

J. Varwick; Panel 1 Clausewitz-Tagung 16.4.26, 10.15-11.45: „Wie kann Europa sein weltpolitisches Gewicht vergrößern?“

Leitfragen:

- Welche strategischen Entwicklungslinien zeichnen sich für Europa ab? Ist Europa angesichts seiner politisch-mental Verfasstheit und seiner sicherheitspolitischen Abhängigkeiten überhaupt in der Lage, ein Pol in einer sich entwickelnden neuen Weltordnung zu werden, einschließlich einer „diplomacy backed by force“?
- Welche Anstrengungen sind für Europa erforderlich, um angesichts seiner mangelnden Verfügbarkeit an kritischen Rohstoffen und erheblichen wirtschaftlichen Abhängigkeiten seine Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und auszubauen?

- Das Gewicht Europas hat sich in den vergangenen Jahrzehnten rasant **verkleinert**: Die EU hat ihren Anteil seit 1970 von gut einem Drittel auf knapp ein Viertel (2017) und heute in Richtung eines Sechstels reduziert. Chinas Anteil an der globalen Wirtschaftskraft etwa hat sich von einem Prozent im Jahr 1970 auf heute etwa 20 Prozent vervielfacht. Ein **gewisser Abstieg Europas** ist also ein Faktum – es kommt aber darauf an, diesen Abstieg zu managen und **nicht bedeutungslos** zu werden.
- Hielte man sich an das **Prinzip der Subsidiarität** – dass eine höhere Ebene nur dann eingreift, wenn die untere nicht fähig ist, die Aufgabe zu bewältigen – , erschiene ein Katalog **europäischer, sinnvoll verteilter Kompetenzen** naheliegend, die in eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik münden würden.
- Allerdings gibt es innerhalb der EU höchst unterschiedliche Einschätzungen über die **Mach- und Wünschbarkeit** einer **konsistenten Außenpolitikagenda**.
- Eine **erste Schule** weist darauf hin, dass es bereits eine europäische Außenpolitik **gebe**, ob sie nun so genannt werde oder nicht. Die EU-Staaten stimmten sich in nahezu allen internationalen Fragen eng ab, kämen zwar nicht immer zu einer gemeinsamen Linie, aber das Ringen darum sei unverkennbar.
- Eine **zweite Schule** vertritt die Auffassung, eine gemeinsame Außenpolitik aller EU-Staaten sei **erstrebenswert**, doch bisher bestenfalls in Ansätzen erkennbar. Zu oft gebe es in wichtigen strategischen Fragen – aktuell: von der Anerkennung Palästinas über Sanktionen gegen Israel bis zur Möglichkeit eines Interessenausgleichs mit Russland – fundamentale Differenzen, die allenfalls mit Formelkompromissen überdeckt werden.

- **Drittens** wird argumentiert, es werde aufgrund der Strukturmerkmale der internationalen Politik auch künftig **keine** europäische Außenpolitik geben. Nationalstaaten seien souveräne Akteure und wollten das auch bleiben, insbesondere in Krisen gebe es **keinen Koordinierungsreflex** mit Brüssel, sondern nationale Alleingänge.
- Fest steht: Die EU muss sich ihre Außen- und Sicherheitspolitik mit den **Mitgliedstaaten teilen**. Während weite Teile der Außenhandels-, Entwicklungs- sowie der Währungspolitik den Entscheidungsverfahren der sogenannten ersten Säule der EU unterliegen (und mithin unter maßgeblicher Beteiligung der Kommission und des Parlaments supranational entschieden werden), werden sowohl die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) als auch die „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GSVP) nach den Spielregeln der zweiten, intergouvernementalen Säule gestaltet.
- Dies impliziert als Entscheidungsverfahren im Grundsatz das **Einstimmigkeitsprinzip**. Das heißt also im Klartext: Der Langsamste bestimmt das Tempo, die Zögerlichen geben den Ton an. Die berühmte **Telefonnummer**, die bereits der amerikanische Außenminister Henry Kissinger nicht fand, wenn er „Europa“ anrufen wollte, gibt es also bis heute nicht.
- Ungeachtet dessen sind die **Verflechtung** und **gegenseitige Abhängigkeit** der EU-Staaten untereinander bereits heute derart hoch, dass der **Sprung** hin zu einer kollektiven Außenpolitik mitsamt einer Europaarmee eines Tages womöglich die **logische Folge** eines fortschreitenden Integrationsprozesses sein könnte.
- Hier könnte man entweder der **Motor- oder der Krönungstheorie** folgen – Vorbild könnte die Einführung des Euros 2002 sein.
- Voraussetzung wäre jedoch eine **Politische Union**, wie sie bereits im Mai 2000 als Finalisierung der Integration durch den damaligen deutschen Außenminister Joschka Fischer bei einer Rede in der Berliner Humboldt-Universität angeregt wurde. Davon ist die EU aktuell meilenweit entfernt.

„Weltpolitikfähig“ ist sie – anders als die USA, China und Indien – in ihrer augenblicklichen Verfassung nicht

- Es ist kaum vorstellbar, dass es in der EU tatsächlich zu Mehrheitsentscheidungen und den dafür nötigen Vertragsveränderungen kommt. Die Erfahrungen mit dem Ende 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon haben gezeigt, dass institutionelle Reformen politische Probleme zwischen den Mitgliedstaaten nicht lösen.
- Mehrheitsentscheidungen heißt zudem in der EU „doppelte Mehrheit“, also die Zustimmung von 55 Prozent der Mitgliedstaaten (also 15), die zugleich 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren.
- Art. 31 Abs. 2 EUV enthält vier ausdrückliche Ausnahmen, in denen der Rat bereits jetzt mit qualifizierter Mehrheit beschließt (Umsetzung strategischer Linien des Europäischen Rates, Durchführung bestehender GASP-Beschlüsse, Ernennung von Sonderbeauftragten usw.).
- Art. 31 Abs. 2 EUV enthält gleichwohl eine „Notbremse“: Beruft sich ein Mitgliedstaat auf „wesentliche Gründe der nationalen Politik“, findet keine Abstimmung statt.
- Technisch könnte die so genannte Passarelle-Klausel aus dem EU-Vertrag auch für Außenpolitik genutzt werden. Art. 48 Abs. 7 EUV erlaubt es dem Europäischen Rat, in Bereichen mit Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit überzugehen; Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen sind hier ausdrücklich ausgenommen. Das gilt auch für die Nutzung der Beistandsklausel Art. 42 Abs. 7 EUV und den Aufbau gemeinsamer Verteidigungsstrukturen.
- Eine weitere Möglichkeit des Lissabon-Vertrages ist die Verstärkte Zusammenarbeit in der Außenpolitik. Sie ermöglicht es einer Gruppe von Mitgliedstaaten, in der GASP eigenständig weiterzugehen, wenn die EU 27 blockiert sind – allerdings nur unter engen politischen und rechtlichen Voraussetzungen.
- Mindestens neun Mitgliedstaaten müssen teilnehmen, der Rat ermächtigt die verstärkte Zusammenarbeit als „letztes Mittel“, wenn ein Vorgehen der Union als Ganzes in absehbarer Zeit nicht möglich ist. In der GASP wird der Antrag unmittelbar an den Rat gerichtet, der einstimmig entscheidet; das Europäische

Parlament wird nur unterrichtet, muss aber nicht zustimmen. Politisch dient sie vor allem als **Droh- und Auffanginstrument**: Ein handlungswilliger Kern kann vorangehen, gleichzeitig setzt das Erfordernis einstimmiger Ermächtigung der 27 dem Ganzen enge Grenzen.

- Das Kernproblem liegt nicht **allein im Einstimmigkeitsprinzip**, sondern tiefer: in fehlender rechtlicher Bindungswirkung, mangelndem politischen Willen der Mitgliedstaaten und einer systemischen Tendenz zu Symbolpolitik statt ergebnisorientiertem Handeln.
- **Beispiel**: Die Zahl der Pressemitteilungen des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) ist seit 2014 auf über 2.000 gestiegen – dort, wo einstimmige Beschlüsse scheitern, werden Erklärungen abgegeben. Die VZ löst dieses Strukturproblem nicht, weil sie den fehlenden politischen Willen nicht ersetzt.
- Wahrscheinlicher dürfte künftig ein Bedeutungszuwachs von **„Koalitionen der Willigen“** sein, an denen sich auch Nicht-EU-Staaten wie Großbritannien und Norwegen beteiligen. Ob daraus mehr Geschlossenheit resultiert, **bleibt offen**.
- Vorrangig die fünf EU-Kernstaaten Deutschland, Frankreich, Polen, Italien und Spanien werden sich einigen müssen, sofern sie dazu in harten sicherheitspolitischen Fragen willens sind und gemeinsame Vorstellungen entwickeln können.
- Bislang ist das kaum mehr als eine **europäische Utopie**. In sicherheitspolitischen Fragen bleibt die EU somit einstweilen – und wie seit Jahren – eine **„Macht im Konjunktiv“**, die in jeder Krise um den inneren Zusammenhalt ringen muss.
- Machen wir uns ehrlich und kommen nochmal auf die genannten **drei Schulen** zurück: Pragmatische Verbesserungen sind immer möglich, der große Wurf wäre aber nur bei einer Art Staatswerdung Europas denkbar – **die nicht in Sicht ist!**