

Schriftliche Stellungnahme

zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum Thema „Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)“ am 23. November 2020

Dr. Jana Puglierin, Senior Policy Fellow, European Council on Foreign Relations

1. Die Notwendigkeit für eine handlungsfähigere und aktivere europäische Außenpolitik

Mit seinem Begriff der „Weltpolitikfähigkeit“ hat der ehemalige Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker in nur einem Wort die dringlichste Aufgabe Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) beschrieben: Denn in einer Welt, in der die regelbasierte Ordnung mehr und mehr durch die Logik des Nullsummenspiels ersetzt wird, drohen die Europäer zum Spielball widerstreitender Großmächte zu werden, wenn sie es nicht schaffen, außenpolitisch geeinter und schlagkräftiger aufzutreten. De facto aber haben die EU-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren in fast allen Politikbereichen zunehmend größere Schwierigkeiten gehabt, ihre Meinungsverschiedenheiten beizulegen und europäische Kompromisse einzugehen. Dies zeigte sich besonders auch im Bereich der Außenpolitik. Da diese auf Konsens beruht, reagiert die EU oft zu langsam, einigt sich nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner oder ist sogar komplett handlungsunfähig.

2. Die Vor- und Nachteile von Qualitativen Mehrheitsentscheidungen

Die Überlegung der Kommission, in Zukunft zumindest in bestimmten Bereichen der GASP¹ von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit (QM) überzugehen, hat deshalb entscheidende Vorteile:

- Die EU könnte schneller und entschiedener handeln. Sie würde daher zu einem einflussreicheren und glaubwürdigeren Akteur.
- Externe Mächte würden davon abgehalten, ihren Einfluss auf einzelne Mitgliedstaaten gezielt einzusetzen, um diese als „trojanische Pferde“ im EU-Entscheidungsprozess in Stellung zu bringen und Entscheidungen zu blockieren.

¹ (1) gemeinsame Reaktion auf Verletzungen der Menschenrechte, (2) Verhängung wirksamer Sanktionen und (3) Einleitung und Durchführung ziviler Sicherheits- und Verteidigungsmissionen)

- Einzelne EU-Mitgliedstaaten könnten die EU nicht mehr für ihre Partikularinteressen in Geiselnahme nehmen, indem sie damit drohen, ihr Veto einzusetzen, wenn ihre Forderungen nicht erfüllt werden.
- Die Kohärenz mit anderen Bereichen des auswärtigen Handelns der EU wäre größer.
- Eine Flexibilisierung des außenpolitischen Handlungsrahmens könnte dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten den EU-Rahmen als funktionierendes Format für die Gestaltung von Außenpolitik akzeptieren und sich weniger außerhalb des EU-Rahmens in Koalitionen der Willigen organisieren.
- Die Kosten einer Ablehnung bzw. Blockade gemeinsamer EU-Positionen würden für die Mitgliedstaaten erhöht. Stattdessen würden die Mitgliedstaaten dazu gezwungen, ihre Bedenken konstruktiv in den Meinungsfindungsprozess einzubringen, anstatt Entscheidungen einfach abzulehnen.

Dem gegenüber stehen einige Nachteile, die es gegenüber den Vorteilen abzuwägen gilt:

- Entscheidungen mit QM könnten die demokratische Legitimität und das Gewicht der getroffenen Entscheidungen schwächen.
- Die Belange kleinerer Staaten könnten durch QM nicht ausreichend berücksichtigt werden.
- Wenn es massive inhaltliche Differenzen innerhalb der EU gibt, kann eine Entscheidung mit QM die Spaltung in der EU vertiefen und mehr Schaden als Nutzen erzeugen. Ein Beispiel hierfür ist die 2015er Entscheidung über ein Quotensystem für die Verteilung von Flüchtlingen gegen den Widerstand von vier EU-Staaten.
- Gerade im Bereich zivile GSP-Missionen gibt es die Sorge, dass die Einführung von QM dazu führen könnte, dass sich noch weniger Staaten an den Missionen beteiligen. Seit Jahren gibt es hier schon eine abnehmende Bereitschaft der Mitgliedstaaten.

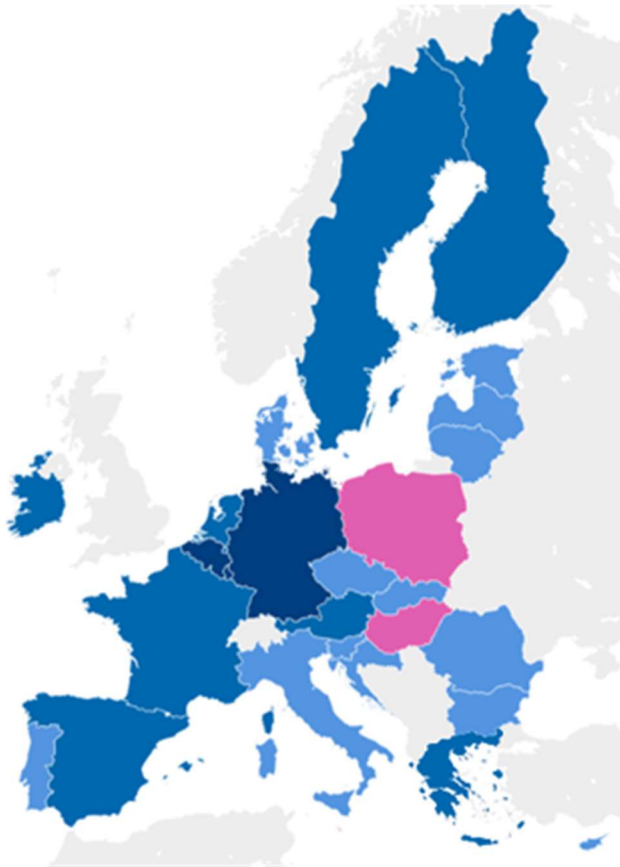
Zusammengenommen überwiegen die Vorteile einer Einführung von QM dort, wo die Verträge dies möglich machen, damit die EU in ihrer Außen- und Sicherheitspolitik langfristig handlungsfähiger wird.² Die so gesteigerte Output-Legitimität der EU kann die mangelnde Input-Legitimität aufwiegen. Eine getroffene Entscheidung ist besser als Handlungsunfähigkeit. Die größeren Mitgliedstaaten der EU sollten sich aktiv darum bemühen, die Sorgen der kleineren Mitgliedstaaten vor einem außenpolitischen Diktat zu entkräften. Außerdem besteht immer die Möglichkeit, die sogenannte Notbremse zu aktivieren und einen Beschluss „aus wesentlichen Gründen der nationalen Politik“ abzulehnen. QM sollten allerdings nicht dann zur Anwendung kommen, wenn massive inhaltliche Differenzen vorliegen, da sie dann keinen konstruktiven Effekt hätten.

² (Ob im Bereich der zivilen GSP mit QM entschieden werden darf, ist allerdings fraglich, da Art. 42 (4) EUV vorsieht, dass Beschlüsse zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, einschließlich Beschlüsse über die Einleitung einer Mission, vom Rat einstimmig beschlossen werden.)

3. Qualifizierte Mehrheitsentscheide können ein Baustein sein, die EU handlungsfähiger zu machen. Ihr Potenzial sollte jedoch nicht überschätzt werden.

Viele Mitgliedstaaten stehen der Einführung von QM skeptisch gegenüber. Ein Mapping des ECFR vom Frühjahr 2020 hat gezeigt, dass gut die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten gegen eine Einführung von QM (auch nur in wenigen ausgewählten Bereichen) ist. Im Bereich Sanktionspolitik ist aktuell eine Verhärtung der Positionen zu beobachten, momentan lehnt beispielsweise eine breite Front der Mitgliedstaaten ab, den EU-Aktionsplan für Menschenrechte oder die globale Sanktionsregelung der EU (European Magnitsky Act) mit der Möglichkeit zu QM zu verknüpfen.

- Further Europeanise CFSP by generalising QMV
- Allow for QMV in particular fields of CFSP
- Strengthen cooperation but continue to require unanimity
- Keep foreign and security policy as primarily MS competence
- Return all foreign and security competences to capitals



(Quelle: ECFR EU Coalition Explorer - Policy Intentions Mapping 2020)

Die allermeisten Entscheidungen in der EU fallen in den Bereich von „Soft Law“ (Grün- und Weißbücher, Schlussfolgerungen des Rates, Gemeinsamen Erklärungen, Entschließungen des Rates, Leitlinien, Mitteilungen und Empfehlungen), wo das Prinzip der Einstimmigkeit herrschender Konsens ist und wo Art. 31 (3) EUV nicht zur Anwendung käme. QM könnte daher nur in einer sehr begrenzten Zahl von Fällen zur Anwendung kommen.

Auch wenn QM in manchen Bereichen der GASP eingeführt werden kann, liegen die Probleme der außenpolitischen Handlungsunfähigkeit der EU nicht primär im institutionellen Bereich. Anders ausgedrückt: Nicht der institutionelle Rahmen hält die Mitgliedstaaten davon ab, gemeinsam entschieden zu handeln. Sondern die Mitgliedstaaten umgehen den bestehenden institutionellen Rahmen, schöpfen sein Potenzial nicht aus und lassen sich von ihm nicht einbinden.

Bereits mit dem Vertrag von Lissabon hat man versucht, institutionelle Lösungen für politische Probleme zu finden. Die Idee war, die Brüsseler Ebene durch eine Aufwertung der Position des Hohen Vertreters zum gleichzeitigen Vize-Präsidenten der Kommission zu stärken, indem man ihm auch den neu geschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienst zur Seite stellte. Doch obwohl man die außenpolitische Maschinerie der EU formal stärkte, ist die EU deshalb nicht wesentlich handlungsfähiger geworden.

Vor allem sind die EU-Institutionen immer noch nicht in der Lage, die Mitgliedstaaten daran zu hindern, ihre eigene unabhängige Außenpolitik zu verfolgen, die parallel zu der der Union betrieben wird und die von ihren unterschiedlichen geopolitischen Interessen, Bedrohungseinschatzungen, sozioökonomischen Zielen und historischen Erfahrungen geprägt ist. Obwohl die Mitgliedstaaten durch den Vertrag von Lissabon verpflichtet sind, zusammenzuarbeiten und ihre Politik zu koordinieren, um einen höheren Grad an Kohärenz in der europäischen Außenpolitik zu erreichen, ist dieses Prinzip der loyalen Zusammenarbeit de facto nicht durchsetzbar.

Die GASP ist in einem Teufelskreis gefangen. Die Brüsseler Institutionen haben nicht die nötige Macht, um die Außenpolitik erfolgreich zu gestalten, weil die Mitgliedsstaaten entscheidende Kompetenzen und Souveränität nicht aufgeben wollen. Oder aber, sie unterwandern ihre eigenen Beschlüsse, indem sie z.B. die gestärkte Position des Hohen Repräsentanten zweimal mit politisch unerfahrenen Personen besetzten, Catherine Ashton und Federica Mogherini.

Viele Mitgliedstaaten wiederum bezweifeln, dass der institutionelle Aufbau nach Lissabon zu mehr Effizienz geführt hat, und stellen den Nutzen des Hohen Vertreters und den Mehrwert des EAD in Frage, was sie noch widerwilliger macht, weitere Kompetenzen aufzugeben und Brüssel zu ermächtigen. Aber wenn die Mitgliedstaaten keine Kompetenzen an die EU-Institutionen delegieren und dem Hohen Vertreter und dem EAD mehr Vertrauen entgegenbringen, werden diese Brüsseler Organisationen niemals beweisen können, dass sie besser in der Lage sind, kollektive Probleme anzugehen als die Mitgliedstaaten.

Die Mitgliedstaaten sehen oft nicht den Mehrwert der Arbeit im Rahmen der GASP. Für die Mitgliedsstaaten muss der Mehrwert der Arbeit im Rahmen der GASP beträchtlich sein, um die Hürden zu rechtfertigen. Da die europaskeptischen Parteien in ganz Europa aufgestiegen

sind, hat ihre Skepsis gegenüber "Brüssel" auch Eingang in die außenpolitischen Diskurse der europäischen Mitgliedsstaaten gefunden. Dies erschwert es den nationalen Entscheidungsträgern, für den Nutzen der Arbeit in den EU-Strukturen zu argumentieren und öffentliche Unterstützung zu erhalten - vor allem, weil die EU so wenige außenpolitische Erfolgsgeschichten vorzuweisen hat und die politische Legitimität auf nationaler Ebene verankert ist.

So sehr die Einführung von QM auch ein entscheidender Schritt in die richtige Richtung wäre, so sehr darf angesichts der bestehenden Ablehnung bezweifelt werden, dass er zeitnah erfolgt. QM sollte dennoch als Ziel angestrebt werden, jedoch ohne das damit verbundene Potenzial zu überschätzen.

4. Alternative Maßnahmen zur Stärkung der GASP

Das volle Potenzial des Vertrags von Lissabon sollte ausgeschöpft werden. Dies betrifft vor allem die stärkere Nutzung der „konstruktiven Enthaltung“ und die Aktivierung der „Verstärkten Zusammenarbeit“.

Eine gute Arbeitsmethode innerhalb des EU-Rahmens wäre es beispielsweise auch, außenpolitische Ziele und Strategien im Europäischen Rat zu diskutieren und dann eine Koalition von willigen und fähigen Mitgliedstaaten mit der Umsetzung zu beauftragen. Die EU könnte auch spezielle „Pakete“ aus Ressourcen und Instrumenten anbieten, um das Engagement der Mitgliedstaaten zu unterstützen. Eine Idee wäre es, analog zum Europäischen Verteidigungsfonds neue Finanzinstrumente für außenpolitische Aktivitäten zu schaffen, die Anreize zur Zusammenarbeit verschiedener Akteure bieten könnten.

Dazu wäre es allerdings notwendig, dass sich der Europäische Rat stärker als bisher mit außenpolitischen Fragen befasst. Als nationale Politiker investieren die Staats- und Regierungschefs einen beträchtlichen Teil ihrer Zeit und Energie in die Außenpolitik. Doch dies spiegelt sich auf der Ebene des Europäischen Rates in der Regel nicht wider. Der Europäische Rat sollte sich in Zukunft strategischer mit außenpolitischen Fragen befassen.

Solange es für die Mitgliedstaaten jedoch in einigen Bereichen attraktiver bleibt, sich für ein gemeinsames Vorgehen außerhalb des rechtlichen Rahmens der Union zu entscheiden, um rechtliche oder praktische Zwänge zu vermeiden, werden sie dies auch weiterhin tun. Staaten, die die GASP fördern wollen, sollten sich daher dafür einsetzen, Koalitionen kleinerer Gruppen von Staaten zu bilden, die außenpolitische Portfolios übernehmen, und nach Wegen suchen, dies für die gesamte Außenpolitik der Union vorteilhaft zu gestalten. In einigen Fällen sind es gerade diese minilateralen Formate - auch wenn sie außerhalb der EU etabliert sind -, die zu einer Weiterentwicklung der GASP insgesamt geführt haben. Der Dialog zwischen Serbien und dem Kosovo und das Normandie-Format haben gezeigt, dass die gesamte EU profitieren kann, wenn eine informelle Gruppe in außenpolitischen Angelegenheiten tätig wird. Beide haben der europäischen Außenpolitik Auftrieb gegeben, indem sie konkrete Ergebnisse und Outputs erzielten, was wiederum die Formate legitimiert.

Um die Legitimität von Ad-hoc-Koalition außerhalb des EU-Rahmens zu erhöhen, sollten die willigen Mitgliedstaaten auch einen Vertreter der EU-Institutionen an den Tisch bringen. Dies geschah während der JCPOA-Verhandlungen mit dem Iran, als der Hohe Vertreter sich der E3 anschloss. Ein weiteres Beispiel dafür ist die Initiative des französischen Präsidenten Emmanuel Macron, den ehemaligen EU-Kommissionspräsidenten Juncker und Bundeskanzlerin Angela Merkel zu Gesprächen mit dem chinesischen Präsidenten Xi Jinping einzuladen. Diese "Huckepack"-Strategie sollte wann immer möglich genutzt werden, um die informellen Koalitionen der Mitgliedsstaaten zu europäisieren und zu legitimieren. Darüber hinaus sollte das Potenzial der Kommission und des EAD zur Unterstützung solcher Koalitionen besser ausgelotet und genutzt werden.

In der Zeit nach Brexit werden informelle Staatengruppen weiter an Bedeutung gewinnen. Die EU wird auch nach Brexit weiterhin auf die diplomatischen, militärischen und sicherheitspolitischen Fähigkeiten Großbritanniens angewiesen sein. Wenn die EU tatsächlich zu einem durchsetzungsfähigeren außenpolitischen Akteur auf der internationalen Bühne werden soll, sollte sie auch Großbritannien attraktive "Andockmechanismen" bieten, selbst wenn es nicht mehr EU-Mitgliedstaat ist.