

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.

Seit Jahren fordern Spitzenpolitikerinnen und Spitzenpolitiker die Einführung Qualifizierter Mehrheitsentscheidungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union. Hierdurch würde das bisher in diesem Politikfeld – nahezu – vollständig gültige Konsensprinzip ausgehebelt, eine Entscheidung würde nur noch 55 Prozent der Mitgliedstaaten bedürfen, die mindestens 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren müssten.

Bereits 2018 beklagte etwa der damalige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker: „Diese Einstimmigkeit, dieser Einstimmigkeitszwang hält uns davon ab, Weltpolitikfähigkeit zu erreichen. Immer wieder stellen wir fest, dass wir zu konsensuellen einstimmigen Beschlüssen nicht fähig sind.“¹ Dementsprechend veröffentlichte die EU-Kommission noch im selben Jahr die Mitteilung „Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: eine effizientere Beschlussfassung für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“.² Darin wurde eine grundsätzliche Notwendigkeit postuliert, vom Einstimmigkeitsprinzip abzurücken und zwar zunächst in drei Bereichen: Standpunkten zu Menschenrechtsfragen, Sanktionen und zivilen Einsätzen der „Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GSVP).

Gegen diese Forderung sprechen vor allem zwei Gründe: Erstens würde die Ausweitung Qualifizierter Mehrheitsentscheidungen zu einer Machtverschiebung zugunsten der EU-Großmächte – und hier ganz besonders Frankreichs und Deutschlands – führen. Hierdurch würden bereits heute existierende Demokratiedefizite verschärft, Hierarchiestrukturen akzentuiert und dadurch ohnehin vorhandene Zentrifugaltendenzen weiter befeuert. Und zweitens besteht die Gefahr, dass nachdem erst einmal die Grundsatzentscheidungen gefällt wurde, das Konsensprinzip im außen- und sicherheitspolitischen aufzuweichen, der Druck zunehmen dürfte, vor allem auch bestimmte militärische Fragen vom Einstimmigkeitsprinzip auszunehmen.

1.) Mit einer Stimme – aber in wessen Namen?

Auf den ersten Blick mag sich die Mitteilung der Kommission womöglich ja noch ganz gut anhören, wenn etwa der Anspruch formuliert wird, „Weltpolitikfähigkeit“ zu erlangen, indem die EU ihre „Kräfte bündeln“ und mit „einer einzigen klaren Stimme sprechen“ solle. Nur so könne man künftig erfolgreich das „kombinierte Gewicht in die Waagschale werfen“.³ Aus einem anderen Blickwinkel klingt das allerdings alles andere als plausibel: Nämlich, wenn die eigene Stimme dabei kein Gehör findet und das Gewicht der EU für Dinge in die Waagschale geworfen wird, die den eigenen Interessen zuwiderlaufen.

Grundsätzlich lässt sich die Frage qualifizierter Mehrheitsabstimmungen nicht unabhängig von den gravierenden Machtverschiebungen diskutieren, die mit dem Übergang vom Vertrag von

Nizza zum Vertrag von Lissabon einhergingen. Mit dem Vertrag von Lissabon, der seit 1. Dezember 2009 geltende Rechtsgrundlage in der Union ist, wurde nicht zuletzt die Stimmgewichtung im Rat drastisch verändert, was natürlich bei Abstimmungen mit Qualifizierter Mehrheit von entscheidender Bedeutung ist.

Dies hatte zur Folge, dass Deutschland seinen Einfluss nach Bevölkerung (nach dem Brexit) von 8,4 Prozent (Vertrag von Nizza) auf heute 18,54 Prozent (Vertrag von Lissabon) mehr als verdoppeln konnte. Auch Frankreich zählt zu den Hauptprofiteuren, erhöhte es seinen Einfluss doch von ebenfalls 8,4 Prozent auf 14,98 Prozent.⁴

Kritiker hatten vor der damit einhergehenden Veränderung der europäischen Machtarchitektur immer wieder gewarnt: „Dadurch verschieben sich die Gewichte in der EU erheblich, denn durch die Einführung des Kriteriums der Bevölkerungsgröße verlieren nicht weniger als 23 der 28 Mitgliedsländer an Einfluss in der Union. Relativ gewinnen die großen Staaten Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien und Rumänien dazu. Der eigentliche Gewinner ist aber das mit Abstand bevölkerungsreichste Land der Union: die Bundesrepublik Deutschland. [...] Das neue Abstimmungsverfahren ist ein weiterer Schritt der EU weg von einer Gemeinschaft souveräner und gleichberechtigter Staaten hin zu einer hierarchisch strukturierten Union mit dem Hegemon Deutschland an der Spitze.“⁵

Dennoch – oder wohl besser: deswegen – wurde die neue Stimmgewichtung mit Ausnahmeregelungen bis 2014 eingeführt und ist seit 2017 bei Abstimmungen mit Qualifizierter Mehrheit endgültig gängige Praxis geworden. Seither verfügen Deutschland und Frankreich faktisch über eine Sperrminorität (33,52 Prozent). Sie können sich sicher sein, dass keine Entscheidungen zustande kommen, die ihren Interessen zuwiderlaufen, zumal sie sich mit dem Vertrag von Aachen Anfang 2019 auf eine enge Abstimmung in allen Angelegenheiten der GASP/GSVP verständigt haben.

Für alle anderen Staaten sieht das allerdings ganz anders aus, weshalb eine Ausweitung von Abstimmungen mit Qualifizierter Mehrheit gleichzeitig auch eine deutliche Machtverschiebung hin zu den beiden EU-Großmächten Deutschland und Frankreich bedeutet. Eine Analyse der „Stiftung Wissenschaft und Politik“ beschreibt diesen Sachverhalt mit folgenden Worten: „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.“⁶

Deshalb ist es durchaus nachvollziehbar, wenn eine Mehrheit der EU-Staaten – und eben nicht allein Polen und Ungarn – einer Ausweitung Qualifizierter Mehrheitsentscheidungen ablehnend gegenübersteht.⁷

2.) Mehrheitsentscheidungen in Menschenrechtsfragen, bei Sanktionen und zivilen GSVP-Einsätzen

Die Kommission kritisiert in ihrer Mitteilung, das Konsensprinzip habe eine Entscheidungsfindung in wichtigen Bereichen immer wieder erschwert: „Es gab Fälle, in denen aufgrund der Einstimmigkeitsregel EU-Beschlüsse zu wichtigen Fragen der Gemeinsamen Außen- und Si-

cherheitspolitik, insbesondere zu Menschenrechten, EU-Sanktionen oder für die EU strategisch wichtigen Regionen, blockiert, verzögert oder verwässert wurden. Diese Fälle unterstreichen die Notwendigkeit, die Effizienz der Union in der Außenpolitik zu erhöhen.“⁸

Als konkrete Beispiele werden etwa Blockaden von Sanktionen gegen Belarus (Zypern) oder auch Venezuela (Griechenland) genannt, was aber auf einen Kern des Problems hindeutet. Implizit argumentiert die Kommission, solche Blockaden könnten durch Qualifizierte Mehrheitsabstimmungen überwunden werden. Während so die Interessen bestimmter – kleiner und mittlerer – Mitgliedsstaaten übergangen werden sollen, liegt es auf der Hand, dass Sanktionen weiter nicht verhängt würden, sollten diese nicht im Interesse einer der Großmächte liegen.

Erschwerend kommt hinzu, dass über eine Erweiterung der Mitspracherechte des Europäischen Parlamentes in den genannten Bereichen nicht ernsthaft diskutiert wird. Dies ist vor allem was die erforderliche Kontrolle ziviler GSVP-Einsätze betrifft, die teils aber auch paramilitärischen Charakter haben, besonders problematisch. Hierdurch verschärft sich die seit Jahren stattfindende Zentralisierung von Macht- und Entscheidungsbefugnissen auf die Exekutiven der größten Mitgliedsstaaten, ohne dass eine wirksame parlamentarische Kontrolle gewährleistet ist. Das ohnehin vorhandene Demokratiedefizit wird dadurch weiter vergrößert.

Ist zudem einmal die grundsätzliche Entscheidung gefallen, sich vom Konsensprinzip in außen- und sicherheitspolitischen Fragen zu verabschieden, könnte sich dies als Türöffner erweisen, weitere Bereiche vom Einstimmigkeitsprinzip auszuklammern. Die Politischen Leitlinien 2019-2024 von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen lassen sich jedenfalls so interpretieren, dass sukzessive im gesamten GASP-Bereich per Qualifizierter Mehrheit abgestimmt werden soll: „Um international eine Führungsrolle übernehmen zu können, muss die EU schnell handeln können: Ich werde mich dafür einsetzen, dass in diesem Bereich Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit die Regel werden. Ich werde eng mit dem Hohen Vertreter/Vizepräsidenten zusammenarbeiten, um in unserem auswärtigen Handeln ein koordiniertes Vorgehen zu gewährleisten, von der Entwicklungshilfe bis hin zur Außen- und Sicherheitspolitik.“⁹

Besonders problematisch wäre es, wenn hiermit insgesamt der Druck auf eine Aufweichung des Konsensprinzips auch im Militärbereich einhergehen würde. Ein Beispiel wäre hier die Debatte über eine Einführung eines Europäischen Sicherheitsrates, mit dem eine weitere Zentralisierung erfolgen würde, da die Entscheidung über wesentliche Militärfragen dabei auf eine kleine Gruppe von EU-Staaten übertragen würde.¹⁰

3.) Ende der Kompromisskultur

Die Europäische Union rühmt sich ihrer „Kompromisskultur“ als einer Art Markenkern – und auch die Kommission betont dies in ihrer Mitteilung. Es ist aber nicht ansatzweise nachzuvollziehen, wenn die Kommission argumentiert, die Einführung Qualifizierter Mehrheitsentscheidungen sei der besagten Kompromisskultur förderlich: „Auf der Grundlage einer **Kompromisskultur** eröffnet die qualifizierte Mehrheit mehr Raum für Diskussionen und pragmatische Lösungen, die den Interessen aller Beteiligten Rechnung tragen. [...] In der Praxis hat sich erwiesen, dass in Fällen, in denen die qualifizierte Mehrheit gilt, Entscheidungen in den meisten Fällen de facto im Konsens getroffen werden. Die Aussicht auf eine Abstimmung mit qualifi-

zierter Mehrheit wirkt als starker Katalysator dafür, durch Kompromissfindung, Konsensbildung und die Einbeziehung aller Akteure eine für alle Beteiligten akzeptable Lösung zu finden und damit Einigkeit zu erzielen.“¹¹

Hier wird der Konsensbegriff doch stark überstrapaziert, wenn bestimmte Länder de facto weiterhin über ein Vetorecht verfügen, andere aber nicht. Immer weniger Staaten sind bereit, diese Entwicklung der EU weg von einem Staatenbund mit relativ flachen Hierarchien unter den Mitgliedern hin zu einem Gebilde mit immer ausgeprägterem Zentrum-Peripherie-Gefälle mitzugehen. Sicher ist das Ringen um Kompromisse nicht immer vergnügungssteuerepflichtig, wie etwa aktuell in den harten Verhandlungen um den künftigen Mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2021 bis 2027 anschaulich zu beobachten ist. Aber an diesem Ringen führt kein Weg vorbei, will man nicht die vielfach beklagte Europaskepsis in vielen Mitgliedsstaaten weiter befeuern, woran niemandem gelegen sein sollte.

¹ [Rede](#) von Präsident Jean-Claude Juncker anlässlich der 54. Münchner Sicherheitskonferenz, 17.02.2018.

² MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN EUROPÄISCHEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Mehr Gewicht auf der internationalen Bühne: eine effizientere Beschlussfassung für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, [COM/2018/647 final](#).

³ Ebd.

⁴ Italien mit einer Erhöhung von 8,4% (Nizza) auf 13,65% (Lissabon) sowie Spanien von 7,83% (Nizza) auf 10,49% können noch zu den Gewinnern gezählt werden. Polen mit einem kleinen Zuwachs von 7,83% (Nizza) auf 8,49% (Lissabon) dagegen zumindest relativ schon zu den Verlierern. Alle Zahlen nach EU-Abstimmungsrechner: <https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/voting-system/voting-calculator/>

⁵ Wehr, Andreas: Verbriefte Hegemonie, [junge Welt](#), 01.22.2014.

⁶ Bendiek, Annegret/Kempin, Ronja /Ondarza, Nicolai von: Mehrheitsentscheidungen und Flexibilisierung in der GASP. Ein kritischer Blick auf Instrumente für eine effektivere EU-Außen- und Sicherheitspolitik, [SWP-Aktuell](#) Nr. 31/2018, S. 7.

⁷ https://ecfr.eu/special/eucoalitionexplorer/policy_intentions_mapping/

⁸ COM/2018/647, S. 5.

⁹ Leyen, Ursula von der: Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa, [POLITISCHE LEITLINIEN FÜR DIE KÜNFTIGE EUROPÄISCHE KOMMISSION 2019-2024](#), S. 22.

¹⁰ Dafür gibt es unterschiedliche Modelle, Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen wären dabei in dem meisten Fällen nicht vorgesehen. Das Beispiel veranschaulicht dennoch die Richtung, in die sich die EU durch eine Aufweichung von Konsensentscheidungen entwickeln würde. Siehe Wagner, Jürgen: Konzert statt Kakophonie? Strategische Autonomie: Ein EU-Sicherheitsrat für die EU-Großmächte, [IMI-Analyse](#) 2019/17.

¹¹ COM/2018/647, S. 2 und 4.