

## Neuer Europäischer Realismus

Abschied von der Idee einer einheitlichen Außen- und Sicherheitspolitik

*Annegret Bendiek*

**Der Vertrag von Lissabon ist Ausdruck eines Jahrzehnts der Ernüchterung über die Perspektiven des europäischen Integrationsprozesses. Die vertraglichen Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) offenbaren einen neuen europäischen Realismus, abzulesen an einer gestärkten Position der Mitgliedstaaten. In der EU nach Lissabon sind nicht mehr die Mitglieder für die Union da, sondern die Union für die Mitglieder. Die neue Realpolitik in Europa kann Außen- und Sicherheitspolitik effizienter machen, aber auch den inneren Zusammenhalt der EU gefährden.**

Der Vertrag von Lissabon bekräftigt einen neuen Realismus in der GASP. Seit dem Vertrag von Maastricht 1993 glaubten viele, mit der intergouvernementalen Zusammenarbeit in der EU sei die politische Union auch in der GASP nur noch eine Frage der Zeit. Als Meilensteine auf dem Weg zu einer kollektiven europäischen Außen- und Sicherheitspolitik galten die Gründung der ESVP 1999, der Stabilitäts- und Wachstumspakt für Südosteuropa 1999, die beiden Erweiterungen 2004 und 2007 sowie die mehr als 20 zivilen, militärischen oder zivil-militärischen Missionen und Operationen.

Allerdings haben die mühselige Kette von Vertragsrevisionen der letzten zehn Jahre und das Schicksal des Verfassungsvertrags gezeigt, dass kaum noch politischer Wille besteht, weitere Kompetenzen nach Brüssel zu übertragen. Die Idee einer einheitlichen Außen- und Sicherheitspolitik

gehört der Vergangenheit an. Zudem zog das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom Juni 2009 zum Lissabonner Vertrag rote Linien gegenüber einer weiteren schleichenden Europäisierung der Außen- und Sicherheitspolitik. Damit wurde der Integrationsprozess neuen verfassungsrechtlichen und politischen Restriktionen unterworfen. Der Vertrag von Lissabon bildet den Schlusspunkt einer Europa-euphorie, die noch vom Ende des Ost-West-Konflikts getragen war.

### **Außenpolitische Ernüchterung**

Artikel 1 EUV (Lissabon) bestätigt das Integrationsziel »einer immer engeren Union der Völker Europas«. Es bestimmt auch weiterhin die Richtung des Integrationsprozesses. Die Mitgliedstaaten sehen dieses Ziel heute jedoch weitaus mehr im Lichte nationaler Interessen. So wurden die Brüsseler

Spitzenpositionen mit vergleichsweise schwach profilierten Politikern besetzt: Herman Van Rompuy wurde Präsident des Europäischen Rates, Catherine Ashton Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Dies ist ein untrügliches Zeichen dafür, dass die großen EU-Länder nicht die Union, sondern die Mitgliedstaaten stärken wollen. »Strategische Partnerschaften« und »interregionale Dialoge« der EU zeigen überdies, dass der Zweck europäischer Außenpolitik darin besteht, nationale Interessen einzelner EU-Staaten zum Ausdruck zu bringen und zu addieren. Die Union wird so als Instrument benutzt, um nationale Außenpolitik schlagkräftiger zu machen.

In der EU nach Lissabon sind nicht mehr die Mitgliedstaaten für die Union da, sondern die Union für die Mitgliedstaaten. Van Rompuy sagte kurz nach seiner Wahl zum Ratspräsidenten, künftig solle »jede Nation ... aus Verhandlungen als Sieger hervorgehen«. Damit wurde das Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten zwar nicht grundlegend neu definiert, denn die GASP war schon immer intergouvernemental. Was sich aber beobachten lässt, ist eine allgemeine Ernüchterung über die Perspektiven einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik der 27 Mitgliedstaaten. Hinzu kommt ein selbstbewusster Umgang der Mitgliedstaaten mit den Handlungsoptionen, die ihnen die EU eröffnet. Diese Handschrift tragen beispielsweise die Regionalinitiativen in der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Wohlwollend ließen sie sich als Betonung regionaler Präferenzen der EU-Staaten interpretieren. Mindestens ebenso sehr aber stehen sie für einen außenpolitischen Klientelismus. Dieser jedoch widerspricht dem im Vertrag von Lissabon nochmals bekräftigten Prinzip der vertikalen Kohärenz, also dem Bemühen, mitgliedstaatliches Handeln mit den Zielen der Union in Einklang zu bringen (Art. 24 Abs. 2 und 3 EUV). Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit wird von einer »Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners« bestimmt. Deren

Ineffektivität nehmen die EU-Länder als notwendiges Übel hin. Mittlerweile gehören die gegenseitige Akzeptanz nationaler Befindlichkeiten und konstruktive Enthaltungen zur Realpolitik in der Union, um Partikularinteressen mit Hilfe der EU mehr Geltung zu verschaffen.

Es setzt sich also ein funktionaler und an nationalen Interessen ausgerichteter Umgang mit der GASP durch. Parallel dazu findet eine Minilateralisierung der europäischen Außenpolitik statt. Das Prinzip der flexiblen Integration wird inzwischen gern als Einladung verstanden, informelle »Koalitionen der Willigen« zu schmieden. Beispiele sind die EU 3+3, die G5, der 5+5-Dialog oder die Friends of Georgia – sämtlich außervertragliche Formen der Kooperation. Nur in wenigen Fällen wird die Gruppenbildung mit einer Erklärung oder einem Gemeinsamen Standpunkt unterstützt. Wenn sich dieser Trend fortsetzt, wird die künftige europäische Außenpolitik wenig mehr sein als eine Ansammlung minilateraler und punktueller Kooperationen einzelner Mitgliedstaaten zu bestimmten Themen. Mit einer kohärenten und in der EU-27 abgestimmten europäischen Außenpolitik hat das nur noch wenig zu tun.

### **Stärkung der Mitgliedstaaten**

Was folgt aus dem neuen europäischen Realismus für die äußere Handlungsfähigkeit der Union? Es herrscht die Meinung vor, sie werde durch den Vertrag von Lissabon gestärkt. Ein nüchterner Blick auf dessen Inhalt zeigt jedoch, dass die europäische Politik künftig noch mehr in den Hauptstädten statt in Brüssel bestimmt wird. Unübersehbar sind die Mitgliedstaaten in der GASP aufgewertet worden. Abzulesen ist dies an drei Indikatoren: (1) starke Vorbehalte gegenüber einer Vergemeinschaftung der GASP, (2) hohe Hürden für die Flexibilisierung und (3) Stärkung der zwischenstaatlichen Institutionen.

### **Vorbehalte gegenüber einer Vergemeinschaftung**

Anders als die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen verbleibt die GASP/GSVP ausschließlich in zwischenstaatlicher Kompetenz. Damit trägt sie den nationalen Souveränitätsvorbehalten der Mitgliedstaaten Rechnung. Diese Vorbehalte werden in den Erklärungen 13 und 14 der Schlussakte explizit unterstrichen – auf ausdrücklichen Wunsch Großbritanniens und anderer Mitgliedstaaten. Die grundsätzliche Einstimmigkeit in der Beschlussfassung bleibt erhalten. Ohnehin gilt das Einstimmigkeitsprinzip bei Beschlüssen des Rates mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen sowie jenen des Europäischen Rates (Art. 15 Abs. 4 EUV). Mitgliedstaaten können nach wie vor aus »wesentlichen Gründen der nationalen Politik« (Art. 31 Abs. 2 EUV) eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit verhindern. Zusätzlich werden Mehrheitsentscheidungen im Außenministerrat erschwert. Eine neue Bestimmung des Vertrags besagt, dass der Rat auf der Basis eines Vorschlags der Hohen Vertreterin nur dann mit qualifizierter Mehrheit über eine Aktion oder einen Standpunkt der Union entscheiden kann, wenn dieser Vorschlag »auf spezielles Ersuchen des Europäischen Rates« unterbreitet wurde (Art. 31 Abs. 2 EUV) – und damit wiederum einen politischen Konsens voraussetzt. Wenn der Rat einer Gruppe von EU-Staaten die Durchführung einer Mission übertragen will, muss dies ebenfalls weiterhin einstimmig beschlossen werden (Art. 42 Abs. 4).

### **Hohe Hürden für die Flexibilisierung**

Das Verfahren der »verstärkten Zusammenarbeit« (Art. 20 EUV und Art. 329 Abs. 2 AEUV), eingeführt mit dem Vertrag von Nizza, wurde in der GASP bislang nicht angewandt. Mittlerweile ist sogar fraglich, dass dies jemals der Fall sein wird, weil die Mitgliedstaaten mit dem Vertrag von Lissabon hohe Hürden für eine Flexibilisierung innerhalb der Verträge aufgestellt haben.

Zudem müssen laut Vertrag die Hohe Vertreterin und die Kommission eine Stellungnahme abgeben, wie kohärent die beabsichtigte verstärkte Zusammenarbeit mit der GASP und der Politik der Union in anderen Bereichen voraussichtlich sein wird. Dies ist ein weiteres Hindernis, ähnlich wie der schwierige Rückgriff auf die neu eingeführte »Passerelle-Klausel« (Art. 31 Abs. 3 und 4): Ihr zufolge können Beschlüsse in die Mehrheitsentscheidung überführt werden, die keine militärischen oder verteidigungspolitischen Bezüge aufweisen. Die Anwendung der Klausel bedarf nicht nur der Einstimmigkeit im Europäischen Rat, sondern auch der Zustimmung des Europäischen Parlaments (Art. 48 Abs. 7 EUV). Außerdem genießen die 27 nationalen Parlamente in diesem Falle sechs Monate lang ein Einspruchsrecht.

Ein Sonderfall ist die »Ständige Strukturierte Zusammenarbeit« (Art. 42 Abs. 6 EUV plus Protokoll) in der GSVP. Sie erleichtert es einer kleinen Gruppe von »Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen«, eine außen- und sicherheitspolitische Gruppenbildung zu verfolgen. Grundgedanke ist, dass sich in dieser Konfiguration leichter Fortschritte in der operativen GSVP erzielen lassen, da Beschlüsse nicht mehr an den Konsens aller gebunden sind. Daher ist zu erwarten, dass Sicherheitspolitik der EU sich stärker an einzelnen nationalen Interessen und Fähigkeiten ausrichten wird, was auch der Union insgesamt zugute kommen kann.

### **Stärkung der intergouvernementalen Institutionen**

Mit dem Vertrag von Lissabon haben die Mitgliedstaaten die Rolle des Europäischen Rates in der GASP gestärkt. Der Ratspräsident kündigte bereits an, nicht nur die Versammlung der Staats- und Regierungschefs zu leiten, sondern auch an Tagungen der Fachminister teilzunehmen und die Außenminister mindestens einmal im Jahr zu Gipfeltreffen der EU einzuladen. Zudem

© 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

soll der Präsident des Europäischen Rates die Union in GASP-Angelegenheiten »auf seiner Ebene« (Art. 15 Abs. 6 EUV) nach außen vertreten. Zwar wurde versucht, der GASP mehr inhaltliche Kontinuität zu verleihen, indem die Hohe Vertreterin dem Außenministerrat vorsitzt. Dieser Versuch aber relativiert sich durch den Bedeutungszuwachs des Europäischen Rates als außenpolitischem Agendasetter: Über ihn wurden wichtige außenpolitische Initiativen beschlossen wie die Mittelmeerunion und die Östliche Partnerschaft. Die Rolle der Kommission bleibt auch künftig darauf beschränkt, den Willen der Mitgliedstaaten umzusetzen. Das Konzertierungsverfahren in der gewachsenen GASP-Struktur ist insgesamt eher noch komplexer geworden. Abstimmung ist nunmehr in der sogenannten Quadriga erforderlich: zwischen Ratspräsident, Kommissionspräsident, Hoher Vertreterin und der auf der Arbeitsebene auch weiterhin rotierenden Ratspräsidentschaft. Ob hier eine einheitliche Stimme geschaffen werden kann, darf bezweifelt werden.

### **Chancen und Gefahren der Realpolitik**

Der Abschied von der Idee einer einheitlichen Außen- und Sicherheitspolitik ist eine politische Tatsache, auf die sich deutsche Außenpolitik einstellen muss. Dieser Handlungskontext wird sich kurzfristig nicht ändern lassen, ob man ein Europa der Nationalstaaten nun für eine positive oder eher für eine problematische Entwicklung hält. Er muss als strukturelle Bedingung der GASP im erweiterten Europa verstanden werden. Die darin liegenden Chancen sollte deutsche Europapolitik im Bereich der institutionellen Organisation und in konkreten Politiken wahrnehmen und die Gefahren zu meiden suchen.

In organisatorischer Hinsicht gilt es die Option der Gruppenbildungen anzunehmen, aber auch ihre Probleme mitzudenken. Gruppenbildungsprozesse versprechen den Kreis an der Politikformulierung betei-

ligter Staaten auf diejenigen zu beschränken, die wirkliche Interessen und Anliegen haben. Außerdem könnten solche Prozesse europäische Außenpolitik effizienter machen. Allerdings muss immer auch gefragt werden, ob eine kleine Gruppe von Staaten überhaupt die notwendige Verhandlungsmacht gegenüber Dritten aufbringt. Die 3+3-Verhandlungen der EU mit dem Iran beispielsweise leiden darunter, keine überzeugende Drohkulisse aufbauen zu können. Sollen Sanktionen verhängt werden, müssen die Mitgliedstaaten in jedem Fall vorher einstimmig einen unterstützenden Beschluss fassen.

Der neue Realismus beeinflusst auch die Gestaltung konkreter Politiken wie etwa der Energieaußenpolitik. Mit der geplanten Ostsee-Pipeline sichert sich Deutschland zwar einen langfristig verlässlichen Zugang zu russischen Gasvorkommen, nimmt dabei aber nur wenig Rücksicht auf polnische und baltische politische Befindlichkeiten. Polen, Litauen, Lettland und Estland beschuldigen Russland, es wolle die Europäische Union spalten, und Deutschland, es ignoriere ihre Interessen. Das Beispiel zeigt, dass nationale Interessenpolitik auch Gefahren für den inneren Zusammenhalt der EU erzeugt.

Der Abschied von der Idee einer kollektiven, in der EU-27 integrierten GASP und der neue europäische Realismus bewirken, dass sich Formen differenzierter Kooperation intensivieren. Dies eröffnet Chancen für mehr Effizienz, lässt aber auch eine fortschreitende Fragmentierung der GASP befürchten.