

WALTER HALLSTEIN-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPAE

FCE 2/07

**EUROPAS HERAUSFORDERUNGEN IM 21. JAHRHUNDERT :
DIE STIMME DER EU IN DER WELT STÄRKEN**

GÜNTER GLOSER

STAATSMINISTER FÜR EUROPA

Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin

am 21. Februar 2007

- ES GILT DAS GESPROCHENE WORT -

*Das Forum Constitutionis Europae ist eine gemeinsame Veranstaltung des
Walter Hallstein-Instituts und der Robert Bosch Stiftung.*

In wenigen Wochen feiern wir in Berlin den 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge. Mit diesen Verträgen hat das gemeinsame Projekt „Europa“ seinen Anfang genommen. Am 25. März 1957 schufen die sechs Gründerstaaten die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und legten damit den Grundstein für einen Integrationsprozess, der zur Europäischen Union mit heute 27 Mitgliedstaaten führte.

Zusammen mit Franzosen, Niederländern, Belgiern, Luxemburgern und Italienern gehören wir Deutsche zu denjenigen, die dieses Projekt „Europa“ aus der Taufe gehoben haben. Es hat sich als außerordentlich erfolgreiches Unternehmen erwiesen. Mittlerweile sind 21 weitere Staaten hinzugekommen. Auf viele weitere Staaten übt die von uns geschaffene Union eine solche Faszination aus, dass sie lieber heute als morgen beitreten würden. Unsere Union hat diesem Kontinent in nie dagewesener Weise Frieden und Wohlstand gebracht. Und sie hat dem Kontinent Freiheit und Demokratie, einen gemeinsamen Binnenmarkt mit einer halben Milliarde Menschen, Freizügigkeit und eine gemeinsame Währung gebracht.

Trotz dieser unbestreitbaren Erfolge breitet sich unter den Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union eine zunehmende Skepsis gegenüber dem europäischen Einigungswerk aus. Von einer Vertrauens- und Orientierungskrise ist die Rede. Die Reform des europäischen Systems ist ins Stocken geraten. Wir laufen Gefahr, die Zustimmung der Menschen zum Projekt Europa zu verlieren. Sichtbarer Ausdruck hierfür war der Ausgang der Referenden über den Europäischen Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden. Viele Menschen haben gegen den Vertrag gestimmt, weil sie sich von Europa entfremdet fühlen, weil sie nicht erkennen können, welchen Beitrag Europa zur Lösung der gegenwärtigen Probleme leistet. Wir erreichen viele von ihnen nicht mehr.

Wir müssen Europa gegenüber unseren Bürgerinnen und Bürgern deshalb neu rechtfertigen, wenn Sie so wollen: neu begründen. Heute reicht es eben nicht mehr allein aus, auf die friedensstiftende Funktion der Union in Europa zu verweisen. Lange hat dieses Argument die Menschen überzeugt. Doch heute wird Frieden in Europa als selbstverständlich wahrgenommen. Auch wenn dieser Umstand die schönste Bestätigung für den Erfolg des Integrationswerks darstellt, kann er an der Erkenntnis nichts ändern: Europa muss im 21. Jahrhundert mehr bieten als Konfliktvermeidung nach innen.

Wozu also Europa? Wozu mehr Europa? Ich bin der Meinung, dass diese Fragen gar nicht so schwer zu beantworten sind. Ich sehe mindestens drei Kernfragen, die wir in Europa nur vereint beantworten können:

- Wie gewährleisten wir unsere Sicherheit angesichts von Bedrohungen durch Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität?
- Wie treten wir für Frieden, Demokratie und Marktwirtschaft in der Welt ein und wie stabilisieren unsere unmittelbare Nachbarschaft in Europa? Denken Sie in diesem Zusammenhang beispielsweise auch an die Problematik von Migration und Entwicklung, vor allem im Hinblick auf Afrika.
- Wie sichern wir die Zukunft unseres Planeten im Hinblick auf die Erhaltung seiner natürlichen Lebensgrundlagen und den Klimaschutz?

Diese Aufzählung ist sicher nicht abschließend. Sie zeigt aber bereits, wofür wir Europa noch stärker als jetzt in der Zukunft brauchen: als internationalen Akteur. Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts sind zu einem wichtigen Teil internationale Herausforderungen. Über die EU können wir sie meistern, weil wir Europäer gemeinsam das Gewicht haben, um unserer Stimme in der Welt Gehör zu verschaffen.

Und daher bin ich überzeugt, dass wir die Menschen auch wieder für den Integrationsprozess gewinnen können, wenn wir ihnen verdeutlichen, dass es Europa ist, mit dessen Hilfe wir die internationalen Aufgaben der Zukunft bewältigen können. Angesichts ihres Umfangs müssen wir deutlich machen, dass die vielfach anzutreffende Sehnsucht nach der Vergangenheit in eine Sackgasse führt.

Der 50. Jahrestag der Römischen Verträge bietet eine gute Gelegenheit hierfür. Als Ratspräsidentschaft planen wir, an diesem Tag eine Erklärung der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten zu verabschieden, die den Bürgerinnen und Bürger die bisherigen Erfolge der EU vor Augen führen, gleichzeitig aber auch ihre neuen Aufgaben erläutern soll.

Die EU ist zwar noch kein ausgereifter internationaler Akteur, befindet sich aber auf dem Weg dorthin.

Wie kam es dazu? Jahrzehntlang war für Fragen der äußeren Sicherheit vor allem die transatlantische Allianz zuständig. Im Zentrum des europäischen Integrationsprozesses standen dagegen Versöhnung zwischen den Mitgliedstaaten und Konfliktvermeidung nach innen.

Erwartungen, dass das Ende des Kalten Krieges und die Auflösung der bipolaren Weltordnung zu einer Phase der Stabilität führen würden, erfüllten sich nicht. Neuartige Bedrohungen traten in den Vordergrund. Ich nenne die destabilisierende Wirkung zerfallender Staaten weit über die unmittelbar betroffene Region hinaus, die Gefahr der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und die Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität.

Den EU-Mitgliedstaaten wurde bewusst: angesichts der komplexeren Sicherheitslage würde die NATO nicht mehr allein für ihre Sicherheit sorgen können. Und: wegen ihrer Größe und wirtschaftlichen Potenz ist die EU - wie die Europäische Sicherheitsstrategie heute formuliert - „zwangsläufig ein globaler Akteur“.

Mit dem Ziel, den Frieden zu wahren und die internationale Sicherheit zu stärken, schufen die EU-Mitgliedschaften auf Grundlage des Vertrags von Maastricht die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), ab 1999 ergänzt durch die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

Die GASP ist Ausdruck der Erkenntnis, dass Krisen und Konflikte, die nicht in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU stattfinden, durchaus sicherheitsbedrohende Auswirkungen für uns haben können. Wir müssen diese Konflikte daher angehen, und zwar möglichst präventiv.

So sind zum Beispiel zerfallende Staaten ideale Rückzugs- und Rekrutierungsgebiete für Terroristen. Diese Staaten bieten zudem gute Bedingungen für den unerlaubten Handel und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Auf diese Weise bedrohen sie auch die Sicherheit Europas, selbst wenn sie sich am anderen Ende der Welt befinden.

Unter dem Eindruck der Anschläge des 11. September 2001 sowie des Zerwürfnisses in der Irakfrage im Frühjahr 2003 verabschiedeten wir in der EU im Dezember 2003 die Europäische Sicherheitsstrategie. Sie gibt der GASP angesichts der neuartigen Bedrohungen klare konzeptionelle Grundlagen und strategische Leitlinien.

Viele Fragestellungen, die zukünftig eine immer größere Rolle spielen werden, werden von ihr aufgegriffen – z.B. die Bedeutung partnerschaftlicher Beziehungen der EU zu den aufstrebenden internationalen Akteuren wie China und Indien und die Verwirklichung des Prinzips des „effektiven Multilateralismus“ im Zeitalter der Globalisierung. Ich werde später darauf noch zurückkommen.

Die große Stärke der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik – etwa im Vergleich zu den Aktivitäten der NATO oder der OSZE – ist ihr umfassendes Handlungsspektrum. Sie kann zivile und militärische Maßnahmen in enger Verknüpfung einsetzen. Dieser „integrative“ Lösungsansatz der GASP entspricht den heutigen, oft sehr komplexen Krisen und Konflikten, mit denen sie fertig werden soll.

Wir wissen – zum Teil aus leidvoller Erfahrung: Konflikte können militärisch beruhigt und kontrolliert werden, ihre komplizierten Ursachen können aber nur politisch gelöst werden. Jedem Krisenmanagementeinheit der EU liegen daher politische Lösungskonzepte zu Grunde. Erfolgreiches Krisenmanagement muss letztlich überführt werden in politische Versöhnungs-, Konsolidierungs- und Wiederaufbauprozesse. In dieser Weise wird gewissermaßen die Nachhaltigkeit des EU-Engagements sichergestellt.

Die EU verfügt in diesem Zusammenhang bereits über zahlreiche Instrumente. So unterhält sie umfangreiche vertragliche Beziehungen zu Drittstaaten, auf deren Grundlage die Kooperation in Bereichen vom Handel, Energie, Umwelt bis hin zur Sicherheitspolitik verstärkt wird.

Im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses werden die Staaten des ehemaligen Jugoslawiens mit dem Ziel einer späteren Mitgliedschaft an die EU herangeführt. Die Europäische Nachbarschaftspolitik soll unsere östlichen und südlichen Nachbarn zu weiteren Reformen animieren.

Die EU ist bereits heute an zahlreichen Konfliktherden dieser Welt engagiert. Ich füge hinzu: erfolgreich engagiert! Lassen Sie mich Ihnen einige Beispiele nennen:

Erstens: Der Balkan. Hier liegt seit Jahren der Schwerpunkt des EU-Engagements. Wir Europäer waren zunächst nicht in der Lage, mit der Krise des zerfallenden Jugoslawiens fertig zu werden. Erst die NATO beendete den Kosovo-Krieg im Jahr 1999. Seither sieht unsere europäische Bilanz aber insgesamt positiv aus:

- Wir haben unsere Lehren aus dem Kosovo-Debakel gezogen: mit Hilfe der beim Europäischen Rat im Juni 1999 in Köln geschaffenen ESVP sind wir seither in der Lage, Stabilisierung auch mit militärischen Maßnahmen zu betreiben und notfalls durchzusetzen.
- In Mazedonien konnte die EU auf diese Weise einen Bürgerkrieg verhindern – ein erfolgreiches, leider zu wenig bekanntes Beispiel unserer präventiven Sicherheitspolitik!
- In Bosnien ist die EU seit Jahren im Rahmen einer Polizei- wie einer Militäroperation erfolgreich engagiert.
- Und im Kosovo steht mit Durchführung der bisher größten zivilen ESVP-Mission eine besondere Herausforderung vor der Tür. Zunächst muss jedoch der zukünftige Status des Kosovo festgelegt werden – eine Aufgabe, die uns derzeit als Ratspräsidentschaft intensiv beschäftigt. Hier wird es darauf ankommen, dass wir als EU eine gemeinsame Linie verfolgen.

Zweitens: Iran. In den Verhandlungen über das iranische Nuklearprogramm hat die EU ein besonderes Profil gewonnen. Die sog. EU-3 – Deutschland, Frankreich, Großbritannien sowie der Hohe Repräsentant für die GASP, Javier Solana, in enger Rückkopplung mit den restlichen EU-Mitgliedsstaaten – haben es trotz aller Widrigkeiten vermocht, die internationale Geschlossenheit zu wahren. Dies schließt Russland und China ein. Leider ist das iranische „Nuklearproblem“ weiterhin nicht gelöst – aber die Tür für eine Verhandlungslösung bleibt offen. Auch hier gilt: eine wichtige Voraussetzung für einen möglichen Erfolg ist eine enge Geschlossenheit der EU.

Drittens: Kongo. Im vergangenen Jahr hat die EU die Durchführung von Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo – den ersten freien Wahlen seit Unabhängigkeit des Landes – erfolgreich militärisch abgesichert. Die EU unterstützte dabei die Friedenstruppe der Vereinten Nationen (MONUC). Gleichzeitig bleibt die EU im Kongo aktiv, indem sie die Militärreform unterstützt und Ausbildung für Polizisten durchführt.

Viertens: der Nahe Osten. Die EU ist in mehrfacher Hinsicht im Nahen Osten engagiert, beispielsweise im Rahmen des Nahost-Quartetts und der EU-Grenzmission in Gaza. Bei der Überwachung der libanesischen Küstengewässer im Rahmen von UNIFIL arbeiten wir auf europäischer Ebene eng zusammen. Die deutsche Ratspräsidentschaft hat sich erfolgreich für eine Reaktivierung des Nahost-Quartetts eingesetzt.

In diesen Minuten trifft sich das Quartett auf Einladung von Bundesminister Steinmeier gleich hier um die Ecke im Auswärtigen Amt zu weiteren Gesprächen. Wir hoffen, mit unserer europäischen Initiative einen Anstoß für den Friedensprozess im Nahen Osten zu liefern.

Schließlich möchte ich in diesem Zusammenhang auch unsere Bemühungen im Hinblick auf das Verhältnis zu unseren östlichen Nachbarn nennen. Dabei handelt es sich um eine Initiative, die wir als Ratspräsidentschaft anstoßen werden bzw. weiter vorantreiben wollen.

- Fortentwickeln wollen wir die Europäische Nachbarschaftspolitik, die bereits jetzt einen Beitrag zur Förderung von Stabilität und Demokratie in Europas Umfeld leistet.

- Das Verhältnis zu Russland möchten wir auf ein erneuertes Fundament stellen. Die Neuverhandlung des bestehenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommens sind dazu ein guter An-

lass. Ich hoffe, dass die bekannten Schwierigkeiten bald überwunden werden. Ganz klar, ein schwieriges Thema, gerade in diesen Tagen. Russland hat keine lange demokratische Tradition.

Aber es liegt im zentralen Interesse Europas, dass wir alles tun und unterstützen, um die Verankerung europäischer Werte in Russland und eine enge Verflechtung mit unserem Kontinent zu fördern.

- Ein großes Anliegen ist uns die Erarbeitung einer Zentralasienstrategie. Europa hat ein großes Interesse am Gedeihen dieser Region: Für unsere energiepolitischen Anliegen sind stabile und vertrauensvolle Beziehungen zu diesen Staaten essentiell.

Darüber hinaus müssen wir die stabilisierende Wirkung erkennen, die von dieser Region für die Nachbargebiete, die von islamistischen Tendenzen bedrängt werden, ausgehen kann. Vor allem jüngere Menschen schauen dort auf Europa. Wir dürfen dieses Feld nicht nur Russland und China überlassen. Hier muss Europa Angebote machen!

Diese Beispiele sind Beleg dafür, wie die EU bereits heute als wichtiger Akteur auf der internationalen Bühne auftritt und in Zukunft auftreten kann. Ich sagte es eingangs: das erfolgreiche Engagement der EU im außen- und sicherheitspolitischen Bereich müssen wir nutzen, um unsere Bevölkerung wieder für Europa zu gewinnen.

Es heißt oft, dass die Politik die Bürger mit außenpolitischen Themen nicht erreichen kann. Doch das stimmt ganz offensichtlich nicht: Umfragen des Eurobarometers aus dem Jahre 2006 unter fast 30.000 EU-Bürgern ergaben, dass 77% eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik und 68% eine gemeinsame Außenpolitik befürworteten. Das Interesse der Bürgerinnen und Bürger ist da.

Wir müssen aber zwei Dinge beachten. Erstens müssen wir eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik unserer Öffentlichkeit erklären. Wir dürfen nicht den Fehler machen, der uns den Rückhalt der Menschen beim europäischen Verfassungsvertrag gekostet hat. Konkret: Wir müssen die Menschen „mitnehmen“, müssen sie immer wieder von der Notwendigkeit des europäischen Engagements überzeugen.

Gerade der deutschen Öffentlichkeit erschließt es sich beispielsweise nicht auf den ersten Blick, warum deutsche Bundeswehrsoldaten in den militärischen Einsatz zu Absicherung der Wahlen im Kongo geschickt werden. Deshalb ist es so wichtig, sich der Diskussion zu stellen und genau zu erläutern, was die Beweggründe für derartige Einsätze für die Wahrung des internationalen Friedens sind.

Dieser Appell richtet sich übrigens auch an die Medien. Auch sie sollten europäischer werden in dem Sinne, dass sie ihre Berichterstattung und Kommentierung stärker auf die europäischen Themen richten. Gerade in regionalen und lokalen Medien erleben wir leider häufig, dass Europa nur dann für berichtenswert gehalten wird, wenn es kritisiert wird. So verlieren wir die Zustimmung der Menschen für Europa – an der Basis.

Zweitens müssen wir die EU fit machen für ihre Rolle als internationaler „player“. Noch ist sie das nicht. Um im Bild zu bleiben: noch tritt die EU zu oft als vielstimmiger Chor auf, anstatt mit einer Stimme zu sprechen. Das müssen wir ändern. Wenn wir in den europäischen Verfassungsvertrag schauen, sehen wir, dass wichtige Fortentwicklungen des außenpolitischen Instrumentariums der EU dort vorgesehen sind:

- Der Vertrag sieht die Einrichtung des Amtes des europäischen Außenministers vor. Dadurch wäre die alte Frage des ehemaligen amerikanischen Außenministers Kissinger – „whom shall I call in Europe, what's the telephone number?“ – endgültig beantwortet: er würde seinen Counterpart in der EU anrufen.

- Unterstützt werden soll der europäische Außenminister durch einen europäischen Auswärtigen Dienst; die Mitarbeiter sollen aus den auswärtigen Diensten der EU-Mitgliedsstaaten, aus dem Ratssekretariat und aus der Kommission kommen. Wir versprechen uns von dieser Entwicklung wichtige Synergieeffekte und eine größere Handlungsfähigkeit und Durchschlagskraft der EU nach außen.

- Die Einführung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit würde denjenigen Mitgliedstaaten, die bei der Entwicklung militärischer Fähigkeiten vorangehen wollen, die Möglichkeit bieten, unter dem Dach der Europäischen Union voranzugehen, ohne dass alle anderen Mitgliedstaaten gezwungen wären, sich ihnen sofort anzuschließen. Der Vorteil besteht darin, dass diese vertiefte Integration im Rahmen und unter Nutzung der europäischen Strukturen und Institutionen geschieht und nicht – wie bei Schengen – außerhalb der EU.

Solange der Verfassungsvertrag nicht in Kraft ist, wird sich Deutschland, gerade auch im EU-Ratsvorsitz, bemühen, auf Grundlage der bestehenden Verträge die Effizienz und Kohärenz der EU-Außenbeziehungen zu verbessern. Hier sind jedoch nur bescheidene Fortschritte zu erwarten – mittelfristig wird es ganz entscheidend sein, die im Verfassungsvertrag vorgesehenen, dringenden Reformen in Kraft zu setzen.

Ich war in den vergangenen Wochen wiederholt zu Gast in Paris und Den Haag, um mit den dortigen Regierungsvertretern über den Verfassungsvertrag zu sprechen. Morgen werde ich nach Warschau reisen. Gerade in den Niederlanden scheint mir die Sorge vor einem europäischen „Superstaat“ sehr ausgeprägt zu sein. Wir nehmen das zur Kenntnis und verstehen auch, dass die Niederländer – wie auch die Franzosen – den Vertrag in der gegenwärtigen Fassung nicht ein zweites Mal zur Abstimmung vorlegen können.

Bei allem Verständnis für diese Sorgen möchte ich aber deutlich sagen: weder die Verfassung noch ein Vertrag in einer wie auch immer modifizierten Version zielen darauf ab, einen „Superstaat“ zu errichten. Es geht darum, in den Bereichen, in denen die Europa gefordert und gefragt ist, die notwendigen Veränderungen des Systems herbeizuführen. Die EU wird durch die Reformen nicht nur demokratischer und transparenter, sondern auch effizienter. Und zwar genau dort, wo die zentralen Zukunftsaufgaben liegen. Und das verdient volle Unterstützung.

Ich möchte mit einer Passage aus einer Rede des von mir sehr geschätzten Wim Wenders schließen, die dieser hier in Berlin Ende letzten Jahres auf der Konferenz „Europa eine Seele geben“

gehalten hat. Wim Wenders ruft uns darin in Erinnerung, wie die EU außerhalb ihrer Grenzen wahrgenommen wird. Er sagte:

Sobald Sie Europa einmal von außen betrachten, ist es das gelobte Land. In den letzten zwei Monaten habe ich Europa aus Chicago und New York gesehen, aus Tokio, Rio, aus Australien, mitten aus Afrika heraus, aus dem Kongo, oder noch vorige Woche aus Moskau. Ich sage Ihnen: Europa erschien jeweils in einem anderen Licht, aber immer als Paradies, als ein Traum der Menschheit, als ein Hort des Friedens, des Wohlstandes und der Zivilisation.

Wir sollten uns dieses Bild, das man sich außerhalb von Europa von uns macht, ab und an vergegenwärtigen. Unsere Selbstwahrnehmung ist – leider – meistens eine ganz andere. Einen europäischen Beitrag zur Lösung der anstehenden Probleme in der Welt zu leisten, würde die Außenwahrnehmung Europas und unsere Selbstwahrnehmung näher zusammen bringen. Um auf den Titel meines Vortrags zurückzukommen: es gilt, „die Stimme der EU in der Welt zu stärken“. Dafür sollte die EU aber nicht nur mit starker, sondern vor allem auch mit einer Stimme sprechen!

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

* * *