

Siegfried Schwarz

Zur Geschichte einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik

Die Vision einer Europäischen Außenpolitik zwischen den Supermächten USA und UdSSR prägte die Debatte im Westeuropa der Nachkriegszeit. Lange Zeit glaubten die überzeugten europäischen Protagonisten an die Idee, mittels einer strengen *Sachlogik* dem Ziel einer politischen Integration zwangsläufig näher zu kommen und eine gemeinschaftliche Außenpolitik zu erreichen, und zwar über die Bildung einer integrierten Wirtschaftsunion hin zu politischen Mechanismen. Man argumentierte mit Nachdruck: Die wirtschaftliche Integration sei nicht nur ein Schritt auf dem Weg zur politischen Vereinigung, sondern bereits ein Teil des Zieles selbst.¹ Wie sehr der Glaube an diese Sachlogik im Verlauf der Jahrzehnte getrogen hat, davon zeugen Mühseligkeit, Langwierigkeit und teilweise Ergebnislosigkeit der Anstrengungen, eine gemeinsame europäische Außenpolitik zu schaffen.

Die Vision der Nachkriegszeit

Schon während des Zweiten Weltkriegs und erst recht danach liefen zahlreiche Überlegungen auf die Idee hinaus, die Kompetenzen der Nationalstaaten in Europa künftig einzuschränken und ihre Rolle zu relativieren. Diese Grundüberlegung wurde in vielen Varianten vorgetragen. Nicht nur Parteiführer und Parlamentarier verschiedener Couleur, sondern auch Intellektuelle von Rang gewannen diese Überzeugung; so etwa Thomas Mann, der bereits im Herbst 1939 mit Blick auf die Nachkriegszeit bekannt hatte: „Nur durch den Sieg der Idee übernationaler Demokratie sind Glück, Friede und Ordnung für Europa zu gewinnen. ... Die Ichsucht der Nationalstaaten muss Opfer bringen, soziale Opfer, welche einen Abbau an der Idee der Staatssouveränität, ja, der nationalen Idee selbst bedeuten.“² Bald nach Kriegsende bildeten sich Komitees, Gruppen und Organisationen, die sich die Verringerung der nationalen Souveränitätsrechte

¹ Vgl. Walter Hallstein, *Die Europäische Gemeinschaft*, Düsseldorf/Wien 1973, S. 26.

² Thomas Mann, *Zu diesem Jahrgang*; in: *Maß und Wert III (1939) 1*, S. 5; zitiert bei: Heinrich Schneider, *Leitbilder der Europapolitik. Der Weg zur Integration*, Bonn 1977, S. 141.

und deren Übertragung auf eine zu bildende Föderation auf ihre Fahnen geschrieben hatten. Immer deutlicher wurde, dass die Forderungen nach der Herausbildung einer „*Dritten Kraft*“ Europa vor allem eine Reaktion auf den sich abzeichnenden Ost-West-Konflikt waren. Maßgebliche Teile der integrationswilligen Parteien und Gruppierungen wollten eine eigenständige Kraft gegen den Machtzuwachs der Sowjetunion und deren Expansionsdrang in Richtung Westen schaffen; zugleich aber wollte man auch eine eigene Rolle gegenüber dem erdrückenden Gewicht der USA behaupten. Westeuropa sollte in der Vision der meisten Integrationspolitiker *kein* vorgeschobener Stützpunkt einer der beiden Supermächte werden.³ Viel mehr plädierten Teile der politischen Eliten für eine nicht näher bestimmte „*Unabhängigkeit*“ Westeuropas zwischen den beiden Supermächten und für dessen „*Mittlerrolle*“ zwischen Ost und West. Mit der Ankündigung des Marshallplans 1947 erfuhr jene Idee der „*Dritten Kraft*“ insofern einen gewissen Auftrieb, als sich mit der amerikanischen Forderung nach enger Kooperation der westeuropäischen Volkswirtschaften und Regierungen eine Chance zu eröffnen schien, die Idee der Integration und einer (west-)europäischen Außenpolitik zu realisieren.⁴ Diese Politiker lehnten es ab, sich von vornherein einem der beiden Lager anschließen zu lassen. Sie hofften auf die vermittelnde Wirkung eines „unabhängigen“ Westeuropa, das den Supermächten die Möglichkeit nehmen sollte, ihre gefährlichen Gegensätze auf dem alten Kontinent auszutragen, wie es konservative Theoretiker einkalkulierten.⁵

Nach dem Ausbruch des Korea-Krieges am 25. Juni 1950 verdichteten sich die bisher allgemein gehaltenen Visionen einer westeuropäischen Integration zu konkreten Plänen. Allerdings standen diese Pläne nicht mehr unter dem Fernziel einer „*Dritten Kraft*“ in der Weltpolitik, da die US-Regierung mittlerweile ihren Einfluss in Westeuropa hatte deutlich ausdehnen können. Bereits am 9. Mai 1950 hatte der französische Außenminister Robert Schuman vorgeschlagen, die Kohle- und Stahlproduktion von sechs westeuropäischen Staaten unter die Aufsicht einer Hohen Behörde zu stellen. Am 18. April 1951 unterzeichneten die Regierungen Frankreichs, der Bundesrepublik Deutschland, Italiens, Belgiens, der Niederlande und Luxemburgs die Verträge zur Bildung einer mit supranationalen Befugnissen ausgestatteten Montan-Union. Sie traten am 25. Juli 1952 in Kraft.

³ Vgl. Heinrich Schneider, Leitbilder der Europapolitik (Anm.2), S. 155ff.

⁴ Vgl. Wilfried Loth, Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941–1955, 7., überarb. Neuaufl., München 1989, S. 203.

⁵ Vgl. Wilfried Loth, Sozialismus und Internationalismus. Die französischen Sozialisten und die Nachkriegsordnung Europas 1940–1950, Stuttgart 1977, S. 156ff.

Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft und ihr Scheitern

Aus Furcht vor einer politisch-militärischen Expansion der Sowjetunion nach Westeuropa sowie unter dem Einfluss der USA unterbreitete der französische Ministerpräsident René Pleven am 24. Oktober 1950 den Vorschlag zur Bildung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG), der die sechs Montanunion-Staaten angehören sollten. Das Neue an diesem Vorstoß war die enge Verzahnung nationaler Streitkräfte zu einer Europa-Armee unter einem einheitlichen (supranationalen) Oberbefehl. Der entsprechende Vertrag wurde am 27. Mai 1952 in Paris unterzeichnet. Unmittelbar an diesen verteidigungspolitischen Vertrag wurde das Projekt einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) gekoppelt; ja, infolge des EVG-Vertrags wurde die EPG überhaupt erst erforderlich. Artikel 38 des EVG-Vertrags orientierte auf eine föderale Union der Montanunion-Staaten. Am 10. März 1953 nahm die Parlamentarische Versammlung der Montanunion den Entwurf eines politischen Statuts an. Dieser sah in 117 Artikeln die Bildung von Institutionen einer supranationalen politischen Union vor, obwohl sich die Außenminister der sechs beteiligten Staaten 1953 nicht auf den Umfang der Abgabe der jeweils nationalen Souveränitätsrechte einigen konnten.⁶ Die Pläne für eine EVG und eine EPG dienten durchaus unterschiedlichen Interessen und Zielen der beteiligten Partner:

- a) Es gab in Westeuropa erhebliche Einwände gegen eine frühzeitige (west-)deutsche Wiederbewaffnung – nur wenige Jahre nach Kriegsende! Diesem Einwand sollte durch die Form integrierter westdeutscher Einheiten bis zu den unteren Strukturen der geplanten Armee begegnet werden.
- b) Aus dem Pariser Kalkül sollte durch die vorgesehene Kommandostruktur eine französische Vormachtstellung innerhalb der zu schaffenden Streitkräfte und generell eine französische Kontrolle über das entstehende westdeutsche Militär- und Rüstungspotenzial ermöglicht werden.
- c) Zugleich bedeuteten die Verträge einen wichtigen Schritt hin zur politischen Gleichberechtigung der Bundesrepublik im westlichen Bündnissystem.
- d) Schließlich wurden die Wünsche der Regierung der USA erfüllt, mit einem substanziellen westdeutschen Beitrag die Verteidigung der westlichen Allianz möglichst rasch zu verstärken, nachdem die direkte Mitwirkung Bonns in der NATO zu jenem Zeitpunkt nicht möglich war.⁷

Trotz dieser Kompromisslösung und der Anstrengungen, insbesondere der Regierungen in Bonn und Washington, eine Ratifizierung zu sichern, regte sich

⁶ Vgl. Esther Kramer, *Europäisches oder atlantisches Europa? Kontinuität und Wandel in den Verhandlungen über eine politische Union 1958–1970*, Baden-Baden 2003, S. 23.

⁷ Vgl. Helga Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945–2000*, Stuttgart/München 2001, S. 38.

nach der Vertragsunterzeichnung in Frankreich eine starke parlamentarische und außerparlamentarische Opposition. In der französischen politischen Klasse breitete sich nunmehr Unbehagen über eine westdeutsche Aufrüstung aus. Viele befürchteten, die Bundesrepublik könnte ihrerseits innerhalb einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft die beherrschende Stellung erlangen, insbesondere dann, wenn sie Frankreich in wirtschaftlicher Hinsicht überflügelte. Ein starkes Moment in den französischen Debatten bildete überdies die ernste Befürchtung, die nationalen Souveränitätsrechte auf politischem und militärischem Gebiet könnten zugunsten supranationaler Institutionen angetastet und beeinträchtigt werden. Ein Argument lautete, der Einfluss eines Staates hänge immer noch von der Stärke seines Militärs ab, was man aber bei einer Verwirklichung der EVG verlieren werde.⁸ Nach heftigen, auch emotional aufgeladenen Auseinandersetzungen beschloss die französische Nationalversammlung am 30. August 1954, die Vertragsentwürfe von der Tagesordnung abzusetzen. Damit waren die nach äußerst langwierigen Verhandlungen zustande gekommenen Verträge gescheitert und die Vision eines politisch wie militärisch eng verzahnten Westeuropas hinfällig geworden. Der Gedanke, eine kohärente westeuropäische Außen- und Verteidigungspolitik mit supranational strukturierten Instrumenten zu schaffen, um sie auf die Waagschale der Weltpolitik legen zu können, musste für lange Zeit *ad acta* gelegt werden.

Das Scheitern von EVG und EPG im Jahre 1954 wirkte in Westeuropa noch lange nach. Zunächst konzentrierte man sich nun auf die *wirtschaftlichen* Aspekte der Integration. Die Regierungen der sechs Montanunion-Staaten unterzeichneten am 25. März 1957 die Römischen Verträge über die „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG) und die „Europäische Atomgemeinschaft“ (EURATOM). Beide Vertragswerke traten am 1. Januar 1958 in Kraft. Sie lösten eine Dynamik des wirtschaftlichen Geschehens aus und erzeugten in der Folgezeit eine Sogwirkung auf zahlreiche Länder in Süd-, Nord- und Mitteleuropa.⁹ Dem entsprechend erfolgten nach mitunter langen Übergangszeiten mehrere Erweiterungen der EWG/EG/EU bis in die Gegenwart, sodass die Europäische Union im Frühjahr 2004 insgesamt 25 Mitgliedstaaten umfassen wird.

Die Europäische Politische Zusammenarbeit

Seit Beginn der siebziger Jahre forderten internationale Konflikte die EG-Staaten immer stärker heraus. Dies machte eine außenpolitische Abstimmung unter

⁸ Vgl. Dieter Krüger, *Sicherheit durch Integration? Die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit Westeuropas 1947 bis 1957/58*, München 2003, S. 300.

⁹ Vgl. Hans von der Groeben, *Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union (1958–1966)*, Baden-Baden 1982, S. 378ff.

den Sechs, später Neun bzw. Zwölf, erforderlich. Nach Jahren der Passivität gingen die Regierungen nunmehr zu einer anderen Methode der Kooperation über: zur *außervertraglichen intergouvernementalen* Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Außenpolitik. Obwohl kein Staat bei dieser Art des Vorgehens nationale Souveränitätsrechte einbüßen musste, erwuchs aus dem Mechanismus der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) ein effektives gemeinschaftliches Auftreten gegenüber anderen Staaten und Regionen der Welt. Die EPZ wurde auf diese Weise selbst zu einem wichtigen Element der westeuropäischen Integration.¹⁰

Die EPZ verfügt nicht über eigenständige Organe und war *außerhalb* des institutionellen Systems der EG eingerichtet worden. Sie basierte *nicht* auf rechtsverbindlichen Vereinbarungen zwischen den beteiligten Regierungen. Sie war eher ein *halbpragmatisches* Instrument mit teils fest geschriebenen, teils ungebundenen Prozeduren.¹¹ Dabei waren die wichtigsten Dokumente zur EPZ: der Luxemburger oder Davignon-Bericht vom 27. Oktober 1970, der Kopenhagener Bericht vom 23. Juli 1973 und der Londoner Bericht vom 13. Oktober 1981. Auf der Grundlage dieser Dokumente wurden folgende Institutionen zur Abstimmung der außenpolitischen Aktivitäten benannt: der Europäische Rat, bestehend aus den Staats- und Regierungschefs der EG-Staaten, die regelmäßigen Tagungen der Außenminister, das Politische Komitee (Leiter der Politischen Abteilungen der Außenministerien), die Korrespondentengruppe zur Verbindung der Ministerien sowie die Arbeits- und Sachverständigengruppen.

Die Erarbeitung gemeinsamer Standpunkte und das abgestimmte Vorgehen der Regierungen der EG-Staaten erstreckten sich hauptsächlich auf folgende Gebiete:

- die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und ihre Nachfolgetreffen,
- die Konflikte im Nahen und Mittleren Osten und den Euro-Arabischen Dialog,
- die Spannungen und Konflikte im Mittelmeerraum,
- das Beziehungsverhältnis zu den USA,
- die Entwicklungen im südlichen Afrika und
- die Vereinten Nationen.

¹⁰ Vgl. Wolfgang Wessels, Die EPZ – ein neuer Ansatz europäischer Außenpolitik; in: Reinhardt Rummel/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Die Europäische Politische Zusammenarbeit – Leistungsvermögen und Struktur der EPZ, Bonn 1978, S. 34f.

¹¹ Vgl. Reinhardt Rummel, Die Europäische Politische Zusammenarbeit als Ansatz gemeinsamer Außenpolitik der Neun; in: Heinz Kramer/Reinhardt Rummel, Gemeinschaftsbildung Westeuropas in der Außenpolitik – Zur Tragfähigkeit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), Baden-Baden 1978, S. 19.

EPZ – UNO

Die Aktivitäten im UN-Bereich illustrieren die Möglichkeiten und Grenzen der EPZ sehr anschaulich. Sie können als Beispiel für die Effektivität der EPZ und gleichzeitig für deren Grenzen dienen. Zweifellos führte die Kooperation zwischen den Vertretern der EG-Staaten in den Gremien der UNO zu gemeinsamen Aktionen. Dies zeigte sich in einem zunehmend einheitlichen Abstimmungsverhalten und in gemeinsamen Erklärungen. Damit wurden die Gremien der UNO zu einem wichtigen Anwendungsfeld der EPZ. In der Folgezeit wurden die EG-Staaten als Gruppierung international aufgewertet und auch als eigenständiger Akteur in die Überlegungen anderer Staaten oder Bündnisse einbezogen.¹² Diese Erfolge im Rahmen der UNO konnten jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass sich die EG-Länder in den meisten wichtigen Fragen nur auf den jeweils kleinsten gemeinsamen Nenner zu einigen vermochten. Beate Lindemann verwies bereits damals auf dieses Problem: „Politischer Ehrgeiz und ein ausgeprägtes nationales Geltungs- und Profilierungsbedürfnis sind oft stärker als der Wunsch nach einem koordinierten Neuner-Auftreten und einer Stärkung der Rolle der Neun in der Weltpolitik. Das Spannungsverhältnis zwischen nationalen und europäischen Interessen ist noch ein Kennzeichen der EPZ, obwohl es in den letzten Jahren an Intensität nachgelassen hat zugunsten einer stärkeren Harmonisierung der politischen Positionen.“¹³

EPZ – KSZE

Den wichtigsten und auch sichtbarsten Erfolg erzielten die Regierungen der EG-Staaten mittels der EPZ auf der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und auf deren Nachfolgetreffen. Die KSZE wurde in der ersten Hälfte der siebziger Jahre nicht nur zur größten Herausforderung für die pragmatisch abgestimmte Außenpolitik der EG-Staaten, sondern auch zu einer unerwarteten Chance. Es ging dabei um die Auflockerung der politischen Atmosphäre in Gesamteuropa. Die bis dahin herrschenden strengen Grenzen und starren Verbote im Umgang zwischen Ost und West (beispielsweise auf dem Gebiet der gegenseitigen Information und der Reisen aus privaten Anlässen) sollten gemildert werden. Bei der Erarbeitung der abgestimmten Positionen in den Gremien der EPZ wurde häufig zwischen den beteiligten Länder lang und hart, aber letztlich mit einem passablen Ergebnis um gemeinsame Standpunkte gerungen. Dies ist auch deshalb bemerkenswert, weil einige abweichende Interessen zwischen den östlichen Teilnehmern der KSZE, etwa zwischen Ungarn und Rumänien oder

¹² Vgl. Beate Lindemann, *EG-Staaten und Vereinte Nationen. Die politische Zusammenarbeit der Neun in den UN-Hauptorganen*, München/Wien 1978, S. 217, 219.

¹³ Ebenda, S. 105.

auch zwischen der Sowjetunion und der DDR, nur schwer oder gelegentlich gar nicht auf einen Nenner gebracht werden konnten. Von Beobachtern und Teilnehmern der KSZE und ihren Nachfolgetreffen wurde rückblickend festgestellt, dass die Vertreter des westlichen Bündnissystems es fast immer vermochten, „gemeinsame Positionen zu erarbeiten und diese dann auch entsprechend zu vertreten; ein Vorteil, dessen sich die östlichen Partner in Wien schon nicht mehr rühmen konnten.“¹⁴ Dazu legten die EPZ-Partner 1971 eine themenspezifische Arbeitsteilung untereinander fest. Die Regierungen entschieden sich für bestimmte Themen, auf die sie sich in ihrer Arbeit dann konzentrierten. Die länderspezifische Arbeitsteilung begann zu einem charakteristischen Element der EPZ hinsichtlich der KSZE zu werden.¹⁵

EPZ – Mittelmeerraum

Die Süderweiterung der EG in den achtziger Jahren bedeutete auch eine Erweiterung der EPZ. Die Übergangszeiten von der Antragstellung der Beitrittskandidaten bis zur erfolgten Aufnahme umfassten mehrere Jahre. Allein in dieser Zeit mussten zahlreiche Probleme der Anpassung auf beiden Seiten gelöst werden. Bei den Verhandlungen zeigte sich, dass eine klare Trennung von EG-Aspekten und speziellen EPZ-Aspekten nicht möglich war. Somit ergab sich in den Debatten um den Beitritt die Notwendigkeit einer sehr umfassenden Analyse – von der Erörterung des bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Gefälles innerhalb der zu erweiternden Gemeinschaft einschließlich der Wege zu ihrer Verminderung bis hin zu internationalen Konfliktfeldern, die durch den Beitritt der Mittelmeerländer in die EG und in die EPZ hineingetragen werden könnten. Den Regierungen der Kandidaten-Länder wurde seitens der EPZ-Instanzen bewusst gemacht, dass sie bei ihrem Beitritt nicht nur den „*acquis communautaire*“, sondern auch den „*acquis politique*“ der Neun zu übernehmen hätten.¹⁶

¹⁴ Vgl. Peter Steglich/Günter Leuschner, *KSZE – Fossil oder Hoffnung?* Berlin 1996, S. 169.

¹⁵ So entfielen z.B. auf die Bundesrepublik Deutschland die Schwerpunkte Prinzipienkatalog, Familienzusammenführung, Arbeitsbedingungen für Journalisten, industrielle Kooperation, Technologie, Umweltschutz, Wissenschaft; auf Frankreich: Kultur, Prinzipienkatalog, Verkehr; auf Belgien: Handel, menschliche Kontakte und auf Italien: Tourismus, Pflege historischer Stätten, Wanderarbeiter, Mittelmeerraum. Vgl. Jan Höhn, *Außenpolitik der EG-Staaten. Im Fall der KSZE. Geschichte – Struktur – Entscheidungsprozess – Aktion – Möglichkeiten und Grenzen*, München 1978, S. 201.

¹⁶ Vgl. Heinz Kramer, *Probleme der Erweiterung der EG nach Süden für die außenpolitische Zusammenarbeit ihrer Mitgliedstaaten*; in: Heinz Kramer/Reinhardt Rummel, *Gemeinschaftsbildung Westeuropas in der Außenpolitik* (Anm. 11), S. 77f.

Schon damals bezweifelte so mancher Autor, ob die um ein Drittel vergrößerte Institution ihre Funktionsfähigkeit bewahren könne – die gleiche Befürchtung, die heute angesichts der auf 25 Mitglieder anwachsenden Gemeinschaft besteht. Es wäre nicht zu vermeiden – so die damaligen Befürchtungen –, dass die Beratungen im Zwölferkreis langwieriger, die Kompromissfindung schwieriger und die erreichten Ergebnisse substanzloser sein würden. Die Entwicklung könnte dazu führen, dass sich auch in der EPZ eine „Vorwegkoordination“ der „Großen“ innerhalb der Gemeinschaft herausbilde, die für die EPZ insgesamt eher negativ wäre: „Eine derartige Entwicklung zur ‚Dominanz der Großen‘ könnte für den Zusammenhalt der EPZ-Struktur gefährlich werden.“¹⁷ Zugleich zeichnete sich ab, dass der Beitritt der drei Länder auf einigen außenpolitischen Aktionsfeldern die Bedingungen für die EPZ verändern würde. Das traf zu für die Beziehungen zur arabischen Welt, zu Lateinamerika und zu Anrainern des östlichen Mittelmeers. Es kam zu einer gewissen Verschiebung der Gewichte zugunsten des Ausbaus des Euro-Arabischen Dialogs (EAD), zumal weder Griechenland noch Spanien den Staat Israel anerkannt hatten. Spanien und Portugal wiederum boten Ansatzpunkte für verbesserte Beziehungen zu Argentinien und Brasilien, die als nukleare Schwellenmächte galten, und auch Venezuela war als OPEC-Land von Interesse.

Was hat die EPZ geleistet?

Gemessen an den eher lockeren, nicht rechtsverbindlichen Bedingungen, unter denen die EPZ entstanden war, hat sie in den siebziger und achtziger Jahren ein *beachtliches Leistungsvermögen* gezeigt. In der Praxis hat sie sich als effizienter, flexibler und anspruchsvoller erwiesen, als dies die Ausgangsdokumente erwarten ließen.¹⁸ Die Erfolge der EPZ betrafen ihr Handeln in Krisensituationen, wie z.B. in Portugal und Zypern, bei langwierigen Verhandlungen, wie z.B. in der KSZE oder beim Euro-Arabischen Dialog, und auch in internationalen Spannungsherden wie dem südlichen Afrika. In all diesen Fällen haben die EPZ-Partner durch ihre Kompromissfähigkeit einen vergleichsweise hohen Grad an Gemeinsamkeit in der Analyse, in der Meinungsbildung und auch im politisch-diplomatischen Vorgehen entwickelt.¹⁹ Diese Ergebnisse der recht pragmatisch angelegten EPZ sind auch deshalb zustande gekommen, weil diese durch ihre Verklammerung mit dem institutionellen System der EG eine erhebliche Stär-

¹⁷ Ebenda, S. 79.

¹⁸ So der damalige Präsident des Ministerrates der EG-Staaten, der belgische Außenminister Henri Simonet, am 15. November 1977; in: Verhandlungen des Europäischen Parlaments, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Anhang Nr. 223, November 1977, S. 52.

¹⁹ Vgl. Wolfgang Wessels, Die EPZ – ein neuer Ansatz europäischer Außenpolitik (Anm. 10), S. 35.

kung erfuhr. Hierin widerspiegelte sich die Interdependenz der Aufgabenfelder und Probleme von EPZ und EG. Immer mehr rückten wirtschaftspolitische Themen in die Beratungen der Gremien der EPZ, sodass sich Angelegenheiten der EG und der EPZ zunehmend verflochten. War auch die rechtliche Bindekraft des institutionellen Systems der EG gewichtiger als die intergouvernementalen Vereinbarungen über die EPZ, so bildete die EPZ dennoch *de facto* einen nicht zu unterschätzenden Bestandteil im Prozess der Integration, eine Vorstufe bei der Herausbildung einer europäischen Außenpolitik.²⁰

Den positiven Ergebnissen der EPZ standen zugleich *Schwächen und Grenzen* gegenüber: An erster Stelle ist ihre *mangelnde rechtliche Verbindlichkeit* zu nennen. Die EPZ war kein Völkerrechtssubjekt, keine supranationale Einrichtung wie die EG. Alle Beteiligten standen im jeweiligen nationalstaatlichen Verantwortungsbereich. Eine Verbindlichkeit in der Kooperation konnte lediglich über *politische* Verpflichtungen erreicht werden. Es existierten nur wenige Sanktionsmittel, um in einem zugespitzten Fall die Fortführung der Mitarbeit eines Landes in der EPZ zu erzwingen.²¹

Allenfalls konnte ein gewisser Zugzwang von der (potenziellen) Isolierung einer solchen Regierung ausgehen, die sich der Zusammenarbeit entziehen wollte. So beabsichtigte beispielsweise die französische Regierung, ihre Aktivitäten in der EPZ nach der Schlusskonferenz von Helsinki auslaufen zu lassen, während die anderen Partner eine Fortsetzung wünschten. Erst deren Drohung, sich bei einer solchen Verweigerung dann auch anderen Kooperationsfeldern zu entziehen (wie z. B. dem Euro-Arabischen Dialog), konnte die französische Regierung umstimmen.²² Zu den Einschränkungen der Kooperation gehörte sicherlich auch die *thematische Einengung* der EPZ. Sie sollte keine militär-politischen Fragen behandeln, da diese Themen in den Gremien der NATO erörtert wurden. Dies beeinträchtigte naturgemäß die Effizienz der EPZ. Auch andere Themenkreise wurden aus den Beratungen ausgeklammert. Hierzu gehörte die Westberlin-Frage, deren Erörterung allein in die Kompetenz der USA, Großbritanniens und Frankreichs fiel. Ferner agierten Großbritannien und Frankreich im Sicherheitsrat der UNO als dessen Ständige Mitglieder ohne vorherige Konsultation im Rahmen der EPZ. Auch blieben die Beziehungen Frankreichs zu den Maghreb-Staaten von der EPZ unberührt.²³

²⁰ Vgl. Heinrich Schneider/Rudolf Hrbek, Die Europäische Union im Werden?, in: Hans von der Groeben/Hans Möller (Hrsg.), Die Europäische Union als Prozess, Baden-Baden 1980, S. 307.

²¹ Vgl. Philippe de Schoutheete, La coopération politique européenne, Paris/Bruxelles 1980, pp. 45/46.

²² Vgl. Reinhardt Rummel, Die Europäische Politische Zusammenarbeit als Ansatz gemeinsamer Außenpolitik der Neun (Anm. 11), S. 26.

²³ Vgl. Klaus Hänsch, Europäische Politische Zusammenarbeit; in: Die Neue Gesellschaft, Bonn 1982, Heft 10, S. 970f.

Einheitliche Europäische Akte und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

In den achtziger und Anfang der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts unternahmen die Regierungen der EG-Staaten erneut Anstrengungen, um die EPZ zu erweitern und ihre Strukturen zu festigen. Einer dieser Versuche war die Verabschiedung der „Einheitlichen Europäischen Akte“ (EEA), die am 1. Juli 1987 in Kraft trat. Sie brachte die bis dahin umfassendste Änderung und Ergänzung der Römischen Verträge von 1957 und präziserte die Rechtsnatur der EPZ. Zwar findet sich in der EEA das *generelle* Kohärenzgebot für die Außenpolitik in Art. 30, Abs. 5. Jedoch schrieb die EEA zugleich fest, dass die EPZ *nicht* Teil der EG und damit auch *nicht* Teil der Aufgabenkataloge und Tätigkeiten der Gemeinschaft sei. Daher unterliege auch die Einhaltung eingegangener Verpflichtungen innerhalb der EPZ *nicht* der Überprüfung durch den Gerichtshof der EG. Dies bedeutet zugleich, dass die später mit dem Maastrichter Vertrag vorgenommene Erweiterung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ebenfalls *nicht* auf einem gemeinschaftsrechtlichen Fundament beruht.

In der wissenschaftlichen Literatur ist die Frage diskutiert worden, inwieweit die Erweiterung der EPZ zur GASP einen Fortschritt zur Vergemeinschaftung der betreffenden Materie erbracht hat, oder ob es sich lediglich um Modifikationen der bisherigen Mechanismen handelt. Die EPZ wurde im „Vertrag über die Europäische Union“ vom 7. Februar 1992 zur GASP erweitert, d.h., die sicherheits- und verteidigungspolitische Dimension der koordinierten Außenpolitik wurde in die bisherige EPZ einbezogen. Dies bedeutete zunächst einen gewissen Fortschritt bei der Wahrnehmung eng mit einander zusammenhängender Aufgaben, die bisher allein von den Nationalstaaten erfüllt worden waren.²⁴

Bald jedoch wurden die *Defizite* der Maastrichter GASP-Beschlüsse sichtbar. Diese zeigten sich auf verschiedenen praktischen Feldern, u.a. angesichts der Zerfallsprozesse in Jugoslawien und gegenüber der wachsenden Dominanz der USA. Ebenso erbrachte das Gipfeltreffen von Amsterdam im Oktober 1997 (der Vertrag von Amsterdam trat am 1. Mai 1999 in Kraft) zwar einige neue Details hinsichtlich einer Effektivierung der GASP. Doch führte der Vertrag nicht zu grundlegenden Korrekturen im intergouvernemental angelegten System der Entscheidungen in diesem Bereich. Auch die Beschlüsse von Nizza im Dezember 2000 änderten hieran nichts.²⁵

²⁴ Vgl. Vertrag über die Europäische Union (EU) vom 7. Februar 1992; Titel V: Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik; in: Elfriede Regelsberger (Hrsg.), Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Profilsuche mit Hindernissen, Bonn 1993, S. 199ff.

²⁵ Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Das neue Entscheidungssystem in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union; in: Dies. (Hrsg.), Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten, Baden-Baden 2002, S. 9f.

Die Mitgliedstaaten sind deshalb in der GASP nach wie vor bedeutsam, weil alle Beschlüsse mit militärischem oder verteidigungspolitischem Bezug Einstimmigkeit erfordern. Fazit: Die Souveränitätsvorbehalte der Nationalstaaten lassen eine wirkliche Vergemeinschaftung der GASP vorläufig nicht zu: „Sie ist ebenso wie die EPZ ihrer Rechtsnatur nach eine völkervertragsrechtlich vereinbarte Form des Zusammenwirkens ohne gemeinschaftsrechtliche Qualität.“²⁶ Das Nebeneinander *verschiedener* Entscheidungsebenen, diese *Mehrdimensionalität*, kann gewiss als ein neuer Typ von Außenpolitik interpretiert werden. Allerdings bleiben Unklarheit und sogar Unübersichtlichkeit. Dies um so mehr, als zukünftig die Mitgliedschaft von 25 Staaten in der Europäischen Union weitere Abweichungen, Eigenheiten und Einzelinteressen erwarten lässt. Ein Beispiel für die separate Orientierung mancher Mitgliedsländer in sicherheitspolitischer Hinsicht war der Brief der Regierungen Großbritanniens, Spaniens, Italiens und einiger Beitrittskandidaten wie Polen, Tschechien und Ungarn zur Unterstützung des Kurses der USA im Krieg gegen den Irak vom Februar 2003. Dies war ein Schritt, der sich von der außenpolitischen Haltung wichtiger Mächte des „alten“ Europa doch merklich unterschied und wegen der seltsamen Art seines Zustandekommens mehr als nur Verärgerung in Berlin und Paris auslöste.

Reaktivierung der Westeuropäischen Union

Um die Kooperation der westeuropäischen Staaten auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet zu verstärken, richteten einige Regierungen ihre Aufmerksamkeit *auch* auf die Nutzung der Westeuropäischen Union (WEU). Durch den Brüsseler Vertrag vom 17. März 1948 von den Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und der Benelux-Länder begründet und durch den Pariser Vertrag vom 23. Oktober 1954 um die Bundesrepublik und Italien erweitert, führte die WEU in den folgenden drei Jahrzehnten ein wenig beachtetes Dasein im Schatten der NATO. Wegen der überragenden Machtposition des Nordatlantikpakts, dessen hoher konventioneller und nuklearer Schlagkraft sowie dessen integrierter militärischer Struktur konnte die WEU keine selbständige und nennenswerte Rolle innerhalb des westlichen Bündnissystems spielen. Erst die „Erklärung von Rom“ vom 27. Oktober 1984 brachte zum Ausdruck, dass die beteiligten Regierungen dieses Bündnis reaktivieren und zu neuer Bedeutung führen wollten. Es wurden einige Institutionen reorganisiert und (insgesamt) wenige operative Einsätze um 1990 in der Golfregion (z. B. durch die Entsendung von Marineeinheiten) durchgeführt. Die „Petersberg-Erklärung“ vom 19. Juni 1992 unterstrich die Entschlossenheit, die operative Rolle der WEU auszubauen.

²⁶ Vgl. Peter-Christian Müller-Graff, EPZ/GASP im System der Europäischen Union – Kohärenzgebot aus rechtlicher Sicht; in: Elfriede Regelsberger (Hrsg.), *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union* (Anm. 24), S. 55, 57.

Die WEU, so die Absicht, soll ein sicherheitspolitisches Bindeglied zwischen Europäischer Union und NATO bilden. Dies böte zwar neue Ausbaumöglichkeiten, birgt jedoch auch Risiken in sich. Die Doppelfunktion der WEU als Verteidigungskomponente der EU wie auch als „europäischer Pfeiler“ der Nordatlantischen Allianz könnte zugleich eine doppelte Abhängigkeit bewirken: Einerseits wäre die Westeuropäische Union vom politischen Willen und Vermögen der EU abhängig, um die GASP zu verwirklichen; andererseits hingen die Pläne der WEU *de facto* von den strategischen Interessen der USA ab.²⁷ Trotz mancher Fortschritte, die diese Organisation seit dem Vertrag von Maastricht verzeichnen kann, ist sie hinsichtlich der GASP wenig konkret geworden. Der WEU kommt weiterhin eher eine Reserve- und Unterstützungsfunktion für die NATO zu. Ihre zukünftige Rolle wird von dem Widerspruch bestimmt werden, der zwischen der Hegemonie der USA im atlantischen Bündnis und der Vertiefung der europäischen Integration besteht.²⁸

Nationale Souveränität contra gemeinschaftliche Kompetenzen

Bei der Frage nach den Ursachen des in großen Teilen unbefriedigenden Auf- und Ausbaus einer „Europäischen Außenpolitik“ stößt man auf den grundlegenden Dissens zwischen dem Beharren der Nationalstaaten auf der Priorität der jeweiligen Souveränität und der Notwendigkeit, gemeinschaftliche Kompetenzen auch auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet zu erringen. Seit der Nachkriegszeit hat sich erwiesen, dass die durchaus existierende Integrationsdynamik in den EU-Staaten kein „Selbstläufer“ ist, sondern durch den Widerstand nationaler Regierungen gebremst oder gebrochen werden kann. In der Gegenwart steht weniger die Frage, *ob* die Nationalstaaten in der EU weiter existieren werden, als vielmehr das Problem, in *welcher Form* und mit *welchen Funktionen* sie wirken werden. Es läuft auf die Frage hinaus: Wie stark und nachhaltig werden die nationalen Außenpolitiken im Prozess der Integration „europäisiert“?²⁹ Es wird im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik bei dem Spannungsverhältnis „*Nationalstaat versus europäische Integration*“ bleiben. Entgegen dem gelegentlichen Ausmalen des Schreckgespenstes eines unausweichlich kommenden Bundesstaates mit negativen Folgen für die Bürger, Regionen und Völker wird es keinen „Superstaat“, keinen „Schmelztiegel“ nach dem Vorbild der Vereinigten

²⁷ Gerfried Brandstetter, Die Westeuropäische Union. Einführung und Dokumente, Wien 1999, S. 65.

²⁸ Vgl. Hans-Georg Erhart, Die Europäische Union, die ESVP und das neue Sicherheitsdilemma, in: WeltTrends, Nr. 38 (Frühjahr 2003), S. 135-144.

²⁹ Vgl. Joachim Schild, Europäisierte Nationalstaaten. Deutschland und Frankreich im europäischen Mehrebenensystem; in: Michael Meimeth/Joachim Schild (Hrsg.), Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration. Deutsche und französische Perspektiven, Opladen 2002, S. 12.

Staaten von Amerika geben. Dieses illusionäre Ziel verfolgt auch gegenwärtig kaum eine politisch relevante Kraft in Europa.³⁰ In der Perspektive ist zwar mit einer „Abflachung“ der Rolle der Nationalstaaten im internationalen Leben, mit einer tendenziellen Verminderung ihrer Kompetenzen in der Integration zu rechnen, aber ebenso mit ihrem Veto bei grundlegenden Entscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik. Auf diese Weise entwickelt sich im Rahmen der EU eine teils lose organisierte, teils fest strukturierte Gemeinschaft *sui generis*.³¹

Fazit

Der Weg zu einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik war nicht nur lang und mühsam, sondern auch äußerst kompliziert und von Rückschlägen begleitet. Gleichzeitig sind die steten Anläufe und Versuche nicht zu übersehen, mit denen die Regierungen der EG/EU-Staaten auch im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ein ähnlich hohes Niveau wie in der Wirtschaftspolitik zu erreichen suchen. Aber auch die jüngsten Auseinandersetzungen um den Entwurf einer Verfassung der Europäischen Union illustrieren, wie gegenwärtig die Kontroversen bezüglich des Konsensprinzips bei Entscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik sind. Aufgrund des Einspruchs von Großbritannien und anderen Mitgliedstaaten soll dieses, die Handlungsfähigkeit der GASP beeinträchtigende Prinzip in der Verfassung der EU festgeschrieben werden.³² Einige Länder der EU wie Großbritannien oder Frankreich haben eine besonders lange Geschichte als unabhängige souveräne Staaten. Keiner der großen, seit langem etablierten Nationalstaaten ist bereit, sich in wesentlichen Lebensfragen einer höheren Entscheidungsgewalt als derjenigen der eigenen nationalen Instanzen zu unterwerfen.³³ Daraus kann man den ernüchternden Schluss ziehen, dass das Wechselspiel von Erfolgen und Rückschlägen, von Fortschritten in der Integration und Phasen der Stagnation nicht nur weiter wirken wird, sondern schon jetzt als ein immerwährender Prozess in Europas Politik zu erkennen ist.

³⁰ Vgl. Hermann Lübke, Abschied vom Superstaat. Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben, Berlin 1994, S. 147.

³¹ Vgl. Siegfried Schwarz, Das Schicksal des Nationalstaats; in: Internationale Politik, Berlin, Heft 10/2000, S. 33; ders., Von nationaler zu europäischer Identität; in: Welt-Trends, Berlin, Nr. 15 (Sommer 1997), S. 58; Ingeborg Tömmel/Chryssoula Kambas/Patricia Bauer (Hrsg.), Die EU – eine politische Gemeinschaft im Werden, Opladen 2002, S. 9ff.

³² Vgl. Thomas Risse, Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Außenpolitik? Der Verfassungsvertragsentwurf und die europäische Außen- und Sicherheitspolitik; in: integration, Bonn, Heft 4/2003, S. 567.

³³ Vgl. Douglas V. Verney, Modelle für ein föderales Europa; in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bonn, Heft 5/2001, S. 565.