Außen-, Sicherheits- und Verteidigungs- politik der EU nach Lissabon

Neue Möglichkeiten, aber kein grundlegender Wandel

Claudia Major

Der im Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon will durch weitreichende Reformen die Kohärenz und Effizienz der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU verbessern. Ein Hoher Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik wird als eine Art europäischer Außenminister Europas Interessen in der Welt vertreten. Der neue Präsident des Europäischen Rates soll auf Ebene der Staats- und Regierungschefs für mehr Kontinuität in den Außenbeziehungen sorgen. Die Reichweite dieser Reformen wird jedoch durch das Fortbestehen alter Strukturen begrenzt. Insbesondere behalten die Mitgliedstaaten ihre Schlüsselrolle, da auch weiterhin hauptsächlich einstimmig entschieden wird. Zudem sind sensible und komplexe Fragen wie die Finanzierung ziviler Missionen und militärischer Operationen der EU, aber auch die Kompetenzabgrenzung zwischen den neuen Führungspositionen nur unzureichend geklärt. In den EU-Außenbeziehungen ist folglich trotz der Neuerungen nicht mit einem grundlegenden Wandel zu rechnen.

Durch Intensivierung der Zusammenarbeit, neue Institutionen und verbesserte Mechanismen zur Bereitstellung von Ressourcen, wie sie der Vertrag von Lissabon vorsieht, sollen Kohärenz, Kontinuität und Effizienz in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU gesteigert werden.

Ein neuer Anspruch

Der Vertrag lässt den größeren Ehrgeiz der Mitgliedstaaten in der EU-Außenpolitik erkennen. So werden die bereits existierenden »Petersberg-Aufgaben« der EU im

Krisenmanagement um Entwaffnung und Demilitarisierung, militärische Beratung und Unterstützung von Drittländern in der Terrorismusbekämpfung erweitert.

Zudem soll die mitgliedstaatliche Zusammenarbeit intensiviert werden. Dies drückt sich bereits in der Umbenennung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in »Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik« (GSVP) aus. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bleibt bestehen. Weiterhin ruft die neue Solidaritätsklausel die Mitgliedstaaten im Fall eines Terrorangriffs oder einer Kata-

strophe zu gemeinsamem Handeln auf. Die neue Beistandsklausel fordert Beistand im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates. Die Besonderheiten der nationalen Verteidigungspolitik und die Zugehörigkeit zum Atlantischen Bündnis (und damit die kollektive Verteidigungsrolle der Nato) bleiben davon unberührt. Auch bestimmt jedes Mitglied über Art und Umfang seiner Hilfe selbst.

Neue EU-Führungspositionen

Vergleichsweise größere Veränderungen gehen mit den neuen Führungspositionen einher: dem Hohen Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und dem Präsidenten des Europäischen Rates.

Das Amt des Hohen Vertreters (HV) entsteht aus der Fusion des Kommissars für Außenbeziehungen mit dem Hohen Vertreter für die GASP. Der HV führt damit jene Bereiche der EU-Außenbeziehungen zusammen, die zuvor zwischen der Kommission (gemeinschaftlich) und dem Rat (intergouvernemental) aufgeteilt waren. Seine Brückenfunktion wird dadurch unterstützt, dass der HV als Vizepräsident der Kommission fungiert. Aufgrund der Zusammenführung von Kompetenzen kann der HV potentiell zahlreiche Probleme überwinden, die zuvor aus der Fragmentierung zwischen EG- und GASP-Säule resultierten. Der HV sitzt während seiner fünfjährigen Amtszeit der neu gegründeten Ratsformation für Auswärtige Angelegenheiten vor. Es wäre also nur folgerichtig, wenn er auch die jeweilige Ratspräsidentschaft als treibende Kraft in der GASP ablösen würde. Mit dem HV eröffnet sich die Möglichkeit, die Formulierung und Umsetzung der EU-Außenpolitik kohärenter zu gestalten und eine kontinuierliche internationale Präsenz zu gewährleisten. Denn der HV:

- ▶ leitet die GASP und GSVP, trägt zu ihrer Festlegung bei und ist für ihre Umsetzung verantwortlich;
- ▶ ist zuständig für das auswärtige Handeln der EU im Rahmen der Kommission;

- ▶ vertritt die EU im politischen Dialog mit Dritten, in internationalen Organisationen und Konferenzen;
- ▶ hat ein formelles Initiativrecht.

Unterstützt wird der HV vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD). Der EAD, der aus Vertretern des Ratsekretariats, der Kommission und der Mitgliedstaaten gebildet wird, soll eng mit den nationalen diplomatischen Diensten zusammenarbeiten. Allerdings sind die vertraglichen Bestimmungen zu Organisation, institutioneller Ansiedlung, Kompetenzen und Instrumenten, aber auch zur Rolle des Militärs im EAD recht vage. Sie sollen bis April 2010 in einem Entwurf präzisiert werden (SWP-Aktuell 2/2010).

Der Präsident des Europäischen Rates (ER), die zweite neue Führungsposition, ersetzt den Ratsvorsitz, der halbjährlich unter den Staats- und Regierungschefs rotierte. Von den Staats- und Regierungschefs für zweieinhalb Jahre gewählt, sitzt er dem ER vor und leitet dessen Beratungen. Außerdem

- ▶ bereitet er die EU-Gipfeltreffen vor,
- ▶ stützt sich auf Vorarbeiten des Rats für Allgemeine Angelegenheiten,
- ▶ wahrt die Kontinuität und vertritt die EU in der Außen- und Sicherheitspolitik.

Dabei arbeitet er mit dem Präsidenten der Kommission zusammen. Er kann mehr Kontinuität schaffen, da er in der GASP auf seiner Ebene die EU nach außen vertritt.

Neue Ressourcen für Operationen

Die Handlungsfähigkeit der EU soll auch durch eine effizientere Bereitstellung und Nutzung der finanziellen, zivilen und militärischen Ressourcen für das EU-Krisenmanagement gestärkt werden. So sieht der Lissabon-Vertrag die Möglichkeit einer Sofortfinanzierung für die Vorbereitung ziviler Missionen und einen Anschubfonds für militärische Operationen vor.

Zudem soll die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) helfen, die Selbstblockade der EU bei der Entwicklung militärischer Fähigkeiten zu überwinden. Sie

ermöglicht die engere Zusammenarbeit jener Mitgliedstaaten, die:

1. willens und in der Lage sind, ihre Verteidigungsfähigkeiten zu verbessern,
2. und die Einheiten für schnelle Krisenreaktion bereitstellen.

Die ursprünglich hohen Anforderungen an die Teilnahme sind von den kleineren Mitgliedstaaten im Laufe der Verhandlungen verwässert worden. So fehlt für das erste Kriterium ein Vergleichsmaß. Zur Erfüllung des zweiten genügt eine marginale Beteiligung an den EU Battlegroups, die bisher alle EU-Staaten außer Dänemark und Malta leisten. Soll die SSZ Erfolg haben, bedarf es neuer Ideen, um verbesserte Fähigkeiten in selektiven Formaten zu entwickeln.

Vage Bestimmungen, potentielle Konflikte

Tatsächlich wird erst die Umsetzung der häufig vagen Lissabon-Bestimmungen über deren Reichweite entscheiden.

Die Zusammenarbeit der außenpolitischen Bereiche von Rat und Kommission wird in der Praxis schwierig sein, da sie eine Harmonisierung unterschiedlicher Organisationskulturen erfordert. Zudem muss der HV seine Position gegenüber Kommission und Rat behaupten, will er nicht zum Diener zweier Herren mit limitiertem Handlungsspielraum werden. Auch der Aufbau des EAD wird zweifelsohne von den spezifischen Interessen der Mitgliedstaaten, der Kommission und des Rats geprägt sein.

Sowohl der ER-Präsident als auch der HV sollen die EU in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik repräsentieren. Die noch unklare Kompetenzaufteilung kann im schlimmsten Falle dazu führen, dass Zuständigkeiten und damit auch Strukturen und Personal dupliziert werden. Dabei sollte Lissabon doch genau dies überwinden.

Schwierig dürfte sich auch die Abgrenzung des Auswärtigen Rats (unter HV-Vorsitz) vom Rat für Allgemeine Angelegenheiten gestalten. Letzterer wird sich unter anderem mit GASP-relevanten Budgetfragen beschäftigen und eng mit dem

neuen ER-Präsidenten zusammenarbeiten. Möglicherweise wird es also zu einer neuen Fragmentierung der Brüsseler Entscheidungsmechanik in der GASP kommen.

Der HV und der ER-Präsident sind nicht die einzigen Akteure in den Außenbeziehungen. Auch der Kommissionspräsident spielt darin weiterhin eine Rolle, denn viele Politikbereiche der Kommission haben eine Außendimension. So hat Kommissionspräsident Barroso etwa die Nachbarschaftspolitik – erwartungsgemäß Teil des HV-Portfolios – dem designierten Erweiterungskommissar zugesprochen. Möglicherweise wird die alte Troika durch eine neue, informelle Troika aus ER-Präsident, HV und Kommissionspräsident ersetzt. Weitere Konkurrenz liefert das neue Trio der sukzessiven Ratspräsidentschaften. Diese werden trotz Abschaffung des rotierenden Vorsitzes im Rat für Auswärtige Angelegenheiten und im Europäischen Rat eine Rolle spielen, zum Beispiel im Rat für Allgemeine Angelegenheiten, der das Rotationsprinzip beibehält und eine koordinierende Aufgabe hat. Insofern wird einerseits die Hierarchisierung in der Struktur des Rates fortgesetzt, andererseits könnte sich ein neues Spannungsfeld zwischen Allgemeinem und Auswärtigem Rat herausbilden.

Die Mitgliedstaaten behalten ihre Schlüsselrolle

Die neue Führungsstruktur kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die grundsätzliche Rolle der Mitgliedstaaten unangestastet bleibt. Der intergouvernementale und auf Konsens beruhende Entscheidungsmechanismus in der GASP/GSVP wird nicht in Frage gestellt. Trotz HV und ER-Präsident: letztendlich entscheiden die Mitgliedstaaten über Richtung und Kraft der EU-Außenpolitik. Angesichts der fortbestehenden Unterschiede zwischen den nationalen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitiken ist eine EU-Außenpolitik aus einem Guss nicht viel wahrscheinlicher als vor Lissabon. Indiz dafür sind zwei zusätzlich zum Lissabon-Vertrag verabschiedete

Erklärungen, die die Eigenständigkeit nationaler Außenpolitik gegenüber den neuen Strukturen um den HV betonen und sich gegen eine Übertragung von Kompetenzen auf die Kommission oder das Europäische Parlament verwahren. Zwar sind diese Erklärungen im Unterschied zur Solidaritätsklausel rechtlich nicht bindend. Sie verdeutlichen jedoch eine Lesart des Lissabon-Vertrages, der zufolge Spillover-Effekte eingeschränkt, die traditionelle Abgrenzung von Kommission und Rat bewahrt und die nationalen Politiken unangetastet bleiben sollen. Sie stellt damit die Grundidee des HV und des EAD in Frage, die besagt, dass aus der Zusammenführung der verschiedenen Kompetenzen in den Außenbeziehungen Synergie und Kohärenz erwachsen. Offenkundig interpretieren einige EU-Staaten den Spielraum des HV eher restriktiv. Ihn einzuschränken liegt durchaus in ihrer Macht, da der HV bei Entscheidungen im Rat für Auswärtige Angelegenheiten den Konsens der Mitgliedstaaten benötigt.

Die Praxis als Interpretationshilfe

Dies wirft die Frage auf, wie stark die Impulskraft, Führungsfähigkeit und Repräsentationsleistung des HV und des ER-Präsidenten überhaupt sein können. Viele Länder haben sich im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft maßgeblich für die Durchsetzung ihrer Projekte engagiert, so Frankreich für die Schaffung der Union für das Mittelmeer. Die Mitgliedstaaten verlieren mit dem Vorsitz eine Gelegenheit, sich entsprechend zu engagieren, aber auch zu profilieren – und damit möglicherweise grundsätzlich das Interesse an einem EU-Engagement. Ohne die dezidierte Unterstützung und das Interesse einflussreicher Mitgliedstaaten scheint es jedoch wenig wahrscheinlich, dass die EU eine starke Akteursrolle ausprägt oder beispielsweise den Bereich der zivilen und militärischen Fähigkeiten weiterentwickelt. Die EU könnte sich insofern möglicherweise eher zu einem Moderator à la OSZE entwickeln als zu einem einflussreichen Akteur. Dies dürfte

insbesondere dann der Fall sein, wenn sich der HV und/oder der ER-Präsident keiner großen Anerkennung durch die Staats- und Regierungschefs erfreuen.

Javier Solana, der vor Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags das Amt des HV ausübte, hat jedoch gezeigt, dass die Interpretation des Amtes durch den Funktionsträger eine größere Rolle spielt als der Wortlaut von Vertragsbestimmungen. Es ist also an den neuen Führungsspitzen, deutlich zu machen, wie sie ihren Spielraum zu nutzen gedenken: ob sie eher moderieren oder führen, ob sie die Bildung eines europäischen Interesses fördern oder lediglich die verschiedenen europäischen Interessen verwalten wollen.

Neue Institutionen schaffen noch keine neue Politik

Zwei Faktoren werden darüber entscheiden, ob sich die Effizienz und Kohärenz der EU-Außenbeziehungen verbessern: das Engagement der Mitgliedstaaten und die praktische Anwendung der neuen Bestimmungen durch die Ratspräsidentschaft, die Mitgliedstaaten und die ersten Amtsträger, HV Catherine Ashton und ER-Präsident Herman Van Rompuy.

In der einflussreichen Rolle der Mitgliedstaaten sollte jedoch nicht nur Blockadepotential gesehen werden: die beeindruckende Entwicklung der ESVP in den vergangenen zehn Jahren ist vor allem auf Initiativen der Mitgliedstaaten zurückzuführen. Die Beibehaltung ihrer Rolle kann auch als Garant für ihr Interesse und Engagement und damit die Weiterentwicklung der GSVP fungieren.

Die Schlüsselfaktoren für den Erfolg des EU-Außenhandels bleiben folglich weitgehend die gleichen wie vor Lissabon: Es ist das Interesse der Staaten daran, gemeinsam Lösungsansätze zu finden, sich politisch und materiell zu engagieren, Koordination und Kooperation mit dem HV und dem ER-Präsidenten zu pflegen. Darüber hinaus hängt viel vom dezidierten Engagement der neuen EU-Führungsspitzen ab.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364