

Mehrheitsentscheidungen und Flexibilisierung in der GASP: ein kritischer Blick auf Instrumente für eine effektivere EU-Außen- und Sicherheitspolitik

Bendiek, Annegret; Kempin, Ronja; Ondarza, Nicolai von

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bendiek, A., Kempin, R., & Ondarza, N. v. (2018). *Mehrheitsentscheidungen und Flexibilisierung in der GASP: ein kritischer Blick auf Instrumente für eine effektivere EU-Außen- und Sicherheitspolitik*. (SWP-Aktuell, 31/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57798-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Aktuell

NR. 31 MAI 2018

Mehrheitsentscheidungen und Flexibilisierung in der GASP

Ein kritischer Blick auf Instrumente für eine effektivere EU-Außen- und Sicherheitspolitik

Annegret Bendiek/Ronja Kempin/Nicolai von Ondarza

Die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist kein neues Thema. Aufgrund wachsender internationaler Herausforderungen an die EU nimmt die Diskussion jedoch wieder Fahrt auf. Befürworter plädieren dafür, das Einstimmigkeitsprinzip abzuschaffen, um die GASP effektiver zu machen. Allerdings sind die rechtlichen Möglichkeiten dafür ohne Vertragsänderung begrenzt. Mehrheitsentscheidungen in der GASP sind zudem dann problematisch, wenn sie die Legitimität der EU nach innen und ihre Glaubwürdigkeit nach außen schwächen. Hier böte sich ein doppelter Ansatz an: Mittelfristig ließe sich die EU-Außen- und Sicherheitspolitik durch Flexibilisierung stärken. Langfristig könnte die Entwicklung einer gemeinsamen strategischen Kultur durch den Aufbau europäischer Analysefähigkeiten unterstützt werden.

Angesichts rascher Veränderungen im unmittelbaren geographischen wie geopolitischen Umfeld der EU wird auf höchster politischer Ebene wieder einmal darüber diskutiert, Mehrheitsentscheidungen in der GASP zu gestatten. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2018 etwa forderte Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen, auch in der EU-Außenpolitik eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO) einzuführen. In der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) versetzt dieses Format jene Mitgliedstaaten in die Lage, enger zusammenzuarbeiten, »die anspruchsvollere Kriterien

in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weitergehende Verpflichtungen eingegangen sind« (Artikel 42 Absatz 6 EUV). Wolfgang Ischinger, Vorsitzender der Münchner Sicherheitskonferenz, geht sogar einen Schritt weiter und plädiert für Mehrheitsentscheidungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU. Darin weiß er sich mit EU-Kommissionspräsident Juncker einig, der überzeugt ist, dass die Union auf diese Weise »weltpolitikfähig« würde.



Effektivitätsdefizite der GASP

Hinter diesen Aussagen steht der Wunsch, die EU als außenpolitischen Akteur handlungsfähiger und reaktionsschneller zu machen. Zurzeit gelingt es der EU nur selten, eine entschiedene Antwort auf internationale Herausforderungen zu finden. Eher die Ausnahme ist rasches und einmütiges Handeln, wie im Fall der Vergiftung des früheren russischen Doppelagenten Sergei Skripal im britischen Salisbury. Meist reagiert die Union auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners und oft kann sie sich erst gar nicht auf eine Position einigen. Im Krieg in Syrien ist die EU als kollektiver Akteur abwesend. Zuletzt ist auch China in die Riege internationaler Akteure aufgestiegen, welche die EU mit einer »Teile und herrsche«-Strategie spalten können. Wegen der unsicheren Lage in ihrer südlichen Nachbarschaft scheint die Union der Stabilität Vorrang zu geben, auch wenn diese durch unterdrückerische Systeme »garantiert« wird. Demokratisierung sowie wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Wiederaufbau geraten dabei ins Hintertreffen.

Größtes Hindernis für die GASP bleibt der Unwille der Mitgliedstaaten, tragfähige Kompromisse untereinander auszuhandeln und zuzulassen, dass die GASP und die Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik den nationalen Handlungsspielraum einschränken. Immerhin sind einige Erfolge minilateraler Kooperationen zwischen einzelnen Staaten zu verbuchen, die außenpolitische Herausforderungen im Auftrag der EU bearbeitet haben. Beispiele sind die EU-3 und das Normandie-Format. Solange derartige Kleingruppenbildungen nicht bewirken, dass die EU sich in Blöcke mit ungleich gelagerten Interessen aufteilt, können diese Formate als Katalysator für die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Union dienen. Schon früh befürworteten Regierungsvertreter eine informelle Arbeitsteilung zwischen dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und Mitgliedstaaten. So hatten Großbritannien und Deutschland im November 2014 eine Initiative zu Bosnien und Herze-

gowina gestartet, die EAD und Kommission nur einen Monat später fortführten.

Bislang werden GASP-Beschlüsse mit wenigen Ausnahmen einstimmig vom Rat gefasst. Mitentscheidungsrechte des Parlaments gibt es noch nicht. Entscheidungen in der GASP umfassen bisher allgemeine Leitlinien der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik, etwa die Umsetzung der Globalen Strategie, Beschlüsse zur Festlegung gemeinsamer Standpunkte und geplante Aktionen, zum Beispiel Sanktionen und militärische wie zivile GSP-Operationen.

Potentiale für Mehrheitsentscheidungen in der EU-Außenpolitik

Vor- und Nachteile qualifizierter Mehrheitsentscheidungen in der GASP dürften sich die Waage halten, wie ein Blick in die Praxis zeigt. Bei jeder größeren Änderung des EU-Vertrags wurde der Anwendungsbereich der qualifizierten Mehrheit in nahezu allen Politikbereichen der Union ausgedehnt. Doch das Mehrheitsverfahren wird nur selten in Anspruch genommen, um Mitgliedstaaten zu überstimmen. In der Regel werden am Ende des Verhandlungsprozesses 80 Prozent der Beschlüsse, bei denen eine qualifizierte Mehrheit im Rat möglich wäre, dennoch einstimmig gefasst. 2016 waren es sogar über 90 Prozent, trotz der vielfach konstatierten Spaltung der EU in Ost und West, Nord und Süd. Die Mehrheitsverfahren funktionieren dann am besten, wenn sie genutzt werden, um Mitgliedstaaten zu Kompromissen zu bewegen, die sie im Fall eines einzelstaatlichen Vetorechts abgelehnt hätten. Diese Praxis hat sich im Binnenmarkt, aber auch in der Innen- und Justizpolitik bewährt.

Eher deutet es auf gescheiterte Verhandlungen im Rat hin, wenn gleich mehrere Mitgliedstaaten mit Hilfe von Mehrheitsbeschlüssen überstimmt werden. In den letzten Jahren gab es nur eine Handvoll Entscheidungen, bei denen drei oder mehr Mitgliedstaaten sich dem Mehrheitsvotum beugen mussten, 2016 nur eine einzige. Vor allem der Beschluss des Jahres 2015

zur Verteilung von Flüchtlingen in der EU illustriert, wie heikel die Anwendung von Mehrheitsbeschlüssen gegen grundsätzliche nationale Interessen der Mitgliedstaaten weiterhin ist. Hier hatte die Mehrheit der EU-Staaten vier mittel- und osteuropäische Länder überstimmt. Diese Entscheidung ist rechtsverbindlich, eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) wurde abgewiesen. Die Europäische Kommission kann zwar Sanktionen gegen die betreffenden Regierungen anstreben, ist aber nicht in der Lage, gegen deren Willen die Flüchtlinge zu verteilen.

Aufgrund einer ähnlichen Problemlage in Fragen nationaler Souveränität ist die GASP/GSVP bewusst von Mehrheitsbeschlüssen ausgenommen worden und auch mit dem Vertrag von Lissabon ein intergouvernementaler Sonderbereich geblieben. Bis auf wenige Ausnahmen entscheiden die Mitgliedstaaten in GASP-Fragen noch immer einstimmig (Artikel 31 Absatz 2 EUV).

De facto üben die Mitgliedstaaten die exekutive Gewalt in der GASP aus. Daher wurde in Artikel 42 Absatz 2 EUV sowie in die Schlussakte zum Vertrag von Lissabon ein Passus eingefügt, dem gemäß mitgliedstaatliche Besonderheiten zu berücksichtigen sind. Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass Mitgliedstaaten sich auf prinzipielle Vorbehalte berufen können, etwa gegenüber der Beistandspflicht nach Artikel 42 Absatz 7 im Fall eines bewaffneten Angriffs auf einen Mitgliedstaat. Hier könnte Deutschland auf seinen Parlamentsvorbehalt, Österreich auf seine militärische Neutralität verweisen.

Angesichts dessen erscheint die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der GASP wenig realistisch, auch wenn der Kommissionspräsident und seine Stellvertreter sich mehr als einmal dafür aussprachen. Gemäß Artikel 48 EUV wäre ein Wechsel vom Einstimmigkeitsprinzip hin zu Mehrheitsentscheidungen nur über eine vollumfängliche Vertragsänderung möglich, einschließlich Konvent, Zustimmung aller Mitgliedstaaten sowie nationaler Ratifikation plus Referenden (siehe [SWP-Aktuell 89/2015](#)). Neben politischen Beständen zu-

dem verfassungsrechtliche Bedenken, wie sie das Bundesverfassungsgericht bereits im Lissabon-Urteil formuliert hat. Karlsruhe verwies darauf, dass die Balance zwischen Integrationsverantwortung und Demokratiegebot gewahrt werden müsse, und klassifizierte unter anderem den Beschluss über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte als Bereich ausschließlicher nationaler Kompetenz. Für die generelle Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der GASP, selbst wenn sie gewollt wären, fehlt also bis auf Weiteres nicht nur die politische, sondern auch die rechtliche Basis.

Rechtlicher Rahmen

Gleichwohl existieren einige Möglichkeiten, im Einklang mit den bestehenden EU-Verträgen Mehrheitsentscheidungen in der GASP zu treffen.

Ausnahmefälle

Erstens kann der Rat gemäß Artikel 31 Absatz 2 EUV in klar begrenzten Ausnahmefällen mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Dabei handelt es sich um die Ernennung von EU-Sonderbeauftragten sowie Umsetzungs- oder Durchführungsbeschlüsse, denen jeweils ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates vorangegangen ist. Das wiederum erfordert einen politischen Konsens, so dass von diesen Möglichkeiten kaum Gebrauch gemacht wird. Die Ernennung eines EU-Sonderbeauftragten für die Sahelzone war der einzige Fall, in dem ein Mehrheitsbeschluss in der GASP gefasst wurde.

Passerelle-Klausel

Zweitens können Mehrheitsentscheidungen in der GASP über eine vereinfachte Vertragsänderung nach Artikel 48 Absatz 7 EUV eingeführt werden. Diese sogenannte Passerelle-Klausel besagt, dass der Europäische Rat einstimmig beschließen kann, in einzelnen Politikbereichen qualifizierte Mehrheitsentscheidungen zuzulassen, wo sonst

eigentlich im Konsens entschieden werden müsste. Um diese Klausel nutzen zu können, müssen manche Mitgliedstaaten internen Zustimmungsverfahren Genüge tun. Die Bundesregierung beispielsweise muss zunächst das Placet des Bundestages einholen. Daher kam die Passerelle-Klausel bisher weder in der GASP noch in anderen Politikbereichen zum Tragen. Mit dem nötigen politischen Willen könnte die EU aber auf diese Weise zumindest in gewissen Grenzen Mehrheitsbeschlüsse in der GASP einführen, ohne den EU-Vertrag umfassend zu ändern. Ausgeschlossen sind Entscheidungen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen. Zudem erlaubt die Passerelle-Klausel in der GASP nur Mehrheitsbeschlüsse des Rates. Die Einführung von Mitentscheidungsrechten für das Europäische Parlament in der GASP würde hingegen eine umfangreiche Vertragsänderung erfordern.

Konstruktive Enthaltung

Die dritte Möglichkeit, Mehrheitsbeschlüsse in der GASP herbeizuführen, ist die sogenannte konstruktive Enthaltung nach Artikel 23 Absatz 1 EUV. Ein Mitgliedstaat kann beschließen, auf sein Veto zu verzichten, und damit trotz Einstimmigkeitsprinzip einen GASP-Beschluss ermöglichen. Weder an dessen Umsetzung noch an dessen Finanzierung muss sich dieser Staat dann beteiligen. Mitgliedstaaten der EU können sich also freiwillig darauf beschränken, im Regelfall die konstruktive Enthaltung in der GASP zu nutzen und ihr Veto nur bei besonderem nationalem Interesse einzulegen.

Die bisherige Praxis spricht jedoch eine andere Sprache. Seit die konstruktive Enthaltung mit dem Vertrag von Nizza eingeführt wurde, hat nur ein einziger Staat sie angewandt, nämlich Zypern bei der Abstimmung über die EU-Operation EULEX im Kosovo.

Flexibilisierung in der GASP

Auch mit dem Mittel der Flexibilisierung ließe sich die Handlungsfähigkeit der EU erhöhen. Das hieße, jene Mitgliedstaaten handeln gemeinsam, die dazu willens und fähig sind. Spätestens mit den ersten Opt-Outs zum Vertrag von Maastricht und dem Schengener Abkommen ist das »Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten« Wirklichkeit geworden. Seit Beginn der europäischen Schuldenkrise wurden fast alle maßgeblichen Integrationsschritte der EU in bestimmten Gruppen von Mitgliedstaaten vollzogen, vor allem rund um die Eurozone.

Flexibilisierung kann besonders dann helfen, die EU handlungsfähiger zu machen, wenn sie an deren Institutionen gekoppelt ist und den beteiligten Mitgliedstaaten Vorteile bringt. Als Vorreiter können diese Länder wiederum Anreize für andere EU-Staaten setzen, sich nach und nach ebenfalls anzuschließen. Dieses Modell aber, bei dem alle anderen einer Avantgarde folgen sollten, hat bisher nur im Fall der EU-Sozialcharta funktioniert. Eurozone und Schengenraum hingegen wurden zwar sukzessive ausgedehnt, vereinen aber bis heute nur einen Teil der EU-Staaten.

Auch in der GASP/GSVP bestehen mehrere Möglichkeiten für eine Flexibilisierung innerhalb der EU-Verträge.

Verstärkte Zusammenarbeit

Erstens kann in der GASP/GSVP das allgemeine Mittel der Verstärkten Zusammenarbeit genutzt werden. Unabhängig von der Gesamtzahl müssen sich hier mindestens neun Mitgliedstaaten zusammenfinden, um ein gemeinsames Vorhaben auf den Weg zu bringen. Hierbei können Verfahren, Organe und Handlungsinstrumente der EU in Anspruch genommen werden. Im Gegensatz zu anderen Politikbereichen jedoch bedarf eine Verstärkte Zusammenarbeit in der GASP eines einstimmigen Beschlusses im Rat (Artikel 329 Absatz 2 EUV). Sie kann also nicht gegen das Veto einzelner Mitgliedstaaten initiiert werden und entpuppt sich so als stumpfes Schwert.

Während eine solche Zusammenarbeit in anderen Politikbereichen bislang viermal zustande kam (und Deutschland in allen Fällen beteiligt war), wurde dieses Instrument in der GASP bisher nicht angewandt.

Ständige Strukturierte Zusammenarbeit

Das *zweite* wichtige Mittel bildet die nur semantisch verwandte Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) in der GSVP. Einer kleinen Gruppe von Mitgliedstaaten, die gemäß Artikel 42 Absatz 6 EUV »anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen«, erleichtert es die PESCO, eine europäische Rüstungsbeschaffungspolitik zu verfolgen sowie Fähigkeiten zu entwickeln. Es geht hier vor allem darum, militärische Fähigkeiten gemeinsam zu stärken, während Entscheidungen über EU-Operationen weiterhin einstimmig gefällt werden müssen.

Die PESCO ist das interessanteste Mittel zur Flexibilisierung und das einzige in der GASP/GSVP, das in der Praxis angewandt wurde. So haben 25 Mitgliedstaaten am 11. Dezember 2017 eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit begründet. Es fehlten nur Großbritannien, das die EU 2019 verlassen wird, Dänemark, infolge Opt-Out nicht an der GSVP beteiligt, und Malta. Damit hat sich die deutsche Sichtweise gegenüber der französischen durchgesetzt. Berlin wollte die PESCO zu einem möglichst inklusiven Format machen, während Paris eine kleine, ambitionierte Führungsgruppe vorzog. Die Praxis wird zeigen, ob sich eine inklusive Flexibilisierung mit 25 Staaten in 17 Projekten dazu eignet, die beteiligten Staaten zu zielstrebigere Kooperation zu veranlassen.

Flexible Implementierung von GASP/GSVP-Beschlüssen

Das *dritte* formelle Flexibilisierungsinstrument in der GSVP besteht darin, gemäß Artikel 44 EUV eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit einer militärischen Operation zu betrauen. Formell ist dieses Instrument

zwar bisher nicht genutzt worden. Schaut man aber auf die einzelnen zivilen und militärischen EU-Operationen, wird klar, dass diese immer von einer Koalition aus Mitgliedstaaten getragen werden, die ziviles Personal beziehungsweise Truppen bereitstellen. Hier funktioniert die Flexibilisierung auf den ersten Blick am besten. Grundsatzentscheidungen darüber, ob eine EU-Operation entsandt und welche Ziele sie verfolgen soll, werden einstimmig im Rat getroffen. Die Ausführung dagegen übernehmen Staaten, die dazu willens und fähig sind. Allerdings hat dieses Arrangement seine Tücken, denn die Lastenteilung in der GSVP lässt zu wünschen übrig. Oft fehlt es nach Verabschiedung des Mandats an mitgliedstaatlicher Beteiligung. Trotz einstimmigen Beschlusses hat die EU regelmäßig Mühe, ausreichend militärisches oder ziviles Personal für ihre Operationen zu rekrutieren.

Koalitionen der Willigen

Da die Hürden für eine Flexibilisierung im Rahmen der GASP und GSVP hoch sind, behelfen sich die EU-Staaten schon länger damit, europäische Außen- und Sicherheitspolitik durch Koalitionen der Willigen inner- und außerhalb formaler EU-Verfahren voranzubringen. So können große Mitgliedstaaten mit ihrem politischen Gewicht substantiell zu Konfliktlösungen beitragen. Das Krisenmanagement auf dem Balkan, die Initiative zum Kosovo-Serbien-Dialog, die Verhandlungen in der EU-3+3 mit Iran über dessen Nuklearprogramm und das Minsker Abkommen im sogenannten Normandie-Format sind allesamt durch Gruppenbildung außerhalb der formalen GASP-Verfahren entstanden. Das trifft auch auf globale informelle Formate wie die G7 und G20 zu, die eine wichtige Rolle bei der außen- und sicherheitspolitischen Agendaetzung der EU spielen. Vier Staaten der EU, nämlich Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien, gehören den G7 und G20 an, während die EU selbst dort einen Beobachterstatus hat.

Auch wenn sie sich außerhalb der GASP-Verfahren bewegen, sind Koalitionen der

Willigen zu einer respektierten Praxis europäischer Außenpolitik geworden. Selbst die Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, hat sich damit arrangiert, solange das Handeln der Staatengruppen vertraglichen Zielen dient und die Hohe Vertreterin sowie die übrigen Mitgliedstaaten darüber informiert werden.

Zur Umsetzung von EU-Außenpolitik werden Koalitionen der Willigen auch auf Staaten ausgeweitet, die nicht der Union angehören. Diese Kooperationen können durch Partnerschaftsabkommen oder Ad-hoc-Abkommen formalisiert werden. Zu den Ländern, die mit »willigen« EU-Staaten kooperieren, gehören die Schweiz, Norwegen und künftig Großbritannien sowie transatlantische Verbündete wie die USA und Kanada. Ferner gibt es das regelmäßige Angebot der EU an Drittstaaten, sich Sanktionsbeschlüssen oder Erklärungen der Hohen Vertreterin anzuschließen (»alignment«). Nicht zuletzt in der Skripal-Krise hat sich erwiesen, dass eine nachdrückliche gemeinsame Erklärung aller EU-Staaten, gekoppelt mit einer Koalition aus willigen EU- und Nicht-EU-Staaten, die Durchsetzungsfähigkeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten erhöhen kann. Die Grenzen dieses Konzepts sind jedoch erreicht, wenn Mitgliedstaaten den Aufbau außen- und sicherheitspolitischer Instrumente nur aus dem Grund vorantreiben, reguläre Verfahren der EU zu umgehen. Mit seiner sogenannten Europäischen Interventionsinitiative scheint Frankreichs Präsident Macron den Weg zu Koalitionen der Willigen jenseits vertraglich verankerter Ziele der EU beschreiten zu wollen.

Politische Bedingungen für Mehrheitsentscheidungen und Flexibilisierungen in der GASP

Wie gezeigt, gibt es aus rechtlicher Sicht durchaus Möglichkeiten, sowohl Mehrheitsentscheidungen in der GASP einzuführen als auch die EU-Außen- und Sicherheitspolitik weiter zu flexibilisieren. Doch die

Debatte darüber kann nicht losgelöst von der Frage geführt werden, welches Leitbild der GASP künftig zugrunde gelegt werden soll. Bisher versteht sich die EU in ihrem außenpolitischen Handeln als Friedensmacht. Demnach unterliegt die GASP keinen geographischen Einschränkungen, sondern wird von den Werten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte sowie anderen hehren Zielen angeleitet (Artikel 21 Absatz 1 EUV). Entsprechend ambitioniert sind die verfassungsrechtlichen (Artikel 3 Absatz 5 EUV) und politischen (Artikel 21 Absatz 2 EUV) Zielvorgaben der EU. Auf dieses Leitbild verweist auch der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom März 2018. Kern der Friedensmacht ist, dass ihre Außen- und Sicherheitspolitik auf gemeinsamen Werten beruht, Legitimität nach innen aufweist sowie Glaubwürdigkeit nach außen ausstrahlt. Diesen Zielen verpflichtet wären auch die stärkere Nutzung von Mehrheitsentscheidungen und eine größere Flexibilisierung in der GASP. Damit dies gewährleistet werden kann, müssen drei Bedingungen erfüllt sein:

Gemeinschaftsglaube

Die erste Bedingung für eine verstärkte Nutzung von Mehrheitsentscheidungen ist ein »Gemeinschaftsglaube« im Sinne Max Webers. In der Außen- und Sicherheitspolitik beruht dieser Glaube auf gemeinsamen Interessen und einer gemeinsamen strategischen Kultur. Zumindest müssten die Mitgliedstaaten die grundsätzliche Ausrichtung der EU-Außen- und Sicherheitspolitik so weit unterstützen, dass sie akzeptieren, in Einzelfragen überstimmt zu werden. Auch Deutschland sollte sich darüber klarwerden, inwieweit es in außen- und sicherheitspolitischen Fragen bereit wäre, sich einem Mehrheitsvotum zu unterwerfen, damit die Handlungsfähigkeit der Union gestärkt werden kann. Mit der Europäischen Globalen Strategie von 2016 haben die Mitgliedstaaten der EU eine gemeinsame Standortbestimmung in der Außen-

und Sicherheitspolitik geleistet. Die Idee der Friedensmacht wird hier eng mit der Stärkung der Resilienz verknüpft, also dem Aufbau von Widerstandskraft (in) der EU gegen äußere Gefahren und Bedrohungen.

Zwar verfügt die EU mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) über eigene Auslandsvertretungen, welche die Hohe Vertreterin in ihrer Arbeit unterstützen. Von einer gemeinsamen strategischen Kultur mit globalem Gestaltungsanspruch, der über die erweiterte Nachbarschaft der EU hinausreicht, sind deren Mitgliedstaaten allerdings noch weit entfernt. Wie schwierig die Konsensfindung im Rahmen der EU-27 ist, zeigt sich etwa in den regelmäßigen Verhandlungen über die Verlängerung der Sanktionen gegen Russland, in der Israelpolitik oder der Energieaußenpolitik.

Legitimität nach innen

Die *zweite* Bedingung dafür, Mehrheitsbeschlüsse in der GASP auszuweiten, ist die Gewährleistung von Legitimität nach innen. Die demokratischen Defizite der EU sind altbekannt und wurden oft beschrieben. Entscheidungen in der GASP, bis hin zu weitreichenden Sanktionsbeschlüssen im Rat oder der Entsendung bewaffneter Streitkräfte, beziehen ihre Legitimität daraus, dass jede Regierung über ein Vetorecht verfügt und ihrem Parlament verantwortlich ist. Kritiker geben zu bedenken, dass diese Legitimitätskette unterbrochen werden würde, wenn bei Mehrheitsbeschlüssen einzelne Regierungen überstimmt werden könnten. In anderen Bereichen der EU wird dieser Legitimitätsverlust bei Mehrheitsbeschlüssen im Rat durch die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments kompensiert (Gemeinschaftsmethode). Einige Wissenschaftler argumentieren daher, in der GASP sollten Mehrheitsentscheidungen im Rat eingeführt werden und gleichzeitig solle das Europäische Parlament im Sinne der Gemeinschaftsmethode Mitentscheidungsrechte erhalten. Sicherheitspolitiker entgegnen, die Außen- und Sicherheitspolitik bilde auch auf nationaler Ebene einen Sonderbereich der Exekutive

und dieses Prinzip solle künftig auch für die GASP gelten. Deswegen könne die Gemeinschaftsmethode nicht umstandslos auf die GASP angewandt werden.

Werden Mehrheitsentscheidungen eingeführt, wäre zumindest eine stärkere Kontrolle durch das Europäische Parlament nötig, um die Legitimität der GASP zu sichern. So sollte es Mitbestimmungsrechte bei Mandaten erhalten und den Austausch mit der Hohen Vertreterin vertiefen. Überdies sollte die Interparlamentarische Konferenz zur GASP und GSVP spürbar aufgewertet werden.

Auch die Einbindung aller Mitgliedstaaten würde für mehr Legitimität nach innen sorgen. Die qualifizierte Mehrheit im Rat mit ihren Anforderungen (55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung repräsentieren) verleiht den großen Mitgliedstaaten erhebliches Gewicht. Daher ist es politisch einfacher, einen kleinen EU-Staat zu überstimmen, als beispielsweise Frankreich oder Deutschland. Deswegen dürften kleinere Mitgliedstaaten besonders akribisch darauf achten, wie ihre Interessen in der GASP nach Einführung von Mehrheitsbeschlüssen geschützt werden.

Glaubwürdigkeit nach außen

Die *dritte* Bedingung für Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik lautet Glaubwürdigkeit nach außen. Im Binnenwirken der Union muss ein Mitgliedstaat die Bestimmungen eines Gesetzes auch dann umsetzen, wenn er den Gesetzesakt zuvor abgelehnt hat. Hält er sich nicht daran, kann die Europäische Kommission als Hüterin der Verträge robuste Maßnahmen zur Rechtsdurchsetzung ergreifen. Sie kann ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten und im Zusammenspiel mit dem Europäischen Gerichtshof Sanktionen verhängen. In der GASP dagegen gibt es kein solches Instrumentarium. Formal liegt sie bis auf wenige Ausnahmen außerhalb der Jurisprudenz des Europäischen Gerichtshofs, auch wenn dieser die GASP etwa bei Sanktionsentscheidungen immer stärker normiert.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorinnen wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

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

Hinzu kommt, dass das Sprechen mit einer Stimme zu den wichtigsten Ressourcen der EU-Außen- und Sicherheitspolitik gehört. Zwar waren es oft die großen Länder wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien, die dabei den Ton angaben. Wenn aber Mitgliedstaaten bei kritischen Entscheidungen, etwa über die künftige USA-, Russland- und Chinapolitik, öffentlichkeitswirksam überstimmt würden, litte die Glaubwürdigkeit der EU als kollektiver außenpolitischer Akteur. Externe Akteure könnten sich dadurch animiert fühlen, nach der Devise »Teile und herrsche« weitere Keile in die Union zu treiben.

Um ihre Glaubwürdigkeit nach außen zu bewahren, sollte die EU daher vor allem auf zwei Instrumente zurückgreifen. Das eine wäre die konstruktive Enthaltung, bei der ein Mitgliedstaat bewusst einen EU-Beschluss nicht verhindert. Zum anderen bietet sich eine Flexibilisierung an. Die EU-Staaten sollten einstimmig die strategische Richtung der GASP festlegen, aber die operative Umsetzung sollten Koalitionen der Willigen übernehmen.

Schlussfolgerungen

Trotz der rechtlichen Möglichkeiten bleiben die politischen Bedingungen für eine Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der GASP hoch umstritten. Bisher verfolgte Deutschland zwei unterschiedliche Strategien, um seine Interessen durchzusetzen. Ging es um den Aufbau gemeinsamer Fähigkeiten, bevorzugte Deutschland inklusive Formate wie Battlegroups und PESCO, an denen sich möglichst viele Mitgliedstaaten beteiligen sollten. Für Krisensituationen dagegen favorisierte es Gruppen aus großen Mitgliedstaaten wie die EU-3 und das Normandie-Format. Nach Großbritanniens Austritt aus der EU 2019 wird noch mehr institutionelle Flexibilität nötig sein, will man London in Fragen europäischer Sicherheit einbinden.

Insgesamt empfiehlt es sich, eine mittelfristige und eine langfristige Perspektive einzunehmen. Mittelfristig bietet die Flexibilisierung inner- und außerhalb der GASP-Strukturen klare Vorteile gegenüber qualifizierten Mehrheitsentscheidungen. Legitimität wird dadurch hergestellt, dass sich nur willige Mitgliedstaaten engagieren, etwa in der PESCO oder in Koalitionen der Willigen, die nach wie vor von ihren nationalen Parlamenten kontrolliert werden. Auf diese Weise bleibt das Handeln der EU nach außen glaubwürdig, solange diese Gruppen in eine einstimmig beschlossene Grundstrategie der EU eingebettet und über die EU-Institutionen (vor allem den Europäischen Rat, den Außenministerrat und die Hohe Vertreterin) an die GASP angebunden sind. Vieles spricht dafür, diese Flexibilisierung durch eine Kerngruppe abzusichern, die neben Deutschland und Frankreich zumindest auch Polen umfasst. All dies dürfte die EU handlungsfähiger machen.

Langfristig sollte die EU versuchen, eine gemeinsame strategische Kultur zu entwickeln. Zu diesem Zweck könnte die außenpolitische Analyseeinheit des EAD (EU INTCEN) eine europäische Vorfeldanalyse aufbauen. Das hätte zwei Vorteile. Eine gemeinsame Lagebilderfassung mit Blick auf Gefahren und Bedrohungen für die EU würde den Informationsaustausch zwischen Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten und EU-Stellen forcieren. Fördern ließe sich so auch eine Kultur der europäischen Interessendefinition und Beschlussfassung, sowohl im Außenministerrat als auch im Europäischen Rat. Beides zusammen kann langfristig zu einer einheitlicheren und damit effektiveren beziehungsweise handlungsfähigeren EU-Außen- und Sicherheitspolitik beitragen.

Dr. Annegret Bendiek ist stellvertretende Leiterin (a.i.), Dr. Ronja Kempin Senior Fellow und Dr. Nicolai von Ondarza Leiter (a.i.) der Forschungsgruppe EU/Europa.