

Offenheit und
Interaktion einer
berechenbaren Einheit

Europa als internationaler Akteur

Marianne Kneuer

Seit dem Ende des Kalten Krieges befindet sich das internationale System in einem Transformationsprozess. Alle Akteure auf der Weltbühne müssen ihre Rolle neu definieren und ihre Instrumente darauf abstimmen. Bis in die Aktualität hinein ist zu beobachten, dass dieser Prozess der Rollendefinition, der Suche nach generellen Konzepten und der konkreten Umsetzung noch nicht abgeschlossen ist. Der durch die Verflüssigung, ja teils Verdampfung der starren Blockverhältnisse seit 1989 hervorgerufene Fließzustand dauert immer noch an; das gilt für die einzelnen Akteure selbst – ob USA, Russland, China, die „Dritte Welt“ oder die Europäische Union –, das gilt aber auch in Bezug auf die Beziehungen der einzelnen Akteure zueinander.

Für die Europäische Union ist diese Situation allerdings in dreifacher Weise besonders schwierig: Zum einen weil eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) seit dem Vertrag von Maastricht verankert ist und damit erst die Instrumente für ein gemeinsames Außenhandeln geschaffen wurden. Das heißt Außenpolitik ist für die EU noch ein sehr junges Feld, wenn es freilich bereits seit den siebziger Jahren Ansätze zur außenpolitischen Koordination gab (wie die EPZ – Europäische Politische Zusammenarbeit) oder Aktivitäten des Außenhandelns (wie Lomé). Zum anderen ist das Finden einer politischen Rolle und das politische Agieren für die EU – wie auch für ihre Partner – etwas „Neues“, schließlich war die Europäische Gemeinschaft

als Wirtschaftsgemeinschaft gegründet worden – so hatten sowohl die Sechs, Neun beziehungsweise Zwölf sich selbst empfunden und sie wurden auch vom Rest der Welt so gesehen. Drittens verlangte der bruske Wandel des weltpolitischen Koordinatensystems, der mit einer ungeheuren Dynamik von Ereignissen und (Neu)Konstellationen einherging, rasches Reagieren und Handeln, was einer supranational organisierten Einheit schwerer fällt im Vergleich zu einer präsidentiell regierten Nation wie den Vereinigten Staaten, einmal ganz abgesehen von dem ohnehin vorhandenen Konsensproblem der Gemeinschaft.

Die hier zu Grunde liegende These lautet: Das Verhalten der EU in der Zeit nach dem Kalten Krieg wird mit entscheiden über die Zukunft der europäischen Integration. Oder anders gesagt: Die europäische Integration wird nur eine Zukunft haben, wenn sich die EU als internationaler Akteur beweist und bewährt.

Die EU steht deswegen zwei Herausforderungen gegenüber: einer externen und einer internen. Die externe Herausforderung kann man einfach mit der Formel „Suche einer neuen Rolle im neuen Kräftefeld nach dem Kalten Krieg“ überschreiben – also Abstimmung nach außen hin mit den internationalen Partnern. Die interne Aufgabe der EU besteht in der Formulierung einer gemeinsamen Politik des Außenhandelns und der Einigung auf die Verfahren und Instrumente zur Umsetzung effektiver außen- und sicherheitspolitischer Maßnahmen – also eine

Abstimmung innerhalb der europäischen Mitgliedstaaten.

Suche nach der Rolle

Das Ende des Kalten Krieges änderte fundamental die Koordinaten der Weltpolitik und zwang die Europäische Gemeinschaft, sich dieser neuen Situation anzupassen. Die EG sah sich neuen Verantwortlichkeiten und Erwartungen gegenüber. Gefordert war von der EG nicht nur, ihre Position in der neuen multipolaren Ordnung zu bestimmen und einzunehmen. Es kamen auch zeitgleich neue Bedrohungen auf, die die Destabilisierung ganzer Regionen oder Großregionen im europäischen Bereich (Mittelosteuropa, Balkan) und im weiteren Nachbarbereich (UdSSR, Maghreb, Naher Osten) bedeuten konnten.

Der Start in eine neue außenpolitische Verantwortung misslang. Das Scheitern der EG/EU in Jugoslawien, das als Testfall für die gerade ins Leben gerufene Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik galt, ließen in Europa selbst Zweifel aufkommen und erschütterten international die Glaubwürdigkeit der EU. Weiterhin stellte sich bald heraus, dass die Transformation der mittelosteuropäischen Staaten eine weitaus größere Dimension hatte als etwa die Südeuropas; nicht nur wegen der Anzahl der Länder, sondern zum einen wegen des „Dilemmas der Gleichzeitigkeit“ (Claus Offe) von politischem, wirtschaftlichem und gesellschaftlichem Wandel, oft einhergehend mit den Nationalitätskonflikten, zum anderen wegen des deutlich prekäreren Sicherheitsproblems.

Die EG sah sich plötzlich in der Situation, Politiken gegenüber all diesen Regionen und Ländern definieren, Strategien entwickeln und nicht zuletzt auch handeln zu müssen. Der Golfkrieg und die Krise und Desintegration in Jugoslawien zeigten die Dringlichkeit für Europa, eine neue und einflussreichere Rolle

als internationaler Akteur zu übernehmen zu müssen, vor allem auf der politischen Ebene.

Die EU war und ist zwar ein wirtschaftlicher Riese, aber ein politischer Zwerg. Die herausragende Stellung als der Welt größte Wirtschafts- und Handelsmacht ging nicht einher mit einer auch nur annähernd ebenbürtigen politischen Rolle. Es war daher klar, dass die EG, wollte sie ihren politischen Einfluss verstärken, die Wirtschafts- und Währungsunion mit einer politischen Union flankieren musste. Obwohl die EG/EU zum Beispiel mehr als die Hälfte der internationalen Entwicklungshilfe bezahlt, den weltweit größten Beitrag zu den Vereinten Nationen und ihren Organisationen leistet, der größte Kreditgeber und Unterstützer der ost- und mittelosteuropäischen Länder ist – die Liste ließe sich fortsetzen –, spielt die EU nicht die politische Rolle, die ihr aufgrund dieser wirtschaftlichen Beiträge und ihres wirtschaftlichen Gewichtes zukommt. Nun hängt diese politische Schwäche auch zusammen mit der militärischen, so wie sich die Stärke der USA über ihre militärische Supermachtstellung definiert. Diese Schwäche bereitet den USA Sorgen, nicht nur wegen des *burden sharings*, sondern wegen der zunehmenden technologischen Kluft. Die EU-Länder sind zum Beispiel weder in der Lage, Truppen über mittlere geschweige denn größere Distanzen zu transportieren per Luft oder See, noch verfügen sie über Allwetteraufklärung beziehungsweise -kampfflugzeuge.

Gleichzeitig wurde klar, dass die wachsende Verantwortung der EU und die Definition ihrer neuen Rolle aufs Engste verbunden war und ist mit der (Re)Definition der transatlantischen Beziehungen mit den USA. Die Beziehungen zwischen der EU und den USA sind ein Thema für sich (siehe dazu auch *Die Politische Meinung* Heft Nr. 380) und der

zentrale Dreh- und Angelpunkt einer künftigen Weltordnung. Daher hier einige Bemerkungen. Die Einschätzungen der Beziehungen variieren in den letzten Jahren sehr stark: Von der eher dramatischen Darstellung Howard Rosens (Minority Staff Directors im Joint Economic Committee des U. S. Congress), die er auf einem Symposium im Dezember 2000 äußerte, die EU und die USA steuerten auf eine „major confrontation“ zu, bis hin zu den moderaten Tönen in *Foreign Affairs* (Mai/Juni 2001), wo von der „False Crisis over the Atlantic“ (J. Blinken) gesprochen und als herausragendstes Kennzeichen der Beziehungen Kontinuität und nicht Wandel konstatiert wird (William Wallace). Die Beziehungen seien gut, besser als man denke, überhaupt normal und auf einer stabilen Wertegemeinschaft aufgebaut, das Bild der Tiefs und Hochs in Zweierbeziehungen wird benutzt oder auf die eigentliche Nähe der transatlantischen Partner hingewiesen – „Europa has more in common with California than Texas“ (Dominique Moïsi).

In vielerlei Hinsicht ganz richtige Feststellungen. Nichtsdestotrotz sind jedoch die Punkte des Dissenses einfach durch die Häufung nicht beiseite zu wischen: inzwischen Jahre währende Handelskonflikte wegen der Begünstigungen der EU beim Bananenimport und wegen der Importauflagen für US-amerikanisches hormonbehandeltes Rindfleisch; die ebenfalls bereits längerwährende Nichteinigung in Bezug auf den Internationalen Strafgerichtshof, Spannungen bereits während der Clinton-Administration wegen der Pläne des Nationalen Verteidigungssystem (NMD beziehungsweise MD); die harsche Reaktion der USA auf die Pläne der EU zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI), dort vor allem auf die Entscheidung, eine schnelle Eingreiftruppe zu schaffen mit einer Stärke von 60 000 Soldaten; die atmosphärischen Störungen,

als Präsident George W. Bush ankündigte, das Kyoto-Protokoll zur Reduzierung des Kohlendioxid-Ausstoßes nicht unterzeichnen zu wollen; der dann erfolgende Ausschluss der USA aus verschiedenen Gremien der Vereinten Nationen, das Unverständnis und die Kritik, als die Europäische Kommission die Fusion zwischen General Electrics und Honeywell untersagte, und schließlich der sich zuspitzende Gegensatz während des Klimaschutzgipfels in Bonn im Juli dieses Jahres, bei dem es um die Aushandlung des Kyoto-Protokolles ging.

Die Frage ist, wie man diese Dissonanzen bewerten will. Ein Hauptproblem ist sicher, dass es auf beiden Seiten des Atlantiks zu (oft in sich recht widersprüchlichen) Fehlperceptionen und Missverständnissen kommt hinsichtlich der Interessen und Strategien der jeweils anderen Seite. „Die Europäer geißelten einen vermeintlichen amerikanischen Isolationismus, den sie ab Beginn der Ära Clinton auszumachen glaubten, beklagten aber gleichzeitig einen neuen ‚Unilateralismus‘ Washingtons – die Tendenz zu einer am Eigeninteresse orientierten und die europäischen Partner vor vollendete Tatsachen stellenden Außenpolitik“ (Reinhard Maier-Walser). Auf der anderen Seite fordern die USA insbesondere seit Beginn der neunziger Jahre von der EG/EU ein, dass sie mehr Verantwortung und mehr Führung sowie größere Lasten übernehmen (Stichwort: *burden sharing*); in dem Moment aber, da die EU dazu ansetzt, Initiative zu zeigen, wird dies wiederum vom Partner jenseits des Atlantiks mit großem Argwohn bedacht oder überhaupt kritisiert (siehe schnelle Eingreiftruppe). Was Klaus Becher Mitte der neunziger Jahre formulierte, dass nämlich die Redefinition der transatlantischen Beziehungen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes wahrscheinlich das einzige Thema ist, bei dem auf beiden Seiten des Atlantiks die am meisten Schaden an-

richtenden Fehler gemacht werden können, ist daher heute noch richtig.

Gemeinsames Außenhandeln

Dieselben Ereignisse, die die EU dazu brachten, ihre Rolle auf der internationalen Bühne geltend zu machen, drängten sie, eine gemeinsame Außenpolitik zu schaffen, die es ermöglichen sollte, gemeinsame Entscheidungen zu treffen und „mit einer Stimme zu sprechen“. Der Vertrag von Maastricht, der im November 1993 in Kraft trat, war die Geburtsstunde der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik als dritte und intergouvernementale Säule der EU. Diese Säule unterscheidet sich erheblich von der ersten vergemeinschafteten Säule, wo die Europäische Kommission Gesetze initiiert, das Europäische Parlament (EP) in der Mehrzahl der Fälle zusammen mit dem Rat entscheidet und der EuGH neben dem Parlament Kontrollfunktionen hat. Bei der GASP sind die maßgeblichen Akteure, Entscheidungsverfahren und Instrumente andere. Der Einfluss der Europäischen Kommission, des EP und des EuGH sind limitiert, die Hauptakteure sind der Europäische Rat – also die Staats- und Regierungschefs – beziehungsweise der Rat der Außenminister. Entschieden wird bei der GASP – im Gegensatz zur ersten Säule – mit Einstimmigkeit, die Instrumente sind gemeinsame Entscheidungen, Aktionen und Positionen. Nachdem beim ersten Anwendungsfall aber – der Jugoslawien-Krise – die EU wenig erfolgreich, nämlich zu langsam und ineffektiv, agierte und die Krise die Schwäche der unkoordinierten Reaktionen der Mitgliedstaaten zeigte, erschien es notwendig, insbesondere die Entscheidungsverfahren und die externe Repräsentation zu verbessern. Im Amsterdamer Vertrag wurde dann die konstruktive Enthaltung eingeführt, mit der die Entscheidungen schneller und weniger kompliziert werden sollten. Zudem wurden Mehrheitsentschei-

dungen in bestimmten Fällen möglich. Schließlich legte der Amsterdamer Vertrag das Fundament für die Integration der WEU in die EU; die Petersberger Aufgaben (humanitäre, friedenserhaltende und friedensschaffende Missionen, Kampfeinsätze bei Krisenbewältigung) wurden in den EU-Vertrag aufgenommen (Artikel 17, Abs. 1, 2).

Die zentralen Schwierigkeiten aber blieben: *Erstens* zu einstimmigen Entscheidungen zu kommen und – dies ist vor allem wichtig – konsistent zu bleiben bei ihrer Implementierung. *Zweitens* hat sich nichts an der Heterogenität der EU als Akteur geändert. Es ist den Partnern der EU nicht zu verdenken, dass sie verwirrt sind, wenn bei Fragen der Außenhandelspolitik oder der Entwicklungszusammenarbeit ihr Hauptgesprächspartner die Kommission ist und bei außenpolitischen Fragen die Akteure und Instrumente wieder ganz andere sind. Die externen Aktivitäten der EU sind hybride strukturiert oder anders gesagt: Die EU ist ein Akteur mit fragmentiertem Profil (Gisela Müller-Brandeck-Bocquet). Dies zieht doppelte, gesplittete oder unklare Kompetenzen nach sich, weswegen die EU auch oft als heterogener oder gar widersprüchlicher Akteur erscheint.

Die allseits bekannte Anekdote über Henry Kissinger, der beklagt, er wisse nicht, wen er anrufen sollte, wenn er Europa sprechen wollte, ist heute nur geringfügig weniger wahr als damals. Zwar wurde mit dem Hohen Vertreter der GASP eine Position geschaffen, mit der die internationale Repräsentation der EU verbessert werden sollte; und mit dem ehemaligen NATO-Generalsekretär Javier Solana wurde eine profilierte und international – gerade auch in den USA – anerkannte Persönlichkeit erstmals eingesetzt. Aber ironischerweise stellte sich – auch nach der Neuaufteilung der Portfolios in der Kommission, die Romano Prodi vorgenommen hat – heraus, dass

mit Mr. GASP nun eine Person mehr auf der Bühne steht: Neben Christopher Patten als zuständigem Kommissar für Außenbeziehungen, Pascal Lamy, dem Kommissar für Handel, Romano Prodi selbst als Präsident der Kommission sowie schließlich der jeweilige halbjährlich wechselnde Ratspräsident. Des Weiteren Günter Verheugen (Osterweiterung) und Poul Nielson (Entwicklung). Insbesondere aber die Konstellation Solana/Patten hat sich als äußerst schwierig herausgestellt, erstens, weil die Kompetenzen nicht deutlich genug abgegrenzt sind zwischen den beiden Positionen, und zweitens, weil nach außen hin wahrnehmbare Spannungen zwischen beiden gibt. Kurz und gut: Henry Kissinger hat bis heute Grund sich zu beklagen. Die Verwirrung beziehungsweise Unklarheit über die heterogenen oder fragmentierten Akteursprofile ist es auch, die man zu hören bekommt, ob im State Department, im Foreign Relations Committee des Senates oder von den Senatoren selbst.

Was ist verbessert worden?

Die Herausforderungen, die sich für die EU ergeben durch die sich insbesondere seit 1989/1990 beschleunigende politische und wirtschaftliche Interdependenz, sind genannt und ebenso die weiterbestehenden Defizite uneinheitlicher Entscheidungen, ineffektiver Abläufe und inkonsistenter Umsetzung sowie die Heterogenität der Akteure, Regeln und Instrumente. Was aber hat die EU seit den neunziger Jahren getan, um ihr Außenhandeln effektiver zu gestalten? Hier sind einige Punkte zu nennen:

Erstens: Zunächst brachten die Modifikationen und Neuerungen des Amsterdamer Vertrages tatsächliche Fortschritte für die GASP. Grundsätzlich wurde es möglich gemacht, Entscheidungen schneller zu treffen als vorher. Dennoch waren weitere Schritte im Vertrag von Nizza nötig. Erreicht wurde, dass in der dritten Säule

in Zukunft auch die verstärkte Zusammenarbeit angewendet werden kann (Artikel 27a), allerdings nur bei der Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder bei der Umsetzung eines gemeinsamen Standpunktes (Artikel 27b) und nicht bei Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen (ebd.). Weiterhin wird mit dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) künftig endlich eine Einheit vorhanden sein, die die internationale Politik analysiert, Leitlinien und Empfehlungen formulieren kann, zugleich aber auch die Durchführung der Politiken überwacht und koordiniert. Wie dieses neu zu schaffende Komitee dann harmonisiert und zusammenarbeitet mit der Strategieplanungs- und Frühwarn Einheit, mit dem Hohen Vertreter und so weiter, wird sich dann herausstellen. Leider ist in Nizza auch einiges nicht gelungen: So hatte das EP zum Beispiel mehr Mitspracherechte (Mitentscheidungsverfahren) für sich und mehr Kontrollmöglichkeiten für den EuGH gefordert. Auch konnte nicht die Mehrheitentscheidung in der Handelspolitik durchgesetzt werden. Insgesamt ist Nizza daher hinsichtlich der GASP kein großer Wurf. Es bleibt das intergouvernementale Prinzip dominant, was zwar bei der gesamten Tendenz der Aushandlung und des Ergebnisses der Regierungskonferenz und des Nizza-Vertrages nicht überrascht, deswegen aber nicht weniger enttäuscht. Die eigentlichen Fortschritte haben außerhalb der Regierungskonferenz stattgefunden: So die Einigung auf die Europäische Verteidigungs- und Sicherheitsidentität (ESVI) auf den Gipfeln in Köln und Helsinki 1999. Der Aufbau der entsprechenden Organe wurde beschlossen (Sicherheitspolitischer Ausschuss, Militärausschuss, Militärstab), noch wichtiger aber war der Entschluss, die EU in die Lage zu versetzen, bis 2003 eine schnelle Eingreiftruppe von 60 000 Soldaten in ein Krisengebiet zu entsenden und dort ein Jahr lang

vor Ort einsetzen zu können. Dies soll den Europäern ermöglichen, eigene Operationen durchzuführen, etwa in Krisen oder Konflikten, in die die USA selbst nicht eingreifen wollen. Es soll keine eigene Militärorganisation aufgebaut werden, keine NATO-Funktionen dupliziert werden und auch keine Abkoppelung von der NATO geschehen. Dennoch gab und gibt es auch hier Missverständnisse und Misskommunikationen.

Zweitens: Die EU hat ihr globales Gewicht beträchtlich gesteigert durch den Binnenmarkt (seit 1993), die Wirtschafts- und Währungsunion (seit 1990) und den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR, 1992 unterzeichnet). Auf die Frage: Hat die EU Macht?, antwortet Hanns W. Maull daher mit: Ja, doch eine besondere Macht. Diese europäische Macht liege in der Strukturbildung, in dem Modellcharakter der EU und ihrer Ausstrahlung. *Soft power*, wie Joseph Nye es nennt. Mit struktureller Macht ist gemeint, dass zum Beispiel neunzig Prozent aller Regeln und Normen der EU für den Europäischen Wirtschaftsraum übernommen wurden. Auch in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen – siehe GATT – ist die EU ein gewichtiger Akteur. Und der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Lester Thurow geht davon aus, dass die Spielregeln der Welthandelsordnung künftig von der EU bestimmt werden. Des Weiteren nennt Maull als *soft power* der EU ihren Modellcharakter für innere wie äußere Konfliktbewältigung und für die Schaffung supranationaler Strukturen.

Drittens: Die EU ist nicht nur der größte Geldgeber, sondern auch der Hauptakteur im Transformationsprozess Mittelosteuropas. Die EU hat von Beginn an innovativ reagiert, etwa durch die Schaffung neuer Institutionen (wie die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung), Vertragsformen (Europaabkommen) oder Programme wie PHARE (für Mittelosteuropa) und TACIS

(für die GUS). Dabei hat sie sich zudem im Laufe der Jahre lernfähig gezeigt, indem sie 1998 die Programme neu ausrichtete, als Defizite offenbar wurden. So wurden aus den verschiedenen Formen der „Pre Accession Strategy“ ein einziges Rahmenwerk, die „Accession Partnerships“, bei der die Unterstützung der Transformationsländer neu strukturiert und auf zwei Schwerpunkte fokussiert wurde: Institutionenbildung und Investitionshilfen. Die Aufnahme der Bewerber stellt unbestritten die größte Herausforderung in der Geschichte der Gemeinschaft dar.

Viertens: Deutliches Profil hat die EU als internationaler Akteur bei der Vertretung europäischer Interessen und Werte zum Schutz kollektiver Güter (Menschenrechte: Internationaler Strafgerichtshof, Umweltschutz: Kyoto-Protokoll) gewonnen. Die Klimakonferenz in Bonn hat erneut gezeigt: Wenn die EU einig steht, wie eben im Falle des Klimaschutzes, dann sind auch ihr Gewicht und ihr Einfluss größer.

Fünftens: Eine interessante Komponente des EU-Außenhandelns, die nicht im Rampenlicht steht, deswegen aber nicht weniger beachtenswert ist, stellt der Ansatz interregionaler Kooperation dar. Da ist die Zusammenarbeit mit dem südamerikanischen Regionalzusammenschluss Mercosur, die in einer Freihandelszone münden soll; des Weiteren die Euro-Mediterrane Partnerschaft, die seit 1995 mit zwölf Mittelmeeranrainern besteht; in Asien gibt es seit den siebziger Jahren die institutionalisierten Beziehungen zwischen der EU und den ASEAN-Staaten sowie seit 1996 ASEM (Asia Europe Meeting) zwischen der EU und fünfundzwanzig Staats- und Regierungschefs aus Ostasien. Dieser Interregionalismus verkörpert einen neuen Ansatz, bei dem die EU mit supranationaler Kooperation die zunehmende Verflechtung und Komplexität der globalen Beziehungen politisch zu gestalten versucht. Dabei ist es ein

großer Vorteil, dass die EU bereits erfahren ist im supranationalen Politikmanagement und in supranationaler Zusammenarbeit – mehr als jeder andere Akteur.

Sechstens: Die EU hat ohne Zweifel im Laufe der neunziger Jahre ihrem Profil als bis dahin praktisch ausschließliche Wirtschafts- und Handelsmacht eine beträchtliche politische Dimension hinzugefügt. Die meisten der neuen Verträge und Abkommen sind charakterisiert durch das von der KSZE bekannte „Drei-Körbe-Prinzip“, das aus politischer und Sicherheitspartnerschaft, wirtschaftlicher und finanzieller Partnerschaft und sozialer und kultureller Partnerschaft besteht. Diese neue Strategie bedeutet nicht nur eine neue Qualität der Außenbeziehungen, sondern auch einen Vorteil in Bezug auf die komplizierte Vertragsstruktur der EU und das daraus folgende fragmentierte Profil: Die beiden Säulen der EU – Gemeinschaftspolitik und GASP – werden verknüpft, und auf diese Weise werden Widersprüchlichkeiten vermieden und das Agieren der EU in diesen Bereichen konsistenter. Die EU hat das „Drei-Körbe-Prinzip“ angewandt auf die Euro-Mediterrane Partnerschaft, das Partnerschaftsabkommen mit Russland, ASEM und ASEAN. Auch in dem letzten Lomé-Vertrag mit den AKP-Staaten (77 Entwicklungsländer in Afrika, der Karibik und dem Pazifik) wurde erstmals die politische Dimension eingeführt. Der San-José-Dialog (seit 1984) ist gar ein rein politischer, zu nennen ist zudem die Rio-Gruppe. Nicht zuletzt in Bezug auf die Transformationsländer Mitteleuropas ist es wichtig hervorzuheben, dass nicht nur die Entwicklung von Marktwirtschaften gefördert wird, sondern eben auch der politische Demokratisierungsprozess und die Herausbildung von Zivilgesellschaften. *Good governance* ist in den letzten Jahren Bestandteil bei bilateralen Vereinbarungen oder Initiativen geworden (siehe Südafrika).

Siebtens: Die EU hat nicht zuletzt durch diese Verstärkung der politischen Dimension in ihren Beziehungen in Asien, Afrika und Lateinamerika und den ehemaligen Ostblockstaaten ein klares Profil als – ziemlich erfolgreicher – Demokratieförderer erlangt. Dies bedeutet zum einen, dass die EU klar und unverrückbar für bestimmte Prinzipien steht – Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit –, die seit Maastricht im EU-Vertrag verankert sind (Artikel F), seit Amsterdam (Artikel 6) eine verbindlichere Rechtsqualität bekommen haben durch die Möglichkeit, bei Verletzung einen Mitgliedstaat zu sanktionieren (Artikel 7), und seit Nizza (Artikel 7 (1)) kann der Rat zur Vorbeugung solcher Verletzungen auch Empfehlungen an den Mitgliedstaat richten; hierzu muss er nicht einmal einstimmig beschließen, sondern mit Vier-Fünftel-Mehrheit. Zum anderen legte die EU mit den Kopenhagener Kriterien (beziehungsweise bereits mit dem Birkelbach-Report von 1962) eine Messlatte für die Staaten, die der Gemeinschaft beitreten wollen: Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Die EU geht sogar über die „Lehrbuchdefinition von Demokratie“ hinaus und erweitert die „kanonischen Requisiten“ von Robert Dahl um das Kriterium des Minderheitenschutzes. Freilich auf eine ganz andere Art als die USA hat sich die EU längst als „external democratizing force“ (Jacques Rupnik) profiliert. Während die USA als militärische Supermacht ihren Anspruch auf globale Demokratieförderung umsetzte, entwickelte die EG aufgrund ihres fehlenden militärischen Potenzials eher den Charakter einer transnationalen Zivilmacht mit einem ausdifferenzierten Anreizsystem organisatorischer und finanzieller Art.

Was muss noch verbessert werden?

Das heißt nicht, dass es nicht weitere und substanzielle Verbesserungen geben

muss, wenn die EU als internationaler Akteur nicht nur handeln, sondern die globale Weltordnung mitgestalten und beeinflussen will, wenn sie ernst genommen werden will. Was ist dazu nötig?

Ein Desiderat ersten Ranges für die EU ist eine *Identität*. „Der Gründungsmythos“ der sechs Kernländer der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist weiterhin zentral und sollte – daran erinnerte der luxemburgische Ministerpräsident, Jean-Claude Juncker, bei dem EU-Gipfel in Biarritz im letzten Jahr – auch nicht vergessen werden: aus den Erfahrungen des Krieges gemeinsam für friedliche und stabile Verhältnisse zu streben. Diese Erfolgsgeschichte der Gemeinschaft kann und sollte weitergetragen werden. Die Chancen, dass die Politik der Stabilisierung in Mitteleuropa Erfolg haben wird, stehen gut, und die Bemühungen um Südosteuropa tragen bereits das Programm im Namen: „Stabilitätspakt.“ Werner Weidenfeld spricht davon, dass die Kategorie der Identität abgelöst werden könnte von der Logik der Stabilitätspolitik. Das Problem ist jedoch, dass weder die Gründungsidee der EWG bewusst und konsequent weiterentwickelt noch eine andere, neue Konzeption europäischer Identität erdacht worden ist. Je mehr Länder und Subregionen aber in die EU integriert werden, desto dringender wird eine Definition dessen, was Europa ist, was es sein kann und wo seine Grenzen sind. Da geht es nicht nur um die Türkei, sondern auch um die Frage, wie die Beziehungen zu Moldau, der Ukraine und Weißrussland aussehen sollen oder auch zu Marokko, Tunesien und Algerien.

Das diffuse Bild der EU ist ein Schwachpunkt, und zwar sowohl für den inneren Zusammenhalt und das eigene Selbstverständnis als auch für die nach außen hin wahrnehmbare Repräsentation und die Ausgestaltung der Außenbeziehungen.

Hier wird ein wichtiger Aspekt berührt für die anfangs aufgestellte These, dass die europäische Integration nur dann eine Zukunft haben wird, wenn sie sich auch als internationaler Akteur beweist und bewährt. Die EU wird keine Konzepte und Strategien für die sie umgebenden Bedrohungen und Herausforderungen formulieren oder gar umsetzen können, wenn sie intern keine Identität herausbilden kann. Sie braucht einen Rahmen, bestehend aus historischen Ablagerungen, gegenwärtigen Interessen und künftigen Perspektiven, einen elementaren Konsens über Ziele, eine Schicht europaweiter Gemeinsamkeit. Eine Identität ist sowohl für die Partner in der Welt und die Mitgliedstaaten wichtig, aber auch für die Bürger der EU, weil sie einen Bezugspunkt darstellt, die Interessen klar macht, Ziele vor Augen führt. Dass die Unterstützung der Bürger wichtig ist, dass Europa deswegen transparenter und bürgernäher werden muss, das ist inzwischen Teil aller Sonntagsreden. Der Ablauf der letzten Regierungskonferenz und auch der Nizza-Vertrag selbst als Meisterstücke der Undurchschaubarkeit strafen die Politikerworte jedoch Lügen. „Die schwache Identität erweist sich als eigentliche Achillesferse der Europäischen Union“ (Werner Weidenfeld). „Solange ein klares Selbstbild fehlt, wird es schwer für die großeuropäische Zukunft, Lösungen und Strategien zu definieren“ (Beate Neuss). Was die Politikwissenschaftler schon länger anmahnen, scheint nun auch den Politikern klar geworden zu sein – das lassen jedenfalls die „Finalitäts-Reden“ gerade aus Deutschland und Frankreich hoffen.

Eng zusammenhängend mit dem Fehlen einer Identität ist der Mangel an *Sichtbarkeit*. Ist das Selbstverständnis für die Akteure der EU und deren Partner nicht deutlich, ist kein Selbstbild vorhanden, lässt es sich auch nicht sichtbar machen, oder es werden immer nur Facetten sichtbar. Eine gute Selbstdarstellung würde die allge-

meine internationale Akzeptanz der EU erhöhen und gleichzeitig ihre Identität stärken. Dazu gehören zum Beispiel Unterstützung stärker einzuwerben für die eigene Politik und auch Erfolge sichtbar zu machen. Hinsichtlich nationaler Politik wissen wir, dass Unterstützung für politische Projekte durch Überzeugung und diese wiederum durch Kommunikation erzeugt wird. Verkürzt gesagt, geschieht politische Führung durch Kommunikation. Dies ist aber eine Lektion, die die EU noch lernen muss: Auch sie wird nach innen besser funktionieren und außen erst führen können, wenn sie auch erfolgreicher kommuniziert. Der Klimaschutz-Konflikt hat es gezeigt: Je klarer und akzentuierter die EU ihre Ziele formuliert und begründet, desto stärker wird sie wahrgenommen.

Tatsächlich ist es aber so, dass die EU mehr tut, als es scheint. „Während die amerikanische Supermacht uns lehrt, wie man maximale Publizität mit oft wenig Geld erreicht, ist die EU der Meister von maximalen, beträchtlichen finanziellen Beiträgen und minimalen politischen Gewinnen“ (Günter Burghardt). Nimmt man zum Beispiel den Friedensprozess in Bosnien, so wird die öffentliche Wahrnehmung durch die Rolle der USA dominiert. In Wirklichkeit aber leisten sie nur einen geringen Teil zum Wiederaufbau und sind in der SFOR deutlich geringer vertreten als die EU-Länder. Ähnliches gilt auch für das Dayton-Abkommen, das gemeinhin als amerikanischer Erfolg gilt, wenngleich einige europäische Staaten, insbesondere auch Deutschland daran intensiv mitgewirkt haben.

Niemand ist so naiv, Waschmittelwerbestrategien auf die EU anwenden zu wollen. Marketing im Zusammenhang mit der EU soll heißen: Leistungen herausstellen, Erfolge als Erfolge darstellen, für die eigenen Konzepte zu werben mit dem Ziel, zusätzliche Unterstützung von den Partnern zu bekommen. Es geht nicht darum, die EU zu amerikanisieren, son-

dern eher andersherum: mit dem europäischen Pfund zu wuchern, nämlich den Charakter der EU als transnationale Zivilmacht zu pflegen: „ein konsequentes und entschiedenes Bekenntnis zu Multilateralismus, zu Konfliktprävention sowie zu Dialog- und Kooperationsstrategien als Leitbild der EU-Außenbeziehungen“ (Klaus Schubert/Gisela Müller-Brandeck-Bocquet). Die USA imitieren zu wollen oder mit ihr in Konkurrenz treten zu wollen – beides wäre der falsche Weg. Eine Unilateralität ist auf Dauer nicht möglich, die USA können gar kein Interesse daran haben. Daher könnte es ein viel versprechender, eigens „europäischer“ Weg werden, Partner und Konkurrenten stärker multilateral einzubinden.

Gute Konzepte und Strategien der EU kranken oft an ihrer *schlechten Umsetzung*. Erarbeitet die Kommission gelungene Konzeptionen wie die der Euro-Mediterranean Partnerschaft, treten bei der Implementierung zum Beispiel divergierende Interessen der Mitglieder auf, oder das uneinheitliche Auftreten der EU, also die Vielzahl an Akteuren, macht eine erfolgreiche Durchführung schwierig. Ein richtiger Schritt ist die Verstärkung des neuen Ansatzes, erste und zweite Säule stärker zu verknüpfen, das heißt wirtschaftliche und politische Kooperation zu kombinieren wie etwa im Südoststabilitätspakt oder in der gemeinsamen Strategie für Russland.

Die Erfolgsgeschichte der Demokratisierungen Deutschlands, Italiens, Spaniens, Portugals und Griechenlands innerhalb der EU sind zum Magneten geworden für Länder, die Diktaturen abgeschüttelt haben und sich auf den demokratischen Weg begeben wollen. Längst ist die *Förderung von Demokratie und Marktwirtschaft* zu einem festen Bestandteil des EU-Außenhandelns geworden. Es muss ein genuines Interesse sein, diese „Mission“ der Stabilisierung durch Demokratisierung weiterzuführen.

Die EU kann ihre Politik nicht auf die eigene Region beschränken. Wenngleich die Festlegung der Grenzen unabdingbar ist, und zwar möglichst bald, um ein Konzept für die Gestalt der EU zu bekommen, muss die EU dennoch für jede Region der Welt eine Strategie formulieren. Sie hat längst ein differenziertes System an Beziehungen, bei dem der Beitritt zur Gemeinschaft die engste Verbindung ist: Handels- und Präferenzabkommen (AKP-Staaten), Zollunion (Türkei), Assoziierung (Israel, Jordanien, Marokko etc.), Partnerschaftsabkommen (zum Beispiel Russland). Europa darf *keine Festung* werden. Vielmehr müssen sich die internen Logiken der Gemeinschaft auch nach außen widerspiegeln: demokratische Werte, Rechtsstaatlichkeit, Gerechtigkeit, Solidarität, marktwirtschaftliche Prinzipien, Offenheit, Partnerschaft, konstruktives Konfliktmanagement. Protektionismus wie im Agrarsektor etwa passt nicht in diese Logik.

Diese kursorischen Ideen mögen mitunter von einem idealistischen Hauch begleitet sein. Aber ist es nicht Idealismus, sagen wir pragmatischer Idealismus, der die EG einmal beseelt hat und der immer wieder einmal von nationaler Interessenpolitik überlagert wurde, bis dann wieder solche Politikerkonstellationen zusammentrafen, die es möglich machten, visionäre Projekte zu denken und in die Wege zu leiten. Nizza war in diesem Sinne nicht nur deswegen ein Rückschlag, weil die Erwartungen höher waren als die Ergebnisse – das ist letztlich schon öfter vorgekommen in der Geschichte der Gemeinschaft. Der Rückschlag bestand in dem Umgang der Mitgliedstaaten miteinander vor und während des Gipfels, in dem nicht mehr durchschaubaren Verfahren der Regierungskonferenz und der Entscheidungsabläufe und in dem „Erlahmen des supranationalen Impetus“ (Werner Weidenfeld). Dies darf kein Trend werden,

denn sollte der EU der supranationale Modellcharakter, die Fähigkeit zu interner Konfliktregelung und der Wille zum Konsens verloren gehen zu Gunsten einer Rückkehr zu nationaler Interessenpolitik – hier komme ich wieder zurück auf die Anfangsthese –, wird die EU kaum Weltpolitik mitprägen können. Die interne Logik der EU hängt untrennbar mit der Fähigkeit, sich als externer Akteur zu bewähren, zusammen. Die Gemeinschaft muss daher ihren internationalen Partnern beweisen, dass regionale Integration eine Gruppe Länder vereinigen kann zu einer berechenbaren politischen Einheit und zugleich diese Einheit offen halten kann für Kooperation und Interaktion.

Die kurzfristigen Perspektiven des Weltpolitikers EU werden zurzeit am meisten verdunkelt durch die Schatten von Nizza und die Gewitterwolken im transatlantischen Verhältnis. Langfristig könnte es heller aussehen. Wenn es richtig ist, dass im internationalen System zunehmend *hard power* durch *soft power* ersetzt wird, also eher durch ökonomische denn durch militärische Faktoren, dann kann das eher ein Pluspunkt sein für eine Zivilmacht wie die EU (denn auch mit der ESVI wird sich der überwiegend zivile Charakter die EU nicht von heute auf morgen ändern). Die europäische Sicherheitsidentität kann ein eigener *policy-mix* sein, der überwiegend im präventiven, zivilen Bereich liegt. In dem Maße, wie die EU die anderen Mächte und Partner von der Attraktivität dieser eigenen Sicherheitsidentität – kooperativer Multilateralismus, Konfliktprävention, interregionale Partnerschaften – überzeugen kann, könnte sie dann an globalem Gewicht gewinnen. In einer Welt, in der Innen- und Außenpolitik verschwimmen, scheint die EU mit ihren Erfahrungen in supranationaler Politik nicht schlecht ausgerüstet zu sein. In den Worten von Klaus Schubert sind die EU-Außenbeziehungen „besser als ihr Ruf, wenngleich entwicklungsfähig“.