

Die "neue" Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union: Was hat Lissabon gebracht? Kurzanalyse

Luif, Paul

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Luif, P. (2010). *Die "neue" Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union: Was hat Lissabon gebracht? Kurzanalyse*. (Policy Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58288-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kurzanalyse

Dezember 2010

Die „neue“ Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union: Was hat Lissabon gebracht?

Dr. Paul Luif

- EU nunmehr mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet
- Ausschließliche Kompetenzen der EU festgelegt
- Institutionelle Neuerungen
- GASP/GSVP: neue Handlungsmöglichkeiten im Bereich der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Mit dem Vertrag von Lissabon, in Kraft seit 1. Dezember 2009, basiert die Europäische Union (EU) nun auf zwei Verträgen, dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Daneben besteht weiterhin der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom).

Im Gegensatz zu früher besitzt die EU jetzt *Rechtspersönlichkeit* (Artikel 47 EUV). Damit kann die EU unbestritten auch im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Rechtsgeschäfte mit anderen Staaten, Organisationen und sonstigen (juristischen) Personen abschließen. Dies sollte im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik das Handeln der EU erleichtern.

Bei der Außenpolitik im weiteren Sinn weist der Kompetenzkatalog in den Artikeln 2 bis 6 AEUV die gemeinsame Handelspolitik *ausschließlich* der EU zu (Artikel 3(1e)). Der Regelfall ist die zwischen der EU und den Mitgliedstaaten *geteilte* Kompetenz im Bereich der Außenbeziehungen (darunter explizit Umweltpolitik, Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe).

Für die GASP bestehen jedoch weiter Sonderregeln, die in Kapitel 2 von Titel V EUV niedergelegt sind. Vorangestellt sind diesem Kapitel ein Kapitel über „Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union“. Dazu zählen Grundsätze, nach denen die Union sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene leiten lässt:

Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts. (Artikel 21(1) EUV)

Diese gelten also sowohl als Handlungsanleitungen in der Außenwirtschaftspolitik wie in der Außen- und Sicherheitspolitik im engeren Sinn.

Die *Zuständigkeit* der Union in der GASP erstreckt sich auf „alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann“ (Artikel 24(1) EUV). Gleichzeitig wird im nächsten Absatz festgelegt, dass für die GASP „besondere Bestimmungen und Verfahren“ gelten. Sie wird weiterhin, mit wenigen Ausnahmen, „einstimmig festgelegt und durchgeführt“ (Artikel 24(2) EUV). Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen; damit sind die Bestimmungen des „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ nicht anzuwenden —

Kommission, Europäisches Parlament und der Gerichtshof der Europäischen Union haben kaum oder praktisch keine Funktion in der GASP.

In zwei (rechtlich unverbindlichen) *Erklärungen* zur GASP (Nr. 13 und 14) im Anhang zu EUV und AEUV betonen die Mitgliedstaaten, dass die Regeln dieser beiden Verträge die derzeit bestehenden Zuständigkeiten und Befugnisse der einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug auf die Formulierung und die Durchführung ihrer eigenen Außenpolitik, ihre nationalen diplomatischen Dienste, ihre Beziehungen zu Drittländern und ihre Beteiligung an internationalen Organisationen, einschließlich der Mitgliedschaft eines Mitgliedstaats im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, nicht berühren.

Hat sich bei den Grundlagen der GASP also nicht viel geändert, enthält der Lissabonner Vertrag jedoch wichtige Neuerungen etwa im institutionellen Bereich. So wurde der Posten eines *Präsidenten des Europäischen Rates* geschaffen, mit einer Amtszeit von zweieinhalb Jahren und der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl. Damit wird die Leitung des Europäischen Rates der rotierenden Präsidentschaft entzogen. Der Präsident soll für die Vorbereitung und die Kontinuität der Arbeiten des Europäischen Rates sorgen. Auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft nimmt er auch die Vertretung der Union im Rahmen der GASP wahr. Damit kommt er in zumindest potentielle Konkurrenz zur Hohen Vertreterin (dazu unten). Mit der Wahl des flämischen Christdemokraten Herman Van Rompuy zum ersten Präsidenten hat man sich aber offensichtlich für eine Person entschieden, die ihr Schwergewicht mehr auf die inneren Politiken der EU legt.

Von besonderer Bedeutung für die Weiterentwicklung der GASP ist die Position des *Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik*; diese Bestimmungen gehen über die seit Maastricht (1993) bestehenden Regeln hinaus. Seit 1. Dezember 2009 ist Catherine Ashton (Baroness Ashton of Upholland), eine Labour-Politikerin, die Hohe Vertreterin für fünf Jahre. Sie hat den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ inne, wo sie die rotierende Präsidentschaft ablöst. Ihre Vertreter leiten auch die Sitzungen des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees sowie der GASP-Arbeitsgruppen im Rat. Zusätzlich ist Ashton Kommissarin für Außenbeziehungen und eine der Vizepräsidenten der Europäischen Kommission. Mit diesem „Doppelhut“ soll mehr Kohärenz in der GASP geschaffen werden. Jedenfalls ist die Tätigkeit der Hohen Vertreterin mit hohem Arbeitsaufwand verbunden.

Die Hohe Vertreterin leitet auch den *Europäischen Auswärtigen Dienst* (EAD), der sie in ihrer Arbeit unterstützt. Der EAD, die „EU-Diplomatie“, ersetzt die Delegationen der Kommission in den EU-Drittstaaten. Außenpolitisch relevante Generaldirektionen (bzw. Teile davon) des Generalsekretariats des Rates und der Kommission wurden in den EAD überführt

(insgesamt etwa 1500 Beamte) und ca. 100 neue Dienstposten geschaffen. Zum Personalstand kommen noch entsandte Beamte aus den Mitgliedstaaten. Die Zentrale des EAD ist das Axa/Triangle Gebäude am Rond Point Schuman in Brüssel; in Drittstaaten sind 136 Delegationen der EU lokalisiert.

Der EAD ist eine selbständige bürokratische Einheit mit eigener Haushaltsordnung und eigenem Beamtenstatut. Diesen beiden Regelungen musste das Europäische Parlament zustimmen, das sich dadurch einen gewissen Einfluss auf die GASP gesichert hat, obwohl formell die Aktivitäten der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik nicht der Mitbestimmung des Parlaments unterliegen.

Trotz der Abschaffung der drei „Säulen“ des Maastrichter Vertrages durch den Lissabonner Vertrag gelten, wie schon angedeutet, weiterhin besondere Entscheidungsregeln für die GASP. In gewisser Weise gibt es nun wieder drei „Säulen“ in der EU — nämlich die drei organisatorisch getrennten Bürokrationen des Generalsekretariats des Rates, der Kommission und eben des EAD.

Ende der 1990er Jahre wurde die EU im Rahmen der GASP auch im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik aktiv. Der Vertrag von Lissabon führt neue Elemente für die nun *Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik* (GSVP) ein. So wird etwa eine vertragsrechtliche Basis für die *Europäische Verteidigungsagentur* (EVA) geschaffen, die an sich schon seit 2004 besteht. Die EVA soll in den Bereichen Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung die GSVP stärken. Die Tätigkeit der EVA hat Bedeutung, da die für militärische Zwecke bestimmte Waren nicht den Regeln des EU-Binnenmarktes unterliegen (kein Freihandel, Artikel 346 AEUV).

Für Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weiter gehende Verpflichtungen eingehen, begründet der Vertrag von Lissabon die Möglichkeit einer *Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit* im Rahmen der Union. Über die Einrichtung dieser Zusammenarbeit und die daran teilnehmenden Mitgliedstaaten entscheidet der Rat — als Ausnahme von der generellen Regelung in der GASP — mit qualifizierter Mehrheit. Ein solcher Beschluss wurde aber noch nicht gefasst.

Das außen- und sicherheitspolitische Handeln der EU bedarf als Basis die *Solidarität der Mitgliedstaaten*, auf die hier abschließend eingegangen werden soll. Der Vertrag von Lissabon bezieht sich in zwei Stellen direkt auf das solidarische Handeln in den Außenbeziehungen. So heißt es im Vertrag über die Europäische Union in Artikel 42(7):

(7) Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und

Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen [Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung]. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.

Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.

Jeder EU-Mitgliedstaat ist damit grundsätzlich verpflichtet, einem angegriffenen Mitgliedstaat zu Hilfe zu kommen. Punkt 7 beinhaltet aber eine „asymmetrische“ militärische Beistandsklausel im Bereich der GASP/GSVP. Der zweite Satz des ersten Absatzes bringt nämlich die so genannte „irische Klausel“. Er entbindet mit dem Hinweis auf ihren „besonderen Charakter“ die neutralen Staaten aus der Verpflichtung, angegriffenen Staaten „alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung“ zukommen zu lassen.

Nun wird im zweiten Absatz zusätzlich der Vorrang der kollektiven Verteidigung im Rahmen der NATO angeführt. Dieser Bezug auf die NATO ist für die neutralen Staaten irrelevant, da sie eben keine Mitglieder der NATO sind.

Daher bedeutet Artikel 42(7) EUV, dass im Falle eines militärischen Angriffs auf Österreich etwa für Ungarn die rechtliche Verpflichtung besteht, Österreich alle Hilfe und Unterstützung zukommen zu lassen. Hingegen hat Österreich gegenüber Ungarn, sollte dieses Land militärisch angegriffen werden, keine Rechtspflichten.

Nun wird darauf hingewiesen, dass Artikel 42(7) EUV keine wirkliche Funktion habe; denn es sei undenkbar, dass ein EU-Staat militärisch angegriffen werde. Dazu ist anzumerken, dass niemand die Zukunft vorhersagen und man damit keine Eventualitäten ausschließen kann. Weiters ist der Artikel offensichtlich als Rückfallposition für die europäischen Staaten gedacht, sollte etwa in einer Krisensituation die USA nicht in Europa eingreifen wollen und daher die NATO ihre Funktion der kollektiven Verteidigung nicht erfüllen können.

In Schweden, wo man von militärischer Bündnisfreiheit und nicht mehr von Neutralität spricht, versuchte man dieses Dilemma der militärischen Solidarität zumindest sprachlich zu lösen. So wurde von Regierung und Parlament, auf Grund der Verteidigungspolitischen Vorlage der Regierung im Jahre 2009 festgestellt, dass Schweden keine militärischen Allianzverpflichtungen im Rahmen der EU eingegangen ist, aber doch eine kollektive Verantwortung für die Sicherheit Europas mitträgt. Die Schlussfolgerung daraus lautet in der inoffiziellen englischen Übersetzung:

Sweden will not take a passive stance if another EU Member State or other Nordic country suffers a disaster or an attack. We expect these countries to act in the same way if Sweden is affected. Sweden should therefore have the capability to provide and receive

military support. The objective of military defence is to defend Sweden and promote our security, individually and together with others, within and outside the country.

Etwas versteckt, im Artikel 222 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, gibt es eine zweite, explizite „Solidaritätsklausel“. Sie ist jedoch nicht Teil der GASP, sondern zählt zu den Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union allgemein:

(1) Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist.

Hier handeln also die EU und die Mitgliedstaaten zusammen; die Mitgliedstaaten koordinieren dabei ihr Verhalten. Bei diesen Einsätzen sollte es kaum Probleme für die Neutralität geben.

Jedenfalls bringen die Bestimmungen zur GASP/GSVP neue Handlungsmöglichkeiten für die EU im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Erst die mehrjährige Handlungspraxis auf diesen Gebieten wird erweisen, ob dieses „Angebot“ auch genützt worden ist. Es besteht weiterhin das Gebot der Einstimmigkeit in weiten Teilen der GASP, größere Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten werden die Handlungsfähigkeit der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik erschweren.

Die kleineren EU-Staaten mit ihren eingeschränkten Ressourcen werden natürlich nur in Teilbereichen der GASP wirklich pro-aktiv agieren können. So ist etwa für Österreich der Westbalkan und das Gebiet des Schwarzen Meeres ein relevanter Aktionsraum. Kleinere Staaten bedürfen Partner in der EU, um auf den EU-Entscheidungsprozess substantiell Einfluss auszuüben. Für Österreich werden das auch in Zukunft vorwiegend die EU-Staaten in Mitteleuropa sein.

Univ. Doz. Dr. Paul Luif ist Experte für die Politikbereiche innere Sicherheit und Außenpolitik der Europäischen Union am Österreichischen Institut für Internationale Politik (oiip)

Österreichisches Institut für Internationale Politik – oiip, 1090 Wien, Berggasse 7,
www.oiip.ac.at