

Helene Sjursen:

Towards a post-national foreign and security policy?

ARENA Working Paper 12/2004, ARENA Centre for European Studies, University Oslo

Im Rahmen der Bemühungen der EU um eine gemeinsame Verfassung und den damit verbundenen Fragen nach einer gemeinsamen Vertretung nach außen sowie einer gemeinsamen Linie in sicherheitspolitischen Belangen stellt sich für Europa immer dringender die Frage, wie weit in diesem Bereich kooperiert werden soll, muss und darf. Vor allem die Geschehnisse des 11. September 2001 rückten die Aufmerksamkeit wieder auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und warfen die Frage auf, wie weit die EU für eventuelle terroristische und andere Bedrohungen gerüstet ist. Außerdem gibt es breite Diskussionen darüber, ob der klassische Nationalstaat die globalen Bedrohungen unserer Zeit noch bewältigen kann.

Helene Sjursen thematisiert in diesem Aufsatz die sich verändernde außen- und sicherheitspolitische Struktur Europas und beschäftigt sich mit eben dieser Frage nach der Rolle der Nationalstaaten. Sie verwendet hierfür drei Hypothesen, mit denen sie veranschaulicht, wie die GASP in Zukunft interpretiert werden kann: als „problemlösende Instanz“, „Wertegemeinschaft“ oder „postnationale Union, basierend auf dem Gesetz“.

Wenn man die EU als problemlösende Instanz betrachtet, so geht dieser Ansatz von einer eher rational orientierten Sichtweise aus. Der klassische Nationalstaat hat zwar ausgedient, die nationalen Regierungen sind aber dennoch bestrebt, so viel Einfluss als möglich in ihrem Wirkungsbereich zu belassen und nur notwendig erscheinende Bereiche der Politik an „Brüssel“ abzugeben. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass gerade in so sensiblen Bereichen wie der Außen- und Sicherheitspolitik das nationale Vetorecht von allen Mitgliedsstaaten eingefordert wird; supranationale Organisationen wie das Europaparlament, die Kommission oder der Rat haben dabei keinen oder nur beschränkten Einfluss, so Sjursen.

Daraus folgend leitet sie die Frage ab, inwieweit eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in der EU legitim wäre und worauf Initiativen im Bereich der internationalen Beziehungen basieren sollten. Grundsätzlich seien Akteure Nutzenmaximierer. Deshalb bevorzugen Staaten auch intergouvernementale institutionelle Vereinbarungen, da diese so auf gleicher Ebene verhandeln können und sich keinen übergeordneten Zwängen beugen müssen. Trotzdem müssen sich Staaten gegenseitig arrangieren, und dabei zählt meist der Wille des stärksten Akteurs. Aus all den verschiedenen Ansätzen, die Sjursen in ihrer ersten Hypothese zur EU als problemlösende Instanz präsentiert, zieht sie den Schluss, dass Nationalstaaten in diesem anarchistischen internationalen Geflecht keine andere Möglichkeit haben als „machthungrig“ zu handeln. Tut dies ein Staat nicht, so gilt er als nicht stark genug, und dies hat vor allem innenpolitische Auswirkungen, da auch die demokratische Legitimität im Rahmen der GASP nur über die gewählten nationalen Vertreter möglich ist. Die direkt demokratisch legitimierte europäische Instanz hingegen, das Europäische Parlament, hat nur geringen Einfluss auf die Policymaking-Prozesse im Rahmen der GASP. Dennoch verändert die GASP nationale Außenpolitiken und bewegt Regierungen zum Umdenken in sicherheitspolitischen Fragen. Dieser Prozess basiert auf Verhandlungen und Kompromissen und führt schließlich dazu, Kosten und Nutzen unter den Teilnehmern gerecht aufzuteilen.

Die erste Hypothese der EU als problemlösende Instanz kann aber nicht isoliert betrachtet werden. Sie sich nur auf Kosten und Nutzen einer Gemeinschaft zu konzentrieren, kann auf Dauer nicht funktionieren. Die beiden anderen Hypothesen, die der EU als Wertegemeinschaft und die der EU als postnationale Union, basierend auf dem Gesetz, vervollständigen deshalb das Konzept.

Die zweite Hypothese betrachtet die GASP vor allem als Möglichkeit, die Nachhaltigkeit der europäischen Identität zu sichern. Wenn man es schafft, in Europa ein Wir-Gefühl zu erzeugen, dann bestünde auch die Möglichkeit, die Sicherheitspolitik auf eine supranationale Ebene zu verlagern. Diese GASP würde sich dann klar von Politiken anderer

Gruppen und Staaten, beispielsweise den USA, unterscheiden. Es ginge darum „uns“ und „unseren“ speziellen Way of Life zu beschützen. Hierbei steht die Solidarität unter den Mitgliedsstaaten an oberster Stelle und mit ihr verbunden die Abgrenzung von „uns“ und den „anderen“.

Die dritte Hypothese diskutiert die Durchsetzung von Prinzipien sowohl auf EU- als auch auf internationaler Ebene im Lichte einer rationalen Union basierend auf dem Gesetz. Diese Hypothese zielt vor allem darauf ab, gemeinsame Probleme gemeinsam zu lösen. Im Mittelpunkt dieser Betrachtung steht die Frage nach der Fairness von Entscheidungsfindungsprozessen. Hier geht es weniger um Solidarität als um eine Vielzahl von Interessen und Sichtweisen. Dies setzt einen öffentlichen europäischen Diskussionsraum sowie eine rechtlich verankerte Unionsbürgerschaft voraus. Daraus ebenso wie aus der zweiten Hypothese der Werteorientierung der EU ergibt sich der Bedarf einer supranationalen Instanz, da gegenseitige (internationale) Steuerung nicht mehr ausreichend ist.

Im vorletzten Teil ihrer Arbeit geht Sjursen der Frage nach, ob die zuvor diskutierte werteorientierte und gesetzesorientierte Hypothese mit der GASP im Einklang steht, und wenn ja, wie weit. Natürlich gibt es Anzeichen einer Veränderung hin zu einer mehr werte- und gesetzesorientierten GASP, es gibt auch erste institutionelle Bemühungen und es ist zu beobachten, dass nationale Präferenzen weniger oft in den Vordergrund gerückt werden. Dennoch gibt es nur wenige Möglichkeiten für die EU, eine gemeinsame Außenpolitik zu gestalten. Eine solche Ausnahme würde die öffentliche Antwort Europas auf die Politik der USA im Krieg gegen den Irak darstellen. Doch auch in diesem Fall wurde keine gemeinsame Linie gefunden.

Abschließend befindet die Autorin, dass der Prozess der europäischen Integration nicht ausschließlich als Ergebnis von Verhandlungen gewertet werden kann, das die Macht der Akteure mit klaren Präferenzen widerspiegelt, und dass so genannte rationalistische Theorien von Kooperation auch Kommunikationsprozesse in Betracht ziehen sollten. Dieser Ansatz, so Sjursen, wird zunehmend populärer und bezieht sich auf die Theorie des kommunikativen Handelns von Jürgen Habermas.

Insgesamt ist der Artikel ein interessanter Beitrag zur Debatte um die Zukunft der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Die drei Hypothesen zeigen, worauf geachtet werden muss und unter welchen Voraussetzungen die GASP in Zukunft funktionieren könnte. Vor allem muss aber zuerst das Verständnis der Bürger Europas für solche Änderungen geschaffen und die Notwendigkeit erkannt werden, dass sich Sicherheit heute nur noch supranational organisieren lässt.

Günther W. Sablattnig