Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Ausschussdrucksache
19(21)125
Anhörung 23. November 2020

Prof. Dr. Peter-Tobias Stoll

Institut für Völkerrecht und Europarecht
Georg-August-Universität Göttingen
Jean-Monnet-Professur

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 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (Ratsdok Nr. 12425/18, KOM(2018) 647 endg) am Montag, den 23. November 2020

Stellungnahme

I. Ausgangspunkt: Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in Zeiten geopolitischer Herausforderungen 1
II. Die qualifizierte Mehrheit als Teil des bestehenden Integrationsprogramms . 2
III. Mitgliedstaatliche Interessen und Vetorecht 3
IV. Beschränkte Aktivierung der Brückenklausel: Themenbereiche 4
A. EU-Standpunkte zu den Menschenrechten in multilateralen Foren 4
B. Annahme oder Änderung von Sanktionsregelungen 5
C. Zivilmissionen 6
V. Die Rolle des Deutschen Bundestages 6

I. Ausgangspunkt: Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in Zeiten geopolitischer Herausforderungen

- Auf internationaler Ebene nehmen Spannungen und Unwägbarkeiten zu. Sie betreffen das Feld der klassischen Außen- und Sicherheitspolitik, beziehen sich aber zunehmend auch auf Wirtschaft und Handel. Den damit einhergehenden

Herausforderungen müssen sich die Mitgliedstaaten und die Europäische Union stellen.

- Die Frage der Beschlussfassung in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und damit der Handlungsfähigkeit der EU kann schwerlich allein als Verschiebung der Gewichte zwischen der Union und den Mitgliedstaaten gesehen werden: „Weniger Europa“ bedeutet hier auch, dass die Mitgliedstaaten umso mehr den Einflüssen oft übermächtiger weltpolitischer Akteure ausgesetzt sind. Wer gegenüber der Union die mitgliedstaatliche Hoheitsmacht verteidigen will, muss auch die Frage beantworten, wie diese dann im größeren internationalen Kontext behauptet werden könnte.
- Die aus der Binnenperspektive der Europäischen Union durchaus angebrachte Kritik an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik darf nicht vergessen lassen, dass es der EU innerhalb der ihr gegebenen Grenzen gelungen ist, zunehmend als globaler Akteur an Gewicht zu gewinnen. Umgekehrt gilt freilich auch, dass die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik dringend einer Verstärkung bedarf, um der EU und ihren Mitgliedstaaten auf globaler Ebene eine Stimme zu sichern.

II. Die qualifizierte Mehrheit als Teil des bestehenden Integrationsprogramms

- Die gegenwärtig geltende Einstimmigkeitsregel in der GASP entspricht der „späten“ Vergemeinschaftung dieses Bereiches, der historisch als Kernelement staatlicher Hoheitsmacht verstanden worden ist. Die Geschichte der europäischen Integration zeigt, dass die Mitgliedstaaten in der politischen Praxis dem Bedarf nach Koordination und Kooperation oft über die gesetzten institutionellen Grenzen hinaus entsprochen haben.
- Mit der „Passerelle“-Klausel in Art. 31 (3) EUV haben die Mitgliedstaaten vorausschauend den Übergang zu einer qualifizierten Mehrheit in der GASP angelegt. Für die Entscheidung darüber, ob dieser Weg beschritten werden soll, sind die geostrategischen Herausforderungen, die bisherigen Erfahrungen und die Verhältnisse in den angrenzenden Politikbereichen zu berücksichtigen. Die Kommission hat dazu in ihrer Mitteilung wichtige Feststellungen und Schlussfolgerungen genannt. Insoweit ist hervorzuheben:

- Die Handlungsfähigkeit und Effizienz der Europäischen Union ist in diesem Bereich in Anbetracht der eingangs geschilderten Herausforderungen von großer Bedeutung.
- Diese Handlungsfähigkeit und Effizienz und damit das außenpolitische Gewicht der Europäischen Union ist mehr als einmal durch das Veto einzelner Mitgliedstaaten in Frage gestellt worden, die sich einem einstimmigen Beschluss verweigerten. Dabei waren oft Gründe maßgebend, die sich nicht im engeren Sinne auf den Gegenstand des Beschlusses bezogen.
- Auf der anderen Seite hat sich im Rat die Praxis herausgebildet, soweit wie möglich Konsens herzustellen. Das erübrigt es nicht, die Möglichkeit eine Beschlussfassung in qualifizierter Mehrheit vorzusehen, weil diese auf die Willensbildungsprozesse auch dann einen wesentlichen Einfluss hat, wenn sie nicht in Anspruch genommen werden muss. Trotzdem zeigt diese Praxis der Konsensbildung auf, dass der Minderheitenschutz im Rat schon heute, vor allem auch bei Abstimmungen mit möglicher qualifizierter Mehrheit, eine wesentliche Rolle spielt.

III. Mitgliedstaatliche Interessen und Vetorecht

- Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass in eng benachbarten Politikbereichen u.a. der Handels- und Entwicklungspolitik, in denen oft ähnliche Themen, wie etwa der Schutz der Menschenrechte anstehen, die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit bereits weithin praktiziert wird. Das spricht in Anbetracht der sorgsam gestalteten Kompetenzordnung zwar nicht unmittelbar dafür, hier Gleiches vorzusehen. Allerdings sind die Vorteile eines Gleichlaufs der Beschlussfassung in benachbarten Politikbereichen in ihrer Entwicklung und die Gewinne für die Einheitlichkeit und Kohärenz des Handels der EU nicht zu übersehen. Außerdem wird hier in vergleichbaren Politikbereichen die Akzeptanz der Mitgliedstaaten für eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit deutlich.

- Ein Verzicht auf das Einstimmigkeitsprinzip setzt allerdings voraus, dass die Mitgliedstaaten überzeugt werden können, dass ihre legitimen Interessen auch ohne eine Vetoposition gewährleistet sind und dass andererseits ein Abstimmungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit der außenpolitischen Handlungsfähigkeit der EU nicht mehr schadet als nutzt.
- Das legitime Interesse der Mitgliedstaaten an einer Wahrung spezifischer außenpolitischer Essentialia wird in Art 31 Abs.1UAbs. 2 S. 1 und 2 EUV mit

der konstruktiven Stimmenthaltung und der „Notbremse“ nach Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV anerkannt und gewährleistet. Beide Optionen stehen auch nach dem Übergang zur einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Wege der Aktivierung der Passerelle-Klausel zur Verfügung und mussten bisher offenbar nur wenig in Anspruch genommen werden.

- Der bei der qualifizierten Mehrheit stärker zur Geltung kommende und durch den Brexit nochmals gesteigerte Einfluss bevölkerungsstarker Mitgliedstaaten muss durch die politische Praxis der Konsenssuche eingehegt werden.
- Gelingt es nicht, einen Konsens zu finden und wird danach ein Beschluss mit qualifizierter Mehrheit getroffen, so wird damit eine Differenz zwischen den Mitgliedstaaten offenbar. Die sich daraus ergebenden außenpolitischen Nachteile stellen aber den Übergang zur mehrheitlichen Abstimmung kaum infrage. Außenpolitische Nachteile hätte es nämlich ebenso, wenn bei Geltung der Einstimmigkeitsregel ein Mitgliedstaat mit seinem Veto einen Beschluss der EU insgesamt zu Fall bringt. Außerdem wird auch in diesem Fall die Uneinigkeit nach außen deutlich.

IV. Beschränkte Aktivierung der Brückenklausel: Themenbereiche

- Die Kommission schlägt in ihrer Mitteilung einen beschränkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit nur für drei begrenzte Themenbereiche vor. Sie will mit der Beschränkung offenkundig der politischen Machbarkeit Rechnung tragen und orientiert sich in ihrem Vorschlag an der Dringlichkeit der Einführung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in den vorgeschlagenen Fällen.

A. EU-Standpunkte zu den Menschenrechten in multilateralen Foren

- Für die Europäische Union als Werteunion haben die Menschenrechte für die GASP hohe Priorität.[1] Dafür und in Anbetracht der Rolle der EU als globaler Akteur ist eine abgestimmte Positionierung in multilateralen Foren von großer

[1] Siehe Europäische Kommission/Hoher Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik, Gemeinsame Mitteilung vom 25.3.2010 an das Europäische Parlament und den Rat. EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2020-2024, JOIN(2020) 5 final, S. 2.

Bedeutung. Umso schwerer wiegt hier eine Blockade durch Ausübung des Vetos durch einzelne Mitgliedstaaten, wie sie in der Vergangenheit vorgekommen ist[2] und sich in Zukunft wiederholen kann. Es kommt hinzu, dass Fragen der Menschenrechte in anderen Politikbereichen der EU bereits heute der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit unterliegen. Es ist dringend wünschenswert, dass die EU hier eine kohärente Politik verfolgen kann. Durchaus denkbar und wünschenswert wäre eine Ausdehnung auch auf bilaterale Formen der Menschenrechtspolitik.

- Dem steht nicht entgegen, dass ein Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit nach Art. 31 Abs. 3 EUV einen wichtigen Bereich der Arbeit des Rates auf diesem Feld nicht erfasst. Die vielfältigen im Konsens abgegebenen Erklärungen und Schlussfolgerungen des Rates[3] unterliegen nicht dem förmlichen Beschlussfassungsverfahren und sind daher auch weiterhin einem Veto ausgesetzt. Dies spricht allerdings weniger gegen einen Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit als vielmehr dafür, deren Potential dadurch auszuschöpfen, das soweit als möglich der Weg eines förmlichen Beschlusses gewählt wird.[4] Außerdem sollte der Hohe Vertreter seine Befugnisse zu einer eigenständigen Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in vollem Umfang ausschöpfen.

B. Annahme oder Änderung von Sanktionsregelungen

- Weiterhin wird vorgeschlagen, über Art. 31 Abs. 3 EUV eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit über die Annahme und Änderung von Sanktionsregelungen zu ermöglichen. Auch in diesem Bereich hat es in der Vergangenheit Blockaden durch einzelne Mitgliedstaaten gegeben, die das in diesem Bereich so wichtige rasche und effiziente Handeln erschwert haben.[5] Sanktionen sind ein wesentliches außenpolitisches Handlungsinstrument der Europäischen Union. Auf der anderen Seite ist hier besonders auf die Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten zu achten.

2 Mitteilung der Kommission, KOM(2018) 647 endg., S. 5 f.
[3] Rat der Europäischen Union, Erläuterungen zur Geschäftsordnung des Rates, Geschäftsordnung des Europäischen Rates und des Rates, 2016, https://www.consilium.europa.eu/media/29806/qc0415692den.pdf, S. 58, letzter Zugriff 18. November 2020.
4 Mitteilung der Kommission, KOM(2018) 647 endg., S. 12.
[5] Mitteilung der Kommission, KOM(2018) 647 endg., S. 7 f.

C. Zivilmissionen

- Die Kommission schlägt außerdem einen Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit für den Bereich der zivilen Missionen im Rahmen der GASP vor. Die dafür vorgebrachten sachlichen Erwägungen sind zutreffend.6 Solche Beschlüsse, werden nach Art. 42 Abs. 4, 43 Abs. 2 EUV und Art. 28 AEUV mit Einstimmigkeit getroffen. Die Einführung der qualifizierten Mehrheit in diesem Bereich müsste mit Blick auf Art. 31 Abs. 4 EUV, der „Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen“ ausnimmt, gegenständlich sorgfältig beschränkt werden. Ebenso müsste sichergestellt werden, dass das Erfordernis der Zustimmung des Bundetages zum Einsatz der Bundeswehr im Ausland Beachtung findet.

V. Die Rolle des Deutschen Bundestages

- Die Mitteilung der Kommission vom 12.09.2018, die Gegenstand der Anhörung ist, stellt nach § 5 Abs. 1 Nr. 7 EuZBBG ein Vorhaben der Europäischen Union dar, zu dem der Deutsche Bundestag nach § 8 Abs. 2 des Gesetzes eine Stellungnahme abgeben kann, die die Bundesregierung ihren Verhandlungen zugrunde legen muss.
- Einen zukünftigen Beschluss zur Anwendung der Brückenklausel des Art. 31 Abs. 3 EUV im Europäischen Rat darf der deutsche Vertreter durch Zustimmung oder Enthaltung nur nach vorheriger Beschlussfassung des Deutschen Bundestages mittragen, §5 Abs. 1 IntVG.
- Je nach Ausgestaltung des Beschlusses ist darüber hinaus nach Abs. 2 ein entsprechender Beschluss des Bundesrates erforderlich.
- Damit wird den Erfordernissen der demokratischen Legitimation für die Ausweitung der Kompetenz der Europäischen Union nach Maßgabe der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen.

6 Mitteilung der Kommission, KOM(2018) 647 endg., S. 8.