

Bendiek, Annegret

**Research Report**

## Perspektiven der EU-Außenpolitik: Plädoyer für eine Wiederbelebung des Weimarer Dreiecks

SWP-Aktuell, No. 55/2008

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Bendiek, Annegret (2008) : Perspektiven der EU-Außenpolitik: Plädoyer für eine Wiederbelebung des Weimarer Dreiecks, SWP-Aktuell, No. 55/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254773>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Perspektiven der EU-Außenpolitik

Plädoyer für eine Wiederbelebung des Weimarer Dreiecks

*Annegret Bendiek*

Die Ablehnung des Vertrages von Lissabon durch die Iren eröffnet die Möglichkeit, sich nochmals mit seinen zentralen Gehalten zu befassen. Gerade bei der Gestaltung einer kohärenten europäischen Außen- und Sicherheitspolitik ist dies dringend notwendig. Während die neuen Mitgliedstaaten eher transatlantisch orientiert sind, streben viele alte Mitglieder nach einem von den USA unabhängigeren Europa. In den Beziehungen zu Russland besteht ein Spannungsverhältnis zwischen mittel- und osteuropäischen Sicherheitsinteressen und westeuropäischer Energiepolitik. In der Europäischen Nachbarschaftspolitik stehen politische Projekte wie die von Paris initiierte Mittelmeerunion und die von vielen mittel- und osteuropäischen Staaten unterstützte Erweiterung um zusätzliche osteuropäische Staaten unverbunden nebeneinander.

Der Vertrag von Lissabon bietet für all dies keine wirkliche Lösung. Er sieht keine Mehrheitsentscheidungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) als Regelfall vor. Insbesondere seit der Erweiterung der EU auf 27 Mitgliedstaaten ist ein einstimmiger Beschluss im Rat in heiklen außen- und sicherheitspolitischen Fragen schwieriger geworden. Vor diesem Hintergrund erscheint es notwendig, die außenpolitische Gruppenbildung zu stärken und insbesondere die enge Abstimmung Deutschlands, Polens und Frankreichs im sogenannten Weimarer Dreieck zu revitalisieren.

Für die Gestaltung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik sind Frankreich und Polen von eminenter Bedeutung. Mit beiden Staaten unterhält Deutschland enge nachbarschaftliche Beziehungen und teilt mit ihnen eine historische Erfahrung, die auf die Notwendigkeit einer engen politischen Koordinierung verweist. Eine solche Koordinierung wird gleichwohl dadurch erschwert, dass die außen- und sicherheitspolitischen Orientierungen der drei Staaten nicht immer in Einklang miteinander

stehen: Frankreich ist traditionell auf den Mittelmeerraum konzentriert und versteht sich eher als Opponent der USA denn als ihr enger Verbündeter; wie nachhaltig der französische Präsident seine Initiative verfolgt, Frankreich in die Nato zu reintegrieren, bleibt daher abzuwarten. In seiner Außen- und Sicherheitspolitik bezieht Polen oftmals eine Position, die im direkten Gegensatz zu jener Frankreichs steht, zumal sie sich eng an die Außen- und Sicherheitspolitik der USA bindet. Die bilateralen

Planungen für die Stationierung eines amerikanischen Raketenabwehrsystems in Polen verdeutlichen, dass die außenpolitische Spaltung noch immer virulent ist. Eine Abstimmung im Ministerrat wurde bewusst umgangen, weil ein Konsens im Rahmen der Union nicht abzusehen war. Die französische Initiative mit dem Titel »Barcelona-Prozess: Union für das Mittelmeer« und der polnische Vorschlag einer »Östlichen Partnerschaft« der EU mit der Ukraine und anderen Staaten markieren ebenfalls Unterschiede in den Positionen zur Ausgestaltung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP).

Um die Gefahr einer tiefgreifenden außen- und sicherheitspolitischen Spaltung der EU zu vermeiden, bedarf es einer grundlegenden Reform ihrer außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsstrukturen. Notwendig sind Strukturen, die den europäischen Konsens in außen- und sicherheitspolitischen Fragen bzw. eine gemeinsame außen- und sicherheitspolitische Identität fördern. Vor diesem Hintergrund stellt sich die zentrale Frage, wie die außen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung in der Union künftig leichter ermöglicht werden kann.

### **Harmonisierung trotz Einstimmigkeit**

Der Zwang zur Einstimmigkeit birgt die Gefahr, dass nur der kleinste gemeinsame Nenner zum Zuge kommt. Je mehr Mitgliedstaaten die EU hat, desto kleiner wird dieser Nenner. Wenn die EU sich mittelfristig nicht dazu durchringen kann, als Regelfall Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik zu treffen, müssen neue Wege zu einer Harmonisierung der EU-Außenpolitik erdacht werden.

Die Bildung von Interessengruppen in der EU ist kein neues Phänomen, sie wird auch zukünftig unumgänglich sein. Diese sogenannte Flexibilisierung in der Außen- und Sicherheitspolitik muss allerdings mit großer Vorsicht gehandhabt werden. Wäh-

rend des Irak-Krieges wurde deutlich, dass Uneinigkeit in außen- und sicherheitspolitischen Fragen schnell zu einer allgemeinen Verschlechterung des politischen Klimas führen kann. Schließlich erwarten die Gesellschaften Europas von ihren Regierungen in grundlegenden Fragen wie denen von Krieg und Frieden zu Recht, dass sie Einigkeit zeigen und nicht permanent Sonderwege beschreiten.

Parallel zu einer vorsichtigen Flexibilisierung bedarf es einer Vertiefung institutionalisierter Kooperation. Hierfür bietet sich aus deutscher Perspektive insbesondere das Weimarer Dreieck an. Es steht als Symbol für den französisch-deutsch-polnischen Aussöhnungsprozess und hat das Potential, als gemeinsamer Motor zu fungieren und die europäische Integration voranzutreiben. Das Weimarer Dreieck wurde im August 1991 von Hans-Dietrich Genscher, Roland Dumas und Krzysztof Skubiszewski, den Außenministern Deutschlands, Frankreichs und Polens, ins Leben gerufen und sieht jährliche Konsultationen zu europapolitischen Fragen vor. Die trilaterale Kooperation im Weimarer Dreieck litt in den letzten Jahren daran, dass sowohl in den deutsch-polnischen wie auch in den französisch-polnischen Beziehungen immer wieder Misstöne angeklungen waren. Die polnisch-französischen Unstimmigkeiten in der Frage der Irak-Intervention, der deutsch-polnische Streit über die Vertriebenenfrage und den Vertrag von Lissabon sind nur drei von vielen Beispielen. Mit dem neuen Pragmatismus, der seit dem Regierungswechsel in Warschau bestimmend geworden ist, bietet sich die Gelegenheit, dem Weimarer Dreieck eine zweite Chance zu geben (vgl. SWP-Aktuell 40/2008: *Die Außen- und Sicherheitspolitik Polens unter der Regierung Tusk*, Mai 2008, von Aleksandra Krakiewicz und Piotr Buras).

Entsprechende Bemühungen sind umso nötiger, als sich nach dem ablehnenden irischen Referendum und mehr als zuvor ein »Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten« aufdrängt. Auch haben die Verhandlungen über den Vertrag von Lissabon

gezeigt, dass sich nur wenige Ansätze für eine Erneuerung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik finden lassen. Die Verhandlungen haben ebenfalls gezeigt, dass Großbritannien starke Vorbehalte gegen eine Vertiefung der GASP bzw. der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) hat. In politischen Krisen, wenn die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten weit auseinanderliegen, könnte sich die Zusammenarbeit zwischen Berlin, Paris und Warschau als maßgeblicher Faktor für eine Kompromissfindung in der Union etablieren. Mehrere Gründe sprechen dafür, dass diese drei Länder eine solche Rolle spielen könnten:

Erstens: Deutsch-polnische Animositäten erschweren europapolitische Abstimmungen, wie beispielsweise die Verhandlungen über den EU-Haushalt gezeigt haben. Eine politische Aussöhnung zwischen Deutschland und Polen könnte zu einer Normalisierung europapolitischer Debatten auf Ministerrateebene beitragen. Zweitens gibt es eine Vielzahl wichtiger Themen auf der aktuellen sicherheitspolitischen Agenda, von den Nato-ESVP-Beziehungen bis hin zur Europäischen Nachbarschaftspolitik, für deren Behandlung eine stärkere Kooperation zwischen Deutschland, Polen und Frankreich unerlässlich erscheint. Drittens hat eine trilaterale Abstimmung zwischen Deutschland, Frankreich und Polen stets mehr Gewicht als eine enge bilaterale Absprache zwischen Deutschland und Frankreich oder zwischen Frankreich und Polen. Viertens kann eine enge Abstimmung der drei Staaten dafür sorgen, dass eine für die Handlungsfähigkeit Europas notwendige Flexibilisierung europäischer Außen- und Sicherheitspolitik durch eine innere Kohäsion in Form des Weimarer Dreiecks in einem gewissen Rahmen gehalten und eingebunden werden kann. Außen- und sicherheitspolitische Fragen, die unter den Drei nicht konsensfähig sind, bergen politischen Sprengstoff für den Zusammenhalt der Union. Umgekehrt profitieren sie von einer frühzeitigen trilateralen Abstimmung. Denn dadurch sind sie in der Lage,

ihre jeweiligen nationalen Interessen gezielter im Rahmen der Union zu vertreten, weil sie auf dem Grundkonsens im Rahmen der trilateralen Zusammenarbeit aufbauen können. Die Chance, dass sich Deutschland, Frankreich und Polen in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik durchsetzen, kann damit im Rahmen der Union größer werden.

Umso wichtiger wird es daher sein, auf der rechtlichen Grundlage des Vertrags von Lissabon die Harmonisierung der Außen- und Sicherheitspolitik durch die trilaterale Kooperation Deutschlands, Frankreichs und Polens voranzutreiben. Drei wesentliche Felder der Außenpolitik lassen sich identifizieren, die sich für die Entwicklung einer engeren Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und Polen anbieten: die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (GSVP).

### **Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)**

Die politischen Eliten in Deutschland, Frankreich und Polen wünschen eine Europäisierung der EU-Nachbarstaaten und somit eine starke ENP. Dass die ENP erstmalig vertraglich verankert wurde, zeugt für ein besonderes Interesse der Union an Stabilität in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft. Durch die ENP, die die Beitrittsperspektive explizit ausschließt, verpflichtet sich die Union, besondere Beziehungen zu den betreffenden Ländern zu entwickeln, »um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet.« Die Kommission, die für die ENP zuständig ist, kann spezielle Übereinkünfte mit den ENP-Ländern treffen, die mit gegenseitigen Rechten und Pflichten einhergehen können. Zur Umsetzung der Übereinkünfte finden regelmäßig Konsul-

tationen zwischen der Union und den ENP-Ländern statt.

Unter den EU-Mitgliedstaaten zeigen sich allerdings Divergenzen bei der Setzung geographischer Prioritäten. Während Frankreich den Süden im Blick hat und daher das Konzept der Mittelmeerunion favorisiert, mit der die Euromediterrane Partnerschaft fortentwickelt werden soll, standen für Deutschland in seiner Ratspräsidentschaft die östlichen Nachbarn und die Schwarzmeerinitiative im Vordergrund der politischen Bemühungen. Polen setzt sich sogar dafür ein, östlichen Nachbarstaaten und der Türkei eine konkrete Beitrittsperspektive zu eröffnen. Mit der gemeinsamen Ausrichtung der Schwarzmeerinitiative und der Mittelmeerunion ist zwar ein Mindestmaß an Koordinierung innerhalb der beiden großen regionalen Pfeiler der ENP eingeführt worden – die darauf abzielen mag, der Türkei eine Alternative zum EU-Beitritt anzubieten –, sie wird aber kaum ausreichen, um die divergierenden Interessen der drei Staaten in der ENP zu überbrücken. Wenn die EU in ihrer Außenpolitik glaubwürdig sein will, dann sollten regionale Initiativen einzelner Mitgliedstaaten im Ministerrat frühzeitig abgestimmt werden.

Um nicht zwischen den verschiedenen nationalen Interessen zerrieben zu werden, bedarf die ENP eines kontinuierlichen politischen Dialoges zwischen Frankreich, Polen und Deutschland. Im Vertrag von Lissabon sind keine Meinungsbildungs- und Entscheidungsverfahren bei strittigen Fragen zur Ausgestaltung der ENP vorgesehen. Die deutsch-französischen Verhandlungen über die Gründung einer Mittelmeerunion von Anfang März 2008 haben gezeigt, dass sich außenpolitische Initiativen etwa in der Nachbarschaftspolitik nur dann durchsetzen lassen, wenn sie allen EU-Mitgliedern offenstehen und auf den Konsens Deutschlands, Frankreichs und Polens aufbauen können. Die Entscheidung über die Mittelmeerunion kam am Ende nur zustande, weil Polen seine lange aufrechterhaltene Blockade-Haltung

aufgab. Deutschland hat hier zwischen Frankreich und Polen eine Gemeinschaftsposition vertreten, indem es für die Einbindung der französischen Initiative in den ENP-Rahmen gesorgt hat. Im Gegenzug plant Polen, auf das von Frankreich initiierte Projekt der Mittelmeerunion mit einer entsprechenden Struktur im Osten Europas zu reagieren. Sämtliche Initiativen finden nunmehr institutionell und finanziell unter dem gemeinsamen Dach der ENP statt.

### **Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)**

Die 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« (Art. 24 Abs. 1 EUV). Ihr größtes Manko bleibt auch nach der (noch ausstehenden) Annahme des Vertrags von Lissabon die grundsätzliche Einstimmigkeit in der Beschlussfassung (Art. 31 EUV). Die Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung einzelner Mitgliedstaaten verringert das Problem zwar, hebt es aber nicht auf. EU-Außenpolitik sollte dem Anspruch nachkommen, dass alle EU-Staaten gleichberechtigt an ihr teilnehmen. Der intergouvernementale Charakter der GASP wird durch zwei Erklärungen unterstrichen, die auf britisches Drängen hin auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Juni 2007 verabschiedet wurden und die Autonomie nationaler Außenpolitik bekräftigen (Erklärung 13 und 14). Eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit ist nur in besonderen Fällen möglich und kann von den Mitgliedstaaten aus »wesentlichen Gründen der nationalen Politik« verhindert werden. Wenn sich mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten enthalten, die mindestens ein Drittel der Unionsbevölkerung repräsentieren, kann aber auch mit qualifizierter Mehrheit kein Beschluss erlassen werden.

Für die GASP gelten auch künftig »besondere Bestimmungen und Verfahren«

(Art. 24 Abs. 2 EUV). Der Hohe Vertreter und die Kommission können dem Rat gemeinsame außenpolitische Vorschläge unterbreiten, »wobei der Hohe Vertreter für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Kommission für die anderen Bereiche des auswärtigen Handelns zuständig ist« (Art. 22 Abs. 2 EUV). Der Hohe Vertreter wird den Vorsitz in der neuen Ratsformation für Auswärtige Angelegenheiten ausüben und gleichzeitig als Vizepräsident der Kommission fungieren (»Doppelhut«). Die Kommission erhält keine Befugnisse in der GASP, die sie dazu ermächtigen, selbständig Beschlüsse einzuleiten. Auch die außenpolitische Rolle des Europäischen Parlaments bleibt begrenzt.

Einen wichtigen Fortschritt stellt die sogenannte Passerelle-Klausel dar. Sie erlaubt es, für bestehende Bereiche der GASP, die an sich der Einstimmigkeit unterliegen, nach einem einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates Mehrheitsentscheidung zuzulassen. Dies gilt aber nicht für die Militär- und Verteidigungspolitik. Mit der Passerelle-Klausel kann eine politikfeldspezifische Flexibilisierung in der Außenpolitik erreicht werden, bei der unterschiedliche Allianzen und historisch gewachsene Einflussmöglichkeiten zum Zuge kommen könnten. Eine gemeinsame Energieaußenpolitik ließe sich beispielsweise im Rahmen einer engen Kooperation zwischen Deutschland, Frankreich und Polen gestalten.

Ein weiteres Instrument zur Flexibilisierung der GASP bietet das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit. Dieses Verfahren kann erst nach einem einstimmigen Beschluss des Rates und nach Konsultation des Hohen Vertreters und der Kommission eingeleitet werden (Art. 329 AEUV). Die verstärkte Zusammenarbeit bietet sich insbesondere für das Konfliktmanagement an. Das Verfahren ist bisher nicht angewandt worden, da die politische Furcht vor einer inneren Spaltung Europas noch zu groß war. Und es gilt auch weiterhin, dass europäische Handlungsfähigkeit nicht um

den Preis einer Spaltung der EU erkaufte werden darf. Die Durchsetzung der verstärkten Zusammenarbeit setzt daher zumindest einen politischen Konsens zwischen Deutschland, Frankreich und Polen voraus.

### **Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)**

Seit Beginn der trilateralen Zusammenarbeit im Rahmen des Weimarer Dreiecks war die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik einer der Schwerpunkte. Gemeinsame Militärmanöver, Expertentreffen und ein jährliches politisch-militärisches Seminar wurden als vertrauensbildende Maßnahmen abgehalten. Die drei Staaten sind weiterhin gewillt, als sicherheitspolitischer Motor zu wirken, um die ESVP/GSVP voranzutreiben. Hierzu dienen regelmäßige Treffen auf der Ebene der Verteidigungsminister, der Militärpolitischen Direktoren und der ranghöchsten Militärs. Im Laufe des Jahres 2008 will sich Polen auch am Eurocorps beteiligen, an dem bislang neben Deutschland und Frankreich auch Belgien, Luxemburg und Spanien teilgenommen haben. Ab 2013 soll sogar eine gemeinsame militärische Kampfeinheit (Battlegroup) deutscher, französischer und polnischer Soldaten einsatzfähig sein. Der Vertrag von Lissabon sieht vor, dass der Rat eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit der Durchführung einer Mission beauftragen (Art. 44 EUV) kann. Die politischen Rahmenbedingungen werden jeweils vom Rat im Konsens und die technischen Details der Missionsführung durch die teilnehmenden Mitgliedstaaten festgelegt.

Grundsätzlich bleibt die GSVP mit dem Vertrag von Lissabon integraler Bestandteil der GASP. Das Aufgabenspektrum umfasst den Einsatz ziviler und militärischer Mittel zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Gemeinschaft (Art. 42 Abs. 1 EUV) und nach wie vor die sogenannten Petersberg-Aufgaben, die von humanitären bis hin zu friedensschaffenden Kampfeinsätzen reichen.

Hinzu kommen gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen und die militärische Beratung bzw. Unterstützung. Die Bekämpfung des Terrorismus wird indirekt als Kooperationsfeld der GSVP genannt. Die Missionen können auch zur Bekämpfung des Terrorismus beitragen oder Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus unterstützen. Wie in der GASP werden die Beschlüsse zur GSVP einstimmig vom Rat getroffen. Der künftige Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik hat lediglich das Recht, Operationen vorzuschlagen, und kann auch nur gemeinsam mit der Kommission den Rückgriff auf deren Instrumente vorschlagen (Art. 42 Abs. 4 EUV).

Einen besonderen Problemfall bei der Weiterentwicklung der GSVP stellen die Finanzen dar. Die gemeinsamen Kosten für militärische EU-Operationen werden nach dem sogenannten Athena-Verfahren von den Mitgliedstaaten getragen, das heißt ohne Mitsprache des Europäischen Parlaments. Die Finanzierung der GSVP steht damit außerhalb des vertraglichen Rahmens der Union. Für die Kohärenz der GSVP stellt dies insofern ein Problem dar, als die politische und die finanzielle Dimension der GSVP entkoppelt werden. Wo aber politische Entscheidungen einstimmig und die zu ihrer Umsetzung notwendigen finanziellen Entscheidungen unilateral gefällt werden, da dürfte eine willkürliche Implementierung gemeinsamer Politiken der zu erwartende Normalfall sein. Im Unterschied zu Deutschland stehen Polen und Frankreich einer gemeinsamen Finanzierung der GSVP positiv gegenüber.

Einen wichtigen Schritt in Richtung Vertiefung der EU-Sicherheitspolitik stellt die neu eingeführte Beistandsklausel dar (Art. 42 Abs. 7 EUV). Ihr zufolge »schulden« sich die Mitgliedstaaten »alle in ihrer Macht stehende Hilfe«, falls das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates Ziel eines bewaffneten Angriffs wird. Hiermit könnten Staaten wie Polen mittel- bis langfristig eine Sicherheitsgarantie gegeben und die zumindest perspektivisch wahrgenommene Notwendigkeit einer engen Anbindung an die USA

abgeschwächt werden. Auch wenn die kollektive Verteidigung der Nato davon unberührt bleibt, deutet sich hier erstmalig ein Verständnis der Union als Verteidigungsbündnis an. Neben der Beistandsklausel findet sich in Artikel 222 AEUV auch die Solidaritätsklausel, die allerdings kein Bestandteil der GSVP ist. Sie ermöglicht – im Falle eines terroristischen Angriffs, einer Naturkatastrophe oder anderer von Menschen verursachten Katastrophen – den Einsatz aller der Union zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der militärischen Kräfte.

Als Mittel zur Vertiefung der sicherheitspolitischen Kooperation ist die durch den Vertrag von Lissabon eingeführte strukturierte Zusammenarbeit hervorzuheben (Art. 46 EUV und Protokoll über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit). Das generelle Ziel dieser Form von Zusammenarbeit ist es, solchen Mitgliedstaaten, die zu besonderen Anstrengungen bei der Entwicklung europäischer militärischer Fähigkeiten bereit und in der Lage sind, ein Forum für eine engere Zusammenarbeit zu bieten. Sobald diese Gruppe durch einen Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit etabliert ist, können ihre Mitglieder autonom über Maßnahmen entscheiden. Vermag ein Mitglied die Kriterien nicht mehr zu erfüllen, kann es durch den Rat ausgeschlossen werden. Um die Entwicklung europäischer militärischer Fähigkeiten voranzubringen, sind die neuen Regelungen des Lissabonner Vertrages zur GSVP geeignet, die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und Polen zu intensivieren. Mit der Einführung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit wird wesentlichen politischen Forderungen Frankreichs und Polens nach einer Vertiefung der Sicherheitspolitik in einer Weise entsprochen, die gleichzeitig den europäischen Zusammenhalt stärken kann.

## Schlussfolgerungen

1. Die Europäische Union ist dann handlungsfähig, wenn sie sich in zentralen außen- und sicherheitspolitischen Fragen auf einen Konsens ihrer Mitgliedstaaten stützen kann. Lässt sich in der Union kein Konsens erzielen, dann muss die Anzahl der Vetospieler in der Außen- und Sicherheitspolitik reduziert werden. Solange aber Mehrheitsentscheidungen als Regelfall in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nicht durchzusetzen sind, gibt es keine grundsätzliche Alternative zu einer Gruppenbildung in der GASP/GSVP.

2. Konsensfindung im Rahmen des Weimarer Dreiecks kann die innere Kohäsion der Union in außen- und sicherheitspolitischen Fragen stärken und die transatlantische Komponente in der EU-Außenpolitik abschwächen. Die EU muss dazu aber nicht als Gegenmodell zu den USA aufgebaut werden. Ohne eine funktionsfähige GSVP kann es jedenfalls keine glaubwürdige GASP und keine außenpolitische Kohäsion in der EU geben. Einzig eine außen- und sicherheitspolitisch handlungsfähige Union wird einzelnen Mitgliedstaaten Sicherheitsgarantien bieten können, die ihnen die Möglichkeit eröffnen, ihre übermäßige transatlantische Orientierung EU-kompatibel zu relativieren.

3. Die Beistands- und Solidaritätsklausel in der GSVP sowie die Passerelle-Klausel und die verstärkte Zusammenarbeit in der GASP sind wichtige Signale an die Mitgliedstaaten, ihre Außen- und Sicherheitspolitik innerhalb von Interessengruppen zu koordinieren. In der Gefahrenabwehr und beim Katastrophenschutz wäre Deutschland ohnehin auf eine enge Zusammenarbeit mit seinen direkten Nachbarn, aber auch auf den außen- und sicherheitspolitischen Konsens innerhalb der Union angewiesen.

4. Die positive Option einer außenpolitischen Rollenverteilung in der Union und die historisch gewachsenen Einflussmöglichkeiten bleiben hiervon unberührt. Eine Koordinierung bzw. Gruppenbildung in der EU setzt voraus, dass Vielfalt bei

gleichzeitiger Einheit im Kern als Stärke anerkannt ist. Wenn die Bedingung respektiert wird, dass diese außenpolitischen Partnerschaften grundsätzlich allen EU-Mitglieder offenstehen, kann es von Vorteil sein, wenn sich Staaten in der Union größeren Herausforderungen stellen. Die französische Initiative zur Gründung einer Mittelmeerunion und die polnische Idee einer Osteuropa-Union sind hierfür exemplarisch.

5. Die Keimzelle eines außen- und sicherheitspolitischen Kerneuropas liegt im Weimarer Dreieck. Die Europäische Union wird nur dann zu mehr Frieden beitragen und seine internationale Interessen wirksam geltend machen können, wenn es ihr in der Außen- und Sicherheitspolitik gelingt, die Zusammenarbeit zwischen 27 Mitgliedstaaten durch gleichzeitige Flexibilisierung und die Förderung von Einheit innerhalb eines europäischen Kerns zu gestalten. Die mantraartig beschworene »Vielfalt in der Einheit« Europas beginnt in der GASP/GSVP nach der Erweiterungsrunde 2004 mit der Einheit im Kern des Weimarer Dreiecks.



## Übersicht

### Wichtige Reformen der Außen- und Sicherheitspolitik der EU im Vertrag von Lissabon

Regelungsgegenstand und Vertragsgrundlagen	Wichtigste Reformen und Errungenschaften
<b>Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)</b> Vertragsgrundlage Art. 8 EUV	▶ Erstmalige vertragliche Verankerung der Nachbarschaftspolitik
<b>Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)</b> Vertragsgrundlagen: Art. 16 Abs. 6, 3 EUV; Art. 21–41 EUV; Art. 47 EUV; Art. 215 AEUV; Art. 329 AEUV; Erklärungen 13 und 14	▶ Grundsätze für das Auswärtige Handeln der Union ▶ Rechtspersönlichkeit für die Union ▶ Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, Europäischer Auswärtiger Dienst ▶ Neue Ratsformation »Auswärtige Angelegenheiten« ▶ Instrumente und Verfahren (inklusive verstärkte Zusammenarbeit) ▶ Restriktive Maßnahmen
<b>Der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD)</b> Vertragsgrundlagen: Art. 18 EUV; Art. 22 Abs. 2 EUV; Art. 27 EUV; Art. 30 Abs. 1 EUV; Art. 34 EUV; Art. 36 EUV; Art. 221 AEUV; Erklärung 9 und 15	▶ Schaffung des Amtes eines Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik (»Doppelhut«) ▶ Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes ▶ Einrichtung von Delegationen der Union ▶ Neue Regelungen für den Vorsitz im Rat
<b>Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit</b> Vertragsgrundlagen: Art. 20 EUV; Art. 326–334 AEUV	▶ Vereinheitlichung des Entscheidungsverfahrens ▶ Pflicht zur Beteiligung möglichst vieler Mitgliedstaaten ▶ Volles Mitspracherecht des Europäischen Parlaments ▶ Öffnung der verstärkten Zusammenarbeit für GASP ▶ Einführung der Passerelle-Klausel
<b>Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)</b> Vertragsgrundlagen: Art. 42–46 EUV	▶ Ausweitung des Aufgabenspektrums ▶ Initiativrecht für den neuen Hohen Vertreter ▶ Beistands- und Solidaritätsklausel ▶ Europäische Verteidigungsagentur ▶ Permanente Strukturierte Zusammenarbeit

Abkürzungen: AEUV Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union; EUV EU-Vertrag.

Quelle: Dossier »Der Vertrag von Lissabon«, Stiftung Wissenschaft und Politik, laufend aktualisiert, zu finden unter: [http://vt-www.bonn.iz-soz.de/swpthemen/servlet/de.izsoz.dbclear.query.browse.BrowseFacette/domain=swp/lang=de/filter=11/sable=true/qp=true?f58=12583\\_12583&order=-pubyear,title](http://vt-www.bonn.iz-soz.de/swpthemen/servlet/de.izsoz.dbclear.query.browse.BrowseFacette/domain=swp/lang=de/filter=11/sable=true/qp=true?f58=12583_12583&order=-pubyear,title) (letzter Zugriff am 5.6.2008).

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6364