

Die GASP zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Insbesondere zum Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) enthält der Vertrag von Lissabon einige bemerkenswerte Neuerungen. Mehr denn je ist darin die Rede von der Notwendigkeit einer dauerhaften außenpolitischen Einigung in Europa zum Zweck der Stärkung der EU als einheitlich auftretender Akteur in der Weltpolitik. Die grundsätzliche Frage nach der Realisierungsfähigkeit dieses so oft beschworenen Anspruchs einer „EU-Außenpolitik“ stellt sich jedoch nach wie vor.

Christoph
Bumb

Ziemlich ausführlich und wohlklingend formuliert die EU im Vertragstext ihre Ambitionen, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu verfolgen und zu verwirklichen.¹ Schon im Vertrag von Maastricht 1992 hatten sich die Mitgliedstaaten auf bestimmte GASP-Grundsätze und -Prinzipien verpflichtet, zu deren Einhaltung seitdem wiederum bestimmte Entscheidungsstrukturen und konkrete Instrumente entwickelt wurden. Die GASP, inklusive ihres integralen Bestandteils der „Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GSVP), soll es der EU generell ermöglichen, sich auf internationaler Ebene als handlungsfähiger „kollektiver Akteur“ zu präsentieren.

Zu den außen- und sicherheitspolitischen Innovationen des Lissaboner Vertrags gehören wohl vor allem die weitere Aufwertung des Hohen Vertreters für die GASP² durch seine ständige Mitgliedschaft in der Kommission und die Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob der Hohe Vertreter tatsächlich irgendwann als „de facto Außenminister“ der EU angesehen werden kann. Als gleichzeitiger Vorsitzender des Rates für Auswärtige Angelegenheiten, Kommissar für Außenbeziehungen und Vize-Präsident der Europäischen Kommission besitzt er jetzt zumindest das Potenzial dazu.

Die generelle Funktionsweise der GASP als vorrangig intergouvernementale Veranstaltung wurde jedoch auch durch die neueste Vertragsversion nicht verändert. Der Europäische Rat legt als höchstes Entscheidungsgremium der EU noch immer die „strategischen Interessen und Ziele der Union“ einstimmig fest und bleibt somit auch im Besitz

der außenpolitischen Leit- und Richtlinienkompetenz.³ Die Ressortminister im Rat der EU beraten und entscheiden nach wie vor auf der Basis der von den Staats- und Regierungschefs zuvor formulierten Leitlinien über gemeinsame Beschlüsse und Aktionen. Beide Gremien zusammen bilden also weiterhin die ultimative Entscheidungseinheit der GASP.⁴

Dem Hohen Vertreter und seinem neu geschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienst soll dagegen als hauptsächliches supranationales Element das Alltagsmanagement der GASP obliegen. Da er in seiner Position von vornherein durch die Richtlinienkompetenz der Staats- und Regierungschefs beschränkt und ständig in seiner Autorität durch die nationalen Außenpolitiken der Mitgliedstaaten herausgefordert ist, wird ihm jedoch, über seine bisherige Rolle als Vermittler, Koordinator und Krisenmanager hinaus, vermutlich nur wenig Spielraum bleiben. Denn, so steht es zumindest im Vertrag, die Implementation einer gemeinsamen Außenpolitik der EU kann nur gemeinsam mit den Außenpolitiken der Mitgliedstaaten funktionieren.⁵

Von der reinen Rhetorik zur harten Realität

Zudem lässt sich bezweifeln, dass die berühmte Kissinger-Frage nach der „Telefonnummer Europas“ jetzt durch die neuen Bestimmungen des

Christoph Bumb ist studierter Politikwissenschaftler und gelegentlicher Autor. Von ihm ist u. a. erschienen: Deutscher Weg und neues Selbstbewusstsein? Eine persönliche Betrachtung rot-grüner Außenpolitik (Darmstadt, 2005).

[...] die Implementation einer gemeinsamen Außenpolitik der EU kann nur gemeinsam mit den Außenpolitiken der Mitgliedstaaten funktionieren.

Lissaboner Vertrags schon hinreichend beantwortet wurde. Trotz der Auflösung des „Drei-Säulen-Modells“ und der Vereinigung aller Politiken in einer einzigen Säule der EU bleibt der Entscheidungsprozess der GASP nämlich weitgehend unverändert. Das heißt, insbesondere das für die Außenpolitik relevante Abstimmungsverfahren im Europäischen Rat als wesentlicher Unterschied zwischen der GASP und den Politiken der ehemaligen Europäischen Gemeinschaft bleibt unangetastet.

Den *einen* zuständigen Ansprechpartner mit der einen Telefonnummer der EU wird es vielleicht bald tatsächlich geben, doch ebenso bleibt die automatische interne Weiterleitung der außen- und sicherheitspolitisch relevanten Probleme an die Regierungen der aktuell 27 Mitgliedstaaten bestehen. Demnach kann letztlich keine außenpolitische Grundsatzentscheidung ohne Zustimmung *aller* EU-Mitgliedstaaten getroffen werden. Eine wirklich gemeinsame Außenpolitik der EU wäre so nur denkbar im dauerhaften Einklang mit den außenpolitischen Vorstellungen der Mitgliedstaaten, vertreten durch ihre Staats- und Regierungschefs und Ressortminister in den primären GASP-Entscheidungsgremien.

Ganz unabhängig vom exakten Wortlaut stellt sich bei der Bewertung des aktuellen Vertragstextes zunächst die Frage, ob der darin formulierte außen- und sicherheitspolitische Anspruch der EU einer Konfrontation mit der Wirklichkeit überhaupt standhält. Also: Wie sehr halten sich die Mitgliedstaaten eigentlich in der Realität an ihre eigenen Vorgaben?

Dabei gibt es in der Geschichte der GASP einerseits viele Beispiele dafür, wie konstruktiv und problemlos die Kooperation der EU-Partner im Rahmen der GASP verlaufen kann. Jährlich werden zahlreiche gemeinsame Aktionen und Standpunkte zu diversen Konflikten in der Welt beschlossen und von den Mitgliedstaaten implementiert, und die verschiedenen Akteure auf europäischer Ebene bemühen sich gemeinhin um ein möglichst kohärentes Auftreten der EU in der Weltpolitik. Es ist dies zumindest die große potenzielle Stärke der GASP: Im Falle der Einigkeit der Mitgliedstaaten über die allgemeinen Leitlinien bündelt sie gewissermaßen die nationalen außenpolitischen Ressourcen zum Zweck der Verfolgung gemeinsamer, originär europäischer Interessen.

Andererseits finden sich in der jüngeren Geschichte der internationalen Beziehungen aber auch Beispiele für Situationen, in denen die Grundsätze der GASP von den EU-Mitgliedstaaten weitgehend außer Kraft gesetzt wurden. Auch wenn es selten zu öffentlich ausgetragenen Kontroversen kommt, existieren unter den Mitgliedstaaten in gewissen Fragen der internationalen Politik zum Teil unüberbrückbare Differenzen. Dabei fällt einigen Staaten anscheinend die Einhaltung von Art. 24 Abs. 3 des EU-Vertrags besonders schwer, wonach die Mitgliedstaaten die GASP „aktiv und vorbehaltlos



Ob Catherine Asthon als Nachfolgerin Javier Solanas im Amt des „Hohen Vertreters“ für die GASP wirklich zur ersten „EU-Außenministerin“ avancieren wird, steht noch in den Sternen ... (Catherine Asthon, © Europäische Union)

im Geiste der Loyalität und gegenseitigen Solidarität“ unterstützen sollen. Insbesondere in Zeiten akuter internationaler Konflikte scheinen einige Staaten der EU zu vergessen, dass sie sich laut Vertrag eigentlich „jeder Handlung enthalten“ wollten, „die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte“.

Warnendes Beispiel: Irak

Man erinnere sich nur an das Bild, das die EU im Vorfeld des Irak-Krieges 2003 abgegeben hat, als sich einige Mitgliedstaaten ohne substanzielle Konsultation in den Gremien der EU an einem höchst umstrittenen Krieg beteiligten und andere jeglichen Waffengang im Irak kategorisch ablehnten; als sich die uneingeschränkten Unterstützer der Regierung der USA um Blair und Berlusconi und die lautstarken „Kriegsverweigerer“ um Chirac und Schröder in den Krisensitzungen der EU gewissermaßen unversöhnlich gegenüberstanden und keinerlei inhaltlicher Kompromiss zustande kam. In Bezug auf Irak waren die Organe der EU damals faktisch nicht beschlussfähig – die GASP also schon im Ansatz gescheitert.

Es war jene Zeit, in der sich der damalige deutsche Bundeskanzler Schröder im Wahlkampf auf den „deutschen Weg“ machte und dabei auch gegenüber seinen europäischen Partnern deutlich machte, dass „über existenzielle Fragen der deutschen Nation“ in Berlin entschieden werde, „und nirgendwo anders“. Frankreichs früherer Präsident Chirac sah sich hingegen genötigt, einigen osteuropäischen Beitrittskandidaten des „neuen Europas“ vorzuhalten, dass sie „nicht gut erzogen“ seien und mit ihrer Festlegung im Irak-Konflikt „eine gute Ge-

Die Irak-Krise war, so sehen es bis heute viele Beobachter, der bisherige Tiefpunkt in den Bemühungen der EU um die GASP.

Der GASP mangelt es nicht so sehr an Ideen oder theoretischen Konzepten, sondern vor allem am realen, jeweils national zu generierenden politischen Willen zu gemeinsamem Handeln [...].

legenheit zum Schweigen verpasst“ hätten. Manche Regierungen teilten ihren Partnern in der EU ihre Meinung damals nur noch in Form von in Zeitungen veröffentlichten „Briefen“ mit. Andere machten sich mit ausdrücklichem Bezug auf die Außen- und Sicherheitspolitik ernsthafte Gedanken über die Konzeption eines sogenannten „Kerneuropas“.

Kurzum: Die EU-Partner verhielten sich damals *„so, als ob es Europa überhaupt nicht gäbe“* (Juncker). Nur wenige Regierungen, darunter die des Großherzogtums, verhielten sich solidarisch und konform mit den Prinzipien der GASP. Durch die zum Teil diametral entgegengesetzten nationalen Festlegungen einiger ihrer Mitgliedstaaten war die EU so tief gespalten, dass sie auf eine der wichtigsten Fragen der internationalen Politik unserer Zeit, nämlich auf die Frage nach der Legitimität eines sogenannten „Präventivkrieges“ im Irak, keine angemessene Antwort geben konnte. Das heißt, die gleichen Spitzenpolitiker, die in Sonntagsreden und Strategiepapieren von der Vision einer starken EU-Außenpolitik sprachen, konnten sich in der Irakfrage nicht einmal ansatzweise auf eine gemeinsame Position verständigen.

Die Irak-Krise war, so sehen es bis heute viele Beobachter, der bisherige Tiefpunkt in den Bemühungen der EU um die GASP. Seitdem gab es zwar auch immer wieder klare Momente des Dissenses, doch der Grad der außenpolitischen Kooperation in der EU sank bisher nicht mehr unter den Stand von 2002/03. Weitere rezente Beispiele für die Möglichkeit des vorzeitigen Scheiterns der GASP sind etwa die Debatte über die Errichtung eines Raketenabwehrsystems in Osteuropa, der russisch-ukrainische Gaskonflikt, die unterschiedlichen Reaktionen auf den jüngsten Krieg in Gaza oder die Rolle der EU während des russisch-georgischen Kriegs im Sommer 2008. Doch auch wenn man zu diesen Konflikten nach außen schon bald eine mehr oder weniger gemeinsame Linie vertrat, bleiben äußerst schwer zu vereinbarende Interessen bestehen, wenn es z. B. um die „strategischen Beziehungen“ zu Russland geht. Der Primat der nationalen Interessen führt in derartigen, sicherheitspolitisch und zeitgeschichtlich brisanten Fragen nur sehr selten zu konkreten einstimmigen Entscheidungen in der EU; und wenn doch, dann heißt es wie im Fall Irak lediglich: *„we agree to disagree“*.

Eine EU-Außenpolitik „sui generis“?

Eben dies ist wohl eine weitere Stärke der EU-Außenpolitik: Selbst wenn die Mitgliedstaaten in einer bestimmten Frage uneinig sind, engagieren sie sich weiter im Rahmen der GASP-Strukturen und arbeiten unterhalb der obersten Regierungsebene an konkreten Verhandlungslösungen in anderen aktuellen Fragen. Von einer wesentlichen „Renationalisierung“ der Außen- und Sicherheitspolitik seit der Irak-Kontroverse kann jedenfalls nicht wirklich die Rede sein. Solange die EU jedoch kein Staat, sondern ein politisches System „sui ge-

neris“ ist, kann sie selbst auch keine Außenpolitik im klassischen Sinne betreiben. *Außenpolitik* wird nämlich üblicherweise mit der Politik eines souveränen Nationalstaats in Verbindung gebracht und kann deshalb schon in rein semantischer Hinsicht nicht ohne Weiteres auf die europäische Ebene übertragen werden.

In diesem Sinne kann eine gemeinsame Außenpolitik der EU über die bestmögliche Koordination der nationalen Außenpolitiken der Mitgliedstaaten hinaus eigentlich nur nach dem strengen Subsidiaritätsprinzip funktionieren. Das heißt, die europäische Ebene kommt nur dann ins Spiel, wenn sich die Nationalstaaten als unverzichtbare Untergliederungen der EU dazu entschließen. Man könnte sagen: Außenpolitik *„on demand“*. Demnach wird die Weiterentwicklung der GASP auch nach Lissabon vorrangig davon abhängen, ob die Mitgliedstaaten zur weiteren außenpolitischen Integration fähig und willens sind. Der GASP mangelt es nämlich nicht so sehr an Ideen oder theoretischen Konzepten, sondern vor allem am realen, jeweils national zu generierenden politischen Willen zu gemeinsamem Handeln, um somit die selbst beanspruchte weltpolitische Verantwortung in angemessenem Maße wahrzunehmen.

Solange die EU-Mitgliedstaaten weiterhin die ultimative Verantwortlichkeit in außen- und sicherheitspolitischen Fragen für sich reklamieren, Kernkompetenzen in eben diesem Bereich bewahren und letztlich nur bei Bedarf europäisieren oder an eine supranationale Instanz abgeben wollen, sind weitere signifikante Rückschläge jedenfalls nicht auszuschließen. Deshalb sollte insbesondere das Verhalten im Irak-Konflikt jedem Befürworter einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU bis heute als warnendes Beispiel dienen. Wenn schon nicht zur maßvolleren Formulierung eigener Ansprüche, so verpflichten die gemischten Erfahrungen aus der noch jungen Geschichte der GASP die Akteure in der EU doch zweifellos zur ständigen Vorsicht und aktiven Gestaltung der GASP – *„im Geiste der Loyalität und gegenseitigen Solidarität“*. ♦

¹ Titel V des Vertrags über die Europäische Union; darin insb. Kap. 2 „Besondere Bestimmungen über die Außen- und Sicherheitspolitik“: Art. 23-41.

² In Kenntnis der Tatsache, dass die designierte Inhaberin dieses Amtes eine Frau ist, wird nachfolgend der Begriff des „Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU“ wie im Vertrag geschlechtsneutral und zur reinen Bezeichnung der Amtsfunktion verstanden.

³ Art. 26 Abs. 1 EUV.

⁴ Art. 22 Abs. 1 sowie Art. 26 EUV; hinzu kommt seit Nizza die mittlerweile unverzichtbare Rolle des interadministrativen „Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees“ (PSK) bei der internationalen Lagebeobachtung, bei der Vorbereitung der Ratstagungen und bei der Überwachung der „Durchführung vereinbarter Politiken“ (Art. 38).

⁵ Die GASP „wird vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und von den Mitgliedstaaten gemäß den Verträgen durchgeführt“: Art. 24 Abs. 1 EUV.