

fightme

## Die europäische Außenpolitik – und wenn ja, wie viele?

von Laura Müller

August 2018

„Wir brauchen eine einheitliche Strategie für die Europäische Außenpolitik“ - So der Grundtenor, der sich durch sämtliche EU-Zukunftsdebatten zieht. Wie so oft, die Idee scheint famos, nur eben an der Umsetzung krankt es. Doch wie sagt man so schön, Erkenntnis ist der erste Weg zur Besserung. Und immerhin wurde sich fernab von den utopisch-beschönigenden Worten der Reformierung der EU-Außenpolitik auch schon über konkrete Handlungsempfehlungen geäußert. Bundesaußenminister Heiko Maas sprach sich im April dieses Jahres für die Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Rat aus, um die außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU wiederzubeleben und ihre Resilienz gegenüber Blockaden zu erhöhen. Bundeskanzlerin Angela Merkel geht sogar noch einen Schritt weiter. Mit Hinblick auf das kommende Mandat Deutschlands als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen plädiert sie in einem Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung für die Installierung europäischer, nichtständiger Sitze im UNSC, die für EU-Staaten

vorgesehen sind, und darüber hinaus für einen Europäischen Sicherheitsrat. Doch inwiefern sollte ein weiteres Gremium die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Union ernsthaft vorantreiben und zur Ausarbeitung einer einheitlichen Strategie führen, wenn das Akteurswirrwarr innerhalb der EU-Außenpolitik noch verworrener wird. Folgend ein kurzer Einblick in die Entstehung und Funktionsweise der GASP:<sup>1</sup>

Nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft kam es erst 1970 wieder zu einer Initiative, die außenpolitische Zusammenarbeit zu verstärken, die in die sogenannte Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) mündete. In der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 wurde diese auf intergouvernementaler Ebene stattfindende Zusammenarbeit erstmals formell festgehalten. Im Zuge des ersten EU-Vertrages, dem Vertrag von Maastricht von 1992, wurde dann erstmals das Ziel einer "Gemeinsamen Außenpolitik" festgelegt. Die Schaffung eines Hohen Vertreters für die GASP erfolgte 1999 mit dem Vertrag von Amsterdam, welcher vor allem

auch auf eine bessere Außenwirkung der EU-Außenpolitik abzielen sollte. Durch den Vertrag von Lissabon von 2009 wurde der Hohe Vertreter zudem als Vizepräsident der EU-Kommission und Vorsitzenden des Rates für Auswärtige Angelegenheiten ermächtigt. Zur Umsetzung der GASP-Beschlüsse dient der dem Hohen Vertreter unterstellte Europäische Auswärtige Dienst (EAD).

So viel zur Historie, doch wer ist in den außenpolitischen Entscheidungsprozess involviert? Nach wie vor scheint der Leviathan der GASP der Europäische Rat zu sein, grundlegende strategische Ausrichtungen und Ziele werden dort auf der Basis von Einstimmigkeitsbeschlüssen definiert. In diesem Rahmen darf sich dann der Rat für Auswärtige Angelegenheiten, der sich aus den Außenministern der EU-27 konstituiert, über die Umsetzung der Vorgaben den Kopf zerbrechen. Unterstützt wird dieser vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK), welches die internationale Lage beobachtet und auf Ersuchen des Rates, des Hohen Vertreters oder aus Eigeninitiative Stellungnahmen zu außen- und sicherheitspolitischen Themen formuliert. Sind erst einmal Beschlüsse ausgearbeitet, gibt der Rat der Außenminister diese an den Hohen Vertreter zur Umsetzung weiter, wofür ihm der EAD zur Verfügung steht. Darüber hinaus fließen Vorschläge der Kommission, die das auswärtige Handeln selbst in Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik sowie humanitärer Hilfe koordiniert, ein. Dem Europäischen Parlament ist freundlicherweise gestattet angehört zu werden, und hat somit kein Mitentscheidungsrecht im außenpolitischen Prozess.

Doch über diesen Prozess wird nur zu einem geringen Teil Außenpolitik in Europa betrieben. Vielmehr hat sich in den letzten Jahren auf europäischer Ebene eine flexible Koalition der Willigen gebildet, die

maßgeblich den Kosovo-Serbien-Dialog, die Verhandlungen in der EU+3 mit Iran über dessen Nuklearprogramm sowie das Minsker Abkommen im sogenannten Normandie-Format initiiert haben. Jedoch geschahen diese Zusammenkünfte allesamt außerhalb der formalen GASP-Verfahren. Derweil toleriert die Hohe Vertreterin, Federica Mogherini, diese Koalitionen, solange sie den vertraglichen Zielen dienen und sie informiert werde.

Der Trend geht hin zu einer Flexibilisierung der Außenpolitik, da der formelle Prozess durch gegensätzliche Positionen größtenteils gelähmt wird. Käme es nun zur Installation eines weiteren Gremiums in Form eines Europäischen Sicherheitsrates, so würde dieser wohl aus den selbigen Gründen an Effektivität krankens. Sinnvoll scheint es, der Tendenz zur Flexibilisierung zu folgen, diesen aber verstärkt parlamentarisch rückzukoppeln. Das legislative Organ ist bisher alleinig durch den Rat vertreten, nicht aber durch das Europäische Parlament. Hier bedarf es nicht nur einer Flexibilisierung des GASP-Prozesses, sondern vielmehr einer Demokratisierung und Einbeziehung der europäischen Volksvertretung. Somit würden außenpolitische Handlungen mehr Legitimität als bisher gewinnen.

Annegret Bendiek von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) stellt sich konkret eine aktivere Zusammenarbeit der Europaausschüsse vor, „deren Potenzial bisher brachliegt.“<sup>2</sup> Mit der Konferenz der Europaausschüsse (COSAC) gibt es ein Gremium, das die Regierungen nicht nur budgetär, sondern auch aus einem europäischen Blickwinkel fachlich begleiten und damit einer parlamentarischen Kontrolle unterwerfen könnte. Den Koalitionen der willigen Regierungen, die sich zurzeit selbstermächtigen, würde damit eine Koalition der Legislativen zur Seite gestellt. Dies kann dazu

beitragen, dass europäische Außenpolitik transparenter wird, anstatt sich in elitären sicherheitspolitischen Zirkeln abzuspielen“

Bevor wir über einen Europäischen Sicherheitsrat nachdenken sollten zuallererst der GASP-Prozess dahingehend reformiert werden: 1) Mehrheitsbeschlüsse auf Rats-ebene zu ermöglichen, um einer Blockade entgegenzuwirken, 2) Das Europäische Parlament im außenpolitischen Entscheidungsprozess zu ermächtigen und 3) neben dem Parlament das Potential der Legislativorgane zur Unterstützung von mitgliedstaatlichen außenpolitischen Initiativen auszuschöpfen. Neben einer Flexibilisierung und Demokratisierung sollte jedoch ernsthaft, dem Standpunkt der Bundeskanzlerin beipflichtend, über eine Europäisierung der Vereinen Nationen nachgedacht werden. Dabei sollte die Repräsentanz der EU nicht nur die für EU-Staaten vorgesehenen nichtständigen Sitze übertragen werden, sondern auch der Sitz des ständigen Mitgliedes Frankreich sollte eine Europäisierung erfahren. Ohne die Debatte zu eröffnen, inwieweit die fünf ständigen Sitze des UNSC noch zeitgemäß sind, könnte die Europäische Union durch einen ständigen Sitz an außenpolitischer Stärke und Ansehen gewinnen, zumal diese Stimme ein solches politisches Gewicht tragen würde. Doch würde Frankreich wirklich unter dem Zeichen der Europäisierung sein kostbares Machtinstrument aufgeben? Und wer würde diesen Sitz innehaben, die Hohe Vertreterin? Welche Institution wählt diesen EU-Botschafter? Bevor man sich diesen Fragen widmet, bedarf es jedoch erst einmal einer internen Strategiefindung. Nur infolgedessen besteht die Möglichkeit, dass die EU als außenpolitischer Akteur im Sicherheitsrat, und generell im Theater der Weltbühne, mitspielt.

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu ausf. bpb, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Strukturen: [https://www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/42920/grafik-gasp-strukturen?fbclid=I-wAR2ml8WLGU1b9PIDRKGYPs-ruq73gTu\\_V6aon-baAtL3Aqly1vyKYIQTARrl](https://www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/42920/grafik-gasp-strukturen?fbclid=I-wAR2ml8WLGU1b9PIDRKGYPs-ruq73gTu_V6aon-baAtL3Aqly1vyKYIQTARrl) (zuletzt aufgerufen: 24.08.2018)

<sup>2</sup> Annegret Bendiek: Mehrheitsentscheidungen und Flexibilisierung in der GASP, SWP, 2018 abrufbar unter: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2018A31\\_bdk\\_kmp\\_orz.pdf?fbclid=I-wAR2ibyaDU9L0Urtpf2htbDYeWyScrz-RCeIFK88vT4BOBDeHOiCDfwgKzX4A](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2018A31_bdk_kmp_orz.pdf?fbclid=I-wAR2ibyaDU9L0Urtpf2htbDYeWyScrz-RCeIFK88vT4BOBDeHOiCDfwgKzX4A) (zuletzt aufgerufen: 24.08.2018)

