

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG
PROFESSUR FÜR INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN UND
DEUTSCHE AUßENPOLITIK



Hallenser IB-Papier 3/2008

Reinhard Rode

Reform statt Verfassung:
Pragmatische Integration und der Fall Außenpolitik

Erschienen in: Staatskanzlei Sachsen Anhalt (Hrsg.), Vertrag von Lissabon. Neues
Fundament für Europa, Magdeburg 2008

E-Mail: reinhard.rode@politik.uni-halle.de
Website: <http://www.politik.uni-halle.de/rode>

Aus dem politisch ehrgeizigen Verfassungsvorhaben ist nur ein Reformvertrag, der Vertrag von Lissabon geworden und das war auch gut so. Die EU ist mit diesem Schritt zunehmender Vergemeinschaftung auf dem politischen Teppich geblieben und nicht voreilig in ein fantastisches Wolkenkuckucksheim abgedriftet. Damit haben die europäischen Verfassungsenthusiasten einen Dämpfer erfahren. Die Europagegner, die auf ein Desaster hofften, aber auch, denn die EU hat sich im bewährten Verhandlungsmarathon zusammengerauft, statt sich zu blamieren und in der Selbstblockade zu verharren. Das europäische Mehrebenensystem hat sich damit auch in einer schwierigen Lage erneut bewährt und sich den Herausforderungen der Erweiterungen zum größeren Club der 27 mit seinen vielfältigen Entscheidungsproblemen gewachsen gezeigt.

Dabei ist die Frage nach dem besten Verfahren bei der Gestaltung des Systems der EU immer wieder aufgetaucht und diskutiert worden. Die Fachdebatte unterscheidet drei Methoden: Regierungskonferenzen, Konventsmethode und die Methode Monnet. Letztere hat sich bei dem jüngsten Durchbruch zum Reformvertrag unter deutscher Präsidentschaft wohl erneut bestätigt und der Konventsmethode als überlegen gezeigt. Regierungskonferenzen sind nach Artikel 48 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) die einzig zulässige Institution zur Änderung der Verträge. Damit bleiben die Staaten die Herren der Verträge. Diese rein legalistische Vorgehens- und Betrachtungsweise unterschätzt aber den politischen Faktor in den Mitgliedsstaaten und ihren Gesellschaften und hat zum Vorwurf der Intransparenz, Ineffizienz und Bürgerferne geführt. Dem suchte die Konventsmethode abzuwehren. Dabei wurde versucht, ein breites Spektrum von Interessen in den Prozess der konstitutionellen Weiterbildung der EU einzubinden, vor allem um die politische Akzeptanz zu erhöhen.

Nach dem Modell der „deliberativen Demokratie“, das die Überzeugungskraft guter Argumente höher gewichtet als die formale Autorität und Macht der beteiligten Akteure, wurde im Dezember 2001 ein Verfassungskonvent einberufen. Der Verlauf der Konventsarbeit entsprach aber keineswegs diesem idealistischen Bild. Einerseits dominierten die nationalstaatlichen Interessen durch die Hintertür, andererseits prägten eigenmächtige Vorgehensweisen des Präsidiums den Konvent unter dem Vorsitz von Valéry Giscard d'Estaing. Das Plus war die breite europaweite politische Debatte, das Minus die Ablehnung bei den Plebisziten in zwei der Gründungsmitglieder, nämlich in Frankreich und den Niederlanden. Das Scheitern war allerdings nicht wirklich dem Konvent geschuldet. Im Fall Frankreichs war die schief gelaufene Volksabstimmung ja nicht einmal zwingend gewesen. Paradoxe Weise hatte gerade der stärkere Einbezug politischer Kräfte unterhalb der Regierungsebene die Weiterentwicklung der europäischen Integration politisiert und damit nicht nur den voraus-eilenden Idealisten, sondern auch den Gegnern der Vertiefung in die Hände gespielt, weil die allgegenwärtige Berieselung mit Verfassungspropaganda auch die Skeptiker aktivierte. Letztlich lief der Diskursprozess auf eine politische Niederlage der Konvents- und Verfassungsfreunde hinaus.

Das führte wohl oder übel zum Rückgriff auf die bewährte Methode Monnet. Diese pragmatische, in vielen kleinen Schritten agierende Vorgehensweise wurde in den fünfziger Jahren von den beiden führenden französischen Architekten der EWG, Jean Monnet und Robert Schumann, geprägt. Konkrete Aufgaben mündeten nach der funktionalistischen Logik in Vorhaben auf einzelnen Politikfeldern und zu institutio-

nell neuen Rahmenbedingungen und Verträgen. Bei dieser Methode agieren nicht nur die Regierungen, sondern auch die Kommission und der Gerichtshof sowie die Öffentlichkeit. Die Regierungen entscheiden aber letztendlich. Bei dieser inkrementalistischen Systementwicklung zwischen unterschiedlichen Interessen steht allerdings Transparenz nicht im Vordergrund. Die politische Komplexität des europäischen Mehrebenensystems führt zu komplexen politischen Prozessen mit durchaus auch widersprüchlichen Ergebnissen.¹

Die Verhandlungspraxis während der deutschen Ratspräsidentschaft im Jahr 2007 brachte dann eine Art Renaissance der Methode Monnet, allerdings nicht in Reinkultur, sondern als Methodenmix. Vertrauliche Konsultationsprozesse hinter verschlossenen Türen loteten inhaltliche Kompromisschancen und Termine aus. Am 23. Juni 2007 war der politische Durchbruch bei den Verhandlungen geschafft. Beim EU-Gipfel am 18. und 19. Oktober 2007 einigten sich die Staats- und Regierungschefs dann auf den endgültigen Vertragstext, der am 13. Dezember 2007 in Lissabon unterzeichnet wurde. 2008 soll die Ratifizierung in den Mitgliedsstaaten erfolgen und der Vertrag in Kraft treten. Von den meisten Teilnehmern am Verhandlungsprozess wurden der deutschen Ratspräsidentschaft und der Bundeskanzlerin Angela Merkel daran besondere Verdienste zugemessen. Die deutsche Seite hatte die europäische Frustration im Stillstand nach den gescheiterten Referenden, die meist etwas beschönigend als Reflexionsphase bezeichnet wurde, geschickt genutzt. Das verbreitete Interesse, einer gesamteuropäischen Blamage zu entgehen, hatte dabei geholfen.

Der Fall Außenpolitik

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) ist im Vertrag über die Europäische Union (EUV) in Titel V² und im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) im Fünften Teil³ geregelt. Bei der Neuordnung der Kompetenzen zwischen begrenzter Einzelermächtigung und staatsähnlicher Agenda ist der Souveränitätsreflex der Staaten im Vertrag auf dem Feld der Außenpolitik besonders stark ausgeprägt.⁴ Deshalb wirken die Standardprobleme bei den Möglichkeiten und Grenzen der EU als internationaler Akteur auch nach dem Reformvertrag fort. Dazu zählt vor allem die Asymmetrie in der Außenpolitik der EU. Sie ist seit langem ein wirtschaftlicher Riese, aber immer noch ein politischer und militärischer Zwerg. Vor allem auf dem Feld der Sicherheitspolitik ist das vorherrschende Muster die Uneinigkeit. Die Spaltung der EU beim Irakkrieg hat diese auf die Spitze getrieben. Häufig wurde 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.

¹ Vgl. Wolfgang Wessels/Anne Faber, Vom Verfassungskonvent zurück zur Methode Monnet? in: integration 4, 2007, S. 370-381

² Allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (EUV), Titel V

³ Das auswärtige Handeln der Union (AEUV), Teil V

⁴ Vgl. Wolfgang Wessels/Andreas Hofmann, Der Vertrag von Lissabon, in: integration 1, 2008, S. 3-20

Vom Außenminister zum Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik

Die Verfassung sah das Amt eines EU-Außenministers vor. Die Herunterstufung zum Hohen Vertreter im Reformvertrag verdeutlicht exemplarisch den Souveränitätsreflex der Staaten. Die Außenpolitik zählt weder zu den ausschließlichen Zuständigkeiten, wie z. B. die Handelspolitik, noch zu den geteilten Zuständigkeiten, wie z. B. die Landwirtschaft. Diesen Bereichen nachgeordnet bietet der Lissabonner Vertrag Möglichkeiten zur Koordinierung von Politikbereichen, dazu zählten die GASP und die GSVP. Diese Agenda liest sich demnach durchaus staatsähnlich, aber die Kompetenzen bleiben national und damit klar antizentralistisch. Der Hohe Vertreter (Artikel 18 EUV) soll der Union mit einem Auswärtigen Dienst (Artikel 27, Absatz 3 EUV) in der internationalen Politik Gesicht und Stimme verleihen. Er übernimmt den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten, erhält die Funktion des gegenwärtigen Kommissars für Außenbeziehungen und fungiert als Vizepräsident der Kommission (Doppelhut). Gleichzeitig wird einer Stärkung dieser Position vorgebaut, indem die außen- und sicherheitspolitische Autonomie der Mitgliedsstaaten betont wird. Auch die Verfahren bleiben intergouvernemental, im Rat ist Einstimmigkeit der Regelfall. Die Position von Kommission und Parlament bleibt schwach, der Gerichtshof ist nicht zuständig.

Das bringt eine Aufwertung der Funktion im Vergleich zu der des derzeitigen Hohen Vertreters, Javier Solana, schon allein weil die derzeitigen Kompetenzüberschneidungen mit dem Außenkommissar der Kommission entfallen werden. Doch das Amt bleibt schwierig, da die hohen politischen Ansprüche von der Einstimmigkeit der Mitglieder abhängen. Hier hatte sich die britisch-osteuropäische Lesart des Souveränitätsreflexes der Staaten durchgesetzt. Damit war klar, dass die europäische Außenpolitik sich bis auf weiteres mit der symbolischen Ebene bescheiden sollte. Mehr als sondieren und vermitteln ist nicht möglich, wenn für eigenes Handeln des Hohen Vertreters eine einstimmige Einzelfallermächtigung durch die EU-27 erforderlich ist. Die Mehrzahl der Mitglieder schätzte die intergouvernementalen Wirkungsvorteile gemeinsamer außenpolitischer Auftritte, wollte aber letztlich doch die nationalen Kontroll- und Ausstiegsmöglichkeiten wahren. Für die Praxis bedeutet das, dass die unkontroversen Routinefälle der kleinen Politik koordiniert in Brüssel abgewickelt werden dürfen, die kontroversen Problemfälle der hohen Politik aber in den Hauptstädten der Mitglieder erledigt werden. Der Hohe Vertreter bleibt ein Kaiser ohne Kleider. Er repräsentiert lediglich den kleinsten gemeinsamen Nenner der Außenpolitiken der Mitgliedsstaaten. Die GASP hatte sich seit dem Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1992 nur sehr langsam entwickelt. Teilerfolge, z. B. auf dem Balkan, sind der GASP nicht abzusprechen, aber sie bleibt 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 weiterhin am Mangel an gemeinsamem Willen und an der Zersplitterung der Ressourcen. Das außenpolitische Projekt Europa steckt also immer noch in den Kinderschuhen.

Die zentrale Schwachstelle bleibt die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die erst seit Ende der neunziger Jahre eine gewisse Dynamik entwickeln konnte. Es existieren vorzeigbare Anfänge, aber eine eigenständige geo-

strategische Rolle kann die EU damit noch lange nicht spielen. Der naheliegende EU-Sitz im Sicherheitsrat der UNO als Ersatz für die nationalen Ambitionen ist politisch in weiter Ferne. Im ABC-Waffenbereich bleibt die Europäisierungsfrage noch ein Tabu. Die beiden kleinen europäischen Nuklearmächte denken nicht an eine Vergemeinschaftung, obwohl die Proliferation in nukleare Schwellenländer voranschreitet.

Die uneinige Zivilmacht: Weltrollensolo und Juniorpartner der USA

Da die EU im Kern eine Handelsmacht ist und bleibt, hat sie hauptsächlich auch dieses Instrumentarium zu bieten. Das europäische Geld wird weltweit gern genommen. Die europäische Diplomatie wird gewöhnlich besonders dann als weiche Alternative gelobt, wenn die USA einen härteren Kurs verfolgen. Die Uneinigkeit der EU auf den Feldern Außen- und Sicherheitspolitik hat durch die Osterweiterung zumindest vorübergehend noch zugenommen. Die neuen Mitglieder im Osten zeigten eine auffällige Abstinenz bei der Vertiefung der EU und zogen meist die nationale Karte. Sie favorisierten z. B. im Irak lange die amerikanisch-britische Linie. Die Konfliktlinie in Europa hatte mit der Koalition der Willigen im Irak-Krieg die EU als tief gespalten offenbart. Das vom damaligen amerikanischen Verteidigungsminister Rumsfeld genüsslich genutzte Stichwort vom alten und neuen Europa hatte die divide-et-impera-Politik der USA triumphierend auf die Spitze getrieben. Die neuen Mitglieder, Polen voran, setzten nicht nur recht begeistert auf die amerikanische Karte, sondern hatten ostentativ ihre Freude an der Absetzbewegung vom deutsch-französischen Kurs. Der Stolz auf die amerikanische Irak-Karte in Polen wich erst sehr langsam angesichts des Fehlschlags einem betretenen Schweigekurs. Da die deutsche und die französische Politik im Fall Irak auch nicht wirklich synchron lief, war Europa als ein völlig uneiniger außenpolitischer Akteur vorgeführt worden.

Bei der Frage der Stationierung eines Raketenabwehrsystems in Mitteleuropa wiederholte sich die Konfliktlinie der innereuropäischen Spaltung. Die geplante Radarstation in Tschechien und eine Raketenabwehrstellung in Polen provozierten in Moskau massive Kritik. In EU-Europa wirkte das Thema als Spaltpilz, obwohl ein solches System durchaus längerfristig im Interesse der europäischen Sicherheit und Abschreckung sein könnte. Allein schon die Tatsache, dass der Plan von den USA betrieben wurde und die mitteleuropäischen Regierungen bereit dazu waren, sorgte durch die strategische Debatte über potentielle künftige Bedrohungen für Unruhe. Die Spaltungstendenzen in der Raketenfrage gingen aber auch von Russland aus, das damit die NATO und das transatlantische Verhältnis schwächen wollte. Vor allem in Deutschland war die Rücksicht auf russische Bedenken verbreitet. Da die USA in dieser Frage mit dem Angebot, Russland bei den Plänen einzubeziehen, klug agierten, war den Kritikern ein Teil ihres anti-amerikanischen Elans genommen und EU-Europa musste sich mal wieder fragen, was es eigentlich in dieser durchaus ernst zu nehmenden Sicherheitsfrage wollte. Genau darin bestand aber das europäische Dilemma, es gab nicht nur keinen Konsens, es gab nicht einmal eine ernsthafte politisch-strategische Debatte der Problemlage, weil diese vor allem den innereuropäischen Dissens bloßlegen würde.

Das dritte Fallbeispiel des nuklearen Aufsteigers Iran illustriert die Problematik weiter. Solange die lautstarken atlantischen Dispute um den richtigen Umgang mit dem Iran vorherrschen, wird bei den iranischen Herrschaftseliten die Einschätzung befördert, die EU und die USA seien so uneinig, dass sie leicht gegeneinander ausgespielt werden könnten, was die Bereitschaft des Iran zum Einlenken verringerte. Bei der Koordination weicher europäischer und harter amerikanischer Macht im westlichen Gesamtinteresse wurden somit unübersehbare Schwächen deutlich. Die EU befindet sich in einer postmodernen Epoche mit der eindeutigen Präferenz für zivile Konfliktregelungen. Darin steckt viel Erfahrung und Weisheit, aber auch Schwäche. Die meisten europäischen Staaten, Deutschland voran, haben postheroische Gesellschaften, in denen militärische Interventionen unpopulär sind. Das ist im Grundsatz ein zivilisatorischer Fortschritt, der aber im Umgang mit gewaltbereiten Regimen an Wirkungsgrenzen stößt. Das Bild der Welt als postmaterielles friedensfähiges Paradies mit nur kleinen, durch Geld der reichen Staaten reparablen Schönheitsfehlern könnte Wunschdenken sein.

Die europäische Schwäche und Uneinigkeit kann sich nur sehr langsam ändern. Ein Beispiel für eine Zukunftsaufgabe ist neben der Befriedung des Balkans der Export von Stabilität in zerfallende Staaten in Afrika, um zu verhindern, dass diese zu Terrorismusbasen werden oder Nachbarstaaten quasi im Ansteckungseffekt mit destabilisieren. Angesichts des wachsenden Bedarfs wird die EU in diese Rolle hineinwachsen müssen. Die wirtschaftliche Karte ist dabei der beste Trumpf, aber sie erfordert im Notfall die Ergänzung durch die militärische Karte. Der EU-Einsatz im Jahr 2006 im Kongo war ein bescheidener Anfang, der richtungsweisend sein könnte. 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 Unterschiede für die EU auf absehbare Zeit nicht zu haben. Sowohl die Spannungen der EU mit den USA als auch die internen Spaltungen in der EU sind angesichts der weltpolitischen Lage eigentlich kontraproduktiv. Die EU ist im atlantischen Duopol der schwächere Akteur, sie ist die Nummer Zwei mit wesentlich weniger militärischem Machtpotential. Diese Tatsache plus ihre interne Schwäche macht die EU aber gerade nicht zu einem zuverlässigen Verbündeten der USA, sondern in der Praxis zu einem unsicheren Kantonisten. Die EU agiert nämlich allzu gern als weltpolitischer Idealist, der sich von der Supermachtlogik der USA absetzt.

Die komplexen globalen Sicherheitsprobleme sind in der politischen Praxis aber weder durch einen strikten Friedenskurs noch durch voreilige Militäreinsätze lösbar. Die Top-Themen – nukleare Proliferation, islamistischer Terrorismus und Staatszerfall in der Dritten Welt – bieten keinen Königsweg. Bei allen drei Problemfeldern wären nicht nur euro-amerikanische Gemeinsamkeiten, sondern auch konsensuale Arbeitsteilungen dringend erforderlich. Bei der Terrorismusbekämpfung besteht ebenso nur eine oberflächliche Einigkeit. Auch dabei ziehen die USA die militärische Option vor, während die EU-Staaten eigentlich nicht-militärische Instrumente favorisieren. Da sich Demokratien zu Recht mit der Begrenzung von Freiheitsrechten im Interesse höherer Sicherheit schwer tun, ist auch im Kampf gegen den Terror kein Königsweg in Sicht. Seit dem Sevilla-Gipfel 2002 ist die Terrorismusbekämpfung in die ESVP einbezogen worden und dieser wurde nach den Zuganschlügen am

11. März 2004 in Madrid mit 191 Todesopfern auch eine zentrale Bedeutung eingeräumt. So wurden z. B. im Rahmen des Solidaritätsprogramms im Dezember 2004 Vereinbarungen getroffen, die im Falle eines terroristischen Anschlags die Anwendung militärischer Mittel nicht mehr ausschließen. Von einer gemeinsamen koordinierten Antiterrorpolitik ist die EU aber noch weit entfernt. Der Diskurs um wirkungsvolle Gegenstrategien wird unweigerlich weitergehen, weil der Westen hier nur reagieren kann, die Bedrohung und die Aktionen aber noch meist von außen kommen.

Die genannten Fallbeispiele haben das Grundproblem einer mangelnden gemeinsamen europäischen Identität in der Außen- und Sicherheitspolitik aufgezeigt. Die Uneinigkeit ist eine Schwäche, die den europäischen Einfluss in der Welt minimiert und Ohnmacht suggeriert. Das Bild der europäischen weichen Geldmacht und des Mangels an harter Militärmacht ist zwar idealtypisch überzeichnet, es enthält aber einen richtigen Aspekt, nämlich das eindeutige Machtgefälle zwischen Brüssel und Washington. Die beliebte Metapher von der europäischen Venusoption im Gegensatz zum amerikanischen Vertrauen auf Mars illustriert diese atlantische Differenz. Tatsächlich nutzte auch die EU nicht nur das Scheckbuch, sondern griff auf dem Balkan und im Kongo auch zum militärischen Instrument. Die im Aufbau befindliche gemeinsame Krisenreaktionsstreitmacht Eurocorps macht dies exemplarisch deutlich. Materiell haben die EU-Staaten ein erhebliches militärisches Potential, das allerdings in seiner nationalen Zersplitterung betrachtet wenig zu beeindrucken vermag. Es gibt bislang weder ein glaubwürdiges Interventionspotential, noch eine eigenständige nukleare Abschreckung. Da dafür Ressourcen plus Willen erforderlich wären, kommt die europäische Identitätsschwäche ins Spiel.

Das läuft darauf hinaus, dass EU-Europa entweder sich von den USA absetzen und allein auf das Scheckbuch setzen oder in enger Anlehnung an die USA arbeitsteilig als Nummer Zwei agieren kann. Die EU als Juniorpartner wäre kein reiner Befehlsempfänger, sie könnte durchaus prägenden Einfluss auf den stärkeren Partner ausüben. Beide Optionen sind in Reinkultur allerdings gleichermaßen unattraktiv und deshalb oszilliert die europäische Weltpolitik je nach Fall zwischen diesen beiden Polen. Die EU befindet sich innen wie außen in einer fortdauernden Lern- und Übungsphase, die nur langsam kleine Fortschritte bringt. Das Nebeneinander von intergouvernementaler politischer Abstimmung und Vergemeinschaftungsversuchen wird weiter gehen. Die EU als eigenständiger weltpolitischer Akteur bleibt Zukunftsmusik. In Ernstfällen kann sie kurz- und mittelfristig nur die amerikanische Karte spielen und den transatlantischen Schulterchluss suchen. Das dürfte mit weniger konservativen Administrationen wie der von Bush Junior leichter fallen.