



Europas Alternativen

Aufgaben und Perspektiven der großen Europäischen Union

Vorlage zum
International Bertelsmann Forum
Welsaal des Auswärtigen Amtes
Berlin, 9. – 10. Januar 2004

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik
Centrum für angewandte Politikforschung
Universität München

Enttäuschung hat sich über Europa gelegt. Das Scheitern des Brüsseler Gipfels hat die hochfliegenden Hoffnungen auf eine Verfassung platzen lassen. Ein großer politischer Kraftaufwand ist ohne greifbares Ergebnis geblieben. Alle, die ohnehin schon an Europa zweifelten, fühlen sich bestätigt – so auch alle, die nur aus dem Augenblick und ohne historischen Zusammenhang urteilen.

In bedrängten Zeiten gilt es jedoch einen kühlen Kopf zu behalten. Denn historisch gesehen bietet die gegenwärtige Lage große Chancen. Die Geschichte der Europäischen Integration zeigt, dass Momente des verfassungspolitischen Scheiterns zugleich jeweils zu Stationen des Aufbruchs in eine neue Ära wurden:

- Aus dem Scheitern der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) und der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) im Jahre 1954 entstanden die Römischen Verträge von EWG und EURATOM.
- Nachdem 1962 die Fouchet-Pläne zur Gründung einer Politischen Union Europas scheiterten, wurden in der Folge der deutsch-französische Freundschaftsvertrag und die Fusion der Gemeinschaftsorgane beschlossen.
- Als sich mit der ersten Direktwahl 1979 das Europäische Parlament selbst als verfassungsgebende Versammlung definierte, erarbeitete es unter der Federführung des Italieners Altiero Spinelli über Jahre eine ausgefeilte europäische Verfassung. Der Text blieb zwar in den Debatten der nationalen Parlamente hängen, bildete aber den Auslöser für die Einheitliche Europäische Akte, mit der das große historische Werk des Gemeinsamen Binnenmarktes organisiert wurde.

Von ähnlich historischer Bedeutung kann der gescheiterte Brüsseler Gipfel werden. Europa muss immer in Alternativen denken. Heute stehen sich zwei strategische Optionen gegenüber, um die Zukunftsfähigkeit der großen Europäischen Union zu sichern:

- Die Europapolitik lotet die Möglichkeiten sensibel aus, die vom Konvent vorgelegte Verfassung doch noch zu verabschieden. Schließlich fehlten in Brüssel nur wenige Zentimeter zum Ziel. Wer hindert die Europäer in den nächsten Monaten daran, diese Schwelle zu nehmen? Vollziehen sie diesen Qualitätssprung, so ermöglicht die neue Grundordnung ein Mehr an Differenzierung und offener Koordinierung. Es ist viel zu früh, um den Abgesang auf das europäische Verfassungsprojekt anzustimmen.

- Bleibt der Weg zur gemeinsamen Verfassung hingegen verstellt, so muss der strategische Ansatz der Differenzierung entweder nach den Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit des Vertrags von Nizza oder außerhalb des geltenden Rechtsrahmens verwirklicht werden. In zentralen Aufgabenfeldern, in denen die EU staatsähnliche Leistungen zu erbringen hat, würden sich jene Mitgliedstaaten in Teilräumen zusammenschließen, die weiter voranschreiten können und wollen.

Nach dem Fehlschlag der Regierungskonferenz ist der richtige Zeitpunkt gekommen, um die Umgestaltung des Kontinents endlich in großer Perspektive anzugehen. Dazu sind drei Schlüsselfragen durch die Europapolitik zu beantworten:

1. Gelingt es der europäischen Politik, die aktuelle Verfassungskrise zu meistern? Welche flexiblen Optionen der Weiterentwicklung stehen ihr zur Verfügung, um die Konsolidierung der politischen Ordnung der großen EU voranzutreiben? Der Lackmустest für diese Aufgabe liegt im Ansatz der Differenzierung.
2. Wird eine schlüssige Strategie zur Gestaltung der nächsten Stufe der Erweiterung erreicht? Entscheidend für den Erfolg dieser Aufgabe wird die Verknüpfung von Beitrittsbefähigung einerseits und produktiver Nachbarschaftspolitik andererseits sein.
3. Kann die europäische Außen- und Sicherheitspolitik die Herausforderungen von Krisenbewältigung und Risikokontrolle mit denen der Weiterentwicklung von Marktöffnung und globaler Verflechtung balancieren? Wie kann Europa zugleich weltoffen und sicher sein?

I. Europa vor der Verfassungshürde

Mit dem Verfassungsprojekt wollte die europäische Politik mehr schaffen als nur die Korrektur zurückliegender Versäumnisse und Fehlentwicklungen. Die bisherigen Verträge bieten kein in sich geschlossenes und ausgewogenes Verfassungssystem. Nizza ist zum Symbol für in Kompromissformeln verhaftete Millimeterschritte der Integration geworden.

Im Verfassungskonvent wurde daher der Bestand der Integration grundlegend überprüft, mit dem Ziel, die Transparenz, Legitimation und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu

verbessern. Wichtige Prinzipien des gemeinsamen und arbeitsteiligen Handelns wurden im Konventsentwurf systematisch verankert. Das Mehrheitsprinzip sollte die Konzertierung europäischer Politik auf die Stufe des Regierens bringen. Das System der Mitentscheidung des Parlaments würde das Demokratieprinzip stärken. Durch die Systematisierung der Zuständigkeiten sollte das Subsidiaritätsprinzip der Arbeitsteilung zwischen europäischer und einzelstaatlicher Ebene unterfüttert werden. Folgende Kernelemente würden das Gesicht eines entlang des Konventsentwurfs verfassten Europa prägen:

- *Profilierung*: Der Verfassungsentwurf sieht eine einheitliche Rechtspersönlichkeit für die EU vor, schafft eine nachvollziehbare Kompetenzordnung und verankert die Grundrechtscharta als rechtsverbindlichen Wertekanon. Damit würden die Rechte und Pflichten der Unionsbürger wie die Schranken des Handelns der EU und der Mitgliedstaaten nachvollziehbar festgeschrieben.
- *Personalisierung*: Künftig sollte der Präsident des Europäischen Rates zusammen mit dem Kommissionspräsidenten und unterstützt durch den neuen EU-Außenminister für die Festlegung und die Umsetzung der Unionspolitiken verantwortlich sein. Diese neue Führungsstruktur würde die Kontinuität, Sichtbarkeit und Kohärenz europäischer Politik stärken.
- *Parlamentarisierung*: Durch die gestärkten Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments im regulären Gesetzgebungsverfahren und aufgrund seiner umfassenden Haushaltsbefugnisse würde die EU künftig über ein Zwei-Kammer-System verfügen, das dem Grundmuster vieler europäischer Verfassungsordnungen entspricht.
- *Politisierung*: Durch eine gestärkte Rolle der politischen Parteien im Europaparlament bei der Wahl des Kommissionspräsidenten könnte das Oppositionsprinzip als Lebensnerv politischer Debatten und als Garant einer breiten Medienresonanz ausgebaut werden. Darüber hinaus würde das Ringen um vernünftige und mehrheitsfähige Politik durch die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat an Bedeutung gewinnen.
- *Positionierung*: Das Mandat der EU für eine aktive internationale Gestaltungsrolle würde mit den Bestimmungen des Konventsentwurfs zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik unterstrichen. Strukturen tieferer Integration für eine Reihe von

Staaten würden innerhalb der Union den Raum für die Bündelung der Ressourcen und Ambitionen der Europäer öffnen und die außenpolitische Positionsbestimmung der Union vorantreiben.

Europa sollte daran festhalten, die Entwicklung von fünfzig Jahren Integration in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft in einem Grundlegendokument zusammen zu führen, das die Verfassungsordnungen der europäischen Staatenwelt nicht ersetzt, sondern an die Bedingungen der Gegenwart heranführt. Mit dieser Verfassung wären das innere Gleichgewicht der erweiterten Union im Lot und die Handlungsfähigkeit nach innen wie außen gestärkt. Über die zahlreichen Vorzüge dieser Verfassung gegenüber dem heutigen Wildwuchs der Verträge herrscht Einigkeit bei allen Mitgliedstaaten. Das Verfassungsprojekt darf nicht an dem Dissens in einem, wenn auch zentralen Punkt scheitern. Erste Priorität muss es daher bleiben, die Frage nach den künftigen Abstimmungsverfahren im Ministerrat zu klären, um eine rasche Annahme des neuen europäischen Grundlegendokuments doch noch zu ermöglichen.

Erst dann gewinnt die größte Idee Europas seit der Erfindung des Nationalstaats fassbare Gestalt. Erstmals wäre die politische Ordnung der Europäischen Union in Analogie zu den Ordnungen ihrer Mitglieder zu lesen. Wenn es gelingt, diesen Fortschritt für die große Europäische Union verbindlich zu machen und dynamisch weiter zu entwickeln, dann tritt Europa ein in eine neue Ära seines Selbstverständnisses und seiner Möglichkeiten.

II. Europas flexible Gestaltungskraft

Wie schon aus früheren Krisen im Einigungsprozess kann die EU auch aus dem Scheitern der Regierungskonferenz produktive Kraft für eine Neuorientierung schöpfen. Die Verzögerungen in der Verfassungsgebung beschleunigen eine Entwicklung, die das große Europa so oder so durchlaufen wird: die strategische Neuausrichtung des Einigungsprozesses durch den gezielten Einsatz der Instrumente differenzierter Integration.

Ohne einen höheren Grad der Differenzierung war die Parallelität von Erweiterung und Vertiefung unter den Bedingungen divergierender Interessen- und Anspruchslagen unter den EU-Mitglied-

staaten schon bisher nicht realisierbar. Der Einstieg in variable Formen tieferer Integration ist längst erfolgt. Schon in der Währungs-, Innen- und Sozialpolitik wurden damit Blockaden überwunden und der Integrationsprozess insgesamt vorangebracht. Gleichzeitig haben sich auch Formen eines variablen Ausstiegs aus Integrationsprojekten etabliert – dieses Europa à la carte schwächt im Ergebnis die Handlungsfähigkeit der EU nach außen, war jedoch nach innen erforderlich, um den Konsens der Mitgliedstaaten zu bewahren. Insgesamt betrachtet hat die Differenzierung nicht zu einer Spaltung Europas geführt, sondern zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit und konstruktiven Problembewältigung im Interesse aller Mitgliedstaaten beigetragen.

Im Lichte des Brüsseler Gipfels gewinnt die Option differenzierter Integration eine strategisch herausragende Bedeutung. Mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten werden sich einzelne Ländergruppen vorwärts bewegen. Ob in der Wirtschafts- und Währungspolitik, in der Außen- und Sicherheitspolitik oder der Innen- und Justizpolitik – auf all diesen Feldern wird von der Europäischen Union die Erbringung staatsähnlicher Leistungen erwartet, die 25 und mehr Mitgliedstaaten nicht alle zum gleichen Zeitpunkt und mit gleicher Intensität erbringen können.

Dafür werden die im Amsterdamer und Nizza-Vertrag verankerten Formen der Verstärkten Zusammenarbeit nicht immer ausreichen. Sie unterliegen nach wie vor starken rechtlichen Restriktionen. Der Konventsentwurf hätte viele dieser Handlungsbarrieren abgebaut. Ohne die neue Verfassung sind die Differenzierungsmöglichkeiten des geltenden Vertragsrechts aber allenfalls in der Lage, bereichsspezifische Blockaden punktuell zu überwinden. Als grundsätzliches Vertiefungsinstrument einer wachsenden Union bleibt die Verstärkte Zusammenarbeit nur sehr eingeschränkt anwendbar. Zu großen Sprüngen in bestehenden Bereichen oder gar zur Erschließung neuer Politikfelder taugt sie in der Nizza-Variante nicht.

Darüber hinaus werden grundsätzliche Dissonanzen zwischen den Mitgliedstaaten zu einer äußerst restriktiven Auslegung der geltenden Flexibilitätsbestimmungen beitragen. In einem Klima des Misstrauens wird die Bereitschaft gering sein, eine Gruppe von kooperationswilligen Mitgliedstaaten voranschreiten zu lassen. Im Ergebnis könnte eine vertiefte Kooperation lediglich außerhalb des Vertragsrahmens umgesetzt werden. Ein Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten ohne vertraglich festgesetzte Normen und ohne Anbindung an den institutionellen Rahmen der EU wäre die Folge.

Dies gilt insbesondere für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Gemäß den Vorgaben von Nizza ist eine engere Kooperation bestimmter Mitgliedstaaten in diesem Politikbereich auf der Basis der Verstärkten Zusammenarbeit explizit ausgeschlossen. Der Entwurf des Verfassungskonvents sah dagegen innovative und wegweisende Formen der differenzierten Integration im Bereich Sicherheit und Verteidigung vor. Erst kurz vor dem Brüsseler Gipfel hatten sich alle Mitgliedstaaten auf eine vertragliche Formel für eine strukturierte militärische Zusammenarbeit geeinigt. Solange die Verfassung nicht verabschiedet ist, wird diese Zusammenarbeit – wie schon an früheren Stationen der Integration – außervertraglich stattfinden.

Sicherlich bergen Einzelinitiativen außerhalb des EU-Rahmens – ohne vertragsrechtlich festgelegte Spielregeln und ohne Beteiligung der europäischen Institutionen – auch Risiken. Um ihnen entgegenzuwirken und doch das Potential der Differenzierung zur strategischen Fortentwicklung Europas voll nutzen zu können, muss von Anfang an klar sein, dass Differenzierung

- als Strategie verstanden wird, die es der EU insgesamt ermöglicht, den Erfordernissen der Zukunft möglichst zeitnah, aktiv und effektiv zu begegnen;
- nicht als Drohkulisse gegenüber unwilligen Mitgliedstaaten oder als Akt der Abkoppelung durch eine Avantgarde, sondern als Chance verstanden wird, die der Problemlösungskapazität und der Dynamik Gesamteuropas zugute kommt;
- nicht zur Bildung von konkurrierenden Kernen führt, die zwar die Reform materieller Politik voranbringen, im Ergebnis jedoch den Keim einer inneren Spaltung Europas in sich tragen;
- offen angelegt ist, so dass ein Aufschließen weiterer Staaten möglich ist. Das Anspruchsniveau tieferer Integration könnte allerdings für lange Zeit ein Europa verschiedener Geschwindigkeiten zur Folge haben, denn das Gebot der Offenheit darf den Leistungsgewinn der Differenzierung nicht aufheben.

Wird Differenzierung in dieser Form gedacht, bleibt Europa auch mit 30 und mehr Mitgliedern regierbar. Die kooperationswilligen und -fähigen Mitgliedstaaten können ihre Zusammenarbeit in Bereichen wie der Wirtschafts-, der Sozial-, der Innen- oder der Verteidigungspolitik vertiefen und damit den weiteren Integrationsweg ebnen. Das Ziel einer Politischen Union wird nicht aus den Augen verloren, sondern auf dem Weg der differenzierten Integration angesteuert.

Werden die Möglichkeiten der differenzierten Integration als Gestaltungsprinzip des großen Europa nicht genutzt, können die anstehenden Probleme nicht effizient gelöst werden. Diese Handlungsschwäche führt zu Stillstand und zu einer Erosion von innen. Die Idee der politischen Einheit Europas büßt ihre Bindekraft ein. Auf diesem Weg rutscht die Europäische Union zu einer Freihandelszone de luxe ab.

III. Jenseits 25 – Kandidaten, Partner und Nachbarn

Die erweiterte EU ist nicht auf 25 Mitgliedstaaten begrenzt, sondern bereits auf ein größeres Europa ausgerichtet, dessen Konturen immer deutlicher sichtbar werden. Wichtige Grundsatzentscheidungen wurden bereits getroffen:

- Mit Bulgarien und Rumänien werden die Verhandlungen voraussichtlich 2004 abgeschlossen, so dass ein Beitritt ab dem Jahr 2007 erfolgen kann, wenn es nicht zu einem Einbruch der Transformationspolitik kommt.
- Mit dem Beitrittskandidaten Türkei ist die EU seit Jahrzehnten vertraglich eng verbunden. In den letzten Jahren hat das Land erstaunliche Fortschritte auf dem Weg zur Beitrittsfähigkeit erzielt. Wird dieses Programm konsequent weitergeführt, so könnten auf der Grundlage eines Berichts der Europäischen Kommission nach 2004 die Verhandlungen über ein Beitrittsabkommen aufgenommen werden. Erhebliche innenpolitische Kontroversen zu diesem Thema sind in fast allen EU-Mitgliedstaaten vorgezeichnet.
- Mit den EFTA-Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz besteht eine äußerst enge Anbindung durch den Europäischen Wirtschaftsraum. Sollte sich die Stimmung in der Bevölkerung dieser Staaten zugunsten einer EU-Mitgliedschaft wenden, könnten zügig Beitrittsabkommen ausgehandelt werden.
- Für die Staaten des westlichen Balkans ist durch den Stabilitäts- und Assoziierungsprozess eine Integration in die EU bereits angelegt. Kroatien hat 2003 einen Beitrittsantrag gestellt und strebt einen Beitritt bis 2007 an. Die anderen Staaten – Albanien, Bosnien-Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien sowie Serbien-Montenegro – können je nach Stand ihrer eigenen Entwicklung aufschließen.

- Die Europäische Union beabsichtigt, die Staaten in ihrer direkten Nachbarschaft von Osteuropa bis Nordafrika enger anzubinden. Das „Wider-Europe-Konzept“ sieht dazu weitreichende Schritte im wirtschaftlichen Bereich bis hin zur Freizügigkeit von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen vor. Die Ukraine und die Republik Moldau haben ihre Außenpolitik bereits auf eine Assoziierung mit der EU ausgerichtet.

Eine Europäische Union der 30 und mehr Mitgliedstaaten ist also längst vorgezeichnet. Für die heutigen Beitrittskandidaten, die EFTA-Staaten sowie die Staaten des westlichen Balkans steht eine Mitgliedschaft außer Frage, wenn sie den politischen Willen zur Integration aufbringen und die rechtlichen sowie ökonomischen Anforderungen erfüllen. Das Raumbild des integrierten Europa wird auf lange Zeit nicht abschließend zu bestimmen sein, denn neben der Ukraine hegt auch die Republik Moldau starke Beitrittsambitionen, denen sich Weißrussland nach einem Systemwechsel anschließen könnte. Unter stark veränderten Rahmenbedingungen wäre auch ein Drängen Israels nach Europa nicht auszuschließen. Zu diesen und anderen künftigen Nachbarstaaten bestehen bereits partnerschaftliche und vertragliche Beziehungen.

In dieser gesamteuropäischen Architektur ist die Europäische Union zum zentralen Bezugspunkt geworden. Ihre Anziehungskraft kann jedoch sowohl die Europäische Union wie die potenziellen Beitrittskandidaten in ihrer Nachbarschaft überfordern. Einerseits droht der Europäischen Union bei einer ungesteuerten Erweiterungsdynamik die innere Überdehnung. Für die Länder der direkten Nachbarschaft, die bisher über keine Beitrittsperspektive verfügen, wäre andererseits das Ausbleiben der angestrebten raschen EU-Mitgliedschaft mit erheblicher außenpolitischer Frustration verbunden.

Im Interesse beider Seiten liegt daher eine für die EU realistische und für die Anrainerstaaten attraktive Nachbarschaftspolitik. Sie sollte sich an folgenden Prinzipien orientieren:

- Die Liste potenzieller Beitrittskandidaten sollte nicht definitiv festgelegt werden. Die Grenzen Europas liegen vielmehr dort, wo sich die Menschen eindeutig und ohne materiellen, kulturellen oder religiösen Vorbehalt für das integrierte Europa entscheiden. Die Bereitschaft zur konstruktiven Einordnung und die Fähigkeit zur Mitwirkung in der künftigen EU sind die entscheidenden Kriterien für die geographische Reichweite der Union.

- Ausgangspunkt einer Kooperation sollte sein, dass nicht für alle Nachbarstaaten zwingend ein Beitrittsantrag am Anfang und eine EU-Mitgliedschaft am Ende stehen. Die Nachbarstaaten sollten ihre Beziehungen zur Europäischen Union nicht ausschließlich im Lichte eines potenziellen Beitritts, sondern als wichtigen Impulsgeber der eigenen Transformation verstehen.
- Die Ausgestaltung der Kooperation im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik sollte auf die Besonderheiten der Region zugeschnitten sein, gemeinsam mit den Partnerstaaten gearbeitet und finanziell adäquat ausgestattet werden.

Auf der Grundlage dieser Prinzipien kann eine für beide Seiten vorteilhafte, intensive Zusammenarbeit realisiert werden. Die EU und die künftigen Nachbarstaaten sollten eine funktional definierte Kooperation zum zentralen Mechanismus der Nachbarschaftspolitik ausbauen. Dafür eignen sich insbesondere die Bereiche Wirtschaft, Energie, Transport, Infrastrukturentwicklung, Telekommunikation und Bildung. Auch ohne die Aussicht auf eine unmittelbare Mitgliedschaft kann auf diese Weise ein dichtes Kooperationsnetz geknüpft werden, das bis zu einer gesamteuropäischen Freihandelszone reicht.

Besonderes Augenmerk sollte auf die Vermeidung von Problemen gerichtet sein, die unmittelbar aus der Osterweiterung resultieren. So hat ein Teil der Beitrittsstaaten eine enge Partnerschaft zu ihren östlichen Nachbarn entwickelt. Beide Seiten empfinden die Einführung der Schengen-konformen Visa als neue Trennlinie. Deshalb gilt es, eine Visa-Politik zu konzipieren, die dazu beiträgt, Negativbilder wie die einer „Festung Europa“ oder eines „neuen Eisernen Vorhang“ abzubauen. Dies kann keine einseitige Forderung an die EU sein, sondern schließt auch bei den Nachbarn die Herstellung der dazu notwendigen Rahmenbedingungen ein.

Auf der Grundlage funktionaler Formen der Zusammenarbeit lässt sich die institutionelle Kooperation bis hin zu Optionen einer Teilmitgliedschaft in Einzelbereichen der europäischen Integration vertiefen. Auf diesem Weg der Differenzierung nach außen kann sich die Europäische Union zu einem Akteur mit gesamteuropäischer Perspektive entwickeln, ohne nach innen ihre Leistungsfähigkeit einzubüßen. Ohne Strategien der Differenzierung liefe die große Europäische Union Gefahr, das Schicksal klassischer Großstaatsbildungen zu wiederholen, die an der Gleichzeitigkeit von innerer Konsolidierung und äußerer Herausforderung gescheitert sind.

IV. Die neue globale Ordnung

Entgegen der Erwartung und gegen das Lebensgefühl vieler Europäer, die sich nach dem hochgerüsteten Patt der Blockkonfrontation von großer Unsicherheit befreit sahen, durchlebt die Weltpolitik eine Epoche der Unordnung, der Risiken, Krisen und der neuen Gefahren. Die Europäische Union wird mit zahlreichen Risiken für Sicherheit und Stabilität in ihrer näheren und weiteren Nachbarschaft konfrontiert, ob im Kaukasus, im Nahen und Mittleren Osten oder in Nordafrika. Auf globaler Ebene bestimmen Konfliktformationen die Lage, die von der Professionalisierung des internationalen Terrorismus und asymmetrischer Kriegsführung über die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen bis hin zu regionalen Krisen und den Konsequenzen von Staatsversagen reichen. Dieser Entwicklung müssen neue weltpolitische Ordnungsformen entgegengesetzt werden, die Orientierung und Erwartungssicherheit bieten. Europa kann dabei nicht abseits stehen, da die Europäer selbst elementar betroffen sind.

Die Entwicklung Europas über die Integration seines westlichen Teils vollzog sich Jahrzehnte lang unter dem strategischen Schuttschirm der Vereinigten Staaten. Europa war eine eingebettete Macht und sicherheitspolitisch allenfalls als regionaler Akteur relevant. Doch selbst in ihrem direkten Umfeld waren die Europäer lange auf die Unterstützung der USA angewiesen. Auch dieses Grundmuster ist neu zu definieren: Die Bedrohung von Freiheit und Integrität Europas ist nicht länger eines der größten Risiken für die Sicherheit der USA. Europa könnte die klassische Dimension seiner Sicherheit mit eigenen Möglichkeiten abdecken. Auch mit Blick auf die neuen Herausforderungen der Sicherheit verlieren die alten Strukturen der Abhängigkeit an Bedeutung: Auf der historisch einmaligen Höhe seiner Macht sieht sich Amerika selbst bedroht und benötigt Unterstützung wie strategische Partnerschaft – auch und gerade von Europa, das zu den wenigen Produzenten von Ordnung zählt.

Jeder Mitgliedstaat für sich alleine wird keinen angemessenen Beitrag leisten können. Daher müssen die Europäer gemeinsam eine tragfähige Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufbauen. Erste Weichenstellungen wurden bereits vorgenommen:

- Im Jahr 1999 beschlossen die Staats- und Regierungschefs den Aufbau einer Europäischen Eingreiftruppe. Die Möglichkeiten für militärisches und ziviles Krisenmanagement werden kontinuierlich ausgebaut.

- Im Dezember 2003 hat die EU eine gemeinsame Sicherheitsstrategie verabschiedet, die erstmals das Sicherheitsumfeld, die strategischen Ziele und die politischen Konsequenzen für Europa formuliert.
- Der Konventsentwurf würde flexible Kooperationsmöglichkeiten in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik eröffnen. Diese Instrumente sollten auch ohne Verfassungsgrundlage angewendet und verfeinert werden.

Damit stünde die Tür zur Schaffung einer Europäischen Verteidigungsunion offen. Angesichts des erheblichen Problemdrucks muss sich Europa stärker als bisher als globaler Akteur begreifen. Um die vorhandenen Synergieeffekte gemeinsamen Handelns ausschöpfen zu können, muss sich das große Europa als Strategiegemeinschaft verstehen, seine operativen militärischen Fähigkeiten ausbauen sowie seine Beziehungen zu den strategischen Akteuren der Weltpolitik neu bestimmen. Wollten die Europäer warten, bis alle EU-Staaten diese Lagebeurteilung und deren Folgerungen teilen, kostet dies zuviel Zeit – wichtige Fähigkeiten gehen verloren, nationale Entscheidungen greifen zu kurz und Partnerschaftsbeziehungen leiden.

Die Reichweite grundlegender sicherheits- und verteidigungspolitischer Entscheidungen bemisst sich nicht nach Jahren, sondern nach Jahrzehnten. Das entschlossene Voranschreiten der handlungsbereiten Europäer ist deshalb eine Idee, deren Zeit längst gekommen ist. Sie schwächt nicht den Prozess der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, sondern stärkt dessen Wirkung. Sie relativiert nicht die NATO als transatlantische Klammer, sondern effektiviert das Bündnis der Demokratien. Die strukturierte Zusammenarbeit einer Gruppe von Europäern benötigt den Gesamtrahmen der EU – nur sie kann das Mandat zum Handeln im Namen Europas erteilen. Sie benötigt ebenso den Gesamtrahmen der NATO – keine andere Institution erlaubt eine dichtere Abstimmung der Sicherheitspolitik des Westens. Daraus folgt auch, dass alle Teilnehmer einer Verteidigungsunion Vollmitglieder von EU und NATO sind. Es läge im wohlverstandenen Interesse von Europäern und Amerikanern, diese Entwicklung weder zu unterlaufen noch verhindern zu wollen.

Für ein effektives Handeln in weltpolitischen Kategorien müssten die handlungswilligen Europäer an erster Stelle ihr Defizit an strategischem Denken weiter abbauen. Erst wenn es gelingt, eine eigene Kultur des weltpolitischen Denkens zu entwickeln, wird

Europa eine markante gestalterische Relevanz erhalten. Die Sicherheitsstrategie spiegelt den Willen der Europäer wider, sich als glaubwürdige ordnungspolitische Gestaltungskraft zu etablieren. Sie bietet jedoch keine ausreichende Antwort, wie und vor allem mit welchen Mitteln Europa den gemeinsamen Herausforderungen in letzter Konsequenz begegnen will. Die Europäische Union wird erst dann ernst genommen, wenn sie über entsprechende zivile und militärische Fähigkeiten verfügt und bereit ist, über die Form und den Zeitpunkt ihres Einsatzes zu entscheiden. Europa hat wirksame Zivilmacht dann, wenn sich die Europäer nicht exklusiv als zivile Macht definieren. Den Rahmen für diese Entscheidung sollten die folgenden Zielvorgaben bilden:

- Die EU sollte ihre bereits vorhandenen Zivilmachtsressourcen für die Bewältigung regionaler und globaler Konflikte weiter ausbauen und konsequent nutzen. Sie leistet schon heute den größten Beitrag zur Entwicklungshilfe und zum zivilen Konfliktmanagement. Dieses Engagement sollte stärker an Konditionen geknüpft und mit den grundsätzlichen Zielen der Union abgeglichen werden.
- Die absehbaren sicherheitspolitischen Risiken fordern die EU zudem heraus, umgehend ihre Konfliktregelungskapazitäten im militärischen Bereich zu erweitern. Als Konsequenz aus der in der EU-Sicherheitsstrategie vorgenommenen Lageanalyse müssen die entsprechenden finanziellen und materiellen Ressourcen bereitgestellt werden. Um unnötige Duplizierungen zu vermeiden und die spezifischen Stärken einzelner Mitgliedstaaten zu nutzen, sollten die nationalen Rüstungsprojekte aufeinander abgestimmt und gezielt mit europäischen Rüstungsprogrammen verbunden werden.
- Europa ist zunehmend selbst verantwortlich für seine Territorialverteidigung und für das Krisenmanagement innerhalb Europas und in seiner direkten Nachbarschaft. Darüber hinaus wird die Verteidigung europäischer Interessen zunehmend auf globaler Ebene erfolgen müssen. Europa kann diesen Anforderungen nicht mit einer punktuellen Zusammenarbeit gerecht werden. In der Konsequenz einer erfolgreichen verteidigungspolitischen Zusammenarbeit stünde eine gemeinsame Europäische Armee.
- Ein Europa, das gemeinsame Verteidigungsstrukturen aufbaut, wird weit reichende Konsequenzen für die transatlantischen Sicherheitsstrukturen haben. Um auf der Basis gemeinsamer Werte gemeinsame Ziele verfolgen zu können, wird Europa im transatlantischen Verhältnis als gleichberechtigter Partner auf

gleicher Augenhöhe am wertvollsten sein. Die Staaten, die zum Aufbau einer gemeinsamen Europäischen Verteidigungsunion bereit sind, werden ihren Standpunkt innerhalb des transatlantischen Bündnisses mit einer Stimme vertreten müssen. Perspektivisch würden die Trägerstaaten der Verteidigungsunion ihre Mitgliedschaft in der NATO in einem Sitz zusammenfassen.

Für Europa bleibt die Verbindung zu Amerika der Kern einer neuen Weltordnung. Darüber hinaus muss das neue Europa aber in geostrategischer Perspektive seine Beziehungen zu anderen Partnern und Regionen neu ausrichten. Schon heute ist absehbar, dass eine internationale Ordnung entsteht, die sicherheitspolitisch und ökonomisch auch von Staaten wie China, Indien, Japan, Russland sowie von Wirtschaftsblöcken wie ASEAN und Mercosur geprägt sein wird. Eine globale Ordnungspolitik Europas erfordert Sensibilität für die künftigen Akteurskonstellationen und Problemlagen jenseits des europäischen Kontinents. Bei der Ausrichtung dieser Partnerschaften sind die verschiedenen Beziehungsfelder – Wirtschaft und Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit sowie Außenpolitik und Sicherheitsvorsorge – aufeinander abzustimmen.

Die Erfahrung der europäischen Geschichte lehrt die Europäer, dass Stärke dann mächtig wird, wenn sie nicht allein steht.