

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn



Ludger Kühnhardt

**Europa in den
Kräftefeldern des
21. Jahrhunderts.**

**Grenzen, Aufgaben,
Handlungsfähigkeiten**

**Discussion
Paper**

C 22
1998

Prof. Dr. Ludger Kühnhardt, Jahrgang 1958, ist Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Von 1991 bis 1997 war er Ordinarius für Politikwissenschaft an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und 1994/95 Dekan der dortigen Philosophischen Fakultät IV. Nach Studien der Geschichte, Philosophie und Politikwissenschaft in Bonn, Genf, Tokyo und Harvard, Promotion mit einer Arbeit über das Weltflüchtlingsproblem und Habilitation mit einer Studie über die Universalität der Menschenrechte war er von 1987 bis 1989 Mitarbeiter des Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker. Verschiedene Gastprofessuren und internationale Forschungsaufenthalte.

Publikationsauswahl: Europäische Union und föderale Idee, München 1993; Revolutionszeiten. Das Umbruchjahr 1989 im geschichtlichen Zusammenhang, München 1994; Von der ewigen Suche nach Frieden. Immanuel Kants Vision und Europas Wirklichkeit, Bonn 1996; Beyond divisions and after. Essays on Democracy, the Germans and Europe, New York/Frankfurt a. M. 1996; (mit Hans-Gert Pötering) Kontinent Europa, Zürich 1998.

Ludger Kühnhardt

Europa in den Kräftefeldern des 21. Jahrhunderts. Grenzen, Aufgaben, Handlungsfähigkeit

Der Wochentag steht noch nicht fest. Aber mit 95prozentiger Gewißheit wird im Jahr 2750 ein Weltstaat Realität geworden sein. Im Jahr 2625 liegt die Wahrscheinlichkeit noch bei 92 Prozent, im Jahr 2500 erst bei 87 Prozent. So hat es 1967 ein gewisser Raoul Naroll berechnet und wenn sein Name ansonsten in der Welt der Wissenschaft eher unbekannt geblieben ist, so mag er sich mit Mozart und anderen Großen trösten, die auch erst von den Nachgeborenen angemessen gewürdigt worden sind. Immerhin griff ein gewisser Robert L. Carneiro, ebenfalls kein „household name“ im internationalen wissenschaftlichen Geschäft, die ambitionierte Hypothese Narolls 1978 wieder auf und stellte dessen Begründungen in den Zusammenhang seiner eigenen Überlegungen über die Tendenzen der weltpolitischen Evolution: 99,8 Prozent aller menschlichen Geschichte, beginnend im Paläolithikum, das heißt während der ersten drei Millionen Jahre der menschlichen Geschichte, hätten die Menschen ausschließlich in autonomen Familien- und Dorfstrukturen gelebt. Zu Beginn des Paläolithikums muß die Zahl dieser Einheiten klein gewesen sein, doch sei sie bis zum Jahre 1000 vor Christi Geburt auf rund 600.000 angestiegen.

In den seitherigen dreitausend Jahren reduzierte sich die Zahl politischer Einheiten auf der Welt von 600.000 auf 157, schrieb Carneiro 1978. Seither ist die Zahl der Staaten dieser Erde zwar wieder auf 185 (UNO-Mitglieder) angestiegen, aber die Hypothesenbildner mit dem Sinn für die wirklich große Perspektive dürfte dies nicht erschüttern. Im Licht des Trends seit dem Paläolithikum, zumindest aber in den letzten dreitausend Jahren, er-

schien Carneiro der Weg zu dem einen, einzigen Weltstaat, wie er schrieb „not only inescapable, but close at hand“.¹

Die Ursache für diese Tendenz sah Carneiro in der kulturellen Übertragbarkeit der Theorie, die Biologen als Prinzip des „Ausschluß durch Wettbewerb“ bezeichnen. Die Apologeten einer organischen Evolution verweisen darauf, daß der intensivste Wettbewerb zwischen den Angehörigen einer gleichen Spezies besteht. Wenn dies so ist, dürften die Optimisten der politischen Einigung Europas sich freuen, sofern die Prämisse stimmt, daß alle Europäer Europäer derselben Spezies, des homo europeans sind. Denn sie könnten argumentieren, daß Europas Einigung sozusagen im Trend der Weltgeschichte liegt, gleichsam ein Zwischenstadium zum Weltstaat bildet. Wann genau allerdings die Einigung Europas auf dem Weg zum Weltstaat erreicht sein wird, müßte von irgendeinem klugen Kopf erst noch berechnet werden; treffend müßten dabei wohl biologische und demographische, militärische und zivile Tendenzen aufeinander bezogen werden und schon wüßten wir die Antwort auf die große Frage nach der künftigen Qualität der Einigung Europas. An der Schwelle des Jahres 2000 liegen für die Realisten unter den Freunden Europas vielleicht allein schon in dieser möglichen Perspektive Trost und Motivation.

Skeptiker der Einigungsidee müßten sich hingegen mit schwerwiegenden Fakten bewaffnen, wollten sie gegen die Eurooptimisten des genannten Schlages in den Ring steigen. Der Hinweis beispielsweise, daß in der Zeit des Römischen Imperiums ein einziger Staat alle Gebiete am Rande des Mittelmeeres kontrolliert hat, während diese Region im Jahr 2000 nach Christus unter immerhin 15 Staaten aufgeteilt ist, könnte mit dem besagten Carneiro leicht zurückgeschlagen werden: Seinerzeit, so argumentierte er, war Rom zwar das einzige Herrschaftszentrum des Mittelmeerraumes, in Nordeuropa aber existierten zur gleichen Zeit hunderte von kleinen territorialen Einheiten dort, wo es heute nunmehr sieben Nationen gebe. Kurz: Europas Einheit konnte für ihn gar nichts anders als ein voraus berechenba-

¹ Vgl. Robert L. Carneiro, Political Expansion as an Expression of the Principle of Competitive Exclusion, in: Ronald Cohen/Elman R. Service (Ed.), Origins of the State: The Anthropology of Political Evolution, Philadelphia 1978, Seite 219; dort auch Hinweis auf Naroll und Begründungen für die entsprechenden Thesen.

res Faktum der künftigen Evolutionsgeschichte sein. Bleibt wohl nur die kleine Frage unbeantwortet, welche Rolle die Menschen spielen werden und spielen müßten, die heute, also zwischen sich selbst und ihrer angeblich unausweichlich vorherbestimmten Zukunft leben?

Damit sind wir bei uns selbst angelangt, den Europäern an der Schwelle des Jahres 2000. Die Fragen, mit denen die meisten von uns im Alltag konfrontiert werden, sind eher pragmatischer Natur. Dabei haben die tektonischen Veränderungen, die Europa seit dem revolutionären Umbruchjahr 1989 erlebt, durchaus allen Anlaß gegeben, um grundsätzliche Ortsbestimmungen vorzunehmen: Welche Völker und Staaten gehören zu Europa? Was zeichnet die europäische Identität aus? Welchen Auftrag nimmt Europa in der Welt wahr? Wo liegen Europas Grenzen? Nicht jede dieser Fragen hat seit 1989 schon ein abschließende und allseits zufriedenstellende Antwort gefunden.

Die politischen Formeln sind seither hinlänglich durchdekliniert und zwischen den Völkern Europas und den Institutionen Europas hin- und hergeschoben worden: Vertiefung und Erweiterung des europäischen Integrationsprozesses, ein Europa der Bürger und der Subsidiarität, Demokratie, Menschenrechte und Marktwirtschaft, EURO und Euroland; und weiter geht es: EU, OSZE, Europarat, MOE-Staaten, ins und pre-ins, GUS - bald kennt wohl jeder Schüler in Europa das Pantheon der Akronyme. Doch wovon in der Sache immer die Rede ist oder auch nur die Rede sein sollte, bleibt nicht selten im Dunkeln. Während des Referendums in Dänemark über die Einführung des EURO Ende Mai 1998 meinte einer der Stimmberechtigten, laut Maastrichter Vertrag also ein „Unionsbürger der EU“, das Beste an der EU sei, daß man sich nicht mit ihr identifizieren müsse. Auf dieser Basis fiel ihm die Zustimmung zum EURO offenbar leichter. Wo liegen Europas Grenzen?

Diese Frage zu stellen heißt also, zunächst und wohl auch dauerhaft nach innen zu schauen. Der territoriale Ansatz unseres politischen Denkens verleitet uns stets dazu, eher nach außen blicken zu wollen, an die geographischen Ränder Europas zu schauen, nach Grenzsteinen Europas zu suchen. Endet Europa an den Grenzsteinen im Ural, zwischen Perwouralsk und Je-

katerinenburg sowie an anderen imaginären Orten entlang der Kette des Urals, die von Geographen des frühen 19. Jahrhunderts bis zu Charles de Gaulle und anderen als Grenze des europäischen Kontinents deklariert wurde? Ist Jekaterinenburg wirklich asiatischer als Perwouralsk, Nowosibirsk als Kasan, Irkutsk als Swerdlowsk? Sollte Rußlands Westgrenze gar die Grenze Europas sein? Und Gibraltar oder Kreta seine eindeutige Südgrenze? Was wäre zu Ceuta und Melilla zu sagen und zu den frühchristlichen Orten in der heutigen Türkei wie Ephesus oder Nicäa? Die Geographie allein löst das Rätsel wohl nicht auf. Tatsächlich gehörte die Abgrenzung stets zu den Eigenschaften Europas. In der Abwehr gegenüber äußerer Gefahr fand der Kontinent nicht nur einmal inneren Halt und Stärke. Herodot, der Vater der Geschichtsschreibung, definierte das Griechentum in Abgrenzung zu den ihnen im Asien gegenüberstehenden Persern. Diese waren für ihn nichts anderes als „Barbaren“. Nun könnte man meinen, diese schroffe Entgegensetzung sein immerhin notwendig gewesen, um gleichsam Europa Asien zu entreißen und die griechische Klassik überhaupt erst möglich werden zu lassen. Doch auch die Römer waren konfrontiert mit der Frage, wie sie es mit dem Schutz ihrer Ränder, den Flanken ihres Imperiums hielten.² Wälle wurden nicht bloß einmal errichtet. Kein Wunder, daß auch im 20. Jahrhundert eine Mauer die Grenze eines Imperiums beschrieben hat. Hadrianswall, Limes, Berliner Mauer, welche Schutzvorrichtung steht als nächstes an, möglicherweise in den Fluten des Mittelmeeres? Braucht Europa im 21. Jahrhundert Ähnliches, Mauern und Grenzsicherungen? Aber so wird die Gegenfrage lauten: Kann aus Mauern tatsächlich dauerhafter Zusammenhalt erwachsen und Schutz? Die Erwiderung dazu wäre wohl provokatorisch: Wird Europa ein Imperium gar erst, wenn es sich wieder feste Mauern gegeben haben wird?

² Vgl. Edward N. Lutwark, *The Grand Strategy of the Roman Empire. From the First Century A.D. to the Third*, Baltimore 1976.

I. Europas Wille als Europas Grenze

Wer also ist Europa, was sind Europas Grenzen und vor allem: was ist die Rolle des Kontinents in den Kräftefeldern des 21. Jahrhunderts? In der Geschichte des Kontinents finden sich die unterschiedlichsten Antworten, nicht wenige in Widerspruch zueinander:

1. Europa hat sich seit jeher schwer damit getan, die Grenzen seiner selbst zu bestimmen - dies gilt sowohl territorial als auch im Blick auf die Ansprüche und Aspirationen der Völker Europas in der Welt. Europas Grenzen lagen letzten Endes immer dort, wo die Grenzen der Organisation des politischen, kulturellen oder religiösen Willens von Europa lagen. Dieser Sachverhalt zeigt sich auch an der Schwelle zum 21. Jahrhundert: so sind beispielsweise Europarat und OSZE ehrenwerte Teile des europäischen Gesamtgefüges. Sie sind aber nicht in der Lage, einen wirklich relevanten politischen Handlungswillen zu organisieren. Dieses kann, wenn sie es will, dieses könnte, wenn sie es wollte, lediglich die Europäische Union. Europa endet daher an der Schwelle zum 21. Jahrhunderts überall dort, wo die institutionellen und politischen Handlungskräfte der Europäischen Union enden. Europa reicht so weit wie der politische Wille der Europäischen Union reichen will.

Europa kann sich dabei selbstverständlich nicht losgelöst von anderen Wirklichkeiten der Welt definieren. Dies zeigt sich vor allem in der Tatsache, daß Europa ohne die transatlantischen Verbindungen mit den Demokratien Nordamerikas kaum strategische Lebensfähigkeit besitzen würde. Dem widerspricht nicht, daß Europa in strengem wirtschaftlichen und technologischen Wettbewerb mit den USA, und teilweise auch mit Kanada, steht. Die Abhängigkeit Europas von den Fakten dieser Welt zeigt sich auch in der unausweichlichen Notwendigkeit, seine Beziehungen zum eurasiatischen Großstaat Rußland auf stabile und partnerschaftliche Weise zu ordnen. Rußland ist zu groß und durch eigenwillige weltpolitische Ambitionen definiert, um auf Dauer einen Platz im Gefüge der Europäischen Union finden zu können, ganz abgesehen von den Problemen, die das Land mit der Einhaltung der Kriterien einer

EU-Mitgliedschaft hätte. Dennoch hängt die Zukunftskraft der Europäischen Union auch davon ab, auf welche Weise die Beziehungen zu Rußland organisiert sind. In inhaltlich anders gelagerter, strukturell aber ähnlicher Weise gilt dies ebenfalls für die Organisation der Beziehungen Europas zu den südlichen Anrainerstaaten des Mittelmeeres und den übrigen Ländern des islamischen Kulturraumes beziehungsweise der arabischen Welt. Ohne mit diesen Staaten und Völkern in geordneten Nachbarschaftsverhältnissen zu leben, wird Europa nicht zur Ruhe mit sich selbst kommen.

2. Europa war immer das Ergebnis einer Kombination von Idee und Wirklichkeit. Ohne eine Idee seiner selbst, einen Wertbegriff seiner Eigenart konnte Europa noch niemals politische oder kulturelle Kraft entfalten. Beim Übergang in das dritte Millennium steht für diesen Zweck vor allem die Idee einer „europäischen Rechtsgemeinschaft“ zur Verfügung. Sie ist indessen nur wenig emotional strahlungskräftig. Dennoch ist richtig: Die Europäische Union ist an erster und wirkungsvollster Stelle eine Rechtsgemeinschaft, in der die Interessen und Potentiale ihrer Mitgliedsstaaten einer gemeinschaftlichen und gemeinschaftsbildenden Rechtskultur unterworfen werden. Diese ist noch keineswegs in allen notwendigen Facetten ausgereift. Aber „Europa als Rechtsraum“ ist an der Schwelle zum 21. Jahrhundert der sinnfälligste Ausdruck der Überwindung nationaler Antagonismen und nationalistischer Konflikte, wie sie Europas Geschichte über Jahrhunderte bestimmt haben.

Wie weit aber reichen die Aufgaben des Rechtsraumes EU in den Kräftefeldern des 21. Jahrhunderts? Schon an Europas Rändern gelingt es nicht, den Menschenrechtsstandard konsequent zu befördern, der in Europa heute selbstverständlich geworden ist. Gleiches gilt für Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit und die Berechenbarkeit von Gesetz und Ordnung. Wenn es um die Definition der Demokratie geht, sind die Grenzen einer verbindlichen europäischen Setzung der Standards und Kriterien wohl endgültig erreicht, wie sowohl der Blick in die Wirklichkeiten der Welt als auch in die Definitionsvielfalt der demokratietheoretischen Literatur zeigt. Aber kann, darf daraus folgern, daß Europa seine universalistischen moralisch-politischen Ansprüche aufgeben sollte? Ei-

ne leichtfertig relativistische Antwort auf diese Frage ist jedenfalls nicht weniger problematisch wie der rhetorische Fluchtversuch aus den eigenen Grenzen der Handlungsfähigkeit, der sich immer dann zeigt, wenn die EU scharfe Kritik an den Menschenrechtsstandards in Burma, um ein Beispiel zu nennen, übt, bei China aber eher ein Auge zuzudrücken scheint, auch bei Rußland, während die Türkei wiederum mit strengsten Maßstäben konfrontiert wird.

Nicht selten sind die politischen Wirkungen der geistigen und religiösen Kraftquellen Europas bis heute irritierend geblieben, wenn es darum geht, in ihnen Antwort auf die Frage nach Europas Willen in aller Welt zu finden. Es mutet schon eigentümlich an, wenn ein hypersäkularisierter Kontinent sich häufig nunmehr dann seiner christlich-abendländischen Wurzeln als einer Kategorie des Politischen zu erinnern scheint, wenn es um die Abgrenzung gegenüber der Welt des Islam geht. Besonders unverständlich wird dieser Reflex, wenn ausgerechnet gegenüber dem einzigen säkularisierten Staatswesen des islamischen Religions- und Kulturkreises, der Türkei, unter Verweis auf das „christliche Europa“ Unsicherheiten über die Ausgestaltung der künftigen Beziehungen sichtbar werden. Zuweilen fehlt Europa offensichtlich die Nüchternheit des strategischen Blickes.

Dies gilt auch für die Gewichtung anderer europäischer Nachbarschaftsverhältnisse. Es mutet schon einigermaßen merkwürdig und unzufriedenstellend an, wenn der Eindruck aufkommt, für die Beziehungen zum Osten besäßen die Deutschen eine besondere Affinität und Kompetenz, während für die Beziehungen zum Süden vor allem die Franzosen und selbstverständlich die anderen Mittelmeervölker zuständig seien. Nun liegt Paris immerhin auf gleichem Breitengrad wie Stuttgart, daß heißt fast nördlich der Mainlinie, die in Deutschland immer gerne als Nord-Süd-Grenze genannt wird, und Bonn liegt westlich von Straßburg. Wichtiger aber noch: Algeriens Süden ist von Algier weiter entfernt als Algier von Deutschland und Polen liegt gewiß näher an Spanien als Mexiko. Von Großbritannien sei in diesem Zusammenhang gar nicht gesprochen. Europa, das heißt alle einzelnen Mitgliedsstaaten und Mitgliedsgesellschaften der EU müssen wohl erst noch lernen, den

Raum der EU als tatsächliche strategische Einheit zu erfassen. Erst dann kann überzeugend damit begonnen werden, die Rolle der EU in der Welt und die Bedeutung der EU auf die Kräftefelder des 21. Jahrhunderts aus einem strategischen Guß zu reflektieren und zu organisieren. Eine vordergründige strategische Arbeitsteilung zwischen einer nördlich-östlichen und einer westlich-südlichen Kompaßachse hätte mit Föderalismus und Subsidiarität wenig zu tun. Im Ergebnis muß ein solcher Ansatz zu verengten Realitätswahrnehmungen auf allen Seiten und zu Solidaritätsbrüchen zwischen den Partnern in der Europäischen Union führen. Entweder fühlen sich alle EU-Partner für alle Nachbarschaften verantwortlich oder es wird kein europäisches Weltgefühl geben.

3. Europa hat stets nach institutionellen Formen der Organisation seiner selbst gesucht. Dabei ist die Spannung von Einheit und Vielfalt eine konstitutive Dauererfahrung geblieben. Imperiale Reichsideen wurden von „balance of power“-Konzepten und Hegemonialvorstellungen von Regionalismus-Ideen abgelöst, doch nirgendwo fand der Ausgleich zwischen Einheit und Vielfalt in der Vergangenheit einen auf Dauer allseits anerkannten Ort. Insofern ist der heutige Zustand in der Europäischen Union einzigartig erfolgreich und dadurch besonders legitimiert. Das Subsidiaritätsprinzip zeigt inzwischen seine Wirkungen gegenüber der Gefahr eines künstlich erzeugten neuen Zentralismus. Die Waage der Besorgnis neigt sich zuweilen sogar schon wieder in die andere Richtung, in die Richtung der Suche nach einem europäischen Gemeinwohl: So ist beispielsweise bereits die Warnung zu vernehmen, im Zuge der bevorstehenden „Osterweiterung“ das Solidaritätsgebot gegenüber den künftigen neuen Mitgliedsstaaten nicht gegen das Solidaritätsprinzip unter den heutigen Mitgliedsstaaten auszuspielen. Interessenkoalitionen innerhalb der EU, die über ein fiktives europäisches Gemeinwohl triumphieren, werden wohl auch im nächsten Jahrhundert eher die Regel bleiben. Daher wird, wenn diese Prognose nicht allzu defätistisch erscheint, Europa sich weiterhin wohl eher schwer damit tun, eine gemeinsame Rolle in der Welt zu spielen.

Es sei denn, daß auch in dieser Hinsicht die Gesellschaften der Politik wieder einmal vorausgehen werden. Im 19. Jahrhundert versuchten

deutsche Kolonialabenteurer Kanzler Bismarck davon zu überzeugen, daß er dieses oder jenes Gebiet unter die Schutzhoheit des deutschen Reiches stellen sollte. „Meine Karte von Afrika ist hier,“ war seine Antwort und er zeigte auf Europa, dabei gewiß an die komplizierten Allianzbildungen auf dem Kontinent denkend. Heute scheinen die Staatsmänner wieder vor den Karten Europas zu sitzen, während die Realisten der Wirtschaft längst und ohne Berührungsprobleme weltweit tätig sind. Der Politik ist bisher nicht viel mehr eingefallen als das Schlagwort von der „Globalisierung“, die es zu zähmen gelte. Fairerweise muß allerdings gesagt werden, daß der EURO, das neue Flaggschiff der europäischen „global players“, immerhin von der Politik realisiert worden ist. Wenn sie will, kann Europas Politik also offenkundig an ihren selbstgestellten Aufgaben wachsen. Wird dies auch bei der politischen EUROisierung gelingen?

Dies setzt voraus, daß Europa einen anderen als den bisherigen Zugang zu den Kräftefeldern des 21. Jahrhunderts findet. Bisher ist der Blick entweder vom Primat der Wirtschaft, von kulturgeographischen Sentimentalitäten oder von politisch-exotischen Neigungen bestimmt. Die einen sehen den Markt, den es hier und dort zu erschließen gelte, die anderen lassen sich von ihren kolonialen, vor- oder nachkolonialen Bindungen an diese oder jene Weltgegend leiten, wieder andere definieren die Welt nach den Kriterien von Amnesty International oder über die Wirkungen einer spontanen Exotikerfahrung: auf die innere politische Landkarte wird nicht selten jenes Land neu aufgenommen, das bei einer Reise gerade mal eben als besonders angenehm, ansprechend oder exotisch empfunden wurde. Die Mischung ergibt eine außenpolitische Klasse, die zwischen Außenwirtschaftspolitikern, Menschenrechtsaktivisten und Gelegenheitskosmopoliten eingeteilt werden kann; schließlich kommen noch jene Länderexperten hinzu, die soviel vom Land ihres Interesses wissen, daß sie vor lauter lokalen Bäumen den europäischen Wald nicht mehr sehen. Alle miteinander sind überdies Getriebene des CNN-Faktors geworden: die stündlich weltweit ausgestrahlten Nachrichten „machen“ Länder und Themen ebenso schnell wie sie sie wieder ad acta legen

II. Die Organisation des außenpolitischen Denkens

Was allen EU-Partnern miteinander aber wirklich fehlt, ist ein Gleichklang der Organisation ihres außenpolitischen Denkens. Damit ist mehr gemeint als ein politischer Reflex auf eine aktuelle Krise oder Erscheinung. Wenn der Europäische Rat oder das Europäische Parlament „mit Empörung“ zu diesem oder jenem Sachverhalt Stellung nehmen, so mag dies für das interne Gefühlsleben unter den Beteiligten förderlich sein. In der Sache bewirkt es zumeist herzlich wenig. Dies liegt nicht nur an den Instrumenten, die Europa bisher fehlen, um seinen Willen konsequent durchzusetzen. Es liegt vor allem daran, daß der Wille zu einem Handlungswillen außerhalb der EU noch immer weithin bezweifelt wird. Insofern war der Weg zum EURO ein doppeltes Lehrstück: In allen Ländern der EU wurden die Diskussionen über Zeitpläne und Kriterien harmonisiert, so wie dies bislang bei keinem anderen europäischen Integrationsthema gelungen war. Außerhalb der EU wuchs der Respekt vor dem EURO mit der zunehmenden Erkenntnis, daß die Europäer es tatsächlich (und endlich einmal) ernst mit ihren eigenen Ankündigungen meinten. Europa ist allerdings nach wie vor nicht entschieden, ob es eine Zivilmacht, ein Markt der Möglichkeiten, oder eine politische Macht, ein Subjekt der Weltpolitik sein will. Bleibt Europa „Zivilmacht“, so sind die Themen rasch enumeriert, um die vor allem es der EU auch in den kommenden Jahren und Jahrzehnten gehen wird: Welthandel und WTO, G8 und EURO-Dollar-Yen-Beziehungen, wissenschaftlich-technischer Wandel und „Sozialmodell Europa“. Dies alles ist nicht wenig und wer die beeindruckende Tätigkeit von EU-Kommissar Sir Leon Brittan beobachtet, wird sich vor ironischen Abqualifizierungen hüten. Dennoch: Europäische Außenpolitik ist dies noch nicht. Die EU wird damit noch nicht zu einem weltpolitischen Partner, zum politisch konsequenten Krisenmanager und Stabilitätsschöpfer aus eigenem Willen. Dazu bedarf es eines strategischen Blickes, der in gemeinsame Vorgehensweisen mündet. Die Instrumente, die die EU sich diesbezüglich schafft, werden nur dann wirkungsvoll sein, wenn ihre Absicht und der dahinterstehende Wille unter den EU-Partnern und weltweit wahrgenommen und anerkannt werden können. Daran aber mangelt es auch nach den Neuschöpfungen des Amsterdamer Vertrages.

Wie gelangt die EU dazu, als außenpolitische Willensunion ernstgenommen zu werden, sich zunächst einmal selbst ernst zu nehmen? Natürlich kann und muß mehr als eine monokausale Antwort auf diese Frage gegeben werden. Aber eines ist unstrittig: Die EU muß ihre außen- und weltpolitischen Interessen definieren und dazu müssen realistische, wenn nötig also auch harte Fragen an den Charakter der Beziehungen zu anderen Staaten und Regionen gestellt werden. Einige Beispiele mögen dies illustrieren:

1. Welche Folgerungen zieht die EU aus der Erkenntnis, daß die europäische Sicherheit und Stabilität auch im 21. Jahrhundert die Präsenz der USA als einer europäischen Macht benötigt und daß diese Präsenz um so sicherer garantiert bleibt je stärker die EU selbst wird? Wird die EU eine gemeinsame europäische Armee als Beitrag zur transatlantischen Lastenteilung zuwege bringen?
2. Was folgt für die EU aus der unüberwindbaren Tatsache, daß die Reformen in Rußland im Innern des Riesenlandes selbst gewollt und konsequent praktiziert werden müssen? Wie kann Partnerschaft und Konditionalität miteinander verbunden werden? Welche Rolle spielt die von Europa angestrebte Partnerschaft mit Rußland für die Entwicklung der Beziehungen des Westens insgesamt zu China und zur islamischen Welt?
3. Warum soll die EU eine unabhängige Ukraine wollen und wie soll sie diese Unabhängigkeit fördern? Könnte die Garantie der Unabhängigkeit der Ukraine in Spannung stehen zu der Forderung nach schnelleren Reformen in der Ukraine?
4. Wie kann die EU ihr strategisches Verhältnis zur Türkei ausbauen und dadurch zugleich eine Verstärkung der Europäisierung der Türkei befördern?
5. Wann wird die EU eine Kaukasus- und eine Zentralasien-Politik entwickeln, die nicht bloß Reflex auf Ölfunde oder Regionalkonflikte ist? Wann wird die EU Pakistan und Indien als ihre geostrategischen Nachbarn wahrnehmen und in ihrer Wahrnehmung über das Ritual hinausgehen, daß deren Atomprogramme verurteilenswert sind?

6. Wann wird der euro-mediterrane Dialog seinen Namen verdienen und über die Idee des gemeinsamen Marktes hinausgehen? Wann wird Europa Afrika entdecken und auf die Potentiale und Chancen des südlichen Nachbarkontinents konstruktiv und gestaltungswillig reagieren?
7. Welche Ziele sollen mit welchen Mitteln gegenüber den Nachbarstaaten Nordafrikas, dem islamischen Kulturkreis, den arabischen Staaten angestrebt werden? Gelingt es Europa, in diesen zentralen Kräftekonstellationen des kommenden Jahrhunderts ein größeres politisches Gewicht zu werden als in den bisherigen Bemühungen um die Beilegung des Nahostkonfliktes, die zwar parallel zum bisherigen Entwicklungsweg der europäischen Integration von den Römischen Verträgen bis zum Amsterdamer Vertrag, aber faktisch eher an Europa vorbeigelaufen sind?
8. Wie kann Europa seine Beziehungen zu Lateinamerika, zur OAU, zur ASEAN oder zu den Staaten des Pazifischen Raumes so weiterführen, daß die Konzeption eines „offenen Regionalismus“ weltweite Konturen annimmt und dabei zugleich die Handschrift der EU trägt?
9. Mit welchen Themen, Normen und Visionen will Europa auf Dauer weltweit identifiziert werden? Mit anderen Worten: Hat Europa eine politische Mission im Innern, die als Botschaft nach außen strahlen kann? Oder bleibt Europas globale Identitätskraft auf die klassische europäische Musik beschränkt, die immerhin in allen Breiten der Erde als Inbegriff des Europäertums angenommen worden ist?
10. Hat Europa ein Bild von der Ordnung der Welt im 21. Jahrhundert? Oder wird die EU sich in den künftigen Kräftefeldern dieser Welt teils treiben, teils inspirieren lassen, selten aber dabei entdeckt werden, ein prägender Akteur mit Willen zur globalen Präsenz im Namen europäischer Ordnungsideen zu sein?

Die Antwort auf solche und ähnliche Fragen haben weitreichenden Auswirkungen für die Anforderungen Europas in den Kräftefeldern des 21. Jahrhunderts. Auf jede Frage kann eine schier endlose Debatte in der Sache folgen, einmal zum Konsens führend, ein andermal in einem weiteren Beitrag zur europäischen Kakophonie endend. Der Ansatz zu einer erfolgrei-

chen Auseinandersetzung mit der Grundfrage muß daher prinzipieller Natur sein: Will Europa weltweit handeln und gestalten oder will es bloß reagieren, eventuell sogar sich behandeln lassen? Wenn auf diese Frage eine klare Antwort im Sinne eines eigenen politischen Handlungswillens der EU gegeben wird, stellt sich als nächstes die Frage nach den Zielen, dann nach den Mitteln und Wegen, schließlich jene nach den Instrumenten und Möglichkeiten, einschließlich der Grenzen dieser Möglichkeiten.

In diesem Sinne haben die meisten außen- und weltpolitischen Aufgaben, die sich der Europäischen Union stellen, einen konstitutionellen Kern. Am Ende einer jeden Debatte bedarf es schließlich einer klaren Festlegung von Kompetenzen und Mandaten in der EU, auf ihren unterschiedlichen Ebenen beziehungsweise zwischen ihnen. Politische Legitimität und außenpolitisches Profil erwachsen nicht durch Formeldefinitionen und durch noch so kluge Analyseübungen, sondern vor allem durch Handlungsfähigkeit; und diese wiederum erwächst aus klar definierten politischen Prozessen und genau zugewiesenen und rechenschaftspflichtigen politischen Verantwortlichkeiten.

III. Den außenpolitischen Prozeß konstitutionalisieren

Welche Rolle Europa in den Kräftefeldern des 21. Jahrhunderts spielen wird, wird also zunächst einmal in der Europäischen Union selbst entschieden. Der Amsterdamer Vertrag hat die Rolle des Europäischen Rates in der Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gestärkt. Ob dies auf Dauer zu Lasten des supranationalen Integrationsansatzes, zu Lasten von Kommission und Parlament gehen wird, wird Gegenstand weiterer Debatten sein müssen; spätestens während der nächsten Regierungskonferenz besteht dazu vermutlich neuerliche Gelegenheit. Bis dahin muß Europa wissen, ob es allein ein außenwirtschaftliches Koordinierungsprofil oder darüber hinaus ein weltpolitisches Ordnungsprofil besitzen will, ob diffuse Personalkonstellationen Europa repräsentieren sollen oder ein handlungsfähiger und mit Kompetenzen ausgestatteter EU-Außenminister, dem eine Art von EU-Außenministerium untersteht und dessen Telefonnummer Henry Kissinger und andere anwählen können, wenn sie wissen

wollen, was Europa will, wie es denkt, wohin es drängt. Nur die weitere Konstitutionalisierung der EU kann diesen Prozeß mit der notwendigen Energie und Legitimität ausstatten.

Realistischer, wenngleich mit unzählbar mehr Frustrationen versehen, könnte sich folgender Weg erweisen: Europa bleibt einstweilen außenpolitisch gelähmt zwischen seinen unterschiedlichen nationalen Mentalitäten und Interessen, seinen diffusen organisatorischen und institutionellen Vorrichtungen und seinen Neigungen, lieber zu koordinieren und zu reagieren als ein kompaktes und gemeinschaftliches, mithin föderal integriertes außen- und weltpolitisches Profil zu entwickeln. Dann bliebe Europa Getriebener, anstatt Antreiber zu sein: getrieben von den Krisen und Konflikten der Zukunft, den Reaktionen auf die Schlagzeilen des Tages und die Stimmungen des Augenblicks; getrieben von den Zweifeln an sich selbst und den verschlungenen Fallen, die in jedem nur denkbaren außenpolitischen Thema stecken könnten, es sei denn, man ginge beherzt mit eigenen Vorstellungen an die Sache heran; getrieben bliebe die EU aber letztlich auch von ihren eigenen Erfolgen, denn spätestens der EURO macht Europa in der Wahrnehmung der übrigen Welt zu einem weltpolitischen Akteur, dem man seine politische Abstinenz, um nicht zu sagen: seine Zwergenrolle, nicht mehr so recht glauben will.

Die Ausgangsanalyse läßt Europa folglich zwei Möglichkeiten: entweder läßt es sich hineinragen und hineinschieben in seine Verantwortung in den Kräftefeldern des 21. Jahrhunderts oder Europa definiert seine Aufgaben, seinen Handlungswillen und selbstverständlich auch die Grenzen seiner Fähigkeiten aus eigenem Antrieb. Die Differenz zwischen beiden Möglichkeiten liegt in dem Maß, in dem Europa Subjekt oder Objekt der Weltpolitik sein will. Ironie des Schicksals: Beide Wege führen möglicherweise zum gleichen Ziel. Denn Europa ist aufgrund der äußeren Effekte seiner inneren Integrationsprozesse, möglicherweise unbeabsichtigt, aber doch unausweichlich ein zentrales Kraftfeld des 21. Jahrhunderts geworden. In dieser Tatsache liegen weder Trost noch Anmaßung. Wohl aber gründen in ihr die Erkenntnis, daß Europa nicht länger vor der Definition seines weltpolitischen Profils fliehen kann, und die Chance, daß die AGENDA 2010 diesen Tagesordnungspunkt aufgreift und mit Leben erfüllt. Insofern ist

Europas Außen- und Sicherheitspolitik zu allererst ein innereuropäisches, ein innenpolitisches Thema.

Alle Politik aber beginnt mit der Interessenbestimmung. In der Europäischen Union hat dieser Vorgang bisher vor allem zu zwei Ausprägungen geführt. Zum einen reihen sich endlose Debatten über die Formen und Prozeduren einer außenpolitischen Interessenbestimmung und ihrer ausschließenden Umsetzung aneinander. So wichtig die Festlegung des *Procedere* ist und so schwierig es offensichtlich bleibt, den angemessenen Weg zwischen dem Primat einer Konsensbildung und den Vorzügen des Mehrheitsprinzips zu finden: Die EU ist nicht nur überinstitutionalisiert, sondern auch übertechnokratisiert in der Art, wie sie prozedurale und formale Fragen handhabt, das heißt: immer wieder mit Aplomb aufrollt, um mikroskopische Ergebnisse zuwegezubringen. Vertrauen und Autorität für eine europäisierte Außen- und Sicherheitspolitik können so schwerlich wachsen. Wenn die EU-Außenminister mit der Meldung zitiert werden, sie hätten darüber beraten, die informellen Mittagessen ihrer Ratstreffen zu verkürzen, kann sich jeder lebhaft ausmalen, welche Strahlkraft von solchen Proben der Handlungskraft in das geneigte Publikum ausgeht.

Die zweite Ausprägung der Interessenbestimmung in der EU vollzieht sich gewöhnlich situativ und reaktiv. Das Drama des EU-Verhaltens gegenüber der Auflösung Jugoslawiens bis hin zu seinem bisher letzten Akt, dem Kosovo-Konflikt, hat dafür serienweise Anschauungsmaterial geliefert. Ehrenrettend für die EU ist höchstens der zutreffende Hinweis, vor etwas mehr als einer Dekade hätte kaum jemand akzeptiert, daß die EU sich überhaupt in außen- und sicherheitspolitische Angelegenheiten einmischt, während heute ihre unzulängliche außen- und sicherheitspolitische Profilbildung beklagt und der EU sogar empört vorgehalten wird. Schnell endet die Debatte wieder in den Details von Formal- und Prozedurfragen - bis zum Ausbruch der nächsten Krise.

Die notwendige Schlußfolgerung kann eigentlich nur lauten: In der EU muß eine außen- und sicherheitspolitische Diskussionskultur entstehen, die schließlich angemessene Entscheidungsreformen aus Eigeninteresse erwirken kann.

Aus den Erfahrungen der Prozesse, die zum EURO geführt haben, kann im Grunde nur gefolgert werden, daß es notwendig ist, zeitgleich inhaltlich übereinstimmende Diskussionprozesse in allen EU-Mitgliedstaaten aufzubauen und zielgerecht voranzubringen. In der Lage sind dazu im Kern drei Akteure: entweder die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, die EU-Kommission oder die europäischen politischen Parteien. Letztere haben ihre Potentiale noch längst nicht erschöpft, sie haben sie im Grunde genommen noch nicht einmal richtig erkannt. Zwar bestehen europäische Parteienbünde, die über das Wirkungsfeld des Europäischen Parlaments in Erscheinung treten. Die außenpolitischen Diskussionen aber sind primär und nicht zuletzt wegen der Struktur der europäischen Gesellschaften (und damit auch der europäischen Medien) weiterhin national organisiert. Die europäischen politischen Parteien wären also gefordert, nicht allein über ihre Vertreter im Europäischen Parlament außenpolitische Willensbildungsprozesse zu befördern. Entscheidend für eine Europäisierung der außenpolitischen Debatten wäre es, wenn die politischen Debatten der unterschiedlichen Lager auf der europäischen Ebene so koordiniert würden, daß sie zeitgleich und sachlich identisch in allen EU-Staaten geführt würden. Nur so würde in den Gesellschaften der EU-Mitgliedstaaten erkennbar werden, welche Position die Europäische Volkspartei zur Frage einer europäischen Armee oder die Sozialdemokratische Partei Europas zur Frage einer europäischen Verfassung oder die Liberalen in der EU zur Frage des Verhältnis zum islamischen Raum hätten.

Die Themen müßten ja keineswegs erfunden werden, um die es für eine europäische Außenpolitik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert geht. Worauf es ankommt, ist die Europäisierung der Debatten. Niemand könnte den politischen Parteien diese Aufgabe abnehmen.

VI. Die Debatten politisieren

Eine parteipolitisch orchestrierte Europäisierung der Außenpolitik würde nützliche Wirkungen auf den ewigen Disput um die Frage haben, was denn im Kern „europäische Interessen“ sind. Bisher wird, wenn überhaupt, der Versuch unternommen, sie als gemeinsame Schnittfläche der Interessen

unterschiedlicher europäischer Regierungen zu definieren. Diese intergouvernementale Dimension wird nicht vollends zu überwinden sein; aus politischen, historischen, strategischen und ökonomischen Gründen ist diese Dimension durchaus plausibel, möglicherweise nützlich und anhaltend gewichtig. Will Europa aber sein außenpolitisches Profil in den Kraftfeldern des 21. Jahrhunderts stärken, so muß es eine außenpolitische Kultur entwickeln, die mit Europas Demokratie und dem Parlamentarismus in Europa kompatibel ist. Diese Dimensionen verkörpern die politischen Parteien Europas stärker als andere, wiewohl die Entscheidungskompetenz bei gewählten Mehrheiten, wie die Regierung sie repräsentieren, zusammenlaufen.

Daher soll kein Gegensatz zwischen einer intergouvernementalen und einer parteipolitisch-parlamentarischen Ebene der außenpolitischen Profilbildung aufgebaut werden; auch besitzt der Ansatz der Stärkung der EU-Kommission in bezug auf außenpolitische Entscheidungsprozesse sein Gewicht. Aber die orchestrierte Europäisierung der außenpolitischen Debatten in der EU, die dringend geboten ist, erfordert den Primat der Politik und damit den Einsatz der politischen Parteien.

Die Art, wie in ihnen und zwischen ihnen allerorten in der EU über außen- und sicherheitspolitische Fragen gerungen wird, gibt unmittelbarer als jede abstrakte Suche nach „europäischen Interessen“ konkrete Antworten auf die Frage, um welche Interessen es jeweils aus dieser oder jener parteipolitischen Perspektive geht. Die Unionsbürger könnten sich in allen Mitgliedsländern ein Bild davon machen. Die Entscheidungsstrukturen auf nationaler europäischer Ebene würden entsprechend reagieren. Die Europäische Zentralbank war der letzte Baustein in dem ambitiösen Puzzle, das gelegt werden mußte, damit der EURO Wirklichkeit wird. Mit einem europäischen Außenministerium oder einer europäischen Armee wird es sich ähnlich verhalten.

Die europabezogene Wissenschaft könnte ihren Anteil dazu leisten, um die gebotene Europäisierung der EU-Außen- und Sicherheitspolitik noch stärker zu befördern. Die entsprechenden Institute könnten sich, um ein Beispiel zu nennen, zusammenschließen, um als eine Art „Sachverständigenrat

zur Beurteilung der außenpolitischen Lage der EU“ halbjährlich zu zentralen außen- und sicherheitspolitischen Grundsatzfragen Stellung zu beziehen und der Politik denkbare Szenarien und Optionen aufzuzeigen, die den Charakter einer europäisierten Sicht der Dinge erkennen lassen. Vermutlich müßte ein solches Gremium wohl von einer Institution der EU eingesetzt werden, um innerhalb der Wissenschaft und gegenüber der Politik Ansehen zu gewinnen. Sinnvoll wäre ein solches Beratungsgremium indessen nur, wenn es sowohl weitsichtige Fragestellungen kompromißlos aufgreift und zugleich pragmatische Handlungsempfehlungen erarbeitet sowie in seiner Unabhängigkeit unumstritten ist. Schwer meßbar blieben die Kriterien des Erfolgs einer europäischen außenpolitischen Beratung. Um nicht zur bestellten und „mundgerechten“ Auftragsarbeit zu geraten, müßte das Gremium für die Seriosität seiner Analysen und die Unabhängigkeit seiner Urteilsbildungen garantieren. Es müßte in einem konstanten Diskussionsprozeß mit den Adressaten seiner Studien, das heißt EU-Kommission, Europäisches Parlament, Parteien und Regierungen der EU-Mitgliedstaaten stehen und sich ein Gewicht in der europäischen Medienlandschaft erarbeiten.

Von dort eigene, aktive Initiativen für eine Europäisierung der Außen- und Sicherheitspolitik zu erwarten oder gar zu verlangen, wäre vermutlich zu ambitiös. Demnach könnten auch die Medien in Europa ihre außenpolitischen Diskussionen auf ein europäisches Niveau heben - und sei es nur, indem sie regelmäßig Autoren aus anderen EU-Mitgliedstaaten in geeigneten Kolumnen zu Wort kommen ließen.

Dies alles sind keine weltbewegenden Vorschläge, und an dieser Stelle werden sie keineswegs das erste Mal ausgebreitet. Es ist eher beklagenswert, daß weiterhin auf solcher Ebene nach Ansätzen gefragt werden muß, um die Europäisierung der Außen- und Sicherheitspolitik im Licht der Anforderungen, die im 21. Jahrhundert auf Europa zukommen werden, voranzubringen.

In der Sache wird Europa nicht daran vorbeikommen, vermehrt Debatten um seine außen- und sicherheitspolitischen Interessen zu führen. Kontroversen werden dabei vermutlich eher nützlich sein, das außenpolitische Denken fokussieren und, wo nötig, auch durch Polarisierungen konzentrie-

ren. Einige Argumentationsbeispiele seien genannt, sozusagen ins Wasser des häufig allzu trüben, unbestimmten außenpolitischen Sees geworfen.

1. Europas strategische Sicherheit und Unabhängigkeit bleibt daran gebunden, daß die USA sich weiterhin als europäische Macht verstehen. Dies liegt im Eigeninteresse der USA, die nur durch die garantierte Partnerschaft mit einer stabilen Gegenküste als unanfechtbare Weltmacht agieren können; für diesen Zweck steht allein der europäische Partner zur Verfügung. Ein starkes Europa wird daher die Präsenzbereitschaft der USA in Europa eher stärken als schwächen. Die EU sollte daher den Weg zu einer gemeinsamen europäischen Armee, für die durch Eurocorps, die breit angelegten multilateralen Korps und das Kriseneingreifdispositiv wichtige Vorarbeiten geleistet worden sind, fortsetzen. Dabei kann es erfolgversprechend sein, den europäischen Verteidigungskern komplementär innerhalb der NATO zu integrieren. Der immer wieder aufflackernde strategische Streit zwischen den USA und ihren europäischen Partnern, ist im Kern ein rüstungswirtschaftlicher Interessenkonflikt geworden. Die weitere Förderung einer europäischen Rüstungsindustrie muß naturgemäß zu wirtschaftlichem Wettbewerb mit den USA führen. Die Fortsetzung des Aufbaus einer europäischen Rüstungsindustrie aber ist der Schlüssel, um das Ziel einer europäischen Armee zu erreichen. Im Sinne der strategischen Grundeinschätzung liegt diese auch im Angesicht des Charakters der möglichen Konflikte und Spannungen des 21. Jahrhunderts im Interesse der USA. Die EU sollte in der Lage sein, zwischen dem strategischen Grundinteresse und den wirtschaftlichen Interessenkonflikten zugunsten von Entscheidungen abzuwägen, die den notwendigen Prioritäten entsprechen. Dazu gehört der verstärkte Ausbau des Bemühens, daß Europäer und Amerikaner einen gleichgerichteten, zumindest aber einen komplementären Blick auf die künftig besonders relevanten strategischen Regionen entwickeln.
2. Die EU hat ein Eigeninteresse an partnerschaftlichen Verbindungen zu Rußland, sie muß aber davon ausgehen, daß die dortigen derzeitigen politischen und gesellschaftlichen Transformationsprozesse primär nicht von außen beeinflußt werden können, jahre-, wenn nicht jahrzehntelang anhalten können und in ihren endgültigen Ergebnissen (einschließlich

der Frage des dauerhaften Zusammenhalts der Russischen Föderation) nicht berechenbar sind. Für die EU wird es entscheidend sein, zwischen mittel- und langfristigen Überlegungen in der Bestimmung ihres Verhältnisses zu und ihres Umgangs mit Rußland zu unterscheiden. Während des Tschetschenien-Konfliktes hat die EU - wie die USA - dem Gedanken der territorialen Integrität Rußlands Priorität gegenüber der Frage des Selbstbestimmungsrechts der Nationen eingeräumt; damit hat sie das nationale Interesse Rußlands akzeptiert. Es wäre indessen nicht verständlich, wenn die EU in allen internationalen Fragen die „nationalen Interessen“ Rußlands als Grundlage ihrer eigenen Beurteilungen anlegen würde. Dies gilt in besonderer Weise für die Frage des künftigen Verhältnisses Rußlands zum Islams und zur islamischen Welt. Die EU sollte die Welt des Islam nicht über Moskau wahrnehmen, sondern in ihrem Eigenwert sehen.

Unentschieden bleibt auch, welches Verhältnis Rußland langfristig zu China einnehmen wird - und vor allem umgekehrt. Die EU würde ihren weltpolitischen Interessen nicht entsprechen, wenn sie Rußland als eine Art strategischen Partner, um nicht zu sagen: Verbündeten gegenüber einem weiterhin aufstrebenden China verstehen würde.

3. Die EU sollte offensiver eine politische Strategie für ihren Umgang mit den Nachfolgerepubliken der Sowjetunion finden. Während die baltischen Republiken zu Recht, wenngleich arg zögerlich in die EU-Erweiterungsstrategien einbezogen worden sind, fehlt es an Klarheit und Entschiedenheit im Umgang mit den anderen Nachfolgerepubliken. Der EU muß vor allem daran gelegen sein, die Ukraine in ihrer Souveränität zu stärken und so weit wie möglich Zug um Zug an die euro-atlantischen Strukturen heranzuführen. Das Ziel muß Assoziation, nicht Mitgliedschaft lauten, aber auch zu diesem Zwecke bedarf es eines aktiveren Vorgehens der EU. In gleichem Sinne wäre mit Weißrußland zu verfahren, dessen Relevanz falsch gesehen wird, wenn das Land in seiner Unabhängigkeit sozusagen abgeschrieben und einfach als westlichster Teil Rußlands abgetan wird.

EU-Interesse muß es auch sein, ein konsequenteres Eigengewicht der drei Kaukasus-Republiken und der fünf zentralasiatischen Staaten zu fördern. Sie sind nicht allein wegen ihrer Öl- und Erdgasfunde und der damit zusammenhängenden Pipeline-Projekte von Bedeutung für die langfristige Energieversorgung Europas. Sie bilden einen gemeinsamen strategischen Bogen, der sich zwischen Rußland und dem islamischen Süden entfaltet. Durch die Qualität seiner Politik entscheidet Europa mit darüber, ob dieser Gürtel nicht nur Teil einer revitalisierten Seidenstraße, sondern auch einer kulturellen Brücke wird oder eines Tages als neue Pufferzone oder gar Grenze zwischen Nord und Süd abschreckungspolitische Relevanz gewinnen könnte.

4. In diesem Licht muß der EU in besonderer Weise daran gelegen sein, eine stabile strategische Partnerschaft mit der Türkei zu erhalten und möglichst intensiv auszubauen. Die Türkei als logischer Partner Europas ist kein Selbstzweck, sondern gerade vor dem Hintergrund der unberechenbaren Potentiale sowohl in Rußland als auch im islamischen Süden, einschließlich der Entwicklungen auf der arabischen Halbinsel, ein elementares europäisches Eigeninteresse. Die EU hat nach dem desaströsen Verlauf des Jahres 1997 die Zukunft der Beziehungen zur Türkei und damit die Qualität der Partnerschaft mit der Türkei auf gefahrvolle Weise durch die mehr oder minder unkonditionierte Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Zypern erneut beschwert. Als Verhandlungsmacht für die geteilte Insel scheidet die EU wegen ihres parteiischen Charakters im Prinzip aus. Der Beitrittsprozeß um Zypern hat bisher eher zu einer Festigung der Teilung der Mittelmeerinsel geführt. Noch drückt die EU sich vor der Anerkennung der Einsicht, daß die offizielle Teilung der Insel nicht so sehr das Problem, sondern eher ein Teil der Lösung sein könnte, wenn dadurch Symmetrie im Umgang der Außenwelt mit den beiden zyprischen Volksgruppen hergestellt würde und auf dieser Basis eine neue Symmetrie zwischen der EU und der Türkei erreichbar wäre. Die Zypernfrage ist von allen Seiten emotionalisiert, sie ist explosiv und entlang der bisher versuchten Lösungsmuster offenbar unlösbar. Die EU kommt indessen nicht mehr um die Erkenntnis herum, daß ihre inneren Entwicklungsprozesse nicht länger losgelöst von den

außenpolitischen Interessen der EU bestimmt werden können; am Ende könnte in bezug auf die Wirkungen der Beitrittsverhandlungen mit Zypern beides mißlingen.

5. Die fehlende strategische Einordnung der Türkei hat sich bisher auch negativ auf die Entwicklung perspektivreicher europäischer Vorstellungen für eine langfristige Entwicklung der Balkanregion ausgewirkt. Besonders kurzfristig wäre die Überlegung, durch eine Arrondierung der Mitgliedschaften in EU und NATO Rumänien und Bulgarien zu Ersatzstabilisatoren aufzuwerten, wodurch Europa gegebenenfalls auf die Türkei als strategischen Partner verzichten könnte.

Es liegt im Interesse der EU, strategische und multidimensionale Vorstellungen über die künftige Einordnung und Rolle Südosteuropas im europäischen Gesamtgefüge anzustellen, die über die aktuellen Krisenszenarien hinausgehen. Auch Serbien, Makedonien und Albanien sind europäische Staaten. Kann ein auf ein bis zwei Dekaden angelegter Entwicklungsplan dazu führen, daß sie und alle anderen Balkanstaaten in das europäische Gefüge einbezogen werden? Das Nachdenken darüber müßte nicht notwendigerweise auf die Frage einer EU-Mitgliedschaft reduziert werden, aber Europa wird es von niemandem abgenommen, seine Interessen in Südosteuropa zu definieren und Politikansätze zu erarbeiten, die der Zielsetzung dieser Interessen entsprechen; die Türkei wird dabei eine ihr angemessene Rolle spielen müssen, die ihrerseits ein Beitrag zur Europäisierung der Türkei sein kann. Es kann jedenfalls nicht in europäischem Interesse sein, in Südosteuropa auf Jahrzehnte eine Kombination von Armenhaus, Unsicherheitszone und Destabilisationsexporteur anzufinden, die teilweise den Charakter eines europäischen Dauerprotektorats besitzt, teilweise selbstisolierte schwarze Flecken aufweist.

6. Gegenüber den südlichen und südöstlichen Anrainerstaaten des Mittelmeeres muß die EU den begonnenen Barcelona-Prozeß entschiedener, rascher und phantasievoller ausbauen als bisher erkennbar. Dabei wird die EU auf differenzierte Weise mit der Herausforderung umzugehen haben, daß die Gesamtregion viel zu heterogen ist, um sie entweder al-

lein unter Gesichtspunkten eines notwendigen Spannungsabbaues bei gleichzeitiger Verteidigungsbereitschaft gegenüber radikalen antiwestlichen Kräften analog zu den Mustern des KSZE-Prozesses oder allein unter Gesichtspunkten der Zielsetzung einer Zone des kulturellen Dialoges, der ökonomischen Kooperation und der strategischen Partnerschaft zu begreifen. Notwendig ist eine differenzierte Vorgehensweise, und die EU wird entscheiden müssen, ob sie eher länder- und sachspezifisch vorgehen will oder einen großen übergreifenden Rahmen der Mittelmeerkooperation sucht. Die Antwort darauf hängt mindestens ebenso von den Partnern auf der Südseite des Mittelmeeres ab wie von der EU, einen abgestimmten Ansatz zuwege zu bringen; das Sonderthema Israel ist dabei ebenso zu berücksichtigen wie die Frage nach dem Umgang mit den Randstaaten der Mittelmeeranrainer. Sudan, Saudi-Arabien und der Irak gehören zur erweiterten Nachbarschaft der EU. Auch gegenüber dem Iran hat diese Erkenntnis sich langsam herumgesprochen, ohne daß die dabei alles entscheidende Frage: diejenige nach dem Verhältnis zu den USA in der Abstimmung über den Umgang mit dem Iran wirklich zufriedenstellend gelöst worden wäre. Beim Umgang mit dem Sudan könnte sich dieses ungelöste Dilemma der westlichen Orient- und Islampolitik wiederholen.

7. Gegenüber den Entwicklungsländern muß die EU ihre Interessen in Einklang bringen mit ihrem Anspruch auf gleichberechtigte Partnerschaft. So zufriedenstellend die bisherigen Erfahrungen mit dem Lomé-Prozeß sind, sie befriedigen weder die iberischen Länder, die eine Stärkung der Gesamtbeziehungen der EU zu Lateinamerika wünschen, noch dienen sie den ärmsten und bedürftigsten Entwicklungsländern wie Bangladesch oder Tschad. Die Einführung des EURO zwingt die EU zu einer Aussage über die Zukunft ihres Verhältnisses gegenüber den westafrikanischen Staaten, die besondere währungspolitische Beziehungen zu Frankreich unterhalten.
8. Das eigentliche Problem der EU-Chinapolitik ist der Umgang der EU mit Indien. Die zwischen Wirtschafts- und Menschenrechtsinteressen oszillierende und abzuwägende Chinapolitik wäre erst dann befriedigend, wenn sie eine symmetrische Entsprechung des EU-Engagements

gegenüber Indien, der größten Demokratie und neben China dem bevölkerungsreichsten Staat der Erde, gewinnen würde. Es kann nicht den langfristigen Interessen der EU nutzen, Indien allein wegen seiner Nuklearpolitik (neben Pakistan) zum Paria stempeln zu wollen, während Chinas Nuklearpolitik für selbstverständlich genommen wird. Das Nachbarschaftsverhältnis der EU muß gegenüber China und Indien symmetrisch angelegt sein, wenn es auf Dauer auf erfolgreicher partnerschaftlicher Ausgewogenheit im Umgang mit zwei der führenden Regionalmächte des 21. Jahrhunderts basieren soll. Daran muß die EU sowohl aus ökonomischen wie aus kulturellen und strategisch politischen Gründen ein Interesse haben.

9. Die EU muß mit dem Gewicht ihrer Beziehungen einen Beitrag dazu leisten, daß die Kontinente Lateinamerika, Afrika und Asien unter besonderer Berücksichtigung der Rolle ihrer führenden Staaten und wachsenden regionalen Kooperationsstrukturen in eine Weltordnung des offenen Regionalismus einbezogen werden. Dabei wird die EU aus Eigeninteresse darauf drängen, daß minimale Völkerrechtsstandards universell zur Geltung gelangen und die EU die ihr dabei möglichen Formen der Unterstützung gewähren wird. Zugleich muß die EU deutlich machen, daß Regionalkonflikte zunächst nach regionalen Lösungen und Verantwortlichkeiten verlangen. Die EU kann nicht unumschränkt als Weltpolizist oder Weltsozialhelfer in Erscheinung treten, sondern muß in jeder spezifischen Konflikt- oder Notsituation ihre eigenen Interessen, ebenso aber ihre eigenen Möglichkeiten prüfen.
10. Zum Zweck einer kohärenten außen- und weltpolitischen Profilbildung bedarf die Europäische Union in der Tat klarerer und konsequent wirksamerer Entscheidungs- und Umsetzungsstrukturen, die ein zügiges Entscheidungsverfahren und eine konsistente und effiziente Verwirklichung von Beschlüssen ermöglichen. Dazu müssen die notwendigen konzeptionellen und operativen Mittel bereitgestellt werden. Die Entwicklung einer entsprechenden Gesamtstrategie sollte zu den Prioritäten der nächsten Regierungskonferenz gehören. Das dies notwendig wäre, ist bereits jetzt erkennbar.

ISSN 1435-3288

ISBN 3-933307-22-8



Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1880
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>