

Von Nizza nach Lissabon – das neue konstitutionelle Angebot für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU

*Elfriede Regelsberger**

Mit dem „Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“, dessen Inkrafttreten durch den Ausgang des irischen Referendums im Juni 2008 freilich wieder offen ist, werden die derzeit gültigen Bestimmungen des Vertrags von Nizza über das außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Profil der Europäischen Union in eine qualitativ neue Stufe überführt. Zwar wird das dann beschrittene ‚Plateau‘¹ erneut unterhalb der Schwelle supranationaler, das heißt vergemeinschafteter Strukturen angesiedelt sein; zugleich dokumentiert es aber das fortbestehende Interesse aller EU-Mitgliedstaaten an einem kollektiven Management zu wesentlichen Fragen der internationalen Politik, dessen Funktionstüchtigkeit durch die neuen Vertragsbestimmungen verbessert werden soll.

Auch in dieser neuen Phase eines beständigen „Fusionsprozesses“² kann den Staats- und Regierungschefs eine zentrale Rolle bei der abschließenden Formulierung der neuen Bestimmungen bezüglich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zugeschrieben werden. Als „konstitutioneller Architekt“³ übernahm der Europäische Rat einerseits in wesentlichen Teilen die Substanz des aus den Beratungen im Europäischen Konvent und der Regierungskonferenz hervorgegangenen Verfassungsvertrages von 2004,⁴ dessen Schicksal allerdings durch die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden besiegt wurde. Andererseits erfuhren die früheren Vorschläge durch die Gipfeltreffen des Jahres 2007 noch einige Veränderungen, zu deren prominentesten jene über den ursprünglichen „Außenminister“ und künftigen „Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ gehören. Ob es sich dabei lediglich um – wie von deutschen Regierungsverttern behauptet – kosmetische Anpassungen handelt oder die neue Namensgebung Verschiebungen im institutionellen Gefüge der GASP impliziert, kann erst der noch ausstehende Praxistest erweisen. Immerhin lassen die ebenfalls von der Regierungskonferenz neu hinzugefügten Erklärungen zum Verhältnis von GASP und nationaler Außenpolitik, die den Bedenken einiger europäischer Regierungen, insbesondere der polnischen, tschechischen und britischen, Rechnung tragen, auch in der GASP jegliche Anklänge an eine europäische Staatlichkeit und nationale Souveränitätsverzichte zu verhindern,⁵ das ursprüngliche konsti-

* Dr. Elfriede Regelsberger, stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik, Berlin.

- 1 So die in der Literatur häufig benutzte Charakterisierung der Entwicklungsstufen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und ihres Vorläufers, der Europäischen Politischen Zusammenarbeit. Ausführlicher: Elfriede Regelsberger/Mathias Jopp: The Common Foreign and Security Policy of the EU – Some Basic Trends and Future Perspectives, im Erscheinen.
- 2 Elfriede Regelsberger/Wolfgang Wessels: The evolution of the Common Foreign and Security Policy. A case of an imperfect ratchet fusion, in: Amy Verdun/Osvaldo Croci (Hrsg.): The European Union in the wake of Eastern enlargement. Institutional and policy-making challenges, Manchester 2004, S. 91-116.
- 3 Wolfgang Wessels: Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2008.
- 4 Elfriede Regelsberger: Mehr Sichtbarkeit, Kohärenz und Effizienz für die GASP – Chancen und Risiken im neuen Verfassungsvertrag, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005, S. 323-341.
- 5 Schlussakte zum Vertrag von Lissabon, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 231-237.

tutionelle Angebot in einem neuen und den Spielraum der GASP möglicherweise einengenden Licht erscheinen.

Aus der mehrjährigen Diskussions- und Revisionsphase liegt nunmehr ein Konstrukt von Regelungen zur GASP vor, das an Komplexität alles Bisherige überbietet. Hatte der ebenfalls für den Leser bereits schwer verdauliche Text des Verfassungsvertrags noch den Vortzug, etwas komplett Neues zu kreieren, so fußt die GASP künftig auf den zum Teil grundlegend veränderten Artikeln des bisherigen Titel V des Vertrags über die Europäische Union (EUV-Nizza), dessen neuen Bestimmungen, insbesondere jenen in Titel III zu den Organen, sowie auf einer Vielzahl von ebenfalls angepassten oder neuen Vertragsartikeln des „Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV), in den der bisherige Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV-Nizza) umbenannt wurde. Zu beachten sind ferner verschiedene Protokolle, in denen etwa die neue Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik präzisiert wird und den nationalen Parlamenten umfassendere Informationsmöglichkeiten in der GASP in Aussicht gestellt werden sowie die von der Regierungskonferenz angenommenen Erklärungen, die, neben den bereits erwähnten Bedenken einiger europäischer Regierungen, Einzelheiten über weitere praktische wie grundsätzliche Maßnahmen, etwa zur Ausübung des Vorsitzes im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, regeln.

Übersicht: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon

Vertrag über die Europäische Union (EUV)	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)
Art. 3 Abs. 5 und Art. 21 = Bestimmungen bezüglich der Ziele des auswärtigen Handelns	
Art. 15 = Bestimmungen bezüglich des Europäischen Rates und seines Präsidenten	Art. 235 = Bestimmungen bezüglich der Unterstützung des Europäischen Rates durch das Generalsekretariat des Rates
Art. 16 = Bestimmungen bezüglich des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“	
Art. 16 = Definition der qualifizierten Mehrheit als einer Mehrheit von mindestens 55 Prozent der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, die mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung vertreten	Art. 238 = Bestimmungen bezüglich der qualifizierten Mehrheit Art. 238 Abs. 2 = Definition der qualifizierten Mehrheit (wenn der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters beschließt) als Mehrheit von 72 Prozent der Mitglieder des Rates, die 65 Prozent der EU-Bevölkerung vertreten Art. 238 Abs. 3b = Definition der qualifizierten Mehrheit in Fällen, in denen nicht alle Mitglieder des Rates stimmberechtigt sind (und der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters beschließt), als Mehrheit von 72 Prozent der beteiligten Mitglieder des Rates, die 65 Prozent der Bevölkerung der teilnehmenden Mitgliedstaaten vertreten

Vertrag über die Europäische Union (EUV)	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)
	Art. 275 = Bestimmungen bezüglich der Zuständigkeit bzw. Nicht-Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes
Art. 17 = Bestimmungen bezüglich der Kommission und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Art. 18 = Bestimmungen bezüglich des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik	Art. 220 und 221 = Bestimmungen bezüglich Unionsdelegationen bei Drittstaaten und internationalen Organisationen
Art. 20 = Bestimmungen über eine Verstärkte Zusammenarbeit	Art. 326 bis 334 = Bestimmungen über eine Verstärkte Zusammenarbeit
Kapitel 1 Art. 21 und 22 = Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union (Festlegung der strategischen Interessen durch den Europäischen Rat, Kohärenz)	Art. 222 = Solidaritätsklausel
Kapitel 2, Abschnitt 1 Art. 23 bis 41 = Bestimmungen bezüglich der GASP (Neufassung des Titels V EUV-Nizza)	Art. 216 und 218 = Bestimmungen bezüglich internationaler Übereinkünfte
Kapitel 2, Abschnitt 2 Art. 42 bis 46 = Bestimmungen über die ESVP beziehungsweise die GSVP	Art. 215 = Bestimmungen bezüglich der Verhängung restriktiver Maßnahmen
Art. 48 Abs. 7 = Verfahren zur Passerelle in der GASP	
<i>Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage der Konsolidierten Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008.</i>	

Zielkatalog und Gestaltungsanspruch

Angelehnt an den bereits im Nizza-Vertrag formulierten und in der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) 2003⁶ bestätigten Gestaltungsanspruch einer globalen Macht erneuern die EU-27 an mehreren Stellen (Art. 3 Abs. 5 und Art. 21 EUV⁷) des Lissabonner Vertrages ihr Bekenntnis zu Frieden, internationaler Sicherheit und dem Schutz der Menschenrechte. Neu und ein ‚Relikt‘ der die Debatte über eine europäische Verfassung beeinflussenden

6 Ausführlich zu der vom Hohen Vertreter für die GASP konzipierten und vom Europäischen Rat im Dezember 2003 verabschiedeten Sicherheitsstrategie (Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003) vgl. Alyson J. K. Bailes: Die Europäische Sicherheitsstrategie: programmatische und praktische Perspektiven für GASP und ESVP, in: *integration* 2/2005, S. 107-118 sowie zu aktuellen Überlegungen zu deren Überarbeitung unter französischer Präsidentschaft 2008 vgl. Ferdinando Riccardi: The French Presidency of the EU seen from the Elysée Palace, in: Agence Europe, 21.05.2008, S. 3.

7 Die Nummerierung der Vertragsartikel bezieht sich auf die Konsolidierten Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008.

Spaltung der Europäer im Irakkrieg 2003 ist die explizite Verpflichtung „zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts“,⁸ insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Vereinten Nationen. Als ein weiteres Novum und ebenfalls als eine Reaktion auf 2003/2004 vorgenommene politische Weichenstellungen – Erweiterung der Europäischen Union – zu verstehen, findet sich im Lissabonner Vertrag der Hinweis auf besondere Beziehungen der Europäischen Union zu „ihrer Nachbarschaft“ (Art. 8 EUV). Zunächst gedacht als ein bloßes Zeichen der symbolischen Aufwertung für jene Länder unterhalb der Ebene einer EU-Vollmitgliedschaft,⁹ hat die Europäische Union seit 2004 das Konzept einer Europäischen Nachbarschaftspolitik mit den östlichen wie den südlichen Anrainern entwickelt.¹⁰ Darüber hinaus bekräftigt die Europäische Union – wie bereits in der ESS und im Verfassungsvertrag (Art. III-292 VVE) – ihre Präferenz für multilaterale Lösungsansätze wie interregionale Partnerschaften, wo sie auf ihr eigenes Integrationsmodell als ‚Exportschlager‘ setzt.¹¹

Stärker als die bisher gültigen Vertragsbestimmungen nimmt der Text von Lissabon als Ziel die Sicherheit der Union und ihrer Mitglieder sowie die hierfür erforderlichen Maßnahmen ins Visier. Ausgelöst durch die Terroranschläge des 11. September 2001, die unter anderem in jenen von Madrid und London auf europäischem Boden 2005 ihre Fortsetzung fanden, erklärt Art. 43 EUV die Bekämpfung des internationalen Terrorismus zum ausdrücklichen Ziel einer „Gemeinsamen“ Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Wie bereits die Wortschöpfung einer „Gemeinsamen“ Außen- und Sicherheitspolitik im Vertrag von Maastricht 1992 impliziert der Begriff einer GSVP wiederum nicht die Vergemeinschaftung eines bisher von intergouvernementalen Elementen dominierten Politikbereichs. Vielmehr wird dessen Charakter mit dem Hinweis auf das Erfordernis von Einstimmigkeit bei entsprechenden Beschlüssen des zivilen wie militärischen Krisenmanagements bestätigt (Art. 42 Abs. 4 EUV) sowie durch die in der Regierungskonferenz 2007 neu eingefügten Bestimmungen des Art. 24 EUV zur GASP untermauert. Dort sowie in den Erklärungen 13 und 14 der Schlussakte von Lissabon¹² werden – dem Wunsch einiger Regierungen folgend – die Besonderheiten des Systems, wie etwa die Einstimmigkeit der Beschlussfassung, und die begrenzten und im Falle des Europäischen Gerichtshofs (Art. 24 EUV und Art. 275 AEUV) marginalen Zuständigkeiten von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament unterstrichen. Bei genauer Lektüre könnte man sogar zu dem Schluss gelangen, dass einige europäische Regierungen auch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zum Status quo des Art. 17 des Nizza-Vertrages zurückkehren wollen – zumindest bezogen auf die Perspektive einer gemeinsamen Verteidigung: So spricht Art. 24 Abs. 1 EUV, der offensichtlich während der Regierungskonferenz 2007 neu formuliert wurde, in Anlehnung an den bisherigen Art. 17 Abs. 1 EUV-Nizza lediglich davon, dass die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zu einer gemeinsamen Verteidigung führen „kann“,¹³ während in Art. 42 Abs. 2 EUV in Übernahme der Vor-

8 Vgl. Art. 3 Abs. 5 EUV.

9 Barbara Lippert: Die Union und ihre Nachbarn nach dem Verfassungsvertrag, in: Jopp/Matl: Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, 2005, S. 367-379.

10 Ausführlich hierzu u.a. Barbara Lippert: Die Europäische Nachbarschaftspolitik: viele Vorbehalte – einige Fortschritte – unsichere Perspektiven, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Internationale Politikanalyse, Bonn/Berlin 2008.

11 Nicole Alecu de Flers/Elfriede Regelsberger: The EU and Inter-regional Cooperation, in: Christopher Hill/Michael Smith (Hrsg.): International Relations of the European Union, Oxford 2005, S. 317-342.

12 Erklärung Nr. 13 zum Vertrag von Lissabon: Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und Erklärung Nr. 14 zum Vertrag von Lissabon: Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, beide in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 261.

13 In Art. 17 Abs. 1 EUV-Nizza wurde der noch vagere Konjunktiv ‚könnte‘ verwendet.

schläge des Verfassungsvertrages eben jener Wortlaut des Art. 17 EUV-Nizza durch die klare Zielvorgabe ersetzt wird, wonach die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)/GSVP zu einer gemeinsamen Verteidigung „führt“, „sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat“.

Ungeachtet dieser möglicherweise nur rhetorisch und in der besonderen politischen Situation des Jahres 2007 bedeutsam gezogenen ‚Demarkationslinien‘ erfährt die Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit den Bestimmungen des Vertrages von Lissabon eine bisher nicht bekannte Präzisierung und Ausdifferenzierung.¹⁴ Diese bezieht sich sowohl auf den Zielkatalog der sogenannten Petersberg-Aufgaben, die nunmehr von Abrüstungsmaßnahmen und Aufgaben der militärischen Beratung bis hin zu Kampfeinsätzen und der post-Konfliktstabilisierung reichen, wie auf das verfügbare Instrumentarium und Akteursgefüge. So verpflichten sich die Vertragsparteien, ihre zivilen wie militärischen Fähigkeiten in den Dienst der GSVP zu stellen und diese ‚schrittweise‘ und in Kooperation mit der bereits 2004 durch einen Ratsbeschluss errichteten Europäischen Verteidigungsagentur (Art. 45 EUV)¹⁵ zu verbessern (Art. 42 Abs. 3 EUV). Während Art. 44 EUV ebenfalls eine bereits gängige Praxis bestätigt – die Beauftragung einer Gruppe von Mitgliedstaaten („the able and willing“) mit der Implementation einer vom Rat beschlossenen Krisenmanagementoperation – betreten die EU-27 mit der sogenannten Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Art. 42 Abs. 6 EUV in Verbindung mit dem Protokoll über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit¹⁶) Neuland. Dieser wegen seines Charakters als ein besonderes Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit nur einiger Mitgliedstaaten zunächst heftig umstrittene Ansatz¹⁷ soll ebenfalls der Qualitätssteigerung europäischer Militäreinsätze dienen, indem jene nationalen Kräfte gebündelt werden sollen, die die höchsten militärischen Anforderungen erfüllen können.

Schließlich enthält der Zielkatalog des Lissabonner Vertrages erstmals eine, wenngleich allgemeine, Verpflichtung zur gegenseitigen Solidarität im Falle der Bedrohung eines Mitgliedstaates durch einen Terroranschlag, einer von der Natur oder von Menschen verursachten Katastrophe (Art. 222 AEUV), deren Einzelheiten noch in einem Beschluss des Rates zu definieren sind, wobei eine ebenfalls erst während der Regierungskonferenz 2007 nachgereichte Erklärung ausdrücklich darauf verweist, dass die neue Solidaritätsklausel in keiner Weise das Recht eines jeden Mitgliedstaats über die Wahl seiner Mittel einschränkt.¹⁸ Heftig gerungen¹⁹ wurde bereits in der Reformphase 2003/2004 um den Wortlaut einer Beistandsverpflichtung im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der Europäischen Union. Der zunächst als ‚engere Zusammenarbeit‘ bezeichnete Ansatz im Sinne einer gegenseitigen Verteidigung ging nicht nur den neutralen und paktungsbundenen Staaten zu weit, sondern stieß auch auf Widerspruch der ‚Atlantiker‘ im Kreis der Mitgliedstaaten, die mit der Osterweiterung an Gewicht gewannen. Selbst die

14 So auch bereits im Verfassungsvertrag. Vgl. Udo Diedrichs/Mathias Jopp: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach dem Verfassungsvertrag: Innovationen, Experimente, Impulse, in: Jopp/Matl: Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, 2005, S. 343-366.

15 Zur Gemeinsamen Aktion 2004/551/GASP des Rates vom 12. Juli 2004 über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur (in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 245 vom 17. Juli 2007, S. 17-28) vgl. Diedrichs/Jopp: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 2005, S. 357-360.

16 Protokoll über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit nach Artikel 28a des Vertrags über die Europäische Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 153-155.

17 Diedrichs/Jopp: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 2005, S. 352.

18 So Erklärung Nr. 37 zum Vertrag von Lissabon: Erklärung zu Artikel 188r des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 261.

19 Diedrichs/Jopp: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 2005, S. 360-362.

schließlich im Verfassungsvertrag (Art. I-41 Abs. 7 VVE) formulierte moderate Version einer nunmehr namenlosen und wohl eher symbolischen Verpflichtung, wonach die Unterzeichner im Falle eines bewaffneten Angriffs alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung „leisten müssen“, fand in der Regierungskonferenz 2007 nicht mehr die Zustimmung aller. Art. 42 Abs. 7 EUV spricht daher lediglich davon, dass die anderen Mitgliedstaaten dem Betroffenen Hilfe und Unterstützung „schulden“ in Einklang mit den Besonderheiten der nationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der einzelnen Staaten und deren Verpflichtungen im Rahmen der NATO.

Verpflichtungsgrad und Kohärenzgebot

Wie bereits im Nizza-Vertrag (Art. 11 Abs. 2 EUV-Nizza) wird der globale außenpolitische Handlungsanspruch der EU-27 mit – in den neuen Bestimmungen noch deutlicher formulierten – Postulaten zu gegenseitiger politischer Solidarität und dem Verzicht auf unilaterales Vorgehen, das die Wirksamkeit gemeinsamer Schritte beeinträchtigt und das Gewicht der Europäischen Union als „kohärente[r] Kraft in den internationalen Beziehungen“ (Art. 24 Abs. 3 EUV) beschädigt, verknüpft. Nahezu wortgleich bekunden die Regierungen erneut ihren Willen zu konvergenterem Handeln und weiten insofern ihre Konsultationspflicht über den Rat hinaus auch auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs aus (Art. 32 EUV). Möglicherweise ist dies ein Reflex auf die bisherige GASP-Praxis, wo – maßgeblich ausgelöst durch das Wachstum in der GASP-Infrastruktur und die ‚Brüsselisierung‘ wichtiger GASP-Akteure – ein hohes Maß an Konzertierung im europäischen Rahmen stattfindet,²⁰ während der Sozialisationsgrad auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs noch als entwicklungsbedürftig erscheint. Ob sich Politiker tatsächlich an diese weitreichende Konsultationspflicht²¹ gebunden fühlen werden, bleibt abzuwarten. Der Alleingang des französischen Präsidenten in der Frage einer Mittelmeerunion 2008 und sein offensichtlich mit den EU-Partnern nicht abgestimmtes Verhalten bei der Befreiung bulgarischer Krankenschwestern aus libyscher Haft 2007 signalisieren jedenfalls noch Lernbedarf.

In einem weiteren und traditionell sensiblen Feld einer kollektiven EU-Politik, der Abstimmung bei internationalen Konferenzen und Organisationen, insbesondere im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen,²² versucht der Vertrag von Lissabon in dreifacher Hinsicht ein ‚Mehr‘ an kollektiver Verantwortung zu kreieren. Zum einen erscheint mit dem sprachlichen Gebrauch des Präsens (Art. 34 Abs. 2 EUV) gegenüber dem bisherigen Futur (Art. 19 Abs. 2 EUV-Nizza) die Verpflichtung zur Unterrichtung und Abstimmung über die Agenda im UN-Sicherheitsrat bindender als zuvor. Zum Zweiten bezieht das Plädoyer, sich für die Interessen und gemeinsamen Positionen der 27 Mitgliedstaaten einzusetzen, alle – ständige wie nichtständige – europäischen Mitglieder im Sicherheitsrat ein und könnte insofern ein

20 Ana Juncos/Karolina Pomorska: Playing the Brussels Game: Strategic socialisation in the CFSP Council Working Groups, in: European Integration online Papers 11/2006; Simon Duke/Sophie Vanhoonacker: Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice, in: European Foreign Affairs Review 2/2006, S. 163-182.

21 „Bevor ein Mitgliedstaat in einer Weise, die die Interessen der Union berühren könnte, auf internationaler Ebene tätig wird oder eine Verpflichtung eingeht, konsultiert er die anderen Mitgliedstaaten im Europäischen Rat oder im Rat.“ (Art. 32 EUV).

22 Vgl. zu einem von der Forschung eher vernachlässigten Gebiet der GASP: Karen E. Smith: Speaking with One Voice? European Union Co-ordination on Human Rights Issues at the United Nations, in: Journal of Common Market Studies 1/2006, S. 113-137; Ernst Sucharipa: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen, in: Jochen A. Frowein/Klaus Scharioth/Ingo Winkelmann/Rüdiger Wolfrum (Hrsg.): Verhandeln für den Frieden/Negotiating for Peace. Liber Amicorum Tono Eitel, Heidelberg 2003, S. 773-797.

Druckverstärker auf die traditionell restriktiven Vertreter Frankreichs und Großbritanniens sein. Gleichzeitig werden diese positiven Ansätze allerdings durch die in der Regierungskonferenz neu angenommenen Erklärungen Nr. 13 und 14 konterkariert, wonach die Bestimmungen der GASP die Beteiligung der Mitgliedstaaten an internationalen Organisationen einschließlich jener im UN-Sicherheitsrat „nicht berühren“! Schließlich wird dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik eine explizite Verantwortung für die Organisation der Abstimmung der 27 Mitgliedstaaten auf der multilateralen Ebene zugesprochen und er ist ausdrücklich als Adressat genannt, wenn es um die Berichterstattung aus internationalen Gremien geht, in denen nicht alle Mitgliedstaaten vertreten sind. Neu als Vertragsformulierung, faktisch jedoch bereits gängige Praxis, ist die Übereinkunft, dem Hohen Vertreter dann ein eher demonstratives und die Einheitlichkeit der Europäischen Union gegenüber der restlichen Welt signalisierendes Auftreten im Sicherheitsrat zuzugestehen, wenn es sich um die Darlegung schon bestehender gemeinsamer Standpunkte handelt (Art. 34 Abs. 2 EUV).

Unangetastet bleibt auch nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages die überragende Rolle des Rates, also der Regierungen, über die Einhaltung der GASP-Regeln zu wachen (Art. 24 Abs. 3 EUV). Sie reklamieren auch weiterhin für sich „das Sagen“ hierüber und die Art und Weise ob und wie Kritik am Fehlverhalten eines Partners geübt und dieses – wenn überhaupt – (politisch) sanktioniert wird. Abweichend vom bisher gültigen Text (Art. 11 Abs. 2 EUV-Nizza) wird die Verantwortung für die Einhaltung der Grundsätze „Sorge zu tragen“, nunmehr allerdings auch auf den Hohen Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik ausgedehnt (Art. 24 Abs. 3 EUV). Ob es sich dabei um ein tatsächliches Kontrollinstrument handelt und dieses auch so zum Einsatz kommt, bleibt abzuwarten und erscheint zumindest fraglich – nicht nur wegen der zu erwartenden Arbeitsbelastung des neuen Ratsvorsitzes. Sein Gewicht dürfte – basierend auf entsprechender Qualitätsarbeit seines Mitarbeiterstabes – eher im Prozess der Entscheidungsvorbereitung zum Tragen kommen im Sinne eines einheitlichen und kohärenten Vorgehens bei konkreten GASP-Beschlüssen (Art. 26 Abs. 2 EUV). Im Falle des horizontalen Kohärenzgebots, das heißt der Übereinstimmung von GASP-Inhalten sowohl mit anderen Sektoren des auswärtigen Handelns der Union wie mit weiteren Politikfeldern, übernimmt der Hohe Vertreter lediglich eine Zuarbeiterrolle während die Hauptverantwortung auf Rat und Kommission lastet (Art. 21 Abs. 3 EUV).

Beschlussverfahren

Sieht man von den im Nizza-Vertrag neu eingeführten und neuerdings – zumindest auf dem Papier – auf sämtliche GASP-Themen erweiterten Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 EUV und Art. 326 bis 334 AEUV) ab, so klafft nirgendwo eine größere Lücke zwischen konstitutionellem Angebot und GASP-Praxis als bei dem Beschlussverfahren.²³ Seit jeher dominiert das Einstimmigkeitsprinzip die Entscheidungsfindung in der GASP und jegliche Vorstöße einer Abkehr hiervon lösten heftige Kontroversen aus. Dem maßgeblich von der britischen Position beeinflussten Kreis von Protagonisten des Konsenserfordernisses steht eine über die Jahre zahlenmäßig gewachsene Gruppe gegenüber, die Mehrheitsbeschlüsse vor dem Hintergrund eines ständig größeren Teilnehmerkreises und zugunsten beschleunigter Entscheidungsabläufe akzeptieren würde. Doch bereits in den Anfängen der Reformdebatte im Europäischen Konvent und im Gefolge des Auseinan-

²³ Ausführlich zur Geschichte der GASP: Elfriede Regelsberger: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993-2003, Baden-Baden 2004, S. 48-49.

derfallens der EU-Länder in der Irakkrise 2003 zeichnete sich ab, dass allenfalls eine marginale Abkehr von dem in Art. 23 EUV-Nizza verankerten Grundprinzip der Einstimmigkeit realistisch erschien.²⁴ So überrascht es nicht, dass der Vertrag von Lissabon dieses Leitmotiv an mehreren Stellen (unter anderem in Art. 31 Abs. 1 und Art. 42 Abs. 4 EUV) hervorhebt und es dadurch nochmals besonders akzentuiert wird, dass in den Verhandlungen 2007 dem Drängen der Skeptiker und Souveränitätsverfechter nachgegeben und in Art. 24 Abs. 1 EUV nachträglich ein Verweis auf das Konsensprinzip eingefügt wurde.

Dem bisher gültigen Ansatz folgend lässt Art. 31 EUV nur für ganz spezifische GASP-Felder qualifizierte Mehrheitsentscheidungen zu, wobei weiterhin eine generelle Vetoposition im Falle von „wesentlichen“²⁵ Gründen der nationalen Politik aufrechterhalten wird. In diesem Fall kann der Rat bekanntermaßen die Angelegenheit mit qualifizierter Mehrheit an den Europäischen Rat verweisen, wenn vorherige Vermittlungsbemühungen des Hohen Vertreters und künftigen Vorsitzenden des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ ohne Erfolg geblieben sind. Mehrheitsentscheidungen sind auch künftig für Beschlüsse über Aktionen und Standpunkte vorgesehen, sofern diese auf entsprechenden Leitlinien des Europäischen Rates über die strategischen Interessen und Ziele der Union beruhen. Ferner können sie für Durchführungsbeschlüsse bereits bestehender Aktionen und Standpunkte genutzt werden sowie für die Ernennung von Sonderbeauftragten. Hingegen bedürfen die üblicherweise in Form von Beschlüssen über Aktionen – den bisherigen Gemeinsamen Aktionen – erlassenen Entscheidungen über Missionen des Krisenmanagements, das heißt auch solche zivilen Charakters (Art. 42 Abs. 4 EUV), der Zustimmung aller Mitgliedstaaten. Bei Beschlüssen des Rates mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen sowie jenen des Europäischen Rates gilt ohnehin das Einstimmigkeitsprinzip (Art. 15 Abs. 4 EUV). Abweichend hiervon besteht die Möglichkeit einer Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit im Falle der Ernennung des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 Abs. 1 EUV), wenngleich es dem politischen Gewicht und den Gestaltungsmöglichkeiten eines solchen Amtsinhabers eher abträglich sein dürfte, wenn er nicht die Rückendeckung aller 27 Mitgliedstaaten besitzt.

Eine gewisse Öffnung und Abkehr vom Konsenszwang könnte sich aus drei neu aufgenommenen Bestimmungen ergeben, deren Wirksamkeit allerdings in starkem Maße von den beteiligten Akteuren – Hoher Vertreter der Union und/oder Europäischer Rat – bestimmt sein wird: Es obliegt den Staats- und Regierungschefs, nach einer für die GASP neu eingeführten Passerelle-Klausel, die Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen, mit Ausnahme jener im militärischen und verteidigungspolitischen Bereich, auszudehnen (Art. 31 Abs. 3 und 4 EUV). Allerdings bedarf es hierzu einer ausdrücklichen Zustimmung des Europäischen Parlaments (Art. 48 Abs. 7 EUV). Während eine solche aufgrund der traditionell gemeinschaftlich orientierten GASP-Position des Europäischen Parlaments aussichtsreich erscheint, dürfte das ebenfalls erforderliche Einverständnis der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten – der Vertrag von Lissabon eröffnet diesen ein individuelles Einspruchsrecht binnen sechs Monaten nach Übermittlung eines entsprechenden Vorhabens des Europäischen Rates – ein schwierigeres Vorhaben werden oder gar dazu führen, dass das Potenzial der Öffnungsklausel ungenutzt bleibt.

Ähnliches könnte einer weiteren neu eingeführten Bestimmung widerfahren, der zufolge der Rat auf der Basis eines Vorschlags des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik mit qualifizierter Mehrheit über eine Aktion oder einen Standpunkt der

24 Elfriede Regelsberger: Mehr Sichtbarkeit, Kohärenz und Effizienz für die GASP, 2005, S. 326-327.

25 Ersetzt die bisherige Formulierung von „wichtigen“ Gründen. Vgl. Art. 23 Abs. 2 EUV-Nizza.

Union entscheiden kann, wenn dieser Vorschlag des Hohen Vertreters „auf spezielles Ersuchen des Europäischen Rates“ zurückgeht (Art. 31 Abs. 2 EUV). Hiermit wurde zwar im Grundprinzip ein im Europäischen Konvent bereits vielfach unterstützter Vorschlag in den Vertrag von Lissabon aufgenommen, Mehrheitsentscheidungen in der GASP in Analogie zur Funktionsweise des Gemeinschaftsbereiches dann zu ermöglichen, wenn sie auf einer Initiative des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik beruhen. Dieser an sich logische Ansatz wurde aber später im Vorgriff auf Widerstände der Mitgliedstaaten dahingehend immunisiert, dass dem Vorschlag des Hohen Vertreters ein einstimmiges Ersuchen des Europäischen Rates vorausgehen muss, das seinerseits bereits den Handlungsrahmen für weitere Maßnahmen genau vorgibt.

Größere Chancen auf eine Anwendung versprechen hingegen die Modalitäten einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rahmen der neu zu schaffenden Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Art. 42 Abs. 6 und Art. 46 EUV sowie das dem Vertrag von Lissabon beigelegte Protokoll), wenngleich auch hier der Praxistest noch aussteht. Nach allgemeiner Einschätzung wird dem Konzept nicht nur wegweisender Charakter für eine als notwendig erachtete Flexibilisierung in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sondern auch für die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten der Europäischen Union zugeschrieben.²⁶ Aus einer im Vorfeld des Verfassungsvertrages 2003 höchst kontrovers geführten Debatte ist im Vertrag von Lissabon ein Regelwerk übernommen worden, das sowohl für die Einleitung des Verfahrens wie für die Bestätigung beziehungsweise Aussetzung einer Mitgliedschaft Beschlüsse des Rates mit qualifizierter Mehrheit vorsieht, während alle anderen Entscheidungen im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit einstimmig zu treffen sind.

Entsprechend der nach heftigen Kontroversen erst in der Regierungskonferenz 2007 erzielten Einigung über den Zeitplan für die Einführung und die Modalitäten einer doppelten Mehrheit²⁷ kennt der Vertrag von Lissabon für die Mehrheitsbeschlüsse in der GASP zwei Varianten: Im Regelfall gilt ab 1. November 2014 das Erfordernis einer Mehrheit von 72 Prozent der Mitgliedstaaten, die zugleich 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren müssen (Art. 238 Abs. 2 AEUV). Diese höhere Schwelle ist auch – wie im Fall der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit – einzuhalten, wenn nicht alle Mitgliedstaaten an der Beschlussfassung teilnehmen (Art. 238 Abs. 3b AEUV). Lediglich im Fall einer Beauftragung des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik durch den Europäischen Rat (Art. 31 Abs. 2 EUV) sowie bei den im Vertrag ausdrücklich genannten Fällen, wo der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik über ein Vorschlagsrecht verfügt, erlaubt der Vertrag von Lissabon die in Art. 16 EUV und Art. 238 Abs. 3a AEUV definierte niedrigere Schwelle von 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die sich aus mindestens 15 Ländern zusammensetzen und 65 Prozent der Bevölkerung ausmachen muss. Zu dieser kleinen Kategorie gehört – zumindest formal – die Installation des dem Hohen Vertreter zuarbeitenden Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) nach Art. 27 Abs. 3 EUV, wenngleich angesichts der Tragweite eines solchen Beschlusses und der bis heute fortbestehenden Divergenzen über die Struktur des EAD eine Entscheidung per Konsens wahrscheinlicher sein dürfte. Ähnliches könnte für den Beschluss über die Einrichtung eines ‚Anschubfonds‘ gelten, der – finanziert aus Haushaltssmitteln der Mitgliedstaaten – eine schnellere Vorbereitung von EU-Missionen mit militärischem Charakter sicherstellen soll (Art. 41 Abs. 3 EUV), da es sich

26 Diedrichs/Jopp: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, 2005, S. 351-356.

27 Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *integration* 1/2008, S. 3-20.

auch hier um eine Grundsatzentscheidung – Bildung, Finanzierung, Verwaltung und Kontrolle eines neuen Finanzinstrumentes – handelt. Der dritte Fall, wo dem Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik ausdrücklich ein Vorschlagsrecht im Vertrag zuerkannt wird, betrifft die Ernennung von Sonderbeauftragten (Art. 33 EUV). Hier übernimmt der Lissabonner Vertrag die bereits bestehende ‚Kann‘-Formulierung, aber es bleibt fraglich, ob diese auch in Zukunft zum Tragen kommt. Denn es war in der GASP-Praxis alles andere als unüblich, Personalentscheidungen darüber, wer im Namen der Union international auftritt, vorweg bereits konsensual abzustimmen. Für Verfahrensfragen in der GASP gilt wie bisher das Prinzip der Mehrheit der Mitglieder (Art. 31 Abs. 5 EUV).

Institutionelle Neuerungen

Die qualitativ bedeutsamsten, allerdings verglichen mit dem Verfassungsvertrag nicht nur semantisch veränderten,²⁸ Neuerungen des Vertrags von Lissabon setzen dort an, wo die Schwächen der bisherigen institutionellen Vorkehrungen besonders offensichtlich waren. Das betrifft insbesondere die Abkehr von dem für Kontinuität und Sichtbarkeit der GASP abträglichen System der sechsmonatigen Rotation im Vorsitz des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ zugunsten eines einzigen Sprechers und Vorsitzenden in der Person des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 und 27 EUV). Dieser wird zudem in Personalunion als Vizepräsident der Europäischen Kommission über eine deutlich bessere personelle wie finanzielle Mittelausstattung als der bisherige Hohe Vertreter für die GASP verfügen. Durch seinen ‚Doppelhut‘ sind insbesondere ein ‚Mehr‘ an inhaltlicher Geschlossenheit und effizientere Entscheidungsabläufe zu erwarten. Das Verfahren seiner Nominierung für fünf Jahre reflektiert bereits diese doppelte Anbindung, indem der Europäische Rat hierüber – formal – mit qualifizierter Mehrheit, faktisch wohl einstimmig im Rahmen eines umfassenderen Personaltableaus, das es erstmals wohl 2009, im Vorfeld des Inkrafttretens des neuen Vertrags, zu schnüren gilt, entscheidet, bei gleichzeitiger Zustimmung des Präsidenten der Europäischen Kommission (Art. 18 Abs. 1 EUV). Noch ist es zu früh, eine Prognose darüber abzugeben, wer das Rennen letztendlich machen wird.²⁹ Doch klar ist bereits, dass – entgegen der Entscheidung des Europäischen Rates vom Oktober 2004³⁰ – der jetzige Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, nicht mehr als der alleinige oder bevorzugte Kandidat gilt. Hingegen haben sich die EU-27 darauf verständigt, dass am Tag der Ernennung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik die Amtszeit desjenigen Mitglieds der Kommission endet, das die gleiche Staatsangehörigkeit wie der neue Funktionsträger innehat.³¹ Ferner ist bei der Auswahl der Kandidaten – wie im Übrigen auch bei der Besetzung der Ämter für den Präsidenten des Europäischen Rates und

28 Gemeint ist die Umbenennung des Außenministers der Union in den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.

29 Zu den in der Presse immer wieder genannten Kandidaten zählen der französische Landwirtschaftsminister Michel Barnier, der schwedische Außenminister Carl Bildt, der ehemalige italienische Außenminister Massimo D’Alema, der spanische Außenminister Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé, die ehemalige Präsidentin Irlands Mary Robertson, die amtierende Präsidentin Finnlands Tarja Halonen, die Vizekommissionspräsidentin Margot Wallström und der Erweiterungskommissar Olli Rehn sowie die in EU-Fragen ausgewiesene italienische Politikerin Emma Bonino. Vgl. Michael Stabenow: Ahern, Barnier, Blair, Juncker, Rasmussen: Wer sich in Brüssel alles für die neuen Prestigämter der EU ins Gespräch bringen lässt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.01.2008; Nikolas Busse: Neue Ämter, alte Namen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.02.2008; Frankfurter Allgemeine Zeitung: Liberale erheben Anspruch auf hohes EU-Amt, 21.02.2008.

30 Elfriede Regelsberger: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004, S. 239-246.

31 So Art. 5 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen des Vertrags von Lissabon, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 161.

der Kommission – die geographische und demographische Vielfalt der Union „angemessen“ zu berücksichtigen,³² was etwa polnische Regierungskreise und Politiker bereits dazu bewogen hat, über Kandidaten ihres Landes öffentlich nachzudenken.³³

Das Prinzip der von Deutschland und Frankreich vorgeschlagenen Doppelhut-Lösung hatte bereits früh in der Reformdebatte allgemeine Zustimmung gefunden. Seine Ausformulierung fand dann jedoch im zähen Widerstreit intergouvernementaler und gemeinschaftsorientierter Formulierungsvorschläge statt. Diese betrafen vor allem die Frage, inwieweit der Hohe Vertreter als Vizepräsident der Kommission vollständig den für die Arbeitsweise der Kommission geltenden Regelungen unterliegt. Dies wurde dahingehend entschieden, dass ihm ein Sonderstatus eingeräumt wird, der ein Abweichen von diesen Verfahren erlaubt, wenn dadurch seine Verantwortung als Vorsitzender des Rates und seine Leitungsfunktion in GASP und ESVP beeinträchtigt würden – eine im Einzelfall möglicherweise interpretationsfähige und konfliktreiche Bestimmung (Art. 18 Abs. 4 EUV). Ungeklärt blieb zunächst ferner, inwieweit der Hohe Vertreter als Mitglied der Kommission den Regelungen unterliegt, die für einen Misstrauensantrag seitens des Europäischen Parlaments gelten. Auch hier ersannen die Regierungen eine dem Doppelhut-Ansatz entsprechende Zwitterlösung, die den Hohen Vertreter als Mitglied der Kommission verpflichtet, im Falle eines negativen Votums des Europäischen Parlaments als Mitglied des Kollegiums von seinen Funktionen als Vizepräsident zurückzutreten (Art. 17 Abs. 8 EUV). Dies impliziert – zumindest theoretisch – jedoch nicht seine automatische Abberufung als Hoher Vertreter, es sei denn, Europäischer Rat und Präsident der Kommission verständigen sich hierauf gemäß der für die Ernennung gültigen Bestimmungen (Art. 18 Abs. 1 EUV).

Im Vergleich zu dem im Nizza-Vertrag bescheidenen Anforderungsprofil des bisherigen Hohen Vertreters für die GASP ist das seines Nachfolgers beträchtlich: Er erhält parallel zu den Mitgliedstaaten in GASP und ESVP ein umfassendes Initiativrecht (Art. 30 Abs. 1 EUV) anstelle der Kommission, die dieses Recht auf der Basis der Verträge von Maastricht bis Nizza nie richtig zu nutzen verstand. Diese neue Befugnis geht insofern wesentlich weiter als das dem bisherigen Amtsinhaber in der GASP-Praxis mittlerweile zuerkannte Initiativrecht bei der Ernennung von Sonderbeauftragten. Ferner bestätigt der Vertrag von Lissabon faktisch ebenfalls schon bestehende Kontrollfunktionen³⁴ des künftigen Hohen Vertreters der Union bei deren Mandatswahrnehmung (Art. 33 EUV). Als Vorsitzender des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ hat er gleichzeitig wichtige Funktionen bei der inhaltlichen Vorbereitung der Sitzungen (etwa bei der Gestaltung der Tagesordnung), der Diskussionsleitung und der Beschlussfassung einschließlich seiner Rolle als interner Mittler im Falle einer Blockade durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten zu erfüllen. Hierzu gehört auch als eine Art politische Kontrollinstanz seine Mitverantwortung für die Einhaltung der ‚Spielregeln‘ durch die Mitglieder des Rates (Art. 24 Abs. 3 EUV). Während einige Beobachter in dieser Aufgabenkonzentration auch Nachteile für die Position des Hohen Vertreters der Union ausmachen wollen³⁵ – etwa dass seine Motorfunktion bei der inhaltlichen Definition von GASP und ESVP durch seine Pflicht, Konsens zu erzielen und den Interessen

³² So Erklärung Nr. 6 zum Vertrag von Lissabon: Erklärung zu Art. 9b Absätze 5 und 6, Artikel 9d Absätze 6 und 7 und Artikel 9e des Vertrages über die Europäische Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 250.

³³ Vgl. Agence Europe: Poland sets its sights on a key post in future EU, 21.05.2008, S. 6.

³⁴ Ausführlich Regelsberger: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, 2004, S. 82.

³⁵ Vgl. Wolfgang Wessels: Institutionelle Architektur für eine globale (Zivil-)Macht? Die Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im „Verfassungsvertrag“, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 3/2003, S. 400-429; Franziska Bopp/Wolfgang Wessels: The CFSP after the Lisbon Treaty: Constitutional breakthrough or challenges ahead?, Paper im Rahmen des Forschungsprojekts CHALLENGE, Köln 2008.

aller Mitgliedstaaten gerecht zu werden, konterkariert werden könnte – sehen andere darin eine logische und notwendige Bündelung bisher getrennter Zuständigkeiten. Allerdings wird auch dort eingeräumt, dass die Verpflichtungen als Ratsvorsitzender ein erhebliches ‚Mehr‘ an neuen und spezifischen Aufgaben (zum Beispiel extensives Aktenstudium) bedeuten, was Spielräume und Arbeitskapazitäten anderswo, etwa in der Außenvertretung, absorbiern könnte.

Ähnlich reichhaltig wie im Prozess der internen Vorbereitung von GASP-Entscheidungen ist der Aufgabenkatalog des künftigen Hohen Vertreters im Bereich der Implementation von GASP- und ESVP-Beschlüssen, nicht zuletzt im Kontext der neuen Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Art. 46 EUV), bei der Beauftragung einiger Mitgliedstaaten zur Durchführung von zivilen wie militärischen EU-Missionen (Art. 44 Abs. 1 EUV) und der Arbeit der Europäischen Verteidigungsagentur (Art. 45 EUV). Er wird zudem unter Aufsicht des Rates und in Abstimmung mit dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee generell zur zentralen Koordinierungsinstanz für sämtliche zivile und militärische Operationen der Union (Art. 42 Abs. 4 und Art. 43 Abs. 2 EUV), wobei er auch eine maßgebliche Rolle bei dem hierfür neu vorgesehenen Finanzierungsinstrument in Form eines Anschubfonds³⁶ übernehmen soll, der für die Vorbereitung von nicht aus dem Haushalt der Europäischen Union zu deckenden Missionen eingerichtet werden soll (Art. 41 Abs. 3 EUV).

Als weiterer Bestandteil der bisherigen Präsidentschaftsaufgaben hat künftig der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik als wichtigster Gesprächspartner gegenüber dem Europäischen Parlament (Art. 36 EUV) zu fungieren. Im Vergleich zu der bisherigen Berichterstattung durch den Vorsitz – in der Praxis ergänzt um regelmäßige Auftritte Javier Solanas und der Sonderbeauftragten³⁷ – sind die Verpflichtungen leicht ausgeweitet worden, indem der Vertrag von Lissabon vorsieht, dass künftig zweimal (und nicht mehr nur einmal) pro Jahr eine Aussprache über die Fortschritte in GASP und ESVP im Plenum stattfindet.

Schließlich werden an die Ernennung eines für die Dauer von fünf Jahren amtierenden Sprechers der Europäischen Union hohe Erwartungen in Bezug auf einen deutlichen Zugewinn an Sichtbarkeit und Kontinuität in der Außendarstellung geknüpft. Der Vertrag von Lissabon übernimmt auch hier die Formulierungen des Verfassungsvertrags: Art. 27 Abs. 2 EUV spricht von einem allgemeinen Vertretungsrecht des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nach außen, wobei seine Führungsrolle in internationalen Organisationen, bei internationalen Konferenzen und den (zahlreichen) politischen Dialogen der Europäischen Union im Rahmen der GASP³⁸ ausdrücklich genannt werden.

Inwieweit der neue Posten und sein erster Amtsinhaber den genannten Anforderungen gerecht werden können, wird auch maßgeblich von dessen Stellung und Akzeptanz im gesamten EU-Akteursgefüge abhängen. Unmittelbare Konkurrenz dürfte dem künftigen Hohen Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik aus den erweiterten Befugnissen des Europäischen Rates und insbesondere dessen künftigem, für zweieinhalb Jahre von

³⁶ Hierzu sowie zu Fragen der GASP-Finanzierung allgemein: Sven Hölscheidt/Cornelius Brökelmann: Die Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in: Finanzreform 2/2004, S. 23–36; Annegret Bendiek/Hannah Whitney-Steele: Wein predigen und Wasser ausschenken. Die Finanzierung der EU-Außenpolitik, SWP-Aktuell 31/2006.

³⁷ Zur bisherigen Praxis siehe: Europäisches Parlament: Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions: The European and National Levels, Brüssel 2007, S. 13–14.

³⁸ Details hierzu in den Jahresberichten des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP. Zum Beispiel Rat der Europäischen Union: Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP (Buchstabe G Nummer 43 der interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006) – 2007, Ratsdokument 8617/08.

den Staats- und Regierungschefs selbst gewählten Präsidenten erwachsen, dessen Namensgebung während der Regierungskonferenz 2007 im Unterschied zu jener des Außenministers als nicht anstößig betrachtet wurde.

Art. 26 EUV bestätigt die bereits bestehende Funktion des Europäischen Rates als Leitliniengeber und höchste Mittlerinstanz im Falle unüberwindlicher Meinungsverschiedenheiten auf den übrigen GASP-Ebenen, wobei die neuen Bestimmungen dessen Präsidenten eine besondere Verantwortung für den Zusammenhalt und die Konsensfindung übertragen. Dies schließt ein, dass er außerordentliche Sitzungen einberufen kann, wenn eine internationale Entwicklung dies erforderlich macht und um die notwendigen strategischen Ziele für die GASP zu definieren. Ferner vertritt der Vorsitzende des Europäischen Rates – wie bisher auch – die Europäische Union in GASP-Angelegenheiten „auf seiner Ebene“ (Art. 15 Abs. 6 EUV). Lagen Vorbereitung und Implementation dieser Aufgaben der Außenvertretung durch das System der rotierenden Präsidentschaft bisher quasi in einer nationalen Zuständigkeit, so wirft die Neukonstruktion von Hohem Vertreter der Union für die GASP und Präsidenten des Europäischen Rates eine Reihe von Fragen auf – so etwa ob es eines eigenen Mitarbeiterstabes für den Präsidenten des Europäischen Rates für seine Repräsentationsfunktion bedarf oder ob er auf die personellen Ressourcen und auf die Expertise der eigentlichen GASP-Experten im Umfeld des Hohen Vertreters zurückgreifen soll. Presseberichten zufolge³⁹ wird bereits intensiv über die Größe und Ausstattung eines eigenen administrativen Unterbaus für den Europäischen Rat diskutiert, wobei dessen Format letztlich davon bestimmt sein wird, welches Modell – das von Frankreich favorisierte eines Präsidenten der Europäischen Union oder das bescheideneres eines ‚üblichen‘ Vorsitzes⁴⁰ – abschließend im Kreis der 27 Mitgliedstaaten den Vorzug erhält. Präzisierungsbedarf gibt es auch hinsichtlich der Vertragsbestimmung, wonach der Hohe Vertreter an den Arbeiten des Europäischen Rates ‚teilnimmt‘, dessen Vorbereitung allerdings – wie bisher – in der Zuständigkeit des Allgemeinen Rates verbleibt, der seinerseits dem traditionellen Rotationsmodell⁴¹ im Vorsitz folgt. Daraus folgt, dass der Konzertierungsprozess um eine weitere ‚Figur‘ zu ergänzen ist, über deren tatsächliches Profil gegenwärtig ebenfalls laut nachgedacht wird und mit dem für einige offensichtlich nicht hinnehmbaren Umstand in Verbindung gebracht wird, dass die Neuregelungen des Lissabonner Vertrags keinen Raum mehr für die bisherige Führungsrolle des Außenministers und Regierungschefs als Vertreter der Präsidentschaft lassen.⁴²

Um das zugegebene anspruchsvolle Amt des Hohen Vertreters der Union für GASP und ESVP erfolgreich ausüben zu können, bedarf es nicht nur einer entsprechend profilierten Persönlichkeit, sondern auch eines kompetenten Mitarbeiterstabes.⁴³ Der Vertrag von Lissabon (Art. 27 Abs. 3 EUV) übernimmt auch hier frühere Formulierungen zu einem EAD bestehend aus:

39 Vgl. Ferdinando Riccardi: New European treaty application problems that need sorting out, in: Agence Europe, 15.05.2008, S. 3.

40 So etwa der belgische Außenminister Karel de Gucht laut Agence Europe: Belgium wants future permanent president to have limited powers, 11.04.2008, S. 4.

41 In Form sogenannter Dreier-Teampräsidentschaften. Vgl. Erklärung Nr. 9 zum Vertrag von Lissabon: Erklärung zu Artikel 9c Absatz 9 des Vertrages über die Europäische Union betreffend den Beschluss des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsitzes im Rat, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 253.

42 Vgl. Riccardi: New European treaty application problems, 2008; Agence Europe: CFSP/ESDP to be strengthened but much will depend upon the implementation of new treaty and those holding key posts, 13.02.2008, S. 6.

43 Illustrativ für die Frühphase der Debatte: Christopher Hill: A Foreign Minister without a Foreign Ministry – or with too many?, in: CFSP Forum 1/2003, S. 1-2.

- Beamten des Generalsekretariats des Rates, also den bisherigen einschlägigen GASP-Einheiten „Policy Unit“ und „Generaldirektion E“, deren früheres Konkurrenzverhältnis seit einiger Zeit in eine produktive Kooperation und teilweise personelle Verschmelzung von Mitarbeitern mündet;
- Dienststellen der Europäischen Kommission, wobei es unterschiedliche Interpretationen über deren Reichweite gibt, das heißt ob neben den Beamten aus der traditionell für die GASP zuständigen Generaldirektion Außenbeziehungen und den Delegationen der Europäischen Union in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen auch jene der für die Entwicklungszusammenarbeit verantwortlichen Kommissionsmitarbeitern dazu zählen;
- aus Vertretern der nationalen diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten.

Weitere Einzelheiten – etwa zur genaueren Zielsetzung, Größe, personellen wie finanziellen Ausstattung – sind in einem Beschluss des Rates festzulegen, den dieser auf Vorschlag des Hohen Vertreters der Union (theoretisch mit Mehrheit, faktisch wohl einstimmig) nach Zustimmung der Europäischen Kommission und einer Anhörung des Europäischen Parlaments fasst. Ebenso wie bei dem früheren Verfassungsvertrag verständigte sich die Regierungskonferenz 2007 auf eine Erklärung, wonach die Vorarbeiten zum EAD möglichst rasch, das heißt bereits nach Unterzeichnung des Reformvertrages beginnen „sollten“.⁴⁴ Anders als damals scheinen es die Beteiligten allerdings mit der Implementation dieses Schrittes gegenwärtig nicht besonders eilig zu haben. Erste Sondierungen im Nachgang zum Verfassungsvertrag hatten im Zeitraum 2003 bis 2005 höchst unterschiedliche Vorstellungen der Mitgliedstaaten über die Details des EAD zu Tage gebracht.⁴⁵ Ein gemeinsam vom Hohen Vertreter für die GASP und dem Kommissionspräsidenten verfasster Fortschrittsbericht⁴⁶ an den Europäischen Rat vom Juni 2005 bezeichnete den künftigen EAD zwar als ein Konstrukt sui generis, verwies darüber hinaus aber auf eine beträchtliche Meinungsvielfalt etwa in Bezug auf das Aufgabenspektrum der dem Hohen Vertreter ebenfalls unterstehenden und zum EAD gehörenden EU-Delegationen in Drittstaaten oder der Rolle von EAD-Personal im internen GASP-Abstimmungsprozess: Soll dieses künftig etwa in Analogie zur Rolle des Hohen Vertreters der Union im Rat den Vorsitz in den GASP-Arbeitsgruppen übernehmen? Wird den Leitern der EU-Delegationen in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen in Zukunft die Koordinierungsfunktion gegenüber den nationalen Botschaften der EU-Länder bei deren regelmäßigen Treffen obliegen? Aus welchen Haushaltsmitteln wird der EAD finanziert? Nach welchen Kriterien wird der EAD-Stab ausgewählt und rekrutiert? Die Reihe kontroverser Punkte ließe sich noch beliebig fortsetzen und so überrascht es nicht, dass die slowenische Präsidentschaft im Frühjahr 2008 sehr vorsichtig begann, die Debatte mit der Grundsatzfrage wieder zu beleben, ob die 27 überhaupt bereit seien, das bisherige Diskussionsergebnis als Ausgangsbasis anzuerkennen,⁴⁷ bevor man sich erneut Detailfragen zuwendet. Das ‚Nein‘ der irischen Wähler könnte diese neue Dynamik jedoch zum Stillstand bringen.

44 Erklärung Nr. 15 zum Vertrag von Lissabon: Erklärung zu Artikel 13a des Vertrages über die Europäische Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 255.

45 Ausführlich: The European Policy Centre (Hrsg.): The EU Foreign Service: how to build a more effective common Policy, EPC Working Paper 28/2007; Cornelius Adebahr: The First will be the Last: Why the EU Foreign Service will Remain Embryonic for Some Time, in: CFSP Forum 2/2008, S. 5-9.

46 Der Text des Joint Progress Report to the European Council by the General-Secretary/High Representative and the Commission vom 09.06.2005 ist abgedruckt in: European Policy Centre: The EU Foreign Service, 2007, S. 82-90.

47 Vgl. Agence Europe: Slovenian presidency prepares European Council report for June but all decisions required for treaty implementation will probably be taken in second half of 2008, 15.04.2008, S. 4.

Der Beschluss, das System der rotierenden Präsidentschaft in GASP und ESVP durch permanente Strukturen zu ersetzen, hat eine Vielzahl weiterer institutioneller Fragen aufgeworfen, die bis heute nicht abschließend gelöst worden sind. Bereits der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents schwieg sich hierüber aus und die maßgeblich von den deutschen Mitgliedern im Konvent frühzeitig eingebrachte Frage eines oder mehrerer Stellvertreter für einen europäischen Außenminister und jetzigen Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wurde als zu kontroverse Angelegenheit vertagt und den nachfolgenden Regierungskonferenzen überlassen. Doch auch dort verständigte man sich lediglich darauf, dass der Vorsitz im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee durch einen ‚Vertreter‘ des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik wahrgenommen wird.⁴⁸ Nach allgemeinem Verständnis könnte es sich hierbei um einen seiner engsten Mitarbeiter, den Leiter der Generaldirektion E im Generalsekretariat, handeln. Doch der Text der Erklärung enthält weder Details über die Modalitäten der Ernennung eines solchen Stellvertreters noch gibt er Anhaltspunkte über eine Vertretungsregelung für den Fall, dass der Hohe Vertreter der Union nicht im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ anwesend sein kann. Gespannt sein darf man ferner auf die ebenfalls noch ausstehenden Folgebeschlüsse zu Erklärung Nr. 9 der Regierungskonferenz von 2007, die die Frage der Sitzungsleitung auf der Ebene der GASP-Experten regeln werden. Denkt man das Modell eines Hohen Vertreters der Union für die GASP und eines ihm zuarbeitenden EAD weiter, dann müsste logischerweise auch der Vorsitz in den Arbeitsgruppen und die Durchführung der politischen Dialoge diesem Stab übertragen werden. Einigen Regierungen scheint die darin implizierte Machtzentration in ‚Brüssel‘ weiterhin erhebliche Probleme zu bereiten, wenngleich auch dort mehr und mehr anerkannt wird, dass der jetzige Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, und sein Mitarbeiterstab bereits heute ausgezeichnete Arbeit leisten und mit nationalen Ressourcen nur noch in begrenztem Maße GASP-Inhalte maßgeblich mitgestaltet werden können.

Ausblick

Verglichen mit den Reformvorschlägen der neunziger Jahre enthält der Lissabonner Vertrag insbesondere mit der Abkehr vom Rotationsprinzip hin zu permanenteren Strukturen in Form des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und des ihn unterstützenden EAD ein bemerkenswertes Potenzial für die GASP. Der in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen weiter präzisierte Anspruch der Europäischen Union als globaler Akteur und die vor allem mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit neu eingeführten Formen einer Flexibilisierung in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik unterstreichen den Mehrwert der neuen Bestimmungen. Gleichwohl bedarf es gerade in institutioneller und personeller Hinsicht weiterer Entscheidungen, die die Praxistauglichkeit der Reformbeschlüsse nicht aus den Augen verlieren dürfen und von dem Willen aller 27 Regierungen getragen sein sollten, die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zum Kern ihrer Erwägungen zu machen!

48 Erklärung Nr. 9 zum Vertrag von Lissabon.