

Thesepapier Mehrheitsentscheidungen in der EU-Außenpolitik Anhörung 23. November 2020

Sophia Besch, Senior Research Fellow, Centre for European Reform, Berlin

1. Die EU wird in ihrer Außenpolitik durch das Einstimmigkeitsprinzip geschwächt. In außenpolitischen Fragen handelt die EU zu oft gar nicht, nicht schnell genug, oder sie kann sich nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen. Die Mitgliedsstaaten scheitern regelmäßig daran, Entscheidungen mit Blick auf gemeinsame Interessen zeitnah zu treffen. Einzelne Regierungen nutzen immer wieder ihre Vetomacht, um die EU öffentlichkeitswirksam zu schwächen, ihre Schulden gegenüber einflussreichen Drittstaaten zu begleichen, oder innerhalb der Union Zugeständnisse auszuhandeln. Dies schwächt die EU in ihrem Einsatz für Multilateralismus, internationales Recht und Menschenrechte. Gleichzeitig mehren sich die Konflikte in Europas Nachbarschaft und die USA zieht sich in ihrer Rolle als Schutzmacht zurück. Ohne eine auch außenpolitisch handlungsfähige EU gewinnen Drittmächte wie Russland, China und die Türkei, deren Ziele häufig nicht mit europäischen Interessen vereinbar sind, an Einfluss.

2. Die GASP hinkt der Integration der EU hinterher. Die Art und Weise der Entscheidungsfindung in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) stellt in der EU eine Ausnahme dar. Um trotz Erweiterungen weiter handlungsfähig zu bleiben, hat die Union die Anwendung von Mehrheitsentscheidungen in den letzten Jahren auf immer mehr Politikbereiche ausgeweitet. Heute werden viele auch politisch sensible EU Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit (QM) getroffen. Während vor allem seit dem Vertrag von Lissabon zwar auch in der GASP weitreichende institutionelle Reformen durchgeführt wurden, entscheidet der Rat der AußenministerInnen unverändert bis auf wenige Ausnahmen einstimmig (Art. 24(1); Art. 31(1) EUV).¹ Mitgliedsstaaten könnten zwar von der Option der „konstruktiven Enthaltung“ Gebrauch machen, diese wurde jedoch bis heute erst einmal genutzt.²

3. Die „Passerelle Klausel“ und die Festlegung von EU Strategien im Europäischen Rat ermöglichen den Schritt hin zu mehr Mehrheitsentscheidungen. Die Diskussion über den vermehrten Gebrauch von Mehrheitsentscheidungen um die GASP flexibler, ambitionierter und effizienter zu gestalten, kam in den letzten Jahren immer wieder anlässlich von Blockaden einzelner Mitgliedsstaaten auf.³ Die „Passerelle-Klausel“ (Art. 31(3) EUV) gibt

¹ Art. 31(2) EUV legt vier Ausnahmen vom Einstimmigkeitsprinzip fest. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, wenn 1) strategische Interessen und Ziele der EU GASP umgesetzt werden, die zuvor vom Europäischen Rat einstimmig festgelegt wurden; 2) ein Beschluss umgesetzt wird, mit dem der Europäische Rat einstimmig den Hohen Vertreter beauftragt hat; 3) nach einstimmiger Festlegung einer Aktion über alle weiteren Durchführungsbeschlüsse abgestimmt wird; 4) ein EU-Sonderbeauftragter ernannt wird.

² Zypern enthielt sich 2008 in der Abstimmung über eine EU-Zivilmission für das Kosovo.

³ Eine 2018 aktualisierte Liste zum Beispiel hier: Nicole Koenig, „Qualified Majority Voting in EU Foreign Policy: Mapping Preferences“, Policy Brief Jacques Delors Centre, 10.02.2020.

dem Europäischen Rat die Möglichkeit, einstimmig zu entscheiden, zu einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit überzugehen.⁴ Konkret schlug die Kommission bereits 2018 vor, QM über die Passerelle Klausel bei drei von ihr definierten Fällen anzuwenden: 1) Bei EU-Positionen zu Menschenrechtsfragen in internationalen Foren; 2) bei Entscheidungen zur Einrichtung von Sanktionsregimen; 3) bei zivilen Missionen. Sie appellierte außerdem an den Europäischen Rat, über Art. 31(2) häufiger EU Ziele und Strategien festzulegen, die dann vom MinisterInnenrat unter Anwendung von QM umgesetzt werden könnten.⁵ Der Schritt weg von der Einstimmigkeit erfordert jedoch Einstimmigkeit. Umfragen unter Mitgliedsstaaten zeigen derzeit nicht ausreichend Unterstützung.⁶

4. Mehrheitsentscheidungen sind in zwei Szenarien sinnvoll. Die Erfahrungen in anderen Politikbereichen der EU zeigen, dass Abstimmungen im MinisterInnenrat trotz QM-Regelung selten bleiben. Meistens wird im Konsens entschieden. Wenn Mitgliedsstaaten sich in außenpolitischen Fragen grundsätzlich uneinig sind, zum Beispiel was die Bedrohungsanalyse angeht, kann auch der Schritt hin zu mehr QM in der GASP dies nur formell auflösen, die inhaltlichen Unterschiede bleiben. Die Einführung von Mehrheitsentscheidungen kann aber in zwei klar definierten Fällen dazu beitragen, die EU handlungsfähiger zu machen. Erstens ermöglicht QM eine Entscheidung, wenn sich Mitgliedsstaaten lediglich über Detailfragen uneinig sind. Die Option der Mehrheitsentscheidung kann hier einen Anreiz schaffen, Kompromisse zu finden und den „Narzissmus der kleinen Unterschiede“⁷ zu überwinden. Zweitens kann die QM der EU dann ermöglichen zu handeln, wenn einzelne Mitgliedsstaaten eine Entscheidung blockieren, um anderswo Zugeständnisse zu erzwingen oder Verhandlungsmasse zu erzeugen.

5. Mehrheitsentscheidungen in der GASP riskieren Vertrauensverlust und mangelnde Umsetzung. Die Nachteile der Einführung von QM in der GASP sind bekannt⁸; zwei sind besonders schwerwiegend. Erstens laufen kleinere Staaten eher Gefahr, überstimmt zu werden, weil unter QM Bevölkerungsgröße in Stimmrecht übersetzt wird. Größere Mitgliedsstaaten wie Deutschland oder Frankreich könnten eher ihren Willen durchsetzen. Für außenpolitische Entscheidungen, die sich direkt auf die nationale Sicherheit von Mitgliedsstaaten

⁴ Eine qualifizierte Mehrheit kommt zustande, wenn 55 % (15 von 27) der Mitgliedstaaten, für den Vorschlag stimmen, und diese zusammen mindestens 65 % der Gesamtbevölkerung der Union ausmachen. Eine sogenannte Sperrminorität muss demnach von mindestens vier Ratsmitgliedern gebildet werden, die zusammen mehr als 35 % der EU-Bevölkerung vertreten. Bei einer Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit gilt eine Stimmenthaltung als Gegenstimme.

⁵ Europäische Kommission, COM(2018) 647 final: „Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: eine effizientere Beschlussfassung für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“, Brüssel, 12.9.2018.

⁶ Munich Security Conference, „Westlessness“, Munich Security Report 2020.

⁷ „The narcissism of small differences“, in: Leonard Schütte, „Should the EU make foreign policy decisions by majority voting“, CER Policy Brief, London, 15.5.2019.

⁸ Siehe zum Beispiel Bendiek et al, „Mehrheitsentscheidungen und Flexibilisierung in der GASP“, SWP Aktuell, Mai 2018; Steven Blockmans, „Differentiation in CFSP“, Egmont Institute, 2013.

auswirken können, erfordert die Einführung der QM daher besonderes Vertrauen unter den Mitgliedsstaaten. Zweitens ist es nicht immer möglich, außenpolitische Entscheidungen gegen den Willen der überstimmten Mitgliedsstaaten EU-weit einheitlich umzusetzen. Wie sinnvoll die Einführung von QM in einem bestimmten Politikbereich ist, hängt daher auch davon ab, wie sehr der Erfolg einer Maßnahme darauf angewiesen ist, dass alle Mitgliedsstaaten sich an ihrer Umsetzung beteiligen.

6. Schutzklauseln und Verzicht auf nationales Veto könnten Vertrauen schaffen. Zwei „Schutzklauseln“ sollen den Bedenken kleinerer Mitgliedsstaaten vorbeugen: Artikel 31(2) EUV ermöglicht es einzelnen Ratsmitgliedern, die „Notbremse“ zu ziehen und „aus wesentlichen Gründen der nationalen Politik“ (die auch explizit zu nennen sind) eine Beschlussfassung mit QM abzulehnen. Der MinisterInnenrat kann die Angelegenheit dann über QM dem Europäischen Rat zum einstimmigen Beschluss weiterleiten. Außerdem sind nach Artikel 31(4) EUV Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen von der QM ausgeschlossen. Die stufenweise Einführung von QM in zunächst nur einigen begrenzten Bereichen kann über die Abstimmungspraxis Vertrauen schaffen. Größere Mitgliedsstaaten wie Deutschland könnten außerdem das eigene Engagement für eine gemeinsame EU Außenpolitik über das Angebot demonstrieren, in außenpolitischen Entscheidungen freiwillig auf ihr Veto zu verzichten.⁹

7. Mehrheitsentscheidungen für Sanktionen: Sanktionen sind heute das wichtigste außenpolitische Instrument der EU. Die Einführung von Mehrheitsentscheidungen könnte hier einen handfesten Beitrag zur außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EU leisten. Der Einflussnahme von Drittstaaten könnte so die Stirn geboten werden. Um die Effektivität von Sanktionsregimen nach einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung zu sichern, müsste die EU jedoch in Zukunft auch deren Umsetzung besser kontrollieren und sicherstellen können. Eine gute Initiative ist hier die neue globale EU-Sanktionsregelung für Menschenrechtsverstöße, die der Kommission erstmalig die Aufsicht über die Umsetzung von Reiseverboten übertragen könnte.¹⁰ Sollte der Europäische Rat sich darauf einigen können, die neue Sanktionsregelung als Strategie zu beschließen, könnte diese in Zukunft unter Anwendung von QM im Rat umgesetzt werden.

8. Mehrheitsentscheidungen für die zivile Krisenprävention: Die Zivile Krisenprävention leidet in der Praxis schon seit Jahren nicht hauptsächlich unter

⁹ Wie vorgeschlagen von Botschafter Wolfgang Ischinger zum Beispiel hier: Jungholt und Schuster, „Sonst gehen wir kollektiv unter“, Welt, 31.01.2020.

¹⁰ Europäische Kommission, „Kampf gegen Menschenrechtsverstöße: Kommission schlägt EU-weit einheitliche Sanktionsregelung vor“, Berlin, 20.10.2020.

der Einstimmigkeitsregel, sondern unter Personalmangel. Auch über die Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen können Mitgliedsstaaten nicht dazu verpflichtet werden, Personal zur Verfügung zu stellen. Tatsächlich könnte die Einführung von QM sogar zu einer sinkenden Bereitschaft führen, in Fähigkeiten für zivile Missionen zu investieren. Allerdings sind Missionen schon heute de facto von den Beiträgen einiger weniger Mitgliedsstaaten abhängig. Da aber die Entscheidungsprozesse in diesem Bereich heute meist wenig kontrovers sind, ist der praktische Nutzen von QM fraglich. Die zivile Krisenprävention soll jedoch künftig auf neue Tätigkeitsfelder ausgeweitet werden, wie zum Beispiel auf die Bekämpfung von Terrorismus, organisierte Kriminalität und hybride Bedrohungen.¹¹ Dies könnte zu mehr Widerstand innerhalb der Union und erschwerter Entscheidungsfindung führen und qualifizierte Mehrheitsentscheidungen sinnvoll machen.

9. Mehrheitsentscheidungen für Menschenrechtsfragen. Entscheidungen zu Menschenrechtsfragen im MinisterInnenrat bleiben häufig ohne direkte operative Konsequenzen. Erklärungen in diesem Bereich, die nicht von allen EU-Mitgliedsstaaten unterstützt würden, wären zwar symbolisch geschwächt, gleichzeitig aber sicherlich ausdrucksstärker als gar keine Reaktion der EU. Der Europäische Rat könnte den neuen EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie als eine gemeinsame EU-Strategie annehmen und damit dem MinisterInnenrat ermöglichen, in Zukunft Entscheidungen, die den Aktionsplan umsetzen, mit qualifizierter Mehrheit zu treffen. Der/die Hohe VertreterIn könnte in diesem Bereich allerdings auch jetzt schon viel mehr von der bereits bestehenden Möglichkeit Gebrauch machen, Erklärungen zu veröffentlichen, die nicht von allen Mitgliedsstaaten unterstützt werden.

10. Mehrheitsentscheidungen allein sind keine Wunderwaffe. Der Schritt hin zu mehr QM kann die Handlungsfähigkeit der EU erhöhen. Ein rein institutioneller Lösungsansatz ist aber nicht ausreichend, um die EU zu einer effektiveren außenpolitischen Akteurin zu machen. Die Einführung von Mehrheitsentscheidungen könnte ineffektiv bleiben oder sogar destruktiv sein, wenn dies nicht mit weiteren Maßnahmen kombiniert wird. Drei sind dabei besonders hervorzuheben. Erstens sollte die EU wirtschaftlich schwächere Mitgliedsstaaten durch gezielte Investitionen gegen den Einfluss von Drittstaaten stärken. Zweitens sollte die EU in ihrer Kompetenz gestärkt werden, die Umsetzung von außenpolitischen Maßnahmen besser zu kontrollieren. Drittens sollten die Mitgliedsstaaten den außenpolitischen Apparat der EU und die Rolle des MinisterInnenrats stärken, um den Austausch zwischen Mitgliedsstaaten und gemeinsame strategische Perspektiven zu fördern.

¹¹ Rat der Europäischen Union, „Council conclusions on security and defence in the context of the EU Global Strategy - Council Conclusions“, Brüssel, 13.11.2017.