

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet

Die Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Erweiterungen und Finalität

Dilemmata des europäischen Integrationsprozesses

Die EU ist mittlerweile zu einem bedeutenden Akteur der internationalen Beziehungen geworden. Verfügt die EU hierbei über spezifische Instrumente und Merkmale? Lassen sich die vollzogenen und künftigen Erweiterungen mit einer Vertiefung der Gemeinschaft vereinbaren? Auf welche Finalität zielt der Integrationsprozess ab?

Der Ausbau der EU zu einem zentralen Akteur der internationalen Beziehungen ist im letzten Jahrzehnt zu dem großen neuen Zukunftsprojekt der Integrationsgemeinschaft avanciert. Die substantiellen und mit erstaunlicher Geschwindigkeit erfolgten Fortschritte in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die als Teilmenge der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu verstehen ist, haben die EU zu einem auch sicherheitspolitisch bedeutenden Akteur der internationalen Beziehungen werden lassen. Damit ist die tradierte Charakterisierung der EG/EU als Zivilmacht par excellence hinfällig geworden. Als neues Leitbild für GASP und ESVP bietet sich nun vielmehr der Begriff „Friedensmacht Europa“¹ an, der derzeit den außen- und sicherheitspolitischen Konsens sowohl der alten als auch der neuen EU-Mitgliedstaaten abzubilden scheint. Hierfür hat Außenminister Frank-Walter Steinmeier jüngst den Begriff „Zivilmacht mit Zähnen“ vorgeschlagen.²

Angesichts der Verfasstheit der internationalen Beziehungen, die dringend des gestaltenden Beitrags einer dem Multilateralismus verpflichteten EU bedürfen, und der neuen Sicherheitsanforderungen stellt sich die Frage, ob das Leitbild „Friedensmacht Europa“ den Kern einer belastbaren kollektiven europäischen Identität abgeben könnte. Hier allerdings wird man schnell mit den gravierenden Dilemmata konfrontiert, die die EU derzeit kennzeichnen: Die zum 1.5.2004 vollzogene Osterweiterung der EU hat die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Heterogenität der Union deutlich vergrößert. Eine verlässliche Konsolidierung der EU, die durch die Beitritte Rumäniens und Bulgariens zum 1.1. 2007 auf nun 27 Mitgliedstaaten angewachsen ist, steht mithin noch aus. Die jüngsten Erweiterungen kombiniert mit dem ehrgeizigen

Verfassungsprojekt haben zu einer Überlastung des Integrationsprozesses geführt, als deren Symptome die gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden gelten müssen. Um Auswege aus dieser Akzeptanz- und Vertrauenskrise zu weisen, müssen aber nicht nur institutionelle Lösungen, die die Handlungsfähigkeit und Effektivität der EU verbessern, gefunden werden. So wichtig solch pragmatisches Vorgehen auch sein mag: Um wieder Fahrt aufnehmen zu können, bedarf die EU auch einer gemeinsamen Vorstellung von der Finalität des europäischen Integrationsvorhabens. Einen Konsens in diesen zentralen Zukunftsfragen herzustellen wird aber umso schwieriger, je heterogener die EU ist, je disparater Erwartungen an und Engagement für die EU werden. Künftige Erweiterungen verschärfen dieses Dilemma weiterhin.

Daher soll im Folgenden dargelegt werden, wie es derzeit um den Entwicklungs- bzw. Diskussionsstand in GASP/ESVP und der Erweiterungspolitik bestellt ist. Daran anschließend ist zu erörtern, ob dieser Befund das Dilemma, das zwischen zukunftsfähiger Konsolidierung inklusive Identitätsbildung und künftigen Erweiterungen besteht, aufzulösen vermag. Schließlich ist zu fragen, ob und gegebenenfalls welche Rückschlüsse sich aus dieser Analyse für die Finalität des Integrationsprozesses ziehen lassen. Denn wenngleich seit dem Jahr 2000 niemand mehr explizit den Finalitätsbegriff im Zusammenhang mit der EU bemüht, so bleibt gleichwohl zutreffend, dass die EU dringend einer solchen normativ-konzeptionellen Blaupause bedarf, um ihre

¹ Zum Begriff und Konzept „Friedensmacht Europa“ vgl. Hans-Georg Ehrhart: Leitbild Friedensmacht? Die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Herausforderung der Konfliktbearbeitung, in: ders. (Hrsg.): Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven, Baden-Baden 2002, S. 243-257; Hans-Georg Ehrhart: What model for ESDP? Chaillot Papers Nr. 55, Institute for Security Studies, Paris 2002. Der Begriff wurde ursprünglich von der rot-grünen Bundesregierung und insbesondere Außenminister Fischer geprägt.

² Süddeutsche Zeitung vom 8.2.2007.

Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 51, lehrt Politikwissenschaft, insbesondere Europaforschung und internationale Beziehungen, an der Universität Würzburg.

Zukunft meistern und den aktuell drohenden Stagnations- oder gar Zerfallsgefahren entgegen zu können.

Die EU als internationaler Akteur

Unzweifelhaft verfügte die EWG/EG/EU aufgrund ihrer kontinuierlich wachsenden Wirtschafts- und Marktmacht seit Anbeginn des Integrationsprozesses an über ein gehöriges Maß an „soft power“, die sie auch effizient einzusetzen vermochte, insbesondere beitragswilligen Nachbarstaaten und anderen Drittstaaten wie den Entwicklungsländern gegenüber.³ Mit der Verwirklichung der Gemeinschaftswährung Euro zum 1.1.1999 erhielt die „soft power“ der EU einen weiteren Pfeiler. Doch erst seitdem die EU sich mit GASP und ESVP auch außen- und sicherheitspolitische Handlungsmöglichkeiten eröffnet hat, ist sie ein „vollwertiger“ Akteur der internationalen Beziehungen in dem Sinne geworden, dass sie nun über die gesamte Bandbreite von Handlungsoptionen verfügt, die einen Player von globaler Bedeutung ausmachen. Die außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten, über die die EU seit dem Einsetzungsbeschluss zur ESVP 1999 nun verfügt, umfassen somit inzwischen sowohl Soft- als auch Hard-power-Instrumente;⁴ davon unberührt bleibt das neue internationale Akteursprofil der EU aber facettenreich und mehrdimensional, was sowohl in der Binnen- als auch in der Außenperzeption zu zahlreichen Schwierigkeiten führt.

Trotz dieser ausgeprägten Besonderheiten der EU-Außenbeziehungen fungiert der Ausbau und die Stärkung der internationalen Rolle Europas inzwischen als neues Zukunftsprojekt der Integrationsgemeinschaft. Das liegt zum einen – ganz trivial – an dem verspäteten Einstieg des europäischen Staatenverbundes EU in das Aufgabenfeld der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der angesichts der internationalen Rahmenbedingungen erst mit dem Maastrichter Vertrag 1993 bzw. mit den Beschlüssen des Europäischen Rats Helsinki Ende 1999 unternommen werden konnte.⁵ Insofern war und ist hier noch immer ein immenser Nachholbedarf zu verzeichnen: Denn den

gewachsenen, langjährig erprobten Instrumenten der Außenbeziehungen im Soft-power-Bereich stehen die jungen, noch unfertigen und von starken intergouvernementalen Einsprengseln geprägten neuen Handlungsfähigkeiten im Hard-power-Bereich gegenüber. Europas junge Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist aber auch deshalb zum gemeinsamen Zukunftsprojekt avanciert, weil die internationale Lage mit zunehmenden Fällen von Staatsverfall (failing/failed states), der Rückkehr des Kriegs in neuer Form,⁶ den Folgen der Globalisierung und nicht zuletzt dem Prestige- und Einflussverlustes der USA infolge des Irak-Desasters den Ordnungsbeitrag dringend benötigt, den eine „Friedensmacht Europa“ zu leisten vermag.

Das Leitbild „Friedensmacht“ als identitätsstiftendes Zukunftsprojekt?

Charakteristisch für die junge und ohne jeden Zweifel noch nicht voll ausgereifte ESVP ist dreierlei. Hier ist zum einen die Beschränkung auf internationale Friedensmissionen zu erwähnen, wie unter der Bezeichnung „Petersberger Aufgaben“ in Art. 17 Abs. 2 des EU-Vertrags genannt. Trotz des V im Kürzel ist die ESVP mithin nicht für Verteidigungsaufgaben im klassischen Sinne zuständig, was der oft geäußerten Kritik an ihrem bescheidenen Umfang die Spitze nimmt. Zum zweiten ist die ESVP durch eine enge Zusammenarbeit bzw. Arbeitsteilung mit der NATO verwoben. Die genauen Termini dieser Kooperation und Verzahnung wurden – allerdings erst nach langjährigen und zähen Verhandlungen – im Dezember 2002 im so genannten Berlin-Plus-Abkommen präzise ausbuchstabiert. Demgemäß kann die ESVP in drei unterschiedlichen Konstellationen tätig werden: im Rahmen und als Teil der NATO, unter Rückgriff auf NATO-Ressourcen und schließlich autonom in so genannte Stand-alone-Missionen vom Typ der EUFOR RD Congo des Jahres 2006.⁷ Ein besonders markantes Merkmal der ESVP ist drittens schließlich der duale Ansatz, der neben militärischen auch zivile operative Kräfte einbindet. Denn parallel zum 1999 gefassten Beschluss, bis zum Jahr 2003 Krisenreaktionskräfte mit einem Umfang von 60 000 Soldaten aufzustellen, ging die EU ab Mai 2000 zum Aufbau ziviler Stabilisierungs- und Wiederaufbaukapazitäten über.⁸ Diese so genannten Headline goals

³ Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Die Europäische Union als Akteur in den internationalen Beziehungen, in: Stefan Kadelbach (Hrsg.): Die Außenbeziehungen der Europäischen Union, Baden-Baden 2006, S. 11-37.

⁴ Auch die dritte Säule des Unionsvertrags, die Zusammenarbeit in Justiz und Inneres, weist inzwischen enge Bezüge zur internationalen Rolle der EU auf, ist der Kampf gegen grenzüberschreitende Kriminalität und den internationalen Terrorismus doch sehr stark auf derartige Handlungsfähigkeiten angewiesen.

⁵ Zu den Gründen für diese langjährige Machtabstinenz Europas vgl. Jolyon Howorth: European integration and defence. The ultimate challenge? Chaillot Papers Nr. 43, Institute for Security Studies, Paris 2000; und Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: The big Member States' influence on the shaping of Europe's international role, in: dies. (Hrsg.): The future of the European Foreign, Security and Defence Policy after Enlargement, Baden-Baden 2006, S. 25-53.

⁶ Vgl. dazu Herfried Münkler: Die neuen Kriege, Reinbek bei Hamburg 2005.

⁷ Jean-Yves Haine: ESVP und NATO, in: Nicole Gnesotto (Hrsg.): Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Die ersten fünf Jahre (1999-2004), Institute for Security Studies Paris: 2005, S. 155-170.

⁸ Hierzu stehen 5000 Polizeikräfte bereit, wovon 1000 Mann binnen 30 Tagen einsatzbereit sein müssen; vgl. Franco Algieri: Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: erweiterter Handlungsspielraum für die GASP, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Nizza in der Analyse, Gütersloh 2001, S. 172.

wurden inzwischen mehrfach fortgeschrieben. Außenminister Fischer bezeichnete diesen doppelten zivil-militärischen ESVP-Ansatz als „Markenzeichen für das europäische Krisenmanagement im 21. Jahrhundert“.⁹ Hier handelt es sich um ein veritables „Alleinstellungsmerkmal“ der ESVP; denn kein anderer Staatenzusammenschluss, keine andere internationale Organisation hat Vergleichbares anzubieten. Die im Dezember 2003 verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ basiert bei der Rollen- und Verantwortungsdefinition der EU letztlich auf diesem Markenzeichen.

In der Tat stehen kombinierte zivil-militärische Missionen, so genannte „hybride“ Einsätze, derzeit im Zentrum der internationalen Friedenssicherungsmissionen.¹⁰ Denn die meisten der heutigen Konflikte finden in Räumen mit fragiler Staatlichkeit statt, so dass Aufgaben des post-konfliktuellen Peace building von besonderer Dringlichkeit sind und den meisten Nutzen bringen. Ein Blick auf die bisherigen insgesamt 16 ESVP-Missionen bestätigt dies. Der Trend wird sich mutmaßlich in Zukunft noch verstärken, wie die jüngste Debatte über eine zusätzliche zivile EU-Mission in Afghanistan belegt, die Deutschland bei der Ausbildung einheimischer Polizeikräfte unterstützen soll. Auch im Kosovo ist die EU gefordert; sie steht dort – um mit Außenminister Steinmeier zu sprechen – „vor der größten und anspruchsvollsten Mission ihrer Geschichte“.¹¹

Zusammenfassend lässt sich also durchaus zu Recht argumentieren, dass das Leitbild „Friedensmacht Europa“ den der ESVP zugrundeliegenden Impetus recht prägnant und angemessen zu erfassen und widerzuspiegeln vermag.

Nun ist es ein Merkmal, um nicht zu sagen ein Kuriosum der europäischen Lage, dass sich die Bürger der neuen, großen EU trotz aller Vertrauens-, Akzeptanz- und Verfassungskrisen in großer Regelmäßigkeit massiv für die Stärkung und den weiteren Ausbau der GASP und – mehr noch – der ESVP aussprechen. Dies belegt auch die Eurobarometer-Umfrage vom Juli 2006: Zwischen 61 und 81% der EU-Bevölkerung wünschen sich eine gemeinsame Außenpolitik, gar 61 bis 91% eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Interessant dabei ist, dass die neuen Mitgliedstaaten besonders hohe Zustimmungswerten

aufweisen, wohingegen die EU-Altstaaten Großbritannien, Irland, Dänemark und Finnland sehr zurückhaltend votieren.¹²

Inzwischen gibt es immer mehr ernstzunehmende Stimmen, die dafür plädieren, den weiteren Ausbau und die Stärkung der internationalen Rolle der EU zur zentralen Zielsetzung des Integrationsprozesses zu machen. Das trifft nicht nur – wie zu erwarten ist – auf Javier Solana, den Hohen Vertreter für die GASP, sowie auf französische und deutsche Politiker zu; letztlich haben auch die Außenminister Spaniens und Luxemburgs vehement für ein Europa plädiert, das über die Möglichkeiten verfügen muss, weltweit für die Verteidigung und Verbreitung seiner Werte einzustehen.¹³ Liegt darin nicht die Finalität – oder zumindest ein wichtiger Teilbereich der Finalität Europas? Wie aber lässt sich das Spannungsverhältnis zwischen außenpolitischer Identität, Erweiterung und Finalitätsbestimmung auflösen?

Zur Vereinbarkeit von Erweiterung und Vertiefung

Die zum 1.5.2004 und 1.1.2007 vollzogene Osterweiterung der EU hat die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Heterogenität der Union deutlich vergrößert; so wird sich die Union zunehmend der immensen Belastungen bewusst, die die Erweiterung um zwölf neue Mitglieder, darunter zehn ehemalige Ostblockstaaten, de facto bedeutet; allein schon ein Blick auf die großen Diskrepanzen bei den Lohnkosten und der Kaufkraft der EU-27 zeigen, wie weit der Weg zur wirtschaftlichen und letztlich auch zur politischen Konvergenz noch ist.

Da das Glas aber sowohl halb leer als auch halb voll ist, betont die Kommission in ihrer jüngsten Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat die positiven Effekte der fünften Erweiterung. Die zum 1.5.2004 beigetretenen zehn neuen Mitgliedstaaten „haben ihre reibungslose Integration in die Organisation und Politik der EU fortgesetzt“, schreibt sie. „Sie haben in Bezug auf die Einhaltung des EU-Rechts ein ausgezeichnetes Niveau erreicht und leisten einen erheblichen Beitrag zur Arbeit der EU-Organe [...] Die Erweiterung hat der EU auf der internationalen politischen und wirtschaftlichen Bühne zu mehr Gewicht verholfen und ihre Verhandlungsstärke in verschiedenen Foren verbessert“.¹⁴

Ungeachtet dieser überaus positiven Einschätzung der Osterweiterung seitens der Kommission ist es an-

⁹ Fischer zitiert nach Martin Kremer, Uwe Schmalz: Nach Nizza – Perspektiven der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: *Integration*, Heft 2/2001, S. 167.

¹⁰ Annegret Bendiek: Mehr Kohärenz und mehr Finanzklarheit für GASP und ESVP, in: Volker Perthes, Stefan Mair (Hrsg.): *Europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Aufgaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin August 2006, S. 18.

¹¹ *Süddeutsche Zeitung* vom 8.2.2007.

¹² Eurobarometer 64: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Juli 2006.

¹³ Miguel Angel Moratinos, Jean Asselborn: *L'Europe que nous voulons*, in: *Le Monde* vom 17.1.2007.

¹⁴ Mitteilung der Kommission vom 8.11.2006 KOM (2006) 649 endgültig, S. 4.

gesichts des Wohlstandsgefälles innerhalb der EU-25 bzw. jetzt der EU-27 derzeit und wohl noch auf lange Jahre hinaus eher schlecht um eine weitere Vertiefung der Integration bestellt. Dies trifft wohl auch auf den Bereich von GASP und ESVP zu. Zwar optieren – wie bereits erwähnt – die Bürger der Neumitglieder in besonders hohem Maße zugunsten der Intensivierung von GASP und ESVP; doch ihre Regierungen verfolgen in diesen Politikfeldern eigene nationale Prioritäten und agieren mit durchaus unterschiedlichem Engagement, wobei – zumal im Bereich der ESVP – teilweise deutlich divergierende transatlantische Positionen zum Tragen kommen. Hier stellt sich grundsätzlich die Frage, ob das von den neuen Mitgliedstaaten so geschätzte Konzept des „pro-europäischen Atlantizismus“ eine realitätstaugliche Handlungsmaxime ist und ob es der Zielsetzung der Stärkung der europäischen internationalen Rolle dienlich sein kann.¹⁵

Stellen somit schon die bereits vollzogenen Erweiterungen eine ernsthafte Belastung des neuen Zukunftsprojekts der Integration dar, so trifft dies in weitaus größerem Maße auf künftige Erweiterungen zu. Der Leser möge nur einmal die Kompatibilität der türkischen oder ukrainischen mit der EU-Außen- und Sicherheitspolitik oder gar dem Friedensmacht-Leitbild erwägen.

Doch an der „Erweiterungs-Front“ ist in den letzten Monaten unerwartet rasch und deutlich Entspannung eingetreten. Denn sowohl die EU-Organe als auch die Mitgliedstaaten haben auf die in jüngster Vergangenheit allenthalben spürbar gewordene – und nicht zuletzt in den negativen Referendumsvoten in Frankreich und den Niederlanden offenbarte – Erweiterungsmüdigkeit reagiert und einen klaren Kurswechsel vorgenommen. So hat der Europäische Rat im Juni 2006 den Druck künftiger Erweiterungen dadurch abzufedern versucht, indem er die Aufnahmefähigkeit der EU ins Zentrum der Debatte stellte und der Kommission den Auftrag erteilte, diese bis Ende 2006 zu präzisieren.¹⁶ Damit griff er eines der so genannten Kopenhagener Kriterien auf, die 1993 mit Blick auf die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten formuliert worden waren. In der Tat war bereits damals neben den an die Beitrittskandidaten gerichteten Anforderungen (politische und wirtschaftliche Kriterien sowie Acquis-Kriterium) auch die Aufnahme- oder Absorptionsfähigkeit der EU selbst als Vorbedingung der Osterweiterung definiert worden. Doch im Verlauf der Jahre trat dieses

EU-seitige Kriterium sukzessive in den Hintergrund bzw. man gab vor, dass die institutionellen Reformen von Amsterdam und Nizza die EU ausreichend fit für die Osterweiterung gemacht hätten – was durchaus in Frage gestellt werden kann.

Aufrechterhaltung der Integrationsdynamik

Dem Auftrag des Europäischen Rats ist die Kommission mit ihrem „Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder“ vom 8.11.2006 nachgekommen, der der jüngsten Erweiterungsstrategie angehängt wurde.¹⁷ Unter Rückgriff auf die Kopenhagener Formulierung aus dem Jahr 1993 plädiert die Kommission für einen Ansatz, der gewährleistet, „dass die EU die Dynamik der europäischen Integration erhalten kann, dass die Kandidatenländer die strengen Bedingungen erfüllen können und dass eine bessere Kommunikation erfolgt“.¹⁸ Zentral hierbei ist selbstredend die Forderung nach Aufrechterhaltung der Integrationsdynamik. Denn das Problem fortgesetzter Erweiterungen besteht ja vor allem darin, dass durch wachsende Heterogenität und latente Überdehnung der innere Zusammenhalt der EU verloren zu gehen droht, was nicht nur künftige dynamische Weiterentwicklungen der Integrationsgemeinschaft gefährden, sondern auch eine Desintegration der Union, d.h. ein Rückfall hinter den Status quo bedeuten könnte.

Die konkreten Ausführungen der Kommission zur längerfristigen Gewährleistung der Integrationsdynamik enttäuschen jedoch. Zwar ist ihr noch zu folgen, wenn sie das Problem auf drei Faktorenkomplexe herunterbricht, nämlich Institutionen, gemeinsame Politiken und Haushalt. Doch wenn sie sich bei der Behandlung der institutionellen Fragen gänzlich auf den primärrechtlichen Rahmen des Nizzaer Vertrages zurückzieht, der „für eine Union mit bis zu 27 Mitgliedstaaten – d.h. einschließlich Bulgariens und Rumäniens – konzipiert“¹⁹ wurde, so fragt man sich, warum mit keinem Wort die wesentlich ehrgeizigeren und wirksameren Vorschläge des Verfassungsvertrags erwähnt werden. Die Aussagen zum EU-Haushalt sind nahezu nichtssagend und lediglich die Ankündigung, bei jeder künftigen Erweiterung eine gründliche Bewertung der Auswirkungen auf die Integrationsfähigkeit der Union vorzulegen, stellt ein Novum da. Mit diesem Sonderbericht – so die Einschätzung der Verfasserin – hat die Barroso-Kommission eine gute Gelegenheit verpasst, massiv für den Verfassungsvertrag zu werben und ihrerseits neue und anspruchsvolle Kriterien für den Erhalt der Integrationsdynamik zu setzen. Löblicher-

¹⁵ Vgl. dazu die Beiträge zu Polen, der Tschechischen Republik, Ungarn und Litauen in Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): *The future of the European Foreign, Security and Defence Policy after Enlargement*, a.a.O., S. 55-131.

¹⁶ Schlussfolgerungen des Vorsitzes – 15./16. Juni 2006 (10633/06 REV1).

¹⁷ Mitteilung der Kommission vom 8.11.2006 KOM (2006) 649 endgültig, S. 18-27

¹⁸ Ebenda, S. 19.

¹⁹ Ebenda, S. 22.

weise hat das Europäische Parlament scharfe Kritik an der Lauheit der Kommission geübt und bedauert, dass diese „keine ausreichend tief greifende Analyse der Fragen vorlegt, die geklärt werden müssen, bevor die Union mit künftigen Erweiterungen fortfahren kann“. In zwei Entschlüssen vom Dezember 2006 formulierte das Europäische Parlament weitreichende einschlägige Vorschläge und erinnert daran, dass die notwendigen „Reformvorhaben bereits im Verfassungsvertrag enthalten sind“.²⁰

Wenn oben von Entspannung an der „Erweiterungs-Front“ die Rede ist, so ist dies weniger den Kommissionsausführungen zur Integrationsfähigkeit der EU geschuldet als vielmehr dem Bremskurs im Erweiterungsprozess selbst. Denn obgleich die Kommission die Aufnahme der Verhandlungen mit Kroatien und der Türkei im Oktober 2005 sowie die Anerkennung Mazedoniens als Beitrittskandidaten begrüßt und den Heranführungsprozess – ungeachtet der teilweisen Aussetzung der Gespräche mit der Türkei am 11.12.2006 – weiter intensivieren will, tritt sie bei allen anderen EU-Aspiranten deutlich auf die Bremse. Zwar werden die Staaten des westlichen Balkans allesamt als „potenzielle Kandidatenländer“ bezeichnet, d.h. Albanien, Bosnien/Herzegowina, Montenegro, Serbien und Kosovo; doch betont die Kommission, dass die EU „zurückhaltend mit der Übernahme jeglicher neuer Verpflichtungen“ ist. In diesem Zusammenhang erfolgt nun auch – deutlicher und fordernder als im Sonderbericht selbst – eine Verknüpfung von künftigen Erweiterungen und institutionellen Reformen zum Zwecke der Aufrechterhaltung der Integrationsfähigkeit der Union. So schreibt die Kommission: „Die EU muss dafür sorgen, dass sie ihre eigene Entwicklung fortsetzen und vertiefen kann, während sie ihre Erweiterungsagenda umsetzt. Institutionelle Reformen sind notwendig, um die Wirksamkeit der Entscheidungsfindung in einer erweiterten EU zu verbessern. Eine neue institutionelle Regelung sollte bis zu dem Zeitpunkt gefunden werden, an dem das nächste Mitglied voraussichtlich in der Lage sein wird, der EU beizutreten.“²¹

Beim Gipfeltreffen vom 14./15.12.2006 schloss der Europäische Rat sich dieser Linie an: „Der Europäische Rat weist darauf hin, dass es wichtig ist, dafür zu sorgen, dass die EU die eigene Entwicklung fortsetzen kann. Das Tempo der Erweiterung muss der Fähigkeit der Union zur Aufnahme neuer Mitglieder Rechnung tragen“, heißt es in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Damit haben Kommission und Europäischer

²⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments „Erweiterungsstrategie“ und „Institutionelle Aspekte der Fähigkeit der EU zur Aufnahme neuer Mitglieder“, beide vom 13.12.2006.

²¹ Mitteilung der Kommission vom 8.11.2006 KOM (2006) 649 endgültig, S. 15.

Rat jenes Junktim vorformuliert, das Bundeskanzlerin und Ratspräsidentin Angela Merkel dann – etwas drastischer – in ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament am 17.1.2007 wiederholte: Keine zusätzliche Erweiterung ohne Verfassungsvertrag bzw. ohne neue, effizientere institutionelle Regelungen.²²

Eine wichtige und konsistente Konsequenz dieses zumindest temporären Abbremsens des Erweiterungsprozesses ist, dass sowohl der Europäische Rat als auch besonders deutlich Angela Merkel der 2002 initiierten „Europäischen Nachbarschaftspolitik“ einen großen und wichtiger werdenden Stellenwert beimessen. In der Tat: Wenn der Beitrittswunsch vieler Staaten – gemeint sind vor allem die Ukraine und die Schwarzmeerregion – „nicht immer erfüllt werden kann“, muss die EU umso dringlicher den Nachbarstaaten, die über keine Beitrittsperspektive verfügen, eine „attraktive und dauerhafte Nachbarschaftspolitik anbieten“²³. Damit steht die EU vor der gewaltigen, für sie im Wesentlichen neuen Herausforderung, in großem Maße Stabilisierungs- und Demokratisierungspolitik betreiben zu müssen, ohne auf das im Kontext der Beitrittspolitik bisher äußerst erfolgreich eingesetzte Instrument der Konditionalität zurückgreifen zu können. Dies erfordert nicht weniger als das definitive „Erwachsenwerden“ der EU-Außen- und Sicherheitspolitik, wobei derzeit offen bleiben muss, ob die EU dafür gerüstet ist – zumal ohne die einschlägigen Innovationen des Verfassungsvertrags, wie insbesondere das Amt eines EU-Außenministers, eines Gemeinsamen Auswärtigen Dienstes und der Möglichkeiten zu strukturierter Zusammenarbeit bzw. Gruppenbildung.²⁴

Die Finalität EU-Europas – eine neue Debatte ist fällig

Derzeit steckt die Europäische Union in einer tiefen Krise, die unter anderem dem ungewissen Ziel der Abenteuerreise geschuldet ist, die das Integrationsunterfangen darstellt. Weder die europäischen Eliten noch die EU-Bürger wissen, wohin die Reise geht bzw. gehen kann und soll. Darum bedarf die EU gerade in den heutigen Zeiten dringend einer Blaupause für ih-

²² <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2007/01/2007-01-17>.

²³ So Angela Merkel sowohl in ihrer Regierungserklärung zur Doppelpräsidentschaft vom 14.12.2006 als auch in ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament am 17.1.2007. Zur ENP vgl. Christoph Heugens: Die Nachbarschaftspolitik der EU, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2004, S. 694-703. Zum besonders aktuellen Aspekt einer EU-Partnerschaft mit Afrika vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Siegmund Schmidt, Corina Schukraft, Ulrike Keßler, Philipp Gieg: Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Neue Ansätze und Perspektiven, Opladen 2007.

²⁴ Carolin Rieger: Bye bye Foreign Minister? – What progress for the CFSP/ESDP with/without the Constitutional Treaty?, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): The future of the European Foreign, Security and Defence Policy after enlargement, a.a.O., S. 153-172.

ren künftigen Weg, einer zukunftsgerichteten Vision ihrer – und sei es auch nur mittelfristig definierten – Finalität.

Nachdem zuletzt im Jahr 2000 sehr breit und lebhaft über die mögliche und wünschenswerte Zukunft EU-Europas debattiert wurde,²⁵ herrschen inzwischen Kleinmut, Ideen- und Visionslosigkeit sowie Kurzatmigkeit vor. Derzeit vermittelt die EU den Eindruck, als ob ihr Schicksal, ihre Zukunft und damit eben auch ihre Finalität allein vom Ausgang der aktuell virulenten Verfassungskrise abhängig sei. Selbstredend ist dieses Problem von herausragender Bedeutung und so erklärt sich auch die Leidenschaftlichkeit, mit der zur Zeit die möglichen Lösungen dieser (Verfassungs-) Blockade debattiert werden: Muss und soll man den Verfassungsvertrag neu verhandeln, so wie Polen, Tschechien und Großbritannien dies nun fordern? Oder soll man nur die wichtigsten, effizienzsteigernden Innovationen in einen so genannten Verfassungsvertragslight einbinden, wie der konservative französische Präsidentschaftskandidat Nicolas Sarkozy es fordert, der darauf setzt, in diesem Fall ein erneutes Referendum (in Frankreich) vermeiden zu können? Dem steht das Anliegen der so genannten „Freunde der Verfassung“ gegenüber, also jener inzwischen 18 EU-Mitgliedstaaten, die den Verfassungsvertrag ratifiziert haben und die sich Ende Januar 2006 in Madrid versammelten, um nach Wegen zu suchen, wie die Substanz dieses Dokuments zu retten sei und wie den Verfassungsvertrags-Skeptikern auf die Sprünge geholfen werden könnte.²⁶

Doch über dieser hektischen Suche nach Auswegen aus der aktuellen Krise wird versäumt, tiefer gehend und langatmiger über Richtung, Zielsetzung, Sinn und Zweck, kurz: über die Finalität EU-Europas nachzudenken. Nun muss man einräumen, dass manche der Debatten der letzten Jahre durchaus – wenn auch meist unausgesprochen – von der Finalität Europas handelten, so z.B. die Reflektionen über die geographischen Grenzen Europas; auch die im Zusammenhang mit der Formulierung der Präambel des Verfassungsvertrags und den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufgeworfenen Fragen um den Stellenwert des christlichen Erbes für Europas Identität sowie die all-

gemeine Wertediskussion können als Teilaspekt einer Finalitätsdebatte gesehen werden. Schließlich kann man sogar die Bemühungen um die Stärkung europäischer Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit, wie im Rahmen der Lissabon-Strategie erörtert, hinzuzählen. Doch scheint ein Ansatz, der die Finalität Europas aus seinem heutigen Sein, aus der identitären Vielfalt seiner Völker und deren Befindlichkeiten herausdestillieren will, nicht weit zu tragen. In diesem Sinne hatten auch Angela Merkels als „philosophisch“ gelobten Ausführungen anlässlich ihrer programmatischen Rede vor dem Europäischen Parlament vom 17.1.2007 nichts zur Finalitätsbestimmung Europas beizutragen. So hat die Bundeskanzlerin und EU-Ratspräsidentin es für angemessen erachtet, in einem Moment, wo Europa an seinen Disparitäten und Heterogenitäten schier zu scheitern droht, aus dem Gedanken der Vielfalt und – daraus abgeleitet – der Toleranz den Grundtenor ihrer Ansprache herzuleiten.

Wozu und warum Europa?

In der heutigen Situation scheint aber der entgegengesetzter Ansatz zur Konturierung der Finalität EU-Europas erfolgsversprechender, nämlich die Frage: Wozu und warum Europa?

Wenn diese Frage – endlich einmal – ins Zentrum der Finalitätsüberlegungen gerät, dann wird sich wohl erweisen, dass das neue integrative Zukunftsprojekt des Auf- und Ausbaus einer „Friedensmacht Europa“ einen ganz wichtigen, einen wesentlichen Teil der Antwort ausmacht. Dennoch: Die Finalität Europas ist weitreichender und komplexer. Ungeachtet all der Umwege und Seitenstraßen, die Europa mit der jahrzehntelangen Fixierung auf Marktintegration und Währungsunion eingeschlagen hat, war und ist das Ziel des Zusammenwachsens des alten Kontinents ein politisches. Die Integration soll Europa zur dauerhaften Selbstbehauptung befähigen. In der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts bedeutet dies, dass europäische Werte und Kultur, europäische Lebensart sowie Gesellschafts- und Sozialmodelle, europäische Sprachen, Vielfalt und Identität nur dann eine Überlebenschance haben, wenn Europas Völker sich verbinden und vereinigen. Denn nur mit vereinigten Kräften kann der vergleichsweise kleine Kontinent mit seinen rund 500 Millionen Einwohnern die Geschicke der Welt, den Lauf der internationalen Politik und – immer dringlicher – die großen Themen der Weltinnenpolitik wie z.B. globale Friedens- und Umweltpolitik maßgeblich mitbestimmen. Das ist die wahre Finalität Europas. Die von der deutschen Ratspräsidentschaft geplante feierliche Berliner Erklärung zum 50. Geburtstag EU-Europas bietet eine hervorragende Gelegenheit, dies eindringlich und weithin hörbar dar- und klarzustellen.

²⁵ Die Finalitätsdebatte erlebte im Jahr 2000 eine bislang noch nie dagewesene Hochkonjunktur; ausgelöst wurde sie durch die inzwischen berühmte so genannte Finalitätsrede des damaligen deutschen Außenministers, Joschka Fischer, vom 12.5.2000 in der Humboldt-Universität zu Berlin. Auf Fischers Rede „Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“ formulierten zahlreiche europäische Staats- und Regierungschefs eine Replik; vgl. dazu Gisela Müller-Brandeck-Bocquet et al: Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Opladen 2002, S. 206 ff.

²⁶ Süddeutsche Zeitung vom 26.1.2007; Le Monde vom 27., 28./29.1.2007.