

GERRY WOOP

Europäische Außenpolitik am Scheideweg

Eine Analyse der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU

Die Europäische Union steht vor einer doppelten Herausforderung. Erstens müssen vor dem Hintergrund der Globalisierungsprozesse eine erfolgreiche ökonomische Perspektive und das europäische Sozialstaatsmodell gesichert werden. Daraus ergeben sich Anforderungen an die Handlungsfähigkeit der EU als politisches Subjekt in der globalen Politikebene. Die zweite Herausforderung liegt in der notwendigen Vertiefung der Integration im Hinblick auf die demokratische Legitimation und politische Effizienz einer ab Mai 2004 auf 25 Mitgliedsstaaten vergrößerten Union. Dass die Eigendynamik des Integrationsprozesses durchaus gebremst oder gar umgekehrt werden kann, wenn nicht gemeinsame Ziele definiert und inhaltlich wie strukturell umgesetzt werden, hat jüngst wieder die vorerst gescheiterte Debatte zum Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents bei der Regierungskonferenz im Dezember 2003 verdeutlicht. Das Dilemma mangelnder Konsensfindung ist auch im Sachbereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) während der Auseinandersetzungen zum Irakkrieg 2003 in dramatischer Weise zum Ausdruck gekommen. Gravierende Unterschiede in der Bewertung von Krisen, angemessenen Handlungsstrategien und der Gestaltung der transatlantischen Beziehungen haben einheitliches Auftreten unmöglich und einen tiefen Riss in Grundfragen des

internationalen Agierens sichtbar gemacht. Der Ausgang dieser aktuellen und der kommenden Auseinandersetzungen um die Zukunft der Europäischen Union ist von politischen Kräfteverhältnissen in den Mitgliedsstaaten und auf europäischer Ebene abhängig und wird darüber entscheiden, ob der Versuch zur Bildung eines neuartigen – von Nationalstaaten und gleichzeitig tiefgreifenden staatlichen und gesellschaftlichen Verflechtungen geprägten – Integrationssubjektes gelingt, das die Vorstellungen seiner Bürger und der Staaten nach innen verwirklicht wie auch nach außen als eigenständiger global wirksamer Akteur handelt.

Die Linke muss sich in diese Richtungsauseinandersetzung einbringen. Zur eigenen Positionierung ist es deshalb wichtig zu klären, ob sich der Integrationsprozess in eine Richtung bringen lässt, die sowohl die demokratische Legitimation der europäischen Politik erhöht als auch eine nachhaltige soziale und ökologische Entwicklung für die Bevölkerungen der alten und der neuen Mitgliedsstaaten ermöglicht. Zugleich müsste die Union als Ganzes eine gerechtere Weltordnung befördern. Auf einer solchen Grundlage kann die Frage der möglichen außen- und sicherheitspolitischen Wirkpotenziale der Europäischen Union besser beantwortet werden.

Berlin, Januar 2004

Integrationstheoretisches

Zur Erklärung der europäischen Integration lassen sich Theorien internationaler Beziehungen in vielfältiger Weise nutzen. Es geht dabei weder um die beste Einordnung der Realität in eine Großtheorie noch um den bloßen theoretischen Nachvollzug von Entwicklungen. Nützlich ist der methodische Aspekt, denn durch Theorie lässt sich erst eine mehrgliedrige Analyse sozialer Phänomene (Rosamond 2000: 4 ff.) vornehmen, die nach Strukturen, Akteuren, Entscheidungsabläufen, Bestimmungsfaktoren und Inhalten fragt. Schließlich

lassen sich einige begründete und bedingte Prognosen erstellen. Dabei beeinflussen Interessen die Fragen, den Analysemodus und damit das Ergebnis. Außerdem bleibt der politische Prozess ein von menschlichen Akteuren geprägter. Damit ist Raum für Entscheidungen gegeben, die sich nicht nur rational erschließen, sondern auch von Wertvorstellungen, politischen Zielen und Erfahrungen geprägt sind.

Der auf der Ebene von Großtheorien einzuordnende Idealismus greift in klassischer Weise Immanuel Kants

Gedanken auf, dass Frieden durch Kooperation und Rechtsbeziehungen erreicht werden kann (Kant 1795: 301 ff.). Wenngleich dieses Bild primär auf die politischen Implikationen des Projekts verweist und den Akteuren ethische Motive und damit auch Handlungsoptionen unterstellt, bleiben Fragen nach den Entscheidungsfaktoren für die politischen Integrationsbemühungen. Diesem Phänomen stellen sich insbesondere die Schulen des Institutionalismus. Sie übernehmen die Kantsche Grundannahme in ihrer liberalen Intention der politischen und wirtschaftlichen Kooperation auf einer rechtlichen Basis. Diese Basis wird durch Institutionen stabil gestaltet. Neofunktionalistische Vorstellungen des Institutionalismus gehen nun davon aus, dass jede real verwirklichte Funktion eine geeignete Form mit sich bringt, die sich aufgrund einer Eigendynamik als spill over-Effekt von einzelnen Politikfeldern auf weitere Gebiete ausweitet (Hartmann 2001: 68 f.). Wirtschaftliche Kooperation hat im Nachkriegseuropa Wohlstand versprochen und realisiert. Parallel vollzogen sich Frieden stabilisierende Aussöhnungsprozesse. Rationaler Institutionalismus untersucht schließlich, welche Handlungsmotive die Integration beeinflussen, weil sie sich nicht automatisch vollzieht oder vertieft.

Gerade angesichts der Erfahrung, dass ohne die Zwänge der bipolaren Konfliktsituation zunehmend wieder nationale Interessen deutlicher werden und in den Debatten zum Vertrag von Nizza oder zum Entwurf für eine europäische Verfassung zum Tragen kommen, erscheint dies aktueller denn je. Das Gerangel um Stimmengewichte und die Definition, welche Bereiche der Politik national, welche intergouvernemental und welche europäisch entschieden werden sollen, machen nach den 90er Jahren der Europa-Euphorie die Dimension der Nationalstaaten und ihrer Interessen wieder deutlich, die zu einer Anpassung der Strukturen und Entscheidungsabläufe führen (Wallace 2003: 255). Zugleich ist die komplexe Wirkung zunehmend auch international agierender Akteure der Gesellschaftswelt zu beachten.

Die GASP als Instrument im internationalen Beziehungssystem

Werden die integrationstheoretischen Methoden auf die GASP angewandt, so ist zu fragen nach der Struktur, welche Interessen sich dort verwirklichen und auf welche Rahmenbedingungen sie reagieren. Die GASP entstand aus der seit 1970 begründeten Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), die mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 rechtlich verankert wurde. Es folgten die Einführung als GASP in den EU-Vertrag von Maastricht 1992 und die Kompetenz-

ausweitung und Einbeziehung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) mit dem Amsterdamer Vertrag 1997. Als besonderes Strukturmerkmal ist der intergouvernementale Charakter der GASP (zweite Säule der EU-Architektur) hervorzuheben. In diesem sensiblen Bereich von Krieg und Frieden bleibt die letzte Entscheidung auf den nationalen Ebenen, während in der Wirtschafts- und Währungspolitik (ersten Säule) partielle bis weitgehende Souveränitätsverzicht zugunsten vergemeinschafteter Politik erfolgten. Selbst im Feld der Innen- und Justizpolitik (dritte Säule) ist die Zusammenarbeit in den vergangenen Jahren enger geworden. Diese Strukturen prägen das Außenverhältnis der EU. Auf die Erfordernisse der Globalisierung wurde im währungs- und wirtschaftspolitischen Bereich mit der Eurozone und der gemeinsamen Interessenvertretung auf der internationalen Bühne, so bei den weitreichenden Verhandlungen der Welthandelsorganisation zur Liberalisierung, reagiert. Das Außenwirtschaftshandeln der EU zählt zu den wirkungsmächtigsten Elementen ihrer Außenvertretung, auch wenn dieses gerade nicht zur GASP gehört. Die EU-Position ist aufgrund ihrer Wirtschaftskraft so stark wie die der USA, und ihre strukturellen Wirkungen auf die Entwicklung der internationalen Wirtschaftsordnung mit all ihren regionalen sozialen Auswirkungen sind insgesamt größer als manch kurzfristige Präventionsmaßnahme oder mühsame Krisennachsorge. Zum integrierten Außenhandeln zählt schließlich die Entwicklungszusammenarbeit, die allerdings eher marginal im Vergleich zur Summe der entsprechenden nationalen Ausgaben bleibt.

Die GASP umfasst die klassischen Felder der Außenpolitik wie auch der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Strukturell legt der Amsterdamer EU-Vertrag von 1997 fest, dass ein Hoher Beauftragter beim Rat angesiedelt ist, der die intergouvernementale Außenpolitik personell vertritt. Für ihn arbeiten die Strategieplanungs- und Frühwarn Einheit und ein Militärstab. Der Rat selbst beschließt Gemeinsame Strategien (so zur Zusammenarbeit mit Russland im Mittelmeerraum), Aktionen und Standpunkte. Dieses Instrumentarium kann erstmals mit der konstruktiven Enthaltung auch ohne Einstimmigkeit eingesetzt werden.

Angesichts härteren Streits in Fragen der EU-Finanzierung, der Machtbalance und Stimmengewichtung scheint einigen Außenpolitikern die Verteidigungspolitik als ein Feld, in dem es derzeit am ehesten Integrationsfortschritt geben kann. Angesichts des bisherigen zivilen Charakters der EU-Außenpolitik sind nach der grundsätzlichen Bezugnahme auch auf militärische Potenziale die Entwicklungsmöglichkeiten hier am größten. Diese politische Linie wird begründet mit der

Erfahrung des Kosovokrieges, in dem sich die EU-Staaten völlig abhängig von den Kapazitäten der USA und damit auch entscheidungsabhängig wählten. Allerdings besteht – ungeachtet des völkerrechtswidrigen Charakters gerade dieses Krieges – ein gravierendes Problem dieser Sichtweise darin, dass als Maßstab für Handlungsfähigkeit faktisch der amerikanische gilt. Die Annahme, dass auf die Politik der USA mehr Einfluss ausgeübt werden könne, wenn die EU über eigenständigere militärische Potenziale verfügte, dürfte nicht nur politisch ein Trugschluss und hinsichtlich eines Rüstungsaufholprozesses auch technologisch eine Illusion sein. Die konsequente Umsetzung dieses Ansatzes würde zu einer massiven Ressourcenverteilung führen und gerade jene Instrumente schwächen, mit denen die EU erfolgreich im Konfliktmanagement tätig ist. Andere Kräfte sehen in der Entwicklung einer wirkungsvolleren EU-Außenpolitik Möglichkeiten, eigene Konzeptionen des präventiven und komplexen Umgangs mit Konflikten zu verwirklichen. Als Beispiele dafür werden die Bemühungen in Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Kongo und jüngst im Iran genannt. Beide Interessenlagen laufen auf den Wunsch nach höherer außenpolitischer Eigenständigkeit der EU einschließlich militärischer Potenziale hinaus.

Eine wesentliche Erweiterung des Instrumentariums ergibt sich aus der Aufstellung der 60.000 Soldaten starken Rapid Response Force. Sie soll Rettungseinsätze, peacekeeping und Krisenreaktion – letzteres auch offensiv – ermöglichen. Die militärische Seite der ESVP wird zivil ergänzt durch ein 5.000 Mann starkes Polizeikontingent und Zivilkräfte für den Aufbau von Verwaltungen und Rechtssystemen.

Aus dieser Konstellation ergeben sich vielfältige Möglichkeiten kohärenten wirtschaftlichen und außenpolitischen Handelns der EU als globaler Akteur. Inwieweit diese Machtpotenziale eher der Stützung einer neoliberalen Globalisierung dienen oder ob sie für strukturelle Gewaltprävention, komplexes Krisenmanagement und gerechtere Wirtschaftsstrukturen eingesetzt werden, ist eine Frage der politischen Entscheidungen. Hinsichtlich der Gewichtung zwischen zivilen und militärischen Potenzialen wird die EU in der Gesamtheit der Instrumente und durch ihren komplexen Einsatz zumindest absehbar als Zivilmacht agieren (Dembinski 2002). Maßgeblich sind unter diesen Bedingungen die Wirkungen, die der Politikwissenschaftler Joseph S. Nye jr. einmal als soft power (Nye 2002: 9) bezeichnet hat: kulturelle und politische Ausstrahlung durch das eigene Gesellschaftsmodell, Kooperation, Ausbildungshilfe, Völkerrechtsorientierung, Diplomatie. Ob die Entwicklung in diese Richtung geht, hängt auch vom klugen

Agieren der breiteren politischen Linken im Zusammenwirken mit sozialen, globalisierungskritischen und Friedensbewegungen ab.

Drei Aspekte sind in dieser Entwicklung problematisch. Erstens ist innerhalb der EU noch nicht geklärt, wie eng die Bindung der sicherheitspolitischen Strukturen an die NATO ist, auch wenn in Dokumenten dem britischen Drängen auf das Prinzip NATO first formell zugestimmt wurde und die klassische Verteidigung bei der NATO angesiedelt bleiben soll. Aus den ersten eigenen Planungsstrukturen und verstärkter Zusammenarbeit kann sich eine eigene Dynamik entwickeln, die sich angesichts fortgesetzter unilateraler US-Politik und Strategiedifferenzen mit den USA noch verstärken könnte. Zweitens ergibt sich aus der spezifischen transatlantischen Bindung der osteuropäischen Beitrittsstaaten eine Verschiebung der innereuropäischen Kräfteverhältnisse weg von der Schaffung NATO- und das heißt USA-unabhängiger Strukturen der ESVP. Drittens sind die neu beitretenden Staaten tendenziell weniger bereit, sich auf integrierte Entscheidungs- und Handlungsstrukturen einzulassen, weil dies mit einem partiellen Verlust ihrer erst vor wenigen Jahren wieder errungenen Souveränität einhergeht.

Die Sicherheitsstrategie der EU

Das im Dezember 2003 beschlossene Strategiepapier verdeutlicht den Anspruch der Europäischen Union, eine weltpolitisch wirksamere eigenständige Außen- und Sicherheitspolitik zu betreiben. Es ist Ausdruck der – wenngleich je nach Mitgliedsstaat unterschiedlich gewichteten – Bemühungen um Emanzipation von der politischen Dominanz der US-Politik. Die Sicherheitsstrategie lässt auf ein verengtes klassisch sicherheitspolitisches Verständnis der Außenpolitik schließen. Unübersehbar ist in den konkreten Handlungsoptionen und Instrumentarien die Orientierung auf den Einsatz und Ausbau moderner Streitkräfte. Für diese Auf- und Umrüstung sollen die Verteidigungsausgaben erhöht werden. Zwar ist die Nutzung militärischer Kapazitäten in einen komplexen Ansatz zur Krisenprävention und zum Krisenmanagement eingeordnet. Sie ist aber nicht als extremstes Mittel, als ultima ratio ausgewiesen. Dies kann sowohl als Einführung wie auch als Normalisierung des Militärischen in der EU-Außenpolitik gesehen werden. Zugleich gibt es trotz der Orientierung auf die UNO und das Völkerrecht weder eine absolute Bindung an die UN-Charta noch eine explizit formulierte Ablehnung von Präventivkriegskonzepten. Dass dies dem Kompromisscharakter des Papiers, den unterschiedlichen Interessen von Mitgliedsstaaten und dem Bemühen

um bessere Beziehungen zu den USA geschuldet ist, kann die Kritik nicht mindern, zeigt jedoch eine gewisse Offenheit der Entwicklungen für die Perspektive und gibt Raum für alternative politische Diskurse.

Von zentraler Bedeutung für die internationale Rolle der Europäischen Union ist, dass ein globales und komplexes Verständnis von Problemen entwickelt und mit multilateralen Lösungen verbunden wird. Ausgangspunkt der Bedrohungsanalyse ist die fundamentale Wende weg vom möglichen Großkrieg inmitten Europas hin zu neuen unübersichtlichen Gefahren. Die Anlage macht deutlich, dass den Überlegungen ein umfassender Sicherheitsbegriff zugrunde liegt. Die Strategie unterscheidet jedoch nicht zwischen Risiken und Bedrohungen. Als Hauptbedrohungen werden *Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Staatsversagen und Organisierte Kriminalität* gesehen. Die Globalisierung wird mit ihren Chancen und den zugleich entstandenen negativen sozialen Folgen als Herausforderung betrachtet. Dabei entstandene Probleme (Armut, Hunger, Krankheiten und Gesellschaftszerfall) seien oft mit Gewaltkonflikten verbunden. Gleichwohl werden weder Ursachen noch verantwortliche Akteure analysiert. Die Ressourcenfrage erscheint als Wettstreit a priori in Konflikt- und damit Negativperzeption. Sie ist so nicht als normales Verteilungsproblem eingeordnet, aus dem erst bei entsprechendem politischen Missmanagement Konflikte und gegebenenfalls gewaltförmige Auseinandersetzungen entstehen können. Auch erfolgt keinerlei Unterscheidung von Energieformen, obwohl Europa derzeit – und ohne ökologische Wende auch absehbar – von fossilen Energieträgern abhängig ist. Das kann zu falschen Schlussfolgerungen führen, die vorrangig auf die Sicherung des entsprechenden Ressourcenzugangs und weniger auf die Energiewende zielen.

Terrorismus in seiner neuen Form (global, religiös extremistisch) hat – insbesondere in Verbindung mit der als potenziell am größten angesehenen Gefahr der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen – eine dominante Stellung. Zugleich werden in differenzierter Weise komplexe Ursachen bis hin zu Modernisierungsfolgen herausgearbeitet. Ein gravierendes Manko bleibt jedoch, dass trotz der Notwendigkeit der Verhinderung von Proliferation Abrüstung kein Thema der EU-Strategie ist.

Fazit

In der Zeit des Kalten Krieges scheiterten alle Versuche einer engeren außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit der EU an der bipolaren Welt nuklearer

Abschreckung, die sich auf der Seite des Westens durch die NATO und die dominante Stellung der USA darstellte. In den neunziger Jahren entstanden neue sicherheitspolitische Risiken. Neoliberale Politik und die entsprechende Fehlsteuerung der Globalisierung zeitigten negative soziale Folgen, die zu gewaltsamen Konflikten und Staatenzerfall beitrugen. Die USA reagierten als einzig verbliebene Supermacht unilateral und mit ihrem dominant militärischen Potenzial. In dieser Situation erfassen die Integrationsbemühungen der EU auch den außen- und sicherheitspolitischen Bereich. Die Grundkonstellation birgt die Kontroverse in sich, ob das internationale System dominant von unilateraler US-Politik geprägt wird oder sich mit Hilfe der EU multilaterale Ansätze durchsetzen können.

Mit der EU-Osterweiterung wurden sowohl ökonomische Ziele der Markterweiterung erreicht als auch politische zur Überwindung der früheren Spaltung Europas. Beides trägt eine Chance zur Erweiterung des Friedensraumes der EU in sich. Gleichwohl erlangte die EU mit ihrer Wirtschaftsmacht und infolge der Stellung des Euro im internationalen Währungssystem zunehmendes Handlungspotenzial auf internationaler Ebene. Dieses globale Agieren gilt es nun politisch zu ergänzen. Die Integration ist die notwendige Antwort auf die Globalisierung. Sie bewahrt die Chance zur Erhaltung des europäischen Gesellschaftsmodells und sichert Handlungspotenzial für das Wirken als globaler Akteur. Dazu bedarf es im Interesse der Bürgerintegration und der demokratischen Legitimität einer sozialen Gestaltung des Integrationsprozesses und einer tiefgreifenden Demokratisierung. Diese muss endlich auch die GASP erfassen, die trotz zunehmender Übertragung nationalstaatlicher Aufgaben bislang noch deutliche Demokratiedefizite aufweist. In diesem Sinne ist das Wirken von Linksparteien und Bewegungen in den europapolitischen Diskursen einschließlich seiner außen- und sicherheitspolitischen Aspekte von großer Bedeutung bei der Gestaltung der Zukunft Europas und des internationalen Systems.

Literatur:

- Dembinski, Mathias, 2002: Kein Abschied vom Leitbild »Zivilmacht« – Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Zukunft Europäischer Außenpolitik, HSFK-Report 12/2002, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt/Main
Europäischer Rat, 2003: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie
Hartmann, Jürgen, 2001: Internationale Beziehungen, UTB 2222, Leske+Budrich, Opladen
Kant, Immanuel, 1795 (Erstaufl. 1795): Zum ewigen Frieden, in: Rechtslehre, Schriften zur Rechtsphilosophie, Akademie-Verlag Berlin, S. 287-338
Rosamond, Ben, 2000: Theories of European Integration, palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire
Wallace, Helen, 2003: Die Dynamik des EU-Institutionengefüges, in: Jachtenfuchs, Markus, Kohler-Koch, Beate: Europäische Integration, Leske+Budrich, Opladen, S. 255-285