

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn



Wolfgang Ischinger

**Die Gemeinsame Außen-
und Sicherheitspolitik
nach Amsterdam
- Praxis und Perspektiven**

**Discussion
Paper**

C 14
1998

Wolfgang Ischinger, Jahrgang 1946, ist Staatssekretär des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik Deutschland. Sein Studium der Rechtswissenschaften in Bonn und Genf ergänzte er durch Zusatzstudien in den Fächern Völkerrecht, Internationale Wirtschaftsbeziehungen und Politische Wissenschaft an der Fletcher School of Law and Diplomacy, Medford (USA) und der Harvard Law School, Cambridge, Mass. (USA). Nach kurzer Tätigkeit im Kabinett des Generalsekretärs der Vereinten Nationen trat er 1975 in den Auswärtigen Dienst ein. Im Auswärtigen Amt war Wolfgang Ischinger im Planungsstab und im Leitungsstab tätig, unter anderem von 1985 bis 1987 als persönlicher Referent von Außenminister Genscher, anschließend bis 1990 als Leiter des Parlaments- und Kabinettsreferats. Weitere Stationen waren die deutsche Botschaft in Washington (1979-1982) sowie in Paris (1990-1993). Nach seiner Rückkehr aus Frankreich leitete er den Planungsstab des Auswärtigen Amtes, ehe er von 1995 bis zu seiner Berufung zum Staatssekretär im Oktober 1998 die Aufgabe des Politischen Direktors wahrgenommen hat. Wolfgang Ischinger ist Mitglied in verschiedenen internationalen Gremien und Autor zahlreicher Aufsätze zu außen-, europa- und sicherheitspolitischen Fragen.

Wolfgang Ischinger

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Amsterdam –

Praxis und Perspektiven

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP) hat mit dem Amsterdamer Vertrag einen neuen Stellenwert erhalten, der an vier Fragen erläutert werden soll:

1. Frage: Was ist eigentlich die außenpolitische Leistung der Europäischen Union?

Haben diejenigen recht, die das Versagen der EU in Bosnien beklagen, und diejenigen, die wie beispielsweise unsere Freunde in Washington eine stärkere Arbeitsbeteiligung nicht nur der europäischen Partner sondern Europas überhaupt in der NATO einfordern, um außen- und sicherheitspolitische Herausforderungen in Europa und darüber hinaus zu bewältigen? Aus meiner Sicht verkennen derartig argumentierende Kritiker, was die eigentliche historische außenpolitische Leistung der EU in ihren ersten vier Jahrzehnten sein mußte und auch gewesen ist: Es ging nicht darum, als Interventionsmacht draußen in der Welt Frieden zu stiften. Zunächst einmal mußten vielmehr die Beziehungen unter den Mitgliedstaaten der EU auf eine stabile, unumkehrbare friedliche Basis, eine Basis der Integration und Zusammenarbeit, gestellt werden. Das ist der eigentliche historische Beitrag der EU, so wie es auch die Gründungsväter gesehen hatten. Dieses Ziel wurde in hervorragender Weise erreicht, nicht nur unter den zunächst sechs und später zwölf, sondern auch unter den jetzt 15 EU-Mitgliedstaaten -

wobei die Außenbeziehungen Griechenlands allerdings einen Sonderfall darstellen. Dieser historische Beitrag der Europäischen Union entwickelt sich heute sogar noch dynamisch weiter: Mit dem Prozeß der Erweiterung von 15 um weitere 11 Staaten werden wir ein Stabilitätszentrum in Europa schaffen, welches sich - auch langfristig - wahrscheinlich nirgendwo in der Welt in ähnlich stabiler Form manifestieren lassen wird. Meiner Meinung nach kann man also durchaus sagen, daß die Europäische Union schon heute die Weltmacht USA in ganz zentraler und elementarer Weise dadurch entlastet, daß sie Europa als zentrale Stabilitätszone schafft und die dafür notwendigen politischen und finanziellen Ausgaben nicht scheut.

Das hat man auch in Rußland inzwischen erkannt. Man hat verstanden, daß es die künftige, größere EU sein wird, die Rußlands Beziehungen zum Westen stabil halten wird, und ich denke, daß man diese Leistung der Europäischen Union auch in den USA nicht verkennt. Ich nenne als Beispiel die Summe von etwa 190 Milliarden DM, die die Staaten der EU gemeinsam, qua Kommission oder bilateral, für die Stabilisierung Mittel- und Osteuropas in den letzten sieben oder acht Jahren ausgegeben haben. Wenn man die Höhe dieser Summe in Relation zu der Diskussion setzt, die wir in den letzten Monaten über die Kosten der NATO-Osterweiterung gehabt haben, dann bedarf es überhaupt keiner weiteren Erläuterung mehr: Die Leistungen der Europäer können sich wirklich sehen lassen.

2. Frage: Wird Europa nach dem Vertrag von Maastricht und insbesondere nach den Ergänzungen von Amsterdam bei der nächsten außenpolitischen Krise eine bessere Figur machen als bisher?

Anders ausgedrückt: Verbessert sich die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union und damit die Effizienz der GASP durch Amsterdam? Meine Antwort lautet: „Ja, aber...“. Zunächst einmal lassen sich die Instrumente der EU im außen- und sicherheitspolitischen Bereich heute auf folgende Kurzformel bringen: Viel Diplomatie, durchaus respektable Geldbeträge, aber keine Soldaten.

Europa ist außenpolitisch durchaus handlungsfähig und beweist das auch alltäglich, ohne dabei allerdings jedesmal auf die erste Seite der Tagespresse zu kommen. Die notwendigen Instrumente für diese Handlungsfähigkeit sind vorhanden. Als Stichwort nenne ich nur den Konditionalitätenansatz gegenüber den Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawien. Dieses Instrumentarium wird zunehmend genutzt, und es ist auch effektiv. Als es jetzt um die Stabilisierung der neuen Regierung in der Republika Srpska in Bosnien ging, hat es die Europäische Union vermocht, rascher als alle anderen, auch rascher als die USA, mit den nötigen kurzfristigen Stabilitätsinjektionen aufzuwarten. Wir als EU sind also mit den Mitteln, die wir haben, durchaus zugriffs- und handlungsfähig. Diese Handlungsmöglichkeiten der Union enden allerdings dort, wo wir - etwa nach dem Ausbruch einer offenen militärischen Auseinandersetzung - auf Drohungen mit oder gar auf den Einsatz von militärischen Maßnahmen zurückgreifen müssen. Militärisch wirklich eigenständig handlungsfähig ist die Europäische Union - das muß man realistisch erkennen - auch nach dem Amsterdamer Vertrag noch nicht.

Wir haben jedoch etwas erreicht, auf das wir stolz sind: Die sogenannte Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates erstreckt sich jetzt auf die WEU, und die Petersberg-Aufgaben, also Aufgaben im Bereich des Peacekeeping, sind in den EU-Vertrag übernommen worden. Wir haben in diesem Bereich Fortschritte erzielt, aber es würde in die Irre führen, aus den erzielten Fortschritten bereits ableiten zu wollen, daß die Europäische Union Anfang 1998 angesichts einer Kosovo-Krise - von der wir noch nicht wissen, welche Dimensionen sie noch annehmen könnte - leichter militärische Handlungsfähigkeit demonstrieren könnte als vor einigen Jahren. Immerhin haben die engere Zusammenarbeit innerhalb der EU und die Verknüpfung mit der WEU nicht zuletzt unter deutschem Einfluß und unter der deutschen WEU-Präsidentschaft 1997 erhebliche Fortschritte gemacht. Immerhin hat sich die WEU in den 90er Jahren an verschiedenen konkreten Operationen – zum Beispiel in der Adria, an der Donau, oder an der Polizeimission in Albanien – beteiligt. Wenn wir über die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union sprechen, ist es auch aus deutscher Sicht oder für einen deutschen Sprecher nicht unangemessen, auf fol-

gendes hinzuweisen: Die traditionellen Defizite der EU in diesem Bereich gründeten nicht zuletzt auch darauf, daß es ausgerechnet der größte Mitgliedstaat der Union – die Bundesrepublik Deutschland – war, der sich über viele Jahre hinweg aus den bekannten Gründen unfähig zeigte, sich auch außerhalb der traditionellen Bündnis- und NATO-Ziele militärisch zu engagieren. Ich erlaube mir den Hinweis, daß die stille aber mächtige Revolution, die wir in der deutschen Haltung zu friedenserhaltenden Einsätzen in den letzten Jahren erlebt haben, durchaus dazu beitragen wird, die Möglichkeiten der Europäischen Union in diesem Bereich zukünftig zu erweitern. Ich empfinde es als eine der wesentlichen Errungenschaften der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik sowohl innerhalb als auch außerhalb unserer EU-Politik, daß es auf der Basis eines ganz breiten, fast alle Parteien des Deutschen Bundestages umfassenden Konsenses gelungen ist, eine Politik zu entwickeln, bei der wir heute als ein normaler Partner - und nicht als der unwichtigste - beispielsweise in Bosnien tätig sind.

Ich erlaube mir noch einen zweiten Hinweis: Wer ernsthaft über die Frage nachdenkt, wie man europäische außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken kann, der muß sich auch der Frage stellen, wie die europäische Rüstungspolitik dauerhaft auf eine wettbewerbsfähige Grundlage gestellt werden kann. Mitte April 1998 haben sich die Verteidigungsminister Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Spaniens und Italiens zu einer gemeinsamen Erklärung zusammengefunden, die unter anderem die Notwendigkeit einer umfassenden Restrukturierung der europäischen Verteidigungsindustrie zum Gegenstand hatte. Ich bin der Meinung, daß dies eine der zentralen Grundvoraussetzungen dafür ist, daß es in der Zukunft gelingt, europäische außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit auf eine auch tatsächlich vorhandene militärische Grundlage und eine entsprechende rüstungspolitische Basis zu stellen.

3. Frage: Ist eigentlich der Beweis erbracht, daß die Bundesrepublik Deutschland die GASP braucht?

Diese Frage kann einige vielleicht auch etwas provozieren. Aber brauchen wir eine Abstimmung mit Portugal und Griechenland, um Außenpolitik betreiben zu können? Könnten wir es nicht alleine besser, wäre dies nicht zumindest einfacher? Oder anders ausgedrückt – und diese Zweifel werden ja gelegentlich auch formuliert –: Kann es unser vitales Interesse sein, uns aufgrund unserer Verpflichtungen in der GASP und der WEU möglicherweise von dem einen oder anderen der EU-Partner auf – aus deutscher Sicht – außenpolitische Abwege, das heißt in afrikanische oder sonstige auswärtige Abenteuer ziehen zu lassen? Das sind gleich mehrere Fragen in einer.

Zunächst einmal gilt für den Bereich der gesamten EU-Politik der Grundsatz der Subsidiarität. Was wir auf nicht-EU-Ebene besser können, sollen wir auch besser nicht auf EU-Ebene machen. Ich glaube aber, daß es nur sehr wenig Streit über die Behauptung gibt, daß ein gemeinsames Auftreten in der Außenpolitik in fast jedem Fall zu besseren Ergebnissen führt, das heißt, es effizienter ist, gemeinsam statt alleine zu handeln. Das gilt einerseits für die Außenpolitik, nach unseren Erfahrungen jedoch insbesondere auch für Bereiche wie zum Beispiel die Handelspolitik. Diesbezüglich konnte die EU zum Beispiel bei den GATT-Verhandlungen zeigen, daß sie als Akteur ernst genommen werden muß und auch imstande ist, sich mit ihren Positionen durchzusetzen. Nun sind die Mechanismen im sogenannten Ersten Pfeiler der Europäischen Union bekanntlich etwas anders als in der Außenpolitik, aber das Prinzip ist das gleiche. Ich glaube also, daß es richtig ist, wenn insbesondere auch die „Großen“ – also die Deutschen, Franzosen und Briten – zugeben, daß sie schon heute nicht mehr imstande sind, für sich genommen ihre außenpolitischen Zielsetzungen mit hinreichender Aussicht auf Erfolg durchzusetzen. Keine der Mächte verfügt mehr für sich allein genommen über die dafür notwendige Durchschlagskraft. Das gilt für friedenserhaltende und konfliktverhütende Fragestellungen genauso wie für unsere Politik der Stabilisierung des mittel- und osteuropäi-

schen Raumes. Das gilt für die Nahostpolitik und die Politik gegenüber dem Iran genauso wie für die EU-Politik gegenüber Rußland und der Ukraine, um nur einige Beispiele zu nennen.

Ich möchte an dieser Stelle betonen, daß es einen Unterschied zwischen den „Großen“ und den „Kleinen“ innerhalb der EU gibt. Für die „Kleinen“ eröffnet die GASP überhaupt erst den Eintritt ins Stadion der Beteiligung an tatsächlicher Außenpolitik. Um es auf den Punkt zu bringen: Wer würde sich denn für die außenpolitischen Darlegungen manchen Außenministers interessieren, wenn dieser nicht auch einmal als Präsident des Europäischen Rates auftreten könnte? Für die „Großen“ eröffnet die GASP dagegen die Möglichkeit, sich außenpolitisch wirkungsvoller durchzusetzen als wenn sie alleine handeln würden. Voraussetzung ist, daß wir uns auf ein gemeinsames Vorgehen einigen können.

Daraus leitet sich eine weitere Feststellung ab: Es ist eben falsch, die Frage der Leistungskraft der EU immer nur an den USA messen zu wollen. Ich glaube, wir kommen einer realistischeren Betrachtungsweise näher, wenn wir den Vergleich nicht mit den USA ziehen, sondern wenn wir den Vergleich mit dem ziehen, was geschehen würde, wenn wir nicht gemeinsam durch die EU, durch die GASP, sondern jeder für sich alleine handeln würden. Aus dieser Perspektive ist nämlich die außenpolitische Bilanz der Europäischen Union doch sehr eindrucksvoll gegenüber dem, was erreicht werden könnte, wenn heute jeder europäische Mitgliedstaat alleine in Bosnien tätig wäre.

Ich möchte noch eine weitere Frage beantworten: Gelegentlich wird die Kritik geäußert, daß Aktivitäten wie zum Beispiel in der Bosnien-Kontaktgruppe, also in einem kleineren Zirkel, nicht vereinbar mit dem EU-Vertrag seien. Dieser Vertrag geböte, Außenpolitik innerhalb der Institutionen der EU zu betreiben und nicht in einem kleineren Zirkel. Ich möchte für das Auswärtige Amt dazu sagen, daß wir solche Kritik nicht auf die leichte Schulter nehmen. Man muß aber auch hier präzise sein. Wenn man die GASP definieren würde als das Ende der Außenpolitik der EU-Mitgliedstaaten und als den Beginn einer tatsächlich ausschließlichen Außenpolitik der EU, dann wäre vermutlich ein solcher Zirkel in der Tat nicht

kompatibel mit den Verträgen. Die GASP leistet dieses – zumindest nach meiner Definition – nach den bisher geschlossenen Verträgen aber noch nicht. GASP heißt bisher: gemeinsames Handeln dort, wo gemeinsame Entscheidungen gewollt sind, wo Konsens möglich ist und wo entsprechende Beschlüsse gefaßt werden können. Wo dies nicht möglich ist, zum Beispiel aus Gründen mangelnden Konsenses - es ist ja bekannt, daß wir uns mit dem deutschen Ansatz nicht durchsetzen konnten, mehr Mehrheitsentscheidungen zuzulassen –, bleibt es bei nationaler Verantwortung und nationaler Außenpolitik. Erst wenn eine gemeinsame Politik in der Europäischen Union nicht mehr am Einspruch eines einzelnen Mitglieds scheitern kann, also wenn Mehrheitsentscheidungen durchgesetzt werden, erst dann wäre aus meiner Sicht der Versuch nicht mehr zu rechtfertigen, solche europäischen Entscheidungsdefizite durch Beratungen in anderen Zirkeln auszugleichen.

4. Frage: Gibt es zwischen den Mitgliedstaaten der EU noch so etwas wie Außenpolitik?

Vielleicht überrascht diese Frage, aber sie ist nicht abwegig. Ich kann aus der Praxis schildern, wie heute ein Treffen zwischen dem deutschen und dem französischen Außenminister abläuft, und ich habe Grund zu der Annahme, daß es auf der Ebene des Bundeskanzlers und des Französischen Staatspräsidenten nicht anders ist. Drei Viertel oder vier Fünftel der Zeit eines solchen Treffens wird eben nicht mit klassischen bilateralen Fragen bestritten, sondern mit europapolitischen, mit Fragen der GASP. Es wird beraten, wie man sich abstimmt, um beim nächsten Rat oder Europäischen Rat möglichst mit einer gemeinsamen Position und der Aussicht auf Konsens aufzutreten. Oder ein Großteil der Zeit wird damit verbracht, daß man sich über anstehende Entscheidungen in anderen Bereichen der EU oder anderen multilateralen Gremien (seien es NATO, UNO, OSZE etc.) unterhält. Damit sei angedeutet, wie weit sich die Beziehungen der EU-Mitgliedstaaten untereinander heute bereits *ent-bilateralisiert* haben. Wir im Auswärtigen Amt haben uns zu einer Strukturreform durchgerungen, die im Lauf des Jahres 1998 umgesetzt werden soll. Diese beabsichtigt, daß

die klassischen Referate, die sich mit den bilateralen Beziehungen mit den EU-Mitgliedstaaten untereinander befassen, in dieser klassischen Form aufgelöst werden bzw. in die Abteilung eingehen werden, die sich mit der Kernmaterie der Europäischen Union befaßt.

Die GASP schließlich wird sich meiner Meinung nach durch die Erweiterung der Union in zweifacher Weise verändern, sowohl positiv als auch negativ. Die GASP und ihre Effizienz wird sich positiv entwickeln, weil das außenpolitische Gesamtgewicht der EU zweifelsfrei steigt, wenn diese EU am Schluß des jetzt anlaufenden Erweiterungsprozesses nicht 15, sondern 26 Mitgliedstaaten angehören. Zählt man die Türkei noch hinzu, so ist unübersehbar, welches Gewicht ein außenpolitisch mit einer Stimme sprechender Raum einer so großen Europäischen Union tatsächlich in West-, Süd-, Ost- und Nordeuropa einbringen könnte. Negativ wird sich aber natürlich etwas anderes bemerkbar machen. Die Konsensbildung zu 20 oder zu 26 wird schwieriger sein als zu 15. Ein kleiner Hinweis aus der täglichen Praxis: Es ist jetzt schon so, daß bei einer EU aus 15 Mitgliedstaaten das Beamtengremium, das sich mit der Außenpolitik beschäftigt, das heißt das Politische Komitee, an Tischen sitzt, die so groß sind, daß man seinem Gegenüber nicht mehr in die Augen schauen kann. Jeder, der sich mit Verhandlungspsychologie auskennt, weiß, daß man ab einer Entfernung von drei bis acht Metern keinen Dialog mehr führen kann, sondern daß Reden gehalten werden. Das ist sozusagen das UNO-Syndrom. Das haben wir heute schon, und es wird zunehmend häufiger zu Sitzungen dieses Typs kommen. Es wird immer schwieriger, sich in einem kleinen Zirkel, pfeife-rauchend, zu einigen.

Die GASP und überhaupt die ganze Europäische Union haben in der Vergangenheit von etwas profitiert, daß ich „gewachsene Konsensstruktur“ nennen möchte, die insbesondere vom deutsch-französischen Ausgleich getragen wird. Es wird nicht automatisch so sein, daß sich alle künftigen Mitglieder, sei es aus bestimmten historischen, politischen oder anderen Gründen – die ich ohne weiteres nachvollziehen kann – damit leicht tun werden, diese bei uns gewachsene Konsenskultur von Anfang an mitzutragen. Denn es wird für den einen oder anderen Staat, der erst vor wenigen Jahren seine eigene Staatlichkeit gewonnen hat, nicht ganz einfach sein,

eine Entwicklung in einem Sprung zu vollziehen, für die auch wir viele Jahre gebraucht haben.

Schlußbemerkung: Was sind also die Perspektiven? Wohin muß der Weg führen?

- Wir müssen die bestehenden und die neuen (durch den Amsterdamer Vertrag geschaffenen) Instrumente wirklich nutzen. Der Vertrag hat zum Beispiel das Instrument der gemeinsamen Strategie erschaffen. Ein Instrument – welches übrigens im Auswärtigen Amt erfunden worden ist –, das die Anwendung von Mehrheitsentscheidungen in sehr viel flächendeckenderer Form als bisher erlaubt, wenn man es will. Nutzen wir es. Nutzen wir das Instrument der Sonderbeauftragten, das sich in den letzten Jahren entwickelt hat. Nutzen wir das künftige Instrument des GASP-Generalsekretärs mit seiner zusätzlichen Kompetenz. Nutzen wir die Möglichkeiten, Mehrheitsentscheidungen anzuwenden.
- Wir müssen uns noch sehr viel stärker als bisher von einer deklaratorischen zu einer operativen Außen- und Sicherheitspolitik entwickeln. Das heißt: weg von den Erklärungen, hin zu tatsächlicher Politik. Hier gibt es durchaus interessante Ansätze, die die Union in den letzten Jahren entwickelt hat. Ich nenne solche Ansätze, wie sie sich durch Carl Bildt in Bosnien oder jetzt durch Botschafter Moratinos im Nahen Osten entwickelt haben.
- Wir müssen auf dem Weg fortschreiten, den die Bundesrepublik Deutschland schon seit vielen Jahren vorgeschlagen hat, damit aus dem sicherheitspolitischen Anspruch der GASP endlich Wirklichkeit wird, das heißt wir müssen die militärische Handlungsfähigkeit der EU allmählich herbeiführen. Das bedeutet, daß wir an unserem Ziel festhalten müssen, die WEU stufenweise und allmählich in die EU zu integrieren. In Zusammenhang damit steht eine engagierte Politik zur Aufrechterhaltung und Förderung einer gemeinsamen europäischen Rüstungsindustrie als Rüstungsbasis. Es ist nicht falsch, in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, daß der deutsche Bundeskanzler schon in den 80er

Jahren davon gesprochen hat, daß man sich auch einmal eine europäische Armee vorstellen könnte. Zugegebenermaßen war das auch damals keine ganz neue Idee, die gab es bereits in den 50er Jahren. Deswegen ist sie aber nicht falsch.

- Noch eine Bemerkung: Wir haben durch den Vertrag von Amsterdam den neuen Generalsekretär erschaffen, der nicht die Rolle haben wird, die etwa – in einer anderen Form – der NATO-Generalsekretär in der NATO hat. Der NATO-Generalsekretär sitzt dem NATO-Außenministerrat vor und gibt die Politik vor, kann also Initiativen entwickeln. Im Zuge der Arbeiten am Amsterdamer Vertrag gab es einen gemeinsamen Brief des deutschen Bundeskanzlers und des französischen Präsidenten, in dem an dem „heiligen“ Rotationsprinzip in der EU gerüttelt wurde, zwar indirekt, aber doch deutlich. In dem Brief vom 9. Dezember 1996 steht der Satz, daß der künftige Generalsekretär zum Beispiel auch den Vorsitz im Politischen Komitee führen könnte. Ich gebe zu, daß dieser Vorschlag sich nicht hat verwirklichen lassen. Er ist deswegen trotzdem nicht falsch. Es wäre richtig, diesem künftigen Generalsekretär eine Funktion zu wachsen zu lassen, die ihn eben nicht nur formal, sondern auch inhaltlich zu dem macht, was er eigentlich sein müßte, nämlich die Telefonnummer im außenpolitischen Bereich der EU.

ISSN 1435-3288

ISBN 3-933307-14-7



Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1880
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>