

# **Die EU-Verfassung: Substantieller Fortschritt mit hohem Symbolgehalt – Schwachpunkt Außenpolitik**

*Reinhard Rode*

Die EU-Verfassung wird von den Europafreunden schon im Vorfeld bejubelt. Von den Skeptikern hingegen wird sie abgelehnt und auf ein Scheitern gehofft. Materiell handelt es sich um einen Verfassungsvertrag, den alle Mitglieder ratifizieren müssen. Die Länder, die wie Deutschland nur eine parlamentarische Zustimmung benötigen, werden erwartbar alle zustimmen, bei den Ländern mit Volksabstimmungen sind hingegen Ablehnungen durchaus möglich. Damit wäre die Verfassung aber dennoch nicht wirklich am Ende, sie würde nur erheblich verzögert. Eine Verzögerung wäre kein wirklicher Beinbruch, die Geschichte der europäischen Einigung ist eine Geschichte der kurzen politischen Blockaden, die dann doch bald wieder in langsame und kontinuierliche integrative Fortschritte gemündet sind.

Beim Zustimmungsfahrplan will der Deutsche Bundestag noch vor der Sommerpause 2005 Ja sagen. Bei den Volksabstimmungen sind die pro-europäischen Spanier vorangegangen. Schwieriger dürfte das Referendum in Frankreich am 29. Mai werden. Auch die Niederländer zeigen wegen ihres höchsten Beitrags pro Kopf zum EU-Haushalt neuerdings europaskeptische Züge. Die Zustimmung von Polen und Tschechen ist unsicher, Dänen und Iren haben schon früher europäische Verträge abgelehnt. Die Europameister im Euroskeptizismus, die Briten, werden wohl nicht vor Sommer 2006 abstimmen. Bis dahin zumindest bleibt es spannend. Wiederholungsrunden bei einigen Abstimmungen wären nicht verwunderlich.

## **Mehrebenensystem und Fahrradtheorie**

Typisch für den europäischen Integrationsprozess ist das inkrementale Verfahren. Am besten wird dieser durch die „Fahrradtheorie“ verdeutlicht. Das EU-Fahrrad kann schneller oder langsamer fahren, anhalten kann es nicht, weil es dann umfallen würde. Das ist eine passende Metapher, eine sozialwissenschaftliche Theorie ist es nicht, weil selbstverständlich auch ein Scheitern der EU wie auch der Verfassung möglich wäre. Wahrscheinlich ist ein Scheitern aber nicht, im Gegenteil. Ein Ende der EU käme für alle Beteiligten teuer und wird von keinem Mitgliedstaat und auch von keinem wichtigen Akteur in den Staaten wirklich angestrebt. Europa ist längst Alltag und das EU-System durch etablierte Verteilungsprozesse gekennzeichnet, die den gleichen Regeln wie die Innenpolitik der Staaten folgen. Politik im Mehrebenensystem der EU wird permanent nach komplexen Verfahren neu ausgehandelt. Dieser Prozess ist mühsam und kompliziert, er produzierte deshalb auch fortlaufende schwierige Verhandlungen und kleine Enttäuschungen, die aber nur selten am großen Projekt der europäischen Integration Zweifel aufkommen lassen.

## **Vertiefung und Erweiterung**

Neben den Erweiterungsrunden hat die EU einen Prozess der zunehmenden Vergemeinschaftung, die so genannte Vertiefung durchlaufen. Dabei sind die europäischen Institutionen wie die Kommission, das Europaparlament und der Europäische Gerichtshof fortlaufend gestärkt worden. Dennoch ist die EU immer noch vorwiegend intergouvernemental geprägt, d. h. die Regierungen über den Ministerrat haben das letzte Wort, sie sind die Herren der Verträge. Das Mehrebenensystem, in dem die EU entscheidet, ist somit häufig undurchschaubar und die

unteren Ebenen erleben die EU nicht nur als Sponsor, sondern auch als ferne Brüsseler Bürokratie. Ein Demokratiedefizit wird in diesem Zusammenhang oft beklagt. Euroskeptizismus ist durch die Erweiterung vom überschaubaren Kleineuropa mit Frankreich und Deutschland als Kern hin zum Großeuropa mit wechselnden Entscheidungskonstellationen gewachsen.

In diesem politischen Umfeld kommt dem Projekt Verfassung genauso viel materielle wie symbolische Bedeutung beim langsamen Aufbau einer europäischen Identität zu. Die Verfassung ist dabei zweifellos ein Projekt der pro-europäischen Eliten, die die Unterstützung ihrer Wähler auf dem Weg der europäischen Integration nicht verlieren wollen. Die traditionellen Unterschiede in der Sicht des europäischen Projekts, die vom deutsch-französischen Vertiefungskurs bis zum britischen Ziel der Erweiterung als Lockerungseffekt gegenüber den Brüsseler Einheitsbürokraten reichen, werden durch die Verfassung nicht verschwinden. Dafür soll aber nach dem Prinzip Hoffnung ein tauglicher Rahmen geformt werden.

### **Möglichkeiten und Grenzen der EU als internationaler Akteur**

Ein Standardproblem der EU ist ihre Asymmetrie in der Außenpolitik. Sie ist seit langem ein wirtschaftlicher Riese, aber immer noch ein politischer Zwerg. Vor allem auf dem Feld der Sicherheitspolitik ist das vorherrschende Muster die Uneinigkeit. Die Spaltung der EU beim Irakkrieg hat dies zuletzt klar offenbart. Häufig wird versucht mit Kritik an den USA, die angeblich Europa nicht wirklich als Partner ernst nehmen, von den eigenen Unzulänglichkeiten abzulenken. An dieser Schwäche arbeitet die EU seit den siebziger Jahren und hat dabei unübersehbare, aber auch sehr langsame Fortschritte erzielen können. Diese Schwäche Europas hatte die provozierende, aber treffende Frage des früheren amerikanischen Sicherheitsberaters und Außenministers Henry Kissinger auf den Punkt gebracht: „Wenn er Europa anrufen wolle, welche Nummer solle er dann wählen.“ Tatsächlich musste er im Bedarfsfall alle europäischen Außenminister anrufen und sich selbst ein Bild machen, wer für und wer gegen die amerikanische Linie war. Was hat sich daran seit den siebziger Jahren geändert, ist die EU auch außenpolitisch zusammengewachsen?

### **Der neue Außenminister der Europäischen Union**

Die Verfassung sieht das Amt eines EU-Außenministers vor. Dem deutschen Außenminister, Joschka Fischer, wurden für dieses neue Amt schon einmal Ambitionen nachgesagt. Der europäische Außenminister soll zugleich Vorsitzender des Außenministerrates und Vizepräsident der EU-Kommission sein. Dadurch wird er sowohl an den Ministerrat als auch an die Kommission und damit letztlich auch an das Europaparlament angebunden. Der Europäische Rat, d. h. die 25 Regierungschefs, sollen ihn ernennen, der Präsident der EU-Kommission und das Parlament müssen zustimmen. Eine Aufwertung der Funktion im Vergleich zum derzeitigen Hohen Vertreter, Javier Solana, der häufig nur als „charmanter Grüßaugust“ für Nebensachen auftreten durfte, bedeutet das in der Tat. Die derzeitigen Kompetenzüberschneidungen mit dem Außenkommissar der Kommission werden dann entfallen.

Letztlich besteht aber auch für das Amt des EU-Außenministers das Problem, dass er ein Kaiser ohne Kleider werden könnte, solange die Außenpolitik und die Sicherheitspolitik nur einen sehr geringen Vergemeinschaftungsgrad und viel Dissens aufweisen. In der Praxis wird er wohl wie bisher Repräsentant des kleinsten gemeinsamen Nenners der Außenpolitiken der Mitgliedsstaaten sein. Diese unstrittige, kleine Außenpolitik darf er dann repräsentieren, die große Außenpolitik werden die Staaten weiterhin selbst betreiben. Eine Schlüsselrolle wird

dabei der Fortentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zukommen. Kommt auf diesem Feld die politische Koordination voran, wird der EU-Außenminister aufgewertet, treten wie im Fall des Irakkriegs große Diskrepanzen auf, kann er nur mahnen und hilflos am Rande stehen.

## **GASP**

Die Gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik geht auf den Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1992 zurück. Die GASP hat sich seitdem nur sehr langsam entwickelt. Es gibt keine Mehrheitsentscheidungen und die nationalen Souveränitäten haben auf diesem Feld weiterhin Vorrang. Teilerfolge auf dem Balkan, z. B. im Kosovo, sind der GASP nicht abzusprechen, aber sie ist noch immer mehr Zukunftsprogramm als Realität. Noch fehlen die militärischen Fähigkeiten und die politische Einigkeit, die „weiche“ Macht Europas koordiniert und nachhaltig zur Geltung zu bringen. Die GASP leidet vor allem am Mangel an gemeinsamem Willen und an der Zersplitterung der Ressourcen. Generelle Geldknappheit besteht allerdings nicht. Das EU-Budget für Außenbeziehungen beträgt ca. 10 Mrd. € Damit werden immerhin 55 Prozent der internationalen Entwicklungshilfe, über 50 Prozent der Hilfe für die palästinensischen Autonomiegebiete, 60 Prozent aller Finanzhilfen für Russland und über 85 Prozent der Finanzhilfen für den Balkan von der EU finanziert. Der Etat des Hohen Vertreters Solana beträgt allerdings nur 40 Mio. € im Jahr und ist gewöhnlich schon im April erschöpft.

Hauptproblem ist die Wechselhaftigkeit der außenpolitischen Agenda der EU durch die halbjährige Rotation der Ratspräsidentschaft zwischen den Mitgliedsstaaten. Jedes Land kommt rotierend dran und favorisiert dann die eigene außenpolitische Agenda nach dem Muster: Spanien möchte den westlichen Mittelmeerraum, Italien den zentralen, Griechenland den östlichen, Schweden hingegen die nordische Dimension beglücken. Mit diesem wechselhaften Muster kann die EU nicht als wirksamer Exporteur von Stabilität in ein krisenhaftes Umfeld wirken. Das außenpolitische Projekt Europa steckt also noch in den Kinderschuhen.

## **ESVP**

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) hat erst seit Ende der neunziger Jahre eine gewisse Dynamik entwickelt. Der Vorläufer die WEU hatte nie zum Sicherheitsarm der EG/EU werden können. Die WEU war neben der NATO auf eine rein symbolische Rolle beschränkt geblieben. Im Ost-West-Konflikt war mehr auch nicht erreichbar. Eine autonome ESVP gibt es noch nicht, aber immerhin Schritte in diese Richtung. Die Krise im Kosovo hatte bei der ESVP als eine Art Katalysator gewirkt. Sie besitzt mittlerweile eine rüstungspolitische Dimension und hat mit einer eigenen Friedensmission in Mazedonien (Concordia) Profil gewonnen. Beschlossen ist die Fähigkeit der EU, innerhalb von 60 Tagen bis zu 60 000 Soldaten für die Dauer von mindestens einem Jahr zu mobilisieren. Das sind durchaus vorzeigbare Anfänge, aber eine eigenständige geostrategische Rolle kann die EU damit noch lange nicht spielen.

Auch auf diesem Feld gilt das Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners. Im Sicherheitsrat der UNO z. B. bestehen die Altmitglieder Großbritannien und Frankreich auf ihren nationalen ständigen Sitzen mit Vetorecht, obwohl das den machtpolitischen Stand der vierziger Jahre und nicht den der Gegenwart widerspiegelt. Deutschland lobbyiert intensiv für einen eigenen Sitz. Der nahe liegende EU-Sitz als Ersatz für die nationalen Ambitionen ist politisch in wei-

ter Ferne. Im ABC-Waffenbereich ist die Europäisierungsfrage noch ein Tabu. Die beiden kleinen europäischen Nuklearmächte denken nicht an eine Vergemeinschaftung, obwohl die Proliferation in nukleare Schwellenländer voranschreitet. Der Fall der Verhandlungen mit dem nuklearen Schwellenland Iran zeigt zwar ein gemeinsames europäisches Interesse an der Verhinderung der Weiterverbreitung, aber keine zukunftsfähige Politik auf.

### **Die EU als noch uneinige Zivilmacht**

Die europäische, überwiegend auf weiche diplomatische Mittel zurückgreifende Macht wird in der deutschen Debatte gewöhnlich politisch überhöht und als Zivilmacht-Ansatz als Gegenmodell zur harten militärlastigen amerikanischen Linie idealisiert. Tatsächlich verfügt die EU trotz der Nuklearambitionen im nahöstlichen Umfeld über keine nennenswerte harte Verhandlungsmacht. Letztlich ist die EU immer noch im Kern eine Handelsmacht und hat vor allem dieses Instrumentarium zu bieten. Das europäische Geld wird überall gern genommen, gerade auch von Diktatoren und Staatsklassen in Staaten mit schlechter Regierungsführung und hohen Korruptionsquoten. Die europäische Diplomatie wird dort gewöhnlich besonders dann gelobt, wenn die USA einen härteren Kurs verfolgen und damit transatlantische Zwietracht befördert werden kann. GASP und ESVP sind immer noch recht schwache, aber ausbaufähige Instrumente. Ohne Rückgriff auf die Einrichtungen der NATO, die so genannte strategische Partnerschaft, besteht aber noch keine militärische Handlungsfähigkeit. Dreh- und Angelpunkt der ESVP bleibt somit das Verhältnis zur NATO und damit letztlich zu den USA. Dabei handelt es sich um ein sehr komplexes Kooperations- und Konkurrenzverhältnis, das noch nicht austariert ist.

Die Spaltung der aktuellen europäischen Außenpolitik in drei Linien – einen unbedingten britischen atlantischen Bündniskurs, einen deutschen rhetorischen Friedensrigorismus und einen französischen Rivalismus mit den USA – lässt bislang kein tragfähiges gemeinsames sicherheitspolitisches Konzept erkennen. Die nahe liegende Vernetzung und Koordination weicher europäischer und harter amerikanischer Macht im beiderseitigen Interesse bleibt auf der Agenda und muss erst noch eingeübt werden. Zwar wächst die globale Handlungsfähigkeit der EU langsam an, aber da es noch lange keine hinreichende Vergemeinschaftung auf diesem Feld gibt, kann sie erst in Ansätzen und in wenigen Ausnahmefällen greifen. Europa bleibt somit noch auf absehbare Zeit weltpolitisch ein wirtschaftlicher Riese, aber geostrategisch ein Zwerg.

Das wird sich erst sehr langsam ändern. Ein Beispiel für eine Zukunftsaufgabe ist der Export von Stabilität in zerfallende Staaten in Afrika, um zu verhindern, dass diese zu Terrorismusbasen werden oder Nachbarstaaten quasi im Ansteckungseffekt mit destabilisieren. Dafür gibt es wachsenden Bedarf. Frankreich allein ist mit seiner traditionellen Stabilisatorrolle in Afrika völlig überfordert und zum Teil auch wegen seiner kleinlichen Francophonie delegitimiert. Die EU wird in diese Rolle hineinwachsen müssen. Die wirtschaftliche Karte ist dabei der beste Trumpf, aber sie erfordert im Notfall die Ergänzung durch die militärische Karte. Die EU-Aktion im Sommer 2003 in Bunia (Kongo) war ein bescheidener Anfang, der richtungsweisend sein könnte. Die Verfassung hilft auf dem Weg zu mehr außenpolitischen Gemeinsamkeiten und zu einer angemessenen Weltrolle. Dieser Weg ist aber noch lang und steinig. Der Umgang mit den USA auf gleicher Augenhöhe bleibt vorerst ein Wunschtraum. Mehr als eine Arbeitsteilung mit den USA in der Rolle des Juniorpartners ist angesichts der geringen eigenen militärischen Fähigkeiten und der internen Eifersüchteleien für die EU derzeit nicht zu haben.

Prof. Dr. Reinhard Rode  
E-Mail: [reinhard.rode@politik.uni-halle.de](mailto:reinhard.rode@politik.uni-halle.de)  
Homepage: <http://www.politik.uni-halle.de/rode/>