

Die europäische Integration voranbringen

FAZ 28.01.2005

Von Dr. Wolfgang Schäuble MdB

Europa befindet sich in einem entscheidenden Jahr: Es wird beweisen müssen, daß die Erweiterung der EU ein Erfolg ist, daß eine weitere Vertiefung der Integration möglich bleibt und daß die Union das Zeug hat, auch in schwierigen Zeiten wirtschaftliche Dynamik zurückzuerlangen. Vor allem aber muß Europa die Unterstützung durch die Bürger wiedergewinnen.

Zur deren Skepsis trägt so manches bei: die immer noch viel zu abgehoben wirkende Art, mit der europäische Politik gestaltet wird, wie auch der Hang einiger Regierungen, alles Übel kurzerhand auf Brüssel abzuwälzen. Für noch gravierender halte ich, daß der Rat der europäischen Staats- und Regierungschefs sich immer noch außerstande sieht, zu einer gemeinsamen, grundsätzlichen Vorstellung von Europa zu gelangen.

Folgenreiche Weichenstellung

Der Verfassungskonvent hat es versäumt, mit einem richtungweisenden Beitrag der Debatte über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei eine Orientierung zu geben. So ist die Türkei-Entscheidung vom Dezember eigentlich keine, denn erstmals wird der Ausgang von Beitrittsverhandlungen ausdrücklich als „offen“ bezeichnet und der Verhandlungsprozeß mit unzähligen Hürden versehen, auch weil die Befürworter eines Beitritts, allen voran Bundeskanzler Schröder, einsehen mußten, daß eine derart folgenreiche Weichenstellung nicht gegen den Willen und die Interessen der Europäer vorgenommen werden kann.

Im Ergebnis bleibt die ersehnte Klärung des Verhältnisses von Erweiterung und Vertiefung weiter aufgeschoben und die EU mit einem Mangel an Zielvorstellung belastet, einer Schwäche im Wesentlichen, die in eine gefährliche Erosion des Europäischen umschlagen kann. Denn nur wenn Ziel und Richtung stimmig und verständlich sind, wird die Union den Bürgern nicht dauerhaft fremd bleiben - die erschreckend niedrige Beteiligung an der jüngsten Wahl zum Europäischen Parlament sollte als Mahnung nicht vergessen werden.

Im Gegensatz zur Bundesregierung möchte ich an der Weiterentwicklung der EU zu einer starken Politischen Union auch unter den Bedingungen der Globalisierung festhalten. Dabei ist eine Politische Union nicht Selbstzweck oder Vision unverbesserlicher Euro-Phantasten, sondern sie allein steht für die Zukunftsfähigkeit und Relevanz europäischer Politik, die unsere Interessen langfristig verlässlich zu schützen vermag.

Europäischer Pfeiler der Atlantischen Allianz

Zum einen gilt es, Europa modern, produktiv und für die Zukunft unserer Kinder lebenswert zu gestalten. Der neue Ratspräsident und luxemburgische Regierungschef Juncker hat jüngst darauf hingewiesen, daß es vor allem Aufgabe der Regierungen ist, dem Wirtschaftsgefüge in ihren Ländern neue Dynamik zu geben, für Impulse für Wachstum und Beschäftigung zu sorgen, für weniger Bürokratie, eine zeitgemäße Struktur der sozialen Sicherung und ein niveauvolles Bildungswesen. Ein Abschieben der Verantwortlichkeiten auf Brüssel hilft

ebenso wenig wie Disziplinlosigkeit bei der Einhaltung der Stabilitätskriterien unserer Währung oder die Flucht in maßlose Schuldenpolitik.

Europaparlament in Straßburg

Zum anderen wissen wir alle, daß die wirklich existentiellen Fragen schon jetzt und viel mehr noch in Zukunft von außen auf Europa zukommen. Möchte die Union angesichts von Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, zerfallenden Staaten, Ressourcenknappheit, Seuchen, Umweltproblemen und den Folgen weltweiter demographischer Verschiebungen ihre Zukunft selbst gestalten, muß sie nach außen mit einer Stimme sprechen.

Die EU braucht eine gemeinsame Außenpolitik

Die EU braucht eine gemeinsame Außenpolitik und eine gemeinsame Sicherheitsstruktur als europäischen Pfeiler der Atlantischen Allianz. Beides hat zur Bedingung Klarheit über die Grenzen der Union, eine Verständigung auf eine wohldurchdachte Nachbarschaftspolitik und mehr Flexibilität in den gemeinsamen Institutionen. Nach der Vollendung des Binnenmarktes und der Einführung der gemeinsamen Währung beschreibt dies den noch fehlenden Pfeiler einer Politischen Union, mit der sich die Europäer identifizieren können. Denn nur wer sich der Union verbunden fühlt, wird auf Dauer die Mehrheitsentscheidungen akzeptieren, ohne die eine erweiterte EU nicht funktionieren kann.

Europäischer Außenpolitik mangelt es heute weniger an Instrumenten denn an der politischen Bereitschaft zum Gemeinsamen. Was bei weniger brisanten Themen täglich mühelos funktioniert, scheitert mit steigendem Nachrichtenwert an nationalen Egoismen und Eitelkeiten. Dabei geht es doch allen in erster Linie um Sicherheit und Stabilität, um die Abwehr von Gefahren, die uns heute auch aus größter Entfernung unmittelbar treffen können, und um die Erhaltung von freiheitlicher Lebensweise und Wohlstand.

Mutwillige Verkündung einseitiger Vorfestlegungen

Uneinigkeit wird immer dann zelebriert, wenn das eigene Wahlvolk mit der Illusion beeindruckt werden soll, man stünde tatsächlich am Steuer des Geschehens auf dem Planeten. So wird mutwillig das Postulat gemeinsamer europäischer Entscheidungsfindung verlassen, um lauthals einseitige Vorfestlegungen zu verkünden, die dann einen europäischen Konsens unmöglich machen - die britische und deutsche Politik am Beginn der Irak-Krise waren hierfür bedauerliche Beispiele, die im Endeffekt Europa gespalten und unseren gemeinsamen Einfluß auf die Entscheidungen Washingtons eher an den Rand gebracht haben.

Da wir Europäer weltpolitisch aber nur noch etwas zu bewegen vermögen, wenn wir geschlossen auftreten - die Vermittlungsbemühungen der EU im Streit über das iranische Atomprogramm belegen das -, ist es richtig, daß demnächst das Amt des europäischen Außenministers geschaffen wird. Und es ist falsch, wenn die Bundesregierung sich nahezu im selben Atemzug in einer Kampagne um einen veto-be-rechtigten nationalen Sitz im Weltsicherheitsrat gefällt, weil widersprüchlich, rückwärtsgewandt und in Wahrheit ausschließlich auf die Innenpolitik gemünzt. Der letzte EU-Gipfel hat dieses Ansinnen auch nicht unterstützt, sondern im Gegenteil ausdrücklich eine stärkere Rolle für die EU in den Vereinten Nationen verlangt.

Europäische Verteidigungsstrukturen

Auf militärischem Gebiet sollten wir Europäer uns den Luxus der vielfachen parallelen Unterhaltung gleichartiger Fähigkeiten schleunigst abgewöhnen. Und da es eine gefährliche Blendung ist, der Bevölkerung weiszumachen, wir könnten uns als Teil des Westens aus der gemeinsamen atlantischen Verantwortung für unsere Sicherheit fortstehlen, werden wir unsere Möglichkeiten nur ausschöpfen können, wenn wir europäische Verteidigungsstrukturen, ja eines Tages eine europäische Armee nicht als Balance oder gar als Gegengewicht zu den Vereinigten Staaten definieren, sondern einzig und allein als starken und handlungsfähigen europäischen Pfeiler atlantischer Sicherheitspartnerschaft.

Die von einigen Europäern ausgerufenen „Kampfgruppen“ weisen in die richtige Richtung, dürfen aber nicht Projekte bleiben. Sie sollten baldmöglichst zeigen, daß sie fähig sind, Konflikte einzudämmen und Krisenregionen zu stabilisieren. Mit diesen Instrumenten und mit einem verlässlichen Beitrag zu den integrierten Reaktionskräften der Nato können wir Europäer zeigen, daß auch wir die Zeichen der Zeit erkannt haben.

Regierung stärkt mutwillig Unilateralisten in Amerika

Wir dürfen uns nichts vormachen: Mit ihrer rein innenpolitisch motivierten, kategorischen Weigerung, deutsche Nato-Soldaten in den integrierten Kommandostäben der Allianz zu belassen, die in den Irak verlegt werden, riskiert die Bundesregierung bereits jetzt eine massive Beschädigung der partnerschaftlichen Sicherheit im atlantischen Raum und stärkt mutwillig die Unilateralisten in Amerika. Andernfalls würden wir Washington ein Argument nehmen für seinen oftmals übertriebenen Argwohn gegen europäische Gemeinsamkeit, und es sollte den Amerikanern leichter fallen, europäische Kapazitäten und Fähigkeiten zu akzeptieren, ihre Europapolitik weniger als Bündel bilateraler Beziehungen denn als Partnerschaft mit der EU zu gestalten und als Stärkung der gemeinsamen Sicherheit im euro-atlantischen Raum zu begreifen.

Deutschland sollte sich auch dafür einsetzen, daß die europäische und die amerikanische Sicherheitsstrategie miteinander verbunden werden. Dabei darf es kein Tabu sein, für mögliche Einsätze europäischer Streitkräfte einen strategischen Rahmen zu entwerfen, der mit unseren atlantischen Partnern abgestimmt ist und die jeweiligen Interessen und Prioritäten erkennen läßt. Unmöglich gemacht werden aber solch schwierige Abgleichungen durch die Häufung deutsch-nationaler Alleingänge in Fragen der Sicherheitspolitik, die für unsere Partner zentral sind, etwa zugunsten der Aufhebung des Waffenembargos gegen das zweifellos menschenrechtspolitisch noch höchst problematische China. Ungeniert wurden dabei nicht nur Beschlüsse des Bundestags ignoriert, sondern die europäischen Partner dupiert und Washington provoziert.

Europäische Union muß ihre Grenzen kennen

Grenzenlosigkeit führt zu Schwäche. Die Europäische Union muß daher ihre Grenzen kennen und zu neuen Formen der Zusammenarbeit mit Ländern finden, die teilweise oder gar nicht zu Europa gehören. Die meisten europäischen Politiker wissen und die überwiegende Zahl der Bürger spürt, daß die EU nicht nach innen stark und nach außen einig und handlungsfähig werden kann, wenn die Türkei Vollmitglied werden sollte. Dabei darf kein Zweifel bestehen, daß das Gelingen von Demokratie und die Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte auch in Ländern volle Unterstützung verdient, die weder gänzlich zum geographischen noch zum geistigen Europa gehören.

Rußland gehört zu einem großen Teil nicht zu Europa

Trotz aller Krisen in der Welt sollten wir uns wieder bewußt machen, daß dauerhafte Stabilität auf unserem eigenen Kontinent unsere wichtigste außen- und sicherheitspolitische Aufgabe bleibt. Auf dem westlichen Balkan eint der Wille, der EU zuzugehören, alle noch so zerstrittenen Gruppen, Völker und Religionen. Deshalb müssen wir den Weg dieser Staaten in die EU so gestalten, daß Spaltungen nicht noch vertieft oder neue verursacht werden. Als EU müssen wir auch bereit sein, so bald wie möglich die politischen und militärischen Strukturen der internationalen Präsenz in der Region zu übernehmen. Sollten wir es nicht schaffen, die verbliebenen Störenfriede europäischer Zukunft zu beeindrucken, brauchen wir den Amerikanern weltpolitisch wahrlich keine Ratschläge zu geben.

Wie die Türkei gehört auch Rußland zum Teil zu Europa, zu einem großen Teil aber nicht. So muß das Verhältnis, das wir zu Ankara finden, möglicherweise eines Tages auch für Moskau plausibel sein. Über eine auch noch so ferne EU-Mitgliedschaft Rußlands sollten wir aber gar nicht erst spekulieren. Vielmehr geht es darum, diesen faszinierenden und komplizierten Vielvölkerstaat so zu unterstützen, daß seine Annäherung an die euro-atlantischen Strukturen unumkehrbar wird. Zweifellos müssen wir Rußland als Partner ernst nehmen, da viele der weltpolitischen Gefahren sich ohne die Einbindung Moskaus nicht werden bannen lassen, seien es die Konflikte im Nahen und Mittleren Osten oder der Streit über das Atomprogramm Irans. Glaubwürdigkeit erlangen wir aber auch in russischen Augen nur, wenn kein europäischer Regierungschef vor berechtigter Kritik zurückscheut angesichts der harten Hand Moskaus im Kaukasus und gegenüber der russischen Zivilgesellschaft. Will der Kanzler Rußland wirklich unterstützen, muß er auch diesen nationalen Sonderweg verlassen.

Keine Glaubwürdigkeit, kein Vertrauen

Daß ohne Glaubwürdigkeit Vertrauen keine Basis hat, zeigen die Entwicklungen in der Ukraine. Dort müssen wir Europäer uns erst noch mit Moskau darüber verständigen, daß die Staaten in unserer gemeinsamen Nachbarschaft nicht als Feld neuer Rivalitäten und Spaltungen dienen dürfen, sondern daß alle an einer gedeihlichen Entwicklung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit interessiert sein müssen.

Bislang hat sich die EU in ihren Aussagen über die europäische Perspektive der Ukraine auf mutlose Äquidistanz beschränkt. Die immer noch anhaltende Diskrepanz in den Darlegungen über die europäische Zukunft der Türkei einerseits und der Ukraine andererseits sind des Selbstverständnisses der Union unwürdig, denn die Ukraine teilt europäische Geschichte und Kultur. Die EU darf das Land jetzt nicht sich selbst überlassen, sondern muß bereit sein, es eines Tages, wenn Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft realisiert sein werden, in die Strukturen der EU einzubeziehen. Ebenso sollten wir auch prinzipiell Position beziehen zu Moldau und Weißrußland, die unser europäisches Erbe teilen.

Keine überdehnte und handlungsunfähige Union

Klarheit über die eigenen Grenzen und eine Nachbarschaftspolitik, die nicht improvisiert, sondern gestaltet, sind zwei Seiten einer Medaille. Das bisherige Konzept eines „Ringes befreundeter Staaten“, das verschiedenartige Länder weitgehend über einen Kamm schert, wird den Realitäten und unseren Interessen nicht gerecht. Als Richtschnur muß gelten, daß sich die EU am Ende nicht über die Grenzen des Kontinents wird ausdehnen können, ihre Verantwortung aber gleichzeitig nicht an diesen Grenzen endet.

So wichtig Stabilität im Nahen Osten oder Nordafrika ist, so wenig könnte eine überdehnte und nicht mehr handlungsfähige Union diese Stabilität fördern. So wird auch der Beitrag der Europäer zur Lösung des Konflikts zwischen Israel und den Palästinensern nicht darin liegen können, Israel oder vielleicht sogar beide Staaten in die EU aufzunehmen. Europa benötigt daher dringend substanzreiche Perspektiven und Partnerschaften mit den Staaten an der südlichen Küste des Mittelmeeres, im Nahen und Mittleren Osten und im Kaukasus. Und wir sollten gar nicht erst versuchen darüber hinwegzusehen, daß auch Afrika unser Nachbar ist, denn seine Probleme können unter den Bedingungen der Globalisierung mit sehr großer Geschwindigkeit zu den unseren werden. Wir tun uns selbst keinen Gefallen, wenn uns dortiges millionenfaches Leid bislang kaum aus der Ruhe bringt.

Mehr Handlungsmöglichkeiten, mehr Flexibilität

Um auf diesen Politikfeldern voranzukommen, wird die EU mehr Handlungsmöglichkeiten und auch mehr Flexibilität benötigen, als der Verfassungsvertrag bieten kann. Dieser ist insofern ein wichtiger Zwischenschritt, nicht mehr, aber auch nicht weniger. Weiterführende Überlegungen sind unumgänglich, um eine EU mit künftig mehr als 30 Mitgliedern entscheidungs- und handlungsfähig zu halten. Dies wird die Rolle der Nationalstaaten in der Union und die Vermittlung nationaler Politik verändern. Diese wird sich zu einem noch größeren Teil auch im gemeinsamen Europäischen definieren müssen - ein schwieriger Prozeß, mit Auswirkungen auf den politischen Wettbewerb in den Mitgliedstaaten wie auf die Verschränkung der Verantwortlichkeiten der verschiedenen Ebenen lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Repräsentanz.

Auf der praktischen Ebene müssen die Strukturen der Union so beweglich gestaltet werden, daß sie der Fülle von Mitgliedstaaten und ihrer tendenziell immer größeren Heterogenität gerecht werden. Auf immer mehr Politikfeldern werden einige Partner in diesem oder jenem Bereich nicht mitmachen können oder wollen, bei gleichzeitig engen Partnerschaften der Union mit Nachbarn, die wir in einige Politikbereiche voll integrieren wollen, in andere nicht. Ein Zuwachs an Flexibilität wird sich dabei nicht nur auf die Wahrnehmung der Rechte der Mitglieder auswirken, sondern auch auf ihre Pflichten, vor allem auf ihre Teilhabe an der immer komplexeren Aufgabe, die Union funktionsfähig zu halten. Wir werden uns darauf einzustellen haben, daß einige der künftigen Mitglieder nicht über die nötigen Kapazitäten verfügen können, Entscheidungen im herkömmlichen Sinn vorzubereiten und die Intensität der Beratungen auf allen Politikfeldern auf einem einheitlichen Niveau zu gewährleisten. Das aber legt nahe, über die bereits bestehenden Möglichkeiten hinaus Staatengruppen innerhalb der Europäischen Union zu bilden.

Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen

Auch die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen ist eine *conditio sine qua non* für die künftige Handlungsfähigkeit der EU. Die Staats- und Regierungschefs werden sich hierbei kaum mehr mit kleinen Schritten und punktuellen Beschlüssen quasi von Regierungskonferenz zu Regierungskonferenz retten können. Sie sollten sich vielmehr vornehmen, die Bürger jetzt auf dieses grundlegende Ordnungsprinzip der zukünftigen EU vorzubereiten. Gleichsam als Gegenstück wird jede weitere Reform der europäischen Strukturen das Prinzip der Dezentralisierung beherzigen müssen. Denn ohne die Rückverlagerung von Kompetenzen auf nationale oder regionale Ebenen droht die Union der Überregulierung zu verfallen und an Bürokratie zu ersticken.

Schließlich sollte sich das immer stärker zusammenwachsende Europa den Bürgern dadurch nahebringen, daß auch bei Wahlen nationale Grenzen überwunden werden. Grenzüberschreitende Wahlbezirke und auch Kandidatenlisten sollten bei den Wahlen zum Europäischen Parlament zur Regel werden und auf kommunaler oder auch regionaler Ebene zu einer Option. Entscheidend wird sein, daß die Bürger überall in Europa sich mit dieser Union vertraut machen, sie als eine politische Heimat empfinden. Neben der Dezentralisierung gehört dazu genauso die stärkere unmittelbare Wahrnehmung europäischer Institutionen und Repräsentanz.

Direktwahl des Präsidenten der Kommission

Die meisten, die die Kommission in Richtung auf eine europäischen Regierung stärken wollen, setzen auf eine bessere Beteiligung des Europäischen Parlaments bei der Bildung der Kommission. Aber das parlamentarische Regierungssystem setzt gerade unter den Bedingungen moderner Kommunikation eine gewisse Öffentlichkeit eher voraus, als daß es sie selbst schaffen kann. Deshalb sollte auch über eine Direktwahl des Präsidenten der Kommission verstärkt nachgedacht werden. Eine Wahl in allen europäischen Mitgliedstaaten - am besten in zwei Wahlgängen, um aus der Vielzahl von Kandidaten und politischen und nationalen Gruppierungen in einem mehrstufigen Verfahren zu einer mehrheitsbildenden Reduzierung zu kommen - würde Bewerber und Parteien zu europäischer Dimension und Kommunikation zwingen und damit europäische Öffentlichkeit und europäisches Bewußtsein fördern.

Will deutsche Außenpolitik unsere Interessen wahren und Verantwortung in der Welt übernehmen, muß sie auf Europa, auf das Gelingen der Integration setzen - eine Politik ständiger Sonderwege ist das Gegenteil hierzu.