

Ist ein politisches Europa noch möglich?

MAXIME LEFEBVRE

Seit es die europäische Zivilisation gibt, stellt sich die Frage nach ihrer politischen Einheit. Die gesamte europäische Geschichte schwankt zwischen internen Konfrontationen und imperialer Nostalgie. Heute befriedet, zeigt Europa der Welt beispielhaft die Vielfalt seiner nationalen und kulturellen Identitäten.

Das Problem der politischen Einheit Europas lässt sich indessen nicht auf die friedliche Organisation der Diversität reduzieren. Heute mehr denn je wird sie als Frage der weltweiten Handlungsfähigkeit begriffen. Die Dialektik zwischen interner Einheit und externer Handlungsfähigkeit steht im Zentrum aller Überlegungen zum politischen Europa, zumindest wenn man sich nicht auf ein regionalisiertes und marginalisiertes Europa beschränkt, das im Begriff ist, die Geschichte zu verlassen.

Die Irak-Krise hat uns aufs Neue ein in Kritiker und Mitläufer gespaltenes Europa gezeigt, das unfähig war, entscheidend auf den Verlauf der Ereignisse einzuwirken. Der Europäische Verfassungsentwurf sieht die Einsetzung eines »Europäischen Außenministers« vor, jedoch ohne eine Reform der Entscheidungsverfahren in der Außenpolitik, die weiterhin auf Einstimmigkeit beruhen. Welche Gründe hätte ein Europa, das sich im Hinblick auf die amerikanische Großmacht definieren muss, eine politische Einheit zu bilden, und welches Projekt könnte deren Zentrum sein? Zwischen einer »Großmacht Europa« und einer Art »großer Schweiz«, zwischen einer »multipolaren Welt« (Jacques Chirac) und der »euro-atlantischen Unipolarität« (Tony Blair), zwischen dem Willen, die Globalisierung zu »zivilisieren« und der Bejahung einer gemeinsamen Verteidigung, scheint Europa auf der Suche nach einem Weg und einem Ziel zu sein.

Die Quellen der politischen Einheit Europas

Nach der Formel von Marc Bloch, dass »Europa entstand, als das Römische Reich zerfiel«¹, folgten in der europäischen Geschichte vier Einigungsmodelle aufeinander: das imperiale Modell, das Verteidigungsmodell, das Modell der kollektiven Sicherheit und schließlich das Integrationsmodell, das in der Folge des Zweiten Weltkriegs entwickelt wurde.

Das »imperiale« Modell, eine Weiterführung des römischen Erbes, erlebte nur einen kurzen Erfolgsmoment: das karolingische Reich, eine geografische Präfiguration des Europas der Montanunion und der Römischen Verträge, und Ausdruck eines romanisch-germanischen Synkretismus, der vielleicht eine späte Fortsetzung in der in Europa stets zentralen »deutsch-französischen Partnerschaft« findet. Aber die Einheit des christlichen Abendlandes hat sich durch die Entstehung der Nationen und später die protestantische Spaltung aufgelöst. Dante träumte vergebens von einer »universellen Monarchie« unter der Führung des Heiligen Römischen Reiches. Den Anhängern der imperialen Idee (Karl V., Napoleon, Hitler) ist es nie gelungen, die Grundlagen einer gemeinsamen Kultur zu schaffen, die ihrer politischen Macht ein legitimes Fundament gegeben hätte. Daher lebte Europa bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs, sogar bis zum Ende des Kalten Krieges, in einem prekären Gleichgewicht der Kräfte.

Einige Modelle der europäischen Einigung sind durch eine Bedrohung von außen angestoßen worden. Aber das »defensive« Modell hat zu nichts geführt, vielleicht weil die Bedrohung keinen hinreichenden Druck ausübte. Der Kampf gegen die türkische Bedrohung liegt den Plänen des Rechtsgelehrten Pierre Dubois am Anfang des 14. Jahrhunderts, des böhmischen Königs Georg Podiebrad im 15. Jahrhundert und auch dem »Großen Plan« zugrunde, den der Herzog von Sully Anfang des 17. Jahrhunderts König Heinrich IV. zuschrieb. Keines dieser Projekte hat zu Ergebnissen geführt, was Europa übrigens nicht gehindert hat, sich erfolgreich gegen die türkische Bedrohung zur Wehr zu setzen, um dann wieder seinen internen Querelen freien Lauf zu lassen.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs hätte die sowjetische Bedrohung dazu führen können, die Westeuropäer in einer Föderation zu ver-

1. Ausführlich kommentiert von Lucien Febvre (*L'Europe. Genèse d'une civilisation*, Perrin, Paris, 1999).

einen. Einerseits wurde durch diese Bedrohung das Schicksal des Kontinents mit dem Amerikas verknüpft. Andererseits hat sie die Franzosen jedoch nicht daran gehindert, sich dem Projekt einer gemeinsamen europäischen Armee mit Deutschland zu entziehen. So scheiterte 1954 die Europäische Verteidigungsgemeinschaft. Die NATO ist daher bis zum Ende des Kalten Krieges fast das einzige Instrument der europäischen Verteidigung geblieben. Heute wird Europa durch keine unmittelbare Gefahr bedroht. Es lebt zwar nicht in absoluter Sicherheit, aber im Umgang mit den Hauptgefahren kann und muss es sich auf die Vereinigten Staaten verlassen.

Das dritte Einigungsmodell ist die kollektive Sicherheit. Es ist eine Antwort auf das Gleichgewicht der Kräfte der europäischen Nationen. Es geht darum, dieses Gleichgewicht in einen Rahmen von gemeinsamen Regeln einzufügen, die den Frieden garantieren. Diese Idee wurde bereits im Mittelalter lanciert, als Pierre Dubois vorschlug, die Differenzen der europäischen Souveräne durch den Schiedsspruch des Papstes zu regeln. Die Denker der Aufklärung (Abbé de Saint-Pierre, Rousseau, Bentham, Kant) träumten von einem Europa des ewigen Friedens.

Auf paradoxe oder vielmehr aufschlussreiche Weise haben sich die Europäer, wenn sie seit Anfang des 19. Jahrhunderts über ihre Einheit nachdachten, auf die Vereinigten Staaten bezogen.

Diese Vorstellung hat die europäischen Grenzen schnell überschritten. Schon 1623 hat Emeric Crucé das Projekt einer föderalen Organisation zur Erhaltung des Friedens in Europa angeregt, die auch offen sein sollte für »Moskowien«, die Türkei und selbst die anderen Königreiche Asiens, Indiens und Afrikas. 1919 wurde der »Völkerbund« mit nicht-europäischen Nationen (Japan und lateinamerikanischen Ländern) gegründet. Nach dem Zusammenbruch des Völkerbundes wurde auf Initiative der Vereinigten Staaten das kollektive Sicherheitssystem im Weltmaßstab als Organisation der Vereinten Nationen (UNO) neu gegründet. Den Sicherheitsrahmen in Europa selbst bildet heute die OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa), der auch die Staaten Nordamerikas und der ehemaligen Sowjetunion (einschließlich der zentralasiatischen Länder) angehören. In diesem Rahmen war es möglich, die »Akte von Helsinki« (1975) zu beschließen: keine Gewaltanwendung, friedliche Beilegung von Differenzen, Unverletzbarkeit der Grenzen, usw.

Die »Werte« der kollektiven Sicherheit sind zwar europäischen Ursprungs, haben aber ein universales Modell hervorgebracht: Rechtsstaat, Demokratie und Humanismus sowie den freien Handel. Mit der Vielfalt der Städte entstand im antiken Griechenland die Demokratie, das Mittelalter hat den britischen Parlamentarismus und die Anfänge des Kapitalismus hervorgebracht, die Renaissance hat den Humanismus entwickelt, die Revolutionen, erst in England, dann in Frankreich, haben zur modernen Demokratie geführt. Dennoch waren die Vereinigten Staaten die erste demokratische Republik im modernen Sinn des Wortes. Auf paradoxe oder vielmehr aufschlussreiche Weise haben sich die Europäer, wenn sie seit Anfang des 19. Jahrhunderts über ihre Einheit nachdachten, auf die Vereinigten Staaten bezogen. Der Ausdruck »Vereinigte Staaten von Westeuropa«, den Victor Hugo 1849 prägte, hat großen Erfolg gehabt.

Wie in dem Verteidigungsmodell ist auch in der kollektiven Sicherheit die aktuelle Grundlage der politischen Einheit Europas nur schwer zu entdecken. Die Regeln der friedlichen Koexistenz zwischen den Staaten sind nicht spezifisch europäisch, sondern finden ihre ultimative Legitimation in der Charta der Vereinten Nationen (gegen deren die Gewaltanwendung einschränkende Verfügungen unlängst verstoßen wurde). Auch die »westlichen« Werte von Demokratie und Freihandel sind über Europa hinaus gültig, und ihre weltweite Förderung hängt weitgehend von den Vereinigten Staaten ab. Das alles hindert Europa indessen nicht, innerhalb dieses weltweiten Systems seine regionalen Mechanismen zu entwickeln: zum Beispiel die Europäische Menschenrechtskonvention, den Vertrag über das Gleichgewicht der konventionellen Streitkräfte in Europa oder die Freihandelszone, die um die Europäische Union herum organisiert wird.

Das vierte europäische Einigungsmodell wurde nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt: das »Integrationsmodell«. Es beruht auf zwei tragenden Ideen: Zum Einen soll den Europäern die Vereinigung gelingen, indem sie ihre Souveränität teilen, zum Anderen soll ihnen dies erleichtert werden, indem sie mit der wirtschaftlichen Zusammenarbeit beginnen. Auf dieser Basis haben Jean Monnet und Robert Schuman 1950 dafür plädiert, Europa nicht durch eine »Gesamt konstruktion« zu schaffen, sondern durch »konkrete Realisierungsschritte«, die eine »faktische Solidarität« schaffen sollten. Dies ist der Ursprung der »Gemeinschaftsmethode« und des Aufbaus eines wirtschaftlichen Europas, das verbunden wird durch einen gemeinsamen Markt und dann einen Binnenmarkt, ein

supranationales Wettbewerbsrecht, eine gemeinsame Handelspolitik sowie ambitionierte Politiken (Agrarpolitik, Strukturpolitik, Entwicklungshilfe, usw.), mit denen es Europa gelingen soll, seine wirtschaftliche Vereinigung zu vollenden und sich nach außen zu behaupten.

Das Integrationsmodell ist in gewisser Weise eine Fortsetzung des Ideals der kollektiven Sicherheit und des Friedens durch Handel, wie es zu Beginn des 17. Jahrhunderts bei Emeric Crucé und dem Herzog von Sully erscheint. Saint-Simons Plan für eine europäische Gesellschaft von 1814 sah ebenfalls eine wirtschaftliche Zusammenarbeit der Staaten vor. Der Ansatz von Jean Monnet geht von einem »Funktionalismus« aus, dem zufolge Organisationen die wirtschaftliche und soziale Integration der internationalen Gesellschaft fördern und damit die Konfliktfelder zwischen den Staaten verringern.

Die europäische Integration geht indessen aus zwei Gründen viel weiter. Erstens strebt sie danach, Europa ein politisches und demokratisches Fundament zu verleihen. Spätestens seit der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 stellt sich die Frage einer europäischen Demokratie. Die Debatte über die Verfassung und die vom Konvent geleistete Arbeit geben dieser Problematik eine neue Qualität, auch wenn man noch weit davon entfernt ist, die Voraussetzungen für eine europäische, demokratische Macht zu erfüllen.

Zweitens ist die europäische Integration, die anfangs den Kern der staatlichen Souveränität umging (so dass Hendrik Brugmans, Gründer des Europa-Kollegs in Brügge, von einem »umgekehrten Föderalismus« sprach), dieser seit mehr als fünfzehn Jahren nähergerückt und sie hat schrittweise die Außenpolitik, die Währung, die Polizei und Justiz und schließlich sogar die Verteidigung erreicht. Diese Entwicklung verleiht nicht nur der Frage nach der demokratischen Legitimität der europäischen Institutionen eine neue Schärfe, sondern auch der nach der Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Staaten und »Europa« sowie nach der externen Behauptung des europäischen Gesamtsystems.

Die unvollendete Emanzipation Europas

Nach dem Zweiten Weltkrieg war Europa vollkommen abhängig von den Vereinigten Staaten. Die Vereinigten Staaten haben Europa wirtschaftlich gefördert (Marshall-Plan 1947), seine ökonomische Vereinigung unterstützt (Schaffung der Organisation für europäische wirt-

schaftliche Zusammenarbeit, OEEC 1948, der Vorläuferorganisation der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD) und seine Verteidigung übernommen (Vertrag von Washington 1949). Man darf nie vergessen, dass der wirtschaftliche Aufbau Europas innerhalb des euro-atlantischen politischen Rahmens begonnen hat. Man darf sich auch nicht darüber wundern, dass die neuen Mitgliedsstaaten diese traditionelle Sichtweise heute übernehmen: Europäische Union = Wohlstand, NATO = Sicherheit.

Diese Gesamtarchitektur hat sich bis zum Ende des Kalten Krieges erhalten, hat aber eine gewisse Verschiebung des euro-atlantischen Gleichgewichts erlebt. Die erste Veränderung fand statt, als sich das gaullistische Frankreich, das seit 1960 über Atomwaffen verfügte, unabhängig machte und 1966 aus der integrierten militärischen Struktur der NATO zurückzog. Die zweite grundlegende Veränderung war der wirtschaftliche Aufschwung Europas, das nach der Einführung der gemeinsamen Außenzölle (1968) und der Aufhebung der Dollar-Gold-Parität (1971) in multilateralen Wirtschaftsverhandlungen, in internationalen Währungsbeziehungen, im Nord-Süd-Dialog und in der Entwicklungshilfe immer stärker seine eigenen Auffassungen und Interessen vertrat. In einer Welt, die der amerikanische Staatssekretär Henry Kissinger selbst als »multipolar« bezeichnete, nahmen die Europäer eine monetäre und politische Union in Angriff (auf dem Gipfel in Paris 1972), doch sie erreichten anfangs in ihrer gemeinsamen Außenpolitik (»Europäische Politische Zusammenarbeit«, 1970 auf intergouvernementaler Ebene etabliert), keine wirkliche Konsistenz.

Das Ende des Kalten Krieges hat Europa in ein strategisches Vakuum gestürzt. Innerhalb weniger Jahre ist Russland aus einer bedrohlichen Macht zu einem Land geworden, das Hilfe braucht. Die Europäische Union ist mit der Perspektive einer fast grenzenlosen Erweiterung nach Osten konfrontiert. Neue Bedrohungen zeichnen sich ab, sei es an der Peripherie der Union (Konflikte im Balkan, Erstarken des Islam), sei es auf einer globalen Ebene (Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus).

Vor allem aber scheint sich Europa im Vergleich zu den Vereinigten Staaten und aufsteigenden Mächten wie China demographisch wie ökonomisch im Niedergang zu befinden. Sein Anteil an der Weltbevölkerung ist innerhalb eines Jahrhunderts von 25 auf 12 Prozent gesunken und geht weiter zurück. Während der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts hat sich die Bevölkerung in Nordamerika verdoppelt und in den

Entwicklungsländern verdreifacht, während sie in Europa um nur 25 Prozent gewachsen ist. Bis 2025 dürfte in den Vereinigten Staaten die Bevölkerung um mindestens 50 Millionen Einwohner zunehmen, während die Einwohnerzahl der EU-25 bis zu diesem Zeitpunkt stagnieren dürfte. Aufgrund dieser demographischen Tendenzen, aber auch aufgrund einer gewissen Erschöpfung seines Wirtschaftsmodells, fehlt es Europa an Dynamik. In den 90er Jahren wuchs das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Chinas jährlich um zehn Prozent, in den Vereinigten Staaten um drei, in Europa um zwei (und in Japan um ein Prozent).

Dieses Europa, das beispielhaft sein möchte, ist dennoch fähig, sich wegen der Anerkennung der secessionistischen Republiken Jugoslawiens Anfang der 90er Jahre zu spalten oder sich beim Gipfel von Nizza und bei der jüngsten Regierungskonferenz in einen Streit über die Stimmenverteilung in den europäischen Institutionen zu verstricken.

Dennoch ist das Europa der Fünfzehn nach wie vor eine ökonomische Supermacht. Sein BIP entspricht dem der Vereinigten Staaten, trotz Wachstumsschwäche und hoher Arbeitslosigkeit. Es ist eine Supermacht, wenn es seine Interessen auf dem Gebiet der Handelspolitik verteidigt. Es hat eine gemeinsame Währung geschaffen, die mit dem Dollar konkurrieren kann, auch wenn ihr Management schwierig ist. Die Ausgaben für Entwicklungshilfe betragen 7 Prozent des gemeinsamen Budgets (7 Milliarden Euro pro Jahr), und dazu kommen noch die Leistungen der Mitgliedstaaten, die zehnmal höher liegen. Die Europäische Union stellt damit mehr als die Hälfte der weltweiten Entwicklungshilfe. Sie fördert die Entstehung von Strukturen der »global governance« (Umwelt, internationale Strafgerichtsbarkeit etc.). Sie spielt eine wesentliche Rolle bei der Hilfe für Russland und bei der Stabilisierung der Anrainerländer des Mittelmeers. Sie bereitet den Beitritt neuer Mitglieder vor, deren wirtschaftliche Entwicklung den europäischen Pol der Welt (ein Markt von 450 Millionen Konsumenten im Europa der 25 – eineinhalbmal soviel wie die Bevölkerung der Vereinigten Staaten) weiter stärken dürfte.

Welches Gewicht könnte Europa haben, wenn es politisch vereint wäre? Das ist es aber nicht. Tatsächlich ist es ein »Raum des Friedens, der Freiheit und der Demokratie« (Jacques Delors), ein Gesellschaftsmodell, ein Beispiel für das Nebeneinander von kulturellen und nationalen Identitäten. Dieses Europa, das beispielhaft sein möchte, ist dennoch fähig,

sich wegen der Anerkennung der secessionistischen Republiken Jugoslawiens Anfang der 90er Jahre zu spalten oder sich beim Gipfel von Nizza und bei der jüngsten Regierungskonferenz in einen Streit über die Stimmenverteilung in den europäischen Institutionen zu verstricken. Dieses vor allem an Wohlstand und Stabilität interessierte Europa hat eher in Recht und Wirtschaft als in politischem Handeln die Mittel und Wege seiner Realisierung gefunden.

Robert Kagan kann daher behaupten, die Europäer beriefen sich auf das Recht, weil sie schwach sind, weil sie zur Welt der Venus gehören wie die Amerikaner zum Mars, und dass sie selbstverständlich »das Geschirr spülen« (sie verteilen humanitäre Hilfe und finanzieren den Wiederaufbau), während die Amerikaner »den Koch spielen« (sie verhandeln politische Abkommen und leiten militärische Operationen, wie man es auf dem Balkan, im Irak und in Afghanistan erlebt hat). Dieses leicht karikierende Bild kennzeichnet die problematische Situation Europas als strategischem Akteur gegenüber der amerikanischen »Hypermacht«.

Selbst die »Europäische Verteidigung« kann offenbar bei dieser Analyse nicht ausgenommen werden. Seit dem französisch-britischen Gipfel von Saint-Malo (1998) versuchen die Europäer, Kapazitäten für Krisenmanagement zu schaffen. Die dürftigen Mittel der WEU (Westeuropäische Union) wurden an die EU transferiert. Diese hat eine Einsatzkapazität von jährlich 60 000 Mann mit der erforderlichen Marine- und Luftwaffenunterstützung für friedenserhaltende Missionen aufgebaut. Die ersten »Operationen« der Europäischen Union im Jahre 2003 (die Ablösung des Polizeieinsatzes der UNO in Bosnien; die Ablösung der Friedenstruppe der NATO in Mazedonien – weniger als 400 Mann; der Einsatz in der Republik Kongo – 1 700 Mann) ähneln eher Einsätzen zur Aufrechterhaltung der Ordnung als wirklichen Operationen des Krisenmanagements.

Die Operation in Mazedonien ist die einzige, bei der es der Europäischen Union gelang, sowohl eine gemeinsame diplomatische Mission (die 2001 zum Abkommen von Skopje führte) als auch einen gemeinsamen militärischen Einsatz zu leiten. Die Vereinigten Staaten waren jedoch an den diplomatischen Verhandlungen beteiligt, und die NATO übernahm anfangs die Aufgabe, die Einhaltung des Abkommens durchzusetzen und die »Nationale Befreiungsarmee« (UCK) zu entwaffnen. Der Stabwechsel zwischen NATO und EU hing überdies von der Zustimmung der NATO ab, wobei die europäische Operation einem »Kommandierenden General« der NATO unterstand, der nichts anderes ist als der

(europäische) Stellvertreter des (amerikanischen) Oberkommandeurs der NATO-Truppen in Europa. Selbst wenn die Europäische Union in Bosnien die Nachfolge der NATO antritt, geschieht dies unter denselben Bedingungen: Sie übernimmt die Verantwortung für einen Frieden, der von der NATO erzwungen und unter amerikanischer Ägide ausgehandelt worden ist.

Sind die Europäer heute weiter als im Jahr 1900, als sie in der Lage waren, ein multinationales Expeditionskorps unter dem Kommando eines deutschen Admirals aufzustellen, um den Boxeraufstand in China niederzuschlagen? Sie sind es insofern, als sie tatsächlich ihre Rivalitäten überwunden haben und nicht länger in einem prekären Gleichgewicht der Kräfte leben. Aber ihre Fähigkeit, sich als autonomer strategischer Akteur auf gleicher Augenhöhe mit den Vereinigten Staaten zu behaupten, wird durch die jüngsten Fortschritte in der europäischen Verteidigung keineswegs bestätigt.

Die transatlantische Asymmetrie

Die entscheidende Frage für Europa ist heute seine Positionierung – als Partner oder als Gegengewicht – gegenüber der amerikanischen Macht. Zur Realisierung des Projekts »Europa als Macht« müssen zumindest zwei Bedingungen erfüllt sein.

Zunächst sollte Europa vor allem gegenüber den Vereinigten Staaten über eine reale strategische Autonomie verfügen. Natürlich wird Europa nicht mehr wie früher durch einen nahen und mächtigen Feind bedroht. Aber mit keiner der Krisen, die den Weltfrieden bedrohen können, könnte es ohne die Vereinigten Staaten fertig werden: die Ölversorgung, die Weiterverbreitung von Atomwaffen (siehe Irak, Iran, Nordkorea), der chinesische Machtzuwachs und der israelisch-palästinensische Konflikt. Noch nicht einmal die Balkankrisen konnten die Europäer allein eindämmen.

Die Vereinigten Staaten verfügen heute auf dem Gebiet der Rüstung über eine überwältigende Vormachtstellung. Auf sie allein entfallen mehr als 40 Prozent der weltweiten Rüstungsausgaben und zwei Drittel der Militärausgaben der NATO. Ihr Verteidigungsbudget wird in diesem Jahr bei etwa vier Prozent des BIP liegen. Demgegenüber fallen ihre europäischen Alliierten deutlich zurück (Frankreich und Großbritannien mit 2,5 Prozent, Deutschland mit 1,4 Prozent). Ihr Budget für Rüstungsfor-

sungung ist fünfmal so hoch wie das der Europäischen Union. Frankreich und Großbritannien kommt zweifellos die »egalisierende Macht« der Atomwaffen zugute, aber das ist angesichts der meisten aktuellen Krisen von geringem Nutzen.

Während die Europäer die Amerikaner als Garantie ihrer Sicherheit zur Abwehr möglicher Bedrohungen brauchen, haben die Vereinigten Staaten gezeigt, dass sie die Europäer nicht brauchen, jedenfalls nicht, wenn es um militärisches Handeln geht.

Angenommen, Europa kann auf künftige Krisen angemessen reagieren (zum Beispiel in Afrika, wo Frankreich heute noch über einen gewissen Handlungsspielraum verfügt), müsste eine zweite Bedingung erfüllt sein: Europa müsste in der Lage sein, sich zu einigen und zu handeln.

Die jugoslawische Krise hat gleich zu Anfang gezeigt, dass es zwischen den europäischen Staaten Divergenzen gab (Deutschland wollte die Unabhängigkeit Sloweniens und Kroatiens rasch anerkennen, Frankreich und Großbritannien hingegen wollten die jugoslawische Einheit so lange wie möglich aufrecht erhalten). Nichts verpflichtet die großen europäischen Nationen in einer ausbrechenden Krise automatisch auf einen gemeinsamen Standpunkt. Man kann sich ernsthaft fragen, ob sie in der Kosovo-Krise ohne den amerikanischen Bündnispartner den notwendigen Entschluss für den gemeinsamen Krieg gegen Serbien gefasst hätten.

Das transatlantische Ungleichgewicht wird durch zwei Faktoren zusätzlich verschärft: die wirtschaftliche und demografische Dynamik der Vereinigten Staaten im Vergleich zu Europa, und den relativen Komfort, den die Akzeptanz der »sanften Dominanz« durch den großen Bündnispartner den Europäern verschafft (natürlich unter der Voraussetzung, dass sie von Zeit zu Zeit ihr Missfallen demonstrieren können). Es ist daher gut möglich, dass das typisch französische Projekt »Europa als Macht« Utopie bleibt.

Doch während die Europäer die Amerikaner als Garantie ihrer Sicherheit zur Abwehr möglicher Bedrohungen brauchen, haben die Vereinigten Staaten gezeigt, dass sie die Europäer nicht brauchen, jedenfalls nicht, wenn es um militärisches Handeln geht. Bei den letzten von den Vereinigten Staaten geführten Kriegen (erst in Afghanistan, dann im Irak) wurde die NATO hochmütig ignoriert. Für die amerikanische Supermacht ist es günstiger, von Fall zu Fall Freiwillige anzuwerben als sich einem

multilateralen Stab unterzuordnen. »Nicht die Koalition bestimmt die Mission, sondern die Mission bestimmt die Koalition« (Paul Wolfowitz, stellvertretender US-Verteidigungsminister). Die NATO mag nützlich sein, um die Verbündeten zu kontrollieren, aber sie soll der amerikanischen Macht nicht die Hände binden.

Ist Europa gezwungen, die amerikanische Macht hinzunehmen, wenn »Europa als Macht« nicht möglich ist und die Amerikaner ihre Bündnispartner zu Hilfskräften degradieren? Oder kann es im Gegenteil seine Position in einer erneuerten »transatlantischen Partnerschaft« stärken?

Eine erneuerte transatlantische Partnerschaft

Die Vorstellung von Europa als Partner der Vereinigten Staaten beruht auf zwei Voraussetzungen: Erstens, die »euro-atlantische Zivilisation« wird von denselben Gefahren bedroht; zweitens, die Europäer können größere Krisen nur in Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten lösen. Die gesamte Geschichte des letzten Jahrhunderts – die beiden Weltkriege, der Kalte Krieg, die Befreiung Kuwaits, die Balkankonflikte – scheint diese Annahmen zu bestätigen. Die Irak-Krise hat indessen eine neue und wesentliche Differenz zwischen den Vereinigten Staaten und einigen ihrer Verbündeten gezeigt. Man sollte die Gefahr eines Abdriftens der Vereinigten Staaten nicht unterschätzen, wenn sich eine Verbindung von Patriotismus und Machtstreben über das Festhalten an gemeinsamen Werten hinwegsetzt.

Wenn man die komplementäre Rolle Europas und Amerikas veranschaulichen will, bezieht man sich traditionell auf zwei unterschiedliche Ansätze. Frankreich ist seit der gaullistischen Ära auf Distanz gegangen. Es betrachtet sich als Verbündeten der Vereinigten Staaten, scheut sich aber nicht, Meinungsverschiedenheiten auch öffentlich zu benennen (»Befreundet und verbündet, aber nicht ›auf Linie‹«, nach einer Formulierung von Hubert Védrine). Frankreich versucht, die Politik der Vereinigten Staaten von außen zu beeinflussen. Großbritannien, das durch seine Insellage dem Kontinent ferner und durch seine Kultur den Vereinigten Staaten näher steht, folgt deren Linie – auch wenn dies Meinungsverschiedenheiten nicht ausschließt – und versucht, die US-Politik von innen, durch den vertraulichen Dialog (erleichtert durch die gemeinsame Sprache), und durch die »special relationship« des absoluten Vertrauens zu beeinflussen. Der englische Politologe Larry Siedentop geht so weit,

die demokratische Vereinigung Europas zu preisen und die Vereinigten Staaten zur Verteidigung der liberalen demokratischen Ordnung aufzurufen, gerade weil die Dominanz des pro-europäischen Establishments an der Ostküste durch das Aufkommen eines religiösen Populismus im Süden und Westen des Landes immer stärker bedroht wird.²

Europa sieht sich mit seinen Widersprüchen konfrontiert. Es ist weder stark noch einig genug, um ohne die Vereinigten Staaten auszukommen. Aber es muss sich nicht einigen, um die Vereinigten Staaten kritisieren zu können.

Anlässlich des Gipfels von Saint-Malo (1998), bei dem Frankreich und Großbritannien das Projekt der europäischen Verteidigung neu in Schwung zu bringen versuchten, sind diese unterschiedlichen Ansätze deutlich geworden. Beide haben eine gewisse Zweideutigkeit bewusst in Kauf genommen. In der Deklaration von Saint-Malo ist die Rede von einer »autonomen Handlungsfähigkeit« Europas, aber das europäische Handeln soll »zur Vitalität einer erneuerten Atlantischen Allianz [beitragen], die die Grundlage der kollektiven Verteidigung ihrer Mitglieder bildet«. Die Franzosen wollten die Briten in Richtung Europa ziehen, die Briten wollten die Franzosen in Richtung NATO ziehen. Diese Zweideutigkeit hat den Fortschritt auf dem Weg zu autonomen militärischen Kapazitäten der Europäischen Union nicht verhindert, hat aber den Gang der Verhandlungen verlangsamt, besonders in Bezug auf die militärische Autonomie der EU im Verhältnis zur NATO.

Deutschland wiederum hat sich seit der Wiedervereinigung weiterentwickelt. Das Land, traditionell hin und her gerissen zwischen dem französischen Willen zur europäischen Autonomie und der Loyalität gegenüber dem amerikanischen Verbündeten, hat es im Jahr 2002 zum ersten Mal gewagt, seine Uneinigkeit mit der amerikanischen Irak-Politik öffentlich zum Ausdruck zu bringen. Diese Position, die auch im Zusammenhang mit dem Wahlkampf zu sehen ist, hat bei den Eliten gewiss kein einhelliges Echo ausgelöst. Dennoch stellt sie die starke Tendenz eines Landes dar, das »normaler«, souveräner und autonomer in seinen Entscheidungen sein will.

2. Larry Siedentop, *Democracy in Europe*, Allen Lane, London, 2000 (vgl. Kapitel 9).

Diese unterschiedlichen Versuche, der amerikanischen Politik zu folgen, sie zu beeinflussen oder zu kritisieren, stellen das grundsätzliche Postulat der komplementären Rollen nicht in Frage. Sie zielen nicht auf eine »multipolare Welt«. Sie verleihen nur die Fähigkeit, zu den Vereinigten Staaten »Nein« zu sagen und sich abseits zu halten – was mutatis mutandis auch für die Position der kleinen europäischen Länder gegenüber den großen gilt. Die Irak-Krise hat somit die Brüche innerhalb des Kontinents sichtbar gemacht und das »alte Europa«, angeführt von Frankreich und Deutschland, mit dem »neuen Europa« konfrontiert, zu dem Großbritannien, Spanien und fast alle neuen Mitgliedsländer in Mittel- und Osteuropa gehören.

Europa sieht sich mit seinen Widersprüchen konfrontiert. Es ist weder stark noch einig genug, um ohne die Vereinigten Staaten auszukommen. Aber es muss sich nicht einigen, um die Vereinigten Staaten kritisieren zu können. Der europäische politische Aufbau kann nicht ohne diesen Bezug auf die zentrale Position der amerikanischen Macht gedacht werden. Es geht darum, die transatlantische Partnerschaft als Träger der liberalen demokratischen Werte zu stärken und gleichzeitig, über die bloße Kritik hinaus, die autonome europäische Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Europa könnte das Ziel verfolgen, eine halb-autonome Macht zu werden und die Verantwortung für die Aufrechterhaltung des Friedens in seinem Einflussbereich zu übernehmen, auf jeden Fall ein von den Amerikanern stärker respektierter Partner zu werden. Das setzt nicht nur die Entwicklung militärischer Kapazitäten voraus, wie sie seit Saint-Malo avisiert wird, es muss auch die Frage des einheitlichen Handelns geklärt werden. Welche Modelle sind vorstellbar, um dieses Ziel zu erreichen?

Modelle für ein politisch handlungsfähiges Europa

Die politische Vertiefung Europas

Beim ersten Modell handelt es sich um eine Vertiefung der Gemeinschaftsmethode und eine Verstärkung der europäischen politischen Integration. Es geht nicht darum, sich zu vereinen, um sich zu verteidigen, denn es gibt an den Grenzen der Union keine unmittelbaren Bedrohungen, und auch die amerikanische Politik ist keine (jedenfalls noch nicht). Ebenso geht es weder um die Wiederherstellung der imperialen Einheit noch um die Einheit durch kollektive Sicherheit. Tatsächlich geht es um die Entstehung von demokratischen und politischen Institutionen auf

europäischer Ebene, die in der Lage wären, einer europäischen politischen Macht eine ausreichende Legitimität und ein ausreichendes Fundament zu geben, um Europa auf dem internationalen Parkett zu vertreten. Man könnte über neue Mechanismen nachdenken, zum Beispiel die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit in Fragen der Außenpolitik und den Aufbau eines europäischen diplomatischen Dienstes, der schrittweise die nationalen diplomatischen Dienste ablösen würde.

Der vom europäischen Konvent entwickelte Verfassungsentwurf hat Europa auf diesem Weg keinen entscheidenden Schritt weiter gebracht. Gewiss, mit der Wahl der Kommission durch das Europäische Parlament werden die europäischen Institutionen stärker parlamentarisiert. Gewiss, ein »europäischer Außenminister«, der sowohl der Kommission als auch dem Rat verantwortlich ist, bringt ein Mehr an Kohärenz und Sichtbarkeit für das europäische Handeln nach außen. Aber das höchste intergouvernementale Gremium, der Europäische Rat, wird durch die Wahl eines ständigen »Präsidenten« gestärkt und das Prinzip der einstimmigen Entscheidung ist in den wesentlichen Bereichen, der Außenpolitik und dem Steuerwesen, beibehalten worden.

Kann man sich einen europäischen Präsidenten vorstellen, der Truppen der Union in einen Konflikt im Mittleren Osten entsendet? Wo und in welcher Sprache würde er das tun?

Das Projekt der europäischen politischen Einheit kollidiert mit der Realität der Nationen als demokratische und politische Räume. Dort befindet sich auch heute noch immer der wesentliche Kern der politischen Macht, trotz der Entwicklung der supranationalen europäischen Integration. Mit 25 Ländern und 20 unterschiedlichen Sprachen (und es können noch mehr werden) läuft Europa Gefahr, eher einem unvollendeten Turmbau zu Babel als einer echten Föderation zu gleichen. Trotz aller Gründe, die die Europäer im 20. Jahrhundert zur Einigung drängten, haben sie diese nicht erreicht. Ist das Ziel, in der Welt an Gewicht zu gewinnen, geeignet, diese Unfähigkeit zu überwinden? Das ist zweifelhaft. Trotz eines hohen Grades wirtschaftlicher Integration hat das Europa der Völker und Nationen noch nicht einmal die Homogenität von Kultur und Sprache, die für das Griechenland der antiken Stadtstaaten charakteristisch war. Nur in langer Zeit und unter großen Schwierigkeiten wird es über das Stadium der politischen Pluralität hinaus gelangen.

Dies ist nicht unbedingt schlecht. Die Außenpolitik wird durch die Innenpolitik begründet. Die Macht ist in der Demokratie verankert. Kann man sich einen europäischen Präsidenten vorstellen, der Truppen der Union in einen Konflikt im Mittleren Osten entsendet? Wo und in welcher Sprache würde er das tun? Wem gegenüber wäre er für sein Handeln verantwortlich? Dem Europäischen Parlament, oder den einzelnen Staaten, in denen die öffentlichen Meinungen vielleicht auseinander gehen? Die qualifizierte Mehrheit ist sicher eine ausgezeichnete Methode, um die Länder zur Einigung zu verpflichten, aber sie kann wahrscheinlich keinen politischen Willen, die notwendige Voraussetzung für das Handeln, hervorbringen. Wenn man die politische Integration erzwingen würde, bestünde vielmehr die Gefahr, dass man den verbleibenden politischen Willen zerstört, der in den großen Staaten noch besteht, und Europa in die Ohnmacht einer »großen Schweiz« oder des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation am Ende des Mittelalters treiben würde.

Das alles bedeutet nicht, daß die demokratische Legitimität der europäischen Institutionen nicht verstärkt werden könnte. Das gilt besonders für den wirtschaftlichen und sozialen Bereich, und auch für die wirtschaftlichen Außenbeziehungen der EU, die zur Gestaltung der Globalisierung beitragen. Aber was das politische Handeln angeht, müssen andere Wege bevorzugt werden.

Der »harte Kern«

Das Modell des »harten Kerns« beruht auf der Idee, dass ein Europa mit 25 oder mehr Mitgliedern schwer zu verwirklichen ist, dies aber mit weniger Beteiligten einfacher wäre.

Die Idee des »harten Kerns« ist seit dem Ende des Kalten Krieges immer wieder aufgetaucht. Sie sieht für ein Europa auf dem Weg zur Erweiterung die Möglichkeit vor, die europäische Integration mit einigen Ländern voranzutreiben, und dabei diejenigen beiseite zu lassen, die sich dem nicht anschließen wollen oder können. Diese Idee wurde erstmals 1994 von zwei Politikern der deutschen christdemokratischen Partei (CDU), Karl Lamers und Wolfgang Schäuble, unter dem Begriff »Kern-europa« vorgestellt, um eine kleine Gruppe von Staaten zu bezeichnen, die man für fähig hielt, sowohl ihre ökonomische und monetäre als auch ihre politische Integration voranzutreiben. In der großen Europarede von Joschka Fischer im Jahr 2000 tauchte diese Idee unter dem Begriff

des »Gravitationszentrums« wieder auf, das die Avantgarde einer europäischen Föderation darstellen soll. Im selben Jahr hat Jacques Chirac dies mit dem Gedanken einer »Pioniergruppe« aufgegriffen, die eine Koordination der Wirtschaftspolitik, der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie der Bekämpfung der Kriminalität anstrebe.

Der »harte Kern« ist wahrscheinlich ein falscher Weg, verführerisch, aber unproduktiv. Sein prinzipieller Vorteil ist die Abschreckung.

Das Modell des »harten Kerns« impliziert jedoch drei Probleme:

Erstens ergibt sich dabei – wie bei dem vorigen Modell, jedoch mit einer geringeren Anzahl von Staaten – dasselbe Problem: die Transformation politisch unterschiedlicher Einheiten in einen einzigen Akteur. Wäre eine europäische politische Macht, die sich aus Frankreich, Deutschland, den Benelux-Staaten und ein oder zwei anderen zusammensetzt, politisch besser legitimiert als eine, die aus 25 oder mehr besteht? Das ist keineswegs sicher.

Zweitens ist der »harte Kern« exklusiv. Sobald man ihn institutionalisiert (das setzt die Formulierung stillschweigend voraus), schafft man eine undurchlässige Barriere für die ausgeschlossenen Staaten. Lamers und Schäuble hatten anfangs ein Europa der Gründerväter avisiert, ohne allerdings Italien zu erwähnen, dessen Beteiligung an der Währungsunion als nicht sicher galt. Heute gehören der Währungsunion nicht fünf, sondern zwölf Staaten an, darunter Italien, Griechenland, Spanien und Portugal. Die Konzepte von Fischer und Chirac erscheinen weniger fest und viel dynamischer als das Kerneuropa von Lamers und Schäuble. Aber was der »harte Kern« damit an Flexibilität gewinnt, verliert er an Solidarität. Was bleibt von ihm, wenn man ihn nicht stärker formalisiert?

Das dritte Problem: Die Verbindung zwischen dem »harten Kern« und dem großen Europa, das schon über seine eigenen Institutionen, seinen Binnenmarkt, seine Außenpolitik usw. verfügt. Kann man sich vorstellen, dass der »harte Kern« sich auf einen »Kern von Kompetenzen« konzentriert, die teilweise schon in der erweiterten Union vorhanden sind? Im ökonomischen und monetären Bereich ist das nicht mehr mit weniger als zwölf Staaten zu machen. In den Bereichen Außenpolitik und Sicherheit könnte ein Kerneuropa sich keine erweiterten Kompetenzen zuschreiben, ohne das in Frage zu stellen, was für 15 Mitglieder erreicht wurde und künftig für 25 gelten soll. Kann man sich vorstellen, dass es ei-

nen europäischen Außenminister gibt, der im Namen der 25 spricht, und daneben einen anderen Repräsentanten, der für fünf, sechs oder sieben Mitgliedsstaaten spricht? Hätte der Letztere eine größere Legitimität, sich bei israelisch-palästinensischen Gesprächen an den Verhandlungstisch zu setzen als der Repräsentant der 25? Gäbe es militärische Operationen, die von der Europäischen Union insgesamt, und andere, die von dem »harten Kern« geführt würden? Wie könnte man diese Differenzen im Verhältnis zur NATO handhaben?

Der »harte Kern« ist wahrscheinlich ein falscher Weg, verführerisch, aber unproduktiv. Sein prinzipieller Vorteil ist die Abschreckung. Indem eine Gruppe von Staaten droht, voranzugehen und die anderen im Stich zu lassen, kann sie Druck auf die anderen ausüben und sie vorwärts drängen. Genau das ist im monetären Bereich geschehen, wo man bei Null anfangen musste. Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, wo man auf der Ebene des erweiterten Europa schon etwas erreicht hat, wäre das weitaus schwieriger.

Die »verstärkte Zusammenarbeit«

Das dritte Modell des politischen Europa könnte die »verstärkte Zusammenarbeit« sein, eine Formel, die elastischer ist als der »harte Kern«.

Die Formen verstärkter Zusammenarbeit, die im Vertrag von Amsterdam in Aussicht genommen wurden, sind seit dem Vertrag von Nizza in allen Feldern der europäischen Politik (mit Ausnahme der Verteidigung) bei einer Mindestteilnehmerzahl von acht Ländern möglich. Sie sind jedoch hinsichtlich der Grundlagen wie der Verfahren strikt reguliert. Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sind sie nur möglich, wenn ein schon vorher einstimmig verabschiedeter Standpunkt oder eine gemeinsame Aktion umgesetzt werden soll.

Der schwerfällige Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit ist bisher noch nicht genutzt worden, denn dabei ergibt sich unvermeidlich folgendes Dilemma:

Entweder die Zusammenarbeit findet auf einer »ad hoc« Basis statt, dann muss man die Verfahren nicht im Voraus festlegen. In der Vergangenheit hat es eine derartige verstärkte Zusammenarbeit gegeben, ohne dass man sie so genannt hätte. Eine Organisation für Rüstungszusammenarbeit (OCCAR) ist 1996 von Frankreich, Deutschland, Großbritannien und Italien gegründet worden, um bestimmte Rüstungsprogramme zu managen, und der sogenannte LOI-Prozess (letter of intent-Prozess)

ermöglicht es diesen Ländern (wie auch Spanien und Schweden), ihre Rüstungsmärkte zu harmonisieren. In der Außen- und Sicherheitspolitik wurden 1997 in Albanien europäische Einheiten unter italienischer Führung ad hoc eingesetzt.

Werden die Formen verstärkter Zusammenarbeit jedoch durch strikte Verfahren eingegrenzt, die eine Kompatibilität mit Errungenschaften und Zielen der Union garantieren, sind sie nur schwer umzusetzen. Die Tatsache, dass sie prinzipiell für alle Mitgliedsstaaten offen ist, drängt die verstärkte Zusammenarbeit in die Richtung einer maximalen Erweiterung (siehe die Schengener Abkommen, die zunächst von fünf Ländern ausgingen und heute in fünfzehn Ländern gelten, von denen zwei nicht Mitglied der EU sind; ähnliches gilt auch für die die Währungsunion). In der Außenpolitik hat die verstärkte Zusammenarbeit wenig Sinn: Da eine verstärkte Zusammenarbeit im Rat mit einer qualifizierten Mehrheit angenommen werden muss, würde das tatsächlich darauf hinauslaufen, das Votum der qualifizierten Mehrheit auf die Außenpolitik anzuwenden – auf die Gefahr hin, dass die in die Minderheit geratenen Mitglieder zum Schweigen gebracht werden oder sich im Gegenteil weigern, sich zum Schweigen bringen zu lassen.

Die Tatsache, dass sie prinzipiell für alle Mitgliedsstaaten offen ist, drängt die verstärkte Zusammenarbeit in die Richtung einer maximalen Erweiterung.

Der Europäische Konvent hat die Verfahren für die verstärkte Zusammenarbeit, wie sie in Amsterdam und Nizza formuliert wurden, kaum modifiziert, aber die Bedingungen für das Zustandekommen geändert: ein Drittel der Mitgliedsstaaten statt der bisherigen acht. Der Verfassungsentwurf wollte allerdings die verstärkte Zusammenarbeit (auf der Basis einer einstimmigen Entscheidung) in der Außenpolitik ausweiten, in drei Fällen auch auf die Verteidigung: die Klausel zur »gegenseitigen Verteidigung«, ähnlich wie der Artikel 5 des Vertrags von Brüssel 1948 (eine Klausel, die heute zehn Staaten verbindet); die Schaffung einer europäischen Rüstungsagentur; und eine mögliche »strukturierte Zusammenarbeit« in Verteidigungsfragen. Diese dritte Möglichkeit könnte sich als innovativ erweisen, denn sie eröffnet theoretisch den Weg zu einem »Schengen der Verteidigung« für die Staaten, die im Bereich der europäischen Verteidigung höchst qualifiziert und ambitioniert sind.

In gewisser Weise könnte dieses »Schengen der Verteidigung« zu einer Art von »hartem Kern« werden, der tatsächlich die Kapazität für militärische Aktionen entwickeln könnte. Aber welche Staaten könnten sich daran beteiligen? Im letzten April haben Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg in Brüssel einen »Mini-Gipfel« abgehalten, auf dem sie die Schaffung eines Kerns gemeinsamer Kapazitäten zur Planung und Durchführung von Operationen und eines europäischen strategischen Lufttransportkommandos vorschlugen. Ist ein solches Europa der Verteidigung ohne Großbritannien möglich, dessen Militärkapazitäten entscheidend sind? Wenn Belgien und Luxemburg beteiligt sind, nach welchen Kriterien könnte man dann andere Staaten ausschließen, deren militärische Kapazitäten mindestens gleichwertig sind? Schon jetzt haben sich alle Mitgliedsstaaten der EU, mit Ausnahme von Dänemark, der europäischen Verteidigungspolitik angeschlossen.

Es ist schon im Laufe der Regierungskonferenz entschieden worden, dass die europäische Rüstungsagentur für alle 25 EU-Staaten geschaffen wird. Ebenso ist ein Protokoll zur europäischen Verfassung verhandelt worden, das die Bedingungen für die Teilnahme an der »strukturierten Zusammenarbeit« in der Verteidigungspolitik präzisiert. Die Kriterien scheinen aber so wenig exklusiv zu sein, dass eine breite Teilnahme schwer zu vermeiden sein wird.

Bei der Entstehung eines harten Kerns der Verteidigung stellt sich im Grunde die Frage nach seiner Verbindung mit der Europäischen Union insgesamt. Sollen diesem harten Kern ausschließlich Staaten angehören, die starke militärische Kapazitäten haben (zum Beispiel diejenigen, die bereits ein »Europa der Rüstungszusammenarbeit« entwickeln), oder soll er offen sein für alle, die sich beteiligen wollen? Soll er sich den Zielen der EU unterordnen oder eine eigene spezifische Außenpolitik entwickeln? Welche Position hätte er gegenüber der militärischen Rolle der EU und der NATO?

Diese Fragen legen den Widerspruch zwischen zwei Projekten offen. Das eine wäre eine erweiterte Europäische Union, die immer enger zusammenwächst und die eine stabilisierende Rolle in der Welt übernehmen kann (die Verteidigung von Werten, die Konsolidierung des Balkans oder der Nachbarstaaten im Osten und Süden, Entwicklungshilfe, friedenserhaltende Missionen usw.). Das zweite wäre die Förderung eines »Europa als Macht«, das seine strategische Rolle in den internationalen Beziehungen verteidigen würde, aber dieses Projekt ist weiterhin auf die Ambitionen einiger großer Staaten angewiesen.

Die »handelnde Kraft«

Die letzte Möglichkeit, ein politisches Europa zu verwirklichen (nicht nur im Sinne eines befriedeten, sondern eines handelnden Europa) wäre ein Paradigmenwechsel, mit dem man anerkennen würde, dass nur einige große Länder über den Willen und die Möglichkeiten verfügen, die anderen mitzuziehen.

Diese Rückkehr zu einem europäischen Konzert oder einem Direktorium von Mächten würde von den kleinen Ländern sofort als anti-europäisch denunziert und heftig bekämpft werden. Im Übrigen darf man daran zweifeln, dass die großen Länder (Frankreich, Deutschland, Großbritannien, vielleicht auch Italien, Spanien oder Polen, die zusammen 75 Prozent der Bevölkerung der Union mit fünfundzwanzig Mitgliedern repräsentieren würden), in der Lage wären, systematisch eine gemeinsame Position in allen wichtigen internationalen Fragen, unabhängig von den Vereinigten Staaten, zu definieren. Ein Zusammenschluss von drei oder mehr Staaten könnte dennoch von Nutzen sein, wenn er sich als zentraler Motor und Stabilisator, als »handelnde Kraft« der Europäischen Union sähe. Ein Dilemma bliebe jedoch bestehen: Wenn man das Zentrum formalisiert, brüskiert man die kleinen Länder; formalisiert man es nicht, verliert es seinen strukturierenden Charakter. Es stellt sich die Frage, ob man, aus Furcht, sie auszuüben, auf die Macht verzichten soll.

Schon in der Vergangenheit existierten solche diplomatischen Zusammenschlüsse in mehr oder weniger offener Form. Die »Vier« (die Vereinigten Staaten, Frankreich, Deutschland, Großbritannien) haben – wenn auch ganz diskret – immer eine besondere Rolle in der transatlantischen Allianz gespielt. Die »Kontaktgruppe« (Vereinigte Staaten, Großbritannien, Deutschland, Frankreich, Italien, Russland) hat auf dem Höhepunkt der Balkan-Krisen (Ende des Bosnienkrieges und Kosovo-Krise) eine entscheidende Rolle gespielt. Im Sicherheitsrat gibt es eine kontinuierliche Verständigung unter den ständigen Mitgliedern. Die G 8 wiederum spielen eine Schlüsselrolle in allen »globalen« Fragen. Aber die großen europäischen Mächte stecken aufgrund ihres besonderen Status in einer Zwickmühle: auf der einen Seite die amerikanische Macht, die alle multilateralen Zusammenschlüsse als unerträgliche Einschränkungen empfindet, auf der anderen Seite die Außenpolitik der Union, die für sich ein Legitimitätsmonopol beansprucht.

Eine Option könnte der Aufbau einer solideren deutsch-französischen Achse sein. Bis heute ist der deutsch-französische Motor in jeder Etappe

des europäischen Aufbaus unentbehrlich für den Fortschritt gewesen, und auch in jüngster Zeit hat er sich für die Lösung der großen europäischen Probleme, wie etwa der Finanzierung der EU oder der Zukunft der Institutionen, als unentbehrlich erwiesen. Im Zusammenhang mit dem Irak ist etwas völlig Neues geschehen und manifestiert vielleicht eine neue Bereitschaft Deutschlands, eine europäische Autonomie zu akzeptieren. Sollte dies der Fall sein – was noch offen ist – wäre das für Frankreich opportun. Aber Deutschland scheint noch zwischen einer Form von nationaler Erneuerung und der Fortsetzung einer Politik der europäischen Integration zu schwanken.

Die Europäische Verfassung würde die Kohärenz und die Handlungsmöglichkeiten der Außenpolitik der EU stärken, aber sie würde nicht den Charakter dieser Außenpolitik verändern, die weiterhin auf dem politischen Willen der Staaten beruht.

Die deutsch-französische Achse kann nichts anderes als eine Avantgarde sein, deren Aufgabe es ist, nach Möglichkeit Großbritannien sowie die anderen großen oder kleinen Länder in die Verwirklichung gemeinsamer Ziele einzubeziehen. Nur eine starke Achse kann eine solche Sogwirkung ausüben. Aber damit die Achse stark wird, muss sie sich in eine echte strategische Allianz verwandeln, was einen Kompromiss zwischen dem Projekt Frankreichs (»Europa als Macht«) und den Leitlinien Deutschlands (dem Bemühen, Frankreich zu integrieren) voraussetzt. Das erfordert, dass die Franzosen mit den Deutschen über ihre Differenzen reden – die Atomwaffen, den ständigen Sitz im Sicherheitsrat, den politischen und kulturellen Einfluss in einem Teil der Welt – und sie in diese gemeinsame Perspektive integrieren.

Die Europäische Verfassung würde die Kohärenz und die Handlungsmöglichkeiten der Außenpolitik der EU stärken, aber sie würde nicht den Charakter dieser Außenpolitik verändern, die weiterhin auf dem politischen Willen der Staaten beruht. Der europäische Außenminister würde zur Sichtbarkeit und Kohärenz beitragen, aber er wäre vor allem ein Vermittler zwischen den Staaten und der Kommission. Das Gewicht der großen Staaten in der internationalen Politik – und damit in der Außenpolitik der EU – wird ihrem jeweiligen Anteil der für die qualifizierte Mehrheit gewichteten Stimmen überlegen bleiben. Deshalb sollte man die Kooperation zwischen den großen Staaten und dem europäischen Au-

ßenminister als Antrieb nutzen, der der europäischen Außenpolitik Willen und Kraft einflößt. Sonst läuft diese gemeinsame Politik Gefahr, den verbleibenden Einfluss der großen europäischen Staaten in einem konsensuellen und kraftlosen Handeln versickern zu lassen.

Die Chancen, ein politisches Europa zu verwirklichen, sind heute kaum größer als in der Vergangenheit. Aus den verschiedensten Gründen kann der Gegensatz zu den Vereinigten Staaten diesem Projekt keinen Anstoß geben. Aber man muss den verbleibenden politischen Willen der wichtigsten europäischen Staaten nutzen, um das Gewicht der Europäischen Union zu stärken, und damit auch die Möglichkeiten, den amerikanischen Verbündeten zu beeinflussen.

Mehr zur Rolle Europas in der Welt

in INTERNATIONALE POLITIK UND GESELLSCHAFT

- ▶ *Christoph Zöpel*: Westliche Werte und historische Erfahrungen diesseits und jenseits des Atlantiks (3/2003)
 - ▶ *Ernst-Otto Czempiel*: Europe's Mission: Pushing for a Participative World Order (1/2003)
 - ▶ *Christoph Bertram*: Europe's Best Interest: Staying Close to Number One (1/2003)
 - ▶ *David P. Calleo*: Balancing America: Europe's International Duties (1/2003)
-