

Langer Anlauf - kurzer Sprung

Die Außenpolitik der Europäischen Union nach der Reform von Amsterdam

HSFK-Report 7/1997

Zusammenfassung:

Mit der Regierungskonferenz, die nach fünfzehnmonatiger Dauer auf dem Amsterdam-Gipfel am 16./17. Juni 1997 zum Abschluß gebracht wurde, unternahm die Europäische Union einen weiteren Versuch, ihre Außen- und Sicherheitspolitik grundsätzlich nezugestalten. Wie in Maastricht sieben Jahre zuvor, ist auch dieser Versuch gescheitert. Die Regierungsvertreter konnten sich lediglich auf eine pragmatische Weiterentwicklung des bestehenden Systems der Außenpolitikkoordination verständigen. Der vor allem von Deutschland geforderte Systemsprung in eine sehr viel leistungsfähigere und verbindlichere Außenpolitik, bei der Mehrheitsentscheidungen die Regel wären, erwies sich als nicht durchsetzbar.

Einige der pragmatischen Neuerungen sind zudem von zweifelhaftem Wert. Die Einrichtung eines hohen Repräsentanten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), der zugleich Generalsekretär des Rates und Leiter der neuzuschaffenden Planungs- und Frühwarn Einheit ist, stellt sicherlich in der Evolutionsgeschichte der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und der GASP einen Meilenstein dar. Allerdings hängen seine Möglichkeiten von dem Spielraum und der Unterstützung ab, die die Staaten ihm geben.

Dagegen ist die Neufassung des Abstimmungsmodus sogar als Rückschritt zu bewerten. Da angesichts der bisherigen Erfahrungen nicht zu erwarten steht, daß der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs die Außenminister ermächtigen wird, wichtige Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zu treffen, wird dieser Beschluß das einstmals vielversprechendste Instrument der GASP, die gemeinsamen Aktionen, entwerten.

Nach dem abermaligen Scheitern des Versuchs, die intergouvernementale Zusammenarbeit in der Außenpolitik, die durch das Konsensprinzip gekennzeichnet ist, in ein System vergemeinschafteter Außenpolitik zu überführen, bei dem Mehrheitsentscheidungen die Regel wären, rücken zwei Fragen ins Zentrum. Erstens: Wie leistungsfähig ist die GASP und sind innerhalb des Systems der koordinierten Außenpolitik noch Leistungsreserven versteckt, die sich durch eine Reform der institutionellen Struktur freisetzen ließen? Zweitens: Ist ein Systemsprung grundsätzlich vorstellbar, ohne daß es parallel dazu zur Herausbildung einer Staatlichkeit Westeuropas kommt?

Ein geradezu konstitutives Element der europäischen Außenpolitikkoordination scheint die große Differenz zwischen Erwartungen an und Enttäuschungen über die Leistungen der EPZ/GASP zu sein. Gerade die Protagonisten der gemeinsamen Außenpolitik erwarten, daß Europa mit einer Stimme spreche, seinen Interessen auf der weltpolitischen Bühne Nachdruck verleihe, und auch bei Krisenmanagement und der Sicherheitspolitik handlungsfähig werde.

Diesem Anspruch wurde die EPZ/GASP bisher nicht gerecht. Ihr wird vorgeworfen, sie sei oft langsam und wenig kohärent, weil sie internen Kompromissen folge. Sie sei oft nicht belastbar, weil nicht abzusehen sei, welcher Staat in Grenzfällen bereit ist, für Erklärungen der EU einzustehen. Und sie sei oft inflexibel, weil sie auf plötzliche Änderungen nicht schnell genug reagieren könne. Tatsächlich aggregieren sich in der GASP die nationalen Außenpolitiken nicht zu einer EU-Außenpolitik. Europäisches Handeln in der Außenpolitik bleibt auf die vorherige Herausbildung eines Konsens angewiesen. Und die Hoffnung, im Laufe der Kooperation schliessen sich nationale Unterschiede ab, hat sich

bisher als trügerisch erwiesen. Auch nach dem Übergang von der EPZ zur GASP wurde die europäische Außenpolitik nicht leistungsfähiger. Als eigentlicher Hemmschuh wurde seit den siebziger Jahren das Konsensprinzip ausgemacht. Seitdem zielten die verschiedenen Reforminitiativen darauf ab, diese Bastion nationalstaatlicher Souveränität zu relativieren - bis heute ohne Erfolg. Statt dessen beschränken sich die Reformen auf einen Ausbau der Institutionen und eine Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs der EPZ/GASP.

Dennoch war der deutsche Vorschlag eines Sprungs in ein vergemeinschaftetes Modell der Außenpolitik vorschnell. Es gibt noch keine stabile außenpolitische, geschweige denn eine sicherheits- und verteidigungspolitische Identität Europas. Unter diesen Umständen mit Mehrheitsentscheidungen zu operieren, könnte das in der Union bestehende Demokratiedefizit gefährlich ausweiten und eine Legitimitätskrise heraufbeschwören. Eine integrierte europäische Außenpolitik ohne die Aussicht auf europäische Staatlichkeit bliebe problematisch. Statt dessen ist auf einen evolutionären Prozeß der Angleichung zu hoffen. Allerdings wirkt dieser Prozeß langfristig. Fraglich bleibt, ob er bereits stabil genug ist, um zu verhindern, daß die neuen außenpolitischen Herausforderungen den zentripetalen Kräften in Europa eine gefährliche Dynamik verleihen.