

Karin Kneissl

Überblick: Den politischen Kabinetten, so auch in der EU, mangelt es nicht nur an Inspiration, der Niedergang des diplomatischen Handwerks ist auch am am Einsatz leerer Satzhülsen und am Mangel an Bereitschaft zum Zuhören zu erkennen. Demgegenüber unerwartet im Aufwand ist die OPEC mit einem erstaunlichen Geschick, Lösungen für alle 24 Erdölproduzenten zu finden. Der Diwan steht für die Tradition der Konsensfindung als Tugend. Um effektiv zu arbeiten müsste die EU die richtigen Massnahmen konsequent umsetzen.

Keywords: Mehrheitsabstimmungen, Niedergang der Diplomatie, Politik im Patt, nicht-Regierungs-Verhandlungsformen, traditionelle Konsensprozesse, EU, OPEC, Diskussions-Kultur, Verhandlungskultur, decision-shaping, decision-taking, Konsens als Tugend, ständiger Dialog, langfristiges Denken.



<https://doi.org/10.33196/pm201903013901>

Konsens, Mehrheitsabstimmungen und Niedergang der Diplomatie

Ein Essay

Ein aktueller Vergleich zwischen der EU im Patt und der OPEC im Aufstieg

Analogien dienen der Gedanken-Akrobatik. Für die Praxis taugen sie wenig, da seriös betrachtet jede Analyse auf das Besondere des zu untersuchenden Falles eingehen sollte. Daher bitte ich den Leser um Nachsicht, dass ich es mir herausnehme, die Organisation der Erdöl exportierenden Länder OPEC und die Europäische Union im Sommer 2019 einer vergleichenden Betrachtung zu unterziehen.

Seinen Reiz hat ein solches Unterfangen, da es Gedankenexperimente erlaubt, die auch Verantwortungsträger inspirieren können. Ich denke hier u.a. an jene, welche die Entscheidungen vorbereiten, und nicht nur an die sogenannten Entscheider. Die englische Sprache kennt hierfür den trefflichen Unterschied zwischen den „decision-shapers“ und den „decision-takers“.

An Inspiration und Ideen mangelt es nicht nur in den Brüsseler Institutionen auf allen Ebenen. Dies gilt bedauerlicherweise für viele politische Kabinette. Satzkonstruktionen, die nichts mehr aussagen, aber dafür den kleinsten gemeinsamen Nenner bilden, werden in Form von oft gleichlautenden Gesprächsunterlagen vorgetragen. Souveräne Persönlichkeiten, die der freien Rede fähig sind, die Grundlegen der guten Manieren beherr-

schen, wie Aufmerksamkeit für das Gegenüber, sind selten geworden. Diese bedauerliche Entwicklung hat viel mit dem grundsätzlichen Niedergang des diplomatischen Handwerks und einer fehlgeleiteten Rekrutierung zu tun. Zu all diesen Fragen gäbe es viel zu kommentieren, was ich in einem Buch zum Thema tue.

Darf aber nun auf die grundsätzlichen Trends in der internationalen Organisation OPEC und der EU eingehen. Letztere ist ein Gebilde sui generis; viel mehr als eine internationale Organisation aber viel weniger als ein Staatenbund. Bekanntlich drehen sich um diese Frage, wohin sich die europäische Integration entwickeln soll, die politische und gesellschaftliche Debatten seit Jahrzehnten, eigentlich schon seit der historischen Rede von Winston Churchill an der ETH Zürich 1946. Der britische Staatsmann schuf den Begriff „eine Art Vereinigte Staaten von Europa“.

Die Rede bietet sich als Referenz für viele Interpretationen der europäischen Integration. Immer noch ungeklärt ist jedenfalls die finale Destination. Der Wunsch, vermehrt Kompetenzen von nationalen Behörden auf supranationale Institutionen zu übertragen, wie dies u.a. in der Landwirtschaft und im Wettbewerb der Fall sind, lässt unter den noch 28 EU Mitgliedsstaaten nach. Subsidiarität als Forderung zugunsten nationaler Entschei-

dungsebenen, wo sich diese anbieten, blieb im Wesentlichen ein Schlagwort nach dem Abschlussbericht der Timmermans Kommission zum Thema im Sommer 2018. Damit bleibt die Rechtsnatur der EU weiterhin eine voller Tücken, in der sich aber eines klar abzeichnet: das Machtzentrum ist spätestens mit dem Vertrag von Lissabon 2009 von den Außenministerien hin zu den Regierungschefs gewandert. Das Europäische Parlament fordert seine Zuständigkeiten ein, doch wird es immer wieder von vom Europäischen Rat, einem absolut zwischenstaatlich organisierten Gremium der Staats- und Regierungschefs, an den Rand gedrängt. Ergo: in vielem läuft es in der EU wie in jedem anderen zwischenstaatlich organisierten Forum.

»» Ein Kreis einflussreicher Personen bestimmt die Geschehnisse.

Damit darf ich mich der wichtigsten internationalen Organisation auf dem Rohstoffmarkt zuwenden.

Totgesagte leben länger – warum die OPEC immer noch eine Rolle spielt

Als im September 1960 in Bagdad fünf Erdölminister eine Organisation namens OPEC begründeten, war das internationale Interesse eher mäßig. Der Grund lag schlicht darin, dass die Erdölindustrie von der Förderung über den Transport bis hin zur Verarbeitung in den Händen einiger wichtiger westlicher Erdölkonzerne lag. Diese „Seven Sisters“ bildeten aufgrund ihrer Marktbeherrschung tatsächlich ein Kartell, dies trifft auf die OPEC, die heute rund 30 Prozent der Tagesproduktion über Quoten ihrer 14 Mitglieder bestimmt, hingegen nicht zu. Mit den Verstaatlichungen, die ab Ende der 1960er Jahre wichtige Produzenten, wie Libyen, den Irak und Saudi Arabien erfassten, änderte sich dies. Der Iran hatte bereits 1951/52 die Anglo-Iranian Konzessionen dem nationalen iranischen Erdölkonzern einverleibt.

Die Erdölkrisen von 1973 und 1979 machten die OPEC nolens volens zum internationalen Akteur im Rohstoffgeschäft. In Reaktion auf die geopolitischen Verwerfungen im Nahen Osten und angesichts des hohen Preisniveaus wuchs der Marktanteil der Erdölproduktion in der Nordsee und anderen Staaten, die als Non-OPEC bezeichnet werden. Als in den 1980er Jahren der vom Irak aus gestartete Angriff auf die eben gegründete Islamische Republik Iran zum desaströsen achtjährigen Golfkrieg wurde, waren sich viele Kenner der Materie einig: die OPEC würde demnächst implodieren. Doch die OPEC bestand weiter, konsolidierte sich, erreichte wieder Förderdisziplin ihrer Mitglieder, deren Zahl auch

länger wurde, während andere, die nicht mehr Netto Exporteure waren, ausschieden. Der alte Spruch „Totgesagte leben länger“ lässt sich regelmäßig auf die OPEC anwenden, denn allen Unkenrufen zum Trotz, so jüngst infolge des Aufstiegs der USA zum wichtigsten Produzenten von unkonventionellem Öl und Gas mittels „fracking“, nimmt die OPEC weiter entscheidende Aufgaben in der Gestaltung des globalen Erdölmarktes und der damit verbundenen Industrie wahr. Dies ist umso bemerkenswerter, als zugleich die Rivalitäten zwischen wichtigen Mitgliedern u.a. am Persischen Golf zunehmen.

Seit Jänner 2017 hat sich eine neue interessante Kooperation herausgebildet, nämlich jene zwischen der OPEC und dem wichtigsten Non-OPEC Förderland, der Russischen Föderation. Dies ist umso bemerkenswerter, als Moskau traditionell exzellente Beziehungen zu Teheran unterhält, so auch in der Energiewirtschaft nämlich bei der Errichtung von Atomkraftwerken und der Lagerung von Brennstäben. Riad hingegen wurde von der russischen Führung immer wieder der Förderung islamistischer Extremisten im Kaukasus und zuvor in Afghanistan bezichtigt.

Die beiden Erdölminister Khaled Al-Falih und Alexander Nowak konnten von Anbeginn an, eine exzellente persönliche Beziehung aufbauen, welche der Konvergenz der Interessen der beiden Erdölproduzenten zuträglich ist. Letztlich müssen die Interessen die Geschäftsgrundlage für eine solche strategische Kooperation bilden. Für beide Staaten, die jeweils zwischen zehn und 12 Millionen Fass pro Tag produzieren, bilden die Erdöleinnahmen ihre wesentlichen Staatseinnahmen. Der Erdölpreis schwankt seit 1999 von zehn US-Dollar pro Fass bis zu 150 USD im Sommer 2008. Allein 2014 verfiel der Preis binnen Monaten von einem Niveau über 115 USD auf unter 40 USD. Diese Volatilität belastet die Budgets aller.

OPEC und Non-OPEC zogen in der Vergangenheit bei starkem Preisverfall immer an einem Strang, nun hat sich aber ein nachhaltiges Format herausgebildet. OPEC+, also OPEC Plus, umfasst weitere zehn Non OPEC Staaten, darunter Mexiko und Kasachstan. Sieh gemeinsam bei Förderquoten abzustimmen und daran zu halten, das findet nun seit bald drei Jahren konsequent statt. Die Kritik an diesem bislang recht erfolgreichen Format läuft immer wieder auf Niedergang der OPEC hinaus. De facto deckt diese Gruppe von 24 Förderländern etwas über 50 Prozent des globalen Erdölmarktes, also eine Tagesproduktion von rund 50 Millionen Fass. Für Produzenten und Konsumenten hat sich eine gewisse Stabilisierung des Preisniveaus ergeben, was Planung der Investitionen und damit Versorgung der Nachfrage

ermöglicht. Zwar ist die OPEC seit dem Preisschock von 1973, als die arabischen Mitglieder infolge des Oktoberkriegs und der US-Allianz mit Israel den Export in bestimmte Länder stoppten, zum Feindbild schlechthin geworden. Doch in diesen 45 Jahren hat sich allerhand in der Energieversorgung verändert. Bloß die Mobilität fußt immer noch auf Verbrennungsmotoren und damit auf Erdöl. Die OPEC erfüllt ihre Rolle in der Stabilisierung des Marktes und einer sicheren Versorgung.

„Big oil-big money“ ist eine sehr saloppe Formulierung, die aber eines aufzeigt: es geht hier um sehr viel Geld, nicht nur an Einnahmen, sondern ebenso im Investitionsbereich. Sinkt der Erdölpreis unter ein bestimmtes kommerzielles Niveau, rechnen sich Förderprojekte nicht. Wir sprechen zudem von den jeweiligen geopolitischen Risikoprämien, die in die Preisbildung einfließen. Seit Mitte der 1990er Jahre ist der Rohstoffmarkt ein wesentlicher Teil im internationalen Finanzgeschäft, denn Termingeschäfte und das damit einhergehende Hedging spielen von der Luftfahrt bis zur Veranlagung privater oder institutioneller Investoren eine wesentliche Rolle. Dies gilt es zu bedenken, wenn man von der Agenda der OPEC spricht. Wie lässt sich nun bei einer solchen Materie richtig entscheiden? Konsens oder doch Mehrheitsabstimmung?

Der Konsens als orientalische Tugend

Der Diwan, ursprünglich Tagungsgremium des osmanischen Sultans, wurde in der deutschen Sprache als Sofa übernommen. Denn der Herrscher entschied im Gegensatz zu seinen absolutistisch regierenden Amtskollegen östlich und westlich vom Bosphorus im kollektiven Beratungsforum.

» Es wurde so lange beratschlagt, bis ein Konsens erreicht war.

Diese Praxis ist tief in der orientalischen Tradition – auch jenseits der islamischen Gesellschaften – verankert. Betritt man das Vorzimmer eines Notabeln, ob Bürgermeister, Familienoberhaupt etc. fällt gleich die hohe Zahl an Sitzgelegenheiten auf. Das gilt übrigens für jedes Wohnzimmer von Bosnien bis in den Iran hinein. Es wird unter Beteiligung aller Betroffenen diskutiert, gehandelt und verhandelt, ob im Familienrat oder in einer Dorfgemeinschaft. Dies erfolgt solange, bis jeder zu Wort gekommen ist und mit einem Ergebnis, das alle das Gesicht wahren lässt.

» Das Prinzip der Mehrheitsabstimmung, die 51 versus 49 sein kann, ist den orientalischen Kulturen fremd.

Das Prinzip „The winner takes it all“ mag im Mehrheitswahlrecht des Westminster Parlamentarismus gelten, aber bereits das kontinentaleuropäische Verhältniswahlrecht ermöglicht eine andere Parteienlandschaft als das „bipartisan“ der USA. Es mag kurios anmuten, aber der libysche Revolutionsführer und Langzeitherrscher Muammar Al-Gaddafi befasste sich in seinem kleinen grünen Buch, das jener Revolutionsfibel von Mao Tse-Tung nachempfunden war, mit dieser Frage der Entscheidungsmechanismen. Denkt man an gesellschaftspolitische Pattsituationen nach dem knapp entschiedenen Brexit Referendum oder bestimmte Wahlergebnisse, ob in den USA oder in Österreich 2016, dann zeitigen derart knappe Ergebnisse Lagern, die sich unversöhnlich gegenüber stehen können.

Über die Effektivität von Konsensentscheidungen lässt sich trefflich streiten. Die verwässerten Inhalte langwieriger Dokumente der UN-Organisationen zeigen dies ebenso wie auch die immer flachere Sprache auf EU-Ebene. Ob das Prinzip der Einstimmigkeit in der EU, so in den außenpolitischen Räten, noch lange aufrecht zu erhalten ist, wird eine der vielen Kontroversen zwischen den Mitgliedstaaten und der kommenden Kommission sein. Doch eines zeigt sich immer mehr: das eigentliche Problem besteht vielmehr darin, dass die wesentlichen Entscheidungen ohne Einbeziehung aller Mitglieder getroffen werden. Das Europa der „géométrie variable“, wie es in Frankreich unter Europa Ministerin Elisabeth Guigou bereits Anfang der 1990er Jahre als Denkmodell entwickelt wurde, birgt das Risiko der unterschiedlichen Klassen. Damit wiederum will sich niemand abfinden.

Die Dauerkrise der europäischen Institutionen

Im Sommer 2019 zeigt sich neben Brexit und Stillstand in wichtigen außenpolitischen Fragen, wie der europäischen Perspektive für Südosteuropa, neuerlich die Baustelle der Entscheidungsmechanismen.

» Die Europawahlen vom 26. Mai brachten erstmals seit Jahrzehnten eine Trendwende stärkerer Wählerbeteiligung.

Entgegen dem vereinbarten Prinzip der Spitzenkandidaten fußt nun die Vergabe der wesentlichen Positionen in der Kommission, im Rat und Parlament auf bilateralen Abmachungen zwischen den wichtigen Hauptstädten. So mancher Wähler fühlt sich gefoppt und der Begriff vom „betreuten Wählen“ spiegelt die Ironie wider. Tatsache ist, der intergouvernementale Charakter der europäischen Integration dominiert.

Und dies wird in Zukunft eher zunehmen als abnehmen. Frei nach der Novelle „Die Farm der Tiere“ von George Orwell sind eben einige Tiere gleicher als andere, sprich die Hierarchie und alte historische Konstanten auf dem europäischen Kontinent gelten weiter. Das Format der sogenannten E3 – London, Paris und Berlin – hat das Sagen bei wesentlichen Beschlüssen. Dieses Gremium verfügt über keine rechtliche Basis, sondern ergab sich aus den EU-Iran Verhandlungen. E3 zeigt die Fortdauer der klassischen Mächtebalance, die wohl auch ein Ausscheiden Großbritanniens aus der EU überdauern würde. Denn im kurzen Wege der Telefonate und Treffen im kleinen Rahmen, lässt sich vieles leichter organisieren als im großen Ratsrahmen. Hierbei kommt immer wieder durch, dass Entscheidungen mit 28 Teilnehmern eine Quadratur des Kreises bilden.

Die Macht liegt bei den Staats- und Regierungschefs, die wiederum ihre Entscheidungen im direkten Wege ohne Einbindung der Außenministerien und der Delegationen erledigen; dann eher noch über ihre Parteibüros und die jeweiligen internationalen Parteigremien. Versachlichung und Transparenz bleiben auf der Strecke. Diese Malaise wird sich bei den laufenden Verhandlungen zum Abschluss eines mehrjährigen Finanzrahmens eventuell noch verstärken und so manchen Kuhhandel verursachen. Interessanterweise gelingt es den OPEC Mitgliedern in einer hochbrisanten Materie – „big oil big money“ – und allen kriegerischen Gefahren zum Trotz derzeit, um vieles effektiver zu agieren als den EU Mitgliedern und den europäischen Institutionen. Dies gründet sich u.a. auf der Tatsache, dass die OPEC Gremien kleiner sind und die handelnden Personen ihr Handwerk verstehen. Sie verfügen über Erfahrung in ihrem technischen Bereich und können zugleich international auftreten und handeln.

Aus Diplomatie wurde public relations

Die Außenpolitik auf europäischer Ebene ist hingegen ins Hintertreffen geraten. Anstelle diskreter Verhandlung tritt die veröffentlichte Seite der Besuchsdiplomatie immer mehr in den Vordergrund. Fotos von 20 Minuten Zusammentreffen am Rande von Großereignissen füllen zwar die jeweilige Statistik für das Jahrbuch, doch inhaltlich geht bei solchen Blitzbesuchen wenig voran. Viel mehr Stellenwert für handwerkliches diplomatisches Arbeiten findet sich außerhalb der EU.

Mit dem Verfall der Diplomatie zugunsten von PR-Aktionen hat sich auch der innere Entscheidungsprozess in der EU verschlechtert. Diese bedauerliche Entwicklung wird uns in vielen multilateralen Foren noch auf den Kopf

fallen, da die Tendenz nur mehr unilateral aufzutreten ob über Presse Aussendungen oder soziale Netzwerke, den Dialog schlichtweg untergräbt. Das mag ein sehr düsteres Bild des aktuellen Zustands der diplomatischen Arbeit sein, doch er hat sich in den letzten drei Jahrzehnten zunehmend entwickelt. Egal mit welchem Entscheidungsmechanismus gearbeitet wird, solange die Illusion der vermeintlichen Vertrautheit auf EU Ebene hält, die anstelle von realistischer Interessenspolitik das Duzen und die Umarmung hochhält, wird so manche Reform nur Flickwerk bleiben.

Die Grundlagen diplomatischen Arbeitens im Sinne von Informieren mit Mehrwert und Einblick, klugem Verhandeln und persönlichem Vertreten, was wiederum Persönlichkeiten mit Geist und Rückgrat erfordert – all das wäre ein Anfang, um einen Anfang aus dem Patt zu unternehmen.

Conclusio: Ständiger Dialog und langfristiges Denken

Über die letzten Jahre hinweg ist der OPEC+ gelungen, fast 24 Erdölproduzenten auf einen gemeinsamen Kurs zu bringen. Die diplomatischen Fähigkeiten aller, insbesondere auch des Sekretariats der Organisation, sind gefordert. Der Generalsekretär muss viele Bälle zeitgleich in der Luft halten, denn auf jede Mimik und Geste reagieren die Märkte – manchmal geradezu hysterisch. In der EU hat man genau jene Kunst verlernt, die Vertrauen schafft: mit allen in stetem Dialog zu stehen und langfristig zu arbeiten. Krämerseelen dominieren Brüssel, geopolitisches Denken findet in der OPEC aber viel zu selten in der EU statt. Um effektiv zu arbeiten, bedarf es oft nur einfacher Maßnahmen, aber diese müssen konsequent und glaubwürdig umgesetzt werden. Derzeit gelingt dies der OPEC um vieles effektiver als den EU-Institutionen. Analogien dürfen nicht in extremis geführt werden, aber als Gedankenspiel dürfen sie gerne ein wenig provozieren.



Kontakt

Karin Kneissl war vom Dezember 2017 bis Juni 2019 Außenministerin der Republik Österreich, sie ist Buchautorin und Analystin und war 1990–98 im diplomatischen Dienst. Studium der Rechtswissenschaften und Orientalistik in Wien 1983–87, Stipendiatin an der Hebräischen Universität Jerusalem, GU in Washington D.C und Absolventin der ENA in Paris, wohnhaft in Seibersdorf.

📧 Journal: Alle bisherigen Ausgaben und Einzelartikel der pm finden Sie online unter <https://elibrary.verlagoesterreich.at/journal/pm>