Die „normative Macht" der EU nach innen: Identität und Legitimität durch europäische Außenpolitik

Vera van Hüllen*

Inhalt

I. Einleitung 565
II. Die Legitimitätskrise europäischer Integration 567
III. Europäische Identität als Ausweg 570
IV. Europäische Außenpolitik und Identitätsbildung 572
V. Zur Zukunft europäischer Identität und Legitimität 576

I. Einleitung

„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet".[1]

Die Europäische Union ist derzeit mit 11 zivilen, polizeilichen und militärischen Missionen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in aller Welt aktiv. Die Einsätze reichen von der Friedenssicherung über Grenzkontrollen bis hin zur Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen. Die Einsatzgebiete erstrecken sich vom Westbalkan über den Nahen Osten bis nach Asien und

* Der Beitrag basiert auf einem Vortrag auf dem VIII. Interdisziplinären Kongress „Junge Wissenschaft und Europa" der Hanns Martin Schleyer-Stiftung: „Lissabon-Vertrag: Sind die Weichen richtig gestellt? Recht und Politik der Europäischen Union als Voraussetzung für wirtschaftliche Dynamik" vom 29./30. Mai in Berlin und wurde im Arbeitskreis 1 zur „Zukunft der EU nach dem Lissabon-Vertrag: Zwischen Fragmentierung und Politisierung" unter der Leitung von Prof. Dr. Christian Calliess LL.M. diskutiert. Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Arbeitsstelle Europäische Integration am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.

1 Art. 2 EUV gem. den Änderungen durch Art. 1 des Vertrags von Lissabon, unterzeichnet am 13.12.2007, ABl. Nr. C 306 v. 17.12.2007; konsolidierte Fassung, ABl. Nr. C 115 v. 9.5.2008.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-565 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Afrika. Im Juli dieses Jahres haben die Staats- und Regierungschefs der EU und weiterer 16 Staaten des Mittelmeerraums in Paris die „Union für das Mittelmeer" offiziell auf den Weg gebracht. Sie soll die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Beziehungen der EU zu ihren mediterranen Nachbarn auf eine neue Grundlage stellen. Seit nunmehr drei Jahren führt die EU Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Auf Grundlage der Kopenhagener Kriterien von 1993 spielen darin Demokratie und die Achtung der Menschenrechte eine große Rolle. Selbst in den Beziehungen zu China werden die traditionell guten Handelsbeziehungen inzwischen von einem Menschenrechtsdialog flankiert. Trotz aller Hindernisse findet er regelmäßig, zuletzt im Mai dieses Jahres, statt.

Dies sind nur einige Beispiele dafür, dass sich die EU in der internationalen Politik als Akteurin jenseits von Außenhandel und Welthandelsorganisation etabliert hat. Der politische Zwerg tritt langsam aus dem Schatten des wirtschaftlichen Riesen. In der politikwissenschaftlichen Integrationsforschung spiegelt sich diese Entwicklung in der Debatte um den Charakter der EU als internationale Akteurin wider: Während die Charakterisierung als Zivilmacht angesichts erster militärischer Kapazitäten heiß umstritten ist, herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass die EU eine gewisse „normative Macht" nach außen hat.[2] Sie kann ihr wirtschaftliches und politisches Gewicht dazu einsetzen, Einfluss auf die Politik einzelner Länder und die Gestaltung der internationalen Beziehungen auszuüben, um sie nach ihren Vorstellungen und Interessen zu prägen.

Gleichzeitig zeigt ein Blick nach innen, dass die EU intern vor großen Herausforderungen steht und die zukünftige Entwicklung europäischer Integration keineswegs klar vor uns liegt. Der erste Versuch, eine Antwort auf diese Herausforderungen zu finden, ist mit dem Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag) gescheitert. Der Vertrag von Lissabon ist das unmittelbare Produkt dieser Krise und soll gleichzeitig die (vorläufige) Antwort auf sie sein. Bisher wurde er in etwa der Hälfte der 27 Mitgliedstaaten ratifiziert – ob er Anfang 2009 tatsächlich in Kraft treten kann, ist vor allem angesichts der Ablehnung im irischen Referendum im Juli dieses Jahres noch ungewiss.

In Anbetracht dieser Situation scheint die EU-Außenpolitik im Moment von nachgeordneter Bedeutung zu sein. Wenn man jedoch genauer hinschaut, hat sie mehr mit diesen internen Herausforderungen zu tun, als es zunächst den Anschein hat: So beinhaltet eben jener Vertrag von Lissabon wesentliche Neuerungen im Bereich der EU-Außenbeziehungen. Und diese können einen wichtigen Beitrag

2 Zu der Debatte um die „Zivilmacht" Europa siehe *Smith*, Still civilian power EU?, 2005; *Maull*, Europe and the new balance of global order, International Affairs 81 (2005), S. 775. Daran anschließend hat *Manners* 2002 das Konzept der „normativen Macht" entwickelt, *Manners*, Normative Power Europe, A Contradiction in Terms?, Journal of Common Market Studies 40 (2005), S. 235. Außerdem hat sich 2006 ein Sonderheft des Journal of European Public Policy (Jg. 13, Nr. 2) dem Thema "What kind of power?" gewidmet.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-565 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zur Überwindung der momentanen Krise der europäischen Integration leisten, denn in den europäischen Medien und in der europäischen Öffentlichkeit werden zahlreiche Debatten über die EU als internationale Akteurin geführt. Die europäische Außenpolitik ist ein Bereich, in dem das Selbstverständnis der EU als Wertegemeinschaft tatsächlich gelebt und greifbar wird. Dank der größeren Sichtbarkeit der sonst oft nebulösen EU und der besonderen Politisierung außenpolitischer Fragen wird die gemeinsame Außenpolitik zum Kristallisationspunkt für die Herausbildung einer europäischen Identität. Die „normative Macht" der EU kann sich also auch nach innen richten.

Um diesen Gedankengang zu illustrieren, stelle ich zunächst den Kern der derzeitigen Krise europäischer Integration als Legitimitätskrise dar. Im nächsten Schritt beleuchte ich die Bedeutung einer europäischen Identität für die Überwindung der Krise. Dabei kann die EU-Außenpolitik eine besondere Rolle spielen, wie im dritten Abschnitt argumentiert wird. Abschließend diskutiere ich die Bedeutung des Vertrags von Lissabon im Spannungsfeld von Legitimität, Identität und Außenpolitik der EU.

II. Die Legitimitätskrise europäischer Integration

Auch wenn der Vertrag von Lissabon sicherlich einen wichtigen Schritt im europäischen Integrationsprozess markiert, lässt sich nicht verleugnen, dass er zunächst einmal Ausdruck einer tiefgreifenden Krise der EU ist. An den Verfassungsvertrag waren große Hoffnungen geknüpft, was die grundlegende Reform der EU, ihrer Institutionen, Verfahren und Politiken angeht. Aber das Scheitern des Ratifikationsprozesses im Sommer 2005 stellte nicht nur die langfristige Handlungsfähigkeit des Akteurs EU nach innen und außen in Frage, sondern offenbarte auch das fundamentale Problem fehlender Legitimität des Integrationsprojektes insgesamt. Die Ablehnung des Verfassungsvertrags in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden innerhalb weniger Tage zeigte deutlich, dass dem Elitenprojekt EU der Rückhalt in der Bevölkerung, unter den Völkern Europas, fehlt. Offensichtlich ist der „permissive Konsens" nicht mehr tragfähig, der seit den 1970ern als Grundlage europäischer Integration angenommen wurde: Wenn der Integrationsprozess auch selten euphorische Begeisterung unter den Bürgern Europas ausgelöst hat, konnten sich die Regierungen dennoch auf eine diffuse Zustimmung und wohlwollende Akzeptanz der europäischen Integration durch ihre Bürger verlassen.[3]

[3] Der Begriff „*permissive consensus*" wurde in den 1970er Jahren geprägt, Lindberg/Scheingold, Europe's Would-Be Policy, Patterns of Change in the European Community, 1970.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-565 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Dieses positive Grundgefühl ist offensichtlich im Laufe der Integrationsgeschichte verloren gegangen.[4] Diese Erkenntnis ist nicht einmal neu, denn schon in den 1990er Jahren hat es mehrere Gelegenheiten gegeben, bei denen sich die Bevölkerungen einzelner Mitgliedstaaten gegen bestimmte Integrationsschritte ausgesprochen haben und ein Ende des „permissiven Konsenses" ausgerufen wurde.[5] Ja, es scheint fast so, als habe die EU immer dann Probleme bekommen, wenn das europäische Integrationsprojekt den Forderungen nach mehr Bürgernähe und Mitbestimmung in Form von Referenden entgegen kommen wollte oder musste. Negative Referenden haben dazu geführt, dass der Vertrag von Maastricht gleich zweimal der dänischen Bevölkerung vorgelegt werden musste (1992/1993). In Irland wurde knapp zehn Jahre später der Vertrag von Nizza ebenfalls erst im zweiten Anlauf ratifiziert (2001/2002).[6] Großbritannien vermeidet seit Jahren ein Referendum über den Euro. Beim Verfassungsvertrag haben Dänemark und Großbritannien es lieber nicht riskiert, die Ergebnisse aus Frankreich und den Niederlanden durch ihre Bevölkerungen bestätigen zu lassen. Vor diesem Hintergrund kam auch ein zweiter Anlauf in Frankreich und den Niederlanden nicht in Frage. Der Vertrag von Lissabon musste sich diesmal nur in Irland einem Referendum stellen – mit negativem Ausgang. Jedoch gehen weder die Vermeidung noch die Wiederholung von Referenden die Ursachen der Legitimitätskrise an ihren Wurzeln an.

Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig: So unterscheidet sich die EU seit den 1990ern grundlegend von dem ursprünglichen Projekt wirtschaftlicher Integration. Ausgehend von einer Zusammenarbeit im Bereich der Kohle- und Stahlproduktion umfasst die europäische Regulierung rund um den Binnenmarkt heute Bereiche wie Umweltpolitik und Verbraucherschutz. Die Zahl der beteiligten Staaten ist von sechs auf 27 angewachsen, was die Homogenität innerhalb der EU nicht erhöht hat. Hinzu kommen Ansätze redistributiver Politik und Einschränkungen nationalstaatlicher Gesetzgebung durch die Wirtschafts- und Währungsunion. Seit Maastricht definiert sich die EU (auch) als politische Union, in der sensible Fragen innerer und äußerer Sicherheit und globale Herausforderungen wie die Wettbewerbsfähigkeit einschließlich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik behandelt werden. Dem Versuch, die Bedeutung der EU im Bewusstsein ihrer Bürger durch den Hinweis auf ihre allumfassende Durchdringung nationaler Politik – 80% aller Gesetze seien von Brüsseler Regelungen betroffen – zu ver-

4 *Down/Wilson*, From 'Permissive Consensus' to 'Constraining Dissensus' – A Polarizing Union?, Acta Politica 43 (2008) S. 26; *Hurrelmann,* European democracy, the 'permissive consensus' and the collapse of the EU Constitution, ELJ 13 (2007), S. 343; *Schäfer*, Nach dem permissiven Konsens, Das Demokratiedefizit der Europäischen Union, Leviathan 34 (2006), S. 350.

5 *Reif*, Ein Ende des 'Permissive Consensus'?, Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung der EG-Mitgliedstaaten, in: Hrbek (Hrsg.), Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, 1993, S. 23.

6 Mehr Demokratie e.V., EU-Abstimmungen, 45 Volksentscheide zu EU-Fragen (1972-2005), http://www.mehr-demokratie.de/512.html (5.9.2008).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-565 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ankern, steht das dumpfe Gefühl eben jener Bürger gegenüber, zu wenig über die EU zu wissen, sie nicht zu verstehen und nicht in angemessener Weise beteiligt zu werden. Machen dann auch noch nationale Regierungen „Brüssel" zum Sündenbock für womöglich unpopuläre Entscheidungen, verwundert es kaum, dass europäische Integration nicht mehr mehrheitlich von dem Gefühl getragen wird, dass „das in Brüssel" schon irgendwie gut und richtig sei. Die EU wächst ihren Bürgern über den Kopf.

Jede politische Ordnung ist aber auf Dauer darauf angewiesen, dass die Bürger ihre Legitimität anerkennen. Das gilt auch für die EU.[7] Dieser Legitimitätsglaube bedeutet nach der klassischen Definition von *Weber* die „innere Anerkennung, das Einverständnis, das Gelten-Sollen einer Herrschaftsordnung, das die Beherrschten und insbesondere die politisch Handelnden dieser zuschreiben".[8] Er garantiert die Solidarität der Bürger untereinander und ihre Loyalität gegenüber der jeweiligen politischen Ordnung und damit ihre Bereitschaft, den Regeln des Gemeinwesens freiwillig zu folgen.[9] Das Legitimitätsdefizit wird umso deutlicher, je mehr sich die EU zu einer politischen Union entwickelt, in der Mehrheitsentscheidungen getroffen und Umverteilungspolitiken beschlossen werden.

Der Legitimitätsglaube kann auf unterschiedliche Weise erzeugt werden. Im Zusammenhang mit der EU wird häufig die demokratische Legitimität diskutiert. Dabei geht es um die Erfüllung bestimmter Kriterien, was die grundlegenden Prinzipien, Verfahren und Institutionen des Regierungssystems angeht. Nach dem Leitbild liberaler Demokratie auf nationalstaatlicher Ebene gehören dazu beispielsweise freie und allgemeine Wahlen als Ausdruck der Volkssouveränität sowie die Garantie von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung. Letztlich geht es um die Frage, wie allgemeinverbindliche Entscheidungen zustande kommen. Der Mangel so genannter „Input"-Legitimität[10] wird im Hinblick auf die EU seit Anbeginn der europäischen Integration unter dem Stichwort „Demokratiedefizit" kritisiert.[11] Die Legitimitätskrise der EU darauf zu reduzieren, wäre jedoch zu kurz gedacht.

---

7 *Scharpf,* Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaates, in: Schuppert/Pernice/Haltern (Hrsg.), Europawissenschaft, 2005, S. 705; *Follesdal*, Legitimacy Theories of the European Union, Arena Working Papers 15 (2004).

8 *Weber*, Die drei Typen der legitimen Herrschaft, in: ders., Soziologie, weltgeschichtliche Analysen, Politik, 6. Aufl. 1992, S. 151.

9 *Hurd*, Legitimacy and Authority in International Politics, International Organization 53 (1999), S. 379.

10 Die Unterscheidung von „Input"- und „Output"-Legitimität geht auf *Scharpf* zurück, *Scharpf*, Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?, 1999.

11 Einen guten Überblick über die aktuelle Debatte bieten *Follesdal/Hix*, Why There is a Democratic Deficit in the EU, A Response to Majone and Moravcsik, Journal of Common Market Studies 44 (2006), S. 533.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-565 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Eine andere Möglichkeit, Legitimität zu generieren, ist die Problemlösungsfähigkeit eines Gemeinwesens, das heißt seine Fähigkeit, bestimmte politische Ziele wie Sicherheit und Wohlstand zur Zufriedenheit aller zu erreichen („Output"-Legitimität). Aus dieser Perspektive stellt sich weniger die Frage nach dem „wie" als nach der Effektivität von Politik. Diese Idee steckt letztlich hinter dem Subsidiaritätsprinzip, demzufolge innerhalb des Mehrebenensystems EU immer die – lokale, regionale, nationale, europäische – Ebene zuständig sein soll, die ein gegebenes Problem am besten lösen kann.

Eine dritte Quelle für Legitimität ist eine gemeinsame, kollektive Identität.[12] Als Teil einer Gemeinschaft entwickelt der Einzelne ein Zugehörigkeitsgefühl zu bzw. eine Identifikation mit einer politischen Ordnung. Dies schließt Kritik im Detail nicht aus, solange sie auf einer grundsätzlichen Zustimmung und Unterstützung aufbaut. Dabei bleibt offen, ob der Legitimitätsglaube die Herausbildung einer kollektiven Identität ermöglicht oder ob erst eine kollektive Identität die Voraussetzung für den Legitimitätsglauben schafft. Auch wenn die genaue Wechselbeziehung von kollektiver Identität und Legitimität schwierig zu erfassen ist, wird doch allgemein angenommen, dass ein politisches Gemeinwesen auf Dauer nicht ohne eine kollektive Identität als Voraussetzung für oder Ausdruck von Legitimität auskommen kann: „*In general, political scientists and practitioners alike see a clear link between identity and a functioning political order. Accordingly, a democratic polity requires the diffuse support of the citizens in order to be legitimate. Identification with a political order is seen as a source of diffuse support and, thus, of legitimacy.*"[13]

III. Europäische Identität als Ausweg

Doch wie steht es um eine europäische Identität? Gibt es sie? Kann es sie geben? Die Orientierung an den Erfahrungen mit nationalen Identitäten führt, wie beim Demokratiedefizit, häufig zu einer skeptischen Einschätzung. Eine kollektive europäische Identität muss demnach am Fehlen eines einheitlichen europäischen Volks scheitern.[14] Identität wird hier oft an die kulturelle Verbundenheit durch eine gemeinsame Sprache, Kultur und Geschichte geknüpft. In einer EU mit inzwischen 27 Mitgliedstaaten und 23 offiziellen Amtssprachen sei alleine das Zustandekommen einer europäischen und europaweiten Öffentlichkeit kaum vorstellbar.

12 *Kantner*, Collective identity as shared ethical self-understanding, The case of the emerging European identity, European Journal of Social Theory 9 (2006), S. 501.

13 *Risse*, European institutions and identity change, What have we learned?, in: Hermann/Risse/Brewer (Hrsg.),Transnational Identities, Becoming European in the EU, 2006, S. 270.

14 *Eriksen*, An emerging European public sphere, European Journal of Social Theory 8 (2006), S. 341.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-565 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Und nicht erst seit der letzten großen Erweiterungsrunde sei die Heterogenität der Kulturen und historischen Erfahrungshorizonte so groß, dass ein Zusammenwachsen der Völker Europas zu einem Volk unmöglich erscheine.

Dem gegenüber gibt es durchaus Verfechter der Möglichkeit einer europäischen Identität. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass kollektive Identitäten nichts Unveränderliches, Naturgegebenes oder Schicksalhaftes sind.[15] Identitäten werden vielmehr im Laufe der Zeit in gesellschaftlichen Prozessen sowohl bewusst als auch unbewusst konstruiert. In jeder Form der öffentlichen und privaten Auseinandersetzung, in Medien und Politik, aber auch in Erziehung und Bildung findet demnach eine permanente Deutung kultureller, historischer und gesellschaftlicher Gegebenheiten statt. In diesen Identitätsdiskursen wird die gemeinsame Identität immer wieder neu verhandelt und definiert. Das bedeutet, dass sich kollektive Identitäten entwickeln und verändern können und auch die Herausbildung kollektiver Identitäten jenseits des modernen Nationalstaats nicht ausgeschlossen ist.

Und tatsächlich lassen sich Anzeichen dafür finden, dass sich unter den Bürgern Europas so etwas wie eine europäische Identität entwickelt. Zwar ist das Glas entweder halb voll oder halb leer, wenn sich in den einschlägigen Eurobarometer-Erhebungen gut die Hälfte der Befragten mit der EU verbunden fühlt. Die Ergebnisse machen jedoch den „post-nationalen" Charakter dieser Identität deutlich: Hier geht es nicht darum, dass eine europäische Identität die nationale ersetzt und sich die Unionsbürger auf Dauer nur noch der EU verbunden fühlen. Vielmehr tritt sie neben bestehende Identitäten und ergänzt sie um eine weitere Dimension. Generell besitzt der Einzelne eine vielschichtige, „multiple" individuelle Identität, in der verschiedene kollektive Identitäten zusammengeführt werden.[16] Als Gruppenzugehörigkeiten spielen neben der Nation beispielsweise auch Beruf, Geschlecht oder Hobbys eine Rolle, aber eben auch andere geographisch definierte Gemeinwesen auf der lokalen, regionalen oder eben europäischen Ebene. Für das Mit- und Nebeneinander unterschiedlicher kollektiver Identitäten gibt es verschiedene Modelle: Während sich bei der Matroschka die einzelnen Identitäten als Schichten übereinander legen, legt der Marmorkuchen eine stärkere Vermischung oder ein Ineinandergreifen verschiedener Identitäten nahe.

Wenn also auch eine europäische Identität auf absehbare Zeit nicht die primäre politische Identifikation europäischer Bürger darstellen wird, so lassen sich doch Prozesse der Identitätskonstruktion auf europäischer Ebene feststellen. Selbstverständlich ist die EU kein Staat und hat mit der oben genannten Herausforderung fertig zu werden, dass sie nicht auf eine historisch gewachsene kulturelle, sprachliche oder historische Identität aufbauen kann. Aber sowohl die Verträge der EU

---

15 Zum Identitätsbegriff siehe insb. *Kantner*, (Fn. 12), S. 501.

16 *Risse*, We the European Peoples?, European Democracy and the Europeanization of Identities and Public Spheres, Cornell University Press, in Vorbereitung.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-565 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

als auch politische Standortbestimmungen weisen wiederholt auf das Selbstverständnis als Wertegemeinschaft, die Überzeugungen, Werte und Ziele teilt, hin. Dabei finden immer wieder Auseinandersetzungen über die Inhalte einer europäischen Identität statt, beispielsweise, wenn um die Referenz zum Erbe des christlichen Abendlandes gestritten wird. Hierbei spielt die Abgrenzung vom „Anderen", vom „Fremden" traditionell eine große Rolle. Jenseits dieser Debatten stehen der EU verschiedene Mechanismen zur Verfügung, wie sie ihre eigene, näher zu bestimmende Identität konkretisieren und vor allem ihren Bürgern vermitteln kann. Dazu gehört eine gewisse Symbolik – das blau-goldene Sternenbanner, das die EU als Geldgeber, Mitorganisator etc. sichtbar macht, oder auch der letzte Satz von Beethovens 9. Sinfonie. Der Euro als gemeinsame europäische Währung in immerhin 15 EU-Mitgliedstaaten, der rote Reisepass als Ausdruck der Unionsbürgerschaft und die weitgehende Personenfreizügigkeit tragen die EU schließlich in den Alltag ihrer Bürger. Das Zusammenspiel nationaler und europäischer Identität wird auch in dieser Symbolik immer wieder deutlich: So ist der europäische Reisepass Ausdruck dafür, dass die Unionsbürgerschaft untrennbar mit der nationalen Staatsbürgerschaft verbunden ist. Aber auch die Ergänzung der deutschen Nationalhymne um die „Ode an die Freude" im Deutschlandradio zum Tagesausklang appelliert an dieses doppelte Selbstverständnis.

IV. Europäische Außenpolitik und Identitätsbildung

Ein weiterer Mechanismus, der auch auf nationaler Ebene häufig zur Identitätskonstruktion verwendet wird, ist die Außenpolitik. Europäische Außenpolitik als Quelle europäischer Identität und letztlich Legitimität ist besonders interessant, weil sich über die Profilbildung (EU als Akteurin) hinaus empirisch beobachten lässt, wie ein außenpolitisches Profil als Kristallisationspunkt für die Herausbildung einer kollektiven europäischen Identität dienen kann.

Die Außenbeziehungen der Europäischen Union waren ursprünglich flankierende Maßnahmen zur internen wirtschaftlichen Integration. Eine gemeinsame, europäische Außenhandels- und Wirtschaftspolitik war die logische Konsequenz wirtschaftlicher Integration, die über Freihandelszone und Zollunion schließlich den europäischen Binnenmarkt geschaffen hat. Aber längst spiegelt sich auch in den Außenbeziehungen der EU die Ausdehnung und Politisierung des Integrationsprojektes wider. So wurden die Außenbeziehungen schon im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sukzessive ausgedehnt. Aus den Handelswurden Kooperations- und Assoziationsabkommen, ergänzt um eine eigene Entwicklungspolitik. Noch prominenter ist die Entwicklung einer europäischen Außenpolitik, die nach ersten Anfängen informeller Europäischer Politischer Zusammenarbeit (EPZ) mit dem Vertrag von Maastricht eine Vertragsgrundlage und einen Namen bekam: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.[17]

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-565 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Dabei hat sich tatsächlich ein außenpolitisches Profil herausgebildet, das irgendwo zwischen Wunschdenken und Tatsachenbeschreibung anzusiedeln ist: Das der Zivilmacht Europa mit normativem Anspruch.[18] Kritiker haben lange eingewendet, dass dem ökonomischen Riesen und politischen Zwerg keine andere Wahl als eine zivile Außenpolitik bleibe.[19] Doch auch seit der (späten, langsamen) Herausbildung (erster, schwacher) militärischer Kapazitäten in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bleibt der Schwerpunkt europäischen außenpolitischen Handelns auf zivilen Missionen. Zudem werden zunehmend politische Ziele wie die Förderung von Demokratie und Menschenrechten verfolgt.

Dies entspricht dem inneren Anspruch, sich als Wertegemeinschaft zu definieren, der sich nicht zuletzt in den Verträgen wiederfindet. Interessant ist jedoch, dass schon in den 1970er Jahren die Idee einer europäischen Identität klar mit der Rolle der EU als außenpolitischer Akteurin verknüpft wurde.[20] Neben handfeste außenpolitische Interessen tritt der Anspruch, die Werte und Normen, die die EU nach innen kennzeichnen, auch nach außen in den internationalen Beziehungen zu vertreten. Damit profiliert sich die EU sowohl als eigenständige Akteurin nach außen als auch nach innen gegenüber ihren Bürgern, indem sie das Selbstverständnis der Wertegemeinschaft durch konkretes Handeln mit Leben füllt und den Bürgern vermittelt.[21] Dabei spielt sicherlich die Abgrenzung nach außen, von anderen Akteuren, eine große Rolle.[22] So haben zum Beispiel die amerikanische Klimapolitik und der Kampf gegen den Terror mit den Interventionen in Afghanistan und Irak unter dem US-amerikanischen Präsidenten *George W. Bush* in den letzten Jahren oft als Negativfolie gedient, von der sich europäische Politik abgrenzen konnte. Auch als Wertegemeinschaft muss die EU natürlich betonen, was das spezifisch „Europäische" an ihr ist. Diese Abgrenzung ist aber nur graduell und keinesfalls auf ein „Feindbild" ausgerichtet. So ist die „westliche Welt" nach wie

---

17 Zur Politisierung der europäischen Außenbeziehungen siehe z.B. Regelsberger/de Schoutheete de Tervarent/Wessels (Hrsg.) Foreign Policy of the European Union, From EPC to CFSP and beyond, 1997.

18 Dazu v.a. *Manners*, (Fn. 2); *Smith*, (Fn. 2) und *Maull*, (Fn. 2).

19 *Kagan*, Power and Weakness, Why the United States and Europe see the world differently, Policy Review 113 (2002).

20 Declaration of the First Summit Conference of the Enlarged Community, Meeting of the Heads of State or Government, Paris 19.-21.10.1972, Bulletin of the European Communities, No. 10, 1972.

21 Zur Bedeutung des Selbstverständnisses als „Wertegemeinschaft" siehe z.B. *Calliess*, Europa als Wertegemeinschaft, Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?, JZ 2004, S. 1033; *Schneider*, Die Europäische Union als Wertegemeinschaft auf der Suche nach sich selbst, Die Union: Vierteljahreszeitschrift für Integrationsfragen 2000, S. 11.

22 *Risse/Grabowsky*, European Identity Formation in the Public Sphere and in Foreign Policy, RECON Online Working Paper 2008/04, http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_0804.pdf?fileitem=16662546 (5.9.2008), S. 9.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-565 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

vor durch große Gemeinsamkeiten in ihren Wertvorstellungen verbunden und ganz konkret sind die EU und die USA durch das transatlantische Bündnis der NATO eng verknüpft.[23]

Dieses Profil definiert die EU zunehmend als Akteurin nach außen und bestimmt, wie sie in der internationalen Politik agiert und wahrgenommen wird. Dieses Profil hat aber auch ein identitätsstiftendes Potential nach innen. Dies wird an dem großen öffentlichen Interesse deutlich, das der europäischen Außenpolitik entgegengebracht wird. Seit ihrer Verankerung im EUV ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ein „Dauerbrenner" in der europapolitischen Diskussion und Berichterstattung und hat damit auch andere Bereiche europäischer Außenbeziehungen von Entwicklung bis Verteidigung, von Nachbarschaft bis Lateinamerika, in den Blickpunkt gerückt. Zwar macht die GASP dabei häufig Negativschlagzeilen, wenn es um konkrete Handlungsfähigkeit und einheitliches Auftreten geht, so beispielsweise angesichts des Jugoslawien-Konflikts in den 1990ern oder der US-Intervention im Irak 2003, die die EU in ein „altes" und ein „neues" Europa spaltete. Dennoch wird bei all diesen Debatten die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik und ihrer Stärkung angesichts globaler Herausforderungen nicht in Frage gestellt. Bei aller Kritik ist das Thema permanent auf der Agenda und die Forderungen nach gestärkter Handlungsfähigkeit, Kohärenz im Auftreten und einem eigenen europäischen Profil in der internationalen Politik brechen nicht ab.

Ganz banal bedeutet diese starke mediale Präsenz der EU als außenpolitische Akteurin eine verbesserte Sichtbarkeit der EU für ihre Bürger. Sie schafft so eine Voraussetzung für die Identifikation mit dem sonst oft vagen Wesen EU und vermittelt eine Vorstellung davon, was EU bzw. europäisch konkret bedeuten kann. Dies gilt umso mehr, als die Diskussion der außenpolitischen Rolle der EU ganz klar im Kontext ihrer Fundierung in „inneren" Werten und Zielen geführt wird. Neben die konkreten – z.B. sicherheits-, umwelt-, energiepolitischen – Interessen als Motive für außenpolitisches Handeln treten moralische Pflichten, die aus historischer oder wertgebundener Verantwortung abgeleitet werden. In der Osterweiterung spiegelt sich beispielsweise die besondere Verantwortung der Europäer für Europäer, in der Entwicklungspolitik die historische Verantwortung ehemaliger Kolonialmächte und in der Menschenrechts- und Demokratieförderungspolitik die Verantwortung als demokratische Staatengemeinschaft wider. Die Debatte über die EU als internationale Akteurin wird so zu einem regelrechten Selbstverständigungsdiskurs, in dem letztlich eine kollektive europäische Identität konstruiert wird: Außenpolitik wird zur Projektionsfläche europäischer Identität.

Eine breit angelegte Medienanalyse stellt dabei ein zusätzliches Phänomen fest, das hinsichtlich eines positiven Einflusses außenpolitischer Profilierung auf kollekti-

[23] Anderson/Ikenberry/Risse (Hrsg.), The End of the West?, Crises and Change in the Atlantic Order, 2008.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-565 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ve Identitätsbildung optimistisch stimmt: Auch wenn es mangels einer gemeinsamen Sprache und gemeinsamer Medien nicht zur Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit kommt, lässt sich zumindest die Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten beobachten.[24] Zwar gibt es keine europaweite gemeinsame Debatte, aber auf nationaler Ebene werden zur gleichen Zeit die gleichen Themen diskutiert. Dabei wird zunehmend auf die gleichen Argumentationsmuster zurückgegriffen. Das bedeutet nicht, dass alle einer Meinung sind – weder auf europäischer, noch auf nationaler Ebene – wohl aber, dass die Debatten innerhalb des gleichen Bezugsrahmens geführt werden. Dadurch wird auch die länderübergreifende Wahrnehmung und Bezugnahme bzw. gegenseitige Kommentierung erleichtert, was immerhin eine Annährung an eine europaweite, gemeinsame öffentliche Auseinandersetzung bedeutet.

Vor diesem Hintergrund können selbst Ereignisse, die primär als Krise europäischer Außenpolitik im Sinne eines einheitlichen Akteurs mit einer einheitlichen Identität wahrgenommen werden, Teil eines Identitätsdiskurses werden. Die heftigen innereuropäischen Debatten anlässlich der US-Intervention im Irak 2003 wurden beispielsweise als Krise, ja als Spaltung, europäischer Außenpolitik empfunden.[25] Dabei bleibt jedoch festzuhalten, dass die Intervention in allen Mitgliedstaaten kontrovers diskutiert wurde, unabhängig von der nationalen Position. Bei allen Meinungsverschiedenheiten in und zwischen den Staaten existierte doch ein Grundgerüst gemeinsamer Normen und Werte, was eine Verständigung über Differenzen hinweg möglich macht. In diesem Falle war der gemeinsame Referenzrahmen die Geltung des Völkerrechts als Legitimationsgrundlage für militärische Interventionen. Und angesichts des zum Teil sehr harschen Tons der wechselseitigen Kritik darf nicht vergessen werden, dass die Konstruktion einer kollektiven Identität ein durchaus konfliktreicher Prozess sein kann. Auch auf nationaler Ebene sind die Auseinandersetzungen über die gemeinsame Identität gerade in Zeiten ihrer Herausbildung oder Veränderung oft spannungsreich und führen nur auf Dauer und für bestimmte Phasen zu einem Konsens, der nicht grundlegend in Frage gestellt wird.

---

24 Im Folgenden beziehe ich mich im Wesentlichen auf die theoretischen und empirischen Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt „Auf der Suche nach einer Rolle in der Weltpolitik, Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP/ESVP) im Lichte massenmedial ausgetragener kollektiver Selbstverständigungsdiskurse" unter der Leitung von *Prof. Dr. Thomas Risse* und *Dr. Cathleen Kantner* am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin. Einen Überblick über die ersten Ergebnisse bietet *van de Steeg/Risse*, The Emergence of a European Community of Com-munication: Insights from Empirical Research on the Europeanization of Public Spheres, unpublished manuscript, 14.5.2007, http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/atasp/publikationen/artikel_papiere/117/index.html (5.9.2008).

25 *Renfordt*, Auf dem Weg zu einer europäischen Öffentlichkeit?, Eine Medienanalyse europäischer und amerikanischer Debatten über den Irak-Krieg 2003, 2007.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-565 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

V. Zur Zukunft europäischer Identität und Legitimität

Der Vertrag von Lissabon enthält verschiedene Ansätze zur Überwindung der Legitimitätskrise der EU.[26] Artikel 10 des zukünftigen Vertrags über die EU verweist explizit auf die doppelte demokratische Legitimation der EU. Sie kommt zum einen über die Direktwahl des Europäischen Parlaments und zum anderen über die nationalstaatliche demokratische Legitimität der Regierungsvertreter zustande. Insgesamt zielen die diversen Reformen der Institutionen und Verfahren auf eine gesteigerte Handlungsfähigkeit. Zusammen mit einer klaren Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems soll so die Effektivität der EU als Problemlöserin gestärkt werden.

Aber auch in das Spannungsfeld von Identität und Legitimität vor dem Hintergrund europäischer Außenpolitik greift der Vertrag von Lissabon gleich in mehrerlei Hinsicht ein. So stärken die Präambel und Art. 2 EUV n.F. ganz klar das Selbstverständnis der EU als Wertegemeinschaft, die sogar im „Erbe Europas" eine kulturelle und historische Begründung erfährt. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wird wiederum in Art. 21 EUV n.F. ausdrücklich an dieses Selbstverständnis zurückgebunden und dient dazu, die „Identität und Unabhängigkeit Europas" in der Welt zu behaupten. Im Bereich der Außenbeziehungen kommt eine Reihe von institutionellen Neuerungen hinzu, die darauf ausgerichtet sind, die außenpolitische Handlungsfähigkeit und Kohärenz der EU als Akteurin in den internationalen Beziehungen zu stärken. Der neue Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wird zwar nun doch nicht als „europäischer Außenminister" bezeichnet, aber seine Funktion wurde im Vergleich zum bisherigen Hohen Vertreter der GASP erheblich aufgewertet. Statt Generalsekretär des Rates der EU wird er in Zukunft Vorsitzender des Rates für Auswärtige Angelegenheiten und Vizepräsident der Kommission und Kommissar für Außenbeziehungen (Art. 18, 27 EUV n.F.). Dieser neue Posten erlaubt es, die unterschiedlichen Bereiche europäischer Außenbeziehungen unter einen „Doppelhut" zu bekommen und sollte so zu einer besseren Abstimmung und Kohärenz zwischen Rat und Kommission führen. In der Vertretung der EU nach außen steht ihm zudem gemäß Art. 27 der Europäische Auswärtige Dienst zur Seite. Die Formulierung der erneuerten Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik macht darüber hinaus deutlich, dass sich die EU trotz des Aufbaus militärischer Kapazitäten weiterhin als Zivilmacht profilieren will.

Gleichzeitig verzichtet der Vertrag von Lissabon auf eine bestimmte Symbolik, die an nationalstaatlichen Traditionen erinnert hätte. Hierunter fällt die Abwendung von Begriffen wie „Verfassung" und „Außenminister", aber auch die Tatsache, dass die europäische Flagge und die Hymne nicht in den Vertrag aufgenommen wur-

26 *Hofmann/Wessels*, Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, integration 31 (2008), S. 3.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-565 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

den. Offensichtlich wurde es in einigen Hauptstädten, vielleicht mit Rücksicht auf die jeweilige Bevölkerung, als Anmaßung gewertet, dass sich die EU als nach wie vor unbestimmtes politisches Wesen mit diesen Attributen schmücken wollte. Dies wirft die Frage auf, wie viel Identität und Legitimität ein politisches Gemeinwesen mitbringen muss, um überhaupt eine eigene Identitätspolitik formulieren zu dürfen. Während Hymne und Flagge also weiterhin der EU im Alltag ein Gesicht geben, ist die EU noch nicht reif dafür, sich offen zu ihren Symbolen zu bekennen.

Das Ziel neuer Legitimität und gestärkter Identität wird aber auch durch die Rahmenbedingungen des Vertrags von Lissabon in Frage gestellt. Beim Zustandekommen des Verfassungsvertrags hatten die Konventsmethode und der neue, einheitliche Gründungsvertrag den allgemeinen Forderungen nach mehr Transparenz und Verständlichkeit Rechnung getragen.[27] Die Rückkehr zur Vertragsreform durch eine Regierungskonferenz, an deren Ende ein völlig unlesbarer Änderungsvertrag steht, kann geradezu als Schlag ins Gesicht aller Bürger verstanden werden, die sich tatsächlich für europäische Politik interessieren würden, wenn man ihnen die Chance dazu gäbe. Hinzu kommt das offene Bekenntnis mancher Politiker, man greife zu der altbewährten Methode, mit Hilfe kosmetischer Änderungen die inhaltlichen Errungenschaften des Verfassungsvertrags zu retten. Unabhängig davon, ob der Verfassungsvertrag wünschenswert erscheint, nimmt dieses Vorgehen die Sorgen und Bedenken der Bürger nicht ernst. Die Möglichkeit, dass tatsächlich inhaltliche Aspekte bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden eine Rolle gespielt haben, wird damit heruntergespielt. Dieser Eindruck der Reform „von oben" zum Wohle aller, aber gegen den Willen vieler wird auch durch das Ratifikationsverfahren verstärkt, in dem die Bevölkerung möglichst nicht befragt wird.

Die konkreten Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf europäische Außenpolitik, Identität und Legitimität bleiben abzuwarten. Zunächst einmal muss der Vertrag in Kraft treten, wobei die spannendste Hürde sicherlich die Zustimmung Irlands sein wird. Davon unabhängig müssen die Bestimmungen des Vertrags mit Leben gefüllt werden. Auch der Hohe Vertreter kann keine Einigkeit unter den Mitgliedstaaten herbeiführen, wo nationalstaatliche Interessen einander entgegenstehen.

Schließlich bleibt abzuwarten, ob die Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten hinsichtlich bestimmter Themen wie der europäischen Außenpolitik tatsächlich langfristig zur Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit und Identität führen wird. Dies wäre ein wichtiger Beitrag zur Überwindung der Legitimitätskrise der EU, die sich nicht alleine durch Vertragsreformen und pragmatische Politik überwinden lässt. Vielmehr braucht die EU eine breit angelegte, europaweite Verständigung auf die Ziele und Wege europäischer Integration. Der Verfassungs-

27 *Risse/Klein,* Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Methods, Journal of Common Market Studies 45 (2007), S. 69.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-565 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

vertrag war ein solcher Versuch, nach seinem Scheitern markiert der Vertrag von Lissabon eher die Rückkehr zum Elitenprojekt. Nachdem sich die Eliten auf den nächsten Schritt europäischer Integration geeinigt haben, müssen sie sich nun verstärkt darum bemühen, nicht nur die Iren, sondern auch die anderen Völker Europas ins Boot zu holen. Das erfordert eine offene und ehrliche Auseinandersetzung mit den verschiedenen Wahrnehmungen, Ängsten, Hoffnungen und Erwartungen, die sicher nicht frei von Konflikten sein wird. Aber das wesentliche Merkmal moderner Demokratien ist die friedliche Konfliktlösung – und die EU ist schließlich eine Gemeinschaft von Demokratien.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-565 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -