

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG
PROFESSUR FÜR INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN UND
DEUTSCHE AUßENPOLITIK



Hallenser IB-Papier 2/2007

Reinhard Rode

Neue politische Herausforderungen für die EU.
Eine Bestandsaufnahme

Beitrag für die Konferenz
„Die Vielfalt Europas. Identitäten und Räume“
in Leipzig am 7. Juni 2007

E-Mail: reinhard.rode@politik.uni-halle.de
Website: <http://www.politik.uni-halle.de/rode>

1 Trend zur außenpolitischen Spaltung EU-Europas durch die Osterweiterung?

Die Euphoriephase nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist zu Ende, der europäische Alltag ist längst eingelebt. Er besteht in der Routine des mühsamen Aushandelns intergouvernementaler Kompromisse auf vielen europäischen Politikfeldern. Auf dem Feld der Außenpolitik waren die EU und ihre Vorläufer EG und EWG noch nie schnell einig. Deshalb sind auch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) trotz aller inkrementaler Fortschritte 2007 noch mehr Programm als Realität und vor allem eine wenig übersichtliche Großbaustelle mit vielgestaltigen architektonischen Konzepten.¹ Das Verhältnis der ESVP zur NATO ist noch weit von einer Klärung entfernt und das Feld der europäischen Sicherheitspolitik ist so flexibel gestaltet, dass es gewöhnlich mit der Formel der „variablen Geometrie“ vernebelnd umschrieben wird.

Dafür gibt es eine Reihe von Gründen. Zuerst einmal war die Außenpolitik von Anfang an nicht ernsthaft für die Vergemeinschaftung vorgesehen. Die Mitgliedsstaaten der EWG-6, vor allem Frankreich, wollten ihre außenpolitische Handlungsfreiheit nicht eingeschränkt sehen. Sie suchten in der Regel für ihre außenpolitischen Alleingänge eine Verstärkungswirkung durch den Hintergrund der Gemeinschaft. Mit dem Beitritt des notorischen europäischen Unilateralisten Großbritannien verstärkte sich diese Interessenlage noch weiter. Das Verhältnis zu den USA war meist der Dreh- und Angelpunkt. Frankreich rieb sich immer wieder an der atlantischen Vormacht, Großbritannien pflegte seine Sonderbeziehungen zu den USA und die Bundesrepublik Deutschland lavierte, weil sie es sich auf Grund ihrer Grenzlage und der Teilung im Ost-West-Konflikt mit keiner Seite verderben konnte und wollte.

Mit der Osterweiterung wurde diese Gemengelage der Interessen nicht eigentlich verändert, lediglich die Gewichte verschoben sich. De facto wurde für Erweiterung optiert und die vielfach beschworene Vertiefung hintangestellt.² Frankreich und Deutschland als früheres Führungsduo der EU, das sogenannte Tandem, wurde geschwächt, weil sich die Neumitglieder zuerst einmal am britischen, proamerikanischen Kurs orientierten. Die atlantische Achse als Gegenmodell zur europäischen außenpolitischen Eigenständigkeit erfuhr dadurch eine Aufwertung. Deutschlands Rolle als Mittler zwischen der gaullistischen Linie Frankreichs und der atlantischen Linie Londons wurde geschwächt, weil es selbst nach der Einheit von den USA unabhängiger agieren konnte, aber vor allem auch für die USA als europäische Mittelmacht in zentraler, ungefährdeter Lage erheblich an Bedeutung verlor.

Zudem sahen Polen und Tschechien nicht nur die USA als den wichtigsten Garanten ihrer neuen Freiheit, sie blieben auch gegenüber Deutschland außerordentlich misstrauisch. Beide teilten nicht die Integrationsvorstellungen der alten EWG-6-Staaten, sie sahen vielmehr darin eine Bedrohung ihrer nach dem Zerfall des Ostblocks gewonnenen nationalen Freiheit. Ihr Geschichtsbild blieb stark vom Zweiten Weltkrieg und dem Trauma der sowjetischen Dominanz geprägt. Daraus resultierten starke Empfindlichkeiten, die die polnische Regierung der beiden Kaczynskis im

¹ Ralf Roloff, Auf dem Weg zur variablen Geometrie - Implikationen der EU-Erweiterung für die ESVP und NATO, in: *integration* 1, 2007, S. 54-59

² Anne Faber, Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?, in: *integration* 2, 2007, S. 103-116

Sommer 2007 auf die Spitze trieb. EU-Integration war in dieser Sicht vor allem im deutschen Interesse, um Polen bevormunden zu können. Die Finanztöpfe in Brüssel waren reizvoll, der Preis des partiellen Souveränitätsverzichts wie in der Frage der so genannten doppelten Mehrheit anstatt der Einstimmigkeit erschien aber zu hoch. Damit war die außenpolitische Spaltung Europas durch die Osterweiterung erst einmal für eine Übergangszeit zementiert. Der Anfang der neunziger Jahre beschworene idealistische Traum von der europäischen Einheit blieb Zukunftsmusik, der politische Alltag war von Auseinandersetzungen über Kompromisse zwischen den Integrationisten und Vertiefungsenthusiasten und den national gesonnenen Vaterländern geprägt. Letztere wollten nur ein Europa der Vaterländer gaullistischer Prägung. Die Regierungen wurstelten sich intergouvernemental durch die dornigen Felder der politischen Divergenzen und suchten das europäische Heil in rhetorischen Kunstgriffen. 2007 war unübersehbar, dass die schnelle Osterweiterung der EU ihr viele Führungs- und Entscheidungsprobleme beschert hatte und die große historische Aufgabe und Gelegenheit noch viele Mühen nach sich ziehen würde. Ein politischer Selbstläufer zum Erfolg war sie nicht.

2 Schwierigere Verhandlungen und Entscheidungsblockaden

Die Mühsamkeit der Entscheidungen bis hin zu Blockaden wurde mit der Osterweiterung eindeutig verstärkt. Das Aushandeln unter den komplexen Bedingungen des Mehrebenensystems war für die EU und ihre Vorläufer zwar auch schon immer die Regel, aber die immensen Gegensätze und die Zahl der Mitglieder warfen vorher verniedlichte neue politische Steuerungsprobleme auf, die die EU nunmehr als immobilen Koloss erscheinen lassen. Die Herausforderungen des EU-Alltags auf den zentralen Politikfeldern wuchsen, wie von den Skeptikern erwartet, geradezu proportional mit der Mitgliederzahl. Dies zeigte sich bei allen Verteilungsfragen, voran bei der Haushaltsplanung, wo der alte Gegensatz zwischen den Nettozahlern, Deutschland voran, und den Empfängern eine neue Dimension erreichte. Bei den Haushaltsverhandlungen für die Jahre 2007 bis 2013 hatte die Bundeskanzlerin Mitte Dezember 2005 mal wieder eine drohende Blockade mit dem Scheckbuch aufgelöst und neben einer Aufstockung des restriktiven britischen Vorschlags um 13,2 Mrd. € Polen 100 Mio. € als Extra zukommen lassen. Immerhin konnte der Anstieg des britischen Beitragsrabatts verringert werden. Insgesamt erwies sich die Kompromissbildung im Kreis der 25 als immer schwieriger.³

Bei den Nachverhandlungen über den an den Referenden in den Niederlanden und Frankreich gescheiterten Verfassungsvertrag, der von den Integrationisten mit dem fragwürdigen Verfassungsetikett rhetorisch überreizt worden war, ließ Polen beim Brüsseler Gipfel der Staats- und Regierungschefs Ende Juni 2007 die politischen Muskeln bei den Abstimmungsregeln der doppelten Mehrheit spielen und erwarb sich den Ruf eines europäischen Störenfrieds. Das Fenster für diese Gelegenheit hatten allerdings die Altmitglieder selbst leichtfertig offen gelassen, weil sie die

³ Peter Becker, Mehr Geld für Europa. Die Verständigung auf einen neuen EU-Finanzrahmen 2007-2013, *SWP-Aktuell* 4, Januar 2006; *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 18.12.2005, S. 1

Abstimmungsmodalitäten aus dem Vertrag von Nizza nicht noch vor der Osterweiterung reformiert hatten.

Das neue Vertragsmodell, für das der Gipfel ein Mandat erteilte, war ein Reformvertrag ohne Verfassungsanspruch. Auch der europäische Außenminister wurde gekippt und an der Konstruktion eines Hohen Beauftragten, jetzt Vertreters, festgehalten. Zum Trost sollte der einen Europäischen Auswärtigen Dienst erhalten, der allerdings die außenpolitischen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und ihrer Vertretungen in Drittstaaten und Internationalen Organisationen auch zukünftig nicht berühren soll.⁴ Hier hatte sich die britisch-osteuropäische Lesart durchgesetzt. Damit war klar, dass die europäische Außenpolitik sich bis auf weiteres mit der symbolischen Ebene bescheiden sollte. Mehr als sondieren und vermitteln ist nicht möglich, wenn für eigenes Handeln des europäischen Repräsentanten eine einstimmige Einzelfallermächtigung durch die EU-27 erforderlich ist.⁵ Das ewige Lächeln Xavier Solanas war der Ausdruck für den Bedarf für einen hohen programmatischen Anspruch, der aber weiterhin in den Fesseln der nationalen Außenpolitik verblieb. Die Mehrzahl der Mitglieder schätzte die intergouvernementalen Wirkungsvorteile gemeinsamer außenpolitischer Auftritte, wollte aber letztlich doch die nationalen Kontroll- und Ausstiegsmöglichkeiten wahren. Auf jeden Fall sollte Brüssel keine Eigenständigkeit durch Vergemeinschaftung eingeräumt werden und der Hohe Vertreter weiterhin nur im konsensualen Auftrag der Regierungen agieren können. Darin kann allenfalls eine inkrementale Weiterentwicklung des zwischenstaatlichen Charakters der GASP gesehen werden, ein Trend zur Renationalisierung war nicht ausgeschlossen.

3 Frustrierte Altmitglieder aus der Gründerphase der EWG 6

Insgesamt schien die Osterweiterung bei den 6 Gründungsmitgliedern einige Enttäuschungen 2007 ausgelöst zu haben. Deutschland hatte bei den Erweiterungsverhandlungen als Anwalt der neuen Kandidaten agiert. Seine politische Klasse wollte sich damit als dankbar für die deutsche Einheit erweisen und bei seinen östlichen Nachbarn Polen und Tschechien als vertrauenswürdig zeigen, indem es nicht, wie vielfach unterstellt, auf Machtpolitik, sondern auf Kooperation und Integration setzte. Diese Politik rief aber gerade auch Misstrauen hervor, weil man in Polen und Tschechien hinter dem deutschen Idealismus eine besonders raffinierte Form des Vorherrschaftstrebens wähte. Die deutsche wirtschaftliche Stärke galt als hinreichende Grundlage für Vorherrschaftstreiben. Da das alte deutsch-französische Tandem in der neuen Struktur an Führungsfähigkeit einbüßte, gab es eine Zunahme an publikumswirksamen deutsch-französischen Schulterschlüssen, um dem entgegenzuwirken, was bei den empfindlichen Neumitgliedern wiederum die Dominanzbefürchtungen durch die beiden Großen verstärkte. Reziprok erschienen die Neuen als Schnäppchenjäger, die an die Brüsseler Finanztöpfe wollten, den Prestigegewinn der Mitgliedschaft mitgenommen hatten, aber im Brüsseler Verhandlungsspiel Wohlverhalten ablehnten. Sie mauerten bei der politischen Vertiefung und galten damit als Integrationsverweigerer, was die Altmitglieder implizit als politischen Preis für die Mitgliedschaft erwar-

⁴ Annegret Bendiek, Die GASP nach dem Fußnotengipfel, in: *SWP-Aktuell* 42, Juli 2007

⁵ Jan Techau, Neuanfang statt Nabelschau. Eine Bilanz des Brüsseler EU-Gipfels, in: *Internationale Politik* 62, 2007, 7/8, S. 134-137

tet hatten. Nach der Euphoriephase der neunziger Jahre folgte in den Niederungen der Alltagspolitik eine Phase der allseitigen Frustration und des politischen Katzenjammers. Die historische Mission der europäischen Einheit mündete 15 Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts vorübergehend in vielfältige Realitätsschocks.

4 Neue Nationalismen und ihr Ansteckungspotential

Da die Uhren bei den Problemkreisen Integration und nationale Eigenständigkeit in West- und Mitteleuropa offensichtlich noch anders gehen, stellt sich die Frage nach dem Ansteckungspotential des alten Nationalismus. Alter Nationalismus ist mehr als nur eine harte Linie beim Verteilungsgerangel, er implizierte intensive Rückgriffe auf historische nationale Bilder, die eine zukunftsorientierte Bearbeitung gegenwärtiger Problemlagen verweigern. Auf der Basis dieses Geschichtsbilds erscheinen Aufrechnungen, wie sie der polnische Staatspräsident Lech Kaczynski in Brüssel Ende Juni präsentiert hatte, durchaus logisch und nicht bizarr oder absurd. Er wollte, angeblich auf Druck seines von Warschau aus zündelnden Zwillingsbruders, des Ministerpräsidenten Jaroslaw Kaczynski, die Zahl der polnischen Kriegsgesopfer aus dem Zweiten Weltkrieg als Berechnungsfaktor für die aktuelle polnische Bevölkerungszahl zur Festlegung des Stimmgewichts in der EU berücksichtigt sehen. Damit provozierte er freilich bei den anderen Mitgliedern Verwunderung bis hin zu Zweifeln an seinem politischen Verstand.

Wenn man dieses Ereignis nicht als einmaligen Ausrutscher einordnet, sondern die nationalistische, von der Erfahrung historischer Niederlagen und Teilungen geleitete, Argumentationsfigur der polnischen Führung als Muster begreift, dann sind von Reziprozität inspirierte Reaktionen auf EU-Ebene durchaus vorstellbar. Die Möglichkeit nationalistischer Ansteckung enthielte für die EU erhebliches Sprengpotential. Es könnte mehr als nur eine atmosphärische Vergiftung der Verhandlungen nach sich ziehen. In Verhandlungssystemen besteht immer ein Anreiz vergleichbare und ähnliche Trümpfe auszuspielen. Bisher haben die EU-Mitglieder im Interesse der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft von solchen Verhandlungsmitteln Abstand genommen. Die Verwendung ähnlicher Karten im Verhandlungspoker ist nicht ausgeschlossen, aber auch nicht sehr wahrscheinlich, weil das die Vertrauenssubstanz in der Gemeinschaft aufzehren könnte. Das polnische Beispiel dürfte deshalb eher keine Schule machen, sondern abschrecken. Allerdings ist ein neuer Schub an Verteilungsnationalismus nach dem Muster des britischen Beitragsrabatts in der EU durchaus zu erwarten.

Wenn der Intergouvernementalismus wächst, der europäische Idealismus gleichzeitig abnimmt und weitere Vergemeinschaftung als Bedrohung wahrgenommen wird, dann könnte die EU für eine Weile auf der Stelle treten. Nach der alten Fahrradmetapher muss sie aber immer im Tritt bleiben, weil das Vehikel ohne eine Grundgeschwindigkeit umfallen würde. Um in diesem Bild zu bleiben, wäre eine Phase der Konsolidierung mit sehr langsamen Geschwindigkeiten erwartbar und angemessen. Die Uhren der alten und neuen Mitglieder müssen nämlich erst mühsam gleicher getaktet werden. Ein Indikator dafür ist die Marginalität des Weimarer Dreiecks aus Frankreich, Deutschland und Polen. Als Plattform zur Einbindung der empfindlichen und stolzen Polen wohlmeinend gedacht, hat das Forum im Realitätstest

der Konfliktlagen Irakkrieg, Haushaltsstreit und Verfassungs- bzw. Reformvertrag keine Impulse geben können und auch die Positionsdifferenzen der drei Mitglieder nicht abzubauen oder auch nur zu managen vermocht. Die an sich gute Idee eines informellen Konsultationsforums zur Vorbereitung der Konsensbildung erwies sich in der bisherigen politischen Praxis als Flop.

5 Transatlantische Spannungen und die divide et impera-Politik der USA

Auf dem Feld der Außen- und Sicherheitspolitik haben die Fallbeispiele Irak, Raketabwehr und Russlandpolitik die innereuropäischen Differenzen nach der Osterweiterung deutlich bloß gelegt. Die Konfliktlinie in Europa offenbarte bei der Koalition der Willigen im Irak-Krieg der Administration Bush Junior die EU als tief gespalten. Das vom damaligen amerikanischen Verteidigungsminister Rumsfeld genüsslich genutzte Stichwort vom alten und neuen Europa trieb die divide-et-impera-Politik der USA triumphierend auf die Spitze. Mit einem der Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice zugeschriebenen Malmot hatte die Regierung Bush die Unfolgsamen unter den Europäern 2003 mit der Losung „Ignore the Germans – Condone the Russians – Punish the French“ noch weiter ins Abseits zu drängen versucht. In dieser Phase nach dem schnellen Sieg im Irak im März/April 2003 strotzte die Administration Bush vor Selbstbewusstsein. Dass dieser siegreiche Feldzug nur das Vorspiel in einem langen Krieg sein könnte und der Krieg um die Stabilität im Irak und in der Region mittelfristig verloren gehen könnte, war in Washington damals noch keine Überlegung wert. Das proamerikanische Lager in der EU war in der Tat anfangs beachtlich groß. Das kriegerische amerikanisch-britische Duo Bush und Blair konnte eine so große Koalition bilden, dass Frankreich und Deutschland mit ihrem Ablehnungskurs isoliert erschienen. Die neuen Mitglieder, Polen voran, setzten nicht nur recht begeistert auf die amerikanische Karte, sondern hatten ostentativ ihre Freude an der Absetzbewegung vom deutsch-französischen Kurs. Da die deutsche und die französische Politik im Fall Irak auch nicht wirklich synchron liefen, wurde Europa als ein völlig uneiniger außenpolitischer Akteur vorgeführt.

Die Anti-Kriegspolitik der Regierung Schröder enthielt ein hohes Maß an innen- und wahlkampforientierten kurzfristigen Komponenten, die französische war anti-amerikanisch im Sinne der traditionellen gaullistischen Eifersucht auf die Supermacht USA. Der Schulterchluss mit dem von der Supermacht zur Großmacht abgestiegenen Russland als USA-kritische Triade machte die Antikriegsposition auch nicht überzeugender. Das deutsche Drittel repräsentierte zudem den links-idealistischen europäischen Flügel derjenigen, die die Welt als postmaterielles friedensfähiges Paradies mit nur kleinen, durch Geld der reichen Staaten reparablen Schönheitsfehlern betrachteten. Doch den Kritikern der USA im Fall des Irak war das Glück der zutreffenden Prognose beschieden. Die grandiosen Fehleinschätzungen der Administration Bush im Hinblick auf die Stabilität eines von Saddam Hussein befreiten Irak verklärten im Nachhinein die kleinkarierten Anteile unter den Motiven der Gegnerschaft im alten Europa. Da sich der Irak de facto zum zerfallenden Staat mit mehreren Bürgerkriegsparteien entwickelte und zudem eine neue Brutstätte des islamistischen Terrorismus entstand, gab es in Europa zunehmende Absetzungs-

bewegungen von der Koalition der Willigen. 2007 wurde die Irak-Politik der Administration Bush auch in den USA mehrheitlich als Fehlgriff angesehen. Premier Tony Blair war über den Irak politisch gestolpert und hatte sein Amt räumen müssen. Der Stolz auf die amerikanische Irak-Karte in Polen wich einem betretenen Schweigekurs.

Bei der Frage der Stationierung eines Raketenabwehrsystems in Mitteleuropa wiederholte sich die Konfliktlinie der innereuropäischen Spaltung. Die geplante Radarstation in Tschechien und eine Raketenabwehrstellung in Polen provozierten in Moskau massive Kritik, in der sich altes sowjetisches und neues russisches Großmachtdenken verband.⁶ Russland sah das Raketenabwehrsystem als potentiell gegen sich selbst gerichtet und wollte die Lesart, es ginge um Abwehr gegen neue Bedrohungen im Nahen und Mittleren Osten, wie z. B. aus dem Iran, nicht akzeptieren. Als provokant wurde insbesondere auch die Stationierung auf dem Territorium des früheren Warschauer Pakts angesehen.

In EU-Europa wirkte das Thema als Spaltpilz, obwohl ein solches System durchaus längerfristig im Interesse der europäischen Sicherheit und Abschreckung sein könnte. Allein die Tatsache, dass der Plan von den USA betrieben wurde und die mitteleuropäischen Regierungen bereit dazu waren, provozierte in der europäischen Debatte Positionen, die an den Streit um die Nachrüstung der NATO in den achtziger Jahren erinnerte. Die westeuropäische und vor allem die deutsche Friedenssehnsucht waren allein schon durch die strategische Debatte potentieller künftiger Bedrohungen in Unruhe versetzt. Man attackierte rhetorisch die Überbringer der schlechten Nachrichten, anstatt sich ernsthaft mit den Verursachern auseinanderzusetzen. Die Spaltungstendenzen in der Raketenfrage gingen aber auch von Russland aus, das damit die NATO und das transatlantische Verhältnis schwächen wollte. Vor allem in Deutschland war die Rücksicht auf russische Bedenken verbreitet. Da die USA in dieser Frage mit dem Angebot, Russland bei den Plänen einzubeziehen, klug agierte, war den Kritikern ein Teil ihres anti-amerikanischen Elans genommen und EU-Europa musste sich mal wieder fragen, was es eigentlich in dieser durchaus ernst zu nehmenden Sicherheitsfrage wollte. Genau darin bestand aber das europäische Dilemma, es gab nicht nur keinen Konsens, es gab nicht einmal eine ernsthafte politisch-strategische Debatte der Problemlage, weil diese vor allem den innereuropäischen Dissens bloßlegen würde.

6 Eine Lernphase bis zur neuen außenpolitischen Entscheidungsstruktur

Die Konfliktlagen und Spaltungstendenzen in der EU nach der Osterweiterung zeigen eine Übergangs- und Lernphase an, in der alte und neue Akteure ihre neuen Rollen unter komplexen Bedingungen noch finden müssen. Das alte Mehrebenensystem der EU 15 steht mit der EU 27 unter erheblichem Anpassungs- und Erfolgsdruck. Trotz vieler im Laufe der Entwicklung erfolgter Reformschritte in Richtung Vergemeinschaftung ist im Grunde noch die Struktur des intergouvernementalen Entscheidungssystems der EWG 6 erkennbar. Die Fortentwicklung der EU mit Vergemein-

⁶ Hannes Adomeit/Alexander Bittner, Russland und die Raketenabwehr. Wer spaltet wen?, in: SWP-Aktuell 23, April 2007

schaftungs- und Vertiefungsschritten hat ein wenig übersichtliches Monstrum mit stark bürokratischen Zügen entstehen lassen, das reformbedürftig ist. Wegen der Uneinigkeiten erscheinen die EU-Staaten aber wenig reformbereit und reformfähig. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Vorstellungen über Charakter und Finalität des europäischen Projekts haben die EU-Kommissionen und die Regierungen allzu oft Stückwerk mit dem Hang zu Formelkompromissen geliefert und einen Augen-zu-und-durch-Kurs verfolgt. Mehr wäre auch kaum zu erreichen gewesen. Größe, Mitgliederzahl und Entscheidungsverfahren haben das Mehrebenensystem in die Überforderung gesteuert. Hinzu kommt das bekannte Demokratiedefizit der EU, wo Regierungen und Kommission zu heimlichen Kompetenztransfers neigen, die auf der nationalen Ebene Misstrauen säen. Die Zuständigkeitsverteilung nach dem Prinzip der Subsidiarität ist längst ausgehöhlt und die EU erscheint als ferne Bürokratie, die sich in regionale und lokale Angelegenheiten einmischt. Hoffnungssignale gehen davon aus, dass kein Mitgliedstaat das Gebilde wirklich ruinieren oder gar austreten möchte. Eine neue Balance zwischen großen und kleinen, alten und neuen Mitgliedern und eine transparentere Kompetenzverteilung der verschiedenen Ebenen muss erst noch austariert werden.

7 Der Bedarf für eine aktive Weltrolle an der Seite der USA

Sowohl die Spannungen der EU mit den USA als auch die internen Spaltungen in der EU sind angesichts der weltpolitischen Lagen eigentlich redundant. Realiter gibt es nämlich angesichts der vielfältigen globalen Probleme einen zunehmenden Bedarf für eine aktivere Weltrolle der EU in enger Abstimmung und Kooperation mit den USA. Atlantische Meinungsverschiedenheiten sind routinemäßig unvermeidlich. Die Konsensbildung und die Konsenssuche sind freilich trotz der gemeinsamen Interessen überschattet von den divergierenden Weltbildern und globalen Strategien. Die EU ist im atlantischen Duopol der schwächere Akteur, sie ist die Nummer Zwei mit wesentlich weniger militärischem Machtpotential. Diese Tatsache plus ihre interne Schwäche macht die EU aber gerade nicht zu einem zuverlässigen Verbündeten der USA, sondern in der Praxis zu einem unsicheren Kantonisten. Die EU agiert nämlich allzu gern als weltpolitischer Idealist, der sich von der Supermachtlogik der USA absetzt. Anstatt daraus eine sinnvolle und mögliche Arbeitsteilung abzuleiten, leisten sich die politischen Protagonisten auf beiden Seiten gern Hahnenkämpfe. Die kommen auch bei vielen Wählern gut an, weil die Einstellungsuhrn auf beiden Seiten asynchron gehen. Die Amerikaner schätzen militärischen Machteinsatz eher als die Europäer, was häufig zu gegenseitigen Schuldzuweisungen führte. Im Fall des Irak waren im Jahr 2002 75 Prozent der Amerikaner für das militärische Eingreifen des eigenen Landes. Eine Studie des Eurobarometer zeigte, dass damals 68 Prozent der Europäer gegen den Krieg waren. Während die hohe Ablehnungsquote in Europa relativ stabil blieb, bröckelte die hohe Zustimmung in den USA in den folgenden Jahren angesichts der Misserfolge.⁷

⁷ *Eurobarometer* Studie 151, „Iraq and Peace in the World“, 2003, S. 7, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl151_iraq_full_report.pdf, 28.08.2007; *Chicago Council on Global Affairs*, 2002 US-Report, S. 27, http://thechicagocouncil.org/UserFiles/File/2002-US_Report.pdf, 28.08.2007; *Transatlantic Trends* „Key Findings 2004“, S. 11 ff.

Die komplexen globalen Sicherheitsprobleme sind in der politischen Praxis weder durch einen strikten Friedenskurs noch durch voreilige Militäreinsätze lösbar. Die Top-Themen nukleare Proliferation, islamistischer Terrorismus und Staatszerfall in der Dritten Welt, vor allem in Afrika, bieten keinen Königsweg. Bei allen drei Problemfeldern wären nicht nur euro-amerikanische Gemeinsamkeiten, sondern auch konsensuale Arbeitsteilungen dringend erforderlich. Das Fallbeispiel des nuklearen Aufsteigers Iran illustriert die Problematik. Solange die lautstarken atlantischen Dispute um den richtigen Umgang mit dem Iran vorherrschen, wird bei den iranischen Herrschaftseliten die Einschätzung befördert, die EU und die USA seien so uneinig, dass sie leicht gegeneinander ausgespielt werden könnten, was die Bereitschaft des Iran zum Einlenken logischerweise verringert.

Bei der Terrorismusbekämpfung besteht ebenso nur eine oberflächliche Einigkeit. Auch dabei ziehen die USA die militärische Option vor, während die EU-Staaten eigentlich nicht-militärische Instrumente favorisieren. Da sich Demokratien zu Recht mit der Begrenzung von Freiheitsrechten im Interesse höherer Sicherheit schwer tun, ist auch im Kampf gegen den Terror kein Königsweg in Sicht. Seit dem Sevilla-Gipfel 2002 ist die Terrorismusbekämpfung in die ESVP einbezogen worden und dieser wurde nach den Zugenschlägen am 11. März 2004 in Madrid mit 191 Todesopfern auch eine zentrale Bedeutung eingeräumt. So wurden z. B. im Rahmen des Solidaritätsprogramms im Dezember 2004 Vereinbarungen getroffen, die im Falle eines terroristischen Anschlags die Anwendung militärischer Mittel nicht mehr ausschließen. Von einer gemeinsamen koordinierten Antiterrorpolitik ist die EU aber noch weit entfernt. Der Diskurs um wirkungsvolle Gegenstrategien wird unweigerlich weitergehen, weil der Westen hier nur reagieren kann, die Bedrohung und die Aktionen aber noch meist von außen kommen. Allerdings gibt es unter den Zuwanderern aus islamischen Ländern terrorbereite Rekruten und Sympathisanten im Umfeld radikaler Moscheen und Koranschulen. Ob das eine Basis im Sinne Mao Tse-Tungs sein könnte, wonach der Revolutionär die Unterstützung der Massen brauche „wie der Fisch das Wasser“, ist zu Recht umstritten, weil Terroristen im Unterschied zu Guerillakämpfern eher anonym bleiben und die Masse scheuen. Eine enge transatlantische Kooperation auf diesem Feld wäre naheliegend, im Detail ist sie aber überaus schwierig, weil die Einzelstaaten bei ihren reaktiven Maßnahmen selbst dem internen politischen Streit über die angemessenen Maßnahmen Rechnung zu tragen haben. Beim Staatszerfall in Afrika sind wiederum beide Seiten gefordert. Zerfallende Staaten werfen nicht nur Menschenrechtsprobleme auf, sie bieten auch Fenster der Gelegenheiten für terroristische Basen. Die Wirkung des Staatszerfalls als Hemmschuh für nachhaltige Entwicklungsprozesse versteht sich von selbst.

Auf den weltwirtschaftlichen Feldern Handel, Währung und Finanzen überwiegen die kooperativen Elemente in den transatlantischen Beziehungen. Das Duopol aus USA und EU betreibt globale Wirtschaftssteuerung im Interesse westlicher Weltordnungspolitik und garantiert die marktwirtschaftliche Wertorientierung zum Beispiel in der G8. Diese Kooperation ist nicht konfliktfrei, aber die meisten Divergenzen führen zu ausgehandelten Lösungen. Neu für das atlantische Duo ist die Herausforderung erfolgreicher Schwellenländer, mittlerweile vor allem durch China, was

die Steuerungsfähigkeit des Duos als globale Governance unterminiert. Die Einbindung der neuen mächtiger gewordenen Akteure ist schwierig, wie der langwierige Verlauf in der Doha-Runde der Welthandelsorganisation WTO anzeigt.⁸ Die prestigebewussten neuen Wirtschaftsmächte wie China, Indien, Brasilien und Südafrika fordern das atlantische Duo immer mehr heraus und versuchen es auch gegeneinander auszuspielen.

8 Europäische Identitätsprobleme bei der Macht- und Sicherheitspolitik

Die genannten Fallbeispiele haben das Grundproblem einer mangelnden gemeinsamen europäischen Identität in der Außen- und Sicherheitspolitik aufgezeigt. Die Uneinigkeit ist eine Schwäche, die den europäischen Einfluss in der Welt minimiert und Ohnmacht suggeriert. Das Bild der europäischen weichen Geldmacht und des Mangels an harter Militärmacht ist zwar überzeichnet, enthält aber einen richtigen Aspekt, nämlich das eindeutige Machtgefälle zwischen Brüssel und Washington. Die beliebte Metapher von der europäischen Venusoption im Gegensatz zum amerikanischen Vertrauen auf Mars illustriert diese atlantische Differenz.⁹ Tatsächlich nutzt auch die EU nicht nur das Scheckbuch, sondern greift auch zum militärischen Instrument, etwa zur Stabilisierung in Konfliktregionen wie auf dem Balkan oder in Afrika, zuletzt im Kongo. Auch die Europäisierung militärischer Macht in der GASP und der ESVP ist auf der Agenda, macht allerdings nur sehr langsam Fortschritte. Der Fall der im Aufbau befindlichen gemeinsamen Krisenreaktionsstreitmacht Eurocorps macht dies exemplarisch deutlich. Materiell haben die EU-Staaten ein erhebliches militärisches Potential, das allerdings in seiner nationalen Zersplitterung betrachtet wenig zu beeindrucken vermag. Es gibt bislang weder ein glaubwürdiges Interventionspotential noch eine eigenständige nukleare Abschreckung. Da dafür Ressourcen plus Willen erforderlich wären, kommt die europäische Identitätsschwäche ins Spiel.

Für eine eigenständige Weltpolitik der EU fehlen in Brüssel immer noch die Potentiale und der gemeinsame Wille. Das läuft darauf hinaus, dass EU-Europa entweder sich von den USA absetzen und allein auf das Scheckbuch setzen oder in enger Anlehnung an die USA als Juniorpartner agieren kann. Wobei der Juniorpartner kein reiner Befehlsempfänger wäre, sondern seinerseits sehr wohl auch prägenden Einfluss auf den stärkeren Partner ausüben könnte. Beide Optionen sind in Reinkultur allerdings gleichermaßen unattraktiv und deshalb oszilliert die europäische Weltpolitik je nach Fall zwischen diesen beiden Polen und präsentiert Bilder der Uneinigkeit, ja vollführt auch Eiertänze wie in den Fällen der nuklearen Proliferation des Iran, der Terrorismusbekämpfung und bei kurzfristigen symbolischen Missionen wie im Kongo. Auf absehbare Zeit wird diese diffuse europäische Außen- und Sicherheitspolitik weiter vorherrschen. Die EU befindet sich innen wie außen in einer fortdauernden Lern- und Übungsphase, die nur langsame und keinesfalls lineare, also eher zyklische kleine Fortschritte bringt. Das Nebeneinander von intergouvernementaler politi-

⁸ Reinhard Rode, Kluge Handelsmacht, Münster 2006, S. 226 ff.

⁹ Robert Kagan, Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung, Berlin 2003

scher Abstimmung und Vergemeinschaftungsversuchen wird noch lange andauern. Der verführerische Reiz des Intergouvernementalismus besteht für die nationalen Regierungen in der Stärkung nach außen bei gleichzeitigen hohen nationalen Handlungsvorbehalten. Die EU als eingeständiger weltpolitischer Akteur bleibt Zukunftsmusik. In Ernstfällen kann sie kurz- und mittelfristig nur die amerikanische Karte spielen und den transatlantischen Schulterschluss suchen. Das dürfte mit weniger konservativen Administrationen wie der von Bush Junior leichter fallen, besonders dann wenn die amerikanische Seite die real existierenden innereuropäischen Spaltungen nicht noch planvoll anheizt, sondern diese wie auch in früheren Phasen der europäischen Einigung im gemeinsamen atlantischen Interesse zähmen hilft.