

WALTER HALLSTEIN-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPAE

FCE 1/03

**DIE EUROPÄISCHE UNION ALS EIN AKTEUR IN DEN
INTERNATIONALEN BEZIEHUNGEN**

PROF. DR. CHRISTIAN TOMUSCHAT

GESCHÄFTSFÜHRENDE R D I R E K T O R D E S I N S T I T U T S F Ü R V Ö L K E R - U N D E U R O P A R E C H T

LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT, VÖLKER- UND EUROPARECHT

(HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN)

Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin

am 28. Januar 2003

I. Einführung

Die Europäische Union (EU) ist auf der internationalen Bühne gleichzeitig vorhanden und abwesend. So ist sie kein Mitglied der Vereinten Nationen. Nur Staaten können in die Weltorganisation aufgenommen werden (UNO-Charta, Art. 4 Abs. 1), und jeder weiß, dass die EU kein Staat ist, sondern nach den Worten des deutschen Bundesverfassungsgerichts ein „Staatenverbund“. Und doch tritt die Europäische Union in den Vereinten Nationen auf. Im Jahre 1974 wurde sie als „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ als Beobachter bei der Generalversammlung zugelassen, gleichsam als Zaungast, der sich im Status des Außenseiters an der Arbeit der Weltorganisation beteiligen sollte. Andererseits werden aber laufend Erklärungen im Namen der EU von deren staatlichen Mitgliedern abgegeben, die gleichzeitig allesamt vollgültige Mitglieder der Vereinten Nationen sind. Diese Aufgabe wird in ständiger Praxis von der Regierung des Landes erfüllt, das nach dem halbjährigen Rotationsrhythmus den Vorsitz im Rat führt. Selbstverständlich gehen der Erläuterung der EU-Position mitunter langwierige Koordinierungsgespräche voraus, denn der Vorsitz entscheidet nicht nach eigenem Gutdünken über den Inhalt seiner Stellungnahme, sondern muss sich mit den übrigen EU-Partnern abstimmen.

Die Doppelvertretung der EU über die Kommission wie auch den Rat hat fast zwangsläufig zu einem doppelten Unterbau geführt. In New York hat sich zunächst im Jahre 1974 eine Delegation der Kommission etabliert, welche die Aufgaben des Beobachters bei der Weltorganisation wahrnimmt, und seit einigen Jahren gibt es auch ein Verbindungsbüro des Rates, wo in Zusammenarbeit mit der Delegation der Kommission unter Führung des Vorsitzes die notwendige Koordinierungsarbeit zwischen den Mitgliedstaaten geleistet werden soll – eine Vielfalt, die für den Außenstehenden verwirrend ist und die sicher viele Delegierte dritter Staaten nur mit Mühe, wenn überhaupt, verstehen¹. Offensichtlich sprengt die EU das gedankliche Grundkonzept einer Organisation, die ursprünglich nur als ein Zusammenschluss gleichberechtigter souveräner Staaten gedacht war. Die EU, ein Wesen, dem man gut wie seinerzeit dem Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation das Etikett „monstro simile“ anheften kann, ist daher auch nicht beliebt als rechtliches Gebilde neuen Typus, das verdächtigt wird, die Europäer wollten sich über diesen Integrationsverbund im Grunde nur ein zusätzliches Stimmrecht verschaffen.

II. Bestandsaufnahme

Versucht man, sich nach diesem kursorischen Einstieg in die Thematik ein etwas schärferes Bild von der Präsenz der Europäischen Union auf der internationalen Bühne zu verschaffen, so stößt man sehr bald auf eine grundlegende Unterscheidung zwischen zwei unterschiedlichen Aggregatzuständen des Integrationswerkes. Bekanntlich umfasst die EU in ihren drei Säulen unterschiedliche Elemente, nämlich einerseits die beiden Gemeinschaften, dann die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und schließlich die Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Von diesen drei Säulen hat die erste eine sehr feste Struktur, nicht nur im Innern, sondern auch nach außen hin.

¹ Einzelheiten bei *I. Winkelmann*, Europäische und mitgliedstaatliche Interessenvertretung in den Vereinten Nationen, *ZaöRV* 60 (1990), 413-445.

1) Die Europäischen Gemeinschaften

a) Die Europäische Gemeinschaft ist in Art. 281 EGV mit den dürren Worten „Die Gemeinschaft besitzt Rechtspersönlichkeit“ als Völkerrechtssubjekt anerkannt. Das heißt mit anderen Worten, dass die EG auf der Ebene handeln kann, auf der sich sonst nur Staaten bewegen. Insbesondere ist ihr auch die Befugnis zugestanden, völkerrechtliche Verträge abzuschließen. Während ursprünglich ein Streit darüber herrschte, ob der EG diese Befugnis nur dort zustand, wo der Vertrag ausdrücklich solche Vertragsschließungsmacht erwähnte, so insbesondere für Handelsabkommen (früher Art. 113 EWGV, jetzt Art. 133 EGV) und Assoziationsabkommen (früher Art. 238 EWGV, jetzt Art. 310 EGV), hat sich durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften schon vor Jahrzehnten geklärt, dass sie über die ganze Breite ihrer internen Zuständigkeiten auch extern handlungsberechtigt ist. Tatsächlich ist auch die Fülle der von der EG abgeschlossenen Verträge fast unüberschbar geworden. Neben den Handelsabkommen als ihrer speziellen Domäne hat die EG vor allem auch zahlreiche Umweltschutzabkommen abgeschlossen, von denen eines der ersten das Übereinkommen vom 22. März 1985 zum Schutz der Ozonschicht war.

b) Der EG ist es sogar gelungen, Mitglied von einigen internationalen Organisationen zu werden, obwohl traditionell als Gründungsmitglieder lediglich Staaten in Betracht gezogen wurden. So ist die EG durch ihre Annahme des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen gleichzeitig Mitglied einer Internationalen Organisation geworden, nämlich der Internationalen Meeresbodenbehörde. Im Jahre 1991 gelang es ihr, einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen, nämlich der Welternährungsorganisation FAO, beizutreten, und schließlich zählt sie seit dem 1. Januar 1995 auch zu den Mitgliedern der Welthandelsorganisation (WTO), in deren Übereinkommen eigens vorgesehen ist, dass die Europäischen Gemeinschaften zu den ursprünglichen Mitgliedern gehören (Art. XI Abs. 1).

c) All dies beschränkt sich freilich im wesentlichen auf wirtschaftliche Materien. Die EG spielt in den internationalen Wirtschaftsorganisationen auf weltweiter Ebene teilweise eine ganz entscheidende Rolle. Vor allem im Rahmen der WTO vermag sie als gleichgewichtiger Handelsblock den USA und auch Japan entgegenzutreten. Für die breite Öffentlichkeit ist freilich dieses Wirken im Rahmen der Fachkompetenz als Gegenstand der Aufmerksamkeit weniger attraktiv. Obwohl es auch hier um Interessenvertretung geht, werden die wirtschaftlichen Ordnungsaufgaben, von gelegentlichen, sogar gewalttätigen Ausfällen gegen das Schreckgespenst „Globalisierung“ insgesamt, eher als Routineangelegenheit betrachtet – sehr zu Unrecht, weil es auch insoweit zu wichtigen Weichenstellungen kommt.

d) Auf den wirtschaftlichen Feldern hat sich die EG-Außenpolitik im wesentlichen bewährt. Niemand hält grundlegende Reformen für notwendig. Es steht daher zu erwarten, dass insoweit die Arbeiten des Konvents keine tiefgreifenden Änderungsvorschläge hervorbringen werden. Das wirtschaftliche Europa hat seinen Platz in der Welt gefunden und angemessen ausgefüllt.

2) Die intergouvernementalen Säulen der EU

Sehr viel schwieriger zu bewerten sind die beiden intergouvernementalen Säulen der EU, insbesondere die GASP. In Art. 11 Abs. 1 EUV haben die Mitgliedstaaten der EU sich hohe Ziele gesetzt. Es soll eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik erarbeitet und verwirklicht werden, und zwar in allen Bereichen dieser Politik, unter Einschluss auch einer militärischen Komponente, die als Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) bezeichnet wird (Art. 17 Abs. 1 EUV). Mit anderen Worten, angestrebt ist eine umfassende gemeinsame Politik nach außen, die, unter dem Kohärenzgebot stehend (Art. 3 Abs. 1 EUV), der Stärkung der Rolle der EU in der internationalen Staatengemeinschaft dienen soll. Kaum lässt sich eine ehrgeizigere Zielvorstellung denken. Erstmals hatte der Vertrag von Maastricht aus dem Jahre 1992 der GASP eine umfassende vertragliche Grundlage gegeben, nachdem die Bestrebungen zur

Harmonisierung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten bis dahin weitgehend außerhalb der Verträge unter dem Stichwort „Europäische Politische Zusammenarbeit“ gelaufen waren und mit der Einheitlichen Europäischen Akte vom Februar 1986 (in Kraft seit 1. Juli 1987) zunächst nur eine lose vertragliche Fundierung erfahren hatten.

Tatsächlich hat der Vertrag von Maastricht auch gewisse bis dahin unbekannte Handlungsformen eingeführt, die dann durch den Vertrag von Amsterdam verfeinert wurden. Es tauchten geheimnisvolle Begriffe auf, zunächst gemeinsamer Standpunkt (Art. J.2 EUV) und gemeinsame Aktion (Art. J.3 EUV), später auch noch der Begriff der gemeinsamen Strategie (Art. 12 EUV). Bis heute ist es den Juristen nicht recht gelungen, diese Rechtsfiguren vollständig zu klären, zumal auch die Praxis offenbar Mühe hat, sich ihrer in ausreichend geschickter Weise zu bedienen. Grundsätzlich ist für das Zustandekommen aller Beschlüsse im Rahmen der GASP Einstimmigkeit erforderlich (Art. 23 EUV). Nur dann, wenn einmal ein Grundsatzbeschluss gefasst ist, kann auch das weitere Verfahren auf Grund qualifizierter Mehrheiten fortgeführt werden. Das heißt, dass jeder Mitgliedstaat ein Vetorecht besitzt. Es ist diese Konstellation, die man mit dem Stichwort „intergouvernemental“ bezeichnet, das zutreffend zum Ausdruck bringt, dass die Träger der GASP sich nach wie vor als souveräne Staaten begreifen, die sich bisher nicht dazu verstanden haben, Hoheitsrechte auf eine gemeinsame Organisation zu übertragen, die nun anstelle ihrer Mitglieder die Verantwortung für die zu treffenden Entscheidungen übernehmen würde.

III. Die Schwächen der EU

Damit sind die Grunddaten aufgezeigt, die es erlauben, näher auf die Schwächen der EU als Akteur in der internationalen Politik einzugehen.

1) Als erstes sei die Tatsache genannt, dass der EU als Gesamtorganisation außerhalb des wirtschaftlichen Bereichs eine ausdrückliche Anerkennung ihrer Völkerrechtssubjektivität vorenthalten worden ist. Es gibt keine Bestimmung, die ähnlich wie der Art. 281 EGV sagen würde, dass die EU Rechtspersönlichkeit besitzt. Der Schluss vom Fehlen einer ausdrücklichen Verleihung auf das Fehlen einer Rechtsträgerstellung mag sich bei genauerer Betrachtung indes als vordergründig und vielleicht sogar als trügerisch erweisen. Immerhin gibt es im Vertrag über die EU eine Vorschrift, die den Abschluss von Abkommen mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen vorsieht (Art. 24). Muss nicht ein Gebilde, das Verträge abschließen kann, notwendig ein Rechtssubjekt sein? Zweifler haben geltend gemacht, die Partner solcher Verträge seien in Wirklichkeit die Mitgliedstaaten der EU und nicht die EU selbst. Das klingt ein bisschen nach dem verzweifelten Versuch von Rechthaberei, um eine Anomalie hinwegzudeuten, die tatsächlich mit dem Grundkonzept der EU nicht recht im Einklang steht. Tatsache aber ist, dass das Fehlen einer klaren und unmissverständlichen Vorschrift über die Völkerrechtspersönlichkeit die Tätigkeit der EU in den internationalen Beziehungen außerordentlich behindert. Immer wieder wird von Regierungen anderer Länder gefragt, wer oder was die EU eigentlich sei. Dann muss zu langatmigen Erklärungen angesetzt werden, die schon für sich allein zeigen, dass die Europäer offenbar nur recht halbherzig zu Werke gegangen sind. Bisher, so scheint es jedenfalls, verbergen sich hinter dem hochtrabenden Titel „Europäische Union“ einfach nur ihre Mitgliedstaaten, die sich gegenseitig versprochen haben, ihr internationales Handeln aufeinander abzustimmen.

2) Natürlich ist auch die notwendige Einstimmigkeit, mit der grundsätzlich Beschlüsse im Rahmen der GASP gefasst werden müssen, ein schweres Handicap. Nicht zu leugnen ist, dass es trotz dieser Hemmschwelle immer wieder gelingt, sich zu einigen. So findet etwa die Erklärung zum Nahen Osten, die der Europäische Rat auf seinem Gipfeltreffen in Kopenhagen im Dezember 2002 verabschiedet hat, klare Worte zu der israelischen Politik der „targeted killings“, der gezielten Tötung von mutmaßlichen Terroristen, und verurteilt die fortgesetzte israelische Siedlungstätigkeit als einen Verstoß gegen das Völkerrecht. Aber häufig geht es in den

Erklärungen des Europäischen Rates um Stellungnahmen zu Vorgängen in anderen Ländern, die keinen unmittelbaren Bezug zum Europa der Fünfzehn haben. Je ferner der Adressat der Ermahnungen, um so leichter offenbar die Einigung im Rat. Wie dem auch sei: das Erfordernis der Einstimmigkeit führt in jedem Falle zu langwierigen Verhandlungen, die sich über Wochen und Monate hinziehen können. In einer EU mit 25 Mitgliedstaaten würde sich nach den einfachsten Gesetzen der Arithmetik die Komplexität noch weiter erhöhen. Die außenpolitische Handlungsfähigkeit wird durch solche Verfahrenshemmnisse ganz gewiss nicht gestärkt.

Auf der Positivseite lässt sich andererseits feststellen, dass eine politische Position, die einstimmig von allen Mitgliedstaaten getragen wird, ein größeres Gewicht besitzt als eine Auffassung, die sich lediglich auf eine Mehrheit unter den Mitgliedstaaten stützen kann. Natürlich wissen auch Dritte, wie die Entscheidungsprozesse innerhalb der EU abgelaufen sind. Derartiges ist nicht geheim zu halten. Wenn also einmal der Schulterschluss gelungen ist, steckt dahinter ein gewichtiges Potential.

3) Zu den Schwächen der EU gehört auch die mangelnde Geschlossenheit in der Außenvertretung. Selbst wenn die EU als Völkerrechtssubjekt zu betrachten ist, stellt sich immer noch die Frage, wer eigentlich für sie sprechen darf und soll. Eingangs wurde schon darauf hingewiesen, dass die EU in den Vereinten Nationen in wirtschaftlichen Fragen durch die Europäische Kommission in ihrer Eigenschaft als Beobachter vertreten wird, während in allgemeinpolitischen Fragen ihr Standpunkt von der Regierung des Staates zum Ausdruck gebracht wird, der jeweils im Rat den Vorsitz führt. Aber das Bild ist insgesamt noch weitaus komplexer. Die führende Rolle kommt zwar der Regierung des Vorsitzlandes zu (Art. 18 Abs. 1 EUV). Aber als eine Art „Außenminister“ fungiert daneben das Amt des Hohen Vertreters der EU für die GASP (Art. 18 Abs. 3 EUV), das gegenwärtig mit dem Spanier Javier Solana besetzt ist. Bei schwierigen politischen Missionen handelte unter der Geltung des Vertrages von Maastricht eine „Troika“, die aus dem Vorsitz, dem Vorsitz der vergangenen sechs Monate sowie dem künftigen Vorsitzland bestand (Art. J.5 Abs. 3 EUV), während heute die „Troika“ zu einem „Duo“ der Mitgliedstaaten zusammengeschrumpft ist (Art. 18 Abs. 4 EUV). Beteiligt ist darüber hinaus die Europäische Kommission, in der gegenwärtig für die Außenpolitik der Britin Chris Patten zuständig ist. Ferner haben die Mitgliedstaaten in allgemeinpolitischen Fragen auch noch die Möglichkeit, sich individuell zu äußern. Nicht zu vernachlässigen sind schließlich auch die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments zu den vielfältigsten Fragen der Weltpolitik, denen freilich jedwede Verpflichtungskraft abgeht; nur bestimmte Kategorien von Abkommen bedürfen der parlamentarischen Zustimmung (Art. 300 Abs. 3 Unterabs. 2). Diese Vielfalt der Stellungnahmen kann sich zu harmonischem Gleichklang zusammenfügen, kann aber auch in einer Kakophonie enden. Klar ist, dass hier einer pluralistischen Diversität Vorrang vor dem Ziel geschlossener Einheitlichkeit gegeben wird. Im Normalbetrieb des Alltags schadet es gewiss nichts, wenn sich divergierende Stimmen in den Chor einmischen; für schwere Krisenlagen ist die Europäische Union aber gegenwärtig weniger gut gerüstet.

4) Bereits mehrfach wurde auf den Sechsmonatsrhythmus im Rat hingewiesen. Der Wechsel im Rat bedeutet nicht nur, dass Dritte sich immer wieder auf neue Gesichter einstellen müssen. Er bringt es gleichzeitig mit sich, dass fast unaufhörlich ein neues Team versuchen muss, sich in die schwierige Aufgabe der Gestaltung einer europäischen Politik einzulernen. Zumindest die ersten acht Wochen der Halbjahresperiode sind durchweg Lernmonate. Erst nach einer gewissen Anlaufzeit rollt der Karren ruckfrei weiter. Wenn dann das Team sich eingeübt hat und die Mechanismen der Koordinierung beherrscht, muss es schon den Stab an eine andere Regierung weitergeben. Unwillkürlich ist man an die deutschen Kaiser des Mittelalters erinnert, die keine Hauptstadt besaßen, sondern von Pfalz zu Pfalz durch die deutschen Lande zogen.

5) Eine gewisse Schwächung der GASP bedeutet es auch, dass die Sonderrolle der beiden Mächte mit ständigem Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im EUV ausdrücklich festgeschrieben ist (Art. 19 Abs. 2 Unterabsatz 2). Zwar sollen die übrigen Mitgliedstaaten der Union in vollem Umfang über die im Sicherheitsrat zur Beratung anstehenden Themen

unterrichtet werden. Aber Frankreich und das Vereinigte Königreich bleiben in ihren Entscheidungen unabhängig und brauchen sich nicht vollständig in die Disziplin des EUV einbinden zu lassen. Wenn es also um die wichtigsten Fragen in der Weltpolitik geht, nämlich um Krieg und Frieden, handeln Frankreich und das Vereinigte Königreich als souveräne Nationalstaaten, die sich primär von ihrer eigenen Einschätzung der Erfordernisse der internationalen Lage leiten lassen.

6) Zuletzt sei bei der Bilanzierung der Schwächen der EU darauf hingewiesen, dass in den neun Jahren seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht die Erarbeitung einer militärischen Komponente der GASP nur langsam vorangekommen ist. In diesem Jahr sollen von den Mitgliedstaaten erstmals einsatzfähige Verbände bereitgestellt werden. Im letzten Jahr wurde bei der Tagung des Europäischen Rates im belgischen Laeken eine „Erklärung zur Einsatzbereitschaft“ angenommen, in der festgestellt wurde, dass die EU nunmehr in der Lage sei, „Operationen zur Krisenbewältigung“ durchzuführen. Ab 1. Januar 2003 ist auch eine Polizeimission der EU nach Bosnien-Herzegowina entsandt worden. Insgesamt bewegt sich all dies bisher auf einem recht bescheidenen Niveau.

IV. Die Praxis

1) Die vergangenen Wochen und Monate² haben gezeigt, dass in der Tat die EU weit davon entfernt ist, sich zu einem monolithischen Block zu entwickeln, der in allen Fragen ein geschlossenes Meinungsbild abgibt. In der Irak-Krise haben sich vor allem Deutschland, Frankreich und das Vereinigte Königreich in der zweiten Jahreshälfte 2002 zu unterschiedlichen Handlungsstrategien bekannt. Es hieße Eulen nach Athen tragen, wollte man einen wohlinformierten Leserkreis über die Positionen der deutschen Außenpolitik mit ihren teilweise Fontaneschen Aspekten berichten. Das Vereinigte Königreich hatte sich ursprünglich sehr eng an die Rocksöhne der USA angeklammert, während Frankreich in erster Linie auf die Wahrung der Befugnisse des Sicherheitsrates und damit auch seiner Rolle als ständiges Mitglied im Rat bedacht war. Zeitweise schienen sich im Januar 2002 die Positionen der drei europäischen Hauptmächte wieder einander anzunähern, indem sie übereinstimmend mehr Zeit für die Durchführung der Inspektionen im Irak forderten. Offensichtlich machte sich auch jenseits des Kanals bemerkbar, dass in einer Demokratie eine Regierung nur für begrenzte Zeit einen anderen Kurs steuern kann, als er von der Mehrheit der Bevölkerung gewünscht wird. Dann aber kam es am 30. Januar 2003 zu dem Paukenschlag eines von fünf EU-Regierungschefs (Dänemark, Italien, Portugal, Spanien, Vereinigtes Königreich) unterzeichneten Aufrufs zur Unterstützung der amerikanischen Irak-Politik, dem sich drei weitere Regierungschefs aus den Beitrittsländern Polen, Tschechien und Ungarn anschlossen. Deutlicher hätte die Spaltung in dieser Existenzfrage nicht hervortreten können. Wie dem aber auch sei: ganz offensichtlich haben die Beschwörungen im EUV, die Mitgliedstaaten sollten ihr Handeln in internationalen Organisationen aufeinander abstimmen (Art. 19 Abs. 1), wenig gefruchtet. Die drei Mitgliedstaaten haben die Koordinationsverpflichtung im wesentlichen links liegen lassen.

2) Auch innerhalb der Generalversammlung ist die Bilanz nicht uneingeschränkt positiv. Zwar haben sich dort, wie dem Verf. berichtet worden ist, die EU-Mitgliedstaaten im allgemeinen im Hinblick auf rd. 95% der Beschlussvorlagen bei den Abstimmungen gleichmäßig verhalten. Aber es gibt doch auch eine Reihe von keineswegs unerheblichen „Ausreißern“. So standen etwa während der letzten Generalversammlung bei einer Abstimmung über einen Text aus dem Dritten Ausschuss zum Thema Söldner und Menschenrechte (Resolution 57/196) am 18. Dezember 2002 einige europäische Staaten auf der Seite der Neinsager, während andere sich der Stimme enthielten.

² Betrachtet wird die Lage von einem zeitlichen Standpunkt Ende Januar 2003.

V. Korrekturen

Was lässt sich an diesem gemischten Bilde verbessern? Wo muss angesetzt werden? Gegenwärtig tagt, jeder weiß es, der Konvent, der ein neues Verfassungskleid für Europa schneidern soll. Wenn es überhaupt eine Möglichkeit gibt, den festgestellten Mängeln abzuweichen, so ist jetzt der geeignete Moment, entsprechende Vorschläge zu machen, damit nicht trotz aller Reformen die erweiterte EU dann doch letzten Endes als politischer Zwerg dasteht, der von der Supermacht USA nur mit Mitleid und Kopfschütteln zur Kenntnis genommen wird.

1) Zunächst muss man sich klarmachen, dass manches nicht allein durch Initiativen auf Seiten der EU zu verbessern ist. Als Beispiel soll wiederum die UNO-Charta dienen. An der Tatsache, dass die Vereinten Nationen ein Zusammenschluss von Staaten sind, wird sich auf absehbare Zeit nichts ändern. Niemand wird der EU einen echten Sitz als Mitglied einräumen wollen. Es mag zwar gelingen, der EG in einer Reihe weiterer wirtschaftlicher Fachorganisationen Sitz und Stimme zu verleihen. Aber die EU in allgemeinen Fragen der Außenpolitik als gleichberechtigten Akteur neben ihren Mitgliedstaaten zuzulassen, würde zunächst einmal voraussetzen, dass sie tatsächlich in der Lage ist, mit einer einheitlichen Stimme zu sprechen, anstatt als mehrstimmiger Chor anzutreten. Nur wenn es in der Lage ist, durch Mehrheitsvotum jederzeit klare Entscheidungen herbeizuführen, ist ein Gebilde prästaatlicher Art als Organisationsmitglied überhaupt nur denkbar.

2) Auch tiefer liegende Gründe lassen sich diagnostizieren, die es ausschließen, perfekte Lösungen zu konzipieren, so wie sie für nationalstaatliche Verfassungen als selbstverständlich angesehen werden. Alle Mitgliedstaaten der EU sind historisch gewachsene Einheiten mit einem bestimmten Profil. Frankreich und das Vereinigte Königreich haben eine lange Vergangenheit als koloniale Imperien hinter sich, und aus dieser Zeit sind vielfältige Bindungen erwachsen, welche die Brüche der Dekolonisierung überstanden haben und sich bis zum heutigen Tage als außerordentlich lebendig erweisen. Wer sich etwa am Morgen in den Nachrichten ein anderes Bild von der Weltlage verschaffen will, als es die deutschen Medien vermitteln, braucht nur den Informationsdienst der BBC anzustellen, der ihm zwar auf der einen Seite Unverständliches über die letzten Cricket-Spiele vermittelt, ihm andererseits aber auch klarmacht, dass es Länder wie Indien, Pakistan, Australien und Kenia tatsächlich gibt und dass sich auch in diesen Ländern Ereignisse zutragen, die an sich berichtenswert sind. Spanien hat in gleicher Weise besondere Beziehungen zu Lateinamerika aufrechterhalten. Der Schritt in die Unabhängigkeit, die Lösung von der *madre patria* hat nicht dazu geführt, dass sich nun ein Graben zwischen dem Herkunftsland der Eroberer und den seit nunmehr fast 200 Jahren selbständig gewordenen Töchtern aufgetan hätte. Deutschland andererseits ist durch eine stärkere Orientierung hin zu den mittel- und osteuropäischen Staaten geprägt, und vor allem: es hat zwei Weltkriege und zwei Diktaturen mit all ihren Tiefen erlitten und gleichzeitig andere in diese Katastrophen mit hineingestürzt. All dies ist Teil einer gelebten Vergangenheit, die sich nicht einfach bürokratisch hinwegrationalisieren lässt.

Diese Unterschiedlichkeit in gewissen grundlegenden Positionen, die fast weltanschaulicher Art sind, bedeutet, dass der Nutzen der Koordinierung leicht an Grenzen stößt, die zu überschreiten wenig Sinn macht. Soll etwa auf Biegen und Brechen eine gemeinsame Verlautbarung nach außen hin zustande gebracht werden, so kann dies nur der kleinste gemeinsame Nenner sein. Solche vielleicht wortreichen, aber inhaltslosen Erklärungen taugen nicht als konstruktiver Beitrag zur Lösung weltpolitischer Probleme, sondern dienen lediglich als Indikator für die Schwäche der EU. Es ist unter solchen Umständen besser, die einzelnen Mitgliedstaaten zeigen ihr eigenes scharfkantigeres Profil.

Hinzu kommt noch eine weitere Überlegung. Im Augenblick besteht zwischen den Fünfzehn auf wirtschaftlichem Gebiet eine weitgehende Homogenität. Jedes Mitglied der EU darf sich zu den industrialisierten Staaten des Nordens mit einem beträchtlichen Wohlstandsniveau rechnen. Durch die bevorstehende Aufnahme, die im nächsten Jahr ihren Abschluss finden soll, wird

sich dieses Bild verschieben. Die EU wird dann auch Länder umfassen, die nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eher in die Gruppe der Dritten Welt zu rechnen wären. Die Interessenvielfalt in der EU wird sich demgemäß spreizen. Es wird nicht mehr in der gleichen Weise selbstverständlich sein, wo sich die EU bei wirtschaftlichen Auseinandersetzungen über den richtigen Kurs zu positionieren hat.

3) Auf der anderen Seite sind freilich auch die positiven Seiten einer quantitativen Stärkung der EU gerade im allgemeinpolitischen Bereich nicht zu übersehen. Für die kleineren Staaten bedeutet die Aufnahme in die EU die Chance, in der internationalen Öffentlichkeit überhaupt Gehör zu finden. Polemisch wurde jüngst in einem Aufsatz die rhetorische Frage gestellt, wen wohl das Votum von Slowenien interessiere. Auf sich allein gestellt wird Slowenien wahrlich keine Bäume ausreißen können. Über die Kanäle der GASP indes können die kleineren Staaten versuchen, ihre spezifischen Vorstellungen in die Weltpolitik einzubringen. In einer Welt von 191 Staaten hat es der Kleine schwer, sich zu behaupten. In der EU wird er zumindest wahrgenommen und kann jedenfalls durch Beharrlichkeit und Ausdauer Akzeptanz für seine politischen Visionen herstellen. Aber auch für Deutschland gilt, dass es viele seiner Positionen wirksam nur im Verbund mit seinen europäischen Partnern vertreten kann. Schwierige politische Abwägungsentscheidungen werden erleichtert, wenn sich die Bundesregierung darauf berufen kann, im Gleichklang mit den übrigen 14 EU-Mitgliedstaaten handeln zu müssen. Jeder kann einer Erpressbarkeit entgehen, die er für sich allein gestellt befürchten müsste.

4) All diese tatsächlichen Grundgegebenheiten muss ein Verfassungsentwurf berücksichtigen. Die gute Verfassung zeichnet sich nicht dadurch aus, dass sie an den Realitäten vorbei einen Idealzustand heraufbeschwört, sondern sie muss versuchen, die gegebene Machtlage so in eine Gesamtkonstellation einzufügen, dass ein nutzvolles Zusammenspiel zwischen den vorhandenen Akteuren entsteht.³

a) An erster Stelle sei wiederum die Frage der Völkerrechtssubjektivität der EU genannt. Alle politischen Kräfte scheinen nunmehr entschlossen zu sein, der EU diese besondere Qualität nicht länger vorzuenthalten. In dem am 28. Oktober 2002 vom Präsidium des Europäischen Konvents vorgelegten Entwurf (sog. Entwurf Giscard d'Estaing) wird in Art. 4 die ausdrückliche Anerkennung der EU als feststehende Größe genannt, obwohl der Entwurf im übrigen weitgehend nur Leerstellen enthält. Allerdings stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, was die EU künftig eigentlich sein soll. Vielleicht ist es am besten, zu dieser Frage Stillschweigen zu bewahren und sich jeder ausdrücklichen Qualifikation zu enthalten. Man könnte schlicht sagen: die EU ist, was sie ist, nämlich ein Gebilde *sui generis*. Jeder weiß, dass sie mehr ist als eine traditionelle internationale Organisation wie die Vereinten Nationen, da sie ja eine gemeinsame Politik führen will, während in den Vereinten Nationen lediglich ein friedlicher Ausgleich unterschiedlicher nationaler Politiken erfolgen soll. Nach oben hin steht fest, dass derzeit niemand bereit ist, die EU in den Status der Staatlichkeit emporzuheben. Nicht nur die Briten haben sich deutlich dahin geäußert, dass die EU nicht mehr, aber auch nicht weniger als ein Bund souveräner Staaten sein soll. Auch der französische Außenminister de Villepin gebraucht in einer jüngeren Stellungnahme die Wendung „Föderation von Nationalstaaten“, wobei ganz sicherlich der Akzent auf dem Wort „Nationalstaaten“ liegt. Die EG-Kommission setzt hingegen andere Schwerpunkte, wenn sie von einer Doppelnatur der Union spricht, die gleichzeitig eine Union der Völker und der Staaten sei. Damit wird der EU eine eigenständige Legitimität zudedacht, die nicht allein von den sie konstituierenden Staaten abgeleitet ist. Für die EG als Teil der EU gilt schon heute, dass sie eine doppelte Legitimationsbasis besitzt, da sie nicht allein im Ursprung durch Vertragsschluss von den Staaten konsentiert worden ist, sondern durch die Direktwahlen

³ Der Verf. geht hierbei von der Selbstverständlichkeit aus, dass die rechtliche Ordnung eines Herrschaftsverbandes auch außerhalb eines staatlichen Rahmens Verfassung genannt werden kann; s. dazu etwa I. Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVDStRL 60 (2001), 148-188 (165-176).

zum Europäischen Parlament fortlaufend in eine unmittelbare demokratische Direktbeziehung zu den Unionsbürgern tritt.

Wenn die EU künftig als Rechtspersönlichkeit auftritt, so bedeutet dies nicht, dass damit bereits eine je nach Urteil des Betrachters abschüssige oder zukunftsweisende Bahn betreten worden wäre, an deren Ende unvermeidlich die Staatlichkeit der EU stehen wird. Was die EU tatsächlich leisten kann, zeigt sich an den ihr verliehenen Kompetenzen. Die Völkerrechtspersönlichkeit ist lediglich ein äußerer Mantel, der mit den verschiedensten Inhalten angefüllt werden kann.

b) Vielleicht die wichtigste Frage in dieser Hinsicht ist die künftige Gestaltung der Entscheidungsprozesse. Kann man, soll man von der Einstimmigkeit zu einem qualifizierten Mehrheitsvotum übergehen, für das dann noch die entsprechenden Mehrheiten festgelegt werden müssten?

Geht man von dem bereits geschilderten Axiom aus, dass Verfassunggebung verlangt, die gegebenen Machtfaktoren so in ein rechtliches Gesamtgefüge einzuordnen, dass in guten wie in schlechten Tagen die Handlungsfähigkeit des nunmehr rechtlich „verfassten“ Gebildes gesichert ist, so kann das Prinzip der Staatengleichheit nicht das oberste Leitprinzip sein. Irgendein Mechanismus, der es einer überragenden Mehrheit erlaubt voranzuschreiten, muss gefunden werden. Hierbei darf auch an eine Stimmenwägung gedacht werden, die ja ohnehin für den Rat von Anfang an zu den Selbstverständlichkeiten gehört hat (Art. 148 EWGV, jetzt Art. 205 EGV). In der KSZE jedenfalls hat man mit dem Einstimmigkeitsprinzip denkbar schlechte Erfahrungen gemacht. Monatelang wurde der Abschluss der Madrider Folgekonferenz (1980-1983) durch Malta verhindert. Überstimmung heißt natürlich nicht, dass die Interessen des überstimmten Landes geopfert oder missachtet würden. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften wird, soweit er zuständig ist, stets darüber wachen, dass aus einer Abstimmungsniederlage keine unannehmbare Diskriminierung wird.

Mehrheitsentscheidungen sind jedenfalls beim gegenwärtigen Stand der Diskussion vor allem dann auszuschließen, wenn es um Fragen von Leben oder Tod geht. Auch wenn der EU nach der künftigen Verfassung echte verteidigungspolitische Kompetenzen zustehen sollten, wäre es undenkbar, dass ein Waffengang durch Mehrheitsbeschluss angeordnet wird. Wohl nirgendwo wären in den Mitgliedstaaten für die Übernahme solch weitreichender Verpflichtungen die entsprechenden verfassungsrechtlichen Grundlagen vorhanden. Die gegenwärtige Debatte über einen Feldzug gegen den Irak untermauert diese These sehr nachdrücklich. Die Entscheidung gegen eine Teilnahme an einer Militäroperation gegen den Irak – was zu unterscheiden ist von der Stimmabgabe im Sicherheitsrat über diese Frage - wird von der deutschen Öffentlichkeit sehr nachdrücklich begrüßt. Keine „supranationale“ Instanz könnte sich über dieses Votum hinwegsetzen. Gerade für den Eintritt in einen bewaffneten Konflikt muss in einer Demokratie Verantwortung übernommen werden von konkreten Personen, die dem einzelnen Mitglied des Gemeinwesens bekannt sind und denen er daher sein Vertrauen schenken kann. Eine Entscheidung im Rat, der mit Regierungsvertretern aus 25 Staaten besetzt ist, von denen dem Einzelnen die allermeisten unbekannt sein werden, erfüllt diese Voraussetzung nicht. Dem Bürger gegenüber erscheint der Rat wie eine anonyme Macht, die weit entfernt von seinem persönlichen Lebensschicksal im fernen Brüssel thront. Mag der Rat in Dingen der Alltagspolitik hingenommen werden, gleichsam als ein notwendiges Übel, so zeigt sich das Fehlen echter Legitimität sogleich, wenn Schicksalsfragen zur Entscheidung anstehen.

Mit anderen Worten, auch wenn man grundsätzlich für die „kleine“ Außenpolitik Entscheidungen durch qualifizierten Mehrheitsbeschluss akzeptieren mag, so muss doch die „große“ Außenpolitik mit Elementen der Flexibilität versehen werden, soll sie nicht an ihrer Rigidität zerbrechen. Es führt kein Weg an der Einsicht vorbei, dass Wege und Verfahren gefunden werden müssen, um dem Dissidenten gerecht zu werden. Ein Vetorecht wird man nicht mehr akzeptieren können, noch nicht einmal für Entscheidungen über militärische Einsätze. Institutionell betrachtet wäre die Schaffung eines solchen Sprungbretts für

Erpressungsversuche verhängnisvoll und könnte die EU binnen kurzem zu völliger Lähmung führen. Aber dem Dissidenten muss jedenfalls Gelegenheit gegeben werden, sich aus dem gemeinsamen Verantwortungszusammenhang auszuklinken. Der Luxemburger Kompromiss aus dem Jahre 1966, als Frankreich es politisch gesehen durchsetzte, dass in existentiellen Fragen ein Veto eingelegt werden darf auch dann, wenn die Verträge an sich eine Mehrheitsentscheidung vorsehen, kann also nicht völlig begraben werden. Einen gewissen Niederschlag hat dieser Grundgedanke im heutigen Text des Art. 23 EUV gefunden, der es einem Mitgliedstaat erlaubt, sich durch „konstruktive Enthaltung“ von einem Beschluss im Rahmen der GASP zu distanzieren und damit einer Bindung zu entgehen. Diese Regelung dient dazu, die Handlungsfähigkeit der EU zu erhöhen. Um nicht mitmarschieren zu müssen – vermieden wird das volkstümliche Wort: mitgegangen, mitgefangen, mitgehangen -, braucht der Mitgliedstaat also kein Veto einzulegen, sondern kann sich auf eine Enthaltung beschränken, welche das Zustandekommen des Beschlusses nicht verhindert. Eine ähnliche Regelung wird man auch in die künftige Verfassung aufnehmen müssen. Es kann keinem Staat angesonnen werden, sich in Fragen, die er als existentiell ansieht, einem Mehrheitsvotum zu unterwerfen. Insofern spiegelt sich in den Abstimmungsverfahren notwendigerweise die Struktur der EU als eines Bündnisses souveräner Staaten, das es auch künftig bleiben wird.

c) Nicht von gleichem Rang wie die Frage der Entscheidungsbildung ist die Frage der Außenvertretung der EU. Hier prallen offensichtlich bisher unterschiedliche Meinungen aufeinander. Von vielen Seiten ist angeregt worden, das Amt des Kommissars für die Außenpolitik in der EG-Kommission und das Amt des Hohen Vertreters der EU für die GASP zusammenzulegen. Die Europäische Kommission selbst hat diesen Vorschlag gemacht, ihn aber mit einem für deutsche Ohren recht unattraktiven Namen belegt: die Person mit der Doppelaufgabe, die europäische Außenpolitik sowohl im wirtschaftlichen wie im außerwirtschaftlichen Bereich darzustellen, soll unter dem Titel „Unionssekretär“ auftreten. Die Konventsgruppe, die mit dem Komplex „Außenpolitisches Handeln“ befasst war, spricht in ihrem Schlussbericht von einem „Europäischen Vertreter für Auswärtiges“. Gegenüber solch zaghaften Ansätzen haben Deutschland und Frankreich im Januar 2003 wenigstens terminologisch einen weiten Sprung nach vorne getan: sie scheuen sich nicht, einen „Europäischen Außenminister“ einzuführen. Das Vereinigte Königreich andererseits ist dieser Idee nicht sonderlich zugetan. Sowohl Premierminister Blair wie auch Außenminister Straw haben sich gegen eine Zusammenlegung ausgesprochen. Sie fürchten, dass die doppelte Zuordnung des neuen Amtsträgers sowohl zur Kommission wie auch zum Rat letzten Endes dazu führt, dass die europäische Außenpolitik schleichend „vergemeinschaftet“, d.h. den Mehrheitsverfahren unterworfen wird, wie sie für die EG kennzeichnend sind. In der Tat ist schwer zu erkennen, wie bei einer solchen zweifachen Loyalitätsbindung Konflikte zwischen einer vom Rat und einer von der Kommission vertretenen Position institutionell aufgelöst werden könnten.

Man sollte die Bedeutung dieser Kontroverse vielleicht nicht überschätzen. Es ist richtig, dass nach einer Zusammenlegung endlich jene Telefon-Nummer vorhanden wäre, deren Fehlen polemisch mehr als einmal beklagt worden ist. Aber der Telefonanruf allein macht ja noch keine Politik. Der Europäische Außenminister kann nicht allein handeln, sondern ist seinerseits auf die internen Abstimmungsverfahren angewiesen. Er kann anregen, er kann verhandeln, er kann Signale aussenden – aber er kann sich nicht von der Basis lösen, die ihm Legitimität verleiht. So bleibt er letzten Endes dann doch zu einem wesentlichen Teil mehr Symbolfigur, welche die Einheit und Geschlossenheit der EU sichtbar macht, als ein Organ, welches geeignet ist, solche Einheit und Geschlossenheit tatsächlich herzustellen.

d) Lange Zeit galt bei vielen von der europäischen Identität überzeugten Beobachtern auch ein europäischer Sitz im Sicherheitsrat als eines der höchsten erstrebenswerten Ziele einer neuen europäischen Außenpolitik. Selbstverständlich gilt auch insoweit, dass rechtlich gesehen ein solcher europäischer Sitz nicht allein von den Mitgliedstaaten der EU beschlossen werden

könnte, sondern eine Revision der Charta voraussetzen würde, die schon aus formalen Gründen gegenwärtig fast aussichtslos erscheinen muss. Aber es sprechen im übrigen auch gewichtige materielle Gründe gegen eine solche Reform. Frankreich und das Vereinigte Königreich können kein Interesse daran haben, die privilegierte Position aufzugeben, die ihnen am Ende des II. Weltkrieges zugefallen ist. Der ständige Sitz im Sicherheitsrat sichert ihnen einen Einfluss auf die Weltpolitik, wie sie ihn sich angesichts der jetzigen Machtverhältnisse in der Welt kaum mehr erhoffen könnten. Die Aufgabe des Sitzes wäre gleichsam eine förmliche Anerkennung des machtpolitischen Abstiegs, ja geradezu eine nationale Schmach. Und auch die übrigen europäischen Staaten können nicht interessiert daran sein, dass Frankreich und das Vereinigte Königreich aus ihrer Rolle verdrängt und durch eine europäische Mitgliedschaft ersetzt werden. Denn die Rechte aus der ständigen Mitgliedschaft müssen ja ausgeübt werden. Dazu bedarf es durchweg einer politischen Positionsbestimmung, die sich in der EU gerade nicht immer als einheitliche herstellen lässt. Sollte etwa auch für den Sicherheitsrat das übliche Schema der Rotation im Sechsmonatsrhythmus gelten? Dann müsste man sich etwa damit abfinden, dass die organschaftlichen Rechte im Sicherheitsrat gelegentlich auch durch Malta oder Zypern wahrgenommen werden. Sollten diese Vorsitzstaaten ihre eigene Entscheidung zum Maßstab für die EU machen dürfen, wenn sich ein Konsens im Rat über die Stimmabgabe nicht herausgebildet hat? Und wie würde es mit Eilentscheidungen stehen, wenn der Sicherheitsrat plötzlich zusammengerufen wird, wie im Falle des irakischen Überfalls auf Kuwait, wo der Sicherheitsrat noch am selben Tage eine Entscheidung traf? Müsste dann gegebenenfalls der europäische Delegierte erklären, er könne sein Votum nicht abgeben, sondern müsse sich enthalten, da die Willensbildung im Rat noch nicht begonnen habe? All dies zeigt, dass der Traum vom europäischen Sitz an den Realitäten vorbeigeht. Deutschland hat daher recht daran getan, sich als Kandidaten für einen ständigen Sitz zu präsentieren. Freilich wird diese Kandidatur auf absehbare Zeit nicht zum Erfolg führen, da für die benötigte große Reform des Sicherheitsrats die notwendige Einigkeit in der Dritten Welt fehlt und da andererseits Deutschland auch durch die Irak-Krise das Vertrauen der USA verloren hat. Eine Charta-Reform vorbei an den USA kann es wegen des Art. 108 der UNO-Charta selbst nicht geben. Sämtliche ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates müssen insoweit ihre Zustimmung erteilen.

VI. Schlussbemerkungen

Nach der vorgetragenen Analyse liegt auf der Hand, dass man sich vom Ausgang der Beratungen über die neue Gestalt der EU im Bereich der Außenbeziehungen keine dramatischen Änderungen erhoffen darf. Solche Dramatik wäre im übrigen weder sinnvoll noch wünschenswert. Durch eine Politik der kleinen Schritte lässt sich sicherstellen, dass sich die EU im Rahmen ihres Grundverständnisses an der Gestaltung der Weltpolitik beteiligen kann. Die Anerkennung der EU als Völkerrechtsperson, die Verbesserung der Entscheidungsverfahren durch Einführung qualifizierter Mehrheitsbeschlüsse und schließlich auch die Figur eines europäischen Außenministers sind geeignet, der EU ein klares internationales Profil zu geben. Hinzu sollen weitere Schritte kommen wie die Schaffung eines europäischen diplomatischen Dienstes, der auch wiederum die interne Kohäsion stärken würde. Sicher ist, dass die EU aus den bevorstehenden Reformen gestärkt hervorgehen wird. Staatsähnlich wird sie damit noch lange nicht. Dies ist auch keineswegs erforderlich. Nicht alles lässt sich durch bürokratische Maßnahmen im „top-down-approach“ erzwingen. Politische Stärke kann sich auch durch allmähliche Wachstumsprozesse in der Praxis herausbilden, die von den demokratischen Grundlagen des Gemeinwesens her ihre Unterstützung erfahren („bottom-up approach“).

* * *

Das Forum Constitutionis Europae wird aus Mitteln der Robert Bosch Stiftung GmbH gefördert