

## Warum spricht Europa außenpolitisch nicht mit einer Stimme?

Johannes Varwick

### I.

Wenn Politik generell die Kunst des Möglichen ist, dann ist Europapolitik die Kunst des Unmöglichen. Der „deutsche Weg“ – den der alte und neue Kanzler Gerhard Schröder im Bundestagswahlkampf auch im Bereich der internationalen Politik entdeckt (und dann schnell wieder verlassen) hatte – zeigt, wie wenig offensichtlich von der europäischen Rhetorik („mit einer Stimme sprechen“, „europäische Handlungsfähigkeit stärken“, „gemeinsam weltpolitische Verantwortung übernehmen“) übrig bleibt, wenn das Wasser vermeintlich bis zum Hals steht. Was immer für oder gegen die Position der deutschen Regierung in der Irakfrage sprechen mag, die mangelnde europäische Abstimmung der eigenen Position offenbarte schonungslos das europapolitische Denken. Wäre es wirklich um Einfluss auf die Entscheidungen der USA gegangen, hätte der Weg über gemeinsame EU-Positionen führen müssen, nicht über die – so Klaus-Dieter Frankenberger in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung – „Extratour ins Abseits“.

Überhaupt hat nach dem 11.9.2001 eine Entwicklung eingesetzt, die viele Fortschritte im Bereich der europäischen Außenpolitik aus den vergangenen Jahren relativiert hat. Ohne Zweifel waren zuvor im außen- und sicherheitspolitischen Bereich enorme Fortschritte erzielt worden. Mit einigem Recht kann sogar argumentiert werden, dass es sich bei der Außen- und Sicherheitspolitik um einen der dynamischsten europäischen Integrationsbereiche handelt(e). Das nach dem 11.9. intensivierte *back to the capitals*, also die erneute (Über-)Betonung der nationalstaatlichen Komponente, hat dem Projekt „EU-Außenpolitik“ allerdings unerwartete Schwierigkeiten bereitet. Es ist fragwürdig, ob das unkoordinierte außenpolitische Vorgehen der Europäer – wie es der Frankfurter Politikwissenschaftler Gunther Hellmann formuliert – „im Nachhinein eher wie das letzte Zucken nationaler Instinkte denn als Abgesang“ auf die europäische Außenpolitik wirkt. Das deutsche Beispiel zeigt vielmehr: Im Extremfall steht offensichtlich selbst in traditionell integrationsbereiten Staaten wie Deutschland nationale Eigenständigkeit vor europäischer Einigkeit. Staaten wie Großbritannien oder Frankreich geben sich zudem offenbar nur nach nationaler Interessenslage europäisch, zur Not wird das gemacht, was den USA immer vorgeworfen wird: ein unilaterales Handeln ohne größere Rücksicht auf die Partner. In Erin-

nerung gerufen werden muss auch der Versuch eines *dinner for three* in Folge der Terroranschläge vom September 2001, zu dem der britische Premier Tony Blair seine Kollegen Schröder (Deutschland) und Chirac (Frankreich) geladen hatte. Die drei größten EU-Staaten wollten als eine Art EU-Direktorium untereinander das weitere Vorgehen im Kampf gegen den Terror abstimmen und damit für die gesamte EU Fakten schaffen. Zunächst protestierte Italien in Gestalt von Silvio Berlusconi gegen den Versuch der exklusiven Kungelrunde, dann erstritten sich noch andere einen Sitz am Tisch in der Downing Street 10, so dass schließlich Spanien, Belgien, die Niederlande und auch Javier Solana als „Mister EU-Außenpolitik“ uneingeladen Platz nahmen. Die kleinen Mitgliedstaaten waren nachhaltig verstimmt und eine gemeinsame europäische Stimme war kaum zu vernehmen.

Damit ließe sich die Frage nach einer gemeinsamen europäischen Stimme in der Außenpolitik in die Wiedervorlagemappe der gut gemeinten, aber derzeit nicht durchführbaren Projekte zwischenlagern, aber ganz so einfach sollte man es sich nicht machen. Denn jenseits tagesaktueller und gelegentlich auch grundsätzlicher Meinungsverschiedenheiten: Es gibt sie und es gibt sie nicht – eine Außenpolitik Europas.

## II.

Je nach Ausgangslage, Blickwinkel und Sichtweise des Beobachters sind die inzwischen jahrzehntelangen Bemühungen um eine gemeinsame Außenpolitik der Europäischen Union, die im Eurojargon „GASP“ (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und „ESVP“ (Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik) genannt werden, als gescheitert oder viel versprechend zu charakterisieren. Skeptiker weisen auf die große Kluft zwischen den diversen Herausforderungen der internationalen Politik und der mangelnden Handlungsfähigkeit der EU hin. Optimisten sehen es als einen grundsätzlichen Erfolg, wenn sich 15 (und demnächst mehr) Staaten auf eine doch immerhin enge Zusammenarbeit in einem die staatliche Souveränität wie kaum ein anderes Politikfeld symbolisierenden Bereich wie die Außenpolitik verständigen. Eine differenzierte Bewertung muss beide Blickwinkel berücksichtigen. Von der Unzulänglichkeit einzelstaatlicher Außenpolitik geht ein Druck zu mehr Gemeinschaft aus; von unterschiedlichen nationalen Traditionen, Kulturen und Interessen sowie grundlegenden Souveränitätsvorbehalten und nationalen Profilneurosen geht hingegen ein Druck zu nationalen Lösungen aus. Im Bereich der Außenpolitik Europas wirken mithin zentripetale Kräfte hin zu europäischen Lösungen, während zentrifugale Kräfte nationalen Lösungen befördern. Doch welche Kräfte wirken stärker, in welche Richtung wird das Pendel dauerhaft ausschlagen und wie lässt sich möglicherweise ein Pendelausschlag in die europäische Richtung verstetigen?

Der Politikwissenschaft wird vielfach (zu Unrecht) vorgeworfen, es gehe ihr darum, einfache Sachverhalte so zu verkomplizieren, dass sie für Laien nicht mehr zu durchschauen sind und damit der Expertenanalyse bedürfen. Bei der europäischen Außenpolitik ist es genau umgekehrt: hier liegt die Herausforderung zunächst in einer verständlichen Darstellung außerordentlich komplexer Sachverhalte.

Zu den allgemeinen Zielen, die sich die EU gesetzt hat, gehört – so die Formulierung in den EU-Verträgen – die „Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene“. Zur Erreichung dieser Ziele soll über einen einheitlichen institutionellen Rahmen verfügt und – jedenfalls de jure – insbesondere auf die Kohärenz aller ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik geachtet werden. So weit die vertraglichen Bekundungen. In der Praxis sieht es anders aus: Die Außenbeziehungen der Europäischen Union sind schwer zu verstehen, setzen sich aus ganz unterschiedlichen, oft unkoordiniert nebeneinander stehenden Instrumenten und Verfahren zusammen. Dies gilt neben unklaren bzw. doppelten Zuständigkeiten, mangelnder Kohärenz und Kontinuität, schwerfälligen Entscheidungsprozessen sowie unterschiedlichen Reaktionen zwischen den Mitgliedstaaten auf tagesaktuelle Probleme insbesondere für die dualistische „Säulenstruktur“ der Europäischen Union, die nur aus dem bisherigen Integrationsverlauf zu erklären ist. Während weite Teile der Außenhandelspolitik sowie der Währungspolitik den Entscheidungsverfahren der „ersten Säule“ unterliegen (und mithin unter maßgeblicher Beteiligung der Kommission supranational entschieden werden), werden sowohl die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als auch die Verteidigungspolitik nach den Spielregeln der zweiten, intergouvernementalen „Säule“ gestaltet. Dies impliziert als Entscheidungsverfahren im Grundsatz das Einstimmigkeitsprinzip, d.h. der Langsamste und Zögerlichste (bzw. in der Praxis oft der Mächtigste) gibt das Tempo vor.

Dieser „verzahnte Dualismus“ aus supranational und intergouvernemental gestalteten Außenbeziehungen macht es nicht immer leicht, das Auftreten der EU auf der internationalen Bühne zu verstehen. Er ist aber nicht nur der entscheidende Schlüssel zum Verständnis, sondern wirft auch die zentrale Machtfrage in den EU-Außenbeziehungen auf: Soll die Kommission mit ihren wichtigen Generaldirektionen „Außenbeziehungen“, „Entwicklung“, „Erweiterung“ und „Handel“ die Interessen der EU in der internationalen Politik wahrnehmen, definieren, gestalten und repräsentieren oder sind es weiterhin die Mitgliedstaaten die – soweit sie sich überhaupt das Heft aus der nationalen Hand nehmen lassen – in Gestalt des Rates die Prärogative auf dem Feld der Außenpolitik gemeinsam ausüben sollen?

Wer also die Stimme Europas in der Außenpolitik sucht, muss differenzieren. Unter der sprichwörtlichen Telephonnummer, die Henry Kissinger in Brüssel nicht zu finden vermochte (freilich auch nicht finden wollte) melden sich diverse Ansprechpartner: Der im Ministerrat angesiedelte Hohe Beauftragte für die GASP (der vormalige spanische Außenminister und NATO-Generalsekretär Javier Solana), die zuständigen EU-Kommissare (u.a. für die Außenbeziehungen der Briten Chris Patten, für die Handelspolitik der Franzose Pascal Lamy, für die Wettbewerbspolitik der Italiener Mario Monti) und schließlich der Regierungschef bzw. Außenminister des Landes, das gerade die Präsidentschaft der EU inne hat. Das alles wird überlagert von den nationalen Außenministern bzw. den für Außenpolitik zuständigen Kabinettsmitgliedern und Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten.

### III.

Auch wenn die Trennung in unterschiedliche Sphären und damit das Nebeneinander zwischen Supranationalität und Intergouvernementalismus von zahlreichen Wissenschaftlern nach dem Motto „Integration hui – Kooperation pfui“ – vielfach als künstlich, ja schädlich beklagt wird: Die Europäische Union ist damit zu einem wichtigen internationalen Akteur geworden, ihre Rolle wird weltweit nachgefragt und in immer mehr Politikfeldern können selbst die mächtigen und großen Länder unter den EU-Staaten keine nationalstaatlich isolierte Außenpolitik mehr mit Aussicht auf Erfolg betreiben, sondern allenfalls im Verbund der 15 Gehör finden. Nähme man das Kriterium der Subsidiarität als Maßstab für einen sinnvollen europapolitischen Kompetenzkatalog, es ließe sich kaum bestreiten, dass der Bereich Außen- und Sicherheitspolitik an prominenter Stelle der Agenda stehen müsste. Diese sachlogischen Argumente werden noch dadurch verstärkt, dass sich in Meinungsumfragen in allen EU-Staaten eine breite Mehrheit der Bevölkerung dafür ausspricht, der EU die Kompetenz für die Außenpolitik zu übertragen. Gleichwohl existieren unterschiedliche Einschätzungen über die Machbar- und die Wünschbarkeit einer europäischen Außenpolitik. Die eine Schule weist darauf hin, dass es bereits eine europäische Außenpolitik gebe, ob sie nun als solche benannt werde oder nicht. Eine zweite Schule ist der Auffassung, sie sei erstrebenswert, es gebe sie aber noch nicht, während eine dritte Schule argumentiert, es gebe keine, es solle keine geben, und es werde auch aufgrund der Strukturmerkmale der internationalen Politik keine europäische Außenpolitik geben.

Die EU hat ungeachtet dieser grundlegenden Einschätzungen nach wie vor das Handicap, dass sie die Gestaltung ihrer Außenbeziehungen mit den Mitgliedstaaten teilen muss. Der bereits vor mehr als zwei Jahrzehnten gültige Befund, dass die EU-Außenpolitik nicht von Kräften bestimmt wird, die entweder europäische oder nationale Lösungen anstreben, sondern dadurch geprägt wird, dass lediglich das Einbringen von sowohl nationalen wie auch gemeinschaftlichen Handlungsmöglichkeiten die erforderliche Dimension zur Bewältigung ihrer außen- und sicherheitspolitischen Aufgaben verleihen kann, hat nach wie vor Gültigkeit. Beispielsweise hat die EU-Kommission in der Welthandelsorganisation die Verhandlungsführung und vertritt die Interessen der EU-Staaten, während etwa als ständige Mitglieder im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zwei EU-Staaten sitzen (Großbritannien und Frankreich), die nicht beabsichtigen, ihre Stimmrechte einem gemeinsamen EU-Sitz zu übertragen. So muss der Hohe Vertreter für die EU-Außenpolitik mit einem nur dreißigköpfigen Team das machen, was sonst ein nationales Außenministerium an Aufgaben zu erfüllen hat. Das Außenministerium des Ministaates Luxemburg hat im Vergleich dazu über 50 Mitarbeiter, was zeigt, was auf EU-Ebene leistbar ist und was nicht.

### IV.

Trotz der aus dieser komplexen Struktur resultierenden beschränkten Handlungsmöglichkeiten verfügt die EU über eine enorme Bandbreite an außenpolitischen In-

strumenten, die von handels-, entwicklungs- und außenwirtschaftspolitischen bis hin zu sicherheitspolitischen, polizeilichen und militärischen Instrumenten reichen: Eine Vielfalt, die keine andere internationale Organisation besitzt. Im Jahr 2000 hat die EU im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik 123 Erklärungen, 20 Gemeinsame Aktionen, 35 Gemeinsame Standpunkte und zwei gemeinsame Strategien beschlossen. Mehr als 160 Staaten unterhalten diplomatische Vertretungen bei der EU, die EU wiederum ist mit etwa 3000 Mitarbeitern in fast 130 Staaten bzw. internationalen Organisationen mit einer Delegation der Europäischen Kommission vertreten. Die 15 EU-Staaten wickeln rund 20 Prozent des Welthandels ab, erzeugen rund 30 Prozent der Weltproduktion an Gütern und Dienstleistungen, leisten zusammen mit der EU mehr als 50 Prozent der Weltentwicklungshilfe.

Das Gefälle zwischen dem erheblichen ökonomischen Potential und den sehr viel geringeren sicherheits- und verteidigungspolitischen Handlungsmöglichkeiten hat der EU gleichwohl den Ruf eingehandelt, sie sei ein ökonomischer Riese aber politischer Zwerg, ein Koloss ohne Willenskraft und Durchführungsvermögen, mithin eine „seltsame Supermacht“. Ein genauer Blick zeigt zudem, dass sich die *Form* der europäischen Politik (d.h. die Strukturen und Institutionen) in den vergangenen Jahren schneller entwickelt hat, als die Festlegung ihrer *Funktion* und die Entwicklung operativer Fähigkeiten. Tatsächlich reichen die Verregelungen in den Verträgen und die teilweise blumigen Absichtserklärungen in den Dokumenten der EU weiter, als der am praktischen *output* zu messende politische Wille zur Kooperation. Hierfür lassen sich zahlreiche Beispiele anführen, von wichtigen strategischen Aspekten wie der Uneinigkeit über einen europäischen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen oder die Frage, in welchem Verhältnis eine militärische europäische Eingreiftruppe zur Nato stehen soll bis hin zu jeweils aktuellen außenpolitischen Streitfragen.

## V.

Doch woran liegt dieser Befund, warum spricht Europa trotz aller Bemühungen und zaghafte Erfolge außenpolitisch nicht mit einer Stimme und wie könnte das geändert werden? Ralf Dahrendorf hat kürzlich die EU eine „Union der Zauderer“ genannt und auf Folgendes hingewiesen: Zu Recht werde die Eigenart der Europäer kritisiert, lange ergebnislos zu diskutieren und sich meistens doch nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu einigen und vor allem keine konkreten Schritte zu unternehmen. Entschlossenes Handeln sei die Sache der Europäer nicht, aber die „handlungsfreie Konsenssuche“, die „Beratung ohne Aktion“ sei in weltpolitisch turbulenter und gefährlicher Zeit nicht mehr länger akzeptabel.

Eine solche weltpolitische Abstinenz ist nur dann vertretbar, wenn entweder keine Probleme bestehen, die einer Lösung bedürfen oder aber wenn sich Europa damit abfinden würde, dass andere ihre Geschicke bestimmen. Beide Annahmen sind ganz offensichtlich nicht tragfähig. Zu dringlich sind die Probleme (u.a. Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Fundamentalismus/Terrorismus, regionale Instabilität, globale Umwelt- und Ressourcenprobleme) zu notwendig ist es, in der internationalen Politik einen auf Kooperation, Ausgleich und gemeinsame Si-

cherheit zielenden Ansatz zu entwickeln und durchzusetzen. Doch in zentralen außenpolitischen Fragen ist die europäische Stimme nicht vernehmbar, zu vielstimmig ist der Chor, zu laut und gegensätzlich einzelne nationale Stimmen, ja, zu schmalbrüstig die strategischen Vorstellungen von der Welt der kommenden Jahrzehnte. Hinter all diesen Schwierigkeiten steht letztlich die entscheidende Frage, welche Risiken bzw. Bedrohungen Europa in welcher Reichweite mit welchen Verbündeten und welchen Mitteln zu meistern hat, welche politisch formulierten Aufgaben sich daraus ergeben und welche globale Rolle Europa spielen will und kann. Diese Fragen werden aber auf europäischer Ebene wenig bis gar nicht diskutiert. Die Europäer diskutieren offensichtlich lieber und intensiver institutionelle Fragen, als konkrete inhaltlichen Herausforderungen anzunehmen. So wird – um ein Beispiel zu nennen – die neue US-amerikanische Militärstrategie, die die Abschreckungsphilosophie für überholt erklärt und stattdessen auf die Möglichkeit vorbeugender Militärschläge setzt – heftig kritisiert. Ein europäischen Ansatz im Sinne einer tragfähigen Alternative wird aber nicht formuliert.

An klugen Vorschlägen zur Stärkung der europäischen Handlungsfähigkeit aus Politik, Wissenschaft und Politikberatung mangelt es allerdings nicht, sondern vielmehr an einer konsistenten Um- und Durchsetzungsstrategie. Zu den anerkannten Strukturdefiziten gehört, dass die außenpolitische Vertretung der EU an zu vielen Akteuren leidet. So könnte das Nebeneinander von EU-Außenkommissar und Hohem Repräsentanten der GASP aufgelöst und beide Ämter in Personalunion vertreten werden. Allerdings ist dann die spannende Frage, wo dieses Amt angesiedelt werden soll. Großbritannien und Frankreich fordern seit einiger Zeit, einen „Präsidenten für die Weltbühne“ beim Ministerrat anzusiedeln, die Mehrheit der Mitgliedstaaten empfindet dies als Schwächung der Kommission. Letztere regt an – natürlich nicht ohne institutionelles Eigeninteresse – den Hohen Vertreter als Vizepräsident in die Kommission einzubinden und damit die so genannte Gemeinschaftsmethode zu stärken und auf den Bereich Außenpolitik auszuweiten. Das Europäische Parlament hat sogar vorgeschlagen, die Außenpolitik in die ausschließliche Kompetenz der Union zu überführen. Der dahinter stehende Gedanke ist, dass die europäische Außenpolitik nur in dem Maße funktionieren und wachsen kann, wie sich die gesamte EU in Richtung mehr Staatlichkeit und hin zu einem einheitlichen politischen Akteur entwickelt. Dies schließt die – freilich reichlich unrealistische – Bereitschaft zu Mehrheitsentscheidungen in sensiblen Bereichen der Außenpolitik ebenso wie zur weiteren Souveränitätsabgabe der Mitgliedstaaten ein.

Was notwendig wäre, ist gleichwohl noch nicht mehrheitsfähig: die radikale Verlagerung außen- und sicherheitspolitischer Souveränität und Loyalität weg von den Hauptstädten. Wichtigster Grund für die Abstinenz Europas und damit mächtigstes Hindernis für das Erklingen einer europäischen Stimme sind mithin die atavistischen Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten. Da sich diese auf absehbare Zeit kaum Abmildern lassen dürften, ist nach Wegen zu suchen, die europäische Ebene zu stärken, ohne die Mitgliedstaaten zu entmachten. Dies gleicht zwar dem Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln aber es gibt keine realistische Alternative zu diesem Unterfangen.

Der luxemburgische Ministerpräsident, Jean-Claude Juncker, hat darauf hingewiesen, dass aus innereuropäischer Perspektive sein Land ein kleines Land sei, in globaler Perspektive jedoch auch die großen EU-Staaten „kleine“ Staaten sind, je-

denfalls zu klein um alleine im Konzert der großen (USA, China, Indien, Russland) Gehör zu finden und Einfluss zu erlangen. Damit die Mitgliedstaaten diesen Lernprozess vollziehen können, muss allerdings stärker als bisher der „europäische Mehrwert“ definiert werden. Dann – und nur dann – sollte eine konsensfähige Definition der außenpolitischen und strategischen Interessen aller Mitgliedstaaten machbar sein.

Der europäische Integrationsprozess ist zudem an einem Punkt angelangt, der ein gemeinsames Auftreten nach Außen zwingend erforderlich macht. Angesichts des erreichten Integrationsstandes in anderen Politikbereichen, der Schicksalsgemeinschaft einer gemeinsamen Währung und den anspruchsvollen Problembereichen in der internationalen Politik würde ein Scheitern der Bemühungen um europäische Außenpolitik das gesamte Projekt Europäische Union gefährden. Die gemeinsame außenpolitische Stimme Europas muss also nicht nur gesucht und in Sonntagsreden beschworen, sondern endlich auch gefunden werden. Wenn schon eine einzige europäische Stimme nicht möglich ist, bräuchte es wenigstens eine gemeinsame Politik. Politikünstler aller EU-Länder vereinigt Euch!

*Vom Autor erscheint im ersten Halbjahr 2003 im Verlag Leske und Budrich das Buch „Europa als internationaler Akteur“ (zusammen mit Wilhelm Knelangen)*

