-Verhandlungen Einfluss auf die nationale Entscheidung nehmen.

Ein parlamentarisches Netzwerk schaffen

Insgesamt weisen die Entscheidungsverfahren der GSVP aus parlamentarischer Sicht also auf europäischer und nationaler Ebene deutliche Defizite auf. Angesichts der Infor-

mationsasymmetrie erscheint ein Austausch zwischen nationalen und Europäischem Parlament als größter Mehrwert einer interparlamentarischen Zusammenarbeit in der GSVP. Der Vertrag von Lissabon bietet mit dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU hierfür eine denkbare Rechtsgrundlage. In Artikel 9–10 des Protokolls wird dem Europäischen und den nationalen Parlamenten die Befugnis übertragen, Beschlüsse zur interparlamentarischen Zusammenarbeit zu fassen, explizit auch in der GSVP.

Erste Vorschläge hierfür stehen schon im Raum: Die WEU-Versammlung selbst hat sich im Juni 2010 für die Gründung eines nach ihrem Muster ausgestalteten neuen Gremiums innerhalb der EU ausgesprochen. Eine andere Variante hat der französische Senat ins Gespräch gebracht, als er im April 2010 eine Anbindung an die COSAC (Konferenz der Europaausschüsse) vorschlug. Anstatt aber die strukturellen Defizite der WEU-Versammlung zu replizieren, sollten die Parlamentarier deren schon lange überfällige Auflösung als Gelegenheit für einen Neuanfang nutzen. Hierzu sollten sie auf Basis des Protokolls über die Rolle nationaler Parlamente in der EU durch Schaffung einer tatsächlichen ›Parlamentarischen Versammlung der GSVP‹ ein Netzwerk zwischen nationalen und Europäischem Parlament knüpfen. Offene Fragen bestehen vor allem in vier Bereichen:

Zusammensetzung: Aus inhaltlicher Sicht sollte die neue interparlamentarische Kooperation Abgeordnete zusammenbringen, die sich wie in der Nato PV auf nationaler Ebene mit Sicherheits- und Verteidigungspolitik befassen. Als wenig sinnvoll erscheint hingegen eine Bindung an die Vertreter in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates wie in der WEU oder an die nationalen EU-Ausschüsse wie im COSAC-Modell, das der französische Senat vorgeschlagen hat. Beide Gruppen von Parlamentariern sind auf nationaler Ebene nur begrenzt in die parlamentarische Entscheidungsfindung zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik eingebunden.

Arbeitsweise: Wie die WEU-Versammlung arbeitet auch die COSAC in Rhythmen von sechs Monaten, die nur eine punktuelle, meist retrospektive Begleitung bereits getroffener Entscheidungen erlauben. Für den Regelfall erscheint eine Orientierung an dem halbjährlichen Turnus angebracht. Um aber einen rechtzeitigen Informationsaustausch und in Einzelfragen politische Resolutionen in laufenden GSVP-Entscheidungsprozessen zu ermöglichen, sollten sich die Parlamentarier auf ein Format einigen, das auch kurzfristig einberufen und in kleineren Ausschüssen tagen kann. Dies setzt neben Flexibilität bei der Ansetzung von Treffen vor allem den Willen nationaler Meinungsführer voraus, sich auch in zeitkritischen Phasen der Entscheidungsfindung zusammensetzen.

Gewichtung nationaler Delegationen: Die im Raum stehenden Modelle unterscheiden sich in einem weiteren wichtigen Punkt: Während in der COSAC alle Parlamente mit je sechs Abgeordneten vertreten sind, bestimmt sich die Stärke der nationalen Delegationen in der WEU-Versammlung und der Nato PV nach der Größe der Mitgliedstaaten. So haben etwa Deutschland, Frankreich und Großbritannien je 18 Sitze, Luxemburg hat aber nur 3. Falls die neue Parlamentarische Versammlung der GSVP abgesehen vom Informationsaustausch auch politische Wirkung entfalten soll, scheint gerade mit Blick auf die hervor gehobene Bedeutung, die militärische Ressourcen bei GSVP-Operationen haben, eine politische Gewichtung angebracht.

Die europäische Dimension stärken

Nicht zuletzt wird die neue Parlamentarische Versammlung, viertens, das Europäische Parlament in gebotener Maße einbinden müssen. Bislang lehnt das Parlament jede weitgehende Institutionalisierung der Zusammenarbeit nationaler Parlamente auf EU-Ebene aus Angst vor der schleichenden Entstehung einer zweiten parlamentarischen Kammer ab. Im Sonderbereich der GSVP hat es zwar mittlerweile

guten Zugang zu Informationen. Im Unterschied zu anderen EU-Politiken, in denen es sich mit seinen neuen Lissabonner Kompetenzen eine Mitsprache erkämpft hat (siehe SWP-Aktuell 57/2010), mangelt es ihm hier aber an Einflusshebeln. Solange seine Rechte auf Beteiligung an der GSVP nicht durch eine mittelfristig kaum zu realisierende erneute Vertragsänderung substantiell aufgewertet werden, kann die eigentliche Kontrolle von Entscheide Entscheidungen in der GSVP also nur von den nationalen Parlamenten ausgeübt werden. Diese werden im Gegenzug kaum bereit sein, die Kontrolle der GSVP dem in diesem Feld machtlosen Europäischen Parlament zu überlassen.

Eine für beide ›Seiten‹ tragfähige interparlamentarische Zusammenarbeit müsste daher sowohl das Europäische Parlament in der GSVP stärken als auch die Informationsdefizite der nationalen Parlamente ausgleichen. Hierzu bietet sich eine direkte Anbindung der Versammlung an das Europäische Parlament an, dessen Abgeordnete in Kooperation mit denen der jeweiligen Ratspräsidentschaft die Treffen ansetzen sowie die Agenda und eventuelle Berichte vorbereiten könnten. Durch die damit mögliche logistische Nutzung des Sekretariats des Europäischen Parlaments würden auch die verursachten Kosten in Grenzen gehalten. Insbesondere könnten die EU-Abgeordneten dank ihres besseren Zugangs zu Informationen in zeitlicher Nähe zu laufenden Entscheidungsprozessen Sitzungen einberufen, die für die anreisenden nationalen Abgeordneten einen echten Mehrwert böten.

Ein Quantensprung bei der parlamentarischen Mitwirkung und eine Überwindung des doppelten demokratischen Defizits sind dadurch zwar nicht zu erwarten. Eine geschickte Nutzung des Protokolls über die Rolle nationaler Parlamente könnte aber zumindest den Informationsvorsprung des Europäischen mit den wirksameren Einflusshebeln der nationalen Parlamente verbinden und so das parlamentarische Element auf beiden Ebenen stärken.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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