

Editorial

Die politische Einigung Europas nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist historisch einzigartig. 1500 Jahre europäische Kriegsgeschichte sollen hier zu Ende kommen und zu einer dauerhaften Entfaltung der Demokratie führen. Die Suche nach geeigneten Verfahren und Institutionen bleibt jedoch schwierig. Zentrale Fragen wie die Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen, der Ausgleich zwischen einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Interessen, die demokratische Legitimation sowie die Ausgestaltung der Meinungs- und Willensbildungsprozesse sind nach wie vor offen.

Europa als Ganzes ist nicht identisch mit seinen Teilen, mit den Ländern der Europäischen Union und des Kontinents. Was aber macht Europa aus? Worin bestehen seine Gemeinsamkeiten, wo verlaufen seine Grenzen, wie ist die Relation von Einheit und Vielfalt? Wie unterscheidet es sich von anderen Weltregionen, Kulturen und politischen Ordnungen?

Die Buchreihe **Europäische Horizonte** greift zentrale europäische Gegenwarts- und Zukunftsfragen auf und gibt politischen, ökonomischen und kulturellen Problemstellungen gleichermaßen Raum.

Die Reihe wird herausgegeben von Friedrich Jaeger, Helmut König, Claus Leggewie, Emanuel Richter und Manfred Sicking.

HELMUT KÖNIG, JULIA SCHMIDT, MANFRED SICKING (Hg.)

Europas Gedächtnis

Das neue Europa zwischen nationalen Erinnerungen
und gemeinsamer Identität

Acht Thesen zur Zukunft Europas¹

ANTHONY GIDDENS

Vor kurzem war ich in Santa Barbara in Kalifornien, wo es eine ganze Reihe Second-Hand-Buchläden gibt. Im entlegensten Winkel in einem dieser Läden stieß ich auf ein Werk, für das ich die stolze Summe von einem Dollar zahlte. Es war von einem Autor namens John Gunther and trug den Titel *Inside Europe*. Gunther hat zahlreiche Bücher über verschiedene Nationen und Regionen der Welt geschrieben. In eben jenem beschreibt er, wie er durch verschiedene Länder in Europa gereist ist, wobei er führende Politiker und Vertreter der breiten Öffentlichkeit interviewte.

Sein Buch wurde 1961 veröffentlicht. Bei der Lektüre wurde mir die außerordentliche Bandbreite der Veränderungen bewusst, die die Entwicklung des Subkontinents in den vierzig Jahren nach der Veröffentlichung des Buches geprägt haben. Zu dieser Zeit war der Kalte Krieg nicht ganz so kalt. Deutschland wird vom Autor als das „feurige Herz Europas“ (Gunther 1961: 11) beschrieben. So gespalten Europa damals bereits war, die Berliner Mauer existierte noch nicht: 40.000 Berliner lebten im Osten, arbeiteten aber wochentags im Westen; 7.000 Westberliner arbeiteten im Osten. Zu diesem Zeitpunkt waren 3,5 Millionen Menschen aus Ostdeutschland geflohen, um für immer in der Bundesrepublik zu leben. Die Sowjetunion wird als „unerschütterliche Macht“ porträtiert, die stabiler als die USA war, und ihr Einfluss auf Osteuropa wird in dem gleichen Licht gesehen. Drei Länder in Westeuropa befanden sich in der Gewalt semi-faschistischer Diktaturen: Portugal, Spanien und Griechenland. In Portugal war Salazar an der Macht, in Spanien Franco und in Griechenland die Obristen.

Gunthers Buch ist ungefähr 600 Seiten lang, aber auf nur vier oder fünf Seiten wird die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) erwähnt, die als interessante, aber eher marginale Entwicklung betrachtet wird. Gunthers Sichtweise war typisch für diese Zeit, von einigen wenigen Visionären abgesehen. Erst die große zeitliche Distanz, aus der wir heute zurückblicken, zeigt uns, wie zentral die Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahr 1957 eigentlich war. Eine der Gemeinschaften, die in der Folge gebildet wurden, die Europäische Atomenergiegemeinschaft (EURATOM), entpuppte sich als Totgeburt, weshalb man sagen könnte, dass Gunthers Sicht der Dinge eigentlich gar nicht so weit von der Wahrheit entfernt war.

Viele Geschichtsbücher über die Europäische Union, genauso wie Geschichtsbücher über das Europa der Nachkriegszeit, sind so geschrieben, als hätte es eine kontinuierliche Entwicklung in Richtung stärkerer Demokratisierung und wirtschaftlichen Erfolges gegeben. Mark Mazowers Ausdruck – der „dunkle Kontinent“ – erscheint hier angemessener. Mazower betont, dass die Geschichte Europas im zwanzigsten Jahrhundert eine Geschichte sowohl der Brüche und Regressionen als auch der Fortschritte ist. Es mag so scheinen, als setze sich Europa aus alten Staaten und Völkern zusammen, aber in vieler Hinsicht ist dies nicht der Fall. Es ist vielmehr „neu, da es sich innerhalb des zwanzigsten Jahrhunderts immer wieder neu erfunden hat“ und dies oft, wie Mazower herausstellt, durch „schubartige Transformationen“. (Marzower 2002) Nach 1918 wurde von Nordeuropa bis in die Balkanstaaten in einer ganzen Reihe von Ländern die parlamentarische Demokratie eingeführt. Die Verfassungen dieser Länder beinhalteten die allermodernsten liberalen Grundsätze. In seinem Werk *Modern Democracies* sprach James Joyce von der „allgemeinen Anerkennung der Demokratie als normale und natürliche Regierungsform“. (Marzower 2002: 4) Dennoch waren zwanzig Jahre nach dem Ende des Ersten Weltkriegs die meisten der jungen Demokratien verschwunden und durch autoritäre Regime ersetzt worden.

Es ist erwähnenswert, dass das ‚goldene Zeitalter‘ des Wohlfahrtsstaates, hinsichtlich dessen ich früher Vorbehalte geäußert habe, von den meisten Beobachtern zu dieser Zeit nicht in dem gleichen Licht gesehen wurde. In den frühen 1960er Jahren schrieb beispielsweise Richard Titmus von einer wachsenden Desillusionierung in Bezug auf die Entwicklung der wohlfahrtsstaatlichen Systeme. „Alle Impulse und Ideale der vierziger Jahre zur Neugründung, zum Wiederaufbau und zur Neuplanung sind jetzt zusammengebrochen“, schrieb er. (Marzower 2002: 429)

All dies führt mich zu meiner *ersten These*: Das Jahr 1989 stellt einen Bruch dar, nicht nur in der Geschichte Europas im Allgemeinen, sondern

in der Geschichte der EU im Besonderen. Der Untergang des osteuropäischen und später auch des sowjetischen Kommunismus hatte natürlich Auswirkungen in der ganzen Welt, die sich so lange im Bann der bipolaren Ära befunden hatte. Europa, Deutschland und Berlin bildeten jedoch die vorderste Front, das „feurige Herz“ des Kalten Krieges, das sich an verschiedenen Punkten zu einem Großbrand hätte ausweiten können. Die EWG/EU war im Wesentlichen ein Produkt des Kalten Krieges, das seine Identität durch den Kontrast zum amerikanischen Wirtschaftsliberalismus auf der einen Seite und dem staatlichen Sozialismus auf der anderen Seite erhielt. Die Ereignisse von 1989 veränderten mehr oder weniger gänzlich das Wesen der EU, und das nicht nur in den Ländern, die sich aus der kommunistischen Herrschaft befreit hatten.

Dennoch würde man dies nicht aus den offiziellen Erklärungen der EU entnehmen können. Man muss der EU zugute halten, dass sie ihre Aufmerksamkeit sofort auf die osteuropäischen Länder gerichtet hat, aber sie reagierte auf deren potentiellen Beitritt, indem sie auf ihre traditionelle Terminologie zurückgriff und von ‚Erweiterung‘ sprach. Die Union hat fortlaufend Erweiterungen erlebt, von denen alle wichtig waren, insbesondere der Beitritt der Mittelmeerländer, die mit Diktaturen zu kämpfen hatten. Aber die Öffnung nach Osten war nicht einfach nur eine weitere Erweiterung. Die EU konnte nach 1989 einfach nicht mehr dieselbe sein – nicht nur aufgrund des Problems der Aufnahme von Staaten, die viel ärmer als der europäische Durchschnitt waren und eine ganz andere sozioökonomische Struktur hatten, oder aufgrund der wachsenden Anzahl von Mitgliedsstaaten. Der Grund war, dass die Identität und das Wesen der EU an sich durch die offene Grenze nach Osten und zu den Balkanstaaten problematisch wurden.

Erweiterungsgespräche versperrten den Blick auf diese Problematik, genauso wie die vorgeschlagene Verfassung dies auf ihre Weise tat. Die Verfassung wurde von der EU-Beamtenchaft und den meisten führenden Politikern als ein Mittel zur Konsolidierung des bereits existierenden europäischen Projekts wahrgenommen. Aber diese Herangehensweise war nicht ganz aufrichtig, denn es war – nicht zuletzt auch für die Öffentlichkeit – ziemlich offensichtlich, dass zu dieser Zeit weitaus radikalere Veränderungen stattfanden, auf die sich jeder einstellen musste. Das kommunistische Europa mag bedrohlich gewesen sein, doch gleichzeitig dämmte es Probleme östlich der EU ein, für die die Sowjetunion die Verantwortung trug. Heutzutage liegt die EU in der unmittelbaren Nähe von Weißrussland, Moldawien, der Ukraine, Georgien, Armenien und dem Mittleren Osten. Lange Zeit war der Beitritt der Türkei ein

„prinzipielles“ Problem, aber nach 1989 wurde er zu einem tatsächlichen Anlass der Besorgnis.

Einige der Beitrittsländer sind neue Staaten, was Mazowers Ansicht über die beständige Transformation der EU unterstützt. Dazu gehören die Tschechische Republik, die Slowakei, Slowenien, Lettland und Litauen innerhalb der EU, obwohl die beiden letzteren bereits zwischen 1919 und 1939 existierten. Außerhalb der Union sind praktisch alle Balkanstaaten neu, genauso wie die Gruppe der Staaten, die an Russland angrenzen. Selbst Russland ist „neu“. Im Vergleich zur Lage in Europa erscheinen die Vereinigten Staaten nun als „altes“ Land! Man hat berechnet, dass seit 1989 allein in Zentral- und Osteuropa rund 13.000 Kilometer an neuen Grenzen geschaffen worden sind. Das Ergebnis sagt allerdings nicht jedem ganz zu. Nur ein geringer Anteil der Menschen, die in Westeuropa leben, betrachten ihre Staatsgrenzen als „noch nicht ganz festgelegt“. In Zentral- und Osteuropa jedoch ist mehr als die Hälfte der Bevölkerung der Meinung, dass es außerhalb des eigenen Staates noch Gebiete gibt, die zur eigenen Nation gehören (vgl. Zielonka 2002).

In der vorgeschlagenen Verfassung wurde nicht definiert, wie die EU sich angesichts solcher Probleme neu strukturieren sollte. Die Fragen, die durch die letzte Erweiterung im Jahr 2004 aufgeworfen wurden, gehen weit darüber hinaus, der EU eine systematische gesetzliche Identität zu geben, Entscheidungsprozesse zu verbessern oder sich mehr auf Außenpolitik zu konzentrieren, obwohl dies, wie ich später noch erläutern werde, durchaus grundlegende Gedanken sind. Aus diesem Blickwinkel erscheint es vielleicht gar nicht mehr so überraschend, dass die Wähler in Frankreich und den Niederlanden, die mit „Nein“ gestimmt haben, sich nicht nur an verfassungspolitischen Problemen orientiert, sondern viel weitreichenderen Sorgen und Ärgernissen Luft gemacht haben.

Die Kräfte, die die Ereignisse des Jahres 1989 hervorgerufen und zum Fall der Sowjetunion geführt haben, waren die gleichen, denen sich die EU heute stellen muss. Sie umfassen zwei Formen von strukturellen Veränderungen – Veränderungen, die das Alltagsleben betreffen und Veränderungen, die durch die zunehmende Globalisierung herbeigeführt werden. Die Demokratisierung des Alltagslebens ist nicht nur auf die westlichen Länder beschränkt; sie stellt einen Einfluss dar, der sich überall bemerkbar macht. Aufgrund der einfachen Handhabung moderner Kommunikationsmittel ist es für geschlossene Gesellschaften faktisch unmöglich geworden, auf ihrer Isolierung zu beharren. Die ein oder zwei abgeschotteten Systeme, die es noch gibt, so wie Nordkorea oder Burma, befinden sich am Rande des völligen Zusammenbruchs.

Am 11. November 1989, dem Abend an dem die Mauer geöffnet wurde, war ich in Berlin. Menschen, die vom Osten herüber in den Westen kamen, zeigten uns ihre Stadtpläne. Ganz Westberlin war auf diesen Karten nichts als eine weiße, leere Fläche. Aber sie wussten sowieso alles über die andere Seite von Berlin, da sie die Fernsehprogramme aus dem Westen gesehen hatten. Die Demokratisierung des Alltagslebens ist nicht mit Konsumdenken gleichzusetzen. Natürlich wollten viele Menschen in Osteuropa und der Sowjetunion Konsumgüter und den gleichen allgemeinen Wohlstand, den die Menschen im Westen genossen. Wie Studien gezeigt haben, wollten sie aber auch größere Mobilität und Autonomie – kurz gesagt mehr Freiheit – in ihrem alltäglichen Leben.

Mit dem Voranschreiten der Globalisierung werden die Herrschaftssysteme, die in früheren Zeiten im sowjetischen Kommunismus gut funktioniert haben, funktionsuntüchtig. Das Gleiche galt für den Westen, obwohl diese Systeme dort durchlässiger und weniger autoritär waren. Beispielsweise waren die Einflüsse des Taylorismus im westlichen Management bis weit in die 1980er Jahre sichtbar. Neben der Weiterentwicklung der Informationstechnologien hat die Globalisierung auch mächtigen Druck im Hinblick auf die Entwicklung flexibler Managementsysteme und flacher Hierarchien erzeugt. Unternehmen, die sich diesem Trend nicht angepasst haben, sind Bankrott gegangen.

Der Untergang des sowjetischen Kommunismus und der Niedergang des Keynesianismus im Westen – mit all seinen ungeheuer wichtigen Implikationen für den Wohlfahrtsstaat – waren direkt verbunden mit den beiden oben erwähnten strukturellen Veränderungen. Beide orientierten sich an der nationalen nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik, ein Ansatz, der mit dem Voranschreiten der wirtschaftlichen Globalisierung unhaltbar wurde. Die Konsequenzen waren im Westen nicht so durchschlagend wie im Osten, da der Grad der zentralisierten Planung und der allgemeinen wirtschaftlichen Kontrolle durch den Staat im Westen viel geringer war. Der chinesische Kommunismus überlebte nur deshalb, weil der Staat auf die Kontrolle über die meisten Marktmechanismen verzichtete, aber ob dieses System sich als stabil erweist, wird man erst in der Zukunft sehen.

Zweite These: Angesichts all dieser grundlegenden Veränderungen müssen wir als Befürworter der EU von Neuem herausarbeiten, welchem Zweck die EU dient und Überzeugungsarbeit bei einer derzeit besorgten Öffentlichkeit leisten. Das „Warum“ ist im Moment genauso wichtig wie das „Wie“.

Es reicht nicht mehr länger darauf hinzuweisen, dass die Union in ihrer aktuellen oder früheren Zusammensetzung Frieden in Europa ge-

stiftet hat. Zudem ist diese These an sich sowieso höchst suspekt. Die wirtschaftliche Integration Deutschlands und Frankreichs war einer der wesentlichen Gründe für die frühe Gründung der EU. Indem es einwilligte, Teil einer größeren zusammenarbeitenden Einheit zu werden, gab Deutschland jegliche verbliebenen imperialen Ansprüche auf. Die wahre Bedrohung Europas (im Sinne von Westeuropa) ging nach 1945 nicht mehr von Deutschland, sondern der Sowjetunion aus. Das geteilte Deutschland war der Dreh- und Angelpunkt dieser Bedrohung, nicht aber ihr Ursprung. Der Frieden in Europa dürfte weit mehr durch die Präsenz der NATO als durch die EWG/EU gesichert worden sein. Darüber hinaus unternahm die EU in dem Krieg, der in Europa nach 1989 ausbrach, dem Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien, nicht viel, womit sie sich hätte profilieren können. Die Konflikte in Bosnien und im Kosovo wurden zunächst einmal aufgrund der Intervention der Amerikaner beigelegt und erst an zweiter Stelle aufgrund des Einschreitens der NATO. Nur hinsichtlich der Eindämmung der Kämpfe in Mazedonien kann die EU von sich behaupten, sich erfolgreich an der Verhinderung des Ausbruchs militärischer Gewalt beteiligt zu haben.

Eine der Auswirkungen des sich wandelnden Charakters der Souveränität im globalen Zeitalter ist, dass der Ausbruch von Territorialkriegen zwischen Nationen viel unwahrscheinlicher geworden ist als früher. In Schwarzafrika gibt es noch immer bewaffnete Konflikte territorialer Art. Es gibt bewaffnete nichtstaatliche Gruppen – insbesondere die IRA und die ETA –, die territoriale Ziele in Europa verfolgt haben. Und es gibt gefährliche Krisenherde in anderen Teilen der Welt. Zwei Nuklearmächte stehen sich in Gestalt von Pakistan und Indien gegenüber, wobei das Kashmir-Problem immer noch ungelöst ist. Wenn der Iran atomare Waffen bekommt, könnte dies ein Wettrüsten im Mittleren Osten zur Folge haben; und in Ostasien hängt die Taiwan-Frage noch immer in der Luft.

Aber bei den meisten Ländern ist es unwahrscheinlich, dass eine andere Nation ihr Gebiet erobern könnte oder überhaupt Interesse daran hätte, dies zu tun. Praktisch alle Staaten in Nord-, Zentral- und Südamerika fallen in diese Kategorie. Das Gleiche gilt für die EU, Nordafrika, Russland, Zentral- und Ostasien und Australasien. Nicht starke, sondern schwache Staaten verursachen heutzutage die meisten der Probleme, mit denen sich die Welt auseinandersetzen muss. Heutzutage kämpfen die meisten Nationen eher mit generellen Gefahren und Risiken, anstatt mit der Bedrohung eines Einfalls anderer Staaten. Der globale Terrorismus ist eine dieser neuen Gefahren. Er unterscheidet sich wesentlich von der Art des Terrorismus, die man mit Nordirland oder dem Baskenland in Verbindung bringt. Die IRA und die ETA hatten das Ziel, neue Natio-

nalstaaten zu gründen – im ersten Fall durch die Vereinigung eines geteilten Landes, und in letzterem durch die Schaffung eines Nationalstaats in einer Nation ohne Staat.

Der neue Terrorismus ist geopolitischer Natur, ein Produkt der Globalisierung und der Massenkommunikationsmittel. Al Qaida, wie auch andere Organisationen des Jihad, hat in vielen Ländern Zellen. Ihre Ziele sind sehr allgemein und außerordentlich ehrgeizig – nichts Geringeres als die Rückkehr zur islamischen Herrschaft in den verschiedensten Staaten, die sich von Pakistan über Nordafrika bis nach Südspanien (chemals Al Andalus, heute als Andalusien bekannt) erstrecken. Dazu kommt, dass Al Qaida nicht zögern wird, weitreichend Gewalt anzuwenden, wann immer es ihr möglich ist. Im schlimmsten Falle hätten am 11. September in New York und Washington 60.000 Menschen anstelle der 3.000 tatsächlichen Opfer sterben können. Die Ziele von Al Qaida sind territorialer Art, aber sie ist kein Staat. Sie ähnelt eher einer bösartigen Nichtregierungsorganisation, die von missionarischem Eifer angetrieben ist. Man kann sie wohl nicht als Invasionsmacht betrachten, aber gemeinsam mit anderen radikalen Gruppierungen stellt sie doch eine größere Gefahrenquelle für viele Länder dar, insbesondere wenn nuklearer Terrorismus jemals eine erstzunehmende Alternative darstellen sollte.

In der Vergangenheit wurde nationale Identität durch die Abgrenzung von Anderen – mit anderen Worten von feindlichen Staaten oder Koalitionen solcher Staaten – ausgebildet und aufrechterhalten. Die verschiedenen Fronten während des Kalten Krieges waren die letzte Manifestation dieser Dynamik. Viele Nationen, die der EU inbegriffen, müssen nun ihre Identität auf andere Art und Weise bestimmen. Daraus ergibt sich nicht, dass die Nationalstaaten im Verschwinden begriffen sind, weil dies wirklich nicht der Fall ist. Es könnte sein, dass die Weltöffentlichkeit derzeit Zeuge einer Art Rückkehr zum Nationalstaat ist. Schließlich haben sich die Vereinigten Staaten unter der gegenwärtigen Regierung explizit dazu entschlossen, ihre eigenen Interessen an die erste Stelle zu setzen und multilaterale Grundsätze entschieden abgelehnt. Condoleezza Rice hat gesagt, dass Amerika von „der soliden Grundlage der nationalen Interessen und nicht von dem Interesse einer illusorischen internationalen Gemeinschaft“ (Rice 2000) ausgehen solle. Geopolitische Beziehungen gestalten sich so, wie die führenden Politiker der mächtigsten Staaten diese definieren. Indem sie das internationale System als ein auf Stärke und Gewalt basierendes System interpretierte, hat die Bush-Regierung diese Idee bis zu einem gewissen Grad Realität werden lassen. Darüber hinaus sind die beiden aufstrebenden Länder China und Indien Nationalstaaten (und Atommächte).

Doch während die Demokratisierung des Alltags voranschreitet und die Globalisierung weiter zunimmt, entwickeln sich neue quer verlaufende Netzwerke; Städte und Regionen drängen auf mehr Unabhängigkeit, während Nationen gemeinsame Interessen entwickeln. China und Indien könnten beide bereits in wenigen Jahren unterschiedliche politische Systeme haben. Es gibt überall, von Lateinamerika über Afrika bis Asien, klare Anzeichen für einen aufkommenden transnationalen Regionalismus. Mercosur mag in Lateinamerika Rückschläge erlitten haben, aber lateinamerikanische Länder sind zunehmend an anderen Netzwerken, die EU inbegriffen, beteiligt. Die ASEAN (Association of South-East Asian Nations) hat zusammen mit Korea, Japan und China einen gemeinsamen Bericht veröffentlicht, der eine verstärkte politische, wirtschaftliche, umweltpolitische und kulturelle Kooperation nahe legt. (ASEAN 2001) Die afrikanischen Staaten streben auch danach, weiter zusammenzurücken.

Dritte These: Das „Warum“ der Europäischen Union kann ohne weiteres spezifiziert werden, wenn wir erst einmal das Wesen der Welt erfasst haben, zu der sie nun eine Beziehung aufbauen muss.

Die klassische Rolle der Union, wie sie bereits in ihren Anfängen definiert wurde, ist auch heute noch höchst wichtig, wenn sie auch derzeit neu definiert wird. Das heißt, dass die EU existiert, um seinen Mitgliedern zu wirtschaftlichem Gewinn zu verhelfen, den sie sonst nicht hätten. Kleine und mittelgroße Länder können in der globalen Wirtschaft florieren – betrachte man nur Taiwan, Südkorea, Singapur, Chile und Australien als Beispiele. Der Binnenmarkt bringt jedoch Vorteile mit sich, die isolierteren Ländern entgehen. Diese haben nicht primär mit unmittelbarem wirtschaftlichen Gewinn zu tun, der sich sowieso nur schwer berechnen lässt. Der größte Vorteil besteht darin, dass man einen sehr großen, stabilen Markt in der unmittelbaren Umgebung hat, was sogar in einem von Informationstechnologien bestimmten Zeitalter viel wert ist. Aus diesem Grund haben die entwickelten Länder in Europa, die nicht Mitglieder der Union geworden sind – Norwegen, Island und die Schweiz –, trotzdem so enge und komplexe wirtschaftliche Beziehungen mit der EU. Man kann sie nicht einfach als Trittbrettfahrer bezeichnen, da sie einen ganz wesentlichen Nachteil haben, der darin besteht, dass sie keinen direkten Einfluss auf Entscheidungen haben, von denen auch sie direkt betroffen sind.

Das *Sozialmodell* in seiner gesamten Vielfalt ist zu einem Großteil der Grund für die Existenz der EU. Habermas und Derrida hatten diesbezüglich Recht. Zunächst mag diese Position merkwürdig erscheinen, da sich die europäischen Wohlfahrtssysteme im Großen und Ganzen un-

abhängig von den Institutionen der EU entwickelt haben und es der EU immer noch an Macht über eben diese mangelt. Studien haben dennoch ergeben, dass für Europäer insgesamt die Fürsorge und der Schutz, die ihnen durch die Institutionen des Wohlfahrtsstaates zuteil werden, eine zentrale Rolle in ihrem Leben spielen. Forschungsergebnisse aus den USA haben gezeigt, dass die Menschen dort eine ganz andere Einstellung haben. Das Sozialmodell spielt daher eine Schlüsselrolle für das europäische Selbstverständnis, wenn auch im Laufe der Zeit in immer neuer Art und Weise. Im Europa zur Zeit des Kalten Krieges und noch vor der wachsenden Globalisierung spielte der Wohlfahrtsstaat eine ganz andere Rolle, als die, die er heute spielen muss. Er wurde unter der Ägide des Keynesianismus gegründet, basierte auf traditionellen Arbeits- und Familienmodellen, und seine allgemeinen wirtschaftlichen Auswirkungen waren nicht Teil seiner logischen Grundlage. Es muss ganz nachdrücklich betont werden, dass die europäischen Wohlfahrtssysteme einen positiven Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit in einem postindustriellen Umfeld leisten können. Es geht nicht mehr länger darum, wie Habermas und Derrida argumentiert haben, die Bürger vor den Turbulenzen des Marktes zu schützen. Der Staat – und die EU – müssen bisweilen eingreifen, um den Austausch von Waren zu erleichtern oder um ihn effizienter zu gestalten. Solche Innovationen sind nicht etwa unvereinbar mit sozialer Gerechtigkeit oder Fürsorge, sondern, ganz im Gegenteil, wesentlich für ihre Förderung.

Die Behauptung, dass *die Bündelung von Souveränität auch ein Gewinn an Souveränität* sei, macht wirklich Sinn und wird von den neuesten Trends in der globalen Gesellschaft eher gestützt als unterminiert. Wir wissen, dass Macht kein Nullsummenspiel ist. Wie Talcott Parsons schon vor langer Zeit dargelegt hat, können neue institutionelle Arrangements anstelle von Geld mehr Macht generieren als es sie jemals zuvor gab; wie im Falle von Geld kann dann mehr Macht wieder verteilt werden (vgl. Parsons 1985). Der wichtigste und ihrer Legitimation dienende Grundsatz der EU sollte es sein, dass die Mitgliedstaaten durch Kooperation und die Bündelung von Ressourcen mehr (echte, im Gegensatz zu formeller) Souveränität erhalten als sie sonst hätten.

Eines von vielen Beispielen in Bezug auf externe Souveränität ist der Einfluss der EU auf die Handelspolitik. Das war schon so zu Zeiten des GATT, in denen die EWG aufgrund des kollektiven Einflusses ihrer Gründungsmitglieder auf den Handel ein führender Partner war. Die Verhandlungsmacht der sechs Länder, die erstmalig durch die Kommission vertreten wurde, stand der Macht der USA in nichts nach, „was das Ende einer Ära unangefochtener amerikanischer Vorherrschaft im internationalen Handelssystem der Nachkriegszeit bedeutete“ (Tsoukalis

2005: 70). Auf dem heutigen, erweiterten Markt muss die EU hingegen eine weitaus umfassendere Rolle spielen, insbesondere in Zusammenhang mit der WTO.

Die EU kann in weit größerem Umfang als einzelne Nationen dazu beitragen, die Sicherheit ihrer Bürger zu gewährleisten. In der heutigen Zeit hat die Union keine andere Wahl als zu einem geopolitischen Akteur zu werden, und zwar auf ganz andere Art und Weise als das noch in früheren Zeiten der Fall war. Dies ist darin begründet, dass die derzeitige Erweiterungsrunde sich so sehr von den vorangegangenen unterscheidet. In den früheren Phasen der Entwicklung der EU waren die Beitrittsbedingungen relativ eindeutig, da die unterzeichnenden Nationen mehr oder weniger in Bezug auf ihre wirtschaftliche und politische Entwicklung einander ebenbürtig waren. Die Gründe, warum so viele der Union beitreten wollten und noch wollen, sind heute nicht mehr die gleichen wie die der Gründungsmitglieder, wobei man Spanien, Portugal und Griechenland zum Teil als Ausnahme betrachten muss. Ihr Wesen ist heute sehr viel mehr auf Wandel ausgerichtet. Was im Vorfeld des Beitritts passiert, ist genauso wichtig wie der Beitritt selbst. Länder wollen der EU beitreten, um sich Zugang zu ihrem mittlerweile riesigen europäischen Markt zu verschaffen, um von der finanziellen Unterstützung, auf die sie dann Anrecht haben, zu profitieren, um Teil einer Organisation zu werden, die Einfluss in der ganzen Welt hat, und um für sich selber politische und rechtliche Stabilität zu gewährleisten.

Eine *Friedenszone* innerhalb der EU und um die EU herum aufrechtzuerhalten, ist eine grundlegende Aufgabe. Im Gebiet der Balkanstaaten ist dies noch nicht ganz gelungen. Die EU kann und sollte dennoch eine fundamentale Rolle hinsichtlich des Schutzes der Bürger vor Gefahren ganz neuer Art einnehmen, zu denen auch solche zählen, die aus dem Klimawandel, dem globalen Terrorismus, Pandemien und dem internationalen Verbrechen hervorgehen. Die EU kann bei der Eindämmung solcher Risiken sehr viel effektiver sein als ihre Mitgliedsstaaten es im Alleingang jemals sein könnten.

Die EU steht für *allgemeine Werte*, die sie verkörpert und verteidigt. Diese sind meiner Ansicht nach die Kultivierung und der Schutz der Demokratie innerhalb und außerhalb der Union; die Schaffung von Einheit aus Vielfalt – eine Redewendung, die viel mehr als nur ein Slogan ist, da sie auf das kosmopolitische Wesen der EU verweist; die Förderung von Solidarität innerhalb und über die Grenzen der EU hinaus; die Verpflichtung zur Zusammenarbeit angesichts externer Bedrohungen; und die Bereitstellung von Mitteln für die konstruktive Auseinandersetzung mit weitreichenderen globalen Problemen und Konflikten. Im We-

sentlichen verbinden diese Werte die vorangegangenen Punkte miteinander.

Die Verbreitung der Demokratie seit den 1970er Jahren, die von der EU angeführt wurde, ist auf jeden Fall eine großartige Erfolgsgeschichte. Trotz mancher Parallelen mit der Vorkriegszeit hat es niemals zuvor eine Situation gegeben, in der so viele europäische Staaten liberale Demokratien gewesen sind. Darüber hinaus sind sie Teil der gleichen großen Gemeinschaft und haben die gleichen Rechte und Verantwortlichkeiten. Wie Timothy Garton Ash sagt: „Wenn das nicht eine Geschichte ist, auf die man stolz sein kann, worauf sollten wir dann sonst noch stolz sein?“ (Ash 2004) Andererseits ist es durch die offene Grenze nach Osten nicht mehr ganz klar, wo der Expansion der EU Einhalt geboten werden sollte, – und in diesem Punkt haben die Bürger recht, wenn sie mehr Klarheit fordern.

Vierte These: Aus den bereits angeführten Gründen muss die EU ein politisches Projekt sein. Um zu entscheiden, welche Art von politischem Projekt, müssen wir über den Gegensatz zwischen Föderalismus und Intergouvernementalismus hinaus gehen. Wir könnten sozusagen bei den Extremen der beiden Lager anfangen. Der Ursprung der Idee, dass die EU ein Bundesstaat werden soll, reicht bis weit vor die Gründung der EWG zurück – bis in die Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg, um genauer zu sein (vgl. Salter 1931). Sie hat auch heute noch ihre Verfechter (vgl. Verhofstadt 2006). In den letzten Jahren wurde die wohl bekannteste Version dieser Idee von dem ehemaligen deutschen Außenminister, Joschka Fischer, in einer Vorlesung in Berlin im Mai 2000 dargelegt (vgl. Fischer 2000).

Der Föderalismus ist, wie ich später noch erläutern werde, in unserer heutigen Welt eine antiquierte Denkweise und nicht unbedingt die beste Methode, um herauszufinden, wie sich die EU in Zukunft weiterentwickeln soll. Doch auf der anderen Seite kann Europa auch nicht, wie Margaret Thatcher es wollte, nur durch die „bereitwillige und aktive Kooperation zwischen unabhängigen, souveränen Staaten“ (Thatcher 1988) vorangetrieben werden. Die EU ist schon lange über ein solches Szenario hinaus. Die Union kann nicht nur als ein Rat der Nationen, als eine Art regionale UN mit wirtschaftlichen Ambitionen gesehen werden. Der Binnenmarkt und die Einheitswährung setzen Integration voraus, genauso wie der Gesetzeskorpus, den die EU erstellt hat. Die EU ist kein Superstaat und wird auch keiner werden. Sie ist keine Supermacht und wird auch nie eine werden, zumindest nicht in dem Sinne, in dem man den Begriff zu Zeiten des Kalten Krieges gebrauchte. Eine Supermacht ist in der Lage, ihre Truppen auf der ganzen Welt zu stationieren und ih-

re Interessen überall zu wahren. Einzig und allein die Vereinigten Staaten sind bis auf weiteres in der Lage, dies zu tun. Die Europäer müssen sich mit der Tatsache abfinden, dass Europa nicht mehr der Dreh- und Angelpunkt globaler Interessen ist. In diesem Sinne sind mehrere Jahrhunderte der Weltgeschichte zu Ende gegangen. Europa kann und sollte dennoch danach streben, eine entwickelte regionale Macht mit beträchtlichem Einfluss auf die Weltpolitik zu sein.

Einige der Meinungsverschiedenheiten und unterschiedlichen Standpunkte darüber, was die EU ist und was sie sein sollte, haben mit den ‚drei großen‘ Staaten zu tun. Die offizielle Position des Vereinigten Königreichs ist schon seit vielen Jahren intergouvernemental, wenn auch in der letzten Zeit nicht ganz so extrem wie die von Thatcher vertretene Position. Führende deutsche Politiker und Denker tendierten und tendieren noch dazu, Europa als eine Art föderales Modell, das ihrem eigenen nationalen Modell ähnelt, zu betrachten. Französische Spitzenpolitiker neigen zu einer zentralisierteren Sichtweise der EU, mit der sie jedoch noch immer ihre nationalen Interessen aufrechterhalten können. Die Tradition gebot es ihnen, europäische und französische Interessen als deckungsgleich zu erachten, was mittlerweile jedoch weniger der Fall ist. Einige kleine Mitgliedsstaaten bevorzugten die föderative Perspektive, aber viele von ihnen sind vorsichtiger geworden, weil sie ihren Einfluss durch diese Idee bedroht und gemindert sehen. Die neuen Mitgliedsstaaten orientieren sich stark am Intergouvernementalismus. Da sie gerade erst der Kontrolle durch die Sowjetunion entkommen sind, haben sie nicht das geringste Bedürfnis, sich einem weiteren Superstaat zu verpflichten. Die Divergenzen zwischen diesen beiden Standpunkten scheinen so groß zu sein, dass es unmöglich erscheint, sie miteinander in Einklang zu bringen. In ihrer konventionellen Form kann man sie in der Tat *nicht* miteinander in Einklang bringen, aber wir sollten lernen, über jede der beiden Sichtweisen anders zu denken.

Meiner Meinung nach ist der Föderalismus ein totes Projekt, aber die Föderalisten können uns etwas lehren, und zwar wie wichtig Entscheidungsfindung und Führung sind. Wenn diese Fähigkeiten nicht weiter gefördert werden können, dann wird die EU sehr wahrscheinlich zu Stagnation und relativer Ohnmacht im Hinblick auf weltpolitische Belange verurteilt sein. Verbesserungen in der Entscheidungsfindung und Führung sind nicht mit Föderalismus gleichzusetzen und können auch ohne so etwas wie ein ausgereiftes föderalistisches System erreicht werden.

Ein Europa, das sich (wie zurzeit) zu sehr an der Zwischenstaatlichkeit orientiert, ist in vieler Hinsicht eingeschränkt. Es gibt nationalen Interessen zu oft den Vorrang vor gemeinsamen Interessen; die größeren

Nationen dominieren in der Regel die kleineren. Das bekannte Verhaltensmuster, demnach Staatsoberhäupter zu Hause für die positiven Errungenschaften der EU Anerkennung ernten, während sie der EU die Schuld für alles, was auf nationaler Ebene falsch läuft, geben, wird weiter verstärkt. Die Kommission und der Vorsitz der Kommission müssen erhebliche Macht haben. Wenn es weder im Rat noch in der Kommission eine effektive Führung gibt, werden zielloses Dahintreiben und Trägheit folgen. Es liegt nun beim Europäischen Parlament und nicht nur bei den einzelnen Nationen, die Aktivitäten und Vorschläge der Kommission im Auge zu behalten.

Die EU ist ein Experiment mit Regierungsformen ohne Staat. Eine Formel für ein politisches Europa zu finden, ist jetzt eine genauso dringliche Aufgabe wie die Erneuerung des Sozialmodells. In der Tat steht beides in engem Zusammenhang miteinander. Andrew Moravcsik hat überzeugend dargestellt, dass es bereits einen „europäischen Verfassungsvertrag“ gibt, der auf einem institutionellen Gleichgewicht basiert (Moravcsik 2002). Laut Moravcsik hätte die vorgeschlagene Verfassung wenig Neues dazu beigetragen. Die EU ist in erster Linie eine Form der deliberativen Demokratie und wird es auch bleiben. Ihr demokratisches Wesen folgt hauptsächlich aus der Tatsache, dass neue Programme oder Strategien ganz offen diskutiert werden müssen und dass man, so weit dies möglich ist, durch Konsens zu einer Entscheidung kommen muss. Ein Autor hat es so formuliert: „Die Institutionen der EU sollten als eine supranationale Variante des deliberativen Ideals verstanden werden. Als ihr Anliegen könnte man die Kompensation der Unzulänglichkeiten des rechtsstaatlichen Nationalstaats sehen.“ (Lord 1998)

Das rechtsstaatliche Wesen der EU ist am besten zu verstehen, wie es von dem Rechtswissenschaftler Joseph Weiler in Worte gefasst wurde. Weiler macht deutlich, warum die EU weder ein Superstaat noch ein Verbund souveräner Nationen ist. Es lohnt sich, ihn im Detail zu zitieren:

Verfassungsgebende Akteure im jeweiligen Mitgliedsstaat akzeptieren das europäische konstitutionelle Regelwerk nicht etwa, weil sie durch Rechtsgrundsätze, wie dies beim Bundesstaat der Fall ist, einer höheren Gewalt und Autorität unterstellt wären, die mit den Normen, die durch das Volk im Bundesstaat für rechtsgültig erklärt worden sind, den konstitutionellen *Demos* binden. Sie akzeptieren es als ein autonomes, freiwillig verabschiedetes und bei jeder Gelegenheit immer wieder erneuertes Gesetz der Unterordnung unter eine die einzelnen von Europa regierten Bereiche betreffende Norm, die der kumulative Ausdruck von unterschiedlichen Interessen, unterschiedlichen politischen

Identitäten und verschiedenen politischen Gemeinschaften ist. (Weiler 2005: 68)

Die Tatsache, dass regelkonformes Handeln ein ‚autonomer, freiwilliger Akt‘ ist, bedeutet nicht, dass man für jede Entscheidung, die in der EU getroffen wird, die Einwilligung aller betroffenen Parteien benötigt, was völlig unmöglich wäre. Sie bedeutet, dass regelkonformes Handeln und der Gesetzesapparat, der geschaffen worden ist, mit Gleichberechtigung einhergehen. Europa ist aufgrund der verschiedenen Nationen und Kulturen, aus denen es sich zusammensetzt, zwangsläufig kosmopolitisch, so Weiler. Die EU-Bürger haben sich jedoch an die Gesetze und Normen, die durch den kollektiven Willen der Mitgliedsstaaten geschaffen worden sind, gewöhnt. Solche Normen eignet man sich durch die Arbeit der Union selbst an, nicht durch abstrakte Ideale. Wir sind bereit, uns den Entscheidungen eines Gemeinwesens zu unterwerfen, das sich aus ‚Anderen‘ zusammensetzt, da wir der Überzeugung sind, dass diese ähnliche Werte haben. Daher ist die EU „ein Konstrukt, dessen Ziel es ist, bestimmte Tugenden der Toleranz und Menschlichkeit zu fördern“ (Weiler 1999: 301)².

Fünfte These: Es sollte keine Rückkehr zur Verfassung an sich geben. Ich schreibe als jemand, der sehr ambivalent gegenüber der Verfassung eingestellt war. Zum größten Teil erkannte sie nicht die Notwendigkeit, der Union nach 1989 eine neue Grundlage zu verschaffen, und versäumte es, die Sorgen, die viele im Hinblick auf die Erweiterung hatten, zu thematisieren. Des Weiteren konnte sich offenbar niemand entscheiden, ob die Verfassung nun ein größeres neues oder doch eher ein relativ unwichtiges Unterfangen war. Je nach Geschmack des Betrachters war sie ein politischer Durchbruch für Europa oder lediglich ein Versuch, Ordnung zu schaffen.

Ihr Scheitern ist nichtsdestoweniger eine ernste Angelegenheit. Es gibt unter den Mitgliedsstaaten keinen Konsens darüber, wie man weiter verfahren sollte. Manche wollen mit der Ratifizierung fortfahren – fünf Länder haben dies schon seit den französischen und niederländischen Referenden getan. Es fällt jedoch schwer, den Sinn dahinter zu sehen. Französische und niederländische Spitzenpolitiker beharren darauf, dass es nicht zur Debatte stünde, ihre Bürger noch einmal an die Wahlurnen zu bitten oder die Verfassung im Parlament zu ratifizieren. Für manche ist dies gar ‚unvorstellbar‘. Manche von denen, die mit der Ratifizierung fortfahren, sind gegen alles, was den Beigeschmack von Neuverhandlungen hat. Mit dem Herauspicken der Rosinen ist es nun vorbei. Andere, die mit diesen Schwierigkeiten konfrontiert sind, sprechen davon, die

Idee eines Europa der zwei Geschwindigkeiten wieder aufleben zu lassen, wobei die innere Gruppe dem Rest voranschreitet. Wie diese Strategie funktionieren soll, wenn zwei der Gründungsmitglieder auf der Strecke bleiben, ist unklar.

Vor kurzem ist jedoch ein weiterer Lösungsansatz ins Gespräch gekommen. Die Franzosen und Niederländer haben im Großen und Ganzen gegen die Verfassung gestimmt, weil sie besorgt darüber waren, was aus ihren Jobs und ihrem sozialen Schutz würde. Die Verfassung hatte aber eigentlich wenig oder gar nichts über diese Angelegenheiten zu sagen. Warum also nicht einige Paragraphen über diese Punkte einfügen und das ganze Ding den Wählern wieder vorlegen (vgl. Schwall-Düren 2006)? Man könnte dem vorhandenen Text ein ‚Sozialprotokoll‘ hinzufügen. Dieses würde gewisse grundlegende Aspekte der sozialen Schutzsysteme der verschiedenen Länder sichern. Beispielsweise würde es das Fortbestehen der Traditionen des *service publique* (der öffentlichen Einrichtungen) in Frankreich garantieren. Diese Vorstellung ist jedoch nicht gerade bezwingend. Die Idee, einige der sozialen Versorgungssysteme, die Europa und verschiedene Nationen in ihrer Entwicklung drosseln, in Aspekten einzulegen, ist nicht gerade eine vernünftige Lösung, um voranzukommen.

Was soll man also tun? Die Situation ist nicht ganz so schwierig, wie es erscheinen mag. Ungefähr 90 Prozent von dem, was in dem Verfassungsdokument stand, existierte schon in Form der verschiedenen Abkommen, die bereits in Kraft getreten sind. Daher sind es die übrigen 10 Prozent, auf die wir uns konzentrieren müssen. ‚Rosinenherauspicken‘ ist das falsche Wort, um solch einen Prozess zu beschreiben, da das, was man herauskristallisieren kann, simpel und in sich konsistent ist.

Es wäre hilfreich, wenn es eine kurze, einhellige Absichtserklärung gäbe (wie es die Kommission anlässlich des fünfzigsten Jahrestages der Römischen Verträge vorgeschlagen hatte), in der die Frage beantwortet wird, welchem Zweck die EU nach 1989 dient, und in die vorgeschlagene konstitutionelle Änderungen eingearbeitet werden könnten. Die Studien, die nach der Ablehnung der Verfassung durchgeführt wurden, haben gezeigt, dass ein großer Anteil der europäischen Bürger die EU befürwortet, aber auf die Frage, wofür die EU gut sei, kaum eine Antwort hatte.

Die wichtigste zukünftige Veränderung muss im Bereich der Entscheidungsfindung erfolgen. Die Verfahren, die in Nizza eingeführt wurden, sind zu zeitraubend und ineffektiv. Minderheiten können Entscheidungen auf unbestimmte Zeit blockieren, wenn sie das denn wollen. Das Vorgehen, die EU-Präsidentschaft alle sechs Monate an ein anderes Land zu übergeben, trägt, um es höflich auszudrücken, wenig dazu

bei, eine konsistente und starke Leitung zu garantieren. Ein Schritt in Richtung größerer Kontinuität hinsichtlich des Vorsitzes wurde im Januar 2007 unternommen, als Deutschland, Portugal und Slowenien sich zusammentaten, um eine ‚gemeinsame‘ Präsidentschaft des Rates zu schaffen. Die Verfassung schlug einen neuen Ratspräsidenten vor, der von den Mitgliedern alle zweieinhalb Jahre gewählt werden soll, was sicherlich ein sehr viel besseres Arrangement ist.

Wenn man noch einen Schritt weiter in diese Richtung vorausdenken wollte, hätte ich nichts dagegen, wenn die Präsidentschaften des Rates und der Kommission in einem einzigen Amt zusammengefasst würden. Diese Idee wurde im Vorfeld der Konstitution als zu ‚föderalistisch‘ abgelehnt, obwohl sie in meinen Augen rein gar nichts mit dem Föderalismus zu tun hat. Der Vorschlag in der Verfassung, die Posten des Hohen Vertreters für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und des Kommissars für Außenbeziehungen zu vereinigen, ist auch sinnvoll und muss zu irgendeinem Zeitpunkt auch umgesetzt werden. Ich glaube nicht, dass die EU eine echte Zukunft hat, wenn sie zu sehr an der Zwischenstaatlichkeit festhält. Ich glaube nicht, dass mich diese Ansicht zu einem ‚Föderalisten‘ macht. Die EU wird nicht zu einem Bilderbuch-Nationalstaat werden. Dennoch braucht sie klare Mechanismen für die Entscheidungsfindung und Führung. In einem solchen System wäre die Verantwortlichkeit größer als in dem jetzigen. Im Rat gibt es im Moment beispielsweise niemanden, bei dem der schwarze Peter landet. Das System der sechsmonatigen Präsidentschaften bedeutet, dass Verantwortlichkeit unter diesen Umständen schwer zuzuweisen ist.

Was ist daher die Europäische Union? Ich glaube nicht, dass es adäquat ist, ihr Wesen undefiniert zu lassen – sie, wie Jacques Delors in einem berühmten Bonmot einmal gesagt hat, für ein Ufo, also ein unidentifizierbares Flugobjekt, zu halten. Es reicht nicht aus, sie nur anhand dessen zu definieren, was sie nicht ist – keine Organisation auf dem Weg in den Föderalismus und keine Form der Zwischenstaatlichkeit. Genauso wenig glaube ich, dass es ausreichen wird, die EU mit einem Fahrrad zu vergleichen, das sich nur dann senkrecht halten kann, wenn es weiterfährt.

Ich würde die EU als einen *demokratischen Bund* (oder eine Gemeinschaft) *semi-souveräner Nationen* definieren. Ich betrachte ‚semi-souverän‘ nicht als eine strittige Bezeichnung. Souveränität ist nicht etwa unteilbar, sondern sie ist vielmehr immer partiell, sowohl intern als auch extern. Die Union ist ein Bund, weil jeder Mitgliedsstaat austreten kann (wenn dieses Recht auch erst in der Verfassung formell bekräftigt wurde). Die EU ist keine post-nationale Einheit, da die Nationen, aus denen sie sich zusammensetzt, nicht verschwinden und großen Freiraum

für unabhängiges Handeln zurückbehalten. Die EU unterscheidet sich jedoch von der UN, da die formelle Souveränität gebündelt worden ist, insofern als dass jeder Mitgliedsstaat Entscheidungen übernimmt, die in EU-Gerichtshöfen weitergegeben werden. Sie ist demokratisch, aber hauptsächlich im Sinne der deliberativen Demokratie.

In seiner Rede „Vom Staatenbund zur Konföderation“ aus dem Jahr 2000 sprach Fischer von der ‚Finalität‘ der Europäischen Union, aber in einer Version, die ich weder für praktisch noch wünschenswert halte. Was könnte denn die Finalität der EU sein – der Punkt, an dem sie keine Veränderungen und Revisionen ihrer grundlegenden Form mehr erfährt? Mein Verständnis ist ein ganz anderes. Finalität wird höchstwahrscheinlich stärker entwickelte Formen der deliberativen Demokratie als die heutigen erfordern, die irgendwann sicherlich auf elektronische Kommunikation ausgerichtet werden. Diese Demokratie wird ein System sein, das hoffentlich dynamische und effektive Führung in Einklang mit der Erhaltung und sogar der Förderung der nationalen und lokalen Demokratie bringt. Der Schutz der Demokratie könnte eine immense Bedeutung haben. Der ‚dunkle Kontinent‘ hat eine viel zu erschreckende Geschichte gehabt, als dass man davon ausgehen könnte, dass in der Zukunft alles glatt gehen wird.

Beim Verfassen dieses Textes war mir durchaus bewusst, wie locker man den Begriff ‚Europa‘ gebraucht. ‚Europa‘ hat verschiedene Bedeutungen. Es kann sich auf den Subkontinent als Ganzes beziehen und daher Länder wie Norwegen, die Schweiz oder Serbien mit einschließen. Es kann sich auf die Regierungsinstitutionen der EU beziehen – die Kommission, den Rat und so weiter. Oder es kann sich auf die Gesamtheit der EU-Mitgliedsstaaten beziehen. Die dritte all dieser Bedeutungen ist vielleicht die, die man beim Gebrauch des Wortes ‚Europa‘ am seltensten im Hinterkopf hat, aber in gewisser Weise ist sie die wichtigste. ‚Europa‘ könnte zu einer ‚Lernmaschine‘ für den Austausch von Ideen und Praktiken im Bereich der Politik und der Wirtschaft werden.

Die offene Methode der Koordination ist in gewissem Sinne ein Versuch, dies zu tun, aber sie funktioniert nur an der Schnittstelle zwischen der Kommission und den Mitgliedsstaaten. Warum führt man nicht horizontalere Formen des Dialoges und der Entwicklung politischer Strategien ein, die eine ganze Reihe von Gruppen und Organisationen einbeziehen würden. Dies könnten Netzwerke sein, die sich mit einer Kernfrage beschäftigen, wie es J. F. Rischard in seinem Buch *High Noon* auf globalem Niveau vorgeschlagen hat (vgl. Rischard 2003). Sie würden einige Vertreter aus den Regierungen der Mitgliedsstaaten, Gruppen aus der zivilen Bevölkerung und Unternehmen einbeziehen und von der Kommission organisiert werden. Im Hinblick auf Probleme wie

die Reduzierung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen könnten sie Fragen aufwerfen wie: ‚Wie gestaltet sich der Zeitrahmen für die notwendigen Veränderungen?‘ ‚Wo sehen wir uns in 20 Jahren?‘ ‚Welche Alternativen haben wir?‘

Anstatt sich in leerem Gerede über Subsidiarität zu ergehen, könnte man wirklich versuchen, die Dezentralisierung voranzutreiben oder Bürger in alltägliche Dinge einzubeziehen. Dies würde weniger bedeuten, dass man spezifische Befugnisse an die Nationen zurück gibt, sondern vielmehr dass man mit den Möglichkeiten der Einbindung nach dem Bottom-Up-Prinzip experimentiert. Die ‚New Governance‘-Theorie weist darauf hin, dass es Möglichkeiten gibt, interessierte Bürger direkt in die Arbeit der Regierung einzubinden, was die deliberative Demokratie auf lokaler Ebene, E-Demokratie, öffentliche Gespräche, partizipatorische Budgetierung und alternative Formen der Konfliktlösung umfassen würde (vgl. Salomon 2002). In verschiedenen Staaten der USA hat es beispielsweise einen dramatischen Anstieg im Einsatz von New Governance-Praktiken gegeben.

Finalität bedeutet, einen voll entwickelten europäischen öffentlichen Sektor zu haben, so langsam der Fortschritt in diesem Bereich derzeit auch sein mag. Damit dies möglich wird, muss es zu einer Übereinkunft über eine gemeinsame Sprache kommen, deren Erwerb man allen Bürgern nahe legt. Diese Sprache muss das Englische sein. Englisch wird nicht mehr nur von einzelnen Nationen gesprochen. Es ist eine globale Sprache. Finalität bedeutet, der Union Grenzen zu setzen und anzuerkennen, dass sich diese wahrscheinlich nicht mehr ändern werden, worüber ich später noch mehr sagen werde. Dies bedeutet, über ausreichend Macht zu verfügen, damit die Union eine herausragende Rolle in der Weltpolitik spielen kann, nicht nur als eine große Macht unter vielen, sondern als Pionier der transnationalen Regierungsform.

Sechste These: Die gleichen Faktoren, die dazu führen, dass sowohl große als auch kleine Nationen sich den Kopf über ihre Identität zermartern, gelten auch für die EU. Betrachten wir doch zum Beispiel die Vereinigten Staaten. In den letzten Jahren ist eine ganze Flut von Büchern erschienen, die sich mit der Frage beschäftigen, was die USA überhaupt ‚sind‘ und für was sie stehen sollen (vgl. Brimelow 1996).

Samuel Huntington identifiziert eine ganze Reihe möglicher Identitäten, die man den USA zuschreiben könnte. Sind wir, so fragt er, eine „Weltnation“, die Werte, die die ganze Menschheit teilt, verkörpert und zum Ausdruck bringt?

Oder sind wir eine westliche Nation, deren Identität durch ihr europäisches Erbe und ihre aus Europa stammenden Institutionen geprägt ist? Oder sind wir einzigartig, mit einer deutlich unterscheidbaren eigenen Kultur, wie die Vertreter des ‚amerikanischen Exzeptionalismus‘ in der gesamten Geschichte unserer Nation argumentiert haben? Sind wir im wesentlichen eine politische Gemeinschaft, deren Identität nur auf einem durch die Unabhängigkeitserklärung und andere Dokumente unserer Staatsgründung geschlossenen Gesellschaftsvertrag basiert? Sind wir multikulturell, bikulturell oder unikulturell – ein Mosaik oder ein Schmelztiegel? (Huntington 2004: 24f.)

Oder sind die USA, wie andere vorgeschlagen haben, nichts dergleichen, sondern ein neues Imperium (vgl. Ferguson 2004)?

Michael Walzer hat darauf hingewiesen, dass jeder Amerikaner auch eine andere Identität hat (vgl. Walzer 1990). Niemand ist einfach nur Amerikaner. Die Menschen sind irischstämmige Amerikaner, Hispano-Amerikaner, Afro-Amerikaner, und so weiter. Es gibt niemanden, der von diesem Dualismus ausgenommen ist, denn ‚Anglo-Amerikaner‘ ist auch eine Identität – wenn auch für Autoren wie Huntington nicht nur eine unter vielen. Mit Bindestrich geschriebene Identitäten gibt es mittlerweile auch in den einzelnen europäischen Nationen – wie zum Beispiel ‚asiatisch-britisch‘ oder ‚karibisch-britisch‘ – und man kann davon ausgehen, dass diese immer weiter verbreitet auftreten werden.

Auf europäischer Ebene haben wir jedoch keine mit Bindestrich geschriebenen Identitäten. Wenn Leute sagen, dass sie sich glücklich schätzen Deutscher und Europäer zu sein, oder vielleicht Bayer, Deutscher und Europäer, dann sagen sie etwas ganz Wichtiges. Sie geben eine Erklärung über das Weltbürgertum ab. Aber niemand definiert sich selbst als ‚Deutsch-Europäer(in)‘, und es ist nicht sehr wahrscheinlich, dass solche Selbstbeschreibungen in der Zukunft weiter verbreitet sein werden. Was auch immer das ‚Europäertum‘ ist, es wird keine Imitation des ‚Amerikanertums‘ sein. Auch mit multiplen Identitäten wird man nicht in gleicher Weise verfahren.

Jürgen Habermas hat versucht, die europäische Identität im Sinne einer ganzen Reihe abstrakter Grundsätze zu definieren, die er unter den Begriff des „Verfassungspatriotismus“ subsumiert. Die EU gründet sich auf den Prinzipien der Freiheit, der Demokratie, der Anerkennung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit (vgl. Habermas 1998). Die Grundsätze, die er identifiziert, können jedoch von den Nationalstaaten, in denen sie sich ursprünglich entwickelt haben, losgelöst und auf eine transnationale Ebene übertragen werden.

Die These des Verfassungspatriotismus ist in weiten Kreisen kritisiert worden und das, wie ich finde, berechtigterweise. Sie ist darauf

ausgerichtet, jegliche Vorstellungen von Gemeinschaftlichkeit und Zugehörigkeit zu umgehen. Was auch immer man von Huntingtons Version der Konstituenten der amerikanischen Identität halten mag, er disqualifiziert in überzeugender Weise die Vorstellung, dass sie einzig und allein von moralischen oder gesetzlichen Normen abhängig sein kann. Vielleicht ist es gar nicht überraschend, dass Habermas in letzter Zeit seine Position etwas revidiert zu haben scheint. Europa, so sagt er nun, muss eine „Idee der Bewahrung einer spezifischen, heute in Gefahr geratenen Kultur und Lebensform“ (Habermas 2001: 108) beinhalten. Und hier kehren wir zum Ausgangspunkt zurück. Denn was genau ist diese Lebensform? Sie ist nichts anderes als die durch das europäische Sozialmodell definierte Lebensform. Habermas nimmt allerdings die bekannte Position ein, dass das Sozialmodell eine Art ‚Schutz‘ vor der Globalisierung sei, was ich für falsch halte.

Meiner Meinung nach muss es für Bürger etwas geben, dem sie sich zugehörig fühlen, damit die EU gedeihen kann, und dieses Etwas muss eine Gemeinschaft sein. Es ist kein Zufall, dass die EU sich in ihren verschiedenen Daseinsformen konsequent immer eine Gemeinschaft genannt hat. Eine Gemeinschaft kann kosmopolitisch sein, was sicherlich auf die EU zutrifft. Sie ist und kann auf Werten gegründet sein, die von der Allgemeinheit geteilt werden, was in transeuropäischen Studien bereitwillig bestätigt wird. Eine Gemeinschaft sollte eine allgemeine Zielgerichtetheit besitzen, eine logische Grundlage. Was dies nach 1989 sein könnte, habe ich an anderer Stelle bereits dargelegt.

Einer der Schlüssel zur Schaffung einer einheitlicheren europäischen Identität wird in Zukunft wahrscheinlich die Bildung sein, insbesondere die Weiterbildung und das Studium. Seit der Etablierung des Binnenmarktes ist die Zahl der Europäer, die außerhalb ihres Heimatlandes Qualifikationen erwerben, sprunghaft angestiegen. Sowohl Unternehmen als auch Regierungen wollen vielgereiste, kosmopolitische Mitarbeiter. Die europäische Identität ist insofern anders, als dass sie parallel zu nationalen Kulturen kultiviert werden muss, die an sich schon sehr vielfältig und umstritten sind. Wie auch auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet ist dies kein Nullsummenspiel. Die eine Identität untergräbt nicht ipso facto die andere.

Eine Gemeinschaft muss Grundsätze im Hinblick auf die Aufnahme von Mitgliedern haben und daher auch Ausschlusskriterien entwickeln. Grenzen sind in gewissem Sinne unvermeidlich. Es muss ‚Andere‘ geben, aber daraus folgt nicht, dass die Beziehungen mit ihnen feindlich oder von Antagonismus bestimmt sein müssen. Gute Nachbarn sind im gleichen Sinne Nachbarn wie es schlechte Nachbarn sind. Doch welche Ausschlussprinzipien sollte die EU anwenden?

Das ‚europäische Projekt‘ könnte im Sinne einer fast grenzenlosen Ausdehnung definiert werden, was eigentlich aus der Idee des Verfassungspatriotismus, der keinerlei Grenzen zu setzen scheint, zu folgern wäre. Der Europarat schließt Russland und die Ukraine mit ein. Wenn Europa nur für Prinzipien steht, warum sollte man dann in Zukunft irgendeiner Nation an Europas äußeren Grenzen die Mitgliedschaft verweigern, und warum sollten sich diese Grenzen nicht unbegrenzt ausdehnen? Sollte es in Georgien oder Armenien zu irgendeinem Zeitpunkt zu einer erfolgreichen konstitutionellen Demokratie kommen, warum sollte man diese Länder dann nicht auch aufnehmen? Marokko hat sich 1986 um die EU-Mitgliedschaft beworben, nur um dann mit der Begründung abgelehnt zu werden, dass es nicht europäisch sei. Dabei ist nicht ganz klar, dass es das nicht ist. Schließlich war ‚Europa‘ jahrhundertlang im Wesentlichen um die Mittelmeerregion herum konzentriert, was auch den größten Teil des heutigen Nordafrika umfasste.

Es ist bezeichnend, dass niemand – oder nur der ein oder andere (vgl. Rifkin 2004)³ – von der Expansion nach Westen spricht, obwohl der Atlantik im Hinblick auf die Anbindung kein Hindernis mehr ist. Wenn es nur Prinzipien wären, die die EU definieren, wären die USA und Kanada geeignetere Mitglieder als die Ukraine und Russland, denn der Großteil ihrer Geschichte als Nationen ist ‚europäisch‘. Die Tatsache, dass diese Möglichkeit nicht in Erwägung gezogen wird, zeigt, dass die EU bereits eine allgemein akzeptierte Grenze hat. In Richtung Osten und Süden zeichnen sich um die EU herum an diesem Punkt de facto Grenzen ab. Es gibt eine ganze Reihe von Ländern, die man, wenn sie sich bewerben würden, als Beitrittskandidaten nicht ablehnen könnte. Zu diesen gehören Island, Norwegen, die Schweiz und alle Balkanstaaten, sollten sie genügend Fortschritte machen. Die EU hat Bulgarien, Rumänien und der Türkei gegenüber Verpflichtungen. Was die nähere Zukunft anbelangt, gibt es momentan keine weiteren plausiblen Kandidaten, was der Union genug Zeit einräumen sollte, ihre Angelegenheiten zu ordnen.

Die letztendliche äußere Grenze sollte vielleicht die oben genannte Gruppe von Ländern plus – irgendwann vielleicht – Moldawien, Weißrussland und die Ukraine sein, aber es sollte keine Ausdehnung in Richtung Kaukasus oder jenseits der Türkei (und daher nicht Israel) oder nach Nordafrika geben. Warum? Nicht weil Europa hier in irgendeinem historischen oder kulturellen Sinn ‚endet‘, sondern aus einer ganzen Reihe anderer Gründe. Die EU kann nicht endlos ihre Außenpolitik auf den Anreiz einer potentiellen Mitgliedschaft gründen. Das kann sie nicht tun, da ihre Beziehungen zu ihren nächsten Nachbarn ansonsten zu konfus würden. Außerdem muss die EU ihre Fähigkeiten als politischer Ak-

teur erhalten und weiter ausbauen, was sie nur dann kann, wenn sie genug Entschlusskraft besitzt. Wenn sie bis ins Unendliche wächst, wird diese Fähigkeit dahinschwinden anstatt zu wachsen.

Der EU stehen jedoch erhebliche Probleme bei der Festlegung ihrer Grenzen bevor. Die Union kann nicht unbegrenzt wachsen, wenn sie eine Gemeinschaft und nicht eine Addition konstitutioneller Grundsätze und Abkommen sein soll. Dennoch kann sie nicht einfach ‚bekannt geben‘, wo ihre zukünftigen Außengrenzen verlaufen sollten. Die EU könnte sagen, dass alles beim Alten bleibt – in der abschbaren Zukunft können sich keine weiteren Länder um den Beitrittsstatus bemühen. Die Ukraine, Moldawien und Weißrussland können niemals vollwertige Mitglieder werden.

Eine solche Haltung würde vielleicht von Russland begrüßt werden, aber sie würde die Chancen der drei ehemaligen Sowjetischen Republiken auf politische und wirtschaftliche Modernisierung ernsthaft einschränken. Wenn die EU aber auf der anderen Seite offen sagen würde, dass der Weg für den etwaigen Beitritt der drei Länder geebnet sei, könnten Russland und vielleicht andere angrenzende Staaten eine solche Aussage als einen Ausdruck von Imperialismus deuten. Es handelt sich hier um ein echtes Dilemma, denn der gegenwärtige Zustand ist gänzlich unbefriedigend. Von ihm gehen widersprüchliche Botschaften aus. Wir haben bereits einen kurzen Einblick in seine Implikationen gewonnen: durch die Maßnahmen, die Russland traf, um die Ukraine von der Gasversorgung abzuschneiden, und die Forderung, dass das Land schnellstens dazu übergehen sollte, den vollen Marktpreis zu zahlen. Diese Maßnahmen waren eine Reaktion auf die Orangene Revolution und die Absichtserklärung des Landes, der EU beitreten zu wollen.

Grenzen werden derzeit von den führenden Politikern der EU unter dem Stichwort ‚Aufnahmekapazität‘ diskutiert – wie viele weitere Länder kann die EU noch aufnehmen, ohne eine ernsthafte Verschiebung in Kauf nehmen zu müssen? Diese Debatte konzentriert sich nicht wirklich auf die ehemaligen sowjetischen Provinzen, sondern mal unterschwelliger oder mal offener auf die Türkei. Der Beitritt der Türkei hat aus einer Vielzahl von Gründen zu einer Spaltung innerhalb der existierenden EU-Länder geführt – seine Größe, geographische Lage, seine schlechte wirtschaftliche Entwicklung und die Tatsache, dass es vorwiegend eine islamische Gesellschaft ist. Im Moment ist die große Gefahr, dass die schizophrenen Einstellungen der EU-Spitzenpolitiker gegenüber der Türkei zu einer Situation führen werden, die die schlechteste aller Welten ist.

Die EU sollte viel überzeugter für ihre bereits getroffene Entscheidung eintreten: die Türkei als Beitrittsland anzuerkennen. Viele Befür-

worter der EU in der Türkei, die ganz unterschiedlichen Seiten des politischen Spektrums angehören, sind aufgrund der Halbherzigkeit des Aufnahmeangebots der EU schwer enttäuscht. Bis auf die EU gehört die Türkei jeder europäischen Organisation an, und sie ist schon seit langen Jahren ein Mitglied der NATO. Es steht außer Frage, dass es erhebliche Hindernisse zu überwinden gilt, bevor der Beitritt der Türkei Realität werden kann, wozu die ungelöste Zypernfrage gehört. Sollte die EU dennoch zum jetzigen Zeitpunkt der Türkei den Rücken zukehren, könnte dies zu einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums in diesem Land, politischer Polarisierung und einer verbitterten Gesellschaft führen, die sich eher gen Osten als Westen wendet. Diejenigen, die derzeit davon sprechen, der Türkei Hindernisse in den Weg zu legen, sollten darüber nachdenken, ob sie wirklich einen kämpferischen, gespaltenen, womöglich antagonistischen Staat vor ihrer Tür haben möchten. Eine demokratische, liberale und wohlhabende Türkei als Mitgliedsstaat der Union ist eine sehr viel reizvollere Aussicht als eine immer schwächer werdende Türkei, die uns von außen betrachtet.

Siebte These: Bei der Verfolgung ihrer geopolitischen Ziele sollte die EU auf verschiedene Formen der Macht zurückgreifen können. Der amerikanische Autor Robert Kagan (2003) hat mit seinem Kontrast zwischen ‚Stärke‘ (den USA) und ‚Schwäche‘ (der EU) ein paar ganz wunderbare Punkte in Europa berührt. Ein Akteur, der Macht besitzt (die USA), wird von dieser auch Gebrauch machen, während einer mit wenig oder keiner Macht (die EU) seine Schwäche zu hochtrabenden Prinzipien der Zusammenarbeit erheben wird. Wie Kagan es in Anspielung auf den Bestseller über männliche und weibliche Stereotypen von John Gray (1993) einmal gesagt hat, sind die Europäer von der Venus und die Amerikaner vom Mars. Die USA sind ‚maskulin‘, weil sie die Anwendung von Gewalt beherrschen und keine Angst davor haben, von Gewalt Gebrauch zu machen, um ihre Ziele zu erreichen. Die EU versucht mit den ‚femininen‘ Künsten der Überredung und der Verführung ihren Willen durchzusetzen (da sie keine andere Wahl hat).

Es ist jedoch ein Fehler, ‚Stärke‘ in diesem engen Sinne zu gebrauchen und ein noch größerer Fehler, sie mit ‚Schwäche‘ zu kontrastieren. Die bereitwillige Übernahme internationalen Rechts und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit, um die Auswirkungen des Klimawandels einzudämmen – dies sind schon an sich Formen von Macht. Gewalt ohne Verhandlung erreicht gar nichts, oder ist bestenfalls sehr beschränkt, weil sie nicht zu Stabilität führen kann, wie wir es im Falle Iraks sehen. Auf der anderen Seite ist Überredung ohne die Möglichkeit effektiver Sanktionen auch an sich schon sehr limitiert, was sich an den fehlge-

schlagenen Versuchen der EU zeigt (zumindest zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Textes), den Iran vom Ausbau seines Atomprogramms abzubringen.

Kagans Unterscheidung ähnelt Joseph Nyes Differenzierung zwischen harter und weicher Macht (Ausübung). Harte Macht beruht auf dem Gebrauch von Sanktionen, um den anderen gefügig zu machen, was die Androhung oder die tatsächliche Anwendung von Gewalt einschließt. Nye definiert ‚soft power‘ im Sinne einer Situation, in der ein Land oder eine andere Organisation das Resultat, das es will, auch erzielt, „weil andere Länder ihm oder ihr folgen wollen, seine bzw. ihre Werte bewundern und sich als Beispiel einprägen“ (Nye 2003). Aber diese Unterscheidung ist wiederum irreführend. Sie ist zum Teil irreführend aufgrund der Terminologie an sich. ‚Soft‘ impliziert Schwäche und Verletzlichkeit. Dagegen sind jedoch die Handlungsarten, die unter die Kategorie der weichen Machtausübung fallen, nicht notwendigerweise dieser Art. Was ist beispielsweise weich an dem energischen Verhandeln mit der WTO? Es ist andererseits nichts besonders ‚Hartes‘ daran, wenn militärische Intervention den Zerfall einer Gesellschaft zur Folge hat, die durch innere Spaltung zerrüttet wurde, so wie es im Irak passiert ist.

Der Haupteinwand, den man jedoch gegen die Unterscheidung zwischen weicher und harter Machtausübung vorbringen sollte, ist, dass sie zu viel unter einer einzigen Dichotomie subsumiert. Gefügigkeit und daher der Gebrauch von Macht – weil *alle* der unten aufgeführten Kategorien Formen der Macht oder der potentiellen Macht sind – kann erlangt werden durch:

- die Schaffung eines Vorbilds, das von anderen nachgeahmt werden soll
- diplomatisches Engagement, den Einsatz von Überzeugungskraft
- freiwillige Zusammenarbeit zur Erreichung gemeinsamer Ziele
- den Gebrauch von Anreizen
- die Ermutigung Anderer, sich an legalen oder regelgebundenen Systemen oder Organen (wie der WTO) zu beteiligen
- den Gebrauch zwingender Sanktionen (z.B. wirtschaftlicher Sanktionen)
- die Androhung oder den Gebrauch von Gewalt.

In der Praxis kann man diese Punkte nicht immer voneinander trennen. Manche setzen andere voraus. Beispielsweise ist die Rechtsstaatlichkeit normalerweise nicht rechtsgültig, wenn sie nicht irgendwie von zwingenden Sanktionen gestützt wird. Multilateralismus – Regieren durch Konsultation und Überzeugung – ist eine wesentliche Eigenschaft der EU und ist ein Grundsatz von weitreichender Anwendbarkeit in einer Welt, in der jeder vom anderen abhängig ist. Aber die Vorstellung, dass

die Befähigung, Gewalt anzuwenden, anderen überlassen werden sollte, macht keinen Sinn. Die EU sollte eine Haltung annehmen, die man als energische Multilateralität bezeichnen könnte – eine Herangehensweise, die die Bedeutung des internationalen Rechts, der Verhandlung und der Versöhnung in den Vordergrund stellt, aber anerkennt, dass die Androhung des Gebrauchs von Gewalt notwendig sein könnte, um diese zu stärken. Beim Multilateralismus geht es in den seltensten Fällen um Alles oder Nichts. Es wird nur sehr selten Gelegenheiten geben, bei denen die Mehrzahl der Nationen dieser Welt völlig einer Meinung sein wird. Die EU wird auch Raum für ‚prinzipielle Bilateralität‘ lassen müssen – Situationen, in denen ein oder mehrere Mitgliedsstaaten Interventionen einleiten, die von der gesamten Union unterstützt werden (zum Beispiel die Briten in Sierra Leone im Jahr 2000).

Diese Ansicht impliziert nicht etwa, dass die EU ein Element eines neuen politischen Gleichgewichts zwischen gleichermaßen einflussreichen Akteuren sein sollte. Die EU ist kein Nationalstaat im Großen und es geht nicht darum, als Gegengewicht gegen die USA oder andere Mächte oder andere Gruppen von Mächten zu fungieren. Die EU ist dabei, den Weg für ein transnationales Regierungssystem zu ebnen. Im Prinzip könnten andere Gebiete in der Welt davon profitieren und aus den Fehlern, die hier gemacht werden oder den Sackgassen, auf die man stößt, etwas lernen.

Die EU muss militärisches Potenzial haben, eine der Streitfragen, mit der man trotz wiederholter Versuche nicht wirklich weiter gekommen ist. Die EU hat mehr kampfbereite Soldaten als die USA, hinkt aber ernsthaft im Hinblick auf ihre technologischen Kapazitäten hinterher. Seit dem Start der Defence Capabilities Initiative der NATO in den späten 1990er Jahren wurden eine Reihe von Versuchen unternommen, Europas Verteidigungskapazitäten aufzustocken. Im Kosovo-Konflikt erkannte das US-Militär bei den EU-Staaten besondere Defizite in den Bereichen des Präzisionsangriffs, der Mobilität, des Geheimdienstes und der Überwachung (vgl. Magman 2002). Der amerikanische Senator Jesse Helms merkte damals an, dass die EU „sich noch nicht einmal aus einer nassen Papiertüte zu befreien wüsste“.

Man hat erfolgreich ein paar Anpassungen vorgenommen. Die EU15-Regierungen verpflichteten sich 1999 eine gemeinsame Streitmacht zu stellen, die innerhalb von 60 Tagen in Gebieten außerhalb der EU einsetzbar ist und für 12 Monate aufrechterhalten werden kann. Dieser Initiative wurde 2004 (als sie noch nicht ganz verwirklicht worden war) ein Antrag auf Aufstellung einer Reihe von ‚Kampfgruppen‘ hinzugefügt, die man schnell und dauerhaft einsetzen könnte und jeweils aus etwa 1.200 bis 1.500 Soldaten bestünden (vgl. Wallace 2005). In den

Jahren 2003/04 wurden ca. 60.000 bis 70.000 Soldaten – wobei die in der NATO involvierten Kräfte nicht eingerechnet sind – außerhalb der EU eingesetzt.

Die Europäische Sicherheitsstrategie, die 2003 von dem Hohen Vertreter für Außenpolitik Javier Solana entworfen wurde, war ein höchst wichtiges Dokument. Es war der erste systematische Versuch, die Risiken, denen sich die EU in einer Welt nach 1989 gegenübergestellt sieht, zu benennen. Es erkannte das neue Ausmaß der Interdependenz der globalen Gesellschaft an und listete die größten Sicherheitsrisiken in der EU auf: Terrorismus ganz neuen Kalibers, die Weitergabe nuklearer Waffen, regionale Konflikte, Staatsversagen und transnationales Verbrechen. (Eine Analyse findet sich in: Heisbourg 2003.) Es gab ein explizites Eingeständnis, dass man, neben anderen Strategien, irgendwann Streitkräfte benötigen wird, um dieser Probleme Herr zu werden.

Es ist ihm allerdings nicht ganz gelungen, eine ganz und gar effektive Herangehensweise an diese neuen Probleme und die Rolle militärischer Gewalt im Rahmen ihrer Bekämpfung zu entwickeln. Die Betonung von ‚peacekeeping‘ und ‚nation-building‘ ist schön und gut, aber zwangsläufig unangebracht, wenn es nicht genug Streitkräfte gibt, um den Frieden erhalten zu können, während der Wiederaufbau voranschreitet. Kagans sarkastische Bemerkung, dass die Amerikaner das dreckige Geschirr waschen und die Europäer das Abtrocknen übernehmen, spiegelt immer noch den Kern der Wahrheit wieder. (Eine andere Version lautet: Die USA ‚treten die Tür ein‘ und die EU ‚räumt das Haus auf.‘) (Heisbourg 2004)

Die Lage ist genauso instabil wie die des unreformierten europäischen Sozialmodells, mit dem es in der Tat eng verbunden ist. Vor 1989 war Europa eine geschützte Zone und daher in der Lage, sich seiner eigenen sozioökonomischen Entwicklung zu widmen; und alte Gewohnheiten legt man nur schwer ab. Europas Außenpolitik beruht im Großen und Ganzen auf der Erweiterung und dem Anreiz der potenziellen Mitgliedschaft für die Nachbarstaaten. Ich habe bereits dargelegt, dass dieser Ansatz nicht mehr vertretbar ist, zumindest als Grundsatz, den man bis ins Unendliche ausweitet. Wir brauchen das Gegenstück einer Lissabonner Agenda für Außenpolitik; und dies muss in Worte gefasst werden, die von der breiten Allgemeinheit verstanden werden können.

Kann die EU denn eigentlich eine kohärente und einheitliche Außenpolitik entwickeln? Schließlich tendieren die Mitgliedsstaaten dazu, in diesem Bereich ihre Handlungsautonomie genauso zu schützen wie sie es im Hinblick auf ihre Steuer- und Sozialpolitik tun. Doch wenn Änderungen in der Regierungsform der EU vorgenommen werden, kön-

nen wir – im Vergleich damit, was die EU bisher zustande gebracht hat – auf eine viel effektivere Außenpolitik hoffen. Die Klüfte, die sich durch den Irakkrieg aufgetan haben, werden sich wohl in den meisten Bereichen der Außenpolitik, mit denen sich die EU befassen muss, nicht wieder auftun. Die Union hat keine zentrale Autorität, die sich über die kollektiven oder individuellen Entscheidungen ihrer Mitgliedsstaaten hinwegsetzen kann; aber diese Situation kann sowohl eine Quelle der Kraft als auch ein Problem sein. Sie kann das schnelle Treffen von Entscheidungen in Krisensituationen behindern, aber das Bedürfnis nach Konsens kann auch vor verantwortungslosen Unterfangen schützen.

Der Ausbau der Rolle der EU in der weiteren Welt muss jedoch zum Abbau eines momentan unangenehm weit verbreiteten Phänomens, das man als *Euro-Scheinheiligkeit* beschreiben könnte, beitragen. Es gibt mindestens drei Bereiche, in denen es zum Vorschein kommt, wenn auch nicht immer für die Europäer, dann doch zumindest für außenstehende Betrachter. Einer betrifft die Bereitwilligkeit, mit der Europäer (wie Kagan herausstellt) sich daran gewöhnt haben, sich hinter der militärischen Macht der USA zu verstecken, obwohl sie gleichzeitig bereit sind, die Amerikaner für ihre Fehler scharf zu kritisieren. Die europäischen Sozialsysteme werden zum Teil durch den Widerwillen der nationalen Wählerschaften, in die Modernisierung ihrer Streitkräfte und Waffensysteme zu investieren, ad absurdum geführt.

Der zweite Bereich betrifft das Versäumnis der europäischen Staaten, sich kritisch mit ihrer kolonialen Vergangenheit, insbesondere im Lichte ihrer neu gefundenen kulturellen Vielfalt, auseinander zu setzen. Die Europäer waren lange Zeit die Aggressoren schlechthin in der Welt. Das Gerede über europäische Werte kann für diejenigen, die in den weniger entwickelten Teilen der Erde noch immer mit den Langzeitschäden des Kolonialismus zu kämpfen haben, unglaublich klingen. Als sich die Demokratie in Europa entwickelte und bis in die 1960er Jahre überdauerte, wurde sie ganz gezielt der kolonialen Bevölkerung verwehrt.

Afrika, der Mittlere Osten und Teile Asiens wurden mehr oder weniger willkürlich durch die europäischen Kolonialmächte aufgeteilt. Viele ihrer aktuellen Probleme sind auf dieses Erbe zurückzuführen, die dann nahtlos durch den Kalten Krieg abgelöst wurden. Schlachten zwischen den beiden Supermächten wurden in Vertretung in diesen Teilen der Welt geschlagen. Europas Zukunft wird zu einem hohen Grad von seinen Fähigkeiten abhängen, pluralistische Gesellschaften aufzubauen und Rassismus zu bekämpfen. Ich möchte damit nicht sagen, dass die ehemaligen Kolonialmächte alle öffentlich Abbitte für ihre Vergangenheit leisten sollten. Aber die Propagierung der heutigen europäischen Werte wird nicht von Erfolg gekrönt sein, wenn sie nicht mit der nüt-

ternen Akzeptanz der Schattenseite des europäischen Abenteuerturns einher geht. Wie Chris Patten sagt, müssen wir vermeiden wie „die Spitzenpolitiker zu klingen, die suggerieren, dass wir Nachdruck auf ein höheres moralisches Niveau in Europa legen sollten, [...] denen es aber gleichzeitig günstigerweise gelingt, Gaskammern, Gulags und unser christliches Erbe des unverhohlenen oder dezenteren Antisemitismus und der Islamophobie zu den Akten zu legen und dann zu vergessen“ (Patten 2005).

Als Letztes wäre zu sagen, dass sich die Scheinheiligkeit gegenüber den Entwicklungsländern in Europas landwirtschaftlichem Protektionismus und seiner zögerlichen Haltung gegenüber jeglicher Form der Veränderung zeigt. Die EU möchte eine entscheidende Kraft bei der Entwicklungshilfe in ärmeren Teilen der Welt sein. Das Beharren auf der Gemeinsamen Agrarpolitik vermittelt trotz aller Konzessionen an die Produzenten in den Entwicklungsländern einen ganz anderen Eindruck.

Meine letzte These: Obwohl es nicht so scheinen mag, ist dies eine Zeit ganz neuer Chancen für Europa – die Chance, im wirtschaftlichen Bereich neue Kräfte zu tanken und die Vorhut bei den bevorstehenden Veränderungen zu übernehmen. Viele haben den Eindruck, dass es mit dem europäischen Projekt bergab zu gehen scheint. Einige seiner engagiertesten Verfechter haben nun sogar doch noch Vorbehalte und Zweifel bekommen. So merkt einer von ihnen an, dass er jahrelang optimistisch war, was die Zukunft der EU anbelangte, und feststellte, dass das europäische Projekt in der ganzen Welt auf reges Interesse stieß. Aber „seit geraumer Zeit“, so sagt er, „bin ich weit weniger zuversichtlich [...] Wolken ziehen auf und vielleicht braut sich sogar gerade ein Sturm zusammen.“ Dem europäischen Unterfangen fehle es heutzutage an „Spannung“ (Lamy 2005: 21, 31).

Andere sind noch viel weiter gegangen. Der Historiker Niall Ferguson zum Beispiel vertritt die Meinung, dass die Europäische Union „eine Einheit am Rande des Untergangs und letztendlich vielleicht sogar der Zerstörung“ sei. Sie wird nicht ganz verschwinden, zumindest nicht auf kurze Sicht, aber sie könnte in relative Vergessenheit geraten. Er weist darauf hin, dass genau dies mit Organisationen wie der OECD passiert ist, die jetzt eine Behörde für Wirtschaftsanalysen und Berichterstattung ist, früher jedoch einmal ein Prototyp für den Wiederaufbau Europas nach dem Marshall Plan war. Eines Tages könnte auch die EU „nichts weiter als eine bescheidene Datensammelstelle mit teuren aber machtlosen Ämtern in Brüssel oder anderswo sein.“ (Ferguson 2004: 2) Die Anhäufung der Probleme, denen sie ins Auge sehen muss, seien sie nun

wirtschaftlicher, politischer oder organisatorischer Art, so Ferguson, sei einfach zu groß.

Diese Probleme sind real. So wie es Marx einmal über den Kapitalismus gesagt hat, könnte die EU unter dem Gewicht ihrer eigenen Widersprüche zusammenbrechen. Der Kapitalismus ist nicht zusammengebrochen, sondern hat ganz neue Kräfte entwickelt. Die EU kann dies auch – unter der Voraussetzung, dass sie offener für Reformen wird und es dann auch bleibt. Der einzig und allein wichtigste Faktor, der der EU ihre Legitimität zurückgeben würde, wäre die erfolgreiche Überarbeitung des Sozialmodells. Dies ist keineswegs eine unerfüllbare Aufgabe. Im Prinzip haben die entwickelteren Staaten der EU viele Wettbewerbsvorteile in der neuen globalen Arena. Es wird oft hoch gelobt, dass die Europäische Union ein Produkt von Eliten ist, anstatt durch den Willen des Volkes sanktioniert worden zu sein. Dieser Behauptung möchte ich widersprechen, da die EU von demokratisch gewählten Regierungen und auf kumulative Art und Weise aufgebaut, oder bewilligt, worden ist. Ich habe dargelegt, dass sich derzeit etwas anderes als eine Wendung gegen die Eliten abspielt. Und dieses andere ist der Verlauf einer Entwicklung, die Kontinuität voraussetzte, aber – nach 1989 – dann doch einen Bruch erfahren musste.

Aus dem Englischen von Petra Pointner

Anmerkungen

- 1 Dieser Aufsatz ist die Übersetzung des siebten Kapitels aus: Giddens 2007.
- 2 Eine interessante Diskussion dieses Zitats, in der der Autor jedoch zu anderen Schlüssen kommt als ich, findet man in Morgan 2005: 114-120.
- 3 Jeremy Rifkin spricht von einem möglichen EU-Beitritt Kanadas und führt als paralleles Beispiel an, dass Hawaii ein amerikanischer Staat ist, obwohl es viele Meilen vom amerikanischen Festland entfernt liegt (vgl. Rifkin 2004).

Literatur

Association of South-East Asian Nations (2001): Towards an East Asian Community, Report of the East Asia Vision Group, online unter www.mofa.go.jp/region/asia-paci/report2001.pdf.

- Brimelow, Peter (1996): *Alien Nation. Common Sense About America's Immigration Disaster*, New York.
- Ferguson, Niall (1990): *Das verleugnete Imperium. Chancen und Risiken amerikanischer Macht*, Berlin.
- Ferguson, Niall (2004): *The end of Europe?*, American Enterprise Institute Bradley Lecture, Washington, 1. März.
- Fischer, Joschka (2000): *Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*. Rede in der Humboldt-Universität, Berlin, 12. Mai; online unter http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/speech/sp120500_en.pdf.
- Garton Ash, Timothy (2004): *Freie Welt. Europa, Amerika und die Chance der Krise*, München.
- Giddens, Anthony (2007): *Europe in the Global Age*, Cambridge.
- Gray, John (1993): *Männer sind anders. Frauen auch. Männer sind vom Mars. Frauen von der Venus*, München.
- Gunther, John (1961): *Inside Europe*, New York.
- Habermas, Jürgen (1998): *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt a.M.
- Habermas, Jürgen (2001): *Braucht Europa eine Verfassung?*, in: Ders.: *Zeit der Übergänge*, Frankfurt a.M.
- Heisbourg, François (2003): *The 'European security strategy': Is it for real?*, ESF Working Paper Nr. 14.
- Heisbourg, François (2004): *The 'European security strategy is not a security strategy'*, in: Steven Everts et al.: *A European Way of War*, London.
- Huntington, Samuel (2004): *Who Are We? Die Krise der amerikanischen Identität*, Hamburg.
- Kagan, Robert (2003): *Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung*, München.
- Lamy, Pascal (2005): *Towards World Democracy*, London.
- Lord, Christopher (1998): *Democracy in the European Union*, Sheffield.
- Magman, Hans-Christian (2002): *European Crisis Management and Defence*, Oxford.
- Mazower, Mark (2002): *Der dunkle Kontinent. Europa im 20. Jahrhundert*, Frankfurt a.M.
- Moravcsik, Andrew (2002): *In defence of the democratic deficit: reassessing legitimacy in the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies*, 40/4.
- Morgan, Glyn (2005): *The Idea of a European Superstate*, Princeton.
- Nye, Joseph S.: *Das Paradox der amerikanischen Macht. Warum die einzige Supermacht der Welt Verbündete braucht*, Hamburg.

- Parsons, Talcott (1985): *Talcott Parsons on Institutions and Social Evolution. Selected Writings*, Chicago.
- Patten, Chris (2005): *Not Quite the Diplomat*, London.
- Rice, Condoleezza (2000): *How to promote national interest*. in: *Foreign Affairs*, Januar; online unter www.foreignaffairs.org/20000101-faessay5-p0/condoleezza-rice/campaign-2000-promoting-the-national-interest.html.
- Rifkin, Jeremy (2004): *Der Europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht*, Frankfurt a.M.
- Rischard, Jean-Francois (2002): *High Noon: 20 Global Problems, 20 Years to Solve Them*, New York.
- Salomon, Lester M. (2002): *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford.
- Salter, Arthur (1931): *The United States of Europe*, London.
- Schwall-Düren, Angelica (2006): *The Way out of Europe's Constitutional Crisis*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, April 2006.
- Thatcher, Margaret (1998): *'The Bruges Speech'*; online unter www.margaret-thatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=107332.
- Tsoukalis, Loukas (2005): *What Kind of Europe?*, Oxford.
- Verhofstadt, Guy (2006): *Die Vereinigten Staaten von Europa. Manifest für ein neues Europa*, Eupen.
- Wallace, William (2005): *Is There a European Approach to War?*, European Foreign Policy Unit Working Paper, März, London.
- Walzer, Michael (1990): *What does it mean to be American?*, *Social Research*, 71/3.
- Weiler, Joseph (1999): *The Constitution of Europe*, Cambridge.
- Weiler, Joseph (2005): *'Europe's Sonderweg'*, in: Kalypso Nicolaidis/Robert Howse (Hg.): *The Federal Vision*, Oxford.
- Zielonka, Jan (2002): *Europe Unbound*, London.