

Rückblicke aus der Zukunft: vom weiterführenden Zusammenhang der Wirtschafts- und Finanzkrise der EU mit der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Franco Algieri

Die Ergebnisse des Europäischen Rates vom 8./9. Dezember 2011 können in zukünftigen Rückblicken auf den Entwicklungspfad der Europäischen Union (EU) möglicherweise als herausragende Wegmarke beurteilt werden. Zum einen, so könnte in der Zukunft argumentiert werden, wurden Ende 2011 Entscheidungen getroffen, die zur Überwindung der Finanzkrise wesentlich beitrugen und dies der EU eine neue Akteursqualität verlieh. Zum anderen könnte festgestellt werden, dass eine EU der unterschiedlichen Geschwindigkeiten zwar keineswegs ein neues Phänomen war, aber sich dies noch nie so deutlich manifestiert hatte. Es könnte aber auch darauf verwiesen werden, dass im Schatten der allgemeinen Fixierung auf finanz- und währungspolitische Ereignisse die Entwicklung der EU als außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischer Akteur zum Randthema wurde, mit möglicherweise weitreichenden Folgen für die Rolle der Union als globaler Akteur mit umfassender Gestaltungsmacht. Im Folgenden werden vor dem Hintergrund der Wegvorgaben für die Außenbeziehungen der EU Themen identifiziert, die sich aus der finanz- und währungspolitischen Debatte weiterführend ergeben und die in der Debatte zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ebenfalls von Relevanz sind.

Wegvorgaben

Wie sich die EU als Akteur der internationalen Politik versteht und auf welche Weise

und mit Hilfe welcher Instrumente dies umgesetzt werden soll, ergibt sich grundsätzlich aus den entsprechenden Teilen des Vertrags über die Europäische Union und dem damit verbundenen Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003, dem auf diese Strategie bezogenen Umsetzungsbericht von 2008 sowie aus weiteren konzeptionellen Ausarbeitungen insbesondere des Rates und der Europäischen Kommission. Zusätzlich kann exemplarisch auf folgende Aussagen verwiesen werden, die alle im Lichte der europäischen Krise des Jahres 2011 stehen.

Der Präsident des Europäischen Rates Herman Van Rompuy hatte in seiner Eröffnungsrede zum akademischen Jahr des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz am 11. November 2011 angesichts der Finanzkrise in der EU von einer „Stunde der Wahrheit“ gesprochen, erkennend, dass die EU nicht stehen bleiben könne, auch wenn der einzuschlagende Weg uneben sei. Zwei Tage zuvor hatte er in einer, die Außenpolitik stärker berücksichtigenden *Special Winston Churchill Lecture 2011* an der Universität Zürich auf die Machtverschiebungen der Gegenwart, insbesondere den Aufstieg von sogenannten *emerging powers* und die strategische Schwerpunktverlagerung von der atlantischen in die asiatisch-pazifische Region hingewiesen. Van Rompuy blendete hierbei nicht aus, wie wichtig es für die EU vor dem Hintergrund derartiger Machtverschiebungen sei, mehr globale Gestaltungsmacht zu entwickeln. Auf die Machtaustattung der

EU bezogen argumentierte er, die Handelspolitik bilde immer noch die klügste Form der Macht („Trade is still our smartest form of power“).

Im Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für 2012 (KOM(2011) 777 endgültig Vol. 1/2) finden sich in Kapitel 4 unter der Überschrift „Mehr Gewicht für die Stimme der EU auf der Weltbühne“ einige Formulierungen, die verdeutlichen sollen, dass die Funktionsfähigkeit und Kohärenz des Systems der EU entscheidend für deren globale Rolle sind. So bietet nur eine „geeinte EU“ die „beste Plattform für eine wirksame EU auf der Weltbühne“. Der EU wird „erheblicher Einfluss“ beigemessen, „sofern die EU einig vorgeht“. Als „Rückgrat des außenpolitischen Handelns der Union“ wird das Zusammenwirken von „Handel, Entwicklungspolitik, Diplomatie, Erweiterung, Nachbarschaftspolitik und Krisenbewältigung“ verstanden. Solidarität wird als einer der Grundwerte Europas bezeichnet, der sich über die Grenzen Europas hinaus erstreckt. Eine deutliche Schwerpunktsetzung des Handelns der EU wird auf die Nachbarländer und -regionen der Union und auf Afrika gelegt. Um zu unterstreichen, worin die Stärke der EU liege, wird auf hinlänglich bekannte und regelmäßig wiederholte Argumente zurückgegriffen, das heißt beispielsweise die Tatsache, dass die EU größter Handelsraum der Welt sei, ihr inneres Wertegerüst (besonders die Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte) in die Ausgestaltung ihrer Außenbeziehungen übertragen werde, der größte Anteil von

globaler Entwicklungshilfe aus der EU komme und die Union grundsätzlich die Förderung von Nachhaltigkeit als elementar für die globale Entwicklung erachte. Für die Umsetzung der Maßnahmen im Bereich der Außenbeziehungen wird der „Rahmen multilateraler, regionaler und bilateraler Beziehungen“ als geeignet und wirkungsvoll beurteilt.

Catherine Ashton, die Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, widersprach in ihrer Rede zur GSVP vor dem Europäischen Parlament am 13. Dezember 2011 den Hinweisen auf eine GSVP Fatigue und forderte eine weitere Operationalisierung des sogenannten *comprehensive approach*, indem Konfliktverhütung, Mediation, Entwicklungsaspekte und Konfliktlösungsaktivitäten besser verbunden werden sollen. Ashtons Hinweis darauf, dass die GSVP nur so effektiv und ambitioniert sein kann, wie die beteiligten Akteure dies zulassen, und es eines kollektiven politischen Willens and kollektiver Ambitionen zum Handeln bedürfe, lässt den Umkehrschluss zu, wonach die Ausrichtung der GSVP als intergouvernementales Projekt hinderlich für die Effektivität dieser Politik sei.

Doch während die Wegvorgaben für die EU als außen- sicherheits- und verteidigungspolitischer Akteur in der Vergangenheit kontinuierlich erweitert und ambitionierter geworden sind, verlief die faktische Umsetzung in konkretes Handeln nicht entsprechend dynamisch und oft auch zeitversetzt. Ungleichzeitig und eine sich nicht verkleinernde Kluft zwischen Erwartungen und Fähigkeiten waren schon immer prägend für das Profil der EU als internationaler Akteur. Weiterhin unklar bleibt, ob die Mitgliedstaaten der Union sich unmissverständlich darauf einigen können und wollen, wie weitreichend die Entwicklung der EU als internationaler Akteur sein soll.

Weiterführende Themen der finanz- und währungspolitischen Debatten für die Auseinandersetzung mit europäischer Integration

Weiterführende Themen, die zur Bestimmung des Zukunftsprofils der EU beitragen können, ergeben sich aus den finanz- und währungspolitischen Debatten und den entsprechenden Weichenstellungen der jüngeren Vergangenheit. Die folgenden fünf Themen stehen hierfür exemplarisch.

(1) Ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten

Mit Blick auf die Art und Weise, wie verbindliche finanz- und währungspolitische Regeln im Zuge einer Vertragsänderung erreicht werden könnten, waren sowohl die Methode einer Regierungskonferenz wie auch jene eines Konvents diskutiert worden. Letztendlich verstärkte die Einigung auf eine vertragliche Regelung außerhalb des EU-Vertragsrahmens, über die nicht alle 27 Mitgliedstaaten entscheiden werden, die Auseinandersetzung darüber, wie sehr sich ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten verfestigt. Dieser Klassiker aus den Debatten zur europäischen Integration erhält nunmehr neue Aufmerksamkeit. Hierbei geht es weniger darum, ob ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten befürwortet beziehungsweise abgelehnt wird oder inwieweit dies Bestandteil des Integrationsprozesses ist. Interessanter erscheint die Frage, ob es den Gruppen von Staaten, die sich in unterschiedlichen Geschwindigkeitswelten bewegen, möglich sein wird (oder ob es von ihnen denn überhaupt gewollt ist), mittelfristig zu einer Anpassung der verschiedenen Geschwindigkeiten zu kommen und somit im Sinne einer Vertiefung der europäischen Integration unter Einschluss aller Mitgliedstaaten zu handeln.

(2) Großbritanniens Sonderrolle

Die Position der britischen Regierung während der Verhandlung darüber, wie die Krise zu überwinden sei, kann je

nach Standpunkt entweder als Isolierung Großbritanniens insbesondere durch Deutschland und Frankreich oder als die Selbstisolierung Großbritanniens bezeichnet werden. Unabhängig davon, welcher dieser Standpunkte letztendlich als zutreffender bewertet werden kann, unverkennbar ist die neue Qualität der Debatte zur Rolle Großbritanniens im europäischen Integrationsprozess. Die unterschiedlichen Überlegungen zum Verbleib oder Nichtverbleib Großbritanniens in der EU lassen erkennen, wie eng Integration und Desintegration in Europa zusammenliegen und wie sehr sich die drei großen Mitgliedstaaten auseinanderdividieren können.

(3) Die deutsch-französische Zusammenarbeit

Deutschland und Frankreich fanden im Zuge der Krise und aufgrund des Zwanges zur Kooperation trotz auftretender unterschiedlicher Positionen zu einer gemeinsamen Linie, um systemische Veränderungen einzuleiten. Einmal mehr hatte sich gezeigt, welche Bedeutung die deutsch-französische Zusammenarbeit für die Überwindung integrationspolitischer Stagnation haben kann. Ob dies die Rückkehr des *couple franco-allemand* bedeutet oder ob es sich um eine temporäre und auf die spezifische Situation bezogene Manifestation handelt, wird sich erst im weiteren Verlauf der Überwindung der Krise genauer bestimmen lassen.

(4) Leadership und Macht

Im Verlauf der Suche nach Maßnahmen zur Überwindung der Krise war es unübersehbar geworden, dass die Interessen und die Position Deutschlands ausschlaggebend sein würden. Auch wenn die Bestimmung der Rolle Deutschlands als wirtschaftliche und politische Macht innerhalb der EU sehr unterschiedliche Reaktionen hervorruft, so steht die Forderung nach Leadership in der EU in direkter Verbindung zur Rolle Deutschlands. Ob dies der Bundesregierung in Berlin und der Befindlichkeit der deutschen Öffentlichkeit zusagt oder nicht, wird im bundesrepublikanischen Diskurs zu klären sein. Von einer

Außenperspektive betrachtet befindet sich Deutschland in solch einer Rolle, mit all der dazugehörigen Verantwortung. Bezeichnenderweise hat der polnische Außenminister Radek Sikorski bei seiner europapolitischen Rede am 28. November 2011 in Berlin zum Ausdruck gebracht, dass er deutsche Macht weniger fürchtet als deutsches Nichthandeln („I fear German power less than I am beginning to fear German inactivity“).

(5) Solidarität und Vertrauen

Auch wenn regelmäßig und aus unterschiedlichen Perspektiven darauf hingewiesen wurde, wie wichtig es sei, in einer Phase der Krise die Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten nicht zu vergessen, so kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass die kontroversen Diskussionen der jüngeren Vergangenheit eine Schwächung des gegenseitigen Vertrauens zwischen europäischen Staaten mit sich brachten. Ein solcher Vertrauensverlust zeigt sich nicht nur zwischen einerseits Großbritannien sowie andererseits Deutschland und Frankreich. Die Haltung der beiden letztgenannten Staaten führte in einigen Situationen auch bei anderen Mitgliedstaaten (beispielsweise bei Griechenland und Italien) zu einer Beeinträchtigung des Vertrauens gegenüber diesen beiden Ländern.

Relevanz der Themen für die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU

Aus den oben genannten Themen lassen sich die im Folgenden dargestellten vier Verbindungen zur Debatte über die GASP und GSVP und hierzu in einem weiteren Zusammenhang zur Verortung der EU als Akteur im Rahmen der Herausbildung neuer machtpolitischer Strukturen im 21. Jahrhundert ableiten.

(1) Unterschiedliche Geschwindigkeiten

Die systemische Problematik eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten zeigt sich im Nebeneinander von Politikbereichen unterschiedlicher

Integrationsdichte und wird seit zwei Jahrzehnten besonders deutlich bei der Gegenüberstellung von GASP und GSVP einerseits und weiteren Politikbereichen der Union andererseits. In Anlehnung an die oben aufgeworfene Frage, ob es den Gruppen von Staaten, die sich in unterschiedlichen Geschwindigkeiten bewegen, möglich sein wird (oder ob es von ihnen denn überhaupt gewollt ist), mittelfristig zu einer Anpassung der verschiedenen Geschwindigkeiten zu kommen und damit im Sinne einer Vertiefung der europäischen Integration unter Einschluss aller Mitgliedstaaten zu handeln, kann auf die GASP und insbesondere die GSVP blickend argumentiert werden, dass dies wohl eher nicht der Fall sein wird. Die sich vom Vertrag von Maastricht bis zum Vertrag von Lissabon fortsetzenden Unterscheidungen von Mitwirkungsformen beziehungsweise Nichtmitwirkungsformen einzelner Mitgliedstaaten in diesen Politikbereichen unterstreichen die Existenz verschiedener Integrationsgeschwindigkeiten. Mit der im Vertrag von Lissabon angelegten Möglichkeit zur flexiblen Gruppenbildung im Bereich der GSVP wird ein weiterer, wenn gleich bislang von den EU-Mitgliedstaaten nicht ernsthaft verfolgter Weg in Richtung unterschiedlicher Geschwindigkeiten eröffnet.

(2) Auf der Suche nach Leadership oder vom Mythos der *Big Three*

In den die Entwicklung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU begleitenden Diskussionen war in der jüngeren Vergangenheit immer wieder argumentiert worden, einer der Gründe für den mangelnden Erfolg in diesem Bereich sei im Fehlen von Leadership zu finden. Zu Beginn des sicherheits- und verteidigungspolitischen Integrationsprozesses, am Ende der 1990er-Jahre, war noch davon ausgegangen worden, dass der Erfolg dieses Politikbereichs vom Zusammenwirken und der Entschlossenheit der *Big Three* (Deutschland, Frankreich und Großbritannien) abhängen würde. Doch wie sich zeigen sollte, zerfiel diese Formation immer mehr. Die Ursachen hierfür liegen nicht nur in der Unentschlossen-

heit Deutschlands, sondern auch, trotz wiederkehrender bilateraler Initiativen, in einer nicht ausreichenden Übereinstimmung Frankreichs und Großbritanniens bei der Festlegung, wie weitreichend Verteidigungspolitik im europäischen Kontext sein soll. Doch wer, wenn nicht die *Big Three* können die GSVP voranbringen? Einzelne noch wahrnehmbare Initiativen von anderen Mitgliedstaaten, die auf eine Stärkung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Dimension der EU abzielen, wie beispielsweise jene der polnischen EU-Ratspräsidentschaft 2011, beginnen oft ambitioniert und enden mit der nüchternen Erkenntnis, dass nur machbar ist, was die Unterstützung durch eine notwendige kritische Masse von Staaten findet.

(3) Der schwierige Umgang mit Macht

Die Bestimmung des Verständnisses von Macht und des Umgangs damit ist auf die EU blickend keineswegs eindeutig. Will die EU ein machtpolitischer Akteur sein, der seine Macht im Sinne der Durchsetzung der eigenen Interessen konsequent ausübt? Die außenpolitische Rhetorik, die sich in Dokumenten der EU und in Reden ihrer politischen Vertreter findet, lässt den Eindruck entstehen, als solle eine negative Konnotation des Begriffs Macht vermieden werden. Damit einhergehend ist eine unausgesprochene Abgrenzung insbesondere zur sicherheits- und verteidigungspolitischen Machtausübung der USA. Begriffe wie *Soft Power*, Zivilmacht oder normative Macht werden gerne in Verbindung mit dem auswärtigen Handeln der EU genutzt, um die Andersartigkeit europäischer Macht zu vermitteln. Der Umgang mit dem Begriff *Hard Power* ist hingegen deutlich zurückhaltender. Doch gerade letztere Form der Macht wird von der EU beispielsweise über die Handelspolitik seit Langem ausgeübt (siehe hierzu die erwähnte Äußerung Herman Van Rompuy). Was der EU offensichtlich fehlt, ist die adäquate Verbindung und der kohärente Einsatz von Machtressourcen aus unterschiedlichen Politikbereichen (von der Handelspolitik bis zur GSVP). Das Ausbremsen von europäischer Macht durch die Mitgliedstaaten der EU mag in der Zukunft möglicherweise

in einen ursächlichen Zusammenhang mit der machtpolitischen Marginalisierung Europas im internationalen Kontext gebracht werden. In Anlehnung an die angeführte Aussage des polnischen Außenministers Sikorski zur Rolle Deutschlands als Machtakteur kann auf die EU bezogen gefragt werden, ob das begrenzte machtpolitische Handlungspotenzial der EU als globaler Akteur denn nicht gefährlicher für die Zukunft der Union und ihre Mitgliedstaaten ist als die umfassende (das heißt alle Politikbereiche betreffende) Fähigkeit zur Machtprojektion.

(4) Das Fehlen von Solidarität und Vertrauen

Bereits zu Zeiten der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) haben mangelnde Solidarität und das fehlende politische Vertrauen zwischen europäischen Staaten immer wieder zu Situationen geführt, in denen die Wirkung von koordiniertem Handeln geschwächt worden war. Mit der Schaffung der GASP konnte diese Schwäche, trotz mancher vertragsrechtlicher Modifikationen in verschiedenen Reformetappen, nicht überwunden werden. Zwar verpflichteten sich die Mitgliedstaaten der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik zu solidarischem Handeln, doch das Vertrauen zwischen ihnen scheint nicht ausreichend genug ausgeprägt, um entsprechend konsequent zu handeln. Aber nicht nur im Inneren des Systems mangelt es an Vertrauen zwischen den Akteuren (das heißt (a) zwischen den Mitgliedstaaten, (b) zwischen Letzteren und den Organen der Union und (c) zwischen den Organen der Union). Darüber hinaus ist das Vertrauen dritter Staaten in die EU als gestaltungsfähiger Akteur zurückgegangen. Indizien hierfür finden sich unter anderem in den transatlantischen Beziehungen oder im Verhältnis der EU mit sogenannten strategischen Partnern wie beispielsweise China.

Rückblicke aus der Zukunft

Sicherlich mag es für die Regierungen der Mitgliedstaaten der EU momentan keine Priorität ihrer jeweiligen Europapolitiken darstellen, die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU durch weiterführende Initiativen und Reformen unmittelbar vertiefen zu wollen. Jedoch sollte dies nicht zu einer Verengung der europapolitischen Debatte und damit einhergehend zu einer Vernachlässigung von elementaren Politikbereichen führen. Bleibt es lediglich bei den gewohnten und sich regelmäßig wiederholenden Verweisen auf die Bedeutung der EU als handelspolitische Macht, auf ihr Gewicht im Bereich der Entwicklungspolitik oder auf die Rolle von Werten in den Außenbeziehungen, ohne jedoch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik substantielle Fortschritte zu erzielen, so lässt sich in Anlehnung an Hans Christian Andersens Märchen „Des Kaisers neue Kleider“ vielleicht folgender Rückblick in der Zukunft finden: Über Jahre hinweg bemühte sich die EU intensiv darum, ambitionierte Ziele für ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufzustellen und sie lobte dabei, was nicht vorhanden war. Kein Mitgliedstaat wollte zugeben, dass die Ziele so nicht erreicht werden können, denn dann wäre er selbst in Erklärungsnot geraten. Und als die Stimmen lauter wurden, die auf den Missstand europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik hinwiesen, da zog sich so mancher Mitgliedstaat zurück, wohl wissend, dass das Projekt nicht von Erfolg gekrönt sein könnte und die Marginalisierung der EU als globaler Akteur ihren Lauf nehmen würde.

Wenn jedoch in der Zukunft in Analysen zum europäischen Integrationsprozess festgestellt wird, dass negative finanz- und währungspolitische Entwicklungen in der EU zwar zu einer fundamentalen Systemkrise geführt hatten, diese jedoch durch entsprechende Handlungsschritte von Staaten und einer daraus resultierenden Vertiefung der betroffenen Politikbereiche überwunden werden konnte und darüber hinaus in kurzem zeitlichen Abstand weitere Politikbereiche durch Vertiefungsinitiativen geprägt waren, dann wäre ein epochaler Entwicklungsschritt in Europa erreicht worden, der von globaler Reichweite ist.

Franco Algieri ist Forschungsdirektor des AIES.

© Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2011

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck oder vergleichbare Verwendungen von Arbeiten des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) sind auch in Auszügen nur mit vorheriger Genehmigung gestattet. Die im AIES-Fokus veröffentlichten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wider.

Schlossgasse 6
A-2344 Maria Enzersdorf
Tel. +43 (0)2236 411 96
Fax. +43 (0)2236 411 96-9
E-Mail: office@aies.at
www.aies.at

Layout: EGENCY Medienbüro Patrick Meyer