

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU nach dem Vertrag von Lissabon

Mit der Bündelung der außenpolitischen Kompetenzen der EU im neuen Amt des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und der Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes soll die EU nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon außenpolitisch kohärenter und effizienter auftreten. Die militärische Handlungsfähigkeit soll zudem durch die Möglichkeit der Begründung einer „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ (SSZ) einer Gruppe von Mitgliedstaaten gesteigert werden. Zugleich bleibt es beim intergouvernementalen Charakter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Im Rat beschließen die Mitgliedstaaten weiterhin einstimmig; die parlamentarische Kontrolle ist im Vergleich zu anderen Handlungsfeldern weiterhin eingeschränkt.

Institutionelle Reformen

Weit reichende Veränderungen bringt der Lissabonner Vertrag insbesondere bei der institutionellen Ausgestaltung der GASP: Im neuen Amt des **Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik** werden die Befugnisse des Hohen Repräsentanten für die GASP (derzeit Javier Solana) und des Kommissionsmitglieds für Außenbeziehungen (derzeit Benita Ferrero-Waldner) zusammengeführt. Zudem wird der Hohe Vertreter künftig nicht nur Vizepräsident der Kommission sein, sondern auch – unter Durchbrechung des für die anderen Ratsvorsitze weiterhin geltenden Rotationsprinzips – dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten für die Dauer seiner Amtszeit vorsitzen. Das Amt des Hohen Vertreters ist damit de jure fast deckungsgleich mit dem des EU-Außenministers im gescheiterten Verfassungsvertrag. Dies gilt analog auch für den neu zu gründenden **Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD)**. Der EAD soll sich aus Bediensteten des Ratssekretariats, der Kommission sowie aus Diplomaten der Mitgliedstaaten zusammensetzen und in Brüssel sowie im Ausland für sämtliche Aspekte der EU-Außenbeziehungen zuständig sein. Grundlegende Fragen zu seiner Ausgestaltung und Besetzung sind allerdings noch offen. Dies gilt für seine institutionelle Verortung des EAD – in Betracht kommt neben einer Ansiedlung beim Rat oder der Kommission auch die Einrichtung als Agentur – ebenso wie für die Frage nach der konkreten Zusammensetzung des Personals. Vereinzelt wurde vorgeschlagen, Vertreter der

Privatwirtschaft einzubeziehen. Gemäß einer dem Reformvertrag beigefügten Erklärung beginnen die Vorarbeiten zur Einrichtung des EAD bereits mit der Unterzeichnung des Vertrags. Dieser sieht auch eine Zuständigkeit des Präsidenten des Europäischen Rats für die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der GASP „auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ vor. Die praktische Ausgestaltung der Zuständigkeitsbereiche wird erheblich von der Besetzung dieser wichtigen Funktionen und der damit einhergehenden Prägung der Ämter abhängen. Die europäische Verteidigungsagentur, die vorab eingesetzt wurde, ist bereits operativ.

Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ)

Zu einer Flexibilisierung der Gemeinsamen (bisher: Europäischen) Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) soll die Möglichkeit einer SSZ beitragen: Mit qualifiziert mehrheitlichem Ratsbeschluss kann eine solche intensive Zusammenarbeit einer Gruppe von Mitgliedstaaten begründet werden. Diese sollen innerhalb von fünf bis 30 Tagen militärische Missionen zur Krisenbewältigung aufnehmen können. Bei Abstimmungen innerhalb der SSZ gilt das Einstimmigkeitsprinzip.

Beistands- und Solidaritätsklausel

Von großer symbolischer Bedeutung sind die Einfügungen der politischen Beistands- sowie Solidaritätsklauseln. Während die Beistandsklausel, die sich am WEU-Vertrag orientiert, jedem Mitgliedstaat im Falle eines bewaffneten Angriffs auf dessen Territorium „alle in ihrer Macht stehende Hilfe“ der anderen EU-Mitglieder garantiert, soll im Falle eines Terroranschlags oder einer Naturkatastrophe in einem Mitgliedstaat die Union gemäß der Solidaritätsklausel „alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel“ mobilisieren – „einschließlich der [...] militärischen“. Letztere ist nach einer Erklärung des Europäischen Rates seit 2004 anwendbar.

Beibehaltung der Zwischenstaatlichkeit

In deutlichem Kontrast zum „Leitmotiv“ des Vertrags von Lissabon – Stärkung der Gemeinschaftsmethode – perpetuiert der Vertrag von Lissabon für den Bereich der GASP das Prinzip der Intergouvernementalität: Im Gegensatz zu vielen anderen Politikbereichen der Union, in denen künftig vermehrt qualifizierte Mehrheitsentscheidungen ausreichen werden, sollen die Mitgliedstaaten im Rat für Auswärtige Angelegenheiten auch weiterhin grundsätzlich einstimmig über Fragen der GASP beschließen. Die Vertragsparteien erklärten ausdrücklich, dass die institutionellen Reformen der GASP die mitgliedstaatliche Souveränität im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik unberührt lassen.

Parlamentarische Kontrolle

In einer dem Vertrag beigefügten Erklärung wird darauf hingewiesen, dass die Bestimmungen zur GASP „die Rolle des **Europäischen Parlaments** nicht erweitern“: Während in den übrigen Politikfeldern der Union das Mitentscheidungsverfahren zum Regelfall und das EP zum gleichberechtigten Legislativorgan neben dem Rat wird, bleibt dieses bei der GASP auch künftig darauf beschränkt, über wesentliche Aspekte vom Rat informiert und dazu angehört zu werden. Indirekt mittels des Budgetrechts sowie durch unverbindliche Stellungnahmen insbesondere des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten kann das EP gleichwohl auch in Zukunft auf die Entscheidungsfindung im Rat einwirken. In seiner

Entschließung zum Vertrag von Lissabon betont das EP das Investiturverfahren, dem sich der Hohe Vertreter als Vizepräsident der Kommission zu unterwerfen habe. Der EAD, angesiedelt bei der Kommission, solle vom Hohen Vertreter geleitet werden. Das EP ist zur Einrichtung des EAD anzuhören.

Den **nationalen Parlamenten** wird durch den Vertrag von Lissabon mit der vorgesehenen Subsidiaritätsprüfung zwar erstmals eine aktive und direkte Rolle im Rechtssetzungsprozess der Union zugewiesen. Im Rahmen der GASP aber, einem traditionell exekutiv geprägten Handlungsbereich, gilt dies nicht. Hier wird auf die Möglichkeit der Stellungnahmen auf der Ebene interparlamentarischer Konferenzen verwiesen. Ohnehin ist die parlamentarische Kontrolle auf mitgliedstaatlicher Ebene unterschiedlich ausgestaltet. Insoweit ist die Ausgangssituation der nationalen Parlamente uneinheitlich. In Deutschland etwa werden auch nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags Auslandseinsätze der Bundeswehr der Zustimmung des Bundestags bedürfen. Daran wird auch die Möglichkeit der Begründung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit nichts ändern.

Justiziabilität

Im Bereich der GASP wird der Europäische Gerichtshof auch in Zukunft nicht zuständig sein. Einzige Ausnahmen bilden die Kontrolle der Einhaltung von Art. 40 EU-Vertrag in der Fassung von Lissabon, der die Durchführung der GASP durch Unionsorgane regelt, sowie die Überprüfung der Rechtmäßigkeit individualbelastender GASP-Beschlüsse.

Ausblick

Zahlreiche offene Fragen sollten bis zum anvisierten Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Januar 2009 beantwortet sein, und wichtige Personalentscheidungen werden in der zweiten Jahreshälfte vorbereitet werden. Zur Debatte steht auch eine neue interinstitutionelle Vereinbarung. Der Ausbau der parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik bleibt ein Anliegen der Parlamente bei künftigen Vertragsreformen.

Frederik von Harbou, Heike Baddenhausen, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614, E-Mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen:

- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Februar 2008 zu dem Vertrag von Lissabon (2007/2286(INI)).
- Heike Baddenhausen / Christian Behme, GASP, ESVP und ihre Instrumente – Ein Überblick, Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Europa-Thema Nr. 2/07 v. 22. Januar 2007.
- Annegret Bendiek, Die GASP nach dem „Fußnotengipfel“, SWP-Aktuell 42, Juli 2007.
- Andreas Maurer / Sarah Reichel, Der Europäische Auswärtige Dienst, SWP-Aktuell 53, November 2004.
- Daniel Thym, Parlamentsfreier Raum? Die Rolle des Europäischen Parlaments in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, Walter-Hallstein-Institut, Paper Nr. 2 / 2005.