



*Jean - Monnet - Lehrstuhl  
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

## *Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law*

herausgegeben vom  
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht  
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur  
Freie Universität Berlin

Nr. 35

23.08.2005

Christian Meiser:

### **Die außen- und sicherheitspolitischen Kompetenzen der EU nach der Verfassung für Europa**

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



*Dr. Christian Meiser, LL.M., Saarbrücken\**

*Dieser Beitrag erscheint in: Christian Calliess (Hrsg.), Äußere Sicherheit – neue Herausforderungen an eine neue Staatsaufgabe – Wissenschaftliches Kolloquium aus Anlaß des 60. Geburtstages von Prof. Dr. Torsten Stein, Baden-Baden 2005*

## **Die außen- und sicherheitspolitischen Kompetenzen der EU nach der Verfassung für Europa**

### **I. Einführung: Die Bedeutung der GASP für die europäische Integration**

Nach der Ablehnung des „Vertrages über eine Verfassung für Europa“<sup>1</sup> in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden verbleibt die Zukunft des Verfassungswerkes offen. Während nicht wenige politische Beobachter die Verfassung bereits für gescheitert ansehen - weil in ihren Augen gerade das massive „Nein“ der Franzosen eine Wiederauflage des Referendums zur politischen Unmöglichkeit macht - schließen andere ein zweites Votum in Frankreich und den Niederlanden nicht aus. Die Europäische Union verbleibt bei ihrer offiziellen Linie der Fortführung des Ratifizierungsprozesses. Dieses Vorgehen entspricht einer dem Verfassungsvertrag beigefügten Erklärung der Staats- und Regierungschefs, in der diese sich verpflichtet hatten, sich mit der weiteren Lage zu befassen, falls bis Ende 2006 mindestens vier Fünftel der Mitgliedstaaten den Vertrag ratifiziert haben, in einem oder mehreren Staaten jedoch Schwierigkeiten aufgetreten sein sollten.

Das vorläufige Scheitern des Verfassungsprojektes hat die Europäische Union unzweifelhaft bis ins Mark getroffen, dies nicht zuletzt auch deshalb, weil die Verfassung nicht an den Briten oder Dänen gescheitert ist, sondern in zwei Gründungsstaaten, dazu in Frankreich als Mutter- und Kernland der Europäischen Integration. Über innenpolitische Fragen hinaus offenbarte sich in den ablehnenden Volksentscheiden eine neue Euroskepsis, ein tiefes Misstrauen gegenüber der europäischen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, gepaart mit Ängsten und Vorbehalten gegenüber einer sich stetig erweiternden Union, welche sich in den Augen vieler Europagegner im Maß- und Grenzlosen zu verlieren droht. Ein Jahr nach der historischen Ost-Erweiterung als Meilenstein des europäischen Friedens- und Integrationsprozesses befin-

\* Richter (LG Saarbrücken); 1999-2004 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. Torsten Stein.

<sup>1</sup> Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE), in der am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichneten und am 16. Dezember 2004 im Amtsblatt der Europäischen Union (Reihe C Nr. 310) veröffentlichten Fassung.

det sich die Europäische Union in einer tiefen Krise, die ihr kritische Kommentatoren bereits vor den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden vorausgesagt hatten<sup>2</sup>.

Die Fortentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist vor diesem Gesamtkontext möglicherweise nicht das drängendste Problem der Europäischen Union, und dennoch wird man gut daran tun, ihre Bedeutung für den weiteren Weg Europas nicht zu unterschätzen. Einige Kommentatoren betrachten sie bereits als das politische Aktionsfeld, auf dem die Europäische Union entscheidenden Kredit bei ihren Bürgern zurückgewinnen könnte. Die Gemeinsame Außenpolitik könne in der Mitte dieses Jahrzehnts eine ähnliche Dynamik entfalten und frischen Enthusiasmus entfachen wie dereinst *Jaques Delors* Initiative zum Aufbau des europäischen Binnenmarktes, welche den festgefahrenen Integrationsprozess zu Beginn der 1980er Jahre<sup>3</sup> wiederzubeleben wusste und die Union zu den Verträgen von Maastricht und Amsterdam trieb<sup>4</sup>. Vertreter der These des Integrationspotentials der GASP verweisen auf die durchaus beachtlichen Erfolge und Fortentwicklungen der jüngeren und jüngsten Vergangenheit<sup>5</sup>. Unbestritten hat die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam im Herbst 1999 eine erhebliche Dynamik erlangt, die auch nach der Irak-Krise 2002/2003 ungebrochen erscheint<sup>6</sup>.

Die große Symbolkraft dieses Politikbereichs für die Europäische Integration als solche spiegelt sich gerade auch in aktuellen Meinungsumfragen wieder: Während die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union vielfach kritisch betrachtet wird, wird das „Projekt GASP“ mit überraschender Deutlichkeit von der europäischen Bevölkerung unterstützt. In den Umfragen der Meinungsforschungsinstitute, in denen nach der Zustimmung zur europäischen Integration auf den verschiedenen Politikfeldern gefragt wird, steht die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) regelmäßig an erster Stelle. Deutlich kommt hierin der

<sup>2</sup> Vgl. etwa *Helmut Schmidt*, Die Mächte der Zukunft. Gewinner und Verlierer in der Welt von Morgen, 2004, S. 200 ff., 208.

<sup>3</sup> Zu Beginn der 1980er Jahre war das Wort der "Eurosclerosis" in aller Munde, vgl. *Heusgen*, Sicherheit für Europa - Eine gemeinsame Außenpolitik ist heute der Motor der Integration, Die Politische Meinung 2004, S. 33 ff. (33)

<sup>4</sup> *Heusgen*, ebenda.

<sup>5</sup> Zu den Fortschritten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vergleiche ausführlich *Heusgen*, a. a. O., S. 34 ff.: Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam im Herbst 1999 wurden zunächst die institutionellen Voraussetzungen geschaffen, die für eine wirksame GASP erforderlich sind (Einsetzung des Hohen Repräsentanten für die GASP, Aufnahme des sog. Helsinki-Prozesses, Gründung eines europäischen Militärkomitees; Gründung eines europäischen Militärstabes etc.). Seit Ende 2003 betreibt die EU erstmalig konkretes Krisenmanagement, wobei vier Operationen unter Beweis stellen, dass die EU es ernst meint mit der Fortentwicklung der GASP (Polizeioperationen in Bosnien und Mazedonien, militärische Operationen in Mazedonien und im Kongo). Auch im Übrigen ist die außenpolitische Aktion der Union weltweit und es gibt keine bedeutende Entwicklung, mit der sich die GASP nicht befasst. So wurde die EU zum wichtigsten Akteur auf dem Balkan; sie ist als Mitglied des "Quartetts" aktiv engagiert bei der Suche nach Lösungsmöglichkeiten für den Nahost-Konflikt; mit ihren Sonderbeauftragten für Afghanistan, den Nahen Osten, den Südkaukasus, die großen Seen in Afrika sowie schließlich für Bosnien und Mazedonien ist die EU zu einem wichtigen Akteur in den genannten Regionen geworden; weiterhin verstärkt sie mit ihrer neu konzipierten Nachbarschaftspolitik ihren Einsatz in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft im Süden und Osten, um durch eine Stabilisierung dieser Regionen auch zu einer Erhöhung der eigenen Sicherheit beizutragen. Als bedeutendsten Erfolg der Außen- und Sicherheitspolitik der Union der letzten Jahre wird man demgegenüber die Osterweiterung (im Sinne eines integrativen Ansatzes der Friedenssicherungspolitik) anzusehen haben. Vgl. im Übrigen auch *Siegfried Schwarz*, Zur Geschichte einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik, WeltTrends 2004, S. 51 ff.

Wunsch der Unionsbürger nach einem außenpolitisch handlungsfähigen Europa zum Ausdruck<sup>7</sup>. Parallel hierzu wächst auf politischer Ebene die Erkenntnis, dass die großen außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts von den europäischen Nationalstaaten nicht mehr alleine zu bewältigen sind. - Eine Gemeinschaft mit nunmehr über 450 Millionen Einwohnern, so dass allgemeine Credo, kann sich die Abstinenz in den internationalen Angelegenheiten nicht mehr leisten.

In der vom Europäischen Rat in Brüssel im Dezember 2003 verabschiedeten Europäischen Sicherheitsstrategie<sup>8</sup> hat *Javier Solana* insoweit in aller Klarheit zum Ausdruck gebracht, dass den wichtigsten Bedrohungen der Neuzeit - vom Terrorismus und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen über regionale Krisen, scheiternde Staaten bis hin zum organisierten Verbrechen und dem Phänomen der Massenmigration - nur mit gemeineuropäischen Lösungen und darüber hinaus nur in Zusammenarbeit mit den wichtigsten Partnern, insbesondere den Vereinigten Staaten, begegnet werden kann. Die Erkenntnis, dass das isolierte Handeln auch der großen europäischen Nationalstaaten die Sicherheit ihrer Bürger nicht mehr ausreichend zu garantieren vermag, geht insoweit Hand in Hand mit der Erfahrung eines Bedeutungsverlustes der europäischen Einzelstaaten auf weltpolitischer Ebene. Während sich das Zentrum der Weltpolitik zusehends von "Old Europe" wegverlagert, muss man mit *Wolfgang Schäuble* und vielen anderen Kommentatoren zu der Erkenntnis gelangen, „dass wir Europäer weltpolitisch nur noch etwas bewegen können, wenn wir geschlossen auftreten“<sup>9</sup>. Auf Dauer wird Europa nur dann eine Rolle in der Weltpolitik spielen können, wenn es geeint auftritt<sup>10</sup>.

Während einige Kommentatoren vor diesem Hintergrund das Integrationspotential der GASP hervorheben und – zu Recht - gerade in diesem Politikbereich Chancen für die Union erkennen, beurteilen andere die Entwicklung durchaus skeptischer. Weniger als das positive Integrationspotential der GASP betont man die Gefahren für die Integration als solche, welche mit einem Scheitern der europäischen Idee in der Außen- und Sicherheitspolitik verbunden

<sup>6</sup> So auch *Mendon*, From crisis to catharsis: ESDP after Iraq, International Affairs 2004, S.115 ff.

<sup>7</sup> Eine überraschend große Mehrheit der europäischen Bevölkerung begrüsst die Reformbemühungen in der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik: In einer Umfrage aus dem Frühjahr 2003 gaben 67 % der Befragten an, dass sie eine „gemeinsame Außenpolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegenüber Drittstaaten“ unterstützten. 64 % aller Europäer unterstützten die Einrichtung eines europäischen Außenministers und 68 % sogar einen europäischen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Siehe näher Eurobarometer 59, März/April 2003, <http://european-convention.eu.int>.

<sup>8</sup> *Javier Solana*, Ein sicheres Europa in einer sicheren Welt, <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/themen/Europa/solana-papier.html>.

<sup>9</sup> *Schäuble*, Die Europäische Integration voranbringen, F.A.Z. vom 28.01.2005, S. 9.

<sup>10</sup> *Heusgen*, a. a. O. (Fn. 2), S. 33.

sind. In der Tat steht die Historie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in der öffentlichen Wahrnehmung geradezu symbolhaft für das (wiederholte) Scheitern der europäischen Idee in existentiellen Krisensituationen.

Denn das öffentliche Bild der GASP ist – ungeachtet zahlreicher, zum Teil beachtlicher Teilerfolge - wesentlich durch das krasse Versagen der Europäer in zwei internationalen Krisensituationen geprägt: Zunächst das Versagen der Union in der „Stunde Europas“, in Bosnien Herzegowina 1995 und im Kosovo 1999. Schwerer noch als die Tatsache, dass die Europäer sich unfähig zu größeren Kampfeinsätzen zeigten<sup>11</sup>, wog dabei zweifellos das Bild der europäischen Uneinigkeit und der nationalen Interessenvertretung. Die GASP, wie sie im Vertrag von Maastricht definiert war, bot keine hinreichende Struktur zur Integration der verschiedenen nationalen Interessen, und die Nationalstaaten handelten durchweg als solche, nicht für und nicht als Europa. Weder die UNO, noch die EU waren in der Lage, die Kriegsverbrechen im früheren Jugoslawien und etwa das Massaker von Srebrenica zu verhindern. Der Widerspruch zwischen wirtschaftlicher Macht und politischer Ohnmacht Europas, wie er auch 1999 im Kosovo offensichtlich geworden war, wurde 2002/3 in der Irak-Krise schmerzlich in Erinnerung gerufen. Europa war nach innen gespalten, nach außen nicht existent, und dies im unmittelbaren Vorfeld der historischen Erweiterung um 10 neue Mitgliedstaaten und inmitten des Schaffungsprozesses einer Europäischen Verfassung. Zu Recht wird die Irak-Krise als krasse Versagen des supranationalen Potentials der Europäischen Union angesehen<sup>12</sup>. Nicht zuletzt hat der Irak-Krieg 2003 noch einmal eindringlich verdeutlicht, wie konfliktträchtig die „hinkende Macht“ innerhalb der Europäischen Union – das Gefälle zwischen ihrer Rolle als wirtschaftlichem Schwer- und politischem Leichtgewicht – auch intern wirken kann und welches Spaltungspotential hier besteht. Ungeachtet der zahlreichen Erfolgsmeldungen der jüngeren Vergangenheit verbleibt das Bild einer Union, die bisher im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik nicht jene Rolle zu spielen vermochte, die ihrem großen wirtschaftlichen Gewicht und ihrer Leistungskraft entsprechen würde. Zudem - und ggf. noch schwerwiegender - das Bild einer in weltpolitischen Krisensituationen gespaltenen und damit handlungsunfähigen Union.

<sup>11</sup> Ohne massive Unterstützung der USA, so die eindringliche Erfahrung der NATO-Intervention im Kosovo 1999, vermochten die Europäer nicht einmal eine drittklassige Militärmacht niederzuringen – jedenfalls nicht zu einem innenpolitisch vertretbaren Preis. Über 70 % der Kampfeinsätze wurden von amerikanischen Streitkräften geflogen, und darüber hinaus besaßen die Amerikaner viele essentielle Fähigkeiten ganz exklusiv, vgl. etwa *Rühl*, ESVP und die europäische Sicherheit, in: *Meier-Walser* (Hrsg.), *Gemeinsam sicher? – Vision und Realität europäischer Sicherheitspolitik*, 2004, S. 293 ff. (298). Siehe auch *Torsten Stein*, *Welche Lehren sind aus dem Eingriff der NATO im Kosovo zu ziehen?*, *Caflisch/Stein/Tomuschat* (Hrsg.), *Eingriff in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten zum Zwecke des Menschenrechtsschutzes*, 2002, S. 21 ff.

<sup>12</sup> Vgl. *Pelinka*, *Die EU und der Irak-Krieg - Zu den Funktionen und Strukturen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU*, *Die Union* 2003, S. 41 ff. (41).

So wie eine erfolgreiche Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu einem Motor der Integration werden mag, so kann das wiederholte Versagen der Europäer in diesem Bereich erhebliche negative Signalwirkung für das Projekt Europa entfalten. Stellvertretend für viele formuliert *Ralf Dahrendorf* seine Beunruhigung angesichts "dieser enorme Lücke zwischen dem großen Reden über die europäische Einheit und den tatsächlichen Aktionen der Union"<sup>13</sup>. Noch drastischer drückt es Altbundeskanzler *Helmut Schmidt* aus: Alle grandiosen Reden und Proklamationen über eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik hätten sich angesichts der Irak-Krise als "bloßes Geschwätz" erwiesen<sup>14</sup>. Dem entspricht es, dass mittlerweile auch in der öffentlichen Wahrnehmung eine erhebliche Empfindlichkeit entstanden ist, was das mangelnde Handlungspotential der Union in Außenpolitik und internationalem Krisenmanagement anbetrifft. Schließlich wird man sich auch vor dem – vorläufigen - Scheitern der EU-Verfassung fragen müssen, ob man die Folgeschwere des uneinheitlichen Auftretens der Europäer in der Irak-Krise nicht unterschätzt hat. Ungeachtet der Tatsache, dass gerade das negative Referendum in Frankreich maßgeblich auf innenpolitischen Motiven beruhte und im Übrigen insbesondere die (vielfach verkannte) Wirtschaftspolitik der Europäer abgestraft wurde<sup>15</sup>, wird man nicht außer Acht lassen dürfen, dass das europäische Zerwürfnis anlässlich des Irakkrieges die Position der Euroskeptiker nachhaltig gestärkt hat. Die europäische Außen- und Sicherheitspolitik rückt so aufgrund ihrer Symbolkraft mit in das Zentrum der Integrationsdebatte, wobei man sie sowohl als Chance begreifen mag, als auch sich der Gefahren eines erneuten Scheiterns der Union in diesem Politikbereich gewahr sein sollte.

## II. Zwischen Integration und nationalen Interessen – Das grundsätzliche Dilemma der GASP

Vor der Historie und dem wiederholten Scheitern der GASP wird man die immer wiederkehrenden Diskussionen um Gestalt und Inhalt einer europäischen Außenpolitik nicht zuletzt auch als Ausdruck einer grundsätzlichen Unzufriedenheit zu verstehen haben, die sich ihrerseits aus einem Zwiespalt unter den Mitgliedstaaten ergibt: Einerseits streben die Regierungen eine kraftvolle Rolle der Union in der Weltpolitik an, andererseits wollen sie ihre eigenen nationalen Gestaltungsmöglichkeiten nicht an gemeinsame Organe abgeben<sup>16</sup>. Nachdrücklich

<sup>13</sup> *Dahrendorf*, Europa und der Westen, Festvortrag zur Eröffnung des Studienjahres 2003/2004 am Europa-Institut der Universität des Saarlandes vom 20.03.2003, ZEuS 2004, S. 165 ff. (172).

<sup>14</sup> *Helmut Schmidt*, a. a. O. (Fn. 2), S. 208.

<sup>15</sup> wobei insbesondere die sog. „Bolkesteinrichtlinie“ zur Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs Stein des Anstosses war, ohne unmittelbar mit dem Verfassungsvertrag in Zusammenhang zu stehen.

<sup>16</sup> *Diedrichs/Wessels*, Die erweiterte EU als internationaler Akteur. Für eine gemeinschaftsorientierte Flexibilitätsstrategie. Internationale Politik 2003, S. 11 ff. (12).

dokumentiert wird dieses grundlegende Dilemma und der innere Widerspruch einer gemeineuropäischen Außen- und Sicherheitspolitik in der von Tony Blair geprägten Formel der EU als "Supermacht", nicht aber als "Superstaat"<sup>17</sup>.

In der GASP prallen historisch gewachsene nationale Interessen in der Außenpolitik sowie konträre Grundsatzkonzeptionen mit Blick auf die außenpolitische Rolle Europas aufeinander. Während es den Europäern bis heute nicht gelungen ist, sich auf ein weites und ambitioniertes weltpolitisches Rollenverständnis einzustellen, werden weiterhin politische Grabenkämpfe ausgetragen zwischen denjenigen, die an der bisherigen Rolle der EU als primär wirtschaftlich und politisch agierende Regionalmacht festhalten wollen und denjenigen, die mit Blick auf eine globale Rolle auf einen substanziellen Ausbau ihrer militärischen Fähigkeiten drängen<sup>18</sup>. Und während sich die sog. "Integrationisten" dafür aussprechen, die Gemeinschaftsmethode auch auf die GASP, wenn auch unter Berücksichtigung der spezifischen Eigenarten des Politikbereichs, auszudehnen, beharren die „Intergouvernementalisten“ („Souveränisten“) darauf, die Außen- und Sicherheitspolitik als Kernbereich nationalstaatlicher Souveränität im zwischenstaatlichen Bereich zu belassen.<sup>19</sup> Zu dem Verständnis der Außenpolitik als Kernbereich nationalstaatlicher Souveränität tritt dabei die Tatsache, dass die nationale Färbung außenpolitischer Interessen in Europa historisch gewachsen und damit tief verwurzelt ist<sup>20</sup>. *Schrader* merkt vor diesem Hintergrund kritisch an, allzu oft seien in der Vergangenheit die Auseinandersetzungen um die Zukunft der GASP und ESVP in "alten Rollen und vor verstaubten Kulissen ausgetragen worden: Große gegen Kleine, NATO- gegen neutrale und nicht-paktgebundene Staaten, Militärmächte gegen Zivilmächte, Souveränisten gegen Integrationisten usw. usf."<sup>21</sup>. Dass eine gemeineuropäische Außenpolitik nur innerhalb eines Spannungsfeldes besonderer nationaler Interessenlagen möglich ist, bringt der Unionsvertrag selbst zum Ausdruck, etwa wenn er die Sonderstellung der neutralen Mitgliedstaaten berücksichtigt und im gleichen Atemzug auf die NATO-Mitgliedstaaten Bezug nimmt<sup>22</sup>. Hiervor - und vor den dargestellten Grundsatzkonflikten - wird man die Schaffung einer gänzlich einheitlichen - supranationalen - Außenpolitik in Europa derzeit - und jedenfalls mittelfristig - als Utopie

<sup>17</sup> *Diedrichs/Wessels*, ebenda.

<sup>18</sup> Vgl. *Schrader*, Europas Antwort auf Bushs Grand Strategy, *Welt Trends* 2004, S. 37 ff. (45).

<sup>19</sup> *Brok*, Die GASP im Verfassungskonvent, *Die Union* 2003, S. 69 ff (71).

<sup>20</sup> Die besonderen außenpolitischen Interessen der europäischen Nationalstaaten keimen nicht zuletzt auch aus historischen Wurzeln, sei es aus der kolonialen Vergangenheit einiger Mitgliedstaaten, sei es aus den leidvollen Erfahrungen des zweiten Weltkrieges oder den immer noch lebendigen Erinnerungen an Diktaturen oder totalitäre Regime. Hinzu kommen besondere, historisch gewachsene Beziehungen einiger Mitgliedstaaten zu Drittstaaten, etwa das besondere Verhältnis Großbritanniens zu den USA; siehe hierzu *Cremer*, Anmerkungen zur GASP - Eine rechtspolitische Perspektive, *EuGRZ* 2004, S. 587 (590).

<sup>21</sup> Vgl. *Schrader*, a. a. O. (Fn. 18), S. 45.

<sup>22</sup> Vgl. Art. 17 Abs. 1 UAbs. 2 EUV; dazu *Cremer*, a. a. O. (Fn. 20), S. 590. Ebenso wird die besondere Stellung der ständigen vetoberechtigten Mitglieder des UN-Sicherheitsrates (mithin: Frankreichs und Großbritanniens) in Rechnung gestellt, vgl. Art. 19 Abs. 2 UAbs. 2 S. 2 EUV.

ansehen müssen<sup>23</sup>. Zugleich wird verständlich, warum die GASP eines der zentralen und kontroversesten Themen des Verfassungskonvents war, denn in aller Deutlichkeit prallten hier die konträren Grundsatzpositionen aufeinander<sup>24</sup>.

### III. Integration durch Recht? - Die GASP als Herausforderung an die Rechtspolitik

Sind die Schwierigkeiten der zwischenstaatlichen Konsensfindung in der GASP in den unterschiedlichen Grundkonzeptionen, vor allem aber auch in den besonderen, teils konträren nationalen Interessen begründet, so kam und kommt dem Recht - der europäischen Rechtspolitik - die Aufgabe zu, einen institutionellen Rahmen zu schaffen, um die verschiedenen einzelstaatlichen Interessen zu integrieren. Für andere Politikbereiche hat die Erfahrung der europäischen Integration dabei gezeigt, dass die rechtliche und institutionelle Ausgestaltung europäischer Politik in engstem Zusammenhang zu dem Erfolg des Gesamtprojekts steht<sup>25</sup>. Gerade auch Verfahrensfragen waren und sind in der Europäischen Union nie etwas Zufälliges und Beliebiges, sondern sie formen - mehr noch als im Nationalstaat - das Ergebnis mit<sup>26</sup>. In diesem Sinne ist die Entwicklung Europas hin zu einer supranationalen Gemeinschaft maßgeblich durch das Erfolgsmodell einer "*Integration durch Recht*" geprägt worden, wie es sich insbesondere in der umfangreichen Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft und vor allem auch in der dynamischen Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof (als "*Motor der Integration*") ausdrückt<sup>27</sup>. Jedoch hat *Hans-Joachim Cremer* treffend darauf hingewiesen, dass das die Entwicklungslinien der Europäischen Gemeinschaften so maßgeblich prägende Motiv der "*Integration durch Recht*" gerade nicht das Prinzip war, welches bisher die außenpolitische Zusammenarbeit prägte:

<sup>23</sup> *Cremer*, a. a. O. (Fn. 20), S.590.

<sup>24</sup> Siehe ausführlich *Brok*, Die GASP im Verfassungskonvent, Die Union 2003, S. 69 ff (71).

<sup>25</sup> *Thym*, Die neue institutionelle Architektur europäischer Außen- und Sicherheitspolitik, AVR 2004, S. 44 ff. (44).

<sup>26</sup> *Thym*, ebenda.

<sup>27</sup> *Cremer*, a. a. O. (Fn. 20), S.590.

Während die 1970 einsetzende Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) zunächst nur auf politischen Absprachen beruhte und sich im übrigen erst 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte in einem förmlichen Vertrag niederschlug<sup>28</sup> sei nach der Wiedervereinigung Deutschlands durch den Maastrichter Unionsvertrag mit der GASP zwar ein rechtlicher Rahmen für die europäische Außenpolitik geschaffen worden. Auch nach den Modifikationen dieses Rechtsrahmens durch die Verträge von Amsterdam und Nizza könne jedoch von einer "Integration durch Recht" keine Rede sein: Zwar verrechtliche der Unionsvertrag die Pflichten der Mitgliedstaaten, in ihrer Außen- und Sicherheitspolitik aufeinander (und auf die EU) Rücksicht zu nehmen; auch biete er Handlungsinstrumente, deren Gebrauch zu einer Rechtsbindung führt. Jedoch seien diese Rechtsbindungen faktisch nicht mehr als die "Dokumentation einer politischen Einigung", eines Konsenses der Mitgliedstaaten. Da die Mehrheitsbeschlussfassung - auch soweit sie der EU-Vertrag schon jetzt zulasse (vgl. Art. 23 EUV) - faktisch nicht praktiziert werde, bilde das GASP-Recht bisher den politischen Konsens schlicht ab - "zugespitzt: den *jeweiligen, aktuellen* Stand politischer Übereinstimmung"<sup>28</sup>.

Aus rechtspolitischer Sicht wurzelt die Problematik gemeineuropäischer Außenpolitik somit vornehmlich in den institutionellen Strukturen bzw. in dem Rechtsrahmen der Entscheidungsfindungsprozesse (Abstimmungsmodi). Demgegenüber mag es angesichts des öffentlichen Bildes von einer außenpolitisch allenfalls beschränkt handlungsfähigen Union überraschen, dass Europa materiellrechtlich über alle erforderlichen Kompetenzen zu einer erfolgreichen Außenpolitik verfügt. Seit ihrer Gründung durch den Maastrichter Vertrag kann die Union auf das ganze Spektrum außenpolitischer Handlungsinstrumente zurückgreifen, von der Handels-, Umwelt- und Entwicklungspolitik über die Einwanderungs-, Asyl und Visapolitik bis hin zu klassischen diplomatischen Aktivitäten und Militärmissionen<sup>29</sup>. Indes waren die vorhandenen Kompetenzen bislang über die drei Säulen der Union und auf unterschiedliche Funktionsträger verteilt, so dass ein einheitliches Bild "europäischer Außenpolitik" nur schwerlich entstehen konnte, und der Dreiklang der sog. "Troika" in der Außenvertretung trug zu diesem Eindruck weiter bei.

Ziel des Verfassungskonventes musste es daher sein, die verschiedenen Politikbereiche auswärtigen Handelns in ein kohärentes Gesamtkonzept zu überführen und eine einheitliche "europäische Außenpolitik" sichtbar zu machen.

<sup>28</sup> Cremer, a. a. O. (Fn. 20), S. 589.

<sup>29</sup> Thym, a. a. O. (Fn. 25), S. 44.

Im übrigen war es als zentrale Herausforderung an den Verfassungskonvent anzusehen, eine nachhaltige Steigerung der Effizienz europäischer Entscheidungsfindung in der Außenpolitik zu erreichen. Als klassische intergouvernementale Materie ist die GASP bisher nicht dem Gemeinschaftsprinzip unterworfen, sondern vom Einstimmigkeitsprinzip beherrscht. Grundsätzlich hat damit jeder Mitgliedstaat ein Vetorecht, um außenpolitische Maßnahmen der EU zu verhindern. Nach dem geltenden Vertragswerk existierten hiervon nur gewisse potentielle Erleichterungen<sup>30</sup>, von denen jedoch in der Praxis faktisch kein Gebrauch gemacht wurde<sup>31</sup>. Während das Einstimmigkeitsprinzip schon bisher den Integrationsprozess nachhaltig zu behindern wusste (und eine "Integration durch Recht" auf dem Gebiet der Außenpolitik letztlich unmöglich machte), musste mit der Erweiterung der Union auf 25 Mitgliedstaaten nunmehr allen Beteiligten klar sein: Sollte die GASP nicht zur Makulatur verkommen, konnte das Einstimmigkeitsprinzip in dieser Form nicht aufrecht erhalten werden.

#### IV. Die Reform der GASP-Strukturen nach der Europäischen Verfassung

Der Verfassungskonvent hatte sich das ehrgeizige Ziel gesetzt, die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Union zu erweitern. Die Beurteilung des Ergebnisses seiner Arbeit fällt demgegenüber ambivalent aus. Positiv mag man hervorheben wollen, dass die oft beklagte Spaltung Europas während des Irak-Krieges die Verständigung auf ein ambitioniertes Reformpaket nicht verhindert hat. Die Umsetzung des Reformpaketes würde der Union der 25 (und demnächst 27) auf dem Gebiet der Außenpolitik wieder zu mehr Handlungsfähigkeit verhelfen. Jedoch stehen bei den spezifischen Problemfeldern der GASP und ESVP Fortschritte in Einzelbereichen erheblichen Mängel gegenüber<sup>32</sup>.

##### 1. Die Kernlemente des Reformpakets (Überblick)

Grundlage des künftigen Verfassungsvertrages ist die Verschmelzung der bisherigen drei Säulen der Europäischen Union in einer einheitlichen und unbestrittenen Rechtspersönlichkeit. Was die GASP anbetrifft, so ist das herausragende Ergebnis des Konvents die Einrichtung ei-

<sup>30</sup> Wird etwa auf Grundlage des Instruments der sog. *gemeinsamen Strategie* die strategische Ausrichtung europäischer Außenpolitik einstimmig festgelegt, bleibt die Durchführung dem Rat zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung überlassen, vgl. Art. 13 EUV.

<sup>31</sup> Vgl. hierzu instruktiv *Regelsberger*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) – Konstitutionelle Angebote im Praxistest 1993-2003, 2004.

ner vereinheitlichten Struktur der Außenpolitik der Europäischen Union, die einem neu geschaffenen Außenminister der Union untersteht. Erstmals werden dazu die bisher verstreuten Bestimmungen aus dem EUV und EGV zu den Außenbeziehungen der Union in Titel V des Teil III (Politikteil) zusammengeführt, einer vom Europäischen Parlament seit Amsterdam erhobenen Forderung entsprechend. Dem Kapitel zu den Außenbeziehungen werden erstmals Bestimmungen zu den Prinzipien und Zielen vorangestellt (Artt. I-3 Abs. 4, I-40 und III-294 VVE), was sowohl der größeren Transparenz als auch dem Ziel besserer Verständlichkeit für den Bürger dient<sup>33</sup>.

Kernstück der GASP-Reform ist zweifellos die Zusammenführung der konkurrierenden Positionen der derzeitigen Troika europäischer Außenvertretung. Die Posten des Generalsekretärs des Rates und Hohen Vertreters für die GASP (Javier Solana), des Kommissar mit der Zuständigkeit für Außenbeziehungen (Chris Patten) und des jeweiligen Außenministers der Ratspräsidentschaft (die derzeit noch halbjährlich zwischen den Mitgliedstaaten wechselt), werden zusammengeführt und im Posten des Europäischen Außenministers (vgl. Art. I-28 VVE) verschmolzen. Die Abkehr vom System der halbjährlich rotierenden Präsidentschaft und die Einführung eines Außenministers werden einhellig als die wichtigsten Reformvorschläge angesehen<sup>34</sup>. Gerade die Einführung des Amtes des Außenministers soll die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten effizienter gestalten und die Kohärenz der EU-Außenpolitik erhöhen. Hierzu wird der Außenminister mit einem sog. "Doppelhut" ausgestattet: In Personalunion hat er sowohl die Zuständigkeit für die Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Auftrag des Ministerrats (Art. I-28 Abs. 2 VVE) als auch die Position des Vizepräsidenten der Kommission mit dem Verantwortungsbereich der Außenbeziehungen inne (Art. I-28 Abs. 4 VVE). Damit ist er zugleich zwei Gremien - dem Europäischen Rat (als dem Organ der nationalen Interessenvertretung) und der Kommission (als dem "supranationalen" Organ der Union) - unterstellt.

<sup>32</sup> So auch *Brok*, Die GASP im Verfassungskonvent, Die Union 2003, S. 69 ff (80).

<sup>33</sup> *Thym*, a. a. O. (Fn. 25), S. 44.

<sup>34</sup> Vgl. *Klein/Wessels*, Eine Stimme, zwei Hüte - viele Pioniere? Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach dem EU-Konvent, *WeltTrends* 2004, S. 11 ff., 13.

Die "Zwitterstellung" des Außenministers zwischen den Institutionen wird dabei bereits bei der Wahl des jeweiligen Amtsinhabers deutlich werden: Der Außenminister wird mit qualifizierter Mehrheit des Europäischen Rats unter Zustimmung des Präsidenten der Kommission ernannt (Art. I-28 Abs. 1 S. 1 VVE). In Anwendung des gleichen Verfahrens kann der Europäische Rat sein Mandat beenden (Art. I-28 Abs. 1 S. 2 VVE)<sup>35</sup>. Zudem muss sich der Außenminister als Teil des Kommissions-Kollegiums auch dem Votum des Europäischen Parlaments stellen (Art. I-27 Abs. 3 VVE). Was das Kompetenz- und Tätigkeitsprofil des neu geschaffenen Amtes anbetrifft, so obliegt dem Europäischen Außenminister nach dem Verfassungsvertrag die "Leitung" der GASP (Art. I-28 Abs. 2 VVE). Zudem führt er dauerhaft den Vorsitz im Rat "Auswärtige Angelegenheiten" (Art. I-28 Abs. 3, Art. III-296 Abs. 1 VVE), wobei er hier wie seine Kollegen aus den Mitgliedstaaten über ein Vorschlagsrecht (Art. I-28 Abs. 2 S.2, Art. III-296 Abs. 1 VVE) verfügt. Des Weiteren ist er mit der Durchführung von Beschlüssen im Auftrag des Ministerrates betraut (Art. I-28 Abs. 2 S. 2, Art. III-296 Abs. 1 VVE<sup>36</sup>). Er vertritt die Union in internationalen Organisationen und auch auf Konferenzen (Art. III-296 Abs. 2 VVE) und hat dabei u. a. den Standpunkt der Union im UN-Sicherheitsrat vorzutragen. An Stelle von Ratsvorsitz und Kommission soll der Außenminister in Fragen der GASP zum Ansprechpartner für das Europäische Parlament werden (Art. III-304 VVE). Schließlich soll er gemeinsam mit dem Rat das gemeinschaftsfreundliche Verhalten der Mitgliedstaaten und die Durchführung der Europäischen Beschlüsse kontrollieren (Art. III-294 Abs. 2 UAbs. 3 VVE), wobei ihm allerdings bei Regelverstößen eines Mitgliedstaaten kein (dem Art. 211 EGV vergleichbares) Klagerecht zur Verfügung steht<sup>37</sup>. Zur Erfüllung seines umfangreichen Aufgabenspektrums soll sich der Außenminister auf einen "Europäischen Auswärtigen Dienst" (Art. III-296 Abs. 3 VVE) stützen können<sup>38</sup>.

Über die Neuschaffung des Amtes des Europäischen Außenministers hinaus galt die Aufmerksamkeit der politischen Beobachter der Frage nach einer Ausdehnung der Gemeinschaftsmethode auf das Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik. Jedoch belässt es der Verfassungsvertrag zur Enttäuschung der Integrationisten bei dem Grundsatz der einstimmigen

<sup>35</sup> Da hierfür die qualifizierte Mehrheit - einschließlich des Bevölkerungsquorums (Art. I-28 I VVE) erforderlich ist, muss sich der Außenminister somit insbesondere das Wohlwollen der großen Mitgliedstaaten versichern, von denen drei (unter Einbezug Deutschlands) über eine Sperrminorität gegen eine Abwahl verfügen, *Klein/Wessels*, a. a. O. (Fn. 34), S. 14.

<sup>36</sup> wobei er hier in ein Spannungsverhältnis zum Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSL) geraten kann, welches "unbeschadet der Zuständigkeiten des Außenministers die Durchführung der vereinbarten Politik [überwacht]", vgl. Art. III-307 VVE; siehe auch näher *Klein/Wessels*, a. a. O. (Fn. 34), S. 15.

<sup>37</sup> Siehe näher *Klein/Wessels*, ebenda.

Beschlussfassung (Art. III-300 Abs. 1 VVE), der für den Europäischen Rat strikt, dagegen für den Ministerrat mit gewissen Einschränkungen gilt. Mit qualifizierter Mehrheit vermag der Ministerrat nur in Ausnahmefällen zu beschließen (Art. III-300 Abs. 2 VVE), wobei generell gilt, dass derartige Beschlüsse keine Fragen mit militärischem oder verteidigungspolitischen Bezügen zum Gegenstand haben dürfen (Art. III-300 Abs. 4 VVE)<sup>39</sup>. Hinsichtlich aller neu geschaffenen Erleichterungen vom Einstimmigkeitsprinzip gilt freilich zu beachten, dass grundsätzlich ein einstimmiger Akt (des Europäischen Rates oder des Ministerrates) am Anfang der Entscheidungskette steht (vgl. Art. 300 Abs. 2 lit. a-d VVE). Erklärt im Übrigen ein Mitglied des Rates, dass es „aus wesentlichen, von ihm darzulegenden Gründen der nationalen Politik die Absicht hat, eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit über einen Europäischen Beschluss abzulehnen“, so erfolgt keine Abstimmung (vgl. Art. III-300 Abs. 2 UAbs. 2 VVE). Im Ergebnis verbleibt es vor dieser, an den Luxemburger Kompromiss angelehnten Regelung, bei der Problematik des Vetorechts für jeden einzelnen Mitgliedstaat. Denn wenn auch aufgrund der Neuregelungen das qualifizierte Mehrheitsprinzip für alle Folgeentscheidungen des einstimmigen Initialbeschlusses Geltung beansprucht, kann doch ein jeder Staat mit Blick auf wichtige Interessen seiner nationalen Politik wiederum die "Notbremse ziehen" und durch förmliche Erklärung eine Abstimmung von vorneherein verhindern<sup>40</sup>. In diesem Fall verbleibt es dem Ministerrat lediglich, die Frage an den Europäischen Rat zu verweisen, der dann allerdings wiederum einstimmig beschließen muss (Art. III-300 Abs. 2 UAbs. 2 S. 3). Auch vor dem Hintergrund, dass die bereits nach dem bisherigen Vertragswerk geltenden Erleichterungen vom Einstimmigkeitsprinzip in der Praxis kaum Relevanz erlangt haben<sup>41</sup>, wird man den durch die Neuregelung der Verfahrensmechanismen bewirkten Fortschritt als gering zu erachten haben.

## 2. Die GASP-Reform in der Kritik

Die Bewertung der im Verfassungsentwurf enthaltenen Reformvorschläge fällt ambivalent aus. Man wird es dem Konvent nicht absprechen können, dass er trotz -und möglicherweise

<sup>38</sup> Hier arbeiten nach dem Verfassungsvertrag Beamte der einschlägigen Dienststellen des Generalsekretariats des Ministerrats und der Kommission sowie Delegierte der diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten zusammen (Art. III-296 Abs. 3 VVE); eine Integration der Beamten zu einem einheitlichen administrativen Unterbau ist bisher nicht vorgesehen. Siehe auch ausführlich *Thym*, a. a. O. (Fn. 25), S. 58 ff.

<sup>39</sup> Das Prinzip der qualifizierten Mehrheit soll zum einen gelten, wenn der Rat auf Grundlage eines vorhandenen (vom Europäischen Rat gefassten) Europäischen Beschlusses über die strategischen Interessen und Ziele der Union über Aktionen und Standpunkte der Union beschließt. Zum anderen soll die qualifizierte Mehrheit genügen, um Beschlüsse zur Durchführung einer Aktion der Union oder eines Standpunktes der Union zu fassen oder einen Sonderbeauftragten zu ernennen, sowie schließlich für die Beschlussfassung des Ministerrats über eine Aktion oder einen Standpunkt der Union, wenn dem ein - durch spezielles Ersuchen des Europäischen Rates angestoßener - Vorschlag des EU-Außenministers vorausgeht.

<sup>40</sup> *Cremer*, a. a. O. (Fn. 20), S. 588.

wegen - der Irak-Krise ein ambitioniertes Reformpaket verabschiedet hat. Mit der Umsetzung der vorgesehenen Reformschritten würde das bisher uneinheitliche Gesamtbild der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik geglättet, es würden klarere Zuordnungen geschaffen. Das Reformwerk bedeutete, wenn es denn umgesetzt wird, ganz unzweifelhaft einen erheblichen Fortschritt an Kohärenz und Transparenz. Im Übrigen erhofft man sich gerade auch von dem neu geschaffenen Europäischen Außenminister wichtige Impulse und weit reichende Aktivitäten im Sinne der Ziele der Unionspolitik. Die europäische Außenpolitik soll endlich ein Gesicht und die berühmte eine "Telefonnummer" bekommen. Nicht zuletzt soll der Außenminister zu einer Symbol- und Identifikationsfigur für die Unionsbürger werden und so zu der Herausbildung einer europäischen Identität beitragen.

Diesen Fortschritten stehen freilich erhebliche ungelöste Probleme gegenüber, die dem Ziel einer außenpolitisch handlungsfähigen Union widersprechen<sup>42</sup>. So bemängelnd die Kritiker zu Recht, dass der Konvent sich - "abgesehen von den üblichen Wortgirlanden"<sup>43</sup> - weder auf ein gemeinsames außenpolitisches Leitbild noch auf die Formulierung der strategischen Interessen der Union und ihrer Ziele" einigen konnte<sup>44</sup>. Während die im Verfassungsentwurf definierten Ziele der GASP "hehr, aber diffus"<sup>45</sup> erscheinen (vgl. auch Art. 11 EUV; Artt. I-3, I-40 VVE), verbleiben die die GASP prägenden Grundsatz- und Zielkonflikte - wie etwa die Auseinandersetzung zwischen den Anhängern des Zivilmacht- und des Militärmachtkonzepts - ungelöst<sup>46</sup>. Zu den Kritikpunkten, die immer wieder genannt werden, zählt etwa auch, dass eine Ausweitung der Rolle des Europäischen Parlaments versäumt und damit die Chance zu einer Demokratisierung dieses wichtigen Politikbereiches vertan wurde<sup>47</sup>.

Im Zentrum der Kritik steht freilich die prinzipielle Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips. Alleine die generelle Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen hätte die entscheidende Weichenstellung hin zu einer effizienten europäischen Entscheidungsfindung darstellen können, jedoch war - entgegen deutscher Wünsche - in diesem Punkt ein unmittelbarer Fortschritt im Konvent nicht zu erreichen. Erneut war es der in der GASP vorherrschende Dauerkonflikt zwischen Integrationisten und Souveränisten, welcher den "großen Wurf" – die generelle Ausweitung des qualifizierten Mehrheitsprinzips - verhinderte. Wiederum wurde er-

<sup>41</sup> Vgl. hierzu *Regelsberger*, a.a.O. (Fn. 31).

<sup>42</sup> *Brok*, Die GASP im Verfassungskonvent, Die Union 2003, S. 69 ff (81).

<sup>43</sup> *Schrader*, a. a. O. (Fn. 18), S. 45.

<sup>44</sup> *Schrader*, ebenda.

<sup>45</sup> *Cremer*, a. a. O. (Fn. 20), S. 590.

<sup>46</sup> *Schrader*, a. a. O. (Fn. 18), S. 45, 47, mit dem weiteren Hinweis, dass auch die Aussagen der von Javier Solana verfassten "Europäischen Sicherheitsstrategie", die deutlich über den Rahmen des Verfassungsvertrages hinausgehen, es doch letztlich vermeiden, ein Leitbild europäischer Außen- und Sicherheitspolitik zu fixieren.

<sup>47</sup> Das Europäische Parlament soll lediglich "zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik regelmäßig gehört und über ihre Entwicklung auf dem Laufenden gehalten" werden, vgl. Artt. I-40 Abs. 8; I-41 Abs. 8, III-304 Abs. 1, 2 VVE.

sichtlich, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten zwar durchaus ein höheres Gewicht Europas im internationalen System anstreben, hierzu aber nicht bereit sind, eigene Vorrechte einzuschränken oder gar aufzuheben<sup>48</sup>. Insofern war alleine eine Kompromisslösung in Gestalt einer Evolutivklausel durchsetzbar: Dem Europäischen Rat steht es offen, zu einem späteren Zeitpunkt einstimmig im Wege des Europäischen Beschlusses die Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen zu beschließen (vgl. Art. III-300 Abs. 3 VVE, Art. I-40 Abs. 7 VVE).

Vor dem Hintergrund der prinzipiellen Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips in der GASP formulieren *Klein/Wessels* die berechtigte Kritik, die erweiterte Union von 25 (und demnächst mehr) Staaten verfolge zwar das Ziel einer kohärenten Außenpolitik, ohne aber deren Entscheidungsfindung und Instrumente in absehbarer Zeit vergemeinschaften zu wollen. Damit aber berge zugleich das Amt mit der anspruchsvollen Bezeichnung "Außenminister" der Union das hohe Risiko, bereits in einer ersten Test- und Erprobungsphase als "Etikettenschwindel" diskreditiert zu werden<sup>49</sup>. In der Tat erscheint das Einstimmigkeitsprinzip von vorneherein geeignet, die Autorität des Außenministers zu gefährden, bezieht man die immer virulente Gefahr gezielter Blockadepolitik sowie die Möglichkeit "konstitutioneller Veto-Spieler" mit ein<sup>50</sup>. Die Hoffnung, die Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips als das Manko der GASP-Reform könne in der Praxis durch einen starken europäischen Außenminister abgemildert werden, stellt sich vor diesem Hintergrund jedenfalls als relativiert dar.

Wird man ungeachtet dessen die Schaffung des Postens des Europäischen Außenministers als den wesentlichen Fortschritt für die GASP zu erachten haben, so bleibt zugleich klarzustellen, dass Europa weiterhin noch weit von der berühmten "einen Adresse" in der Außenpolitik entfernt ist. Denn nicht alleine wird der europäische Außenminister aufgrund seiner institutionellen Zwitterstellung einen nicht einfachen Spagat zwischen Kommission und Rat - und damit zugleich zwischen 25 Regierungen der Mitgliedstaaten und 25-31 Kommissaren<sup>51</sup> - zu vollziehen haben<sup>52</sup>. Hinzu treten Unklarheiten in der neu geschaffenen institutionellen Struktur der GASP sowie insbesondere in der Kompetenzverteilung. Wenn der Verfassungsentwurf vorsieht, dass der neu geschaffene Präsident des Europäischen Rates auf seiner Ebene die Außenvertretung der EU in Fragen der GASP wahrnehmen kann (Art. I 21), freilich „unbeschadet der Zuständigkeiten des Außenministers der Union“ (Art. I-21 II VVE-E), so wird

<sup>48</sup> *Klein/Wessels*, a. a. O. (Fn. 34), S. 22.

<sup>49</sup> *Klein/Wessels*, a. a. O. (Fn. 34), S. 22.

<sup>50</sup> *Klein/Wessels*, ebenda, unter Verweis auf *Tsebelis*, *Veto Players: How Political Institutions Work*, New York, 2000.

<sup>51</sup> Der britische Politikwissenschaftler *William Wallace* warnt vor Rückschritten in der europäischen Außenpolitik: "(...) a foreign minister caught between an increasingly dysfunctional college of 25 to 31 commissioners and some 25 half-committed governments would put at risk what co-operation has been achieved between Mr. Patten and Mr. Solana", *Financial Times*, 11.11.2003,

<sup>52</sup> Vgl. *Klein/Wessels*, a. a. O. (Fn. 34), S. 17.

man diese Formulierung eher als Beschreibung denn als Lösung des institutionellen (Un-)Gleichgewichts, welches das Zusammenspiel zwischen dem Europäischen Rat und dem Außenminister prägen könnte, zu verstehen haben<sup>53</sup>. Es verbleibt eine Grauzone ungeklärter Zuständigkeiten und die Gefahr der Überlappung bei der Außenvertretung in der GASP. Auch ist es nicht ausgeschlossen, dass der Ratspräsident die Stellung des Außenministers unterminieren könnte. Die Lage verkompliziert sich weiter, wenn man die Stellung des Außenministers als Vizepräsident der Europäischen Kommission mit einbezieht und das Szenario unterstellt, wonach der Kommissionspräsident ebenfalls den Anspruch erhöhe, die Politik der Union nach außen zu vertreten<sup>54</sup>. Damit seien die Grauzonen der neu geschaffenen institutionellen Struktur und der Kompetenzverteilung in der GASP lediglich angedeutet<sup>55</sup>. Es erscheint im Übrigen keinesfalls ausgeschlossen, dass der Außenminister gerade aus der mehrfachen Rollenausführung heraus eine besondere Stärke zu entwickeln vermag. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass sein Einfluss und sein Ansehen - gerade auch vor der Veto-Problematik - ständig von dem Wohlwollen anderer "Mitspieler" abhängig sein wird<sup>56</sup>.

## V. Ausblick

Nach dem vorläufigen Scheitern der Verfassung scheint die Zukunft der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik offener denn je. Die Umsetzung des durch den Verfassungskonvent ausgearbeiteten Reformpakts für die GASP wird man - bei aller berechtigten Kritik - als unverzichtbar und elementar erachten müssen, um eine weitere innere Blockade Europas in der Außenpolitik, wie sie im Jugoslawien-Konflikt und im Irak-Krieg vorherrschend war, für die Zukunft verhindern zu können.

Den entscheidenden Durchbruch hin zu einer einheitlichen und stabilen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik würde freilich selbst das Inkrafttreten der Verfassung für Europa nicht bewirken. Es verbleibt insoweit bei der Erkenntnis, dass eine echte Integration durch Recht, wie sie aus anderen Politikbereichen als Erfolgsmodell bekannt ist, alleine durch die Ausdehnung der Gemeinschaftsmethode auch auf die Außen- und Sicherheitspolitik bewirkt werden könnte. *Wolfgang Schäuble* sieht - stellvertretend für viele - die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen zu Recht als *conditio sine qua non* für die künftige Handlungsfähigkeit der EU in der GASP an:

<sup>53</sup> *Thym*, a. a. O. (Fn. 25), S. 63.

<sup>54</sup> Nach dem Verfassungsvertrag ist nämlich nicht abschließend geklärt, ob der Präsident der Kommission auch hinsichtlich des Außenministers über eine „Leitlinienkompetenz“ verfügt und ob dieser allgemein in die interne Meinungsbildung in der Kommission eingebunden ist, siehe *Thym*, a. a. O. (Fn. 25), S. 64.

<sup>55</sup> Zum ganzen ausführlich *Thym*, a. a. O. (Fn. 25), S. 60-65.

"Die Staats- und Regierungschefs werden sich auf Dauer kaum mehr mit kleinen Schritten und punktuellen Beschlüssen quasi von Regierungskonferenz zu Regierungskonferenz retten können. Sie sollten sich vielmehr vornehmen, die Bürger jetzt auf dieses grundlegende Ordnungsprinzip der zukünftigen Union vorbereiten (...)"<sup>57</sup>.

Nach dem vorläufigen Scheitern der Verfassung scheint man indes von der Einführung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung in der Außen- und Sicherheitspolitik weiter denn je entfernt zu sein, während die in Teilen der Literatur beschworene Supranationalisierung des Politikbereichs gänzlich in den Bereich der politischen Utopie entrückt ist. Ein Befreiungsschlag in Richtung Gemeinschaftsmethode ist insoweit in den nächsten Jahren bei realistischer Betrachtung kaum zu erwarten, zumal der Grundsatzkonflikt zwischen Integrationisten und Souveränisten keinesfalls beigelegt erscheint, im Gegenteil. Insoweit wird man in der Tat zunächst darauf zu hoffen haben, dass die Reformentwürfe des Verfassungskonvents in der ein oder anderen Weise Umsetzung finden werden, um jedenfalls das unbedingte Mindestmaß an Fortschritt in den Entscheidungsfindungsprozessen verwirklichen zu können und einer dauerhaften Lähmung der europäischen Außenpolitik entgegenzuwirken. Berechtigte Hoffnungen knüpfen sich, ungeachtet der dargestellten offenen Fragen, an die Einführung des Amtes des Europäischen Außenministers. Vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklung fragt es sich, ob es nicht ratsam erscheint, diesen wichtigen Reformschritt aus dem festgefahrenen Verfassungsprozess auszuklammern und möglichst rasch, im Wege des Vertragsänderungsverfahrens, vorzeitig in die Tat umzusetzen.

Selbst für den Fall des Inkrafttretens der Verfassung bestünde freilich für Euphorie kein Anlass; auf Dauer betrachtet steht und fällt das Projekt der gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik mit dem Beibehalt des Einstimmigkeitsprinzips oder aber der Einführung der Gemeinschaftsmethode. Die so genannte „Evolutivklausel“ des Konventsentwurfs, wonach es dem Europäischen Rat offen steht, zu einem späteren Zeitpunkt für bestimmte Bereiche einstimmig die Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen zu beschließen (vgl. Art. III-201 III VVE-E), verdeutlicht doch nur erneut das grundlegende Dilemma europäischer Außenpolitik zwischen der Erkenntnis, dass eine kohärente Außenpolitik ohne die Vergemeinschaftung der Entscheidungsfindung auf Dauer nicht mehr möglich erscheint, sowie dem Festhalten der Nationalstaaten an ihren eigenen außen- und sicherheitspolitischen Vorrechten.

<sup>56</sup> Klein/Wessels, a. a. O. (Fn. 34), S. 17, 22.

<sup>57</sup> Schäuble, Die Europäische Integration voranbringen, F.A.Z. vom 28.01.2005, S. 9.

Die „Öffnungs-“ bzw. „Evolutivklausel“ spiegelt damit nicht zuletzt die politischen (Ir-)Realitäten wider, und zugleich verdeutlicht sie, welchen Grenzen die Rechtspolitik und das Recht als solches unterliegen, wenn es darum geht, den hochsensiblen Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik mit Hilfe von Verfahrensregeln und institutionellen Arrangements zu fassen. Solange den Mitgliedstaaten entgegen aller Bekenntnisse der Wille zur Übertragung und gegebenenfalls auch Aufgabe eigener Kompetenzen fehlt, wird in der GASP ein echter Durchbruch schwerlich zu erzielen sein. Welche Bedeutung der Kompromisslösung „Öffnungs-“ bzw. „Evolutivklausel“ im Übrigen - und das Inkrafttreten der Verfassung unterstellt - für die zukünftige Entwicklung zukommen mag, erscheint offen. Optimistische Stimmen äußern sich dahingehend, der Europäische Rat könne auf dieser Basis schrittweise die Gemeinschaftsmethode in die Außenpolitik einführen und sie etwa auf bestimmte Sachfragen wie die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen oder auf bestimmte Drittstaaten und Regionen beziehen, wenn er der Auffassung ist, dass die Union reif für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in diesen Bereichen ist<sup>58</sup>. Demnach, so das positive Szenario, könne in naher Zukunft zunächst das geltende Vertragsrecht ausgeschöpft werden, während sodann mit dem Inkrafttreten des Verfassungsvertrages die neuen Entscheidungsregeln greifen würden, die dann aufgrund der vertraglichen Evolutivklausel zu einem späteren Zeitpunkt weiter ausgebaut werden könnten<sup>59</sup>. Demgegenüber wird man, auch vor dem Hintergrund, dass in der bisherigen Praxis die im Vertragsrecht existierenden Möglichkeiten zur Abweichung vom Einstimmigkeitsprinzip ungenutzt verblieben sind, skeptisch bleiben müssen. Im Übrigen gilt auch für die Evolutivklausel, dass die Möglichkeit, von der Einstimmigkeit auf die qualifizierte Mehrheit überzugehen, abhängig von einem wiederum einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates ist. Von Interesse verbleibt die Frage, ob aktuelle weltpolitische Geschehnisse und akute Krisen- und Gefährdungslagen die 25 (bzw. bald 27) Mitgliedstaaten derart zu einem vermögen, dass sie einstimmig den Übergang zur Mehrheitsentscheidung in dem betreffenden Bereich - etwa in der Terrorismusbekämpfung - beschließen. Hierfür ließe die Evolutivklausel jedenfalls Raum, und insoweit mag man sie als ein innovatives Rechtsinstrument begrüßen, welches vor den festgefahrenen politischen Realitäten (und dem Grundsatzkonflikt zwischen Integrationisten und Souveränisten) ein größtmögliches Maß an Flexibilität und an Spielraum zur Fortentwicklung erhält.

<sup>58</sup> Thym, a. a. O. (Fn. 25), S. 49.

<sup>59</sup> Thym, a. a. O. (Fn. 25), S. 48. Hiernach könne „zunehmend eine einheitliche Denkweise und Meinungsbildung“ entstehen, die als „single mind“ eine europäische Außenpolitik zu tragen vermöge; diese werde sodann vom künftigen Außenminister als „single voice“ gegenüber den Bürgern und der internationalen Gemeinschaft vertreten werden.

Im Übrigen werden, immer auch vor dem Hintergrund, dass eine Ausdehnung der Gemeinschaftsmethode auf den GASP-Bereich zwingend notwendig, aber vor den herrschenden nationalen Vorbehalten schlicht nicht mehrheitsfähig erscheint, im Rahmen der aktuellen Debatte zur Zukunft der europäischen Außenpolitik zahlreiche Beiträge und Vorschläge diskutiert, von denen sich eine Mehrzahl um den Begriff der „Flexibilität“ bzw. der „verstärkten Zusammenarbeit“ bewegt. Hierunter fallen unterschiedliche Konzepte, die sich mit den Begriffen eines „Kerneuropas“, einer „Pioniergruppe“ oder verschiedenen Formen eines „Direktoriums“ verknüpfen<sup>60</sup>. Während das Konzept der Flexibilität bzw. der „verstärkten Zusammenarbeit“ (vgl. Art. 27 b EUV und nunmehr Art. I-44 VVE) der europäischen Integration in bestimmten Bereichen bereits gute Dienste erwiesen hat (man denke etwa an die erfolgreiche Zusammenarbeit der Schengen-Staaten oder die Eurozone, an der nicht alle Mitgliedstaaten der Union teilnehmen), wird man sich im vorliegenden Kontext indes immer die spezifischen Besonderheiten der Außen- und Sicherheitspolitik vor Augen halten müssen. Denn mit dem Konzept der Flexibilität entfernt man sich automatisch von dem eigentlichen Ziel europäischer Außenpolitik, Europa nach außen ein einheitliches Gesicht zu geben. Insofern wendet *Thym* zu Recht ein, das politische Gewicht der EU als einem weltpolitischen Akteur in den Jugendjahren seiner Entwicklung werde nachhaltig geschwächt, wenn in den Augen der Weltöffentlichkeit im Einzelfall differenziert werden müsste, für welche Mitgliedstaaten und Bürger die Union spreche<sup>61</sup>. Selbst eine noch so imposante Teilgruppe von EU-Staaten könnte das Gewicht der Union insgesamt als Akteur der internationalen Politik nicht ersetzen<sup>62</sup>. Der Rückgriff auf das Prinzip der Flexibilität kann daher im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik allenfalls ultima ratio sein (vgl. auch Art. I-44 Abs. 2 VVE), während zuvörderst alle Bemühungen auf die Machbarkeit möglichst umfassender Reformen der GASP-Strukturen – einschließlich der grundlegenden Abstimmungsmodi – gehen müssen<sup>63</sup>. Die öffentliche Diskussion vernachlässigt demgegenüber allzu oft, dass der Rückgriff auf Flexibilität notwendige institutionelle Reformen in der GASP und der ESVP durchaus behindern oder sogar blockieren und zudem die Debatte um stärker integrative Ansätze an den Rand drängen kann. Auch die weiteren Bedenken gegen das Flexibilitätsmodell – etwa dahingehend, dass kleinere Mitgliedstaaten sich ausgegrenzt fühlen könnten und insgesamt eine Zwei-Klassengesellschaft

<sup>60</sup> Vgl. nur *Schäuble/Lahmers*, Überlegungen zur europäischen Politik, Positionspapier der CDU-CSU-Fraktion, 1.10.1994 („Kerneuropa“); *Joschka Fischer*, Vom Staatenbund zur Föderation. - Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration. Rede vom 12.05.2000 an der Humboldt-Universität zu Berlin, abgedr. in: *Marhold* (Hrsg.), Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, 2001, S. 41-54 („Gravitationszentrum“); *Jaques Chirac*, Notre Europe, Rede vor dem deutschen Bundestag in Berlin am 27.06.2000, abgedr. in: *Marhold* (Hrsg.), a. a. O., S. 284-294 („Avantgarde“).

<sup>61</sup> *Thym*, a. a. O. (Fn. 25), S. 53.

<sup>62</sup> *Diedrichs/Wessels*, a. a. O. (Fn. 16), S. 15.

<sup>63</sup> *Diedrichs/Wessels*, ebenda

oder aber ein Gegeneinander unterschiedlicher Gruppierungen in der europäischen Außenpolitik zu entstehen drohte – sind gerade vor den Erfahrungen der Irak-Krise und dem vorläufigen Scheitern der europäischen Verfassung äußerst ernst zu nehmen. Insofern wird man auch die zuweilen vorgebrachte Idee eines Direktoriums bzw. gar eines Europäischen Sicherheitsrates (mit den großen Ländern als permanenten - vetofähigen - Mitgliedern) mit größter Zurückhaltung zu betrachten haben<sup>64</sup>.

Die Kompromisslösungen „Evolutivklausel“ und „flexible Zusammenarbeit“ verdeutlichen zugleich die Schwierigkeiten der Rechtspolitik, das grundsätzliche Dilemma der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik – zwischen dem Wunsch nach einer international handlungsfähigen Union und der notwendigen, aber derzeit nicht mehrheitsfähigen Aufgabe nationaler Handlungsmöglichkeiten – zu überwinden bzw. jedenfalls abzumildern. Solange die Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht bereit sind, für das Ziel einer kohärenten Außenpolitik eigene Vorrechte und Souveränitätsvorbehalte aufzugeben, vermögen auch noch so raffiniert verfasste Verfahrensmechanismen und institutionelle Arrangements<sup>65</sup> die Handlungsfähigkeit der europäischen Außenpolitik nicht dauerhaft herbeizuführen; das Recht und die Rechtspolitik stoßen hier vor den politischen Realitäten – und solange es an dem politischen Willen fehlt - an ihre Grenzen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass die Erweiterung der Union um 10 neue Mitgliedstaaten die GASP auf eine völlig neue Basis gestellt hat und die Konsensfindung in der Außen- und Sicherheitspolitik auf Grundlage des geltenden Vertragswerkes weiter (und erheblich) erschwert worden ist<sup>66</sup>, wird auf Dauer alleine ein deutlicher Kompetenztransfer auf die europäische Ebene, einhergehend mit der Vergemeinschaftung der Entscheidungsfindungsprozesse, die partielle Lähmung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik in internationalen Krisensituationen verhindern können. Insofern wird man auch die Umsetzung des in der europäischen Verfassung enthaltenen Reformpaketes, so wichtig sie für den weiteren Prozess ist, nur als einen weiteren Schritt in Richtung hin zu der Ausdehnung der Gemeinschaftsmethode auf den GASP-Bereich anzusehen haben. Erscheint dieser letzte Schritt gegenwärtig - vor dem vorläufigen Scheitern der Verfassung - auch noch fernliegend, so ist es für die Union umso mehr Gebot der Stunde, die Diskussion um ein qualifiziertes po-

<sup>64</sup> *Diedrichs/Wessels*, ebenda. Ungeachtet der Bedenken gegen Formen der flexiblen Zusammenarbeit in der Außenpolitik zeichnet sich um Bereich der ESVP auf Sicht die Herausbildung einer militärischen Kerngruppe ab. Besonders im Krisenmanagement könnte die Union durch eine ESVP-Avantgarde an Durchsetzungskraft gewinnen, vgl. hierzu und zur sog. „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ im Sinne der Artt. I-41 Abs. 6, III-312 VVE ausführlich: *Klein/Wessels*, a. a. O. (Fn. 34), S. 23; *Schrader*, a. a. O. (Fn. 18), S. 46; *Thym*, a. a. O. (Fn. 25), S. 55 ff. Siehe auch näher zur ESVP *Torsten Stein*, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Realität oder Chimäre?, in: *Reiter* (Hrsg.), *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik* 2002, Band 2, S. 55 ff.; *ders.*, *The Legal Framework of the European Security Policy*, *American Society of International Law, Proceedings of the 89th Annual Meeting* (1995), S. 525 ff.

<sup>65</sup> *Diedrichs/Wessels*, a. a. O. (Fn. 16), S. 14.

litisches Leitbild europäischer Außenpolitik voranzutreiben. Die von *Javier Solana* entworfene Europäische Sicherheitsstrategie<sup>67</sup> gibt hierzu erste verdienstvolle Anhaltspunkte, ohne dass eine endgültige Klärung über das Machtprofil der EU (Zivil- oder Militärmacht), ihre weltpolitische Rolle und die institutionelle Ausgestaltung der außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung auch nur annähernd herbeigeführt wäre<sup>68</sup>. Die Europäische Union sollte insoweit ihre außenpolitischen Ziele durchaus selbstbestimmt – und ggf. auch in Abgrenzung zum transatlantischen Partner – zu formulieren wissen; auf dieser Basis mag sie die vorhandenen Chancen im Bereich der GASP ergreifen und die ihr – schon aufgrund ihrer Größe und ökonomischen Machtstellung - zukommende weltpolitische Verantwortung im Sinne einer kohärenten Außen- und Sicherheitspolitik ausfüllen. Ob eine erfolgreiche GASP auf diesem Wege gar zu einem „Motor“ des – zwischenzeitlich festgefahrenen – Integrationsprozesses zu werden vermag, wird sich in der Zukunft erweisen.

<sup>66</sup> Siehe näher *Klein/Wessels*, a. a. O. (Fn. 34), S. 23 mit dem Hinweis, dass die Staaten aus Mittel- und Osteuropa nicht zuletzt – überwiegend in Anlehnung an die USA – eigene, regionalspezifische Sicherheitsinteressen verfolgen, was tendenziell die Konsensfindung erschweren könne.

<sup>67</sup> *Javier Solana*, Ein sicheres Europa in einer sicheren Welt, <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/themen/Europa/solana-papier.html>.

<sup>68</sup> Siehe ausführlich *Schrader*, a.a.O. (Fn. 18), S. 46 ff., 48.