



Friedensgutachten 2011

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)
Bonn International Center for Conversion (BICC)
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)

LIT

2.6. Die EU als weltpolitischer Spieler: zwischen Renationalisierungstendenzen und Supermachtphantasien

Matthias Dembinski, Harald Müller und Carsten Rauch

Die Europäische Union (EU) oder genauer: das System „europäischer Staatenverbund“ ist dem Druck zweier in unterschiedliche Richtungen wirkender Zugkräfte ausgesetzt. Dies gilt in besonderer Weise für die Wirtschafts- und Währungsunion; es gilt aber ebenso für die hier im Zentrum stehende und mit dem Lissabon-Vertrag neu organisierte europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

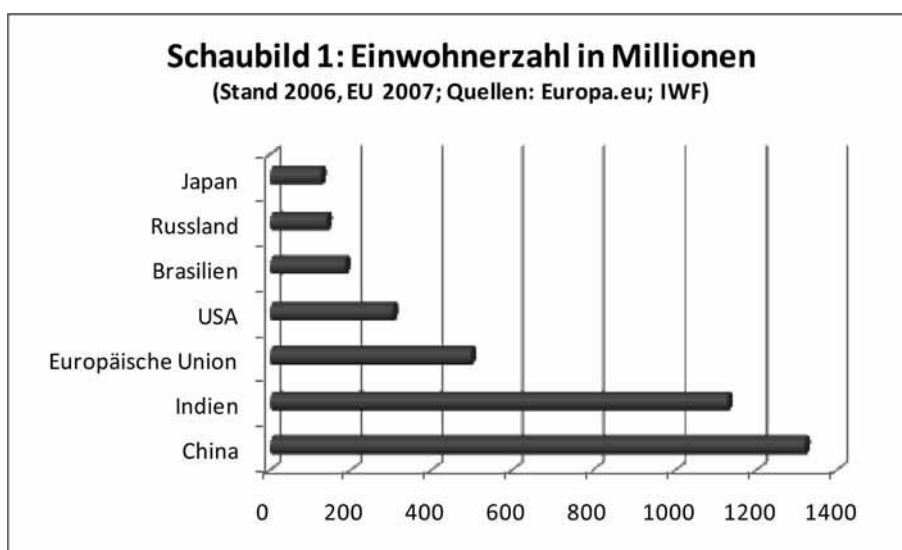
Die eine Kraftachse weist zurück: zurück zu den vertrauten und geordneten Strukturen des Nationalstaats oder zumindest zu kleinflächigeren und damit überschaubareren Kooperationsformen, etwa in Gestalt der im November 2010 vereinbarten Militärkooperation zwischen Frankreich und Großbritannien. Die andere weist nach vorne: zur scheinbar leuchtenden Zukunft eines einheitlichen außen- und sicherheitspolitischen Akteurs EU, der die Machtressourcen seiner Mitglieder effizient bündelt, nach außen zum Tragen bringt und es seinen Mitgliedern ermöglicht, kollektiv einen Platz an der Spitze der globalen Machthierarchie einzunehmen, den einige Mitgliedstaaten individuell jahrhundertlang innehatten und für den sie mittlerweile zu klein geworden sind.

Wie im Fall der Wirtschafts- und Währungsunion sind auch hier beide Zugkräfte unterschiedlicher Art. Die rückwärtsgewandte speist sich ebenso aus dem Bauchgefühl, nur im Nationalstaat sei solidarisches Handeln möglich, wie aus einer begründeten Überzeugung, dass effektive und legitime Politik auf kommunikations- und erfahrungsgemeinschaftliche Voraussetzungen angewiesen sei. Darüber hinaus wird die an der Vergangenheit orientierte Tendenz von einer Enttäuschung der übergroßen Erwartungen getrieben. In Deutschland zieht das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 weitergehenden Integrationsschritten wie der Schaffung einer europäischen Armee, zu denen sich die jetzige Regierung bei ihrem Antritt noch bekannte, enge Grenzen. Dieses Bekenntnis erscheint heute allerdings ohnehin nur noch als Sprechblase, während der sicherheitspolitische Diskurs seit der EU-Mission im Kongo die Einsatzzwänge und Souveränitätskosten thematisiert, die mit der Einbindung in das Geflecht der EU-Sicherheitspolitik entstehen. In der Libyen-Krise war es für die große Mehrheit der außenpolitischen Klasse in Berlin schon keine Frage mehr, ob nationale Handlungslogiken

der europäischen Gemeinsamkeit und Solidarität uneingeschränkt vorgeordnet werden können.

Die vorwärtsgewandte Tendenz wird mittlerweile kaum noch vom idealistischen Impuls der Europabewegung getrieben, sondern allein von einer Kombination politischer und funktionaler Notwendigkeiten. Die Begründung ist einfach: Um im weltpolitischen Geschehen nicht unter die Räder zu kommen, sondern Einfluss ausüben und mit den etablierten und werdenden Supermächten mithalten zu können, müsse die EU ebenfalls Supermacht werden. Und im Gegensatz zu anderen potenziellen Opfern des Geschehens verfüge die EU in Gestalt der nicht unerheblichen Ressourcen ihrer Mitglieder eben auch über das Potenzial zur Supermacht. Der Prozess der Rationalisierung, Zusammenlegung von Ressourcen und Rollenspezialisierung wird allerdings eher von den Sparzwängen und folglich den Finanzministern diktiert, während die Außen- und Verteidigungsminister zwar hier und da noch von der Supermacht Europa reden, ansonsten aber auf die Profilierung ihrer nationalen Rolle abzielen.

Beide Zugkräfte speisen sich aber vor allem aus der Ernüchterung und Enttäuschung über das „System Maastricht“, eine komplexe, schwer verständliche, politische Verantwortung und Zurechenbarkeit verwischende sowie schwerfällige, in jedem Fall aber singuläre Konstruktion politischer Herrschaft. Gerade im Bereich der Außenbeziehungen bewahrt sie die Vetomöglichkeiten ihrer Mitglieder, gleichzeitig aber schränkt sie die nationalen Handlungsmöglichkeiten ein: teils durch hartes EG-Recht, teils durch weiche Formen politischer Koordinierung wie Verhaltenskodexe oder durch eine schlechende Zusammenlegung von Kapazitäten. Das Unbehagen am außenpolitischen *Status quo* des Systems Maastricht nährt sich aus drei Quellen: (a) aus einem großen Machtpotenzial; (b) aus dem verglichen damit geringen weltpolitischen Einfluss der EU und (c) aus der scheinbaren Unübersichtlichkeit, geringen Effizienz und Reformresistenz seiner institutionellen Strukturen. Dagegen brechen wir im Folgenden eine Lanze für dieses System der außenpolitischen Koordinierung. Wir gehen auf die drei Quellen des Unbehagens ein, zeigen aber, dass der mangelnde Einfluss und die Reformunfähigkeit der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik nicht nur den institutionellen Defiziten des Systems Maastricht, sondern ebenso den Grenzen des politischen Führungspersonals geschuldet ist, das eher auf die nationale Profilierung achtet, statt an europäischen Gemeinsamkeiten zu arbeiten.

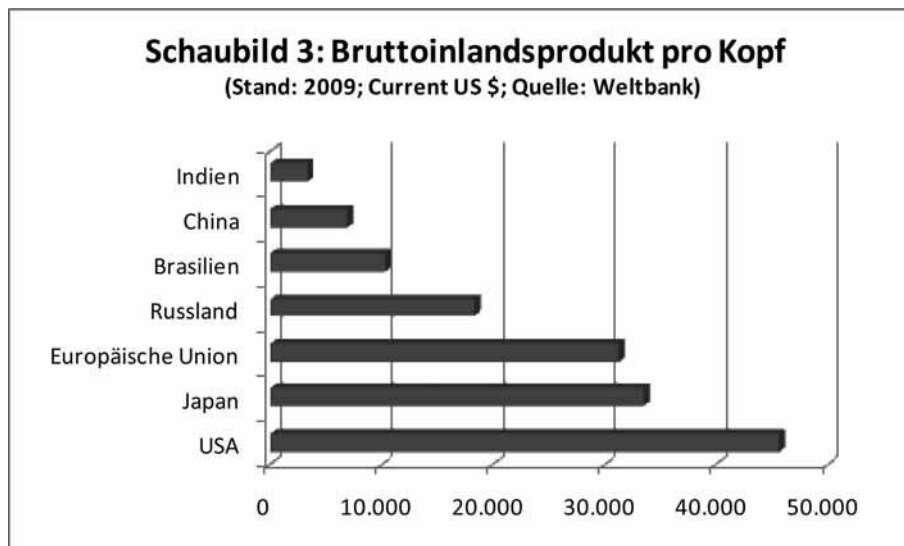
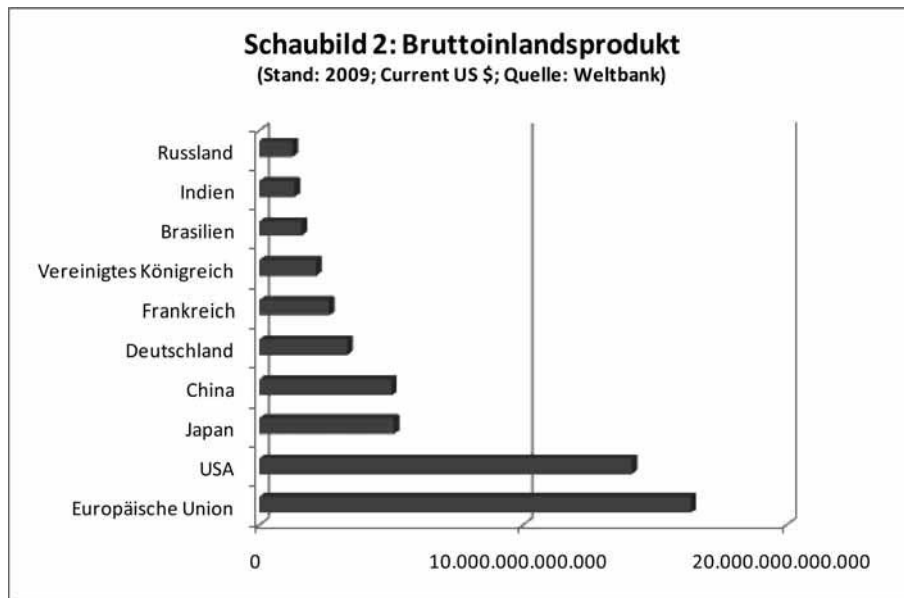


Die EU in der globalen Machtpyramide

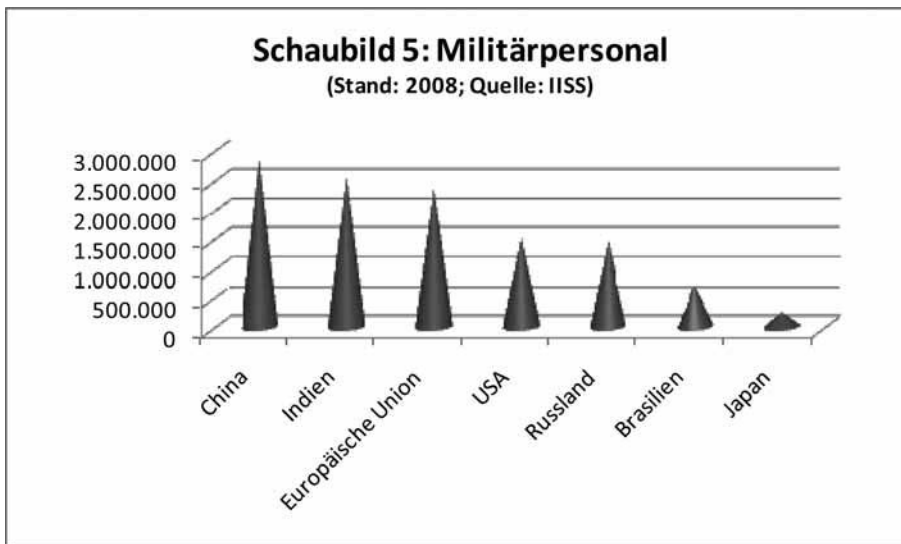
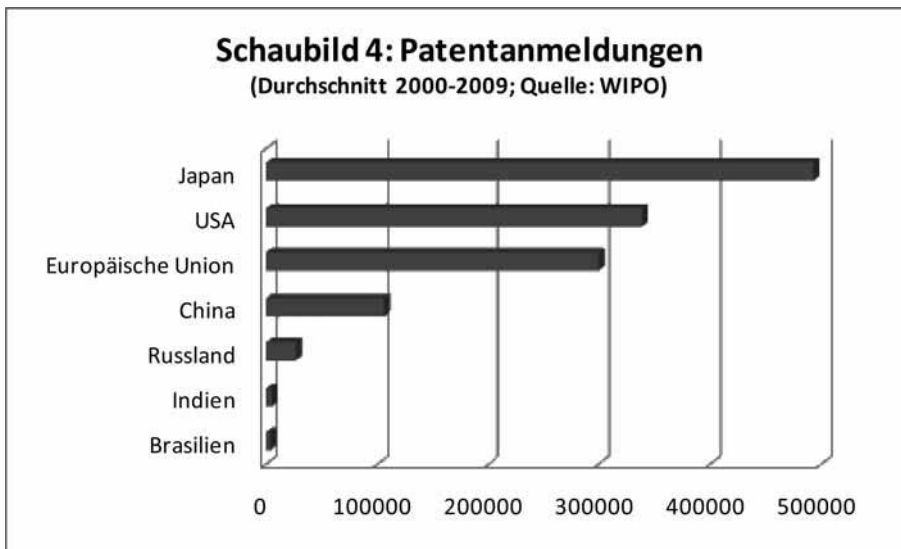
Die globale Machtbalance justiert sich derzeit neu. Die scheinbar so übersichtliche Bipolarität des Ost-West-Konflikts ist längst verloren, aber auch die Phase der Unipolarität neigt sich schneller als erwartet ihrem Ende zu. Die beginnende multipolare Konstellation wird – neben den USA – von neu aufsteigenden Mächten wie China, Indien und Brasilien sowie dem alten Koloss Russland und der Wirtschaftsmacht Japan geprägt sein. Wo die EU in dieser Konstellation ihren Platz finden wird, galt noch vor wenigen Jahren in Paris, London und Berlin als ausgemacht. Als *europe puissance* würde Europa einen der Machtpole bilden. Dem pflichtete auch Tony Blair bei: Europa werde nicht Superstaat, aber Supermacht werden. Diese Forderung gründete sich zum einen auf die Erwartung, in der multipolaren Konstellation öfter ohne oder sogar gegen die USA handeln zu müssen, zum anderen auf das machtpolitische Potenzial der EU-Mitglieder, das zusammengezählt durchaus imposant erscheint.

Die Zahl der in den letzten Dekaden entwickelten Machtindizes ist kaum mehr überschaubar. Bei allen unterschiedlichen Berechnungen und Formeln sind bestimmte Indikatoren wie Bevölkerungszahl, Bruttoinlandsprodukt und Verteidigungsausgaben fast bei allen Autoren vertreten.

Dabei braucht die EU insgesamt den Vergleich mit den anderen (potenziellen) Großmächten keineswegs zu scheuen. Im Gegenteil, ihre Wirtschaftskraft lässt sogar die Vereinigten Staaten hinter sich, und selbst Deutschland, Frank-

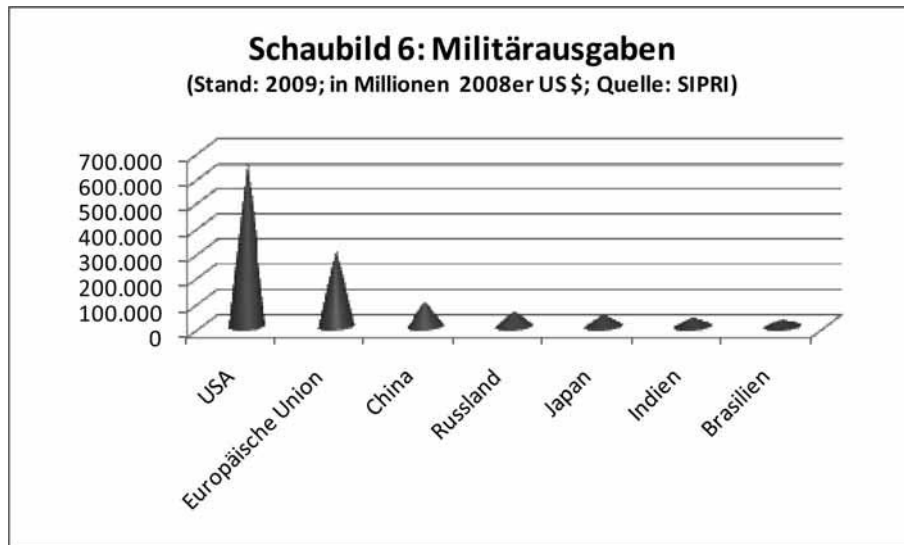


reich und Großbritannien für sich genommen liegen noch vor Brasilien, Indien und der Russischen Föderation (Schaubild 2). Auch bei den Militärausgaben klafft die prozentual größte Lücke nicht hinter dem Erstplatzierten USA, sondern hinter dem Zweitplatzierten EU (Schaubild 6). Was die Einwohnerzahl



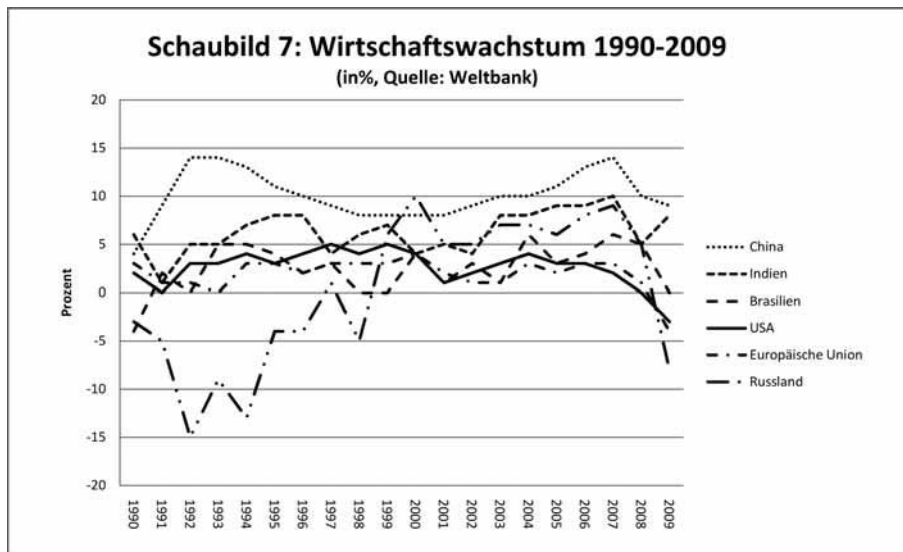
betrifft, so kann es die Union zwar nicht mit den beiden asiatischen Giganten, wohl aber mit allen anderen Bewerbern aufnehmen (Schaubild 1). Bei der Pro-Kopf Wirtschaftskraft (Schaubild 3) wie auch bei den Patentanmeldungen (Schaubild 4), die als Indikator für wissenschaftliche Dynamik gelten können,

und bei der Mannstärke des Militärs (Schaubild 5) liegt die EU in den Top 3 der hier verglichenen Mächte.



Ist angesichts dieser Fakten die derzeit geführte Diskussion um aufsteigende Mächte und einen eventuell bevorstehenden Machtübergang im internationalen System nur substanzloses Gerede? Erscheint die Vormachtstellung des Westens nicht gesichert und könnte die EU nicht problemlos einen der machtpolitischen Pole bilden? Nicht zwangsläufig: Während die bisherigen Daten sich auf den Jetzt-Zustand beziehen, geht es den Proponenten des Machtübergangs um langfristige Trends. Und längerfristig scheint die EU (wie auch die USA, Japan und Russland) deutlich schwächer positioniert zu sein.

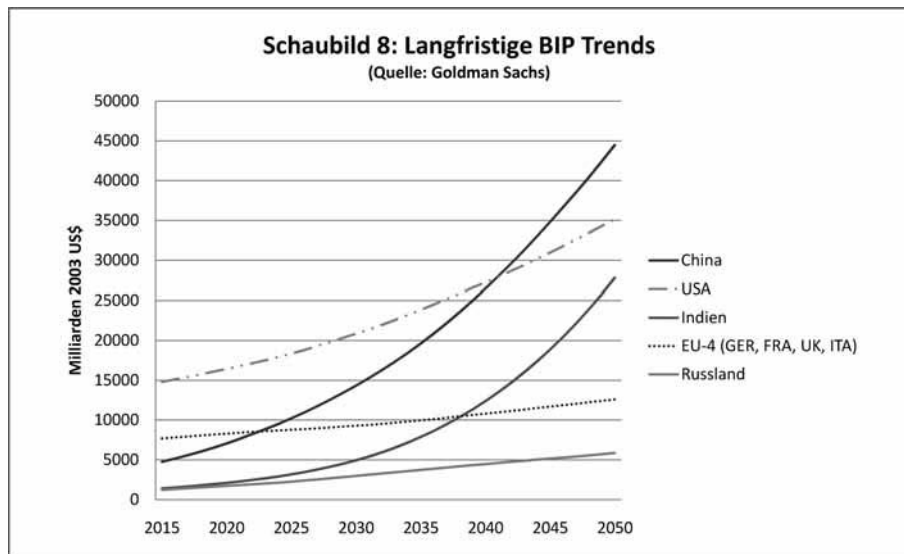
Ein Blick auf das jährliche *Wirtschaftswachstum* im Gegensatz zur aktuellen Wirtschaftskraft weist hier tatsächlich auf eine besondere Dynamik der sogenannten aufsteigenden Mächte hin (Schaubild 7). Besonders China und Indien mit durchschnittlichen Wachstumsraten von zehn bzw. sechs Prozent im Zeitraum zwischen 1990 und 2009 laufen den USA und der EU, die im selben Zeitraum nur um drei bzw. zwei Prozent gewachsen sind, sichtbar den Rang ab. Allerdings ist es von einem niedrigeren Startpunkt aus einfacher, hohe Wachstumsziffern zu erzielen, als von einem höheren. Insofern muss vorerst fraglich bleiben, ob die Entwicklung längere Zeit so weitergehen kann. Die Experten von Goldman-Sachs indes halten es durchaus für möglich (Schaubild 8). In ihrer Modellrechnung von 2003 gelingt es der Volksrepublik China vor 2040,



die USA zu überholen, während ihr wiederum Indien bereits auf den Fersen ist.¹

Die Tragfähigkeit dieser Projektion wird sich freilich noch erweisen müssen. Aber selbst wenn sich die gegenwärtigen Trends nicht über eine weitere Generation fortsetzen, so stehen wir doch vor dem Übergang in ein multipolares System und die EU, so zumindest die Befürworter einer Weltmachtrolle, vor der Frage, ob sie in diesem System einen der Machtpole bilden und dessen Spielregeln aktiv mitgestalten oder passiv am Rande stehen will, während andere die Regeln für die Europäer festlegen. Der Anspruch, Europa müsse Supermacht werden, steht allerdings in scharfem Kontrast zu der allzu grauen Wirklichkeit europäischer außen- und sicherheitspolitischer Gestaltungsfähigkeit.

¹ Die EU wird in der Goldman-Sachs-Projektion nicht aufgeführt, nur Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien als Einzelländer. In Schaubild 8 wurden deren Daten aggregiert.



Europäische „Weltpolitik“

Das multilaterale Handlungsfeld

Das multilaterale Handlungsfeld kommt dem Wesen der Europäischen Union besonders gut entgegen. Auch die Union arbeitet ihre Positionen und ihre nach innen gültigen Rechtsinstrumente in einem multilateralen Verfahren aus; ihre Diplomaten und politischen Führer und Führerinnen sind im mehrseitigen Verhandlungswesen besonders geübt, es ist letztlich ihr alltägliches Geschäft in nahezu allen Politikbereichen. Man sollte also von der Europäischen Union ein ausgeprägtes Profil, hohe Effizienz und gute Erfolge erwarten.

Tatsächlich weist die Europäische Union eine bemerkenswerte Aktivität und überwiegend auch eine hohe Effizienz in Feldern klassischer *soft politics* und in multilateraler Diplomatie auf, etwa in multilateraler Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik (mit Ausnahme der nuklearen, s.u.), oder in der Umweltpolitik.

Anders sieht es indessen aus, wenn es um die *big points* der Weltpolitik geht. Das beginnt mit der Krisenagenda des UN-Sicherheitsrats. Seit Maastricht wird den Staaten der Europäischen Union abverlangt, sich in diesem Gremium nach Kräften zu koordinieren. Seit Maastricht ignorieren jedoch die beiden permanenten Mitglieder des Sicherheitsrats, Großbritannien und Frankreich, diese Verpflichtung souverän und verfolgen ihre eigene nationale Poli-

tik, nicht zuletzt aus dem Bedürfnis heraus, mit ihrer privilegierten Position im Sicherheitsrat den Verlust an realpolitischer Weltmachtstellung zu kompensieren.

Deutschland hat seit seiner selbsterklärten Kandidatur für einen permanenten Sitz im Sicherheitsrat seine Aktivitäten vorwiegend darauf zugeschnitten, diese Kandidatur durch ein eigenständiges und überzeugendes Profil zu untermauern. Das ist einer Zusammenführung europäischer Positionen wenig zuträglich. Um das Maß voll zu machen, hat Italien die Führungsrolle dabei übernommen, die deutsche Kandidatur zu hintertreiben, um selbst keinen relativen Statusverlust in Kauf nehmen zu müssen. Auf Sicherheitsratsebene ist die EU als solche daher nicht zu sehen.

In der Auseinandersetzung um den Irak-Krieg 2002/2003 zeigte sich die ganze Misere der außen- und sicherheitspolitischen Befindlichkeit der Union. Großbritannien und die osteuropäischen Neubürger der Union standen an der Seite der USA, ebenso Spanien, Italien und Dänemark. Auf der Gegenseite positionierten sich Frankreich und Deutschland, dazu Belgien und die Neutrals. Der Rest duckte sich weg. Wenn in einem derart entscheidenden Moment der Weltpolitik die gemeinsame Sprache fehlt, dann muss man dem Gebilde Europa die Akteursqualität in den *high politics* absprechen.

Afghanistan, der andere große Schauplatz westlicher Interventionspolitik, zeigt Europa in einer eher marginalen Rolle, die es noch dazu mehr schlecht als recht ausfüllt. Die EU hat von Deutschland (das sich diesbezüglich auch nicht mit Ruhm bekleckert hat) mit EUPOL die Aufgabe der Polizeiausbildung übernommen. Bestand während der deutschen Federführung das unlösbare Koordinationsdefizit zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander, so hob der europäische Einsatz dieses Defizit auf das Niveau von 27 Mitgliedstaaten. Nach wie vor ist die Mission personell unterausgestattet, letztlich sind die Amerikaner mit ihrem eigenen, höchst robusten und daher womöglich wenig zielführenden Konzept eingesprungen. Die europäische Wirkung war minimal.

In den Verhandlungen mit Iran über dessen Nuklearprogramm seit 2003 spielte die EU eine etwas sichtbarere Rolle. Beim näheren Hinsehen fällt allerdings auf, dass das Engagement zunächst von den drei großen Mitgliedstaaten ausging, die die Union (in Gestalt von Javier Solana, später Lady Ashton) als solche nur zögerlich beteiligten. Auch heute liegt die Initiative nach der Drei-plus-Drei-Formel (die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats plus Deutschland) eher bei den Staaten als bei der Union. Auf Unionsebene formulieren die neutralen Mitgliedsländer immer noch Bedenken gegen eine härtere europäische Sanktionspolitik. Auch hier wirkt die Rolle Europas daher zuneh-

ment marginal. In dem anderen kritischen Fall internationaler Nichtverbreitungsdiplomatie, Nordkorea, ist Europa gänzlich einflusslos.

Der Nahe Osten gehört zur Nachbarschaft Europas. Die Auswirkungen von Krisen in dieser Region treffen Europa unmittelbar. Zudem ist der Nahe Osten ein traditionelles europäisches Einflussgebiet. Zu spüren ist davon heute nicht mehr viel. Im Nahostkonflikt ist der einzige relevante externe Akteur Amerika. Europa versucht immer wieder, einen Fuß in die Tür zu bekommen, namentlich durch oft hektische Alleingänge des französischen Präsidenten, erzielt damit aber wenig Wirkung. Als 2006 mit israelischer Zustimmung der UNIFIL-II-Einsatz unter starker europäischer Beteiligung zu Lande und zu Wasser im und um den Libanon die wichtige Aufgabe übernahm, die Neubewaffnung der *Hisbollah* nach dem Krieg von 2006 zu unterbinden, bot sich der EU die einmalige Chance, aus einem Nicht-Akteur in eine zentrale Funktion hineinzuwachsen. Für Israel war es sehr ungewöhnlich und risikoreich, einen zentralen Aspekt nationaler Sicherheitspolitik auszugliedern, noch dazu an die ungeliebten Europäer. Die Kehrseite dieses erfolgreichen Einsatzes besteht freilich darin, dass sich die Europäer auf ein Mandat einließen, mit dem sie die Wiederbewaffnung der *Hisbollah* nicht effektiv verhindern konnten.

An der Aufgabe, zu einem möglichst gewaltarmen und die Hoffnung auf Freiheit nicht enttäuschenden Ausgang der Revolte gegen das Gaddafi-Regime beizutragen, scheiterte die EU weitgehend. Sicherlich einigten sich ihre Mitgliedstaaten auf das Ziel, dass Oberst Gaddafi gehen müsse, und auf die Verhängung von Sanktionen. In der drängenden Frage, ob und wie Europa dazu beitragen soll, den drohenden Rachezug gegen die Aufstandsbewegung aufzuhalten, brach Europa komplett auseinander – mit unabsehbaren Folgen für das Projekt einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

In der wichtigsten Frage internationaler Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik, nämlich der nuklearen, entzweit die Abrüstung die Europäer. Ihre beiden Kernwaffenstaaten, ganz besonders Frankreich, begreifen den Kernwaffenbesitz als Teil ihrer nationalen Identität und als ein Insignium ihrer längst verlorenen Machtposition. Infolgedessen fällt es zunehmend schwer, in der multilateralen Nichtverbreitungspolitik ein einheitliches Auftreten zu erreichen. Auf der Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags 2010 schwieg Spanien, die seinerzeit amtierende EU-Präsidentschaft, zumeist und beschränkte sich darauf, mühsam ausgehandelte Kompromisspapiere in schriftlicher Form ins Konferenzgeschehen zu geben. Auch die übrigen Mitglieder blieben, v.a. aus Gründen der Unionsdisziplin, relativ wortkarg. Dafür sprach Frankreich umso öfter, vertrat dabei durchweg nationale Positionen als Kernwaffenstaat und erweckte gelegentlich den Eindruck, man spreche

für die EU. Ein hässlicher Streit im Plenum brach aus, als der entnervte irische Delegierte (Irland ist das abrüstungsfreudigste EU-Land im nuklearen Sektor) den französischen Partner frontal angriff, wiederum zur Verwirrung der außereuropäischen Konferenzteilnehmer. Dass es Europa nicht einmal gelingt, in der Nichtverbreitung, für die es sogar eine gemeinsame, detaillierte Strategie (mit jährlichen Implementationsberichten) gibt, auf der Weltbühne zu einheitlichem Handeln zu finden, macht gegenüber der außen- und sicherheitspolitischen Akteursqualität der EU besonders skeptisch.

Bilaterale Beziehungen im großen Spiel der Mächte

Der Fall der nuklearen Nichtverbreitung lässt bereits ahnen, dass zwischen guten, klugen Papieren und der politisch-strategischen Realität eine erhebliche Diskrepanz besteht. Dieser Eindruck bestätigt sich, wenn man die Beziehungen zwischen Europa und den großen Spielern in der Weltpolitik, den Vereinigten Staaten, Russland, China und Indien betrachtet. In Bezug auf alle diese Partner gibt es gemeinsame, schriftlich niedergelegte Ansätze. In jedem der Fälle verschleiert die schriftliche Gemeinsamkeit erhebliche Unterschiede und eine häufig sogar ausgesprochen wettbewerbliche Praxis.

Was die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten betrifft, so lässt sich die Erfahrung im Irak-Krieg als Modellfall der Alltagswirklichkeit deuten. Großbritannien kommt es in erster Linie darauf an, die besondere Beziehung zu den USA zu pflegen, auf der, neben Kernwaffen und Sicherheitsratsitz, in den Augen der politischen und administrativen Eliten des Landes seine weltpolitische Rolle beruht. Trotz der jüngst vertieften militärischen Zusammenarbeit mit Frankreich gibt es für London eine Grenze, die es nicht überschreiten will. Auch die osteuropäischen Mitglieder der EU tendieren dazu, in Konfliktfällen amerikanische Positionen zu beziehen, weil sie sich nur von den USA die Gewährleistung der eigenen nationalen Sicherheit versprechen. In gewissem Maße neigen auch Dänemark, Portugal und die Niederlande zum transatlantischen Schulterchluss. In politischen Konflikten europäischer Länder mit den USA ist folglich auf europäische Solidarität nicht zu hoffen. Stattdessen drohen der EU Zerreißproben und die Gefahr, dass die USA Europa auseinanderdividieren.

Variiert in dieser Beziehung das „Freundbild“, so weisen die Europäer hinsichtlich Russlands ebenfalls starke Abweichungen im „Feindbild“ auf, und zwar trotz eines gemeinsamen Dialogkonzepts mit dem großen östlichen Nachbarn. Die kontinentaleuropäischen Altmitglieder streben eher eine Partnerschaft mit Moskau an, zumeist ohne die Defizite im Innen- und Außenver-

halten der russischen Regierung völlig zu übersehen. Ihr Kooperationsinteresse verleitet sie allerdings gelegentlich zu einer mangelnden Sensibilität für die historisch begründeten, teils übertriebenen, teils aber auch nachvollziehbaren Befürchtungen der östlichen Partner. Am deutlichsten kam das in der einseitigen Einigung Deutschlands mit Russland über die Ostsee-Pipeline zum Ausdruck, als Berlin die Befürchtungen der Osteuropäer um ihre Energieunsicherheit nicht berücksichtigte und nicht einmal Konsultationen über diese Frage mit ihnen für nötig hielt.

Für Indien und China hat die EU-Kommission schon vor einigen Jahren gemeinsame Strategien formuliert; diese Papiere werden regelmäßig ergänzt und überarbeitet. Nichtsdestoweniger findet die Politik gegenüber diesen beiden aufstrebenden Giganten weitgehend auf bilateraler Basis statt. Die gewaltigen Märkte mit ihren vermeintlich unbegrenzten Wachstumsaussichten treiben gerade die größeren Mitgliedstaaten auseinander und in jeweils eigene Anläufe nach Beijing. Ziel ist es, privilegierten Marktzugang zu erlangen. Indien und China haben diese günstigen Umstände längst verstanden und schätzen gelernt. Kunstfertig spielen sie die Europäer gegeneinander aus. Entsprechend gering ist das Interesse Chinas und Indiens am Dialog mit der Union als ganzer. Man betreibt diese Treffen als unumgängliche Rituale; die Substanz verlegt man indes in die bilateralen Kontakte, in denen das größere Gewicht der asiatischen Partner deren Interessendurchsetzung begünstigt.

Schlussfolgernd kontrastiert die Vision der „Weltmacht EU“ also scharf mit der oftmals geradezu beschämenden Realität europäischer Bedeutungslosigkeit. Allerdings zeigt dieser kursorische Überblick zum einen Differenzierungen: Die europäische Leistungsbilanz ist dort besser, wo es um strukturbildende Konfliktpräventions-, Stabilisierungs- und Transformationspolitik geht. Die Stabilisierung Osteuropas durch die Erweiterung war eine Erfolgsgeschichte, auch wenn die EU seitdem heterogener geworden ist; und für die gelungene Stabilisierung des Balkans sowie die Transformation des griechisch-türkischen Konflikts kann sich die EU zumindest einen Teil der Lorbeeren anheften. Zum anderen zeigt sich, dass die europäische Schwäche an vielen Stellen eher engstirnigem Denken in rein nationalen Kategorien als den schwerfälligen Institutionen der EU geschuldet ist.

Die EU und ihre gemeinsame Außenpolitik: reformunfähig?

Sicherlich beruht das „System Maastricht“ auf einer komplexen, unübersichtlichen und störungsanfälligen institutionellen Maschinerie, die in den letzten Jahren vor Lissabon durch Reibungsverluste zusätzlich geschwächt wurde. Der Reformvertrag von Lissabon birgt trotz seiner vertrackten und konfliktgeladenen Vorgeschichte erhebliche Potenziale. Dass diese bisher nur unzureichend genutzt wurden, liegt wiederum an der engstirnigen, nur auf die nationale Sichtbarkeit bzw. die eigenen bürokratischen Interessen orientierten Haltung des gegenwärtigen Führungspersonals.

Im Bereich der Außenbeziehungen hat die EU seit Maastricht unterschiedliche Modelle zur Zusammenlegung der Kompetenzen ihrer Mitglieder ausgeprägt. Die Außenhandelspolitik folgt den im Binnenmarkt geltenden gemeinschaftlichen Verfahren. Hier haben die Mitgliedstaaten das Initiativrecht und die Außenvertretung an die Kommission delegiert und das Recht auf eine eigenständige, nationale Handelspolitik ebenso wie ihr Vetorecht aufgegeben. In der Handelspolitik spricht die EU mit einer Stimme und wird von anderen Staaten als einheitlicher Akteur wahrgenommen, der strategisch handelt und für seine Interessen notfalls mit Härte eintritt. Auf den Feldern der gemischten Kompetenzen wie der Entwicklungs-, der Assoziations- und der Erweiterungspolitik spielt die Kommission zwar bei den Verhandlungen mit Dritten ebenfalls eine prominente Rolle, bleiben Vereinbarungen aber von der Zustimmung aller Mitgliedstaaten abhängig. Teils ihre vertraglichen Kompetenzen extensiv interpretierend, teils von den Staaten ermuntert, dehnte die Kommission seit den 1990er Jahren ihre Aktivitäten selbst in Kernbereichen der Außen- und Sicherheitspolitik aus. Die politische Konditionierung der Entwicklungspolitik erlaubte es ihr beispielsweise, Programme zur Förderung von Menschenrechten, guter Regierungstätigkeit oder der Reform der Sicherheitssektoren aufzulegen.

Dagegen wurde die gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Vertrag von Maastricht nach intergouvernementalen Prinzipien in einer zweiten Säule organisiert. Hier bleiben die Staaten unzweifelhaft die Herren des Verfahrens, die Rolle der EU-Organen – Kommission und Parlament – entsprechend beschränkt. Europäische Beschlüsse sind lediglich politisch bindend; abweichendes Verhalten kann nicht sanktioniert werden. Die Staaten behalten die Möglichkeit, eine nationale Außenpolitik zu betreiben oder ihre Interessen im Rahmen anderer Organisationen (wie der NATO) zu verfolgen. Das Konsensprinzip dominiert in diesem Fall und die bereits in Maastricht ent-

wickelte Idee, im Rahmen „Gemeinsamer Aktionen“ Durchführungsentscheidungen mehrheitlich zu treffen, erwies sich als Sackgasse. Um dennoch effizient zusammen handeln zu können, setzten die EU-Mitglieder auf eine andere Strategie. Sie schufen, beginnend schon mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, außenpolitische Bürokratien und bauten diese seitdem immer weiter aus, allerdings außerhalb und neben der Kommission. Neben dem Hohen Repräsentanten und seiner *Policy Unit* entstand im Generalsekretariat des Rats eine außen- und sicherheitspolitische Abteilung und seit der Gründung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zusätzlich eine Reihe von Aufklärungs-, Planungs- und bescheidenen Führungsstäben. Wichtige Funktionen wie die Vorbereitung der Agenda und die Außenvertretung blieben dagegen den Staaten vorbehalten und wurden von den halbjährlich rotierenden Präsidentschaften wahrgenommen. Insgesamt ergaben sich so erhebliche Reibungsverluste: zum einen durch die Doppelung der Institutionen und das Kompetenzgerangel zwischen Rat und Kommission, das zuletzt sogar vor dem Europäischen Gerichtshof ausgetragen wurde, zum anderen durch die prominente Rolle der rotierenden Präsidentschaft, die eine kontinuierliche und phasenweise auch kompetente Geschäftsführung erschwerte.

Der Vertrag von Lissabon zielt im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik vornehmlich darauf ab, diese Reibungsverluste zu minimieren. Mit der Figur des Hohen Vertreters, im Verfassungsvertrag noch als Außenminister bezeichnet, schafft er ein neues Machtzentrum. Diese Führungsperson steht sowohl dem neu geschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienst vor als auch, ausgestattet mit dem Rang eines stellvertretenden Präsidenten der EU-Kommission, der dortigen Generaldirektion Auswärtige Beziehungen. Sie soll die europäische Außen- und Sicherheitspolitik vorbereiten und nach außen vertreten. Entsprechend sitzt sie der neugeschaffenen Ratsformation Auswärtige Beziehungen sowie deren vorbereitenden Arbeitsgremien vor.

Lissabon markiert also keinen qualitativen Sprung hin zu einer integrierten europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, sondern zielt darauf ab, das gewachsene institutionelle System effizienter zu organisieren. Nur liegt, ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrages, der Eindruck nahe, dass selbst dieses Reformziel verfehlt werden könnte. Zunächst schienen die Staaten Angst vor der eigenen Courage zu haben und beriefen mit Lady Catherine Ashton eine außenpolitisch wenig versierte Person auf den Posten des Hohen Vertreters. Das Kompetenzgerangel zwischen ihr als scheinbarer Vertreterin des Rates und der Kommission ging unvermindert weiter und führte zu sachfremden Entscheidungen wie der Verlagerung der Kompetenzen für die Nachbarschaftspolitik von der Generaldirektion Außenbeziehungen unter Leitung von Ashton zu-

rück in die Generaldirektion Erweiterung, wo sie nicht hingehören. Darüber hinaus konnten sich die Regierungschefs mit dem Verlust der außenpolitischen Sprecherrolle nicht abfinden, sondern beeinflussten weiterhin die Agenda und riefen – die spanische Präsidentschaft setzte hier Maßstäbe – weiterhin EU-Gipfeltreffen ein, nicht zuletzt, um sich an der Seite der großen Staatschefs dieser Welt in Szene zu setzen. Kurzum: Bisher ist nicht zu erkennen, dass die EU-Staaten das Reformpotenzial des Vertrags von Lissabon zu nutzen gewillt sind. Die europäische Außen- und Sicherheitspolitik bleibt zumindest bisher komplex, in ihren Strukturen undurchschaubar und gegenüber demokratischen Kontrollbemühungen abweisend.

Schlussfolgerungen

Die Welt befindet sich im Umbruch. Die Ära transatlantischer Dominanz neigt sich dem Ende zu. Anstelle einer von den USA angeführten westlichen Hegemonie steht ein multipolareres und hoffentlich auch multilaterales internationales System bevor. Machtpolitisch hätte Europa in dieser Konstellation nur als Union die Chance, ernst genommen zu werden und die sich entwickelnde Ordnung mitzugestalten. Fasst man Europa zusammen, so sind die Indikatoren imposant: Größte Wirtschaftsmacht der Welt, zweitgrößte Militärmacht (gemessen an den Verteidigungsausgaben), drittgrößte nach der Bevölkerung. Technologisches Entwicklungsniveau, Bildungsstand, Finanzkraft und Industrialisierungsgrad platzieren Europa gleichfalls ganz oben. Das Potenzial ist da. Es zerfällt aber in irrelevante Einzelteile, wenn es nicht gebündelt wird.

Um gleichberechtigt im Club der Großen und nach deren Regeln mitspielen zu können, müsste die EU dieses Potenzial durch weitergehende Integrations-schritte bündeln. Dagegen regen sich nicht nur zunehmende Widerstände, es wäre normativ gar nicht zu wünschen. Supermacht wird Europa nicht und sollte es auch nicht werden. Die Renationalisierung wäre aus einer Reihe von Gründen nur eine Scheinalternative. Zu erinnern sei nur daran, dass die europäische Außen- und Sicherheitspolitik aus der Notwendigkeit heraus entstand, das Verhalten der EU-Mitglieder bei auswärtigen Krisensituationen zu koordinieren, um den Import von Instabilität zu verhindern. Dies ist und bleibt eine der Kernaufgaben europäischer Außenpolitik. Es kommt also darauf an, die vorhandenen institutionellen Strukturen zu nutzen, um die einem Staatenverbund inhärenten Vorteile im Bereich strukturbildender Konfliktprävention, multilateraler Diplomatie und kooperativer Problemlösung auszuspielen. Dass Europa auch hier die Erwartungen oft enttäuscht, hängt nicht nur und nicht vor-

rangig an den konsensualen Entscheidungsstrukturen, sondern ebenso an den engen Horizonten der Regierungen von EU-Mitgliedstaaten, die Pflege nationaler Egoismen hat Vorrang vor der Suche nach Gemeinsamkeiten. Die knappe Übersicht in diesem Beitrag hat erkennen lassen, dass die Präferenzen eindeutig der Vereinzelung gehören. Europas Eliten und noch mehr die staatlichen Bürokratien denken und handeln im Zweifelsfall eher national.

Das ist ein Jammer. Europa als Sicherheitsgemeinschaft wird in der gefährlichen Phase des Machtübergangs dringend gebraucht, nicht als Welt- oder Supermacht, aber als strukturbildender Akteur, der dem Prinzip des Multilateralismus Nachdruck verleiht. Um die alten und neuen Großmächte auf regelorientierte Kooperationsformen festzulegen, bedarf es tatkräftiger und friedensgestimmter Akteure. Die Europäische Union wäre dazu durchaus geeignet, würde sie sich auf ihre Stärken besinnen und diese strategisch zur Anwendung bringen. In der gegenwärtigen Verfassung taugt der kakophone Chor der Europäer zur globalen Friedensgestaltung nicht. Dies ist weniger ein Problem der institutionellen Strukturen als der begrenzten Horizonte der politischen Eliten Europas. Das Projekt Europa lebt davon, dass die Beteiligten die bestehenden Unterschiede zwischen den Mitgliedern der EU akzeptieren und in der Suche nach gemeinsamen Lösungen und politischen Umgangsformen fruchtbar machen. Diese Bereitschaft, im Interesse gemeinsamer Ansätze auch einmal über den nationalen Schatten zu springen, ist mittlerweile zu einer knappen Ressource geworden. Die Aufgabe, dem europäischen Grundgedanken der Gemeinsamkeit in der Verschiedenheit in der öffentlichen Debatte zu neuer Akzeptanz zu verhelfen, stellt sich dringend, wenn es darum geht, den falschen Alternativen einer Renationalisierung der Sicherheitspolitik oder einem überhasteten Integrationsprung in den europäischen Bundesstaat entgegenzutreten und stattdessen den europäischen Staatenverbund als Modell einer friedlichen Weltordnung zu stärken.