

Flexibilität in der Außen- und Sicherheitspolitik

Franco Algieri, Janis Emmanouilidis, Claus Giering

Die mangelnde Einigkeit der Europäer lässt in internationalen Krisen den Ruf nach differenzierter Integration laut werden. Eine Gruppe von willigen und fähigen Staaten soll als Avantgarde voranschreiten und auf diesem Umweg eine gemeinsame europäische Politik ermöglichen. Nicht so in der Irak-Krise, in der sich gegensätzliche Interessen und Strategien der EU-Staaten besonders deutlich manifestieren. Die Aufteilung in unterschiedliche Lager ist offensichtlich, so dass ein differenziertes Vorgehen die Europäische Union in mindestens zwei Gruppen spalten könnte. Allerdings sollte die Irak-Frage nicht zum entscheidenden Testfall einer noch nicht ausgereiften gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erhoben werden. Der Konvent steht vielmehr vor der Aufgabe, einen konstitutionellen Rahmen für die gemeinsame Außenpolitik zu schmieden, der langfristig eine tragfähige EU-Politik gegenüber Nachbarstaaten und -regionen, weltweiten (Handels-)Partnern sowie in internationalen Organisationen ermöglicht. Eine grundsätzliche und einheitliche Position der EU in der Frage über Krieg und Frieden wie im Falle des Irak-Konflikts wird am Ende und nicht am Anfang dieses Einigungsprozesses stehen müssen.

Ein zentraler Erfolgsfaktor einer künftigen europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird die differenzierte Integration sein. Denn ohne das Prinzip der Differenzierung ist die Parallelität von Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union nicht mehr denkbar. Nachdem bereits in der Vergangenheit wichtige Integrationschritte nur von einer begrenzten Zahl an Mitgliedstaaten umgesetzt wurden (Schengen, Sozialpolitik, WWU), wird die Bedeutung von Flexibilität in einer Europäischen Union der 25 und mehr Mitgliedstaaten weiter zunehmen.

Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik muss über Formen der Flexibilität nachgedacht werden, die es den integrationswilligen und -fähigen Mitgliedstaaten ermöglichen, in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie beim Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) voranzuschreiten. Der Konvent wird dabei vor allem zu klären haben, ob das vertragliche Differenzierungsinstrument der *verstärkten Zusammenarbeit* dafür alleine ausreicht. Dieses Instrument wurde durch den Vertrag von Amsterdam eingeführt und mit dem Vertrag von Nizza nochmals überarbeitet (siehe Kasten Seite 5).

Obgleich die *verstärkte Zusammenarbeit* seit dem Inkrafttreten des neuen Unionsvertrages auf die GASP ausgeweitet und von einigen Restriktionen befreit wurde, erscheint ihre Anwendbarkeit weiterhin begrenzt. Eine notwendige erneute Reform des Differenzierungsinstrumentes bedarf jedoch der Klarheit über mögliche und nötige Anwendungsfelder differenzierter Integration im Bereich der GASP/ESVP. Dabei sollte zwischen vier Dimensionen differenzierter Integration unterschieden werden: (1) auf Dauer angelegte Integrationsprojekte; (2) flexible Krisenreaktionsfähigkeit; (3) Differenzierung als Katalysator der Finalität; (4) Einbindung von Nicht-EU-Staaten.

(1) Auf Dauer angelegte Integrationsprojekte

In diese Anwendungskategorie einer *verstärkten Zusammenarbeit* gehören auf Dauer angelegte Projekte, die bisher an der Blockade eines oder mehrerer EU-Mitgliedstaaten scheitern oder sich neu aus dem Integrationsprozess ergeben. Die *verstärkte Zusammenarbeit* kann Blockadehaltungen auflösen und den kooperationswilligen bzw. -fähigen Mitgliedstaaten die nötige Gestaltungsfähigkeit verschaffen. Mögliche Integrationsprojekte dieser Art sind:

- die Zusammenlegung diplomatischer Vertretungen;
- eine langfristige Rüstungskooperation unter einigen EU-Mitgliedstaaten, die weit über eine projektspezifische Rüstungszusammenarbeit (z. B. Eurofighter) hinausgeht, den Ausbau spezifischer operativer Fähigkeiten ermöglicht und den Anforderungen einer gemeinsamen Verteidigungspolitik genügt;
- die gemeinsame Vertretung in internationalen Organisationen.

Die Vertragsgrundlage der *verstärkten Zusammenarbeit* des Nizza-Vertrages müsste allerdings in einigen Punkten reformiert werden, um die Realisierbarkeit derartiger Kooperationsprojekte zu ermöglichen:

- Die Vetomöglichkeit bei einer *verstärkten Zusammenarbeit* in der GASP sollte entfallen. Die Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung könnte beibehalten werden.
- Die *verstärkte Zusammenarbeit* sollte sich nicht auf die Durchführung einzelner gemeinsamer Aktionen oder die Umsetzung gemeinsamer Standpunkte beschränken.
- Die *verstärkte Zusammenarbeit* müsste auch auf die Bereiche mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen anwendbar sein, um schneller handeln zu können und die nichtmilitärischen Fähigkeiten der EU effizienter zu ergänzen.
- Die Anzahl der für eine *verstärkte Zusammenarbeit* notwendigen Mitgliedstaaten sollten nicht zwingend auf mindestens acht festgeschrieben werden, sondern offen gehalten werden, da keine Sachgründe für eine bestimmte Größe sprechen und der Einstieg ohnehin von einer qualifizierten Mehrheit gebilligt werden muss.
- Das Gebot der Kohärenz außenpolitischen Handelns der EU könnte durch eine Aufwertung der Rolle der Kommission erreicht werden. Der Einfluss der

Kommission sollte sich nicht auf die Phase der Initialisierung und Kontrolle einer *verstärkten Zusammenarbeit* beschränken, sondern auch auf die Implementierungsphase ausgedehnt werden.

- Die Zusammenarbeit der kooperationswilligen Staaten sollte sich an den Institutionen, Regeln und Verfahren der Gemeinschaftsmethode orientieren.

(2) Flexible Krisenreaktionsfähigkeit

In konkreten Krisensituationen sollte der Vertrag denjenigen Staaten, die willig und fähig sind, sich aktiv am konkreten Krisenmanagement zu beteiligen, ein höheres Maß an Flexibilität zugestehen. Der Einsatz von Krisenreaktionskräften und -maßnahmen sollte auf der Grundlage der Verträge organisiert werden können, um die Bildung von *ad hoc* Koalitionen außerhalb des Vertragsrahmens zu verhindern. Flexibilität im Fall einer konkreten Krisenkooperation unterscheidet sich allerdings in mehrfacher Hinsicht von einer auf Dauer angelegten *verstärkten Zusammenarbeit*:

- Krisenfälle erfordern eine hohe Reaktionsgeschwindigkeit.
- Der Beschluss über den Einsatz von militärischen Krisenreaktionskräften im Namen der EU sollte einstimmig gefasst werden. Jeder Mitgliedstaat sollte demzufolge über ein entsprechendes Vetorecht verfügen (wobei die *konstruktive Enthaltung* als Instrument bestehen bleiben kann).
- Eine im Namen der EU geführte Krisenreaktion ist nicht auf Dauer angelegt. Jedem Mitgliedstaat muss es unter bestimmten Voraussetzungen – die von Fall zu Fall zu spezifizieren sind – möglich sein, das Krisenreaktionsmanagement im Namen der EU zu kontrollieren und gegebenenfalls auch eine Abstimmung über die Beendigung zu beantragen. Jeder an der Krisenreaktion beteiligte Staat sollte das Recht haben, sich unter Angabe spezifischer Gründe aus dem operativen Handeln zurückzuziehen.

Diese Besonderheiten einer flexiblen EU-Krisenreaktionsfähigkeit werfen die Notwendigkeit auf, für akute Krisenfälle ein spezielles Differenzierungsinstrument zu entwickeln. Dieses muss die bestehenden Verpflichtungen der teilnehmenden Staaten aus anderen Sicherheitsbündnissen berücksichtigen. Ein gesondertes Instrument der flexiblen Krisenkooperation ermöglicht zudem eine einheitliche Umsetzung der *verstärkten Zusammenarbeit* in den anderen Vertragsteilen.

(3) Differenzierung als Katalysator der Finalität

Differenzierung als Katalysator der Finalität kann dazu dienen, die GASP/ESVP im Sinne einer Weiterentwicklung der EU in Richtung einer Politischen Union und einer Verteidigungsunion weit reichend zu vergemeinschaften. Sind nicht alle Mitgliedstaaten einer erweiterten EU bereit, einen derartigen substanziellen Integrationsschritt zu unternehmen, könnte das Prinzip der Differenzierung dazu dienen, die Zusammenarbeit der kooperationswilligen Staaten in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik

zu vertiefen. Differenzierte Integration könnte als eine Art Lernphase für die Zukunft eingesetzt werden und sollte als zeitlich begrenztes Mittel verstanden werden. Bei erfolgreichen Differenzierungsprojekten werden sich weitere Mitgliedstaaten anschließen.

Auf der Grundlage der Vertragsregeln von Nizza eignet sich das Differenzierungsinstrument der *verstärkten Zusammenarbeit* aber nur bedingt als bestimmendes Merkmal einer stetig wachsenden und sich gleichzeitig vertiefenden Union. Obgleich viele Restriktionen der *verstärkten Zusammenarbeit* abgemildert wurden, beschränkt sich die Anwendbarkeit des Differenzierungsinstruments auf die Lösung bereichsspezifischer Blockaden im politischen „Alltag“ einer EU mit 25 und mehr Mitgliedstaaten. Große Integrations sprünge in bestehenden Bereichen oder gar die Erschließung neuer Politikbereiche auf der Grundlage der reformierten Flexibilitätsregeln erscheinen nicht möglich. Das Prinzip der *verstärkten Zusammenarbeit* ist nicht geeignet, einen Gravitationsraum neuer Integrationsqualität zu bilden. Substantielle Integrations sprünge können vielmehr entweder als Konstruktion *sui generis* – ähnlich dem Modell der WWU (gemeinsamer Beschluss, unterschiedliches Tempo) – oder außerhalb der Verträge – ähnlich dem Schengen-Modell – verwirklicht werden. Einschlägige Bereiche wären die Einrichtung eines mit Mehrheit entscheidenden Sicherheitsrates einer Gruppe von Mitgliedstaaten oder der Aufbau einer genuin europäischen Armee als Basis einer europäischen Verteidigungsunion.

(4) Einbindung von Nicht-EU-Mitgliedstaaten unterhalb der Vollmitgliedschaft

Das Prinzip der Differenzierung könnte des weiteren dazu benutzt werden, um Drittstaaten und Beitrittskandidaten, die auf absehbare Zeit keine Vollmitgliedschaft anstreben oder aus politischen beziehungsweise ökonomischen Gründen nicht erreichen können, durch verstärkte Partizipationsmöglichkeiten an bestimmten Gemeinschaftspolitiken vorab zu beteiligen. Hier kann auf die Schengener Abkommen verwiesen werden, in die Norwegen und Island als assoziierte Staaten eingebunden sind. Die Regeln der *verstärkten Zusammenarbeit* sehen auch nach Nizza diese Form einer vorzeitigen Einbindung von Nicht-EU-Staaten nicht vor. Hier sollte der Konvent nachbessern, um der EU neue Formen einer Einbindungsstrategie zu eröffnen, die vor allem mit Blick auf ihre künftige Nachbarschaft schnell an Bedeutung gewinnen können.

Fazit

Die sich überlappende Mitgliederstruktur von EU und NATO, situationsbezogene „coalitions of the willing“, die in Amsterdam aufgenommene „konstruktive Enthaltung“, die Möglichkeit, auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie Folgeentscheidungen über eine qualifizierte Mehrheit zu verabschieden oder auch die Ausdehnung der *verstärkten Zusammenarbeit* auf den zweiten Pfeiler veranschaulichen die Notwendigkeit eines flexiblen Integrationsansatzes in der GASP/ESVP. Nur so können unter

schiedliche Interessenlagen der Mitgliedstaaten, ob sicherheitspolitischer, geostrategischer oder allianzbedingter Natur, berücksichtigt werden. Die Tatsache, dass die bereits im Vertrag verankerten Flexibilitätsinstrumente bisher nicht extensiv genutzt werden, zeigt jedoch, dass die vorhandenen vertraglichen Regelungen und Instrumente nicht ausreichen. Die Weiterentwicklung des Instruments der *verstärkten Zusammenarbeit* sowie die Etablierung zusätzlicher Differenzierungsinstrumente sind daher zentrale Bausteine für kurzfristige wie auch fundamentale Integrationsschritte in der GASP/ESVP. Die Instrumente differenzierter Integration sollen die EU-Mitgliedstaaten nicht auf Dauer spalten, sondern vielmehr nationale Vorbehalte überwinden helfen und den Weg in Richtung einer einheitlichen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorebnen. Denn ohne Differenzierung wird Europa keine einheitliche Weltpolitik aufbauen können.

Die verstärkte Zusammenarbeit nach Nizza

Auf der Vertragsgrundlage von Nizza ergeben sich folgende Regelungen für die *verstärkte Zusammenarbeit* in der GASP:

- Die *verstärkte Zusammenarbeit* wurde auf die Außen- und Sicherheitspolitik ausgedehnt.
- Eine verstärkte Zusammenarbeit in der GASP kann nur die Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder die Umsetzung eines gemeinsamen Standpunktes betreffen (Art. 27b EUV-N).
- Die *verstärkte Zusammenarbeit* ist nicht anwendbar bei Fragen mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen (Art. 27b EUV-N).
- Grundsätzlich gilt, dass die *verstärkte Zusammenarbeit* nur als letztes Mittel angewandt werden soll (Art. 43a, EUV-N).
- Die *verstärkte Zusammenarbeit* muss mindestens acht Mitgliedstaaten umfassen (Art. 43g EUV-N).
- Im Gegensatz zum Gemeinschaftsbereich bleibt die Vorgabe bestehen, dass der Beginn einer *verstärkten Zusammenarbeit* in der GASP bei entgegenstehenden nationalen Interessen nicht möglich ist (de facto Vetorecht) (Art. 27c i.V.m. Art. 23 Abs. 2).
- Bei einer *verstärkten Zusammenarbeit* in der GASP sind die Kommission (Recht auf Stellungnahme) und das Europäische Parlament (Unterrichtung über die Initialisierung einer Zusammenarbeit) schwächer gestellt als bei einer Zusammenarbeit im Gemeinschaftsbereich (Art. 27c EUV-N).