

Stellungnahme

Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zur Mitteilung der Kommission „Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: eine effizientere Beschlussfassung für die GASP“

Von Dr. Annegret Bendiek

An europaausschuss@bundestag.de

Tag 20.11.2020

Für Beschlüsse im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gilt seit ihrer Gründung mit dem Vertrag von Maastricht 1993 bekanntermaßen das Prinzip der Einstimmigkeit. Die lange Serie von Vertragsrevisionen, die es in den letzten Jahrzehnten gab, und das Schicksal des Verfassungsvertrags haben gezeigt, dass in der EU kein politischer Wille bestand, hieran etwas zu ändern. In den 90er Jahren in einer EU-15 ging selbst mit der intergouvernementalen Zusammenarbeit in der EU die Erwartung einher, dass die Realisierung einer politischen Union auch in der GASP nur noch eine Frage der Zeit sei. Die Gründung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) 1999, der Stabilitätspakt für Südosteuropa 1999, die beiden Erweiterungsrounds 2004 und 2007 und die mehr als 20 zivilen, militärischen oder zivil-militärischen Missionen bzw. Operationen bis 2009 galten vielen als Meilensteine auf dem Weg zu einer kollektiven europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Unterschiedliche strategische Interessen, außenpolitische Traditionen und Vorstellungen über die institutionelle Ausgestaltung der GASP, inklusive das Einstimmigkeitsgebot und die immer wieder kehrende ungelöste Debatte ob einfache oder qualifizierte Mehrheiten im Rat notwendig sind, werden seit langer Zeit in der Literatur als Argumente angeführt, um die Ineffizienz und mangelnde Effektivität der GASP zu erklären. Die geringe Wertschätzung der Mitgliedstaaten für die GASP kommt auch in deren dürftiger Finanzausstattung zum Ausdruck.¹

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, was die GASP der EU leistet und wie ihre Effizienz und Effektivität verbessert werden kann, um das Gewicht der EU in der internationalen Politik zu erhöhen. In der Kommissionsmitteilung vom 12. September 2018 heißt es: „Die Ausschöpfung des Potenzials der bestehenden Bestimmungen über die qualifizierte Mehrheit gemäß Artikel 31 Absatz 2 EUV würde zwar zu erheblichen Verbesserungen führen, würde aber nicht

¹ In den aktuellen Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen zeigen sich wenige Ansätze, diese Mittel aufzustocken. Im Zeitraum 2021–2027 soll der Anteil der für die GASP vorgesehenen Mittel mit 2,4 Milliarden Euro weniger als 2,5 Prozent der gesamten Mittel für die Außenpolitik der EU betragen. Im Gegenteil: Nach derzeitiger Beschlusslage sollen die Mittel für die GASP sogar um 10,3 Prozent des Volumens im vorherigen Mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 gekürzt werden.

Stellungnahme

Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zur Mitteilung der Kommission „Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: eine effizientere Beschlussfassung für die GASP“

ausreichen, um viele der festgestellten Defizite zu beseitigen. Dazu schlägt die Kommission vor, auch strukturelle Lösungen zur Verbesserung der Beschlussfassung im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik durch Rückgriff auf die „Brückenklausel“ nach Artikel 31 Absatz 3 EUV in den Bereichen Menschenrechtspolitik, Sanktionsregelungen sowie bei zivilen Missionen im Rahmen der GSVP zu prüfen.“

GASP-Output: hoher Output und wenige Ergebnisse

Die GASP und die anderen Unionspolitiken sind nach Artikel 40 EU-Vertrag (EUV) durch jeweils spezifische Verfahren der internen Willensbildung strikt getrennt. Gesetzgebung ist in der GASP ausgeschlossen.² Die wesentlichen GASP-Beschlüsse – sei es die Einsetzung einer GSVP-Mission, der Beschluss von Sanktionen oder die Positionierung der EU in zentralen außenpolitischen Fragen – werden vom Rat für Auswärtige Angelegenheiten (RfAA) gefasst. Doch seine politisch bindenden Beschlüsse haben keine direkte rechtliche Wirkung für die Mitgliedstaaten.

Eine Analyse der EUR-Lex-Datenbank ergibt, dass der Rat in den Jahren 2009 bis 2020 506 Beschlüsse zu Sanktionen, 245 Beschlüsse über Missionen und Operationen der EU, 123 zur Ernennung von Sonderbeauftragten und 86 Beschlüsse zu Waffenkontrollregimen gefasst hat (Grafik 1). Weitere 94 Beschlüsse betrafen institutionelle Neuerungen wie die Schaffung von Agenturen oder andere Vereinbarungen und Abkommen. Insgesamt hat der Rat seit 2009 1 045 politische bindende, aber rechtlich unverbindliche Beschlüsse in der GASP gefasst und in anderen Politikbereichen 1 146 legislative Rechtsakte erlassen.

Die Zahlen deuten auf eine wachsende Diskrepanz zwischen dem relativ hohen quantitativen Output im Kontext der GASP und einer faktisch mangelhaften ergebnisorientierten Politik gegenüber Drittstaaten hin.³ Tatsächlich hat die EU seit 2009 lediglich 114 Wahlbeobachtungen, 12 militärische Operationen und 25 andere Missionen (humanitär, rechtsstaatlich, polizeilich) durchgeführt und ihren Anspruch auf eine politische und wirtschaftliche Transformation der Nachbarstaaten zurückgenommen (siehe das Buch von A. Bendiek, *Europa verteidigen*). Derzeit laufen davon nur noch 6 militärische Operationen und 11 zivile Missionen der EU. Gegenwärtig gibt es 7 Sonderbeauftragte für Drittstaaten bzw. Regionen, die in Artikel 33 EUV vorgesehen sind.

Hinweise auf das auswärtige Handeln der EU über die GASP hinaus geben die Daten zu öffentlichen Abstimmungen im RfAA, die der Rat der EU mit dem öffentlich zugänglichen Dokumentenregister und im Rahmen der »Open Data Initiative« zur Verfügung stellt. Eine Analyse dieser Daten zeigt, dass in anderen

² Siehe Minna Ålander/Annegret Bendiek/Paul Bochtler, *Datenerhebung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*, Berlin: SWP-Forschungsgruppe EU/Europa, Arbeitspapier (AP)2020/Nr. 02, November 2020, <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/AP_022020_Alander_et_al_Datenerhebung_GASP-Output.pdf>.

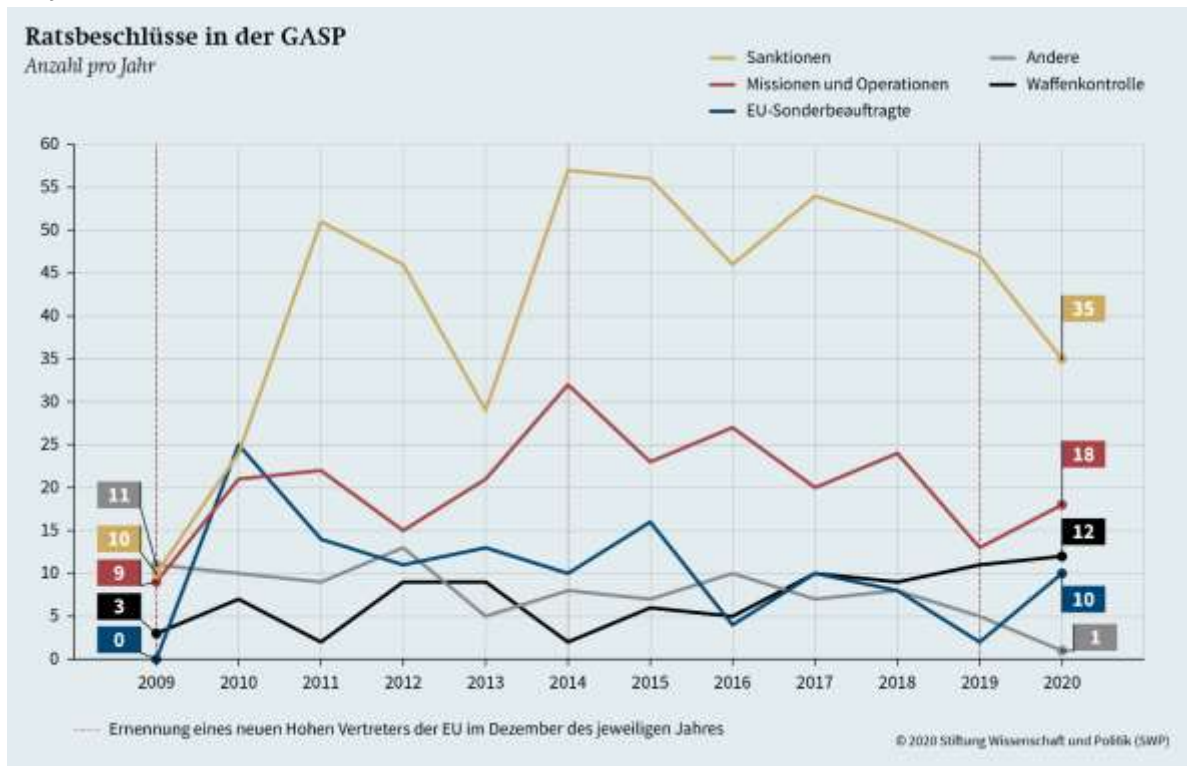
³ Zahlen im Folgenden finden sich unter <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/430/Military%20and%20civilian%20missions%20and%20operations>

Stellungnahme

Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zur Mitteilung der Kommission „Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: eine effizientere Beschlussfassung für die GASP“

Ratsformationen in den Jahren 2009 bis 2020 insgesamt 92 Entscheidungen im Politikbereich »Auswärtiges« getroffen wurden, die allermeisten sind mit qualifizierter Beschlussfassung zustande gekommen. Jede der insgesamt zehn Ratsformationen kann Rechtsakte im Namen des gesamten Rates erlassen. Der RfAA hat 36 Gesetzgebungsakte verabschiedet, die jedoch keinen Bezug zur GASP im engeren Sinne haben. Insgesamt drängt sich die Frage auf, welchen Sinn und Zweck die vertraglich verankerte Sonderrolle der GASP gemäß Artikel 40 EUV hat.

Grafik 1



Stellungnahme

Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zur Mitteilung der Kommission „Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: eine effizientere Beschlussfassung für die GASP“

Sanktionen statt Politik

Restriktive Maßnahmen (Art. 215 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union), konkret Wirtschaftssanktionen gegen Drittstaaten und Einzelpersonen, sind an der Schnittstelle zwischen dem auswärtigen Handeln und der GASP angesiedelt. Sanktionsverordnungen können nur mit einem einstimmig getroffenen Beschluss des Europäischen Rats initiiert werden. Seit 2009 haben sich die Mitglieder des Rats auf insgesamt 1 264 Sanktionsdokumente einigen können. Hierunter fallen sowohl Sanktionsbeschlüsse als auch Sanktionsverordnungen. Von 2009 bis 2019 sind die jährlich verhängten oder abgeänderten Sanktionen von 21 auf 152 angestiegen (Grafik 2). Darunter fällt aber auch eine nicht zu vernachlässigende Zahl von Beschlüssen zur Fortsetzung oder Erweiterung bereits geltender Sanktionen. Bei lediglich 47 handelt es sich um erstmals getroffene restriktive Maßnahmen, ausweislich der Website sanctionsmap.eu, einem EU-Projekt, das Rechtsakte zu Sanktionen veröffentlicht.

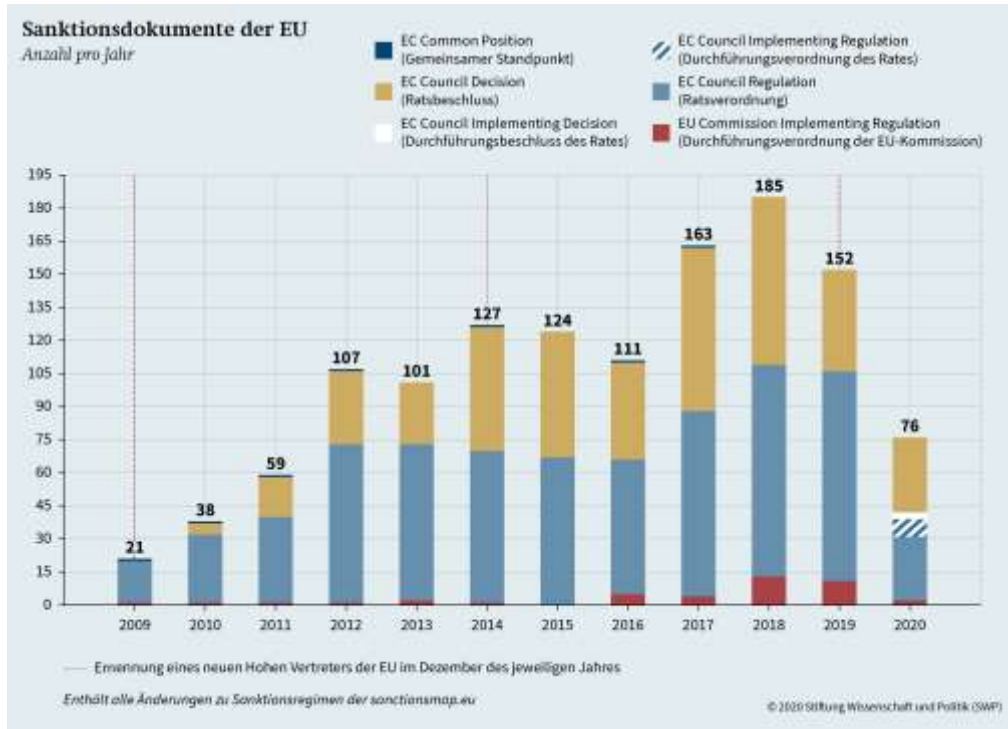
Im Jahr 2014 ist die höchste Inzidenz zu beobachten. Damals hat die EU neue Sanktionen gegen Russland, die Terrororganisation »Islamischer Staat« (ISIS) und gegen die syrische Regierung erlassen. Aktuell hält die EU gegen 30 Regime bzw. Organisationen Sanktionen aufrecht, davon sind 23 autonome Sanktionen der EU. Die restlichen 7 Sanktionen dienen dazu, VN-Resolutionen in EU-Recht umzusetzen.

Vor allem umfassende Sanktionen, die sich auf eine breite Koalition von Staaten über die EU hinaus stützen können oder die gezielt gegen kleine Staaten verhängt werden, hätten der Analyse Global Sanctions Database des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel zufolge die Chance, Verhaltensänderungen herbeizuführen. Sanktionsregime, die nur kleine Teilbereiche umfassen – etwa wenn das Vermögen von Einzelpersonen gezielt eingefroren wird –, wirkten gegenüber großen Ländern nicht.

Stellungnahme

Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zur Mitteilung der Kommission „Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: eine effizientere Beschlussfassung für die GASP“

Grafik 2



Grafik 3



Stellungnahme

Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zur Mitteilung der Kommission „Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: eine effizientere Beschlussfassung für die GASP“

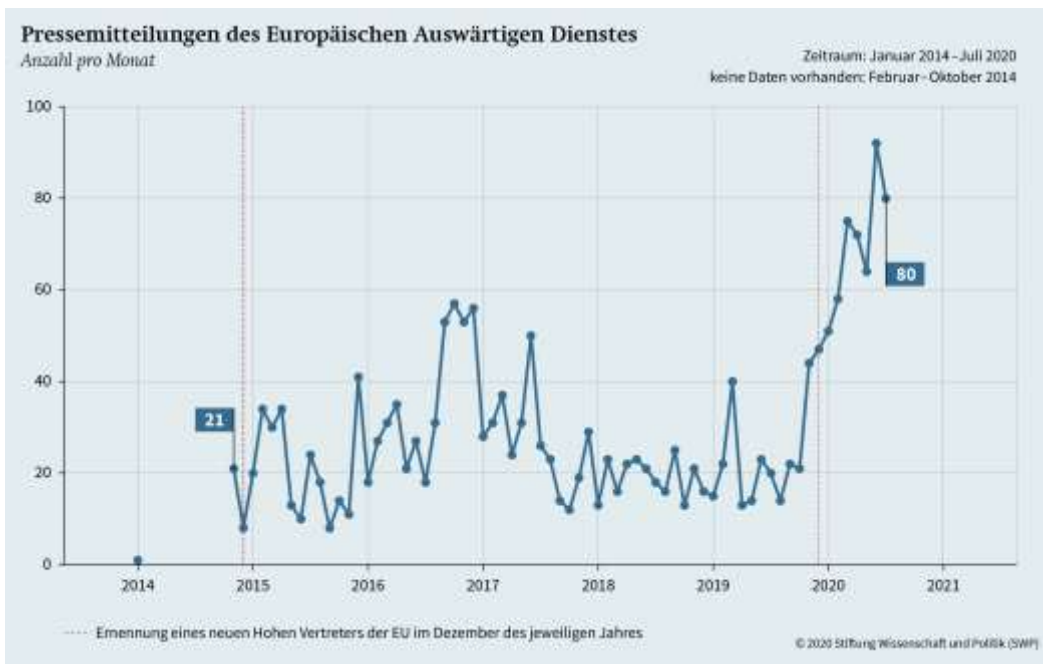
Rasanter Anstieg von Pressemitteilungen

Der Europäische Rat tagt in der Regel monatlich unter Vorsitz des HV als RfAA. Seit 2009 sind 172 öffentlich zugängliche und 4 nicht öffentliche Protokolle von Ratssitzungen entstanden. Die Protokolle zeigen, dass viele Tagesordnungspunkte nicht in Schlussfolgerungen überführt wurden. Ratsschlussfolgerungen sollen die Haltung der EU zu Fragen mit politischer Bedeutung, zu Krisensituationen oder Konflikten förmlich darlegen.

Der mit Ausnahme der Sanktionsregime geringe verbindliche Output des Rates geht mit einem wachsenden rhetorischen Engagement der EU einher. Seitdem Josep Borrell Fontelles am 1. Dezember 2019 sein Amt als neuer Hoher Vertreter angetreten hat, zeichnet sich ein neuer Politikstil ab. Dabei werden Pressemitteilungen dort genutzt, wo einstimmige Beschlüsse im Rat, die gemeinsame Standpunkte oder Aktionen nach sich ziehen, nicht zustande kommen. Und wenn eine Ratsschlussfolgerung zustande kam, wird in Pressemitteilungen die Haltung der EU zu Fragen von großer politischer Bedeutung, zu Krisensituationen oder Konflikten dargelegt.

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und der HV haben seit 2014 2 053 Pressemitteilungen zu außen- und sicherheitspolitischen Themen verfasst. Mehr als die Hälfte davon (1 206) sind Erklärungen. Allein 78 Pressemitteilungen bezogen sich auf Ratsschlussfolgerungen, lediglich 47 auf Menschenrechts- und politische Dialoge. Ein beträchtlicher Teil (315 Pressemitteilungen) spiegelt die hohe kalendarische Dichte diplomatischer Treffen des HV mit Vertreterinnen und Vertretern von Drittstaaten und internationalen Organisationen wider.

Grafik 4



Stellungnahme

Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zur Mitteilung der Kommission „Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: eine effizientere Beschlussfassung für die GASP“

Optionen zur effizienteren Beschlussfassung

Die Datenauswertung zeigt, dass eine ergebnisorientierte GASP weder mit einfachen Mehrheitsentscheidungen oder politischen Willenserklärungen der Regierungen zu überwinden sein werden. Aus gewichtigen demokratiepolitischen und rechtsstaatlichen Erwägungen heraus sind die Anwendung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen und eine Vergemeinschaftung mit vollumfänglicher Parlamentarisierung der GASP ratsam. Das Bundesverfassungsgericht hat Ende Juni 2009 in seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag verfassungsrechtliche rote Linien definiert, die einer Europäisierung der GASP Grenzen setzen bzw. Bedingungen formulieren, die Berücksichtigung finden müssen. Eine effizientere und effektivere GASP kann nur dann im Sinne einer strategischen Handlungsfähigkeit der EU gelingen, wenn mit ihr auch die demokratischen und rechtsstaatlichen Defizite überwunden werden.⁴

Die Analyse des GASP-Outputs stellt die rechtliche Sonderstellung der GASP innerhalb der Vertragskonstruktion in Frage. Sollen die Entscheidungsverfahren in der GASP effizienter und rechtlich bindender sein, dann ist es notwendig, die Sonderrolle der GASP durch ihre Vergemeinschaftung zu beenden. Mit der Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen in der GASP wären für die Mitgliedstaaten rechtlich bindende Entscheidungen möglich.

Da die Zustimmung aller 27 EU-Staaten zur Vergemeinschaftung nicht realistisch erscheint, steht der Weg einer Avantgarde offen. Eurozone und Schengenraum wurden in diesem Sinne eingeführt und sukzessive vergrößert und vereinen heute nur einen Teil der EU-Staaten. Die Eurozone wäre demzufolge um eine Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu vertiefen.

Eine Flexibilisierung bzw. Informalisierung von EU-Außen- und Sicherheitspolitik außerhalb der vertraglichen Entscheidungsverfahren steigert hingegen nicht die Glaubwürdigkeit der EU auf der internationalen Bühne.⁵ Eine sogenannte Oligarchisierung von EU-Außenpolitik widerspricht dem Gemeinschaftsverfahren der EU. Für die außen- und sicherheitspolitische Agendasetzung der EU sind zwar die informellen Formate der G7 und G20 von Relevanz. Der G7 und G20 gehören nämlich mit Deutschland, Frankreich, und Italien drei EU-Staaten an, die EU selbst hat aber nur einen Beobachterstatus.

Das Krisenmanagement auf dem Balkan, die Initiative zum Kosovo-Serbien-Dialog, die Verhandlungen in der EU+3 mit Iran über dessen Nuklearprogramm sowie das Minsker Abkommen im sogenannten Normandie-Format sind Beispiele für Koalitionen von Willigen, die von Deutschland und Frankreich maßgeblich angeführt, aber von den übrigen EU-Staaten mal mehr mal weniger toleriert bzw. unterstützt werden. Eine strategische Handlungsfähigkeit der EU durch das deutsch-französische Tandem ist voraussetzungsreich.

⁴ Thomas Giegerich, „Wege zu einer vertieften Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik: Reparatur von Defiziten als „kleine Lösung““, in: Stefan Kadelbach (Hg.), *Die Europäische Union am Scheideweg: mehr oder weniger Europa?*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 135–182, 1. Auflage 2015.

⁵ Annegret Bendiek/ Raphael Bossong, *Grenzverschiebungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 2019/S 19, August 2019.

Stellungnahme

Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zur Mitteilung der Kommission „Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: eine effizientere Beschlussfassung für die GASP“

Zahlreiche alternative Optionen einer effizienteren Beschlussfassung werden seit längerem diskutiert, bleiben bisher aber weitgehend ungenutzt,⁶ da sie weder die grundlegenden strategischen Interessensdifferenzen der 27 Mitgliedstaaten noch die rechtstaatlichen und demokratischen Defizite der GASP überwinden können.

- *Passerelle-Klausel:* Für diesen Brückenschlag ist ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates notwendig. Für die Nutzung dieser Klausel sind je nach verfassungsrechtlichen Bestimmungen zusätzliche Zustimmungsverfahren in den Mitgliedstaaten nötig; in Deutschland ist die Zustimmung des Bundestages erforderlich. Weder in der GASP noch in anderen Politikbereichen ist die Brückenklausel bisher zum Tragen gekommen. Es wäre damit ohne eine umfangreiche Vertragsänderung die (begrenzte) Einführung von Mehrheitsbeschlüssen in der GASP möglich; ausgeschlossen davon sind Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen. Bei Sanktionen, zivilen Missionen und Menschenrechtsverletzungen wären mehr Ratsbeschlüsse zu erwarten, die aber nicht automatisch mit einer ergebnisorientierten Politik gegenüber Drittstaaten einhergehen würden.
- *Konstruktive Enthaltungen:* Einfache Mehrheitsbeschlüsse in der GASP sind seit dem Vertrag von Nizza durch die extensive Nutzung von so genannten ‚konstruktiven Enthaltungen‘ möglich. Hier kann ein Mitgliedstaat freiwillig beschließen, auf sein Veto zu verzichten und damit trotz Einstimmigkeitsprinzip einen GASP-Beschluss ermöglichen. Gleichzeitig muss sich der betreffende Mitgliedstaat weder an der Umsetzung noch der Finanzierung dieses Beschlusses beteiligen. Möglich wäre damit eine freiwillige Selbstbeschränkung der EU-Mitgliedstaaten, in der GASP im Regelfall die konstruktive Enthaltung zu nutzen, und nur bei besonderem nationalem Interesse auf ihr Veto zurückzugreifen. In der Praxis ist dies jedoch bis dato nicht der Fall – seit Einführung der konstruktiven Enthaltung ist dieses Instrument lediglich einmal explizit genutzt worden, von Zypern bei der Abstimmung über die EU-Operation EULEX im Kosovo. Konstruktive Enthaltungen bieten mehr Raum für die Findung eines sogenannten kleinsten gemeinsamen Nenners in der GASP. Ihr Beitrag zur Effizienz und Effektivitätssteigerung der GASP sind jedoch begrenzt.
- *Verstärkte Zusammenarbeit:* In der GASP kann das allgemeine Mittel der ‚Verstärkten Zusammenarbeit‘ genutzt werden. Unabhängig von der Gesamtzahl der Mitgliedstaaten müssen sich hier mindestens neun Staaten zusammenfinden, um ein gemeinsames Vorhaben auf den Weg zu bringen. Verfahren, Organe und Handlungsinstrumente der EU können hierbei in Anspruch genommen werden. Für die Begründung einer

⁶ Vgl. Annegret Bendiek/Ronja Kempin/Nicolai von Ondarza, *Mehrheitsentscheidungen und Flexibilisierung in der GASP. Ein kritischer Blick auf Instrumente für eine effektivere EU Außen- und Sicherheitspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 2018/A 31, Mai 2018.

Stellungnahme

Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zur Mitteilung der Kommission „Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: eine effizientere Beschlussfassung für die GASP“

Verstärkten Zusammenarbeit in der GASP ist jedoch – anders als in anderen Politikbereichen – vorab ein einstimmiger Beschluss des Rates notwendig. Sie kann also nicht gegen das Veto einzelner Mitgliedstaaten einberufen werden. Das macht die Verstärkte Zusammenarbeit in der GASP zum stumpfen Schwert – während sie in anderen Politikbereichen bisher viermal genutzt wurde, ist sie in der GASP noch nicht zur Anwendung gekommen. Zur Initiierung von zivilen Missionen der GASP sowie für den Informationsaustausch ist dieser rechtliche Hebel diskussionswürdig.

- *GSVP als rechtlicher Teilbereich der GASP:* Das formelle Flexibilisierungsinstrument in der GSVP als rechtlicher Teilbereich der GASP ist die Möglichkeit, gemäß Art. 44 EUV die Durchführung einer militärischen Operation einer Gruppe von Mitgliedstaaten zu übertragen. Formell ist dieses Instrument bisher nicht genutzt worden. Wenn man sich zudem die einzelnen zivilen Missionen anschaut, so werden diese immer von einer Koalition von Mitgliedstaaten gestemmt, welche das Personal bereitstellen. Nach der Verabschiedung des Mandats fehlt es oft an mitgliedstaatlicher Beteiligung.

Zur Umsetzung von EU-Außenpolitik werden daher Koalitionen der Willigen auch auf Staaten ausgeweitet, die nicht der EU angehören. Diese Kooperationen können durch Partnerschaftsabkommen oder durch „ad hoc-Abkommen“ formalisiert werden. Die Schweiz, Norwegen und künftig auch Großbritannien sowie transatlantische Verbündete wie die USA und Kanada kooperieren mit willigen EU-Staaten. Ferner gibt es das regelmäßige Angebot der EU eines alignment von Drittstaaten mit Sanktionsbeschlüssen oder Erklärungen der Hohen Vertreterin. Truppen und/oder ziviles Personal für ihre Operationen zusammenzubekommen. Qualifizierte bzw. Mehrheitsentscheidungen zur Beschlussfassung von zivilen Missionen aber auch von militärischen Operationen würden weder das Problem der Personalrekrutierung noch die demokratiepolitischen Vorbehalte in der EU beheben.