

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Andreas Marchetti
Martin Zimmek (Hrsg.)

Annäherungen an Europa
Beiträge zur deutschen
EU-Ratspräsidentschaft 2007

Discussion Paper

C175
2007

ISSN 1435-3288

ISBN 978-3-936183-75-7

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-4952
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>

Die Autoren:

Dr. Thomas Gutschker, Leiter des Ressorts Außenpolitik, Rheinischer Merkur, Bonn

Dr. Romain Kirt, Conseiller de Gouvernement (Luxemburg) und ehemaliges Kabinettsmitglied von EU-Kommissionspräsident Jacques Santer

Prof. Dr. Franz Knipping, Jean-Monnet-Professor am Historischen Seminar, Neuere und Neueste Geschichte, der Bergischen Universität Wuppertal

Andreas Marchetti, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bonn

Michael Mertes, Staatssekretär für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Nordrhein-Westfalen und Bevollmächtigter des Landes beim Bund, Düsseldorf

Dr. Dirk Roctus, Lessius Hogeschool, Antwerpen, und ehemaliger stv. Kabinettschef des flämischen Außenministers Geert Bourgeois

Martin Zimmek, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bonn

Inhalt

<i>Andreas Marchetti/Martin Zimmek</i>	5
Vorwort	
<i>Franz Knipping</i>	7
50 Jahre Römische Verträge. Der Einfluss der Nationalstaaten auf die europäische Integration	
<i>Thomas Gutschker</i>	19
Wie kann man die EU den Bürgern näher bringen?	
<i>Dirk Rohtus</i>	31
Erwartungen des Auslands an die deutsche EU-Ratspräsidentschaft. Die flämische Sicht auf Europa	
<i>Michael Mertes</i>	43
Nordrhein-Westfalen und die EU. Brüssels Nachbar	
<i>Romain Kirt</i>	53
Amerika, China oder doch Europa? Welches 21. Jahrhundert werden wir bekommen?	
<i>Andreas Marchetti/Martin Zimmek</i>	73
Weichenstellung für Europa. Bilanz der deutschen Ratspräsidentschaft	

Andreas Marchetti/Martin Zimmek

Vorwort

Unter dem Motto „Europa gelingt gemeinsam“ übernahm die Bundesrepublik Deutschland von Januar bis Juni 2007 den Vorsitz im Rat der Europäischen Union. Bundeskanzlerin Angela Merkel betonte in ihrer Rede zur deutschen Ratspräsidentschaft vor dem Bundesrat im Februar 2007 die Bedeutung der europäischen Einigung und hob hervor, „dass die Zukunft Europas vor allem dadurch entschieden wird, ob die Bürgerinnen und Bürger für dieses Projekt zu gewinnen sind.“ Entsprechend wurde die Ratspräsidentschaft seitens der Bundesregierung von zahlreichen öffentlichen Aktivitäten und Veranstaltungen begleitet.

Das Zentrum für Europäische Integrationsforschung leistete mit einer eigens aus Anlass der deutschen Ratspräsidentschaft konzipierten Vortragsreihe zu Fragen der Europäischen Union im ersten Halbjahr 2007 einen aktiven Beitrag zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für europäische Themen. Renommierte Experten aus Forschung, Medien und Politik stellten ihre Sichtweise auf die europäische Einigung zur Diskussion. Die einzelnen Vorträge widmeten sich den ebenso vielfältigen wie unterschiedlichen Aspekten europäischer Integration und thematisierten die unmittelbare Wirkung Europas auf das Leben seiner Bürger. Dabei rekrutierten sich alle Referenten aus dem „europäischen Großraum“ um Nordrhein-Westfalen, um gerade auch den Einfluss der EU für die Region zu verdeutlichen.

Mit dem vorliegenden Discussion Paper werden die Beiträge der Vortragsreihe einem größeren Publikum zugänglich gemacht, um auch über die deutsche Ratspräsidentschaft hinaus die Anregungen und Ansätze im Sinne eines fortwährenden Dialogs zur Diskussion zu stellen. Eingeleitet wurde die Reihe von Franz Knipping mit einem kenntnisreichen Rückblick auf die

Unterzeichnung der Römischen Verträge vor nunmehr fünfzig Jahren. In seinem Beitrag hebt der Historiker besonders hervor, dass sich die europäische Integration von einem technischen Prozess inzwischen zu einem „Projekt mit Seele“ entwickelt habe, das daher gute Zukunftsaussichten aufweise. Thomas Gutschker liefert in seinem Aufsatz neue Impulse auf die viel diskutierte Frage, wie man die EU den Bürgern näher bringen könne und stellt im Rahmen seiner Ausführungen mögliche Szenarien dar, wie dieses Vorhaben umzusetzen sei. Vermittels einer Analyse der Europapolitik Belgiens nähert sich Dirk Roctus der Thematik der Erwartungen des Auslands an die deutsche Ratspräsidentschaft. Romain Kirt geht in seinem wegweisenden Beitrag der Frage nach, ob eine – und falls ja, welche – Supermacht dem 21. Jahrhundert ihren Stempel aufzudrücken vermag. Michael Mertes erläutert in seinen Ausführungen die Bedeutung der EU für Nordrhein-Westfalen als direkten Nachbar Brüssels. Abgerundet werden die Beiträge durch ein erstes Resümee der deutschen Ratspräsidentschaft, in welchem die wichtigsten Resultate der vergangenen sechs Monate bilanziert werden.

In allen Beiträgen der Vortragsreihe wurden die bedeutenden Errungenschaften des europäischen Integrationsprojekts im Laufe der letzten fünfzig Jahre herausgestellt. Trotz punktueller Kritik herrschte bei Referenten und Publikum Einigkeit darüber, dass keine Alternative zur EU existiert, will man Europa im Zeitalter der Globalisierung friedlich und zugleich wirtschaftlich erfolgreich gestalten.

Franz Knipping

50 Jahre Römische Verträge

Der Einfluss der Nationalstaaten auf die europäische Integration

1. Die Sternstunde

Der 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft am 25. März 2007 hat zu Recht die Aufmerksamkeit von Politik, Medien und Wissenschaft auf sich gezogen. Im Rückblick wird klar, dass die bei der Unterzeichnung anwesenden Gründerväter aus den sechs Vertragsstaaten damals ganz zutreffend vom „Beginn einer neuen Ära in der Geschichte der europäischen Völker“ gesprochen haben, einer Ära, die Europa Frieden und wachsenden Wohlstand beschere werde.

Denn ungeachtet einiger Rückschläge, die das Jahr 50 der Römischen Verträge eintrüben, wurden die hochgesteckten Erwartungen insgesamt nicht nur erreicht, sondern übertroffen. Ein liberalisierter ökonomischer Großraum ist entstanden, mit weitgehenden Freiheiten im Güter-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehr, mit Integration der Landwirtschaft, tendenzieller Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken und einer gemeinsamen Währung. Es entstand in der Tendenz auch ein politischer Großraum, der dann nach der Zeitenwende der Jahre 1989-91 sogar West- und Osteuropa zusammengefasst hat und in dem, wie mühselig auch, ein europäischer Verfassungsvertrag vorbereitet wurde, und damit die volle Ausbildung der Rechts- und Wertegemeinschaft. Auch die Chance einer

weitgehenden Annäherung der Lebensverhältnisse und sozialen Bedingungen in allen Teilen der Europäischen Union ist gegeben, und auf vielen Politikfeldern erfahren die nationalen Innenpolitiken schrittweise eine Angleichung. Die Öffnung der Perspektive einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nährt die Erwartung, dass das handelspolitische Schwergewicht, das Europa schon längst darstellt, zu globalem politischem Gewicht mutieren könnte, vergleichbar der internationalen Stellung der USA. Vor allem aber hat die jahrzehntelange Gewohnheit des institutionalisierten Zusammenarbeitens und Zusammenlebens die Anwendung militärischer Gewalt zwischen EU-Staaten heute undenkbar werden lassen. Insgesamt ist die am 25. März 1957 in Rom auf den Weg gebrachte Europäische Integration gewiß zu den positivsten und konstruktivsten Vorgängen zu rechnen, die das an Gewalttätigkeiten überreiche 20. Jahrhundert hervorgebracht hat.¹

Angesichts dieser beeindruckenden Bilanz gilt es immerhin festzuhalten, dass die Sternstunde, die die Unterzeichnung der Römischen Verträge darstellte, nicht eigentlich die Geburtsstunde der europäischen Integration war. Die Geburtsstunde des vereinten Europa lag schon rund sieben Jahre früher, in der Ankündigung des Schumanplans am 9. Mai 1950. Er leitete bekanntlich die Gründung der Montangemeinschaft ein, in der die Kohle- und

1 Weiterführende Literatur zum Thema:

- Franz Knipping: Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas, München 2004.
Walter Hallstein: Die Europäische Gemeinschaft, 5. erw. Aufl. 1979.
Werner Link: Auf dem Weg zu einem neuen Europa. Herausforderungen und Antworten, Baden-Baden 2006.
Wilfried Loth: Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957, Göttingen 1990.
Jean Monnet: Erinnerungen eines Europäers, München 1980.
Andreas Wirsching: Stationen auf dem Weg nach Maastricht, in: Historisch-Politische Mitteilungen. Archiv für Christlich-Demokratische Politik, Köln u.a., 10. Jg. 2003, S. 261-273.
Marie-Thérèse Bitsch: Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours, Brüssel 1996.
Pierre Gerbet: La construction de l'Europe, 3. Aufl. Paris 1999.
John Gillingham: European Integration 1950-2003. Superstate or New Market Economy, Cambridge 2003.
Alan S. Milward: The European Rescue of the Nation State, 2. Aufl. London/New York 2000.

Stahlindustrien der sechs Staaten Frankreich, Deutschland, Italien, Belgien, Niederlande und Luxemburg unter eine gemeinsame europäische Aufsichtsbehörde gestellt wurden, die Hohe Behörde. Es war in den Schumanplan-Verhandlungen der Jahre 1950 und 1951, dass von den beteiligten Staaten erstmals die Übertragung von Teilen nationaler Souveränitätsrechte auf die europäische Ebene konzipiert und realisiert wurde. Hier wurden, maßgebend für die Zukunft, die Parameter für die viergliedrige Organstruktur des integrierten Europa entworfen und umgesetzt – mit einem supranationalen Exekutivorgan, einem zwischenstaatlichen Ministerrat als Gegengewicht, einer parlamentarischen Versammlung und einem europäischen Gerichtshof.

Der Versuch, die Blaupause der Montanunion unverzüglich auch auf andere sektorale Integrationsprojekte zu übertragen, ist damals zunächst gescheitert – erinnert sei vor allem an die Europäische Verteidigungsgemeinschaft – so dass es Ende 1954 durchaus ungewiss war, ob die alleinstehende Montanunion in die Zukunft wies oder schließlich vielleicht doch nur ein zeitbedingtes und isoliertes Unikat war. Die Bedeutung der Römischen Verträge von 1957 liegt dementsprechend darin, dass sich hier das Projekt eines supranational geprägten Europa endgültig und dauerhaft gegen die konkurrierende Vorstellung einer bloßen intergouvernementalen Zusammenarbeit westeuropäischer Staaten, wie sie vor allem von Großbritannien propagiert wurde, durchsetzte. In diesem Sinne wurde die Gründung von EWG und Euratom zwar nicht zur ersten, wohl aber zur entscheidenden Grundlegung der europäischen Integration. Die Römischen Verträge legten das Fundament, schufen den festen Rahmen, stießen die Tür weit auf zu einer zukunftsfähigen Entwicklung, wie sie in der gegenwärtigen Gestalt der Europäischen Union weit vorangeschritten vor uns steht.

2. Die konstitutive Rolle der Nationalstaaten

Die Frage, welchen Einfluss die Nationalstaaten über die Jahre und Jahrzehnte auf die europäische Integration hatten oder genommen haben, stößt in das Zentrum der europäischen Integrationsgeschichte. Die Nationalstaa-

ten standen ja an allem Anfang des europäischen Einigungsprozesses, sie haben die Gemeinschaft konstituiert. Sie sind die Unterzeichner und bleiben damit die Herren der Gemeinschaftsverträge. Darin haben sie zwar einvernehmlich Teile ihrer Souveränitätsrechte freiwillig und auf Dauer auf europäische Institutionen übertragen, doch haben sie bis heute, ungeachtet aller eine Integration in den Blick nehmenden Anläufe, den Kernbestand der nationalen Souveränität bei sich zurückbehalten – innere Sicherheit, Rechts- und Sozialsystem, Außenpolitik und äußere Sicherheit. Zudem könnte jeder von ihnen unter Berufung auf veränderte Rahmenbedingungen die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft kündigen, was im Text des gescheiterten Verfassungsvertrags auch förmlich vorgesehen ist. Die Mitgliedstaaten haben somit bei allen europäischen Bindungen, die sie eingegangen sind, letztlich ihre Handlungsfreiheit bewahrt, auch wenn der Integrationsprozess inzwischen de facto als irreversibel erscheinen mag.

Dementsprechend haben die Interessen der Mitgliedstaaten in allen Phasen der europäischen Integrationsgeschichte bis heute eine maßgebende Rolle gespielt, im Zusammenwirken mit den von ihnen geschaffenen übernationalen Institutionen oder auch gegen sie. Dabei waren die Akteure die Regierenden in den Mitgliedstaaten, die von Anfang an die Integration als ein elitäres Unternehmen, eine „Schöpfung von oben“ betrieben haben und den Bürgern im Grunde keine Wahl ließen als ihnen zu folgen. Erst in der jüngeren Vergangenheit, zugespitzt in den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden über den Verfassungsvertrag im Mai 2005, hat sich der Demos nachdrücklicher zu Wort gemeldet und die Ausfüllung des demokratischen Defizits angemahnt. Natürlich können unter den Mitgliedstaaten die größeren, etwa Frankreich und Deutschland, allein oder im Tandem, und seit 1973 auch Großbritannien, ihre Interessen nachdrücklicher und erfolgreicher zur Geltung bringen und so größeren Einfluss auf die Entwicklung der gemeinschaftlichen Strukturen und Politikfelder ausüben als die kleineren.

Der Blick auf den Beginn des Integrationsprozesses in den Jahren 1950-1952 ist aufschlussreich. Aus den Diskussionen im Widerstand gegen Hitler waren in Westeuropa nach Kriegsende zahlreiche Verbände hervorgegangen, die mit idealistischem Schwung die europäische Idee propagierten,

nicht zuletzt die Überzeugung, dass nur eine europäische Einigung die Wiederkehr eines Krieges verhindern könne. Diese Europaverbände konnten die Zustimmung vieler Parlamentarier und Politiker gewinnen, freilich vor allem solcher abseits von Regierungsverantwortung. Sie inspirierten gewiss, zumal angesichts wachsender Ost-West-Spannungen, die öffentliche Diskussion, brachten die Europäische Bewegung auf den Weg und hatten erheblichen Einfluss auf die Errichtung des Europarats. Bei der Einleitung des eigentlichen Integrationsprozesses über den Schumanplan bildeten sie aber nur die Kulisse. Der Beginn der Integration 1950 war das Werk von Regierungen, deren konkretes Anliegen zunächst eben nicht die europäische Einigung war, sondern das genaue Gegenteil davon: die Rekonstruktion ihrer im Krieg zerbrochenen Einzelstaaten.

Was die sechs Gründerregierungen der Montanunion 1950 einte, war eine existentielle Zwangslage, die sie nicht allein, sondern nur im Zusammenwirken bewältigen zu können glaubten: die Notwendigkeit, die durch den Krieg zerrütteten wirtschaftlichen und sozialen Grundlagen ihrer Staaten neu zu befestigen, und die Notwendigkeit, die äußere Sicherheit zu gewährleisten, gegenüber der bedrohliche Schatten werfenden Sowjetunion und – vor allem aus französischer Sicht – auch noch gegenüber Deutschland. Die Wiederherstellung wirtschaftlicher Stabilität und äußerer Sicherheit erschien als die Voraussetzung für die Legitimation der Regierenden durch die Zustimmung der Regierten. Es waren so nationale Wirtschafts- und Sicherheitsprobleme, die den Einstieg in die europäische Integration auslösten, unter Nutzung der sich entfaltenden Europaidee. Europäische Zusammenarbeit versprach Problemlösungen, zu denen die sechs Gründerstaaten allein nicht fähig waren. Es kam hinzu, dass die USA auf einen westeuropäischen Zusammenschluss mit festeren Strukturen drängten als sie in der OEEC und im Europarat geschaffen worden waren. Bekanntlich hat der amerikanische Außenminister Dean Acheson im September 1949 in New York seinen französischen Amtskollegen Robert Schuman gebeten, hierzu eine Führung zu übernehmen. Die magische Formel, die die Interessen Frankreichs sicherte und den Interessen Deutschlands, Italiens und der Benelux-Länder entgegenkam, fand Jean Monnet, der Generalkommissar für den französischen Wirtschaftsplan. Mit der Umsetzung des Schu-

manplans konnten Frankreich und die Benelux-Staaten auf innere Stabilisierung und Sicherheit durch Ruhrkontrolle hoffen, die Kriegsverlierer in Bonn, und ähnlich in Rom, auf die Beendigung der internationalen Isolierung, auf europäische Gleichberechtigung und auf Festigung der demokratischen Ordnung. Und es zeigte sich dann rasch, dass die Instrumentalisierung der Europaidee zur Lösung einzelstaatlicher Probleme in der Tat ein Erfolgsmodell sein konnte.

Die Römischen Verträge von 1957 hatten ganz ähnlich den Charakter von Interessenausgleichen. Gewiss verliefen die Verhandlungen über die Schaffung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und einer Europäischen Atomgemeinschaft in einem Umfeld, das für die Europaidee wesentlich sensibilisierter war als dies 1951/52 der Fall gewesen war: Inzwischen arbeitete die Montanunion, das Scheitern des EVG-Vertrages hatte die Öffentlichkeiten bewegt, Jean Monnet war mit seinem „Aktionskomitee für die Vereinigten Staaten Europas“ aktiv und der Gedanke vom historisch notwendigen Fortschreiten der Nationalstaaten zu einer europäischen Föderation machte seinen Weg. Doch die Einigung auf die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die koordinierte Entwicklung der Atomindustrien war im Kern das Ergebnis eines langwierigen Tauziehens zwischen den Regierungen um nationale Interessen. Frankreich suchte unter anderem die Umlegung der Kosten für seine Landwirtschaft, für die Modernisierung seines Kolonialreiches und für den Aufbau einer nationalen Atomrüstung auf die europäischen Partner. Die Bundesrepublik akzeptierte dies widerwillig, unter anderem gegen die französische Zustimmung zur Schaffung einer Zollunion für Industriegüter und die Einbeziehung des Interzonenhandels mit der DDR. Die Niederlande und Italien sahen Vorteile in der Einbeziehung der Landwirtschaft, Belgien in der Assoziierung seines afrikanischen Kolonialgebiets, alle drei in der Teilhabe an der kostspieligen Nuklearforschung und -entwicklung, an die sie allein nicht denken konnten. Interessengerangel gab es auch um die Organstruktur der neuen Gemeinschaften. Frankreich drängte darauf, dass sie ein im Vergleich zur Montanunion reduziertes Maß an Supranationalität erhalten sollten, mit dem Ergebnis, dass die Kommissionen von EWG und EAG nur Vor-

schlags- und Durchführungskompetenzen erhielten und alle Entscheidungen dem Ministerrat vorbehalten wurden.

3. Das neue föderale Element und seine Gegner

Immerhin war aber eben doch mehr geschehen als ein bloßer Interessenausgleich zwischen verschiedenen Staaten. EGKS, EWG und EAG haben zugleich eine grundsätzliche Wende hin zu einer Vergemeinschaftung mit supranationaler Strukturierung bewirkt. Nationale Interessen gleicher, unterschiedlicher und auch gegensätzlicher Art sollten in gemeinsamen Lösungen zum Ausgleich gebracht werden, im Rahmen von Institutionen, die einer bestimmten Vorstellung von Gemeinschaft verpflichtet sind. Und in den Verträgen der 1950er Jahre mit ihrer schließlichen Orientierung an dem „immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ dominierte ganz offenkundig die Perspektive einer Föderation, einer Gemeinschaft mit bundesstaatlichem Charakter.

Der erste Präsident der EWG-Kommission, Walter Hallstein, hat diese Perspektive in einem 1969 erschienenen Buch mit dem Titel „Der unvollendete Bundesstaat“ im einzelnen umrissen. Der Titel entsprach den Föderationserwartungen, die vor allem in der jungen Bundesrepublik verbreitet waren, die nach Krieg und Teilung auf der Suche nach Identifikationsmöglichkeiten war. Das sich formierende Europa wurde für sie für eine Zeit zu einer Art Nationalstaats-Ersatz, die europäische Föderation mithin zu einem zentralen Anliegen. Nirgends in Europa wurde die historische Überholtheit des Nationalstaats und sein wünschenswertes Aufgehen in einer europäischen Gemeinschaft jahrzehntelang so nachdrücklich behauptet wie in Westdeutschland. Freilich nicht ausschließlich hier. In anderer, vielleicht etwas schwächerer Form beschäftigte die Vorstellung eines föderalen Europa auch die Menschen in den Benelux-Staaten und Italien, und, wie Jean Monnet und Robert Schuman belegen, auch in Frankreich. Sie ermöglichte die Akzeptanz der in den Gründungsverträgen niedergelegten supranationalen Strukturierung der europäischen Gemeinschaften mit ihren Auswirkungen zu Lasten der Mitgliedstaaten ebenso wie sie in der europäischen Einigungsgeschichte immer wieder Initiativen zur föderalen Fort-

entwicklung der Gemeinschaft auslöste: die Fusion der Exekutiven 1967, die wegweisenden Beschlüsse der Haager Konferenz von 1969, die Einheitliche Europäische Akte und das Binnenmarktprojekt von 1986/93, die Projekte der Währungsunion und der Politischen Union mit ihren neuen supranationalen Institutionen, den Verfassungsvertrag als notwendiges Pendant der Erweiterung der Gemeinschaft von 6 auf nunmehr 27. Ohne die föderale Idee gäbe es das supranationale Europa überhaupt nicht.

Aber sie war auch eine massive Herausforderung. Die sechs Mitgliedsregierungen der drei Gründungsgemeinschaften reagierten allesamt empfindlich auf Ansprüche der neuen europäischen Organe, in wichtige Bereiche nationaler Politik überzugreifen. Viele Episoden der Integrationsgeschichte zeigen ihr Bemühen um ein Zurückschneiden supranationaler Kompetenzen. So entwandten 1959 die Mitgliedstaaten der Hohen Behörde deren vertraglich festgelegten Führungsanspruch zum europäischen Krisenmanagement für die Kohlenindustrie, indem sie die Behebung der – durch das Vordringen des neuen Energieträgers Erdöl verursachten – Kohlenkrise zur je nationalen Angelegenheit erklärten. Zechenschließungen mit der Folge von Beschäftigungsabbau wollte man sich nicht von Luxemburg diktieren lassen. Ganz ähnlich wurden 1963 in einer Überproduktionskrise im Stahlbereich die europäischen Kompetenzen der Hohen Behörde auch hier partiell beschnitten. Und die Europäische Atomgemeinschaft stellten die Mitgliedstaaten in den sechziger Jahren weitgehend in Frage, als sie unisono, wenngleich mit unterschiedlichen Absichten und Strategien, darangingen, den gemeinsamen Nuklearmarkt und die Gemeinsame Forschungsstelle der Euratom als Instrument zu benutzen, um die Chancen der zivilen Kernenergienutzung unter je nationalen Vorzeichen, und eben nicht unter europäischem Vorzeichen auszuschöpfen. Das französische Bemühen um den Aufbau der nationalen Atomrüstung tat ein übriges.

Waren dies letztlich noch begrenzte Vorgänge, so gab es auch gouvernementale Fundamentalopposition gegen das Wirken supranationaler Institutionen und damit gegen die föderale Europaidee überhaupt. Sie ist in den 60er Jahren mit dem Namen des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle verknüpft, der die Weichen zu einem konföderalen Europa umzulegen suchte. Er ging von einem Weltbild aus, in dem nicht Europa, son-

dern die Nationalstaaten noch auf unabsehbare Zeit die maßgeblichen Akteure der internationalen Politik waren. Es ging ihm natürlich um die Stellung Frankreichs, die Sicherung und den Ausbau einer Großmachtposition, die mit den Supermächten auf gleicher Augenhöhe zu verkehren erlaubte. Wegen der begrenzten französischen Machtgrundlagen war dies am ehesten vorstellbar in einer geregelten politischen Zusammenarbeit der westeuropäischen Staaten unter informeller französischer Führung. Eine politische Organisierung Westeuropas war für ihn insofern wünschenswert, doch kam eine Preisgabe nationaler Souveränitätsrechte zugunsten supranationaler Institutionen nicht in Frage. Die bestehenden Gemeinschaften hatten für de Gaulle keine Legitimation, europäische Entscheidungen zu treffen, solche standen nur den Staaten als den alleinigen Inhabern originärer Macht zu. Die Gemeinschaften waren nützlich, indem sie die Organisierung eines europäischen Wirtschaftsraums und insbesondere der Landwirtschaft ermöglichten, aber sie konnten nichts anderes sein als technische Organe, die den Mitgliedsregierungen untergeordnet waren. Nicht supranationale Integration, sondern intergouvernementale Zusammenarbeit sollte demnach die europäische Methode sein. Die „Krise des leeren Stuhls“ von 1965/66 mit ihrem Ergebnis, dem „Luxemburger Kompromiss“, ist das klassische Beispiel für die nachträgliche grundsätzliche Einschränkung supranationaler Befugnisse unter dem Druck eines Mitgliedstaates.

In die Richtung einer Schwächung der supranationalen Befugnisse der europäischen Organe wirkte im übrigen auch die Konstituierung des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs im Jahre 1975. Unter der Zielsetzung der Schaffung einer Politischen Union setzten diese sich selbst, als die eigentlichen Inhaber der politischen Macht, gemeinsam als höchstes Organ der Gemeinschaft ein. Es entstand so faktisch eine kollektive europäische Regierung, die bei ihren regelmäßigen Zusammentreffen die Richtlinienkompetenz für alle Bereiche und Probleme der europäischen Einigung beansprucht, unterstützt vom Ministerrat in der Formation der Außenminister, dem eine „impulsgebende und koordinierende Rolle“ zugewiesen wurde. In der Konsequenz wurden das Initiativrecht und die Durchführungskompetenz der Kommission eingeschränkt, wofür die Kooptation des Kommissionspräsidenten zur Runde der Staats- und Regierungs-

chefs keinen hinreichenden Ausgleich bietet. Das Europäische Parlament wurde aus dem Entscheidungskreis des Europäischen Rates ganz ausgeklammert, und die institutionalisierte Kooperation der Staats- und Regierungschefs unterliegt keiner Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof. Dafür hat sie sich zu einer neuen Integrationslokomotive entwickelt, auf die hin sich alle Entscheidungskreise der Gemeinschaft ausgerichtet haben. Die neue Vorliebe für intergouvernementale Strukturen bestätigten alsbald die Säulen 2 und 3 des Maastricht-Vertrages, die die Innen- und Außenpolitik Europas der zwischenstaatlichen Kooperation, nicht der Vergemeinschaftung zuwiesen. Jacques Delors merkte 1997 an, dass Mitte der 80er Jahre mit der Einheitlichen Europäischen Akte die Kommission ein letztes Mal die „Schlacht gegen die Säulen“ gewonnen habe, supranationale gegen intergouvernementale Lösungen habe durchbringen können, danach sei das seit der Montanunion gepflegte Prinzip der föderalen Integration von den Regierungen stetig zugunsten der Kooperation auf der Grundlage ihrer souveränen Entscheidungsmacht zurückgedrängt worden.

Naturgemäß zeigt sich der Einfluss der Nationalstaaten auf die europäische Integration nicht nur im Bereich der Strukturen, sondern auch in den verschiedenen Politikfeldern. Das ist gewiss etwas ganz Normales, denn die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten bedingen, dass einzelne Regierungen häufig besondere Interessen gegeneinander und gegen die europäischen Organe durchzusetzen suchen. Unvergessen ist die Art und Weise, in der Premierministerin Margaret Thatcher in den Jahren 1981-1984 den britischen Beitragsrabatt durchgesetzt hat, der die finanziellen Grundlagen der Gemeinschaft bis heute belastet. Aber auch die deutsche Dominanz bei der Vorbereitung der Währungsunion lässt sich hier anführen. Ebenso manifestieren sich nationalstaatliche Interessen fast regelmäßig in Fragen der Agrar-, Gesundheits-, Verbraucherschutzpolitik, der Einwanderungs-, Beschäftigungs-, Wettbewerbspolitik, der Industrie-, Energie- und Verkehrspolitik, und in anderen Fragen. Die Geltendmachung und möglichste Durchsetzung nationaler Interessen bestimmt insoweit den Alltag des europäischen Integrationsprozesses. Freilich sind viele Vorgänge einer Einflussnahme durch die Regierungen der Mitgliedstaaten schwer

durchschaubar und eindeutig zuzuordnen. Die Komplexität europäischer Entscheidungsfindungen lässt zumeist ohne präzise Nachforschung nicht erkennen, welche Impulse etwa von der Europäischen Kommission ausgegangen sind und welche von den Mitgliedsregierungen und ihren Vertretern in Brüssel. Wer also wen beeinflusst hat, etwa bei der Revision der abgestuften Osterweiterung zugunsten einer summarischen Großerweiterung. Die nationale Einflussnahme bedarf in vielen Fällen der nachträglichen aktemäßigen Aufarbeitung durch die Historiker, häufig dürfte sie kaum oder keine Spuren hinterlassen.

4. Nationale Einflussnahme und europäische Kohäsion

Wie erklärt es sich nun, dass trotz ständiger nationaler Einflussnahmen und trotz der oft gegenläufigen nationalen Interessen der europäische Integrationsprozess insgesamt doch bisher immer vorangekommen ist, über manche Krisen hinweg, und oft nicht ohne Gezerre und Gerumpel? Es muss Kräfte geben, die den Prozess auf Kurs halten, trotz hoher Krisenanfälligkeit und trotz des Fehlens eines verbindlichen Zieles. Ein überschauender Rückblick legt die Vermutung nahe, dass externe und interne Kräfte gleichermaßen am Werk waren und sind. Nach außen sind zu nennen internationale Zwangslagen wie vor bzw. bis 1990 der Ost-West-Konflikt, danach die tektonischen Veränderungen in Osteuropa und die Herausforderungen der Globalisierung. Nach innen zeigt sich eine gewisse Eigendynamik nach mehr als 50jähriger Dauer und relativer Stetigkeit des Integrationsbemühens; alle Mitgliedstaaten sind inzwischen in ein ökonomisches und politisches Netzwerk eingebunden, das als Ganzes nicht mehr überschaubar und jedenfalls schwer wieder aufzulösen ist, das zugleich so manifeste Vorteile bietet, dass eine Auflösung nicht sinnvoll wäre und Kompromisse nützlich werden. Nationale Interessen, so die Erfahrung, müssen sich nicht unbedingt ausschließen, immer häufiger können sie sich wechselseitig ergänzen und befördern.

Wesentlich ist, so will mir scheinen, dass die europäische Integration im Verlaufe von mehr als 50 Jahren eine Seele bekommen hat, die den Fortgang des Prozesses animiert. In den Mitgliedstaaten, und natürlich auch in

den europäischen Institutionen, hat sich inzwischen so etwas wie eine gemeinsame historische Erinnerung herausgebildet, die europäische Legitimität und Identität stiftet. Diese Erinnerung enthält die deutende Erzählung von einem Europa, das sich aufgrund nationaler Zerrissenheit und nationalistischer Hybris in zwei großen Kriegen an den Rand der Selbstzerstörung brachte und nur durch Aussöhnung, gemeinsamen Regenerationswillen und Zusammenarbeit gerettet werden konnte. Dies gelang unter der Ägide großer Visionäre wie Monnet, Schuman, Adenauer, Spaak, De Gasperi, die eine Gemeinschaft schufen, die sich „zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit“ bekennt, die „Solidarität zwischen ihren Völkern unter Achtung ihrer Geschichte, ihrer Kultur und ihrer Traditionen“ stärkt und deren „wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt“ fördert (Präambel des Maastricht-Vertrages). Dieses Deutungsmuster, das den komplexen Integrationsprozess auf eine einfache und eingängige Formel bringt und ihn unumkehrbar erscheinen lässt, wird längst von nationalen Politikern bei allen Gelegenheiten rituell eingesetzt und kann gewiss schwierige europäische Entscheidungsfindungen erleichtern. Die fast zum Mythos gewordene Vorstellung einer historischen Notwendigkeit fördert den Interessenausgleich.

Indessen betrifft die Frage nach der Zukunft des Integrationsprozesses vor allem die Zukunft des Nationalstaates. Bleibt er, wie de Gaulle meinte, für weitere 200 bis 300 Jahre die politische Grundeinheit, in der sich die Menschen einrichten und identifizieren, und verweigert er infolgedessen noch für lange Zeit die Preisgabe der nationalen Kernsouveränität auf die europäische Ebene? Und degradiert er somit letztlich die Europäische Gemeinschaft zu einer bloßen Verlängerung seiner Möglichkeiten, soweit dies nützlich ist? Oder ist es anders: Ist der Nationalstaat bereits auf dem langen und schmerzlichen Weg einer schrittweisen Begrenzung und schließlichen Aufgabe seiner Prärogativen, um dem Fortschritt der Menschheit nicht im Wege zu stehen? Befinden wir uns mitten in einem säkularen Prozess von Mentalitätsänderungen? Die nächsten 50 Jahre der europäischen Integration werden es vermutlich zeigen.

Thomas Gutschker

Wie kann man die EU den Bürgern näher bringen?

1. Spuren der Entfremdung – eine empirische Bestandsaufnahme in Deutschland

Seit einigen Jahren testet das Eurobarometer im Auftrag der EU-Kommission, was die Bürger in den Mitgliedstaaten über die Europäische Union wissen. Den Befragten werden Behauptungen vorgelegt, deren sachliche Richtigkeit sie dann beurteilen sollen. Eine davon lautet: „Die EU besteht aus 15 Mitgliedstaaten.“ Das hielten im Herbst 2006 (EUB 66) 44 Prozent der Deutschen für richtig, 18 Prozent gaben an, sie hätten keine Ahnung. Nur 36 Prozent wussten, dass die Union im Mai 2004 erweitert worden ist. Ein – man muss es so offen sagen – schockierender Befund! Im größten Land der EU, dem Land mit den meisten Nachbarn, davon zwei neuen EU-Staaten, scheint die Erweiterung an zwei Dritteln der Bevölkerung spurlos vorbeigegangen zu sein. Das sind nicht nur mehr als im Schnitt der Vorjahre (46 Prozent richtige Antworten), es sind auch deutlich mehr als im EU-Durchschnitt (9 Prozentpunkte weniger falsche Antworten).

Die Umfrage hält weitere Überraschungen bereit: Zwar weiß die Mehrheit der Deutschen, dass die Ratspräsidentschaft alle sechs Monate wechselt, doch ist 59 Prozent der Befragten im Herbst 2006 verborgen geblieben, dass ihr eigenes Land in Kürze den Vorsitz übernimmt – obwohl seit Monaten darüber in den Medien berichtet worden war, gerade im Hinblick auf die Krise der EU-Verfassung. Nur noch 42 Prozent der Westdeutschen wissen, dass sie ihre Abgeordneten im EU-Parlament direkt wählen (minus 10

Prozentpunkte). Und 39 Prozent nehmen an, dass die Union den Löwenanteil ihres Budgets für Arbeit und Soziales ausgibt – auch dies eine krasse Fehleinschätzung. Bei all diesen Fragen wissen die deutschen Befragten erheblich weniger als der EU-Durchschnitt. Deutschland, so kann man festhalten, ist nicht nur das größte Land der Union, sondern auch eines ihrer ahnungslosesten – trotz der Mitgliedschaft von erster Stunde an.

Neben den Fragen zum Wissen stellt das Eurobarometer schon seit langem Fragen zur Identifikation der Bürger mit Europa und zu ihrem Vertrauen in die Institutionen. Zwar halten 58 Prozent der Deutschen die Mitgliedschaft in der EU für eine gute Sache (EU-25: 53 Prozent), doch meinen lediglich 49 Prozent, dass ihr Land auch davon profitiert (EU-25: 54 Prozent), deutlich weniger als in den Benelux-Staaten, die ebenfalls von Anfang an dabei waren. 57 Prozent der Deutschen fühlen sich manchmal oder oft als Europäer, etwas mehr als im EU-Schnitt (54 Prozent), aber nur 42 Prozent haben ein überwiegend positives Bild der Europäischen Union (EU-25: 46 Prozent). Wie in anderen Staaten auch ist das Vertrauen in die EU-Kommission (42 Prozent) geringer als in das Parlament (52 Prozent), allerdings auf wiederum niedrigerem Niveau als im europäischen Mittel. Die Zustimmung zu einer künftigen Erweiterung der Union lag im Herbst 2006 übrigens so niedrig wie in keinem anderen Mitgliedsland: Nur 30 Prozent der Deutschen waren dafür (EU-25: 46 Prozent).

Man kann diese empirischen Befunde so zusammenfassen: Während die Aspirationen der Deutschen in Bezug auf Europa und die EU vergleichsweise hoch sind, fällt ihre Beurteilung der real existierenden Union ziemlich nüchtern aus – eine Nüchternheit oder auch Ernüchterung, die sie skeptisch macht gegenüber einer weiteren Ausdehnung der Grenzen. Vielleicht muss das so sein im größten Nettozahlerland. Jedenfalls wird sich niemand wundern, dass die Iren heute mit Abstand das positivste Bild der EU haben (73 Prozent), nachdem sie mittels massiver Transferleistungen den Sprung vom Armenhaus zum „keltischen Tiger“ geschafft haben. Gleichwohl ist die Zustimmung in Deutschland zur Mitgliedschaft in der Vergangenheit schon einmal viel größer gewesen: Auf dem Höhepunkt, im Vereinigungsjahr 1990, lag sie bei 72 Prozent.

Wie kann man die EU den Bürgern näher bringen?

Man muss nicht noch mehr Zahlenkolonnen durchforsten, um festzuhalten: Die EU und ihre Bürger, besonders die Deutschen, sind sich ziemlich fremd geworden. Diese Entfremdung betrifft zweierlei: zum einen das staatsbürgerliche Wissen über Europa, zum anderen das Vertrauen der Bürger in seine Institutionen.

Zu einem gewissen Grad hängen beide Befunde zusammen, wie sich ebenfalls empirisch belegen lässt. Wenn die Eurobarometer-Daten soziodemographisch projiziert werden, ergibt sich grundsätzlich dieser Zusammenhang: Je besser die Befragten ausgebildet sind und je höher ihr sozialer Status (Beruf) ist, desto mehr wissen sie über die EU und desto mehr stehen sie hinter der Mitgliedschaft ihres Landes, desto höher schätzen sie deren Vorteile ein und desto größer ihr Vertrauen in die Institutionen. Eine Erhebung über die Zustimmung bzw. Ablehnung der EU-Verfassung hat übrigens Anfang 2005 (EUB 62.1) dasselbe Bild ergeben: Im EU-Durchschnitt befürworteten 49 Prozent der Europäer das Vertragswerk, 19 Prozent waren dagegen, 35 Prozent unentschlossen. Bei den Befragten, die über den Verfassungstext informiert waren und entsprechende Fragen richtig beantworten konnten, lag die Zustimmung bei immerhin 60 Prozent, während jeweils 20 Prozent die Verfassung ablehnten oder unentschlossen waren.

Gleichwohl sollte man den Konnex von Wissen und Zustimmung nicht übertreiben. Analysen des französischen „Non“ zur Verfassung im Mai 2005 haben nämlich auch einen gegenteiligen Tatbestand aufgewiesen: Je mehr einige Bürger – auf der politischen Linken – über die Verfassung wussten, desto stärker fiel ihre Ablehnung aus.

Ich betone dies ausdrücklich, weil sonst der Eindruck entstehen könnte, die Entfremdung zwischen EU und Bürgern aufzuheben, sei lediglich eine Frage der Wissensvermittlung, also eine im Kern pädagogische Aufgabe. Man würde dann gleichermaßen unterstellen, dass etwa die Ablehnung einer weiteren Ausdehnung der EU eine auf Unkenntnis beruhende, letztlich irrationale Haltung sei. Tatsächlich gibt es aber gute Gründe, eine Erweiterung abzulehnen – und zunächst der Vertiefung Vorrang einzuräumen. Dies ist sogar die Position der deutschen Ratspräsidentschaft und des Kommissionspräsidenten.

Ebenso gibt es gute Gründe, kritisch gegenüber den Brüsseler Institutionen zu sein. Ist die politische Willensbildung heute nicht so organisiert, dass sie einem gewissen Desinteresse Vorschub leistet? Scheitern nicht sogar Fachleute mitunter daran, die Brüsseler Arbeitsstrukturen zu durchschauen? Wir müssen diesen Fragen noch nachgehen, denn sie betreffen die Tiefenschichten der empirisch unabweisbaren Entfremdung zwischen Bürgern und Institutionen.

2. „Plan D“ – die neue Kommunikationsstrategie der EU-Kommission

Zunächst möchte ich den Blick aber darauf richten, wie die EU selbst mit der Entfremdung von den Bürgern umgeht. Die ist natürlich schon länger bekannt, mittels der Eurobarometer-Umfragen, aber auch wegen der kontinuierlich rückläufigen Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament. Unter der Prodi-Kommission sind drei Mitteilungen zur Informations- und Kommunikationsstrategie entstanden, die aber in der Praxis wenig bewirkt haben. Deshalb beauftragte dessen Nachfolger Barroso seine Vizepräsidentin Wallström Ende 2004 damit, eine neue Kommunikationsstrategie zu entwickeln. Kurz darauf lehnten Franzosen und Niederländer im Mai und Juni 2005 die EU-Verfassung ab – wodurch Wallströms Aufgabe an Profil gewann: Nun ging es aus Sicht der Kommission darum, einen Weg zu finden, die offenkundige Vertrauenskrise zu bewältigen. Wallström nutzte dieses Momentum und legte zunächst im Oktober 2005 ihren „Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion“ (KOM(2005) 494) vor – angesichts der gewöhnlich sperrigen Mitteilungen der Kommission ein bemerkenswert griffiger Titel. Im Februar 2006 folgte dann das darauf aufbauende „Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik“ (KOM(2006) 35).

Beide Dokumente erkennen zum ersten Mal ausdrücklich an, dass Kommunikation keine Einbahnstraße ist – von Brüssel aus zu den Bürgern –, sondern auf einer interaktiven Rückkoppelung beruht. „Die gegenwärtige Krise kann nur überwunden werden, wenn im Hinblick auf das europäische Einigungswerk ein neuer Konsens erreicht wird, der sich auf die *Erwartun-*

Wie kann man die EU den Bürgern näher bringen?

gen der Bürger stützt“, heißt es im „Plan D“. Und weiter: Letztendlich gehe es darum, „den Bürgern *zuzuhören*, damit die Europäische Union ihre Belange wahrnehmen kann“.¹ Dies, so wird ausdrücklich betont, gelte nicht nur für die Reflexion über die Zukunft der Verfassung, sondern für die gesamte Arbeit der Kommission. Im Grundsatz ist das bemerkenswert – gerade im Vergleich damit, wie die Regierungen heute mit der Verfassungskrise umgehen: Sie ist Gegenstand ausschließlich geheimer Konsultationen zwischen „Verfassungs-Sherpas“ in den nationalen Regierungskanzleien – ohne jede Form der Interaktion mit den Bürgern. Gewiss ist das notwendig, wenn Vertragsänderungen noch vor der Europawahl 2009 greifen sollen, das Risiko mangelnder Akzeptanz ist jedoch hoch.

Wie aber könnte Interaktion zwischen Brüssel und den Bürgern aussehen, wo könnte sie stattfinden? Das Weißbuch fordert dazu auf, eine „europäische öffentliche Sphäre“ zu schaffen, um zu verhindern, dass europäische Themen allein vom Blickwinkel nationaler Debatten aus erfasst werden. Eine zweifellos richtige Forderung. Wie sehr Europa in der Praxis in 25 verschiedene Blickwinkel zersplittert, kann man ja nach jedem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs beobachten: Jede nationale Delegation hält ihre eigene Pressekonferenz, in der sie den Gipfel aus nationaler Sicht bewertet. Das ist zwar auch notwendig, aber es reicht doch nicht aus. Nur, was kann ausgerechnet die Kommission tun, um eine europäische Öffentlichkeit zu schaffen?

Die Antwort, die sie selbst gibt, fällt ziemlich mager aus. Gegen manche Vorschläge ist gewiss nichts einzuwenden: Online-Foren als „virtuelle Treffpunkte“ auf EU-Webseiten; bessere Mindeststandards für die Konsultation von Interessengruppen im Gesetzgebungsprozess; Eurobarometer-Umfragen, die stärker auf „policy“-Fragen (statt auf Strukturen, „polity“) ausgerichtet sind, um das Meinungsbild der Bürger zu konkreten Gesetzesinitiativen zu ergründen. Nur sind das äußerst kleine Schritte in Richtung einer europäischen Öffentlichkeit. Obendrein fällt sofort jene merkwürdige Besonderheit des Brüsseler Systems ins Auge: Die Kommission konsultiert die Bürger, nicht – jedenfalls nicht primär – das Parlament, von dem man

1 Hervorhebung T.G.

dies im nationalen Maßstab erwarten dürfte. Folgerichtig schlägt das Weißbuch vor, auf nationaler wie europäischer Ebene Debatten über die strategischen Prioritäten der Kommission abzuhalten. Das wäre zwar ebenfalls nützlich, insbesondere in den Mitgliedstaaten, wo europäische Beschlüsse oft erst wahrgenommen werden, nachdem sie gefallen sind. Aber es zeigt zugleich die sonderbare Umkehrung: Im Mittelpunkt stehen strategische Prioritäten der Kommission, was aber ist mit denen der Parlamente, wo die Bürgervertreter sitzen?

Die starke exekutive Fixierung zeigt sich noch in einer weiteren Empfehlung. Das Weißbuch schlägt vor, dass die EU den Medien nicht nur Informationen zur Verfügung stellt, sondern sie selbst mit Nachrichten versorgt. Insbesondere wird angeregt, den Dienst „Europe by Satellite“ (EbS), der heute Fernsehsender mit Bildmaterial beliefert, zu einer von der Kommission finanzierten Nachrichtenagentur auszubauen. Das wäre nun wirklich ein Novum: Die EU hält sich einen amtlichen Nachrichtendienst, wie man dies von früher aus den Staaten des Warschauer Pakts und heute aus allerlei autoritären Regimen kennt. Diese Idee widerspricht nicht nur aller historischen Erfahrung, sondern auch dem neuen Kommunikationsansatz. Wer die Bürger ernst nehmen will, sollte die Berichterstattung unabhängigen Medien überlassen.

Dass die EU-Kommission ihre eigene Öffentlichkeitsarbeit professionalisiert, dass sie sich bemüht, enger mit Medien zusammenzuarbeiten, offensiver auf wichtige Themen und Vorhaben hinzuweisen – das alles ist natürlich richtig. In Brüssel besteht daran allerdings kein Mangel, sondern primär in den Mitgliedstaaten. Dort müssen sich die Vertretungen der Kommission bemühen, für europäische Standpunkte zu werben und mit den Bürgern zu diskutieren – die Berliner Vertretung der Kommission kann hier als Vorbild dienen.

Schließlich werden die Debatten über die EU-Verfassung in jedem Land unterschiedlich geführt, mit anderen Reizthemen und Schwerpunkten. Eine von Brüssel aus gesteuerte einheitliche Kommunikation würde den Vorbehalten in der Tschechischen Republik, in Großbritannien oder in Frankreich nicht gerecht werden. Eine realistische Betrachtung legt deshalb nahe, dass

sich die EU-Kommission auf absehbare Zeit vor allem den nationalen Öffentlichkeiten widmen sollte – nicht einer imaginären europäischen Öffentlichkeit, die ohnehin nur von unten wachsen kann.

3. *Strukturreformen: Mehr politischer Wettbewerb*

So richtig der Neuansatz der Kommission ist, so falsch wäre es, ihr das Feld der Kommunikation zu überlassen. In der über Jahrhunderte gewachsenen politischen Kultur Europas haben sich die Parlamente mit den Volksvertretern als die zentralen Foren herausgebildet, in denen über die Anliegen des Gemeinwesens debattiert und entschieden wird. Heute obliegt es in allen Nationalstaaten den Parteien, gesellschaftliche Interessen zu bündeln und zu artikulieren. Parlamentswahlen sind zum Epizentrum des Gemeinwesens geworden: In den Wahlkämpfen findet der entscheidende Wettbewerb statt zwischen verschiedenen Ideen, Ideologien und Köpfen.²

Wie weit aber ist das Europäische Parlament von diesen nationalen Vorbildern entfernt! Die Beteiligung an der Europawahl lag 1999 und 2004 jeweils unter 50 Prozent und damit in allen Mitgliedstaaten deutlich unter den Werten nationaler Wahlen. Die Spitzenkandidaten der Parteien sind den Wählern kaum vertraut, in der Regel tauchen sie auf den Wahlplakaten der Parteien auch gar nicht auf. Der Gewinner der Europawahl 2004 in Deutschland, der Listenführer der CDU und damalige Fraktionsvorsitzende der EVP Hans-Gert Pöttering, war nur einem Fünftel der Wähler bekannt. Die höchste Bekanntheit erreichte übrigens die Spitzenkandidatin der FDP, Silvana Koch-Mehrin – sie hatte im Mittelpunkt der Plakatkampagne ihrer Partei gestanden. Programmatisch war der Wahlkampf – außer bei den Grünen – auf die Bundespolitik ausgerichtet, wie in den anderen Staaten auch.

Allerdings muss man zur Verteidigung sagen, dass es wenig Anreiz gibt, einen Wahlkampf mit europäischen Themen zu führen. Aus der Europawahl geht ja keine Parlamentsmehrheit hervor, die die Regierung bildet.

2 Das semipräsidentielle System Frankreichs ist in diesem Fall die Ausnahme, welche die Regel parlamentarischer Systeme bestätigt.

Die Initiative für alle Gesetzesvorhaben liegt bei der Kommission. Die Parteien im Parlament organisieren sich nicht nach dem klassischen Muster von Mehrheit und Opposition, sondern bilden im wesentlichen eine permanente Große Koalition; die allermeisten Entscheidungen finden 80 Prozent Zustimmung. Nach der letzten Wahl gingen die beiden größten Fraktionen – EVP und SPE – sogar so weit, das Amt des Parlamentsvorsitzenden für je zweieinhalb Jahre untereinander aufzuteilen. Diese Organisation nach dem Konsensprinzip ist im Brüsseler Machtgefüge rational: Nur ein Parlament, das einigermaßen mit einer Stimme spricht, kann eigene Positionen im Ringen mit dem Ministerrat durchsetzen. Der Öffentlichkeitswirkung und der Wählerbindung ist dies aber zutiefst abträglich: Es fehlt jener Wettbewerb, jene Zuspitzung auf Positionen und Köpfe, die Politik erst über einen Kreis von Experten hinaus populär macht – im besten Sinne dieses Wortes.

Zwar stellt es einen Fortschritt dar, wenn 2004 erstmals ausdrücklich anerkannt wurde, dass der Kommissionspräsident der politischen Familie angehören muss, die die größte Fraktion im Parlament stellt – eine Anerkennung, die mit der EU-Verfassung formalisiert würde. Und doch wurde der neue Präsident Barroso durch das Auswahlverfahren (er wird von den Regierungen nominiert) beschädigt, weil er zum Zeitpunkt seines Vorschlags bereits als „dritte Wahl“ (nach Edmund Stoiber und Jean-Claude Juncker) galt. Daran würde die Verfassung ebensowenig ändern wie an der bislang üblichen Wahl der Kommissare: Entscheidend bleibt hier auch nach einer Vertragsreform das Prinzip ausgeglichener nationaler Herkunft, verbunden mit dem Vorschlagsrecht der Nationalstaaten. Keine Rolle spielt dabei, ob die Kandidaten für ein bestimmtes Programm stehen – im Unterschied wieder zu den Nationalstaaten, wo Regierungen ja mit und für ein Programm gewählt werden.

Gerechtfertigt wird die Sonderstellung der Kommission mit ihrer Neutralität. Sie „fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck“, so steht es auch noch im Verfassungsentwurf. Gleichwohl bleibt keinem professionellen Beobachter des Brüsseler Geschehens verborgen, dass die Kommissare mindestens ebenso sehr Statthalter der Interessen ihrer Regierungen sind wie Statthalter des europäischen Gemeinwohls. Nur deshalb ist ja überhaupt zu verstehen, warum die

Wie kann man die EU den Bürgern näher bringen?

Verkleinerung der Kommission bei zurückliegenden Vertragsreformen stets auf so erbitterten (allerdings erfolglosen) Widerstand gestoßen ist: Die Staaten selbst betrachten es als Frage ihres nationalen Interesses, einen Kommissar am Brüsseler Konferenztisch zu haben. Man kann das verstehen, mit Geist und Buchstaben der EU-Verträge hat das aber nichts zu tun.

Eine saubere und aus meiner Sicht demokratieförderliche Lösung bestünde darin, die Neutralitätsfiktion einerseits aufzugeben, die Kommissare andererseits aber einzubinden in ein politisches Programm. Sie sollten allein vom Kommissionspräsidenten ausgesucht werden, der wiederum als Spitzenkandidat seiner dann europäischen Partei (statt nur europäischen Fraktion) mit diesem Programm bei den Wählern in allen Mitgliedstaaten geworben – und gewonnen – hat. Das bedeutete eine klare Politisierung der Kommission, sie würde zur echten Regierung. Die Mitgliedstaaten wiederum würden ihre nationalen Interessen in einem Ministerrat vertreten, der eine starke zweite Kammer des Parlaments wäre, ausgestattet möglicherweise sogar mit einem aufschiebenden Veto nach dem Vorbild des britischen Oberhauses. Der in Demokratien notwendige und legitime Interessenwettbewerb würde öffentlich ausgetragen, statt wie bisher meistens hinter verschlossenen Türen. In einem solchen System müsste die Kommission nicht per Eurobarometer ermitteln, was die europäischen Bürger über ihre Vorhaben denken; sie benötigte noch nicht einmal Online-Foren.

Aber würde eine solche Reform auch die Kluft zu den Bürgern schließen? Manche Europapolitiker wünschen sich zwar bisweilen die Parlamentarisierung der Brüsseler Welt, warnen aber, der Kontinent sei noch lange nicht reif dafür, „einfarbig“ regiert zu werden. Das mag heute auch so stimmen. Aber die Frage ist doch, ob die Entwicklung nicht wenigstens in diese Richtung gehen sollte. Immerhin funktioniert der demokratische Wechsel der Mehrheiten ja auch in allen Mitgliedstaaten – wenngleich in manchen (alten) besser als in anderen (neuen). Jede Regierung tritt nach ihrer Wahl mit dem Anspruch an, eine Regierung aller Bürger zu sein. Aufgrund langfristiger Mittelbindungen ist der Verteilungsspielraum ohnehin gering, in der Regel nicht mehr als ein Fünftel des Gesamtbudgets. Obendrein bestünde ein faktischer Koalitionszwang. Warum sollten die Europäer das nicht auch auf Brüsseler Ebene akzeptieren?

Ich möchte ausdrücklich darauf hinweisen, dass mit dem neuen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy und dem deutschen EU-Kommissar Verheugen in jüngerer Zeit gleich zwei Spitzenpolitiker in dieselbe Richtung gedacht haben. Für Verheugen verweise ich auf ein Interview mit der Süddeutschen Zeitung vom 4. Oktober 2006, das seinerzeit wegen der Beamenschelte für erheblichen Wirbel gesorgt hat. Es ging und geht Verheugen aber nicht nur darum, den politischen Primat des Kommissionshandelns zu betonen, sondern er trat zugleich dafür ein, die politische Bindung der Kommission zu verändern: „Meine bevorzugte Lösung wäre deshalb: Aus der Wahl zum EU-Parlament geht auch der Kommissionspräsident hervor. Und der stellt sich dann eine Kommission zusammen. Die bedarf der Zustimmung der Mitgliedstaaten und des Parlaments, er oder sie wären aber frei bei der Zusammenstellung [...] Ein Präsident, der für sein Team die Zustimmung der Staaten und des Parlaments braucht, wird klug genug sein, eine politische und geografische Balance einzuhalten.“

In fast identischen Worten hat sich der Präsidentschaftsbewerber Sarkozy in seiner Rede vom 8. September 2006 vor den „Amis de l'Europe“ in Brüssel geäußert. Sie machte Schlagzeilen, weil Sarkozy sich darin für einen „Mini-Vertrag“ anstelle der EU-Verfassung ausspricht. Die politische Vision des französischen Konservativen reicht aber weit darüber hinaus: „Warum wagen wir nicht, über eine Art 'konzeptionellen Sprung' nachzudenken, der darin besteht, dem Kommissionspräsidenten die Zusammenstellung seiner Kommission anzuvertrauen? Er hat das Vertrauen von Europäischem Rat und Parlament, die ihn gemeinsam entsprechend dem Ergebnis der Europawahl designiert haben. Er könnte seine Mannschaft frei zusammenstellen, müsste gleichwohl aber die Zustimmung von Parlament und Rat erringen. [...] S]o würde die Frage nach der Zusammensetzung der Kommission ein für allemal nicht im Abstrakten geregelt, sondern nach Maßgabe der politischen Kräfte, die sich mit jeder Erneuerung aufzwingen und nie im Voraus bekannt sind.“³ Darüber hinaus spricht Sarkozy sich dafür aus, europäische Parteien zu entwickeln, die mit gemeinsamen Listen europaweit antreten. Deutschland, Frankreich und andere Staaten könnten

3 Übersetzung T.G.

Wie kann man die EU den Bürgern näher bringen?

schon 2009 mit einer solchen Initiative vorangehen. Außerdem sollten die Parteien von vornherein einen Spitzenkandidaten benennen, den sie im Fall des Wahlgewinns als Kommissionspräsidenten vorschlagen. Ich halte das für bemerkenswert, gerade weil es der Vorschlag eines französischen Gaulisten ist – der mit der intergouvernementalen Methode bricht und stattdessen ein parlamentarisches Regierungssystem in Europa begünstigt. Man wird nun sehen müssen, ob Sarkozy im Elysée-Palast diese Vision aktiv verfolgt.

Gemessen an solchen Vorschlägen, ist die EU-Verfassung zwar ein Schritt in die richtige Richtung, aber nur ein kleiner. Man sollte also auch als Befürworter starker Integration nicht traurig sein, wenn am Ende nur eine kleine Vertragsreform übrig bleibt. Wichtig ist, die Finalität der EU so offen zu halten, dass eine politische Entwicklung hin zu mehr Wettbewerb und Integration der Bürger in die Willensbildung möglich bleibt. Dann könnten Beiträge wie dieser eines Tages überflüssig werden!

Dirk Rochtus

Erwartungen des Auslands an die deutsche EU-Ratspräsidentschaft

Die flämische Sicht auf Europa

Mit der Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2007 hat Deutschland vielfältige Verantwortung für Europa übernommen, die sich nicht nur auf ein weites Aufgabenspektrum, sondern auch auf die Erwartungen der europäischen Partner erstreckt. Ob man in diesem Zusammenhang die EU-Mitgliedstaaten noch als Ausland betrachten will oder sollte, wie dies der Titel suggeriert, darf in Frage gestellt werden. Auf flämischer Seite zum Beispiel betrachten wir die EU-Politik als Bestandteil unserer eigenen Politik, da schon etwa 60% allein der flämischen Gesetzgebung eine direkte Folge der Umsetzung von EU-Regelungen darstellt. Bei der Analyse beschränke ich mich auf Belgien, das an sich mit seinen Regionen und Gemeinschaften bereits eine Art Mini-EU darstellt. Der belgische Standpunkt gegenüber europäischen Angelegenheiten ist infolge der föderalen Staatsstruktur die Frucht intrabelgischer Verhandlungen, das heißt in diesem Falle, dass auch innerhalb Belgiens unterschiedliche Erwartungen an die Ratspräsidentschaft vorhanden sein dürften, nur werden diese zuerst intern durchgesprochen, so dass danach eine gemeinsame Position nach außen unter einem belgischen Hut vertreten wird.

Deutschland hat die EU-Ratspräsidentschaft zu einem Zeitpunkt übernommen, während dessen die EU vor vielen Herausforderungen stand und steht: die Verfassungskrise rangiert wohl an oberster Stelle, weil ohne deren positive oder negative Lösung nicht an Fortschritt zu denken ist. Nach dem „Non“ und dem „Nee“ im französischen und niederländischen Refe-

rendum im Mai und Juni 2005 wurden ernsthaft Überlegungen darüber angestellt, wie es nun mit dem Verfassungsvertrag weitergehen sollte. Denn er war auch dazu gedacht, andere Probleme und Herausforderungen zu bewältigen, wie beispielsweise die sozioökonomische Lage der EU, die Erweiterungsfrage und die Rolle der EU in der Welt. All diese Problemkreise hängen zusammen und bedingen einander. Ist es da nicht ironisch, dass viele französische und niederländische Bürger den Verfassungsvertrag ablehnten, gerade aus Ärger über die Probleme, die der Verfassungsvertrag angehen wollte, nämlich das Demokratiedefizit und die Ineffizienz der Institutionen im Falle von Erweiterungen? Neben Verfassung, Wirtschaft und Erweiterung als Herausforderungen, mit denen sich Deutschland in seiner Ratspräsidentschaft konfrontiert sieht, stehen noch weitere Themen auf der Agenda wie Energie und Klimawandel sowie Fragen der internationalen Politik, hier besonders die Frage nach dem Status des Kosovo, die Türkei-Frage, und die weitere Ausgestaltung der Beziehungen der EU zu Amerika und Russland. An sich ist eine Präsidentschaft von sechs Monaten wohl zu kurz, um diese Vielfalt an Themen zu bewältigen, aber neu ist, dass sie nun Teil eines achtzehnmonatigen Arbeitsprogramms unter dem Vorsitz der Troika Deutschland, Portugal, Slowenien ist. Da Deutschland als einer der größten und wirtschaftlich stärksten Staaten über viele Ressourcen in politischer und ökonomischer Hinsicht verfügt, kann es diese Troika nicht nur mitgestalten, sondern auch prägen. Die Erwartungen sind hoch und das Vertrauen in die Spannkraft Deutschlands ist groß, gerade weil die jetzige Lage der Bundesrepublik erfolgsversprechend erscheint:

1. In Deutschland kann die innenpolitische Lage als stabil bezeichnet werden, und auch in der Außenpolitik herrscht Konsens. Anders als in Frankreich oder Großbritannien, den beiden anderen wichtigen Akteuren in der Europapolitik, stehen keine lähmenden Präsidentschaftswahlen vor der Tür bzw. ist kein Führungswechsel zu erwarten.
2. Die Bundesrepublik verzeichnet ein beachtliches Wirtschaftswachstum, so dass die politische Stabilität auch von dieser Seite her nicht angetastet wird.

3. Außenpolitisch wird die Bundesrepublik als eine ehrliche Maklerin wahrgenommen. In der Europapolitik nimmt sie eine Mittelposition zwischen Frankreich und Großbritannien ein und damit zwischen dem Wunsch, die bestehende EU zu vertiefen ohne zu erweitern bzw. dem Wunsch, zu erweitern ohne zu vertiefen. Deutschland wird als eine uneigennützigke Schlüsselkraft angesehen, also als Kraft, die nicht vorrangig eigenen Interessen nachgeht und so um Unterstützung bei der Lösung heikler Fragen der internationalen Politik gebeten werden kann.

Die Verfassungsfrage ist aus Sicht Belgiens besonders wichtig, auch wenn John Hulsman und Jan Techau in der Januarausgabe der Zeitschrift „Internationale Politik“ schreiben, dass „die überdrehte Verfassungsdebatte als das betrachtet werden muss, was sie eigentlich ist: Ablenkung von den eigentlichen politischen Herausforderungen der Zukunft.“¹ Natürlich spielt auch die Frage nach der Position der EU als *global actor* eine wichtige Rolle im politischen Selbstverständnis Belgiens. Aber die besten Voraussetzungen, um diesen zukünftigen Herausforderungen zu begegnen, bietet ein Verfassungsvertrag, der eine Antwort auf die politisch-institutionelle Krise der EU gibt. Hat nicht auch die Bundeskanzlerin Angela Merkel in ihrer Straßburger Rede vom Januar 2007 gesagt: „Mit den heutigen Regeln kann die EU weder erweitert werden, noch ist sie zu den notwendigen Entscheidungen befähigt.“² Darum werde ich im Folgenden genauer auf die belgische und auf die flämische Außenpolitik und insbesondere Europapolitik eingehen, und erläutern, warum gerade die Verfassungsfrage eine prominente Rolle im Staatsdenken Belgiens spielt. Denn neben der Außenpolitik Belgiens als souveräner Staat gibt es auch eine Außenpolitik der Gliedstaaten, also auch des Gliedstaates Flandern. Die belgischen Gliedstaaten (die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Region, die Wallonische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt) vertreten Belgien auch im europäischen

- 1 John C. Hulsman/Jan Techau: „Zu hohe Erwartungen? EU-Ratspräsidentschaft und G-8-Vorsitz: 2007 wird ein Schlüsseljahr deutscher Außenpolitik“, in: Internationale Politik, Januar 2007, Nr. 1, 62. Jahr, S. 25.
- 2 www.bundesregierung.de/nn_23272/Content/DE/Rede/2007/01/2007-01-17-bkin-rede-ep.html/.

Ministerrat, je nachdem, welche Kompetenzen auf der Tagesordnung stehen. Sie können sogar europäischen Ratssitzungen beiwohnen, was beispielsweise während der letzten belgischen EU-Ratspräsidentschaft im Jahre 2001 der Fall war.

Seit 1970 wurde Belgien durch fünf aufeinander folgende Verfassungsreformen in einen föderalen Staat umgewandelt. Es gibt nur exklusive und gemischte Kompetenzen, und es besteht auch keine Hierarchie zwischen den politischen Ebenen, so dass regionale Gesetze auf demselben Niveau wie nationale Gesetze stehen. Die drei Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel üben Befugnisse wie Transport, Wirtschaft und Raumordnung aus, während die drei Gemeinschaften sich um personenbezogene Befugnisse wie Kultur, Unterricht, Medien und Tourismus kümmern. Die Regionen beziehen sich auf je ein Territorium, die Gemeinschaften sind den Personengruppen zugeordnet, die eine der offiziellen Sprachen Belgiens sprechen. Konkret heißt dies, dass beispielsweise der flämische Unterrichtsminister nicht nur für das niederländischsprachige Schulwesen auf dem Territorium der Flämischen Region, sondern auch auf dem Territorium der hauptstädtischen Region Brüssel, dem einzigen zweisprachigen Gebiet in Belgien, zuständig ist. Alle Regionen und Gemeinschaften haben ein eigenes Parlament und eine eigene Regierung, nur auf flämischer Seite sind die Regierungen und Parlamente der Flämischen Region und der Flämischen Gemeinschaft fusioniert worden.

Außerdem gewährt das belgische föderale Modell den Regionen und Gemeinschaften – ausgehend vom Prinzip „foro interno, foro externo“ – seit 1993 umfassende internationale Kompetenzen. Dementsprechend können Gliedstaaten, denen intern die Kompetenz für einen bestimmten politischen Bereich gewährt wurde, diese Kompetenz auch in einem internationalen Kontext ausüben und demzufolge ihre auswärtigen Beziehungen mit anderen Ländern und internationalen Organisationen selbst gestalten.

Die internationalen Kompetenzen der belgischen Regionen und Gemeinschaften umfassen auch das Recht, Verträge und Abkommen zu schließen, sich an der Beschlussfassung internationaler Organisationen zu beteiligen, Belgien in europäischen Ministerräten zu vertreten, Vertreter für die belgi-

schen Botschaften und in diplomatischen Missionen zu ernennen und Handelsvertreter im Ausland zu haben.

Aufgrund dieser Prinzipien und Kooperationsabkommen treten die belgischen Gliedstaaten als beteiligte Parteien in europäischen Angelegenheiten auf, für die sie kompetent sind. Belgien kann hier keinen Standpunkt ohne Absprache mit den Gliedstaaten einnehmen. Ebenfalls aufgrund dieser Abkommen haben die belgischen Gliedstaaten ihre eigenen Vertreter in der Ständigen Vertretung Belgiens bei der Europäischen Union, und Beamte der Regionen nehmen an den Arbeitsgruppen im Rat teil.

Das Kooperationsabkommen zwischen dem föderalen Staat, den Regionen und den Gemeinschaften hinsichtlich der Vertretung des Königreichs Belgien im EU-Ministerrat bezieht sich auf zwei Aspekte: die Teilnahme der Minister der Gliedstaaten an den EU-Ministerräten und die damit verbundene Koordinierung der belgischen Standpunkte in den EU-Ministerräten.

Teilnahme der Minister an den Ministerräten

Welche Minister an den Ministerräten teilnehmen, bestimmen die interne Verteilung der Kompetenzen in Belgien und ein Turnussystem, nach dem die regionalen Minister sich gegenseitig ablösen. Dies hat zur Folge, dass Belgien alle sechs Monate von einem anderen Gliedstaat vertreten wird. Die Teilnahme an den Ministerräten unterscheidet sich je nach der Tagesordnung des Ministerrats und ist abhängig von der internen Kompetenzverteilung in Belgien. Das System umfasst sechs Vertretungsformen, abhängig von den in den einzelnen Ministerräten besprochenen Themen:

- Die Kategorie I bezieht sich auf Ministerräte, die sich mit Angelegenheiten beschäftigen, die ausschließlich in die Kompetenz der föderalen belgischen Behörden fallen bzw. fielen, wie z.B. allgemeine Angelegenheiten, Wirtschaft und Finanzen, Haushalt, Justiz, Telekommunikation, Konsumentenfragen. Belgien entsendet daher nur einen föderalen Minister in diese Ministerräte. Dementsprechend ist für diese Kategorie kein Turnussystem erforderlich.

- Die Kategorie II bezieht sich auf Ministerräte, die sich hauptsächlich, aber nicht ausschließlich, mit föderalen Angelegenheiten befassen. Dazu gehören solche Themen wie Binnenmarkt, Gesundheitsfürsorge, Beschäftigung, soziale Fragen und Transport. In diesen Ministerräten wird Belgien von einem föderalen Minister vertreten, dem ein so genannter regionaler „Assessor“ zur Seite steht. Dieses Assessorat wird im Turnussystem wahrgenommen.
- Die Kategorie III bezieht sich hauptsächlich, aber nicht ausschließlich, auf regionale Kompetenzen, wie z.B. Industrie, Forschung und Umwelt. In diesen Ministerräten wird Belgien von einem regionalen Minister vertreten, dem ein föderaler Assessor zur Seite steht. Für die Vertretung durch regionale Minister gilt das Turnussystem.
- Die Kategorie IV bezieht sich ausschließlich auf regionale Kompetenzen wie z.B. Kultur, Bildungswesen und Jugend. In diesen Ministerräten wird Belgien ausschließlich von einem regionalen Minister vertreten, dem kein föderaler Assessor zur Seite steht. Auch hier gilt das Turnussystem.
- Es ist kein Turnussystem notwendig für die Kategorien V (Fischereiwesen) und VI (Landwirtschaft). Für Themen, die sich auf das Fischereiwesen beziehen, wird Belgien immer von einem flämischen Minister vertreten. Für landwirtschaftliche Angelegenheiten stehen dem föderalen Minister immer die zuständigen Minister der wallonischen und flämischen Region zur Seite.

Es spricht für sich, dass regionale Minister im Ministerrat und dass regionale Beamte in den Arbeitsgruppen immer im Namen der belgischen Föderation sprechen, da die Europäische Union nur die Mitgliedstaaten anerkennt. Angesichts der neuesten Regionalisierung der Kompetenzverteilung in Belgien sind das Kooperationsabkommen und das Turnussystem dem neuesten Stand der Dinge anzupassen.

Koordinierung der belgischen Standpunkte

Aus dem Geschilderten ergibt sich, dass es notwendig war, einen Mechanismus zu konzipieren, der den Vortrag „belgischer“ Standpunkte in den EU-Ministerräten inhaltlich koordinierte.

Dazu wurde unter der Leitung des Generaldirektorats für Europäische Angelegenheiten und Koordinierung des Föderalen Außenministeriums ein Koordinierungsmechanismus erarbeitet. Das Sekretariat dieses Organs organisiert und leitet die Koordinierungssitzungen (DGE, *Directie-generaal Europese Zaken en Coördinatie*), die von diesem Organ selbst oder auf Ersuchen einer der teilnehmenden Behörden einberufen werden.

An den Koordinierungssitzungen nehmen Beamte der föderalen Regierung und Beamte der Gliedstaaten sowie Vertreter der zuständigen Minister teil, die die politische Kohärenz gewährleisten.

Diese Koordinierung findet vor jeder Sitzung des Rates statt und umfasst sowohl allgemeine Fragen als auch die verschiedenen Themen, die auf der Tagesordnung der EU-Räte stehen. Ziel ist es, einen Konsens zu erzielen; Beschlüsse werden einstimmig getroffen. Die Tatsache, dass Enthaltungen in europäischen Fragen nicht erwünscht sind, regt die Teilnehmer zusätzlich dazu an, diese Einstimmigkeit zu erreichen.

Wenn es unmöglich ist, einen Konsens zu erreichen, kann die Frage der „Interministeriellen Konferenz für Auslandsangelegenheiten“, (ICBB, *Interministeriële Conferentie van Buitenlands Beleid*), vorgelegt werden, so dass darüber auf Ministerebene entschieden werden kann.

Allerdings wird in solchen Fällen in der Praxis meistens ein Beschluss im Beratungsausschuss (*Overlegcomité*) gefasst, einem allgemeinen politischen Beratungsorgan zwischen der föderalen Regierung und den Regierungen der Gliedstaaten, in dem die verschiedenen Regierungschefs vertreten sind und das auf eine eher flexible Art und Weise arbeitet.

Die Praxis zeigt, dass durch regelmäßige Beratungen im Rahmen des Generaldirektorats für Europäische Angelegenheiten und Koordinierung ein gemeinsamer belgischer Standpunkt fast immer erreicht werden kann.

Der belgische Vertreter im Rat kann, unabhängig davon, ob es sich um einen föderalen oder einen regionalen Minister oder den belgischen Botschafter bei der Europäischen Union handelt, im Ministerrat nur für Fragen, die in einer Koordinierungssitzung besprochen wurden, einen bestimmten Standpunkt einnehmen.

Der oben beschriebene Mechanismus ist in der Praxis manchmal schwergängig und komplex, vor allem angesichts der Tatsache, dass einerseits ein Konsens erforderlich ist und andererseits die sozioökonomischen und politischen Gegebenheiten in den verschiedenen belgischen Gliedstaaten verschieden sind.

Politische Prioritäten Flanderns gegenüber der Europäischen Union

Die Europäische Verfassung bietet Flandern als einem Gliedstaat mit Verfassungsrang zahlreiche Möglichkeiten, sich proaktiv am europäischen Betrieb zu beteiligen. Die Europäische Union sollte das zentralistische „Top-Down-Modell“-Denken verlassen, da der Bevölkerung das Gefühl vermittelt wird, dass aus Brüssel alles wie ein Diktat von oben kommt, ohne dass man ihr Gehör schenkt. Der Gemeinschaft scheint in der Folge die nötige Legitimität zu fehlen. Das niederländische „Nee“ speiste sich aus dem Gefühl, dass Europa die eigene nationale Identität antaste. Wir sehen auch bei einigen der neuen EU-Mitgliedstaaten, dass sie nach dem EU-Beitritt in einen nationalistischen Diskurs zurückfallen. Das europäische Projekt sollte von unten her aufgebaut werden, was auch der Meinung des flämischen Außenministers, Geert Bourgeois, entspricht. Das Europa, in dem wir leben, sollte ein Europa sein, das Entscheidungen auf der geeignetsten politischen Ebene erlaubt und das dem europäischen Bürger möglichst nahe steht. Subsidiarität heißt das Zauberwort. Europa sollte sich auf einen Kooperationszusammenhang gemeinsamer Normen und Werte mit Respekt vor Eigenheit, Sprache und Kultur stützen. Europa wird heutzutage vor allem als ein Gebilde perzipiert, das sehr weit von den Bürgerinnen und Bürgern entfernt ist, eine Art Spektakel, das sie nicht berührt, weil es an Begeisterung und Verbundenheit mangelt, während über das Projekt selbst

keine Eindeutigkeit besteht. Dies betonte auch Bundeskanzlerin Merkel in ihrer schon erwähnten Rede in Straßburg: „Ich bekenne mich zu einem Europa, das sich auf das konzentriert, was auf europäischer Ebene am besten zu steuern ist.“ Zugleich müsse die EU, ergänzte Merkel, „Politikbereiche, bei denen eine europäische Regulierung eher hinderlich wäre, ganz bewusst den Mitgliedstaaten, ihren Regionen und ihren Kommunen überlassen.“

Eine der wichtigsten Bestimmungen im Verfassungsvertrag ist zweifelsohne die Subsidiaritätsprüfung.³ Das flämische Parlament erhält zusammen mit den Parlamenten anderer Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Europäische Kommission zurückzupfeifen, wenn diese einen europäischen Gesetzesvorschlag formuliert, für den man keine europäische Regelung braucht, d.h. wenn die Mitgliedstaaten glauben, sie seien die am besten geeignete politische Ebene, die Frage zu regeln. Dazu wurde dem Text der Verfassung eine Klausel, die Erklärung Nr. 49, hinzugefügt, in der verdeutlicht wird, dass die „nationalen Parlamente“ in Belgien alle Parlamente betreffen, wenn es sich um eine Frage handelt, die ausschließlich in die Kompetenz der Gemeinschaften oder Regionen fällt.

In Belgien hat Minister Bourgeois ein innerbelgisches Kooperationsabkommen zustande gebracht, das die konkrete Realisierung dieser Subsidiaritätsprüfung regeln sollte. Es war von wesentlicher Bedeutung, dass vor der Ratifizierung der europäischen Verfassung zwischen allen Parlamenten in Belgien eine Vereinbarung über die Anwendung des Protokolls zum Subsidiaritätsprinzip (in der Verfassung) erreicht wurde. Diese Vereinbarung umfasst wichtige Errungenschaften für die Gemeinschaften und Regionen. Erstens wird das flämische Parlament neue EU-Gesetzesvorschläge direkt von den Kommissionsbehörden empfangen. Zweitens wird für Angelegenheiten mit ausschließlicher oder geteilter Kompetenz jetzt sichergestellt, dass das flämische Parlament wenigstens eine von den zwei belgischen Stimmen für sich beanspruchen kann.⁴ Dementsprechend würde

3 NB Trotz des inzwischen offiziell festgestellten Scheiterns des Verfassungsvertrags dürften die beschriebenen Bestimmungen zur Subsidiarität auch Eingang in den neuen Änderungsvertrag finden.

4 Diese Regelung bezieht sich auf das System vor dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens, in dem jeder der EU-25 zwei Stimmen hatte.

Flandern wenigstens eine der 17 Stimmen haben, die man bräuchte, um die Kommission dazu zu zwingen, ihren Vorschlag zu überdenken.

Diese Vereinbarung zwischen den verschiedenen Parlamenten in Belgien ist einzigartig und dürfte den föderalen Staaten in der EU zum Vorbild reichen. Die Vereinbarung ist inzwischen unterzeichnet worden, und das flämische Parlament hat den Europäischen Verfassungsvertrag am 8. Februar 2006 ratifiziert. Durch den Verfassungsvertrag sollte die EU auf der internationalen Bühne demokratischer, transparenter, sozialer, effizienter und sichtbarer werden sowie, last but not least: Die Verfassung würde die EU ihren Bürgern, ausgehend von einem Verwaltungsniveau, das ihnen am nächsten steht, näher bringen können. Diese wichtigen Errungenschaften – im Vergleich zu den im Vertrag von Nizza festgelegten Regeln – wird man in Zukunft auf geeignete Weise sicherstellen müssen, wenn wir die EU wieder auf die richtige Spur bringen wollen.

Nur eine integrierte und vollwertige flämische Außenpolitik bietet die Möglichkeit, dass Flandern seiner Rolle als starker Gliedstaat in Belgien, Europa und anderswo in der Welt gerecht werden kann. In dem Zusammenhang wird eine viel stärkere flämisch-europäische Politik entwickelt werden. Bei jeder relevanten europäischen Frage wird sich die flämische Regierung dafür einsetzen, dass auf belgischer Ebene noch mehr flämische Standpunkte, über die zuvor beraten wurde und die gut untermauert sind, bei europäischen Problembereichen eingenommen werden.

Flandern nimmt in den vorbereitenden Sitzungen einen mit guten Argumenten untermauerten Standpunkt ein. Zusammen mit der außenpolitischen Verwaltung und den Kabinettsmitarbeitern vertritt die flämische Vertretung bei der Europäischen Union tagtäglich die flämischen Interessen und nimmt sorgfältig Rücksicht auf den Standpunkt anderer Vertretungen. So wurde der Standpunkt der flämischen Regierung über die Deregulierung der Dienstleistungen in der EU, besser bekannt als die Bolkestein-Richtlinie, benannt nach dem früheren EU-Kommissar, fast vollständig in den offiziellen belgischen Standpunkt übernommen.

2006 hat der flämische Minister für Außenpolitik auch ein „Drehbuch für die Umsetzung der europäischen Regeln“ vorgestellt. Dessen Ziel ist, den

Rückstand bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in flämische Vorschriften aufzuholen. Das Drehbuch soll den verschiedenen Departements und Kabinetten dabei helfen, sich proaktiv zu beteiligen und die europäischen Regeln rechtzeitig und korrekt anzuwenden. Wenn alle Beteiligten einen besseren Einblick in das Zustandekommen dieser Regeln haben, werden die flämischen Behörden eher in die Lage versetzt, auf eine proaktive Weise die europäischen Regeln zu beeinflussen.

Diese Initiative entspricht den Bemühungen, Flandern Europa näher zu bringen und umgekehrt. 2006 hat Minister Bourgeois außerdem die erste Ausgabe des alle sechs Monate erscheinenden Berichts *Vlaamse Vinger aan de Europese Pols* („Flandern fühlt Europa den Puls“) vorgestellt. Dieser Bericht bietet der flämischen Regierung und dem flämischen Parlament ein übersichtliches Panorama über die Akten, die ein neuer EU-Vorsitz jeweils behandeln möchte. Auch am Anfang jeder neuen EU-Ratspräsidentschaft lädt das Kabinett den Botschafter des den Vorsitz innehabenden Landes ein, den Kabinettsmitarbeitern und den EU-Experten der flämischen Verwaltung das Programm und die Ziele vorzustellen.

Obwohl Flandern mit seinen sechs Millionen Einwohnern nicht zu den kleinsten europäischen Ländern gehört, auch wenn Brüssel nicht nur die europäische Hauptstadt, sondern auch die Hauptstadt Flanderns ist, wissen wir doch, dass Flandern so gut wie unbekannt ist. Die Bedeutung der flämischen Anwesenheit in Brüssel erhöht für Flandern den hohen Aktivsaldo einer Teilnahme an der europäischen Integration. Man darf nicht unterschätzen, dass Brüssel nach Washington mit 60.000 Diplomaten, 10.000 Lobbyisten, 1.000 akkreditierten Journalisten und als Sitz von 2.500 internationalen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Institutionen die wichtigste diplomatische Hauptstadt der Welt ist.

Die meisten Diplomaten, ausländischen Journalisten und EU-Lobbyisten, die in Brüssel arbeiten, bewegen sich nur selten außerhalb des so genannten „Brüsseler Ghettos“. Auch hier ist noch vieles zu tun, beispielsweise für die Flämisch-Europäische Verbindungsagentur (VLEVA, *Vlaams-Europees Verbindingsagentschap*), die – nach dem Vorbild der etwa 240 Vertretungen der verschiedenen Regionen und Gliedstaaten in Brüssel – eine Bezie-

hung zwischen Flandern und der Europäischen Union zustande bringen möchte. Denn es ist doch bemerkenswert, dass Flandern bis vor kurzem in seiner eigenen Hauptstadt im Gegensatz zu allen deutschen Ländern keine eigene Geschäftsstelle hatte.

Die Verbindungsagentur VLEVA wird künftig zu einem wichtigen Instrument der flämisch-europäischen Politik. Sie soll sich um einen besseren, strukturierten und qualitativen Informationsstrom zu den flämischen Bürgerinnen und Bürgern bemühen. Sie wird auch die flämischen Interessen auf dem europäischen Forum vertreten. Sowohl flämische Unternehmen als auch die flämischen sozioökonomischen, soziokulturellen und wissenschaftlichen Akteure werden sich in Zukunft für europäische Projektfinanzierungen an einen einzigen Ansprechpartner wenden können. Die Agentur wird die diesbezüglichen Informationen rechtzeitig ermitteln und auf eine transparente Art und Weise an die interessierten flämischen Akteure weiterleiten. Umgekehrt informiert die VLEVA den flämischen Vertreter bei der Ständigen Vertretung Belgiens bei der EU und die flämische Regierung über Entwicklungen innerhalb Flanderns. Ihre Aufgabe ist es auch, Kolloquien, Kongresse und Diskussionsabende über die europäische Aktualität zu organisieren. Das Ziel ist deutlich: eine noch nachdrücklichere Anwesenheit auf der europäischen Beschlussfassungsebene zustande zu bringen und dazu beitragen, das Engagement von Bürgern, Unternehmern und Organisationen in Bezug auf Europa zu erhöhen. Kurzum: mehr Europa nach Flandern zu bringen.

Michael Mertes

Nordrhein-Westfalen und die EU

Brüssels Nachbar

I.

Während sich dieser Tage die Quadratwurzel zur europäischen Schicksalsfrage mausert, leisten wir uns den Luxus, über die europäische Rolle Nordrhein-Westfalens nachzudenken. Ist das nicht der Gipfel des Provinzialismus?

Ich würde mich glücklich schätzen, wenn Sie am Ende dieser Veranstaltung mit dem Eindruck nach Hause gingen, dass es heute Abend nicht um regionalpolitisches Klein-Klein ging, sondern um eine Frage, die ins Zentrum der europäischen Integration führt. Ich möchte Sie gewissermaßen von den Höhen der Quadratwurzel ins Tal der Graswurzeln führen – vom Europa der Gipfel zum Europa des nachbarschaftlichen Alltags.

Als langjähriger Mitarbeiter im Bonner Bundeskanzleramt weiß ich natürlich um die Bedeutung von Gipfeln – aber ich weiß auch, dass Europa „von unten“ wachsen muss. Was immer die Ergebnisse des Europäischen Rates bringen mögen – sie werden nichts daran ändern, dass zum Beispiel in den grenznahen Räumen des Westens der Bundesrepublik die europäische Zukunft schon längst begonnen hat.

„Mit guten Nachbarn hebt man den Zaun auf“, lautet ein altes deutsches Sprichwort. Es leuchtet sofort ein, dass es für ein friedliches und freundschaftliches Zusammenleben unerlässlich ist, mit den Nachbarn gute, intensive Beziehungen zu pflegen – und je besser das Verhältnis, je geringer das

Misstrauen ist, desto entbehrlicher werden Jäger-, Maschendraht- und andere Zäune. In diesem Geiste pflegen wir in Nordrhein-Westfalen einen engen, freundschaftlichen Kontakt zu unseren direkten Nachbarn – den Niederlanden und Belgien – wie auch zu unseren mittelbaren Nachbarn Luxemburg und Frankreich.

Wie Sie in letzter Zeit der Presse entnehmen konnten, verfolgen wir mit Blick auf die Vertiefung der Beziehungen zum Benelux-Raum sehr ambitionierte Ziele – unter anderem auch das Ziel, gemeinsam zu überlegen, wie Nordrhein-Westfalen, weit über die Euregio-Kooperationen und andere Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit hinaus, enger an die Benelux-Union angebunden werden könnte.

Da der heutige Benelux-Vertrag im Jahr 2010 ausläuft, ist jetzt der richtige Moment, um hier nach gemeinsamen Wegen zu suchen. Uns geht es vor allem darum, die Zusammenarbeit zwischen den Benelux-Ländern und Nordrhein-Westfalen so zu vertiefen, dass im Nordwesten der Europäischen Union eine neue Form von europäischer Großregion entsteht, in der wir gemeinsam neue Wege der Zusammenarbeit erproben und mit entsprechenden Referenzprojekten die europäische Idee vorantreiben.

Wir wollen, kurz gesagt, im regionalen Rahmen eine Art „Kerneuropa“ realisieren und damit vorleben, wie eine vertiefte europäische Zusammenarbeit heute und künftig aussehen und was sie leisten kann. Dieses „Kerneuropa“ denken wir uns nicht als Konstrukt, das den Beteiligten von oben aufgestülpt wird, sondern als „Europa der Projekte“, das im Alltag von unten wächst, durch immer engere horizontale Verflechtung.

Dieses sehr ambitionierte Ziel verfolgen wir natürlich nicht völlig uneigennützig. Es geht uns dabei auch um die Fortentwicklung des nordwesteuropäischen Metropolraumes – von dem wir ein Teil sind – und um die Steigerung seiner Attraktivität als Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsraum. Wenn wir damit zugleich der europäischen Idee einen Dienst erweisen: umso besser!

Schon heute wird die in den Niederlanden als „Eurodelta“ bezeichnete Großregion als „innovativer Kern Europas“ oder als „europäische Kernregion“ bezeichnet. Wir haben den Ehrgeiz vorzuführen, welch große Poten-

ziale in neuartigen grenzüberschreitenden Kooperationsformen stecken, wie wir sie anstreben. Eine vertiefte Kooperation zwischen Nordrhein-Westfalen und den Benelux-Staaten könnte exemplarisch zeigen,

- wie sich durch gemeinschaftliche Initiative grenzüberschreitende Probleme besser lösen lassen und
- welche Vorteile aus der Bündelung materieller und geistiger Ressourcen – zum Beispiel in Gestalt grenzüberschreitender Kompetenzzentren und Wissenschaftscluster – gezogen werden können.

Ich bin sicher, dass es in der erweiterten EU immer notwendiger wird, solche Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auszuloten – auch, um den Bürgerinnen und Bürgern europäische Organisations- und Kooperationsformen präsentieren zu können, die sich durch Transparenz und Flexibilität auszeichnen.

II.

Wie definieren wir aber eine europäische Region? Was macht überhaupt eine Region aus? In diesem Punkt ist sich die einschlägige Literatur höchst uneinig. Regionen als sub-nationale Teilräume sind nicht allgemeingültig definierbar. In einer ersten Annäherung ließe sich sagen: Eine Region ist eine Gebietskörperschaft, die vom Gesamtstaat mit Kompetenzen für Verwaltung, Planung, Raumordnung und Wirtschaft ausgestattet ist. Regionen können dabei – wie die Länder in Deutschland – über eigene Rechtsetzungskompetenzen, ja sogar Bestände von Staatlichkeit verfügen. Als „Regionen“ lassen sich aber auch historisch gewachsene Einheiten bezeichnen, die sich durch Kultur, Sprache oder andere landsmannschaftliche Eigenschaften von angrenzenden Einheiten unterscheiden.

Aus dem Blickwinkel der EU kommt es letztlich auf die Definition sub-nationaler Teilräume im jeweiligen politischen System der Mitgliedstaaten an. Hiernach gelten in Deutschland die Länder als „Regionen“.

Nordrhein-Westfalen schneidet, wie Sie wissen, als eine besonders starke Region ab – nicht nur im innerdeutschen, sondern auch im europäischen

Vergleich. Auch wenn die Zahlen bekannt sind, darf ich sie hier kurz wiederholen:

- Wäre Nordrhein-Westfalen ein selbstständiger Staat, stünde es mit seinen 18 Millionen Menschen gleich hinter Rumänien auf Platz 8 der EU-Mitgliedstaaten mit den meisten Einwohnern.
- Als souveräner Staat stünden wir innerhalb der EU auf Platz 7 der Mitgliedstaaten mit der höchsten Wirtschaftsleistung.
- 10 der 100 größten europäischen Unternehmen haben ihren Sitz in Nordrhein-Westfalen.

III.

Wahr ist allerdings auch, dass solche Quantitäten wenig über europäische Qualitäten sagen. Das Zeitalter der sozialistischen Tonnenideologie liegt glücklicherweise hinter uns. Mengenangaben allein können nicht erklären, weshalb Nordrhein-Westfalen als starker Partner in Europa, ja als europäische Kernregion gilt, und von wo es die Legitimation herleitet, einen solchen Anspruch zu erheben.

Warum gilt etwa Luxemburg, das weniger Einwohner hat als der Rhein-Sieg-Kreis, als europäisches Schwergewicht? Die Antwort liegt auf der Hand: Weil es am europäischen Einigungswerk intensiver mitwirkt als manch anderer bevölkerungsstarker EU-Mitgliedstaat – Quadratwurzel hin oder her.

Wenn man also über Regionen und ihren Einfluss redet, geht es auch darum, die Effektivität ihrer Mitwirkung am europäischen Einigungsprozess in den Blick zu nehmen – die Intensität, mit der sie sich in die Europapolitik einbringen und diese mitgestalten.

Europa ist für Nordrhein-Westfalen eine *Verpflichtung*, weil dieses Land auf Grund seiner geographischen Lage, seiner Geschichte und der Identität seiner Menschen nur europäisch ausgerichtet sein kann und daher seinen Beitrag zur Entwicklung unseres Kontinents leisten muss. Aus den Besonderheiten unserer Geographie, Geschichte und Identität folgt für uns

zugleich der *Anspruch*, Europa mitgestalten zu wollen, und zwar deutlich über die Vertretung der Interessen des Landes im Alltag der europäischen Rechtsetzung hinaus.

Wenn Nordrhein-Westfalen diesen Anspruch erhebt, so sehen wir darin keine „Nebenaußenpolitik“. Wir sind uns allerdings darüber im Klaren, dass solche Befürchtungen immer wieder laut werden. Von „Separatismus auf Filzlatschen“ hat der Berliner Historiker Heinrich August Winkler einmal sehr plastisch geschrieben, und Eberhard Diepgen sprach gern vom „Rheinbund“, um den angeblichen Mangel an gesamtstaatlichem Verantwortungsgefühl im Westen der Bundesrepublik zu geißeln.

Das Wort „Nebenaußenpolitik“ richtet sich gegen eine verfassungsrechtlich fragwürdige, mindestens aber überflüssige und der Durchsetzung deutscher Interessen abträgliche Einmischung der Länder in die Außen- und Europapolitik. In diesem Sinne warnte Heinrich August Winkler 1998 vor dem Entstehen einer – wie er es nannte – „Lega West“ mit Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen an der Spitze. Ziel dieser „Lega West“ sei es, die Bundesrepublik allmählich von einem Bundesstaat in einen Staatenbund zu verwandeln, wodurch – ich zitiere – „die Bundesländer etwa so ‚europaanmittelbar‘ würden, wie die Freien Reichsstädte im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation ‚reichsunmittelbar‘ waren.“

Nun wissen wir spätestens seit der Föderalismusreform I, dass die Bundesrepublik sich keineswegs auf dem Weg zur Konföderation befindet, und auch die geplante Föderalismusreform II – also die Neuordnung der Bundesländer-Finanzbeziehungen – lässt nichts dergleichen befürchten.

Verständlicherweise zucken Rheinländer – vor allem die von der linken Flussseite – beim Stichwort „Separatismus“ zusammen. Die nordrhein-westfälische Landesregierung unter Ministerpräsident Karl Arnold hatte nach Abschluss der Verhandlungen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl in Erwägung gezogen, eine NRW-Vertretung am Sitz der Hohen Behörde der EGKS in Luxemburg zu errichten. Diese Überlegungen wurde dann aber nicht weiter verfolgt – auch um jeglichen Verdacht im Keim zu ersticken, Nordrhein-Westfalen wolle sich nicht bundestreu verhalten.

Nun, inzwischen – seit Mitte der 80er Jahre – leisten wir uns eine eigene Landesvertretung in Brüssel, und niemand zieht daraus den Schluss, Nordrhein-Westfalen wolle sich von der Europapolitik des Bundes abkoppeln. Ein solcher Vorwurf wird übrigens nicht einmal gegen die Bayern erhoben, deren prächtige Landesvertretung im Brüsseler Volksmund den schönen Namen „Schloss Neuwahnstein“ trägt.

Sicher haben Sie schon einmal jene Karikaturen gesehen, in denen die 16 deutschen Länder mit je einem eigenen Stuhl in der Hand in einen Brüsseler Verhandlungssaal drängen. Gern gebe ich zu, dass mir diese Sichtweise aus meiner früheren Tätigkeit im Bundeskanzleramt durchaus vertraut ist. Sie ist aber, wie ich seit meinem Eintritt in den Dienst Nordrhein-Westfalens im August 2006 gelernt habe, in der Sache nicht angemessen, denn sie geht von einem falschen oder zumindest sehr eingeschränkten Verständnis deutscher Außen- und Europapolitik und der Rolle der deutschen Länder darin aus.

Nordrhein-Westfalen versteht sich – so heißt es in Artikel 1 unserer Landesverfassung – als „Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland“. In *dieser* Eigenschaft wirken wir an Bundespolitik mit – vor allem über den Bundesrat, aber auch in vielfältiger anderer Form.

Zum Mitwirken an der Bundespolitik und an der Verwirklichung der Staatsziele der Bundesrepublik zählt die Mitwirkung an der Entwicklung einer, wie es in Artikel 23 unseres Grundgesetzes heißt, Europäischen Union, die „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist“. Das bedeutet übrigens auch, dass es für uns eine anders gestaltete Europäische Union nicht geben kann und nicht geben darf!

Es versteht sich von selbst, dass Nordrhein-Westfalen – wie alle deutschen Länder und wie Regionen aus ganz Europa – mit Blick auf konkrete europäische Entscheidungen seine besonderen Interessen vertritt. Wir beschreiten aber keine partikularistischen Sonderwege, sondern handeln immer auch im gesamtstaatlichen Sinne, wenn wir zum Beispiel unsere Interessen als Deutschlands führender Energie-, Chemie-, Telekommunikations- und Medienstandort zu wahren versuchen.

Es wäre unverzeihlich und fahrlässig, wenn wir dies nicht täten – wenn wir zum Beispiel nicht Einfluss nähmen

- auf die Fortentwicklung der für Nordrhein-Westfalen so wichtigen europäischen Regional- und Strukturpolitik,
- auf wichtige Weichenstellungen in der europäischen Industriepolitik wie etwa die Chemikalienpolitik der EU,
- oder – um ein besonders aktuelles Beispiel zu nehmen – auf die Diskussionen über die Konturen einer gemeinsamen Energiepolitik für Europa.

Und wir verteidigen ein wesentliches Strukturelement der deutschen föderalen Ordnung wie auch der Kompetenzverteilung innerhalb der EU, wenn wir uns für die Achtung des Subsidiaritätsprinzips einsetzen.

Natürlich ist die so genannte „Einmischung“ der Länder in die europäische Tagespolitik keiner Bundesregierung, gleich welcher Couleur, besonders willkommen. So ist aber nun einmal die Realität im europäischen „Mehrebenensystem“, um den gängigen Fachterminus zu gebrauchen. Die Europäische Union besteht eben aus mehr Elementen als nur aus den Organen der EU und den Mitgliedstaaten.

Der Begriff des „Mehrebenensystems“ beschreibt diese komplexe Wirklichkeit, in der europäische Politik nur noch im Zusammenspiel und in gemeinsamer Verantwortung aller Ebenen erfolgreich gestaltet und vollzogen werden kann. Wir sind *als Länder* Teil der Europäischen Union, wir tragen Mitverantwortung und erheben daher auch den Anspruch auf Mitgestaltung und Mitwirkung.

Das tun wir in einem ganz praktischen Sinne. So befinden wir uns im ständigen Dialog mit der Kommission – namentlich mit dem zuständigen Kommissar Verheugen –, um die Initiative für eine „Bessere Rechtsetzung“ zu unterstützen. Es geht hier, wie Sie wissen, darum, den durch europäisches Recht verursachten Verwaltungsaufwand, insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen, bis 2012 um 25% zu reduzieren.

Da Länder und Kommunen für den Vollzug eines großen Teils dieser Vorschriften zuständig sind und deren Schwachstellen aus unmittelbarer Anschauung beurteilen können, sind sie für die Kommission eine erste

Adresse bei der Frage nach der Lebensnähe und Praktikabilität europäischer Normen. Und wir stellen fest, dass unser Rat in Brüssel nicht nur gern gehört, sondern auch angenommen wird.

IV.

Nur am Rande will ich hier einen Punkt vermerken, der angesichts der aktuellen Schwierigkeiten im deutsch-polnischen Verhältnis von besonderem Interesse sein dürfte. Nordrhein-Westfalen hat mit der Woiwodschaft Schlesien im Jahr 2000 eine Vereinbarung zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit abgeschlossen, auf deren Grundlage sich in den vergangenen Jahren enge, vertrauensvolle und wirklich freundschaftliche Beziehungen entwickelt haben, die auch Regierungswechsel auf beiden Seiten überdauern.

Wir erleben gerade in den vergangenen Monaten, dass wir über unsere Regionalpartnerschaft mit Schlesien Brücken zwischen Deutschland und Polen bauen konnten, die sich trotz aller Turbulenzen als sehr tragfähig erweisen. Nordrhein-Westfalen hat sich über die Jahre in Polen den Ruf eines verlässlichen und guten Partners und Freundes erworben. Mit unseren schlesischen Partnern können wir inzwischen sogar über höchst sensible Themen wie „Flucht und Vertreibung“ diskutieren – das wäre heute im Verhältnis zwischen Berlin und Warschau so kaum möglich.

Mit diesem kurzen Hinweis möchte ich nur darauf aufmerksam machen, dass Regionen durch interregionale Zusammenarbeit einen eigenen Beitrag zu den bilateralen Beziehungen zwischen den Staaten leisten können – und darüber hinaus zu einer Atmosphäre des gedeihlichen Miteinanders in Europa.

V.

Vor Ihrem Kreis, meine Damen und Herren, definieren zu wollen, was „Subsidiarität“ bedeutet, hieße Braunkohle nach Garzweiler tragen. Wie auch immer – man kann diesen abstrakten Begriff nicht ohne die Regionen (und auch nicht ohne die Kommunen) mit Leben erfüllen. In den vergan-

genen Monaten habe ich den Eindruck gewonnen, dass die EU – namentlich die Kommission – das erkannt hat und die Regionen inzwischen als wichtige Verbündete im Kampf gegen die Europamüdigkeit betrachtet.

Übrigens wäre einmal kritisch zu prüfen, was es mit der so häufig diagnostizierten Europamüdigkeit tatsächlich auf sich hat. Es ist doch bemerkenswert, dass laut Eurobarometer vom Herbst 2006 die Mehrheit der Europäer sich in gleich dreizehn Politikfeldern „mehr Europa“ wünscht, z.B. in der Sicherheitspolitik, dem Umweltschutz, bei der Energiesicherheit oder gar beim Schutz sozialer Rechte!

Dass das politische und wirtschaftliche Gewicht der Regionen und ihrer grenzüberschreitenden Netzwerke zunimmt, ist auch eine Folge der Entgrenzung des Nationalstaates im Zuge der Globalisierung. Die Regionen in Europa stehen für einen kulturellen Gegentrend in Richtung überschaubarer Lebenswelten. Es bedarf keiner großen Prophetengabe um vorherzusagen, dass eine Symbiose aus supranationaler Politik, klassischer nationalstaatlicher Politik und interregionaler Kooperation die europäische Wirklichkeit der Zukunft prägen wird – soweit sie das nicht schon heute tut.

Doch weshalb in die Ferne schweifen? Während der deutschen Ratspräsidentschaft haben die Länder und Kommunen eine Menge dafür getan, dass der auf zahlreichen Gipfelkonferenzen immer wieder beschworene „Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern“ keine Leerformel bleibt, sondern tatsächlich stattfindet.

Das halbe Jahr der Ratspräsidentschaft haben Bund, Länder und Kommunen – so mein Eindruck aus nordrhein-westfälischer Perspektive – konsequent genutzt, um in unserer Gesellschaft eine breite Debatte über Sinn und Vorteile der europäischen Einigung anzustoßen und zu fördern. Länder und Kommunen haben sich dabei auf Aktivitäten und Formen der Kommunikation konzentriert, die auch solche Menschen erreichen, die sich in der Regel kaum mit dem Thema „Europa“ befassen.

In diesem Zusammenhang will ich nachdrücklich auf ein Beispiel hinweisen, das mir besonders wichtig und zukunftssträchtig erscheint: Anfang Mai hat das nordrhein-westfälische Landeskabinett eine Konzeption für die Zertifizierung so genannter Europaschulen verabschiedet. Alle möglichen

Schultypen – von der allgemeinbildenden Schule bis zum Berufskolleg – können sich für dieses Gütesiegel qualifizieren, wenn sie in einem bestimmten Umfang die Vermittlung europäischer Sprachen und anderer europäischer Lernstoffe anbieten.

VI.

Zum Schluss komme ich natürlich nicht umhin, aus nordrhein-westfälischer Sicht ein paar Worte zum Schicksal jenes Vertrages zu sagen, den wir seit einiger Zeit aus Gründen der politischen Opportunität nicht mehr „Verfassungsvertrag“ nennen dürfen.

Nordrhein-Westfalen hat die Position und das Vorgehen von Bundeskanzlerin Angela Merkel in dieser Frage von Anfang an mit Nachdruck unterstützt. Wir sehen mit Befriedigung, dass jene Teile des Vertragswerkes, die den Regionen und Kommunen stärkere Mitwirkungsrechte und Einflussmöglichkeiten bieten, außer Streit sind und daher nicht zur Revision anstehen.

Wir hatten uns bereits in der Entstehungsphase des Verfassungsentwurfs intensiv engagiert. Gemeinsam mit den anderen Ländern hatten wir unsere positiven Erfahrungen aus der lokalen Selbstverwaltung formuliert und in den europäischen Verfassungskonvent eingespeist. Kurzum, das Schicksal des Vertrages kann uns – zurückhaltend formuliert – nicht gleichgültig sein.

Was auch immer das endgültige Resultat des Gipfels sein mag, Nordrhein-Westfalen wird sich auch künftig seiner Verantwortung stellen, als Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland einen eigenen Beitrag zur Einigung Europas zu leisten.

Dabei betrachten wir uns als Teil der europäischen Avantgarde. Allerdings werden wir uns mit den unterschiedlichen Geschwindigkeiten, die es bereits heute in der EU gibt, nicht abfinden. Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten oder Gruppen von Mitgliedstaaten muss nach unserer Überzeugung stets offen für andere sein. Unser Ziel bleibt ein möglichst hohes Maß an Gemeinsamkeit innerhalb der EU.

Romain Kirt

Amerika, China oder doch Europa?

Welches 21. Jahrhundert werden wir bekommen?

„Das 21. Jahrhundert wird nicht finsternes Mittelalter sein. Und es wird den meisten Menschen auch nicht all das Gute bringen, das die außerordentlichste technologische Revolution der Geschichte verheißen hat. Es könnte vielmehr durchaus von informierter Verwirrung geprägt sein.“

Manuel Castells¹

Einleitung

Der Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989, der Kollaps der Sowjetunion am 31. Dezember 1991 und die terroristischen Attentate vom 11. September 2001 haben sich für die Zeithistoriker und Politikwissenschaftler als wahre Glücksfälle erwiesen. Darauf lässt jedenfalls die rege Publikationstätigkeit schließen, die viele von ihnen seit diesen Ereignissen an den Tag legen. Die Zeithistoriker haben die mit dem Mauerfall eingeleitete Schlussphase des 20. Jahrhunderts zum Anlass genommen, um die markantesten Ereignisse dieses Säkulums der Kriege und Katastrophen noch einmal Revue passieren zu lassen und in übergreifenden Gesamtdarstellungen eine erste Zwischenbilanz dieses, laut Eric Hobsbawm, angeblich „kurzen“ Jahrhunderts zu ziehen. Die Politikwissenschaftler haben die insbesondere durch die Selbstauflösung der Sowjetunion zu einer Phase der „Great Transformation“ (Karl Polanyi) avancierte Dekade vor sowie die hauptsächlich von der Zerstörung der New Yorker Twin Towers und

1 Manuel Castells: Jahrtausendwende, Opladen 2003 (Das Informationszeitalter, Bd. III), S. 409.

Amerikas Kreuzzügen gegen den Terrorismus geprägten Jahre nach der Jahrhundertwende als Movers benutzt und zugleich als Plattform genutzt, um sich vor allem intensiv mit jener Frage zu befassen, die seit dem Ende des Kalten Krieges und der Auflösung der bipolaren Weltordnung im Mittelpunkt des weltpolitischen Interesses steht, nämlich: der Frage nach einer neuen politischen Weltordnung für das 21. Jahrhundert. Zeithistorische Analysen des 20. Jahrhunderts und politikwissenschaftliche Abhandlungen über das Thema „Neue Weltordnung“ füllen also inzwischen ganze Bücherregale.

Die aus vielen Gründen recht turbulente und in mancher Hinsicht sogar extrem tumultuarische Jahrhundertwende hat indes nicht nur die Zeithistoriker und Politologen zu publizistischen Hochleistungen animiert. Sie hat auch die Ökonomen und die Soziologen verstärkt zur Feder greifen lassen. Monographien über die wirtschaftlichen Entwicklungen und gesellschaftlichen Veränderungen in dieser historischen Umbruch- und Wendezeit gibt es demnach ebenfalls in Hülle und Fülle. Als recht produktiv erwiesen haben sich seit dem 9. November 1989 und insbesondere seit dem 11. September 2001 ferner die Journalisten und die vielen wissenschaftlich ausgewiesenen Publizisten. Auch sie haben ihren Teil dazu beigetragen, dass die Anzahl der Publikationen über die geopolitischen Umwälzungen in Europa und die daraus resultierenden Folgewirkungen für das internationale System in den letzten fünfzehn Jahren nahezu exponentiell angestiegen ist. Bücher, deren Autoren Prognosen für das 21. Jahrhundert erstellt beziehungsweise den Versuch unternommen haben, die ebenso spannende wie reizvolle Frage zu beantworten, welche politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Kräfte und Parameter bei der Gestaltung des 21. Jahrhunderts wohl maßgebend sein werden, haben seit dem Ende des Kalten Krieges ebenfalls Hochkonjunktur. Einige davon sind sogar richtige Bestseller geworden und haben ihren bis dahin lediglich in Akademikerkreisen bekannten Verfassern zu weltweiter Popularität verholfen. Die prominentesten Beispiele sind ganz sicher die beiden Politikwissenschaftler Francis Fukuyama und Samuel Huntington. Ihre Thesen über die Zukunft des internationalen Systems sind insofern paradigmatisch für die Debatte über die Neue Weltordnung und die Beschaffenheit des 21.

Jahrhunderts, als sie sich nicht nur grundlegend voneinander unterscheiden, sondern sich geradezu diametral gegenüberstehen.

Unmittelbar nach dem Kollaps der Sowjetunion und dem Zusammenbruch des Ostblocks hält Francis Fukuyama in seinem Buch *The End of History* das Zeitalter für greifbar nahe, das Immanuel Kant den „Ewigen Frieden demokratischer Staaten“ genannt hat. Für Samuel P. Huntington hingegen hat mit dem Zusammenprall zwischen westlichen, asiatischen und islamischen Protagonisten der vierte Weltkrieg längst begonnen. Zwischen diesen beiden Extrempositionen siedelt sich ein – durchaus als Quodlibet zu apostrophierendes – Mixtum compositum von Analysen an, deren Verfasser nicht so sehr große Visionen verkünden, sondern sich vielmehr mit den Ursachen der weltpolitischen Spannungen befassen oder Prognosen für das Internationale System des 21. Jahrhunderts erstellen.

Ausgehend von einigen dieser Analysen und Prognosen möchte ich hier nunmehr ein paar grundsätzliche und kritische Überlegungen über zwei Fragen anstellen, nämlich: Welches 21. Jahrhundert prophezeien uns die Experten? Und: Kann man überhaupt auch nur annähernd verlässliche Angaben über die Zukunft machen?

Chez Max oder: Die Welt im Jahr 2064

Die Deutschen haben im letzten Jahr – und ganz besonders in den paar Wochen während der Fußball-Weltmeisterschaft, in denen „Die Welt zu Gast bei Freunden“ war – keine Gelegenheit ausgelassen, um ihre Weltoffenheit unter Beweis zu stellen. Was es mit dieser fast schon sprichwörtlichen und angeblich weltweit ihresgleichen suchenden Weltoffenheit der Deutschen wirklich auf sich hat, das hatte uns Kemal Kayankaya, sozusagen Philip Marlowes deutsch-türkisches Korrelat aus der Mainmetropole Frankfurt, bereits 1991 unmissverständlich vor Augen geführt: „Sie besuchen Ausstellungen in New York und gehen auf Safari in Afrika; sie kiffen in Kairo, essen japanisch und wollen Moskau Demokratie beibringen; sie sind international bis auf die Pariser Unterhose – aber ein Türke ohne Sperrmüll unterm Arm und zehn ungewaschene Kinder an der Hand, das geht nicht rein in ihren Schädel.“

Mit dem zerknirschten und permanent verkaterten Privatdetektiv Kemal Kayankaya, den alle für einen Türken halten, obwohl er einen deutschen Pass hat und kein Wort Türkisch spricht, hat Jakob Arjouni eine literarische Figur geschaffen, die keiner so schnell vergisst. Allerdings ist der deutsch-türkische Privatermittler Kayankaya auch der Grund dafür, dass Arjouni primär, wenn nicht ausschließlich als Verfasser von Kriminalromanen wahrgenommen wird. Nun, Arjouni ist ohne Zweifel einer der besten deutschsprachigen Krimiautoren der Gegenwart. Er ist darüber hinaus aber auch einer der originellsten und subtilsten politischen Autoren der gegenwärtigen deutschen Literaturszene. Das hat er nicht nur mit seinen beiden Romanen *Magic Hoffmann* (in dem er über Berlin als "Illusionsneurose" nachsinniert) und *Hausaufgaben* (in dem er den wieder verstärkt sichtbaren Antisemitismus anprangert) unter Beweis gestellt; das unterstreicht und veranschaulicht er auch mit seinem im Herbst 2006 erschienenen Roman *Chez Max*, in dem er ein durchaus realistisches, weil zahlreiche Parallelen zur Gegenwart aufweisendes Zukunftsszenario skizziert.

Wir schreiben das Jahr 2064. Nordamerika, das sich in seinem Krieg gegen den Terrorismus finanziell aufgerieben hat, ist „bis auf New York und das *Los Angeles Museum of Postmodern Life* zur fast rein landwirtschaftlichen Zone geworden.“² Amerika ist nur noch ein Agrarstaat, der den neuen Herren der Welt – einer euro-chinesischen Konföderation – als Korn- und Fleischkammer, also als Nahrungslieferant dient. Arjouni beschreibt diesen Paradigmenwechsel wie folgt: „Die schlagkräftigste Armee der Welt verschliss sich über Jahre in blutigen Scharmützeln, Besatzerpflichten und dem vergeblichen Bemühen, von den Irakis als Retter und Demokratiebringer anerkannt zu werden. Trotzdem hielt die US-Regierung an dem Plan fest, den Irak und danach den gesamten damaligen Nahen Osten neu und möglichst friedensstauglich zu ordnen, während die zwei anderen Weltmächte, China und Europa, sich ganz auf ihr wirtschaftliches Fortkommen konzentrierten. Es folgte der französisch-chinesische Vertrag von Hongkong und wenig später die euro-chinesische Konföderation, die den von Krieg und Terroristenjagd ausgepumpten, hoch verschuldeten USA

2 Jacob Arjouni: *Chez Max*, Zürich 2006, S. 68.

erst sämtliche Kredite strich und bald darauf in der Lage war, Nordamerika quasi aufzukaufen.“³

Was im Jahre 2064 von den einst so glorreichen USA, dem ehemals mächtigsten Staat der Welt, noch übrig geblieben ist, ringt uns alten Europäern allenfalls noch ein müdes Lächeln ab: „Zwar hatten die USA mit dem Ausverkauf und der Wandlung vom Industrie- zum Agrarstaat entschieden an Bedeutung verloren, trotzdem war ihre Zugehörigkeit zur westlichen Zivilisation nie in Frage gestellt worden. [...] Und so gehörte Ashcroft zu einer Reihe von ehemals berühmten Amerikanern, nach denen in Europa und China Organisationen, Plätze, Bauwerke oder technische Neuerungen benannt wurden, um das Land nicht in Vergessenheit geraten zu lassen. Die Robert-de-Niro-Brücke zwischen Sizilien und dem italienischen Festland, die Kurt-Cobain-Kinderferienlager, die Mundspüle Paris Hilton und so weiter.“⁴ Erschrecken aber lassen uns vor allem folgende Tatsachen:

- Die Welt ist erneut in zwei Lager gespalten. Auf der einen Seite das fortschrittliche und demokratische eurasiatische Wohlstandsreich mit seinem lächerlichen Multi-Kulti-Schnickschack (Sexomaten, Kontaktlinsen mit eingebauter Kamera oder das „Artischockensandwich mit einer daumendicken Scheibe Foie gras und Trüffeln“); auf der anderen Seite die „Zweite Welt“ (Kennzeichen: Rückschritt, Diktatur, religiöser Fanatismus), deren Bestandteile als "Flüssiggebiete" bezeichnet werden, weil sie auf den Landkarten – genau wie die Weltmeere – blau markiert sind (die neureichen Eurasiaten sollen nämlich glauben, dass diese Teile der Welt gar nicht mehr existieren, so als hätte eine gewaltige Tsunami-Welle sie für immer und ewig mit riesigen Wassermassen bedeckt).
- Das sichtbarste Zeichen der neuen Bipolarität ist ein gigantischer, 60.000 Kilometer langer Zaun, der die eurasiatische Konföderation vor klandestiner Immigration und Terroranschlägen schützen soll. Für Recht und Ordnung in der Konföderation sorgen die Mitarbeiter der Präventivabteilungen von Euro- bzw. Asia-Security, den lokalen Unterorgani-

3 Ebd., S. 39f.

4 Ebd., S. 35.

sationen der – als Einrichtung zur Erforschung neuer Energiequellen getarnten – Ashcroft-Büros.

- Die am Place Sarkozy (sic!) angesiedelte Zentrale der europäischen Ashcroft-Büros und ihre bekanntesten Mitarbeiter (der Deutsche Max Schwarzwald und der Chinese Chen Wu, die beiden Protagonisten im Roman) sind die Stützen des eurasiatischen Überwachungsstaates, dessen Motto „Liberté, Egalité, Sécurité“ in der nunmehr ratifizierten EU-Verfassung niedergeschrieben ist.
- Großgeschrieben wird indes nur die Sicherheit, denn: „Früher hieß es, die Hälfte der Menschen lebe unter der Armutsgrenze, heute sagt man, die Hälfte der Menschen sind potentielle Terroristen.“⁵ Deswegen (sprich: weil die Sicherheit oberste Priorität hat) ist die Verwendung afrikanischer und arabischer Sprachen strengstens untersagt. Ebenso das Rauchen! Wer gegen diese Gebote verstößt, landet genauso im Knast wie jeder, der – und sei es auch nur hinter vorgehaltener Hand – über die Welt auf der anderen Seite des Zaunes redet, denn: Auch die Meinungsfreiheit wurde abgeschafft.
- Doch trotz all dieser Sicherheitsmaßnahmen gibt es immer mal wieder Terroranschläge (so sterben bei der Sprengung des Kölner Doms über 1000 Menschen und bei einem Chemiebomben-Attentat auf die Belgrader Love Parade kommen 2000 Menschen zu Tode!).

Überwachungsstaat, Gleichschaltung, Denunziation – das ist das Schreckensarsenal, das uns aus den belletristischen Anti-Utopien von George Orwell (*1984*), Jewgenij Samjatin (*Wir*) und Ray Bradbury (*Fahrenheit 451*) bekannt ist. Da sich Arjouni der gleichen Ingredienzien bedient, liegt die Versuchung nahe, seinen Roman *Chez Max* als moderne negative Utopie zu etikettieren. Doch dieser Roman ist weitaus mehr als nur eine negative Utopie oder ein die Gegenwart reflektierender Zukunftsroman. *Chez Max* ist auch und vor allem – und nur deswegen zitiere ich ihn hier – eine vielleicht nicht unbedingt beabsichtigte, in jedem Falle aber durchaus gelungene Persiflage auf die vornehmlich von US-amerikanischen

5 Ebd., S. 99.

Akademikern erstellten Zukunftsprognosen oder, wenn man so will, das belletristische Pendant zu all jenen wissenschaftlichen und essayistisch-journalistischen Abhandlungen über die Fragen: Welches 21. Jahrhundert werden wir bekommen? Wie wird die Neue Weltordnung aussehen? In welchem Weltsystem werden wir künftig leben?

Rien ne va plus und alles ist möglich

Bei einem ersten schnellen Überfliegen der – auch für Spezialisten kaum noch überschaubaren – Liste der in den letzten fünfzehn Jahren (also seit dem Ende des Kalten Krieges) erschienenen wissenschaftlichen Analysen und essayistisch-journalistischen Abhandlungen, deren Verfasser den Versuch unternommen haben, genau diese Fragen zu beantworten, stellt man zunächst, freilich etwas resigniert, die beiden folgenden Tatsachen fest: Erstens: Im gegenwärtigen wissenschaftlichen Diskurs über die künftige Weltordnung und die möglichen Entwicklungen im 21. Jahrhundert sind die amerikanischen Geistes- und Sozialwissenschaftler federführend. Sie animieren die Debatte, indem sie unentwegt neue Stichworte liefern. Zweitens: Es gibt, was die Prognosen für das 21. Jahrhundert betrifft, zwar einen recht eindeutigen Mainstream (es wird, so orakeln und prophezeien die Experten, entweder ein asiatisches beziehungsweise chinesisches oder aber wiederum ein amerikanisches Jahrhundert); es gibt aber fast ebenso viele von diesem Mainstream abweichende Thesen. Im Klartext: Auch zahlreiche andere Konstellationen sind möglich, jeder könnte sozusagen das Rennen machen: Das 21. Jahrhundert könnte also genau so gut ein europäisches, ein indisches, ein islamisches und – mit Blick auf die dortigen Rohstoffvorkommen – ein russisches Jahrhundert werden. Demnach gilt zunächst einmal: *Quot homines, tot sententiae*.

Hierzu nun einige ergänzende Anmerkungen. In der wissenschaftlichen Debatte über die Frage: „Welches 21. Jahrhundert werden wir bekommen?“, mit der ja auch die Frage nach der Neuen Weltordnung oder dem künftigen Weltsystem aufgeworfen wird, geben – wen wundert's? – die amerikanischen Geistes-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler den Ton an. Sie – und damit sind beileibe nicht nur die bei neo-konservativen Think

Tanks (American Enterprise Institute, Cato Institute usw.) angestellten Wissenschaftler gemeint, die dem Blutrauschregime der Bush-Männer die Argumente zur Legitimierung des Krieges gegen den Terrorismus liefern – sind die Trendsetter und Stichwortgeber. Namhafte amerikanische Zeithistoriker, Politologen, Soziologen und Wirtschaftswissenschaftler wie Paul Kennedy, Francis Fukuyama, Samuel P. Huntington, Joseph Nye, Robert Kagan, Harold James, Paul Krugman, Milton Friedman und Jeremy Rifkin versorgen uns seit Jahren schon mit den Schlüsselbegriffen für diese Debatte: „imperial overstretch“, „end of history“, „clash of civilizations“, „new economy“, „casino capitalism“, „end of work“, „failed states“, „America's decline“, „the European Dream“ usw. Diese zumeist sehr griffigen Ausdrücke avancieren dann oft recht schnell zu populären Schlagwörtern, weil sie von bedeutenden Multiplikatoren – meist Beratern von Spitzenpolitikern und den in engem Kontakt mit ihnen stehenden Top-Journalisten der großen amerikanischen Tageszeitungen – aufgegriffen und so einer breiteren Öffentlichkeit (deren einzelne Vertreter nur in den seltensten Fällen ein politik- oder wirtschaftswissenschaftliches Buch lesen) zugänglich gemacht werden. Die rasche und globale Verbreitung sowie die letztlich daraus resultierende enorme öffentliche Resonanz, derer sich diese ursprünglich akademischen Begriffe sodann erfreuen, sind demnach unter anderem auf die Tatsache zurück zu führen, dass sich Politik- und andere Sozialwissenschaftler heute bevorzugt – so Michael Hardt und Antonio Negri – „von den Fluren ihrer Universitäten zu den Schaltstellen der Macht [begeben], damit der Souverän ihnen sein Ohr leihen möge und sie ihm Ratschläge zuflüstern“ könnten.⁶ Und so darf es einen am Ende dann nicht all zu sehr wundern, wenn ehemals sozialwissenschaftliche Thesen und theoretisch-analytische Konzepte in den Köpfen der Menschen und somit in der öffentlichen Meinung quasi über Nacht zu ausgeklügelten politischen Strategien zur Neugestaltung des internationalen Systems mutieren und avancieren.

Die Experten prophezeien uns ein amerikanisches, ein asiatisches, ein europäisches oder ein islamisches Jahrhundert. Sie prophezeien uns ferner ein

6 Michael Hardt/Antonio Negri: *Multitude. Krieg und Demokratie im Empire*, Frankfurt/New York 2004, S. 49f.

Amerika, China oder doch Europa?

Jahrhundert der schweren Natur- und Umweltkatastrophen, der neuen Kriege (einem weltumspannenden Atomkrieg, einem globalen Krieg um Rohstoffe und diversen regionalen Konflikten um Wasser und andere rare Ressourcen usw.) und der großen Völkerwanderungen, um hier nur einige Beispiele zu nennen. Eindeutiger Spitzenreiter aber ist augenblicklich die These vom „asiatischen Jahrhundert“. Das 21. Jahrhundert, so die auf den glatten Wogen des Mainstream rudern Experten, wird das Jahrhundert Chinas oder aber – so die besonders Mutigen unter ihnen – das Säkulum der „Weltmacht Indien“ (Olaf Ihlau) werden. Und nachdem der neue, überaus nationalistisch gesinnte, japanische Premierminister Shinzo Abe angekündigt hat, Japan wolle künftig eine „selbstbewusstere“ Außenpolitik betreiben – Japan will ja unter anderem Atommacht werden, und allein schon diese Ankündigung wird nicht ohne Konsequenzen auf die Region und das gesamte internationale System bleiben – wird es bestimmt nicht mehr lange dauern, bis auch die ersten Abhandlungen auf dem Buchmarkt erscheinen, deren Autoren dem Kaiserreich Nippon eine determinierende Rolle bei der Gestaltung des 21. Jahrhunderts zuweisen. Alternativ dazu, aber immer noch Mainstream, vertreten auch zahlreiche Experten die These, dass das 21. Jahrhundert wiederum ein „American Century“ wird, zumal die Amerikaner mit ihrem *Project for a New American Century (PNAC)* schon gleich nach dem Ende des Kalten Krieges ihren Anspruch angemeldet haben. Hier drängt sich dann zunächst die Frage auf, ob denn das 20. Jahrhundert tatsächlich ein amerikanisches war; der Historiker Eberhard Jäckel vertritt ja beispielsweise die These, es sei ein „deutsches Jahrhundert“ gewesen, weil kein anderes Land das 20. Jahrhundert derart stark geprägt habe wie eben Deutschland. Das letzte Wort über das 20. Jahrhundert ist jedenfalls noch nicht gesprochen, das ultimative Urteil noch nicht gefällt. Ferner gibt es – mit Blick auf das Szenario „New American Century“ – sowohl in den USA selbst als auch in Europa ebenfalls eine Vielzahl von (recht prominenten) Gegenstimmen, die Amerika als agonisierenden Diplodocus betrachten und der momentan einzigen Supermacht im internationalen System alles andere als eine rosige Zukunft prophezeien. Die Thesen dieser somit gegen den Mainstream argumentierenden Querdenker lassen sich unter der Rubrik „America's Decline“ einordnen. Das

vor allem in der sozialwissenschaftlichen Debatte in relativ regelmäßigen Abständen fröhliche Urständ feiernde Thema „America's Decline“ – es hatte zum letzten Mal in den 1980er Jahren Hochkonjunktur in akademischen Kreisen – ist wiederum Teilaspekt einer weiteren Mainstream-These, nämlich: der derzeit gewöhnlich in Kombination mit der momentan besonders aktuellen Islam-Thematik vorgetragenen (und insbesondere von Jürgen Habermas und von Mostafa Danesch sehr anschaulich beschriebenen) These von der Krise, dem Niedergang oder auch dem Scheitern des Westens.

Neben den hier gerade kurz skizzierten Mainstream-Thesen (asiatisches Jahrhundert, New American Century, America's Decline und Krise beziehungsweise Niedergang des Westens) sind natürlich auch zahlreiche andere, nur eben weniger stark mediatisierte und wahrscheinlich deswegen der breiten Masse auch weniger bekannte Zukunftsszenarien und Jahrhundert-Prognosen in Umlauf, die durchaus auch plausibel und nachvollziehbar sind. Das gilt unter anderem für die prima vista sicher abstrus erscheinende These, das 21. Jahrhundert würde das „Jahrhundert des Kleinstaates“ werden, weil die am Ende des 20. Jahrhunderts in Europa bereits zu beobachtenden desintegrativen Tendenzen sich durchaus „weltweitisieren“ könnten, zumal in Großstaaten wie den USA oder China jetzt schon hinreichendes Abspaltungspotential zu beobachten ist. Das Zeitalter der Globalisierung – auf dieses Paradoxon der im Moment noch recht konturlosen Neuen Weltordnung hat der Braunschweiger Politikwissenschaftler Ulrich Menzel wiederholt hingewiesen – ist also gleichzeitig ein Zeitalter der Fragmentierung.

Henry Kissingers Erkenntnisse

Noch einmal zurück zu Arjouni und seiner negativen Utopie *Chez Max*. Arjounis fiktives Zukunftsszenario erscheint uns deswegen so plausibel, weil es, wie schon gesagt, die Gegenwart einfach in die Zukunft projiziert. Mit anderen Worten: Vieles von dem, was Arjouni beschreibt, kommt uns eigentlich ziemlich bekannt vor: Wir haben sozusagen mehrere *Déjà-vu*-Erlebnisse beim Lesen seines Zukunftsromans und können uns ohne

weiteres mit seinem Porträt der Welt im Jahre 2064 identifizieren. Genau das aber, was die Literaturkritiker beim Utopie-Autor Arjouni bemängeln, nämlich: die sich aus seiner bisweilen recht starken Orientierung an der Gegenwart ergebende Schwäche im phantastisch-visionären Bereich – jenem Bereich also, der bei George Orwell (1984) und insbesondere bei Aldous Huxley (*Brave New World*) gerade das Utopische unterstreicht –, erweist sich bei den Verfassern von nicht-fiktiven Zukunftsprognosen und wissenschaftlich fundierten Abhandlungen über die Welt im 21. Jahrhundert als absolute Stärke. Wer vom Ist-Zustand unserer heutigen Welt ausgeht und sich an den jetzt gültigen Parametern und Paradigmen orientiert, um eine Zukunftsprognose zu erstellen, dem werden allein schon deswegen große analytische Kompetenz und hervorragende visionäre Kapazität bescheinigt, weil er nun einmal schon Bekanntes oder aber sich für jedermann recht klar Abzeichnendes beschreibt. Ein paar Beispiele zur Illustration: Wer ein „chinesisches Jahrhundert“ prophezeit, kann nicht falsch liegen, denn die Wachstumsraten Chinas lassen derzeit keinen anderen Schluss zu. Wer ein „islamisches Jahrhundert“ vorhersagt, kann ebenfalls nicht ganz falsch liegen, denn die demographischen Daten (und die permanente Präsenz der islamischen Welt in unseren westlichen Medien) sprechen doch eine deutliche Sprache. Und wer ein „amerikanisches Jahrhundert“ prophezeit, der wird am Ende allein schon deswegen Recht behalten, weil es im Moment keine andere (militärische) Supermacht im internationalen System mehr gibt. Demnach gilt: Wer beim Erstellen von Zukunftsprognosen und Zukunftsszenarien von der gegenwärtigen Weltlage ausgeht, riskiert zumindest nicht, dass seine Sicht der Dinge als unrealistisch abgetan wird, im Gegenteil: Die Gegenwart reflektierende Zukunftsszenarien werden gemeinhin als die realistischsten wahrgenommen und betrachtet.

Wie wichtig und wertvoll die richtige Einschätzung der Gegenwart ist, hat Henry A. Kissinger in seiner 1962 vorgelegten Dissertation *Großmachtdiplomatie. Von der Staatskunst Castlereaghs und Metternichs* nachgewiesen. Am Ende seiner inzwischen zu einem Standardwerk über das europäische Staatensystem des frühen 19. Jahrhunderts avancierten Abhandlung zog Kissinger die folgende, durchaus ernüchternde Bilanz: Historisch gewon-

nene Erkenntnisse und Erfahrungen seien letztlich ohne Belang, wenn man die Gegenwart nicht korrekt zu interpretieren vermag. So hätten die damaligen Staatsmänner, allen voran Castlereagh und Metternich, zwar die Konsequenzen einer revolutionären Lage durchaus verstanden, doch da sie selbst nicht in einer revolutionären Epoche zu leben glaubten, erwiesen sich ihre historischen Erfahrungen als nutzlos. Die große Herausforderung für die politische Führungskunst (heute würde man das wohl *Governance* oder *Good Governance* nennen) sei daher, so Kissinger, zunächst einmal die eigene Epoche richtig einzuschätzen.⁷ Kissingers Plädoyer für eine korrekte Einschätzung und Interpretation der Gegenwart darf man indes nicht als eine Art Persilschein für ahistorisches politisches Denken und Handeln auslegen und betrachten. Damit würde man dem Zeithistoriker und stets in historischen Kategorien denkenden Staatsmann Kissinger nicht gerecht. Man sollte seine absolut sachliche Schlussfolgerung vielmehr als eindeutigen Beleg dafür betrachten, dass profunde historische Kenntnisse und eine korrekte Deutung der Gegenwart – in Sachen zukunftsorientiertes Denken und Handeln – ein unzertrennliches, wenn nicht siamesisches Zwillingsspaar darstellen.

Das Gleiche gilt ebenso und in besonderem Maße auch für das Erstellen von Zukunftsprognosen und Zukunftsszenarien. So paradox dies prima vista auch klingen mag: Zukunftsprognosen erscheinen wesentlich plausibler, wenn man bei ihrer Ausarbeitung gerade die von der *Ecole des Annales* (Bloch, Fèbvre, später: Braudel, Le Goff usw.) propagierte *longue durée* von historischen Entwicklungen und Prozessen oder – die den Geist der französischen *Annales*-Schule reflektierenden – Ansätze von Nikolai D. Kondratjew (Zyklen) oder George Modelsky (*long waves*) stärker berücksichtigt. Wer die Welt von heute verstehen und jene von morgen deuten will, muss demnach nicht nur die Gegenwart richtig interpretieren, sondern auch die Vergangenheit kennen, also über tiefes historisches Wissen verfügen. Das wird uns spätestens dann unmissverständlich klar, wenn wir regelmäßig einen Blick in die Zeitungen werfen oder uns die Nachrichten aus aller Welt im Fernsehen anschauen. Die täglich über uns herein bre-

7 Vgl. Henry A. Kissinger: Großmachtdiplomatie. Von der Staatskunst Castlereaghs und Metternichs, Düsseldorf/Wien 1980 (amerikan. Originalausgabe 1962), S. 380.

chende Nachrichtenflut führt uns immer wieder mehr als deutlich vor Augen, dass nur der die verschiedenen Konflikte, über die berichtet wird, wirklich verstehen kann, der auch ihre historischen Hintergründe kennt. Wer wollte beispielsweise die Anfang der 1990er Jahre auf dem Balkan grassierenden Konflikte verstehen, ohne die Geschichte dieser als „Pulverfass“ verschrienen Region zu kennen? Oder: Wer wollte den Nahost-Konflikt verstehen, ohne die Geschichte des jüdischen oder palästinensischen Volkes zu kennen? Und die Geschichte mit all ihren Facetten und in allen Details verstehen auch wiederum nur diejenigen, die sich irgendwann einen Überblick über das Große und Ganze verschafft haben. Unser heutiges Geschichtsbewusstsein leidet ja nicht zuletzt darunter, dass wir im Laufe der Zeit eben diesen Blick für das Große und Ganze verloren haben – auch das ist leider ein Zeichen, wenn nicht eine Konsequenz der mit der Globalisierung unweigerlich einher gehenden Fragmentierung, und sei es auch nur die Fragmentierung unseres historischen Wissens. Unter genau dieser Fragmentierung leidet unter anderem auch die Globalisierungsdebatte, deren Wortführer – ihr Kurzzeitgedächtnis will das leider nicht immer wahrhaben! – oft viel zu sehr im Hier und Jetzt verhaftet sind, um die globalen Zusammenhänge dieses multidimensionalen Phänomens zu erkennen, das wir gemeinhin als „Globalisierung“ titulieren. Mit anderen Worten: Auch die heutige Globalisierung kann nur der wirklich verstehen und richtig einordnen, der sich die geschichtlichen Hintergründe der Globalisierung vor Augen führt.

Dekaden- statt Jahrhundert-Prognosen

Profundes historisches Wissen und die Fähigkeit, die Gegenwart korrekt einzuschätzen, sind wichtige Grundvoraussetzungen für das Erstellen von Zukunftsprognosen und Zukunftsszenarien. Noch viel wichtiger aber ist das Bewusstsein, dass das Metier des Prognostikers ganz erhebliche Risiken birgt. Am größten ist dabei ohne Zweifel das Risiko, sich kolossal zu blamieren, denn zukünftige Entwicklungen lassen sich nun einmal nicht zweifels- und einwandfrei vorhersagen. Deshalb sollten wir besonders vorsichtig sein, wenn wir darüber spekulieren, welches *Jahrhundert* wir vor

uns haben beziehungsweise wer in Zukunft – politisch oder ökonomisch – den Ton angeben wird. Natürlich ist es spannend und reizvoll, zu Beginn eines neuen Jahrhunderts Hypothesen und Spekulationen darüber aufzustellen, welche Weltregion oder welche Weltmacht (sei es nun eine ökonomische, politisch-militärische oder kulturelle) der neue Hegemon, der neue Dominator oder, um mit Martin Hüfner zu sprechen, der „neue Champion“ sein wird, sprich: welcher Staat, welcher Kontinent oder welche supranationale Staatengemeinschaft (EU, ASEAN, NAFTA) das nächste Jahrhundert nachhaltig prägen oder in den kommenden 100 Jahren den Part des Primgeigers spielen wird. So prophezeit uns Karl Pilny ein „asiatisches Jahrhundert“, der junge Mark Leonard erklärt uns „Why Europe will run the 21st Century“, Emmanuel Todd hat schon einen „Nachruf“ auf die Weltmacht Amerika verfasst und der Bamberger Soziologe Gerhard Schulze, der Schöpfer des Begriffes „Erlebnisgesellschaft“ (mit dem er die 1990er Jahre analytisch zu fassen versuchte), prognostiziert uns für das 21. Jahrhundert „Die beste aller Welten“. Solche Perspektiven seien verlockend, konstatiert Martin Hüfner, da sie „attraktiv und anspruchsvoll“ sind und „ihre Autoren gleichzeitig nicht falsifiziert werden können“⁸ – wenigstens nicht mehr zu Lebzeiten! Wer also zu Beginn eines Jahrhunderts eine Prognose für die nächsten hundert Jahre erstellt, riskiert eigentlich wenig, denn seine Hypothesen, Spekulationen oder Prophezeiungen können erst nach Ablauf des Jahrhunderts definitiv evaluiert, d.h. bestätigt oder widerlegt, werden.

Gerade dieser Aspekt mag ja vielleicht den besonderen Reiz dieser Jahrhundert-Prognosen ausmachen. Aber um wie viel reizvoller müsste es doch sein, so genannte Dekaden-Prognosen zu erstellen. Für dieses in seinen Augen bescheidenere Procedere plädiert jedenfalls Martin Hüfner, ehemaliger Senior Economist bei der HypoVereinsbank und bei der Deutschen Bank und langjähriger Leiter des Brüsseler Wirtschafts- und Währungsausschusses der europäischen Chefvolkswirte, weil, so behauptet er, „es sich eingebürgert [hat], Dekaden der Geschichte mit bestimmten Regionen zu verbinden.“⁹ Nun, im Nachhinein ist es immer einfach(er), eine Dekade

8 Martin Hüfner: Europa – Die Macht von morgen, München/Wien 2006, S. 3f.

9 Ebd., S. 4.

einer bestimmten Region oder Nation zuzuordnen. So avancieren bei Hüfner die 1970er Jahre zur Dekade der OPEC-Staaten, die 1980er Jahre zum Jahrzehnt der Japaner und die von Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz als „Roaring Nineties“ apostrophierten 1990er Jahre zur Dekade der Amerikaner. Wenn es aber darum geht, die ersten Dekaden des 21. Jahrhunderts mit einer bestimmten Weltregion zu assoziieren, tut sich Hüfner dann schon erheblich schwerer mit dezidierten Zuordnungen. „Für die erste Dekade des neuen Jahrzehnts“, schreibt er, „ist es noch schwer, einen Champion auszumachen, weil gerade die Hälfte vorbei ist. Ich vermute, man wird diese Dekade eines Tages den Chinesen zuordnen.“¹⁰ Für die 2020er Jahre lässt er (sich) dann zunächst alle Optionen offen – China, Amerika, Indien, Brasilien, Russland und schließlich auch noch die Türkei –, um dann aber doch noch die Katze aus dem Sack zu lassen: „Viel spricht [...] dafür, dass eine ganz andere Region die Nummer eins der kommenden Dekade wird. Eine Region, die heute noch niemand auf der Rechnung hat. Ich bin davon überzeugt [...], dass die nächste Dekade das Jahrzehnt der Europäer wird. Nicht als Lückenfüller, weil es keinen anderen gibt. Auch nicht, weil Europa die Welt in puncto Wachstum überholen wird. Das ist für eine industrialisierte Region mit sehr hohem Pro-Kopf-Einkommen nicht möglich. Auch die USA waren in den 90er Jahren nicht das am schnellsten wachsende Land. Entscheidend für den Champion einer Dekade ist, dass er sich im Weltbewusstsein unerwartet und aus welchen Gründen auch immer nach vorne schiebt und dass er eine Leistung vollbringt oder für ein Modell steht, das die Welt prägt.“¹¹

Auch wenn Hüfner – seine Worte über die angeblich bevorstehende Dekade Europas in Gottes Ohr! – mit der von ihm befürworteten und gerade unserer besonders schnelllebigen Zeit doch viel eher (als Jahrhundert-Prognosen) Rechnung tragenden Dekaden-Prognostik bei mir offene Türen einrennt, so möchte ich dennoch gleich zwei Dinge klarstellen. Erstens: Hüfners Ansatz ist keineswegs so neu und originell, wie es prima vista scheinen mag. Und zweitens: Auch Dekaden-Prognostiker können

10 Ebd., S. 5.

11 Ebd., S. 8f.

sich mitunter gewaltig irren. Auch zu diesen beiden Punkten nun einige zusätzliche Anmerkungen.

Hüfner hat – ohne es vielleicht zu wissen (in seinem Buch jedenfalls verweist er nicht auf diese Quelle!) – in der Tat einen recht illustren Vorfahren *in spiritu*, nämlich: den französischen Arzt und Ökonomen Clément Juglar (1819-1905). Als im Jahre 1857 die erste Weltwirtschaftskrise ausbrach, die eine bis 1859 anhaltende internationale Rezession hervorrief, war noch unbekannt, dass die damals schon durch Kapital- und Warenmärkte sehr eng verflochtene Wirtschaft einer weltweiten Abfolge von Konjunkturen und Krisen unterliegt. Im Jahre 1862 errechnete Juglar als Erster die später dann auch nach ihm benannten und seiner Ansicht nach jeweils zwischen sieben und elf Jahren andauernden Konjunkturzyklen, die für den Aufschwung und das Abflauen der wirtschaftlichen Dynamik verantwortlich sind. Die von Juglar in seinem Buch *Des crises commerciales et de leur retour périodique en France, en Angleterre et aux Etats-Unis* (Paris 1862) aufgestellte Theorie bewahrte die Weltwirtschaft jedoch nicht vor jenem Börsenkrach, der 1873 nicht nur der Gründerzeit in Deutschland ein abruptes Ende bereitete, sondern die ganze Welt in eine tiefe Wirtschaftskrise stürzte.

1925 erweiterte und verfeinerte dann der russische Ökonom Nikolai D. Kondratjew (1892-1938) Juglars Theorie, indem er den Nachweis dafür erbrachte, dass die kurzen Konjunkturzyklen seit Beginn der Industriellen Revolution von vierzig bis sechzig Jahre dauernden „Langen Wellen der Konjunktur“ überlagert werden, die aus einer länger andauernden Aufstiegsphase und einer etwas kürzeren Abstiegsphase bestehen (wobei die Talsohle in der Regel nach 52 Jahren durchschritten wird) und die von so genannten „Basisinnovationen“ getragen sind. Dass Kondratjew mit seiner – freilich auf empirischen Daten fundierenden – Analyse nicht ganz falsch liegen kann, zeigen nicht nur die jeweiligen Zeitabstände zwischen den Börsencrashes von 1873, 1929 und 1987 (dem allerdings keine andauernde Rezession folgte), sondern auch und vor allem die bahnbrechenden Erfindungen und Entwicklungen, die jeweils einen neuen, später dann auch nach ihm benannten Konjunkturzyklus eingeleitet haben. So wurde mit der Erfindung der Dampfmaschine der die Periode der Frühmechanisierung

(1780-1849) umfassende „Dampfmaschinen-Kondratjew“ eingeleitet; darauf folgten – mit der Erfindung der Eisenbahn, des Bessemerstahls und der Dampfschiffe – der „Eisenbahn-Kondratjew“ (1849-1890) und – mit der Erfindung der Elektrizität und dem Beginn der Petrochemie – der „Elektronik- und Schwermaschinen-Kondratjew“ (1890-1940). Der Beginn des „vierten Kondratjew“, wegen der ihn einleitenden Basisinnovationen (integrierter Schaltkreis, Kernenergie, Transistor, Computer und Automobil) auch „Einzweck-Automatisierungs-Kondratjew“ genannt, wird demnach in das Jahr 1940 verortet; auch dieser Zyklus dauerte etwa fünfzig Jahre, also bis 1990. Seither befinden wir uns in dem derzeit noch andauernden „5. Kondratjew“, als dessen Basisinnovation – das ist jetzt kein Witz! – die globale wirtschaftliche Entwicklung genannt wird. Vermutlich wird dieser im Moment noch als „Informations- und Kommunikationstechnik-Kondratjew“ bezeichnete Zyklus später einmal in „Globalisierungs-Kondratjew“ umbenannt werden. Ganz scheint die Rechnung aber nicht aufzugehen, denn inzwischen ist schon die Rede von einem „6. Kondratjew“, dessen erster Höhepunkt um 2010 erwartet wird. Prophezeit hat diesen – noch nicht näher spezifizierten – „sechsten Kondratjew“ der am GMD-Forschungszentrum Informationstechnik in Sankt Augustin beschäftigte Wirtschaftswissenschaftler und Informationstechnologe Leo A. Nefiodow, der als erster die Theorie der Langen Wellen zu Prognosezwecken genutzt hat. In seinem 1996 erschienen Buch *Der sechste Kondratjew*, mit dem er seinen illustren russischen Landsmann vor der vermutlich vorzeitigen Verfrachtung in die Mottenkiste der Wirtschaftsgeschichte zunächst wohl bewahrt hat, prognostiziert oder besser: prophezeit Nefiodow, dass Innovationen in den Bereichen Medizin, Bio- und Nano-Technologie sowie Technologie der regenerativen Energien wieder für Vollbeschäftigung (sic!) und „neue Psychotechniken“ (was auch immer damit gemeint sein mag!) für einen lang anhaltenden Aufschwung von Körper, Seele und Geist sowie für eine tief greifende Reorganisierung der von Meinhard Miegel als „deformiert“ apostrophierten Gesellschaft sorgen werden.

Nicht nur Juglars Beispiel verdeutlicht, dass auch Dekaden-Prognostiker – und damit kommen wir zu der weiter oben annoncierten zweiten Klarstellung – sich bisweilen irren können. Ein anderes, rezenteres und weitaus

prominenteres Beispiel – Hüfner selbst erwähnt es in seinem Buch auch¹² – ist der weit über die Vereinigten Staaten hinaus bekannte und angesehene amerikanische Ökonom Paul Krugman.

Der am Massachusetts Institute of Technology (MIT) lehrende Paul Krugman, der einem größeren Publikum wegen seiner schonungslosen Abrechnung mit den – sich recht schnell als Dilettanten erweisenden und von ihm deshalb auch als „Pop-Ökonomen“ apostrophierten – Wirtschaftsgurus der New Economy bekannt ist, hat im Jahre 1990 ein Buch veröffentlicht, in dem er der US-amerikanischen Wirtschaft für die folgende Dekade (sprich: die 1990er Jahre) Folgendes prophezeite: eine eher langweilige Zeit (ohne Booms und ohne Crashes) mit recht bescheidenem Wachstum, mit geringer Arbeitslosigkeit und mit etwas mehr Inflation als bisher. Sein Buch mit dem Titel *The Age of Diminished Expectations* stieß, wie nicht anders zu erwarten, auf enorme Resonanz bei den Lesern, weil das, was Krugman darin prognostizierte, jedem a priori einleuchtete.

Was aber hat Krugman, der als absolute Koryphäe auf seinem Fachgebiet gilt, falsch gemacht? Welchen groben Schnitzer hat dieser ansonsten so präzise analysierende Volkswirt begangen, dass er sich derart irren und eine absolute Fehlprognose erstellen konnte? Nun, man könnte sagen, er habe zwei lässliche Sünden begangen. Zum einen hat er den – scheinbar für viele und durchaus renommierte Ökonomen mittlerweile zum Dogma der Wirtschaftswissenschaften avancierten – Grundsatz missachtet, der besagt, dass man prinzipiell keine auch nur annähernd verlässlichen Angaben oder Vorhersagen über die künftige ökonomische Entwicklung machen kann. Zum anderen hat er die in der damaligen US-amerikanischen Gegenwart (Ende der 1980er Jahre) vorgefundenen ökonomischen Begebenheiten einfach in die Zukunft fortgeschrieben.

Hüfner kommentiert diese zweite lässliche Sünde – ohne dabei speziell auf Krugmans Buch Bezug zu nehmen – mit folgenden Sätzen: „Es ist die Schlussfolgerung aus einer Momentaufnahme der Gegenwart und deren Projektion in die Zukunft. Langfristige Prognosen dürfen jedoch nie die gegenwärtigen Trends in die Zukunft verlängern, sondern müssen Struktur-

12 Vgl. ebd., S. 65f.

brüche erkennen und berücksichtigen. Sie erfordern Phantasie, Kombinationsgabe und ein genaues Beobachten fundamentaler Veränderungen.“¹³ Ähnlich sieht das Meinhard Miegel: „Die Zukunft erwächst nicht aus Momentaufnahmen, sondern aus den grundlegenden Potentialen einer Gesellschaft sowie Ereignissen, die schlechterdings nicht vorhersehbar sind. Vernünftigerweise können nur die Potentiale aufgespürt werden. Was darüber hinausgeht, ist Lesen im Kaffeesatz.“¹⁴

Schluss

Hüfners und Miegels Feststellungen führen uns ohne Umschweife zu der eigentlich zentralen Frage unserer Disputation, nämlich: zu der ebenso legitimen wie fundamentalen Frage, ob es denn überhaupt möglich ist, auch nur annähernd verlässliche Aussagen über die – nahe oder ferne – Zukunft zu machen.

Nun, ich habe weiter oben schon mit Verweis auf Niels Bohr darauf hingewiesen, dass es recht schwierig ist, Vorhersagen zu machen, besonders solche über die Zukunft. Der Philosoph Boris Chasanow stellt deswegen auch mit einer gewissen Genugtuung, wenn nicht Häme fest: „Das wichtigste und wohl einzige Ergebnis, zu dem die Futurologie gekommen ist, ist die Einsicht, dass die Zukunft nicht vorhersagbar ist.“

Gleichwohl wurden (und werden noch) immer Aussagen über die Zukunft gemacht und Zukunftsprognosen erstellt. Und einige dieser Prognosen haben sich dann auch im Nachhinein als korrekt und zutreffend erwiesen. Als Paradebeispiel sei hier lediglich die „Amerikanisierung der Welt im 20. Jahrhundert“ erwähnt, die der Journalist William T. Stead in seinem 1901 veröffentlichten Buch *The Americanization of the World: The Trend of the Twentieth Century* prognostiziert und in Aussicht gestellt hatte. Als richtig erweisen könnte sich schon bald auch die ebenfalls zu Beginn des 20. Jahrhunderts gemachte Prognose des früheren amerikanischen Außenministers

13 Ebd., S. 66.

14 Meinhard Miegel: *Epochenwende. Gewinnt der Westen die Zukunft?*, 2. Aufl., Berlin 2005, S. 226.

John Hay (er bekleidete dieses Amt von 1898 bis 1905, also unter den US-Präsidenten William McKinley und Theodore Roosevelt): „Das Mittelmeer ist der Ozean der Vergangenheit, der Atlantik ist der Ozean der Gegenwart, und der Pazifik ist der Ozean der Zukunft.“¹⁵ Da Hay keine Jahrhundert-Zahlen genannt hat, könnte auch er am Ende Recht behalten.

Trotzdem werden Prognostiker und Zukunftsforscher bisweilen als „Utopisten“ gebrandmarkt. Das ist dann in jedem Falle nicht ganz nett gemeint. Man sagt „Utopist“, meint aber: Träumer, Sozial-Romantiker, Spinner usw. Man kann die nicht besonders schmeichelhafte Titulierung „Utopist“ aber durchaus auch als Kompliment auffassen. Mitte der 1970er Jahre hat Henri Lefebvre sein berühmtes Buch *Hegel, Marx, Nietzsche ou le Royaume de l'ombre* veröffentlicht (Paris 1975). Bei einem Interview stellte ihm damals ein Journalist von Radio France die Frage: „Ich möchte Sie ja nicht kränken, aber es heißt, Sie seien ein Utopist.“ Worauf Lefebvre erwiderte: „Ganz im Gegenteil. Sie erweisen mir eine Ehre. Ich bekenne mich dazu. Diejenigen, die ihren Blick nur bis zum Horizont schweifen lassen und sich darauf beschränken, das zu betrachten, was man sieht, diejenigen, die sich zum Pragmatismus bekennen und nur mit dem auszukommen trachten, was da ist, haben keinerlei Chance, die Welt zu verändern. Nur diejenigen, die auf das blicken, was man noch nicht sieht, diejenigen, die über den Horizont hinausblicken, sind realistisch. Die haben eine Chance, die Welt zu verändern. Die Utopie ist das, was hinter dem Horizont liegt. Unsere analytische Vernunft weiß ganz genau, was wir nicht wollen, was man absolut ändern muss. Aber das, was kommen soll, was wir wollen, die ganz andere, neue Welt, kann uns nur unser inneres Auge, nur die Utopie in uns zeigen.“ Und später im Interview fügte er dann noch lakonisch hinzu: „Die analytische Vernunft ist ein Joch. Die Utopie ist der Sturmbock.“¹⁶

15 Zitiert nach Karl Pilny: *Das asiatische Jahrhundert. China und Japan auf dem Weg zur Weltmacht*, Frankfurt/New York 2005, S. 9.

16 Zitiert nach Jean Ziegler: *Das Imperium der Schande. Der Kampf gegen Armut und Unterdrückung*, München 2005, S. 27.

Andreas Marchetti/Martin Zimmek

Weichenstellung für Europa

Bilanz der deutschen Ratspräsidentschaft

Einleitung

Die Geschichte Europas und im besonderen der europäischen Einigung stellt sich in weiten Teilen als eine Geschichte der Krisen und ihrer Überwindung dar.¹ Seit der Ablehnung des Europäischen Verfassungsvertrags in Referenden in Frankreich und in den Niederlanden im Frühjahr 2005 sieht das kollektive – noch nicht ganz europäische – Bewusstsein Europa von einer neuerlichen Krise heimgesucht. Die Bundesrepublik Deutschland trat im Januar 2007 in entsprechend schwieriger Zeit den Vorsitz im Rat der Europäischen Union an, in der sowohl die Frage nach der *finalité politique* wie auch der *finalité géographique* gleichermaßen offen waren, auf deren Beantwortung im öffentlichen Raum aber zunehmend gedrängt wird.² Allerdings trat die Bundesrepublik diesen Vorsitz auch in einer Zeit an, in der sich die Lethargie im Nachgang zur verfehlten Ratifikation des europäischen Verfassungsvertrags langsam hob und sich Freiräume für realistische Auswege aus dem in eine Sackgasse geratenen Prozess auftaten. Nach Wahrung einer *Anstandsfrist* von annähernd zwei Jahren konnte nunmehr

- 1 Vgl. Romain Kirt: Europa in der Krise – Leidet der Alte Kontinent am „Buddenbrook-Syndrom“?, in: Romain Kirt (Hrsg.): Die europäische Union und ihre Krisen (Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung, 30), Baden-Baden: Nomos 2001, S. 26.
- 2 Hierauf deuten einerseits die Debatten zur vertraglichen Weiterentwicklung der EU und andererseits zunehmende Forderungen nach dem geographischen Abschluss des Einigungsprojekts oder zumindest nach diesbezüglichen Festlegungen.

auch laut daran gedacht werden, das Projekt einer „Verfassung“ vorerst den Archiven zu übergeben und pragmatische Lösungen zur inhaltlichen Rettung des Kernbestandes des Europäischen Verfassungsvertrags auszuarbeiten, ohne einzelnen Akteuren einen allzu großen Gesichtverlust beizubringen. Im besten Sinne lässt sich somit von einer *Zwischenzeit* sprechen, in der Deutschland den Vorsitz im Rat übernahm: Diese war gekennzeichnet vom Ende der europapolitischen Orientierungslosigkeit, die von dem Schock des Jahres 2005 geprägt war, und einer Öffnung für neue Ansätze, ohne aber bereits selbst konkrete Lösungen bereitzuhalten. Deutschland fiel es also zu, neue Gedanken zur verfahrenen Verfassungsfrage vorzulegen und deren Umsetzung in die Wege zu leiten. Dies war zumindest der Anspruch, mit dem die deutsche Ratspräsidentschaft ihre Arbeit im Januar 2007 aufnahm. Damit ist bereits das Hauptanliegen dieser Präsidentschaft bezeichnet, die sich im Vorfeld noch drei weiteren Themen in besonderer Weise verpflichtet hatte, nämlich dem Ausbau des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells, der Weiterentwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie der Ausgestaltung eines europäischen Sicherheits- und Stabilitätsraums.³ Erst in der offiziellen Bilanz zur deutschen Ratspräsidentschaft taucht an exponierter Stelle ein weiteres Anliegen auf, nämlich „das Vertrauen der Europäerinnen und Europäer in die Gestaltungs- und Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union wiederzugewinnen und zu stärken.“⁴ Die Bundesregierung reklamiert im Rückblick hier einen klaren Erfolg für sich, auch mit Verweis darauf, dass es gelungen sei, „die EU durch eine große Zahl wichtiger und zukunftsweisender Entscheidungen wieder auf Kurs“⁵ zu bringen. Ein Blick auf die öffentliche Meinung scheint diese Interpretation zu bestätigen: 65% der Befragten in Deutschland bewerteten im Frühjahr 2007 die deutsche EU-Mitgliedschaft als positiv – damit lag das Ergebnis sieben Prozentpunkte höher als noch

3 Entsprechend die Benennung der Prioritäten in Bundesregierung: „Europa gelingt gemeinsam“. Präsidentschaftsprogramm. 1. Januar – 30. Juni 2007, Berlin 2006, S. 4.

4 Bundesregierung: „Europa gelingt gemeinsam“. Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Berlin 2007, S. 2.

5 Ebd.

im Herbst 2006.⁶ Doch diese Feststellung gilt nicht nur auf Deutschland bezogen, in der gesamten EU ist ein deutlicher Aufwärtstrend feststellbar: Europaweit befanden 57% aller Befragten, dass die Mitgliedschaft des eigenen Landes positiv zu bewerten sei; damit ist bei dieser im Eurobarometer stets wiederkehrenden Frage der höchste Wert seit über einem Jahrzehnt erreicht worden.⁷

Die gestiegene Zustimmung zur EU mag zumindest in Teilen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung zuzuschreiben sein, die in zahlreichen Veranstaltungen und Publikationen die Arbeitsweise der EU erläuterte und für die europäische Integration geworben hat.⁸ Auch die Feierlichkeiten zur Erinnerung an die Unterzeichnung der Römischen Verträge vor 50 Jahren wurden genutzt, um noch einmal die historische Dimension der EU und ihren Beitrag für Frieden und Wohlstand in Europa zu verdeutlichen. Inwieweit aber nicht nur auf kommunikativer Ebene Fortschritte erreicht, sondern tatsächliche Ergebnisse entsprechend der Absichten des Präsidentschaftsprogramms erzielt wurden, soll im Folgenden exemplarisch an den vier im Programm ausgewiesenen Hauptanliegen der deutschen Präsidentschaft hinterfragt werden.

- 6 Europäische Kommission: Eurobarometer 67. Erste Ergebnisse, Brüssel 2007, S. 16.
- 7 Im Herbst 1994 lag der Wert bei 58%, was aber im Vergleich zu den Vorjahren eher ein nüchternes Ergebnis darstellte, vgl. Europäische Kommission: Eurobarometer 42, Brüssel 1995, S. 13f. Ähnlich verhält es sich bezüglich der konkreten Einschätzung der EU-Mitgliedschaft des eigenen Landes, die im Frühjahr 2007 59% der Befragten als vorteilhaft beurteilten (damit wurde der Wert wieder eingestellt, der bisher nur in drei Umfragen Anfang der 1990er Jahre – Eurobarometer 33 bis 35 – erreicht wurde), sowie mit Blick auf das allgemeine *Image* der EU: Erstmals seit der Aufnahme der Frage zum *Image* der EU (Europäische Kommission: Eurobarometer 53, Brüssel 2000, S. 26) nimmt nunmehr mit 52% eine Mehrheit der Bevölkerung die EU positiv wahr.
- 8 Vgl. exemplarisch Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): 50 Argumente für Europa. Ein Debattenleitfaden zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Berlin 2006; Dass. (Hrsg.): Deutschland in Europa, Berlin 2007; Dass. (Hrsg.): 22 Fragen zur Europäischen Union, Berlin 2007.

1. *Vertragsreform*

Die deutsche Ratspräsidentschaft wird voraussichtlich vor allem aufgrund der Überwindung der europäischen Verfassungskrise und der damit einhergehenden Beendigung der zwei Jahre andauernden europapolitischen Unsicherheit in Erinnerung bleiben. In ihrer Bilanz hat die Bundesregierung die Einigung auf die Fortsetzung des Vertragsreformprozesses sogar als „das überragende Ergebnis der deutschen Ratspräsidentschaft“⁹ bezeichnet.

Immerhin gelang es nach der gescheiterten Ratifikation der Verfassung und der seitens der Regierungen der Mitgliedstaaten verordneten Reflexionsphase, die erhitzte Verfassungsdiskussion abzukühlen, die weitere Vorgehensweise abzustimmen und zukunftsfähige Lösungen zu formulieren. Zwar hatte die Bundesregierung zunächst stets vom *Verfassungsprozess* und der Rettung des *Verfassungsvertrags* gesprochen,¹⁰ das Maximalziel der Wahrung des – wenn auch weniger verfassungsrechtlich als vielmehr symbolischen – *konstitutionellen* Grundkonsenses des Jahres 2004 wurde jedoch nicht erreicht. Bereits die im März 2007 feierlich unterzeichnete „Berliner Erklärung“ verklausulierte die Unmöglichkeit eines *Verfassungsdokuments* in der Absichtserklärung, die EU bis 2009 auf eine „erneuerte gemeinsame Grundlage“¹¹ zu stellen. Dennoch schmälert dies das deutsche Verdienst kaum, gelang es doch, die Mitgliedstaaten auf die wesentlichen Regelungsinhalte des Verfassungsvertrags zu verpflichten und den Reformprozess wieder in Gang zu setzen. Damit wurde auch die überragende Erwartung an die deutsche Präsidentschaft erfüllt, selbst wenn die erzielte Einigung auf die beiden auszuarbeitenden Änderungsverträge nur einen ersten Schritt aus der europäischen Krise darstellen kann, da nicht auszuschließen ist, dass es sowohl im Rahmen der Regierungskonferenz als auch in dem sich an eine Vertragsunterzeichnung anschließenden Ratifikationsprozess zu erneuten Behinderungen kommen könnte. Zur Dämpfung überbordender Erwartungen an die Möglichkeiten der deutschen Präsidentschaft

9 Bundesregierung: „Europa gelingt gemeinsam“. Bilanz [wie Fn 4], S. 2.

10 Vgl. u.a. Bundesregierung: „Europa gelingt gemeinsam“. Präsidentschaftsprogramm [wie Fn 3], S. 4ff.

11 Rat der Europäischen Union: Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, Brüssel, 25. März 2007.

gab sich schon das Präsidentschaftsprogramm in dieser Kernfrage deutlich zurückhaltend.¹² Gerade deshalb wurde von deutscher Seite die auf dem Europäischen Rat im Juni 2007 erzielte Einigung aber umso intensiver vorbereitet und betrieben. Dies war aus Sicht der Bundesregierung auch deshalb vonnöten, da sie sich mit einem äußerst schmalen Zeitfenster zur Realisierung eines Ausgangs aus der Verfassungskrise konfrontiert sah: Insbesondere die Präsidentschaftswahlen in Frankreich, aus denen Nicolas Sarkozy erst am 6. Mai 2007 als erfolgreicher Bewerber hervorging, verboten aus deutscher Sicht eine frühere Befassung des Europäischen Rats.

Auf inhaltlicher Ebene fällt im Vergleich zum Verfassungsvertrag zunächst ins Auge, dass der in einigen Ländern als Reizbegriff empfundene Terminus „Verfassung“ in den neuen Verträgen nicht enthalten sein wird. Im Mandat zur Regierungskonferenz¹³ wurde strikt darauf geachtet, der EU zwar Rechtspersönlichkeit zuzugestehen, den ihr zugrunde liegenden Verträgen aber keinen Verfassungscharakter zuteil werden zu lassen. Dies wird bekräftigt durch den Ausschluss der „Kompetenzkompetenz“ im Artikel über die Zuständigkeiten der Union. Flankiert wird der ausdrückliche Nicht-Verfassungscharakter von zahlreichen Änderungsvorgaben, die aber im Vergleich zum Verfassungsvertrag vor allem rhetorischer oder symbolischer Art sind:¹⁴ Die Festschreibung von Flagge, Motto und Europahymne wird entfallen.¹⁵ Ebenfalls wird das als prestigeträchtig eingeschätzte und die EU nach außen sichtbarer machende Amt eines Außenministers nicht eingerichtet werden. Des ungeachtet soll ein „Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ – wie im Verfassungsvertrag für den Außenminister vorgesehen – die Ämter des bisherigen Außenkommissars und des Generalsekretärs des Rates in sich vereinen. Auch die im Verfas-

12 Vgl. Bundesregierung: „Europa gelingt gemeinsam“. Präsidentschaftsprogramm [wie Fn 3], S. 5f.

13 Vgl. hierzu und im folgenden Rat der Europäischen Union: Mandat für die RK 2007 (11218/07), Brüssel, 26. Juni 2007, S. 2-6.

14 Eine instruktive Übersicht über die übernommenen Elemente, Streichungen sowie Ergänzungen und Präzisierungen des auszuarbeitenden Reformvertrags im Vergleich zum Verfassungsvertrag bieten Sarah Seeger/Janis A. Emmanouilidis: *Ausweg oder Labyrinth? Analyse und Bewertung des Mandats für die Regierungskonferenz (Analyse, 5)*, München: C·A·P 2007, S. 20.

15 Die Symbole bleiben aber als identitätsstiftende Elemente – wie bisher – erhalten.

sungsvertrag erfolgte Vereinfachung der Bezeichnung der Gesetzgebungsakte der Union fand keinen Eingang in das Mandat für die am 23. Juli 2007 eröffnete Regierungskonferenz, weshalb es bei den bisherigen Bezeichnungen „Verordnung“, „Richtlinie“ und „Entscheidung“ bzw. „Beschluss“ bleiben wird. Dies mag zwar die Nachvollziehbarkeit der Dimension einzelner europäischer Entschlüsse erschweren, hat aber keinen Einfluss auf den Rechtscharakter oder die jeweilige Verbindlichkeit dieser Entscheidungen.

Die im Jahr 2000 verabschiedete und in den Verfassungsvertrag aufgenommene Charta der Grundrechte wird nicht explizit in den Reformvertrag aufgenommen werden. Der Reformvertrag wird lediglich auf sie verweisen, stellt damit aber ihre Rechtsverbindlichkeit sicher, weshalb sich auch hier eher symbolisch als faktisch ein Rückschritt zum Verfassungsvertrag ergibt.

Hinsichtlich des Entscheidungsverfahrens mit qualifizierter Mehrheit bleibt es bei den bereits im Verfassungsvertrag mühsam erzielten Regelungen, wobei sich der Europäische Rat zur Erhaltung dieses Kompromisses auf Übergangsfristen bis 2017 einigte.¹⁶ Damit bleibt der Kernbestand des Europäischen Verfassungsvertrags erhalten, die Regelungen werden allerdings erst deutlich später als ursprünglich geplant zur Anwendung kommen – einen Fortschritt stellt aber auch dies allemal dar.

2. Wirtschaftliche, soziale und ökologische Zukunft

Aufgrund der Dominanz der Verfassungsfrage stieß der Bereich Wirtschaft und Sozialpolitik während der deutschen Ratspräsidentschaft in der medialen Berichterstattung auf relativ geringe Resonanz. Dies mag daran liegen, dass es sich bei der Vervollständigung des Binnenmarktes um jenen Kernbereich der europäischen Integration handelt, bei dem keine zukunftsweisende Weichenstellung mehr erforderlich ist, sondern „nur“ weitere

16 Das Prinzip der doppelten Mehrheit soll nicht schon 2009, sondern erst am 1. November 2014 in Kraft treten. Des Weiteren soll bis 31. März 2017 für Mitgliedstaaten die Möglichkeit bestehen, bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit eine Abstimmung nach dem Verfahren des Nizzaer Vertrags verlangen zu können.

Schritte auf einem bereits eingeschlagenen Weg erfolgen müssen. Die positive wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands der letzten Monate wird ein übriges dazu beigetragen haben, dass die Prioritäten der deutschen Ratspräsidentschaft nicht unmittelbar im Bereich Wirtschaft und Soziales, sondern in dringlicheren Bereichen, wie der Energie- und Umweltfrage, lagen. In der offiziellen Bilanz der Bundesregierung ist daher lediglich von „wichtigen Impulsen zur Vollendung des Binnenmarkts“ und von unternommenen „Anstrengungen, die soziale Dimension Europas mit konkreten Inhalten weiter auszugestalten“, zu lesen.¹⁷

Dennoch gelang es dem deutschen Ratsvorsitz, einige durchaus bedeutsame Ergebnisse zu erzielen. Als konkrete Erfolge sind vor allem die beschlossene Reduzierung der Roaminggebühren für Mobiltelefonie im europäischen Ausland und die Einigung auf die Zahlungsdienste-Richtlinie zur Schaffung des Einheitlichen Europäischen Zahlungsverkehrsraums zu nennen. Besonders die Roaming-Verordnung wurde öffentlichkeitswirksam präsentiert, da der Verbraucher durch die Festlegung von Tarifobergrenzen Kosten sparen kann und ihm so ein direkter Nutzen aus dieser europäischen Festlegung entsteht. Dieses Ergebnis schien daher gut geeignet, das Image des in den letzten Jahren oft als bürgerfern bezeichneten Einigungsprojekts aufzubessern und die konkreten Vorteile der EU aufzuzeigen. Auf dem Weg zum übergeordneten Ziel der Vervollständigung des Binnenmarktes ist die Schaffung des europäischen Zahlungsverkehrsraums jedoch ein Schritt von größerer Relevanz, da durch die erzielte Einigung Inlandsüberweisungen den Überweisungen in einen anderen EU-Mitgliedstaat gleichgestellt werden. Keine entscheidenden Fortschritte konnten hingegen bei der angestrebten vollständigen Liberalisierung des europäischen Marktes für Postdienstleistungen erzielt werden.

Der Stärkung des Umwelt- und Klimaschutzes wurde im Präsidentschaftsprogramm der Bundesregierung zwar durchaus eine wichtige, aber keine prioritäre Rolle eingeräumt. In der Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft hingegen werden die Vereinbarungen in diesem Bereich – nebst der Überwindung der Verfassungskrise – als zentrale Errun-

¹⁷ Bundesregierung: „Europa gelingt gemeinsam“. Bilanz [wie Fn 4], S. 3.

enschaften des deutschen Ratsvorsitzes bezeichnet.¹⁸ Bei Betrachtung der getroffenen Vereinbarungen fällt die Bilanz des deutschen Vorsitzes in der Klima- und Energiepolitik in der Tat positiv aus, und ist angesichts zunächst unterschiedlicher Positionen innerhalb der EU auch als besonderer Vermittlungserfolg der deutschen Ratspräsidentschaft zu werten. Im Bereich der CO₂-Emissionsreduzierung und der stärkeren Nutzung erneuerbarer Energien erfolgte während des Europäischen Rates im März 2007 die Festlegung konkreter Klimaschutzziele,¹⁹ welche die weltweite Vorreiterposition Europas in diesem Bereich untermauern. Da Energie für 80% aller Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union verantwortlich ist,²⁰ ist die angestrebte Verknüpfung von Energie- und Klimaschutzziele aufgrund der möglichen Synergieeffekte sinnvoll.

Die Mitgliedstaaten der Union haben bekräftigt, die durchschnittliche Erderwärmung um maximal zwei Grad Celsius gegenüber der vorindustriellen Ära begrenzen zu wollen. Um dieses Vorhaben erreichen zu können, haben die Staats- und Regierungschefs konkret vereinbart, den Kohlendioxid ausstoß bis zum Jahr 2020 unabhängig von den Anstrengungen anderer Staaten um 20% im Vergleich zum Jahr 1990 zu reduzieren. Im Falle einer zusätzlichen Reduktionsverpflichtung anderer Industriestaaten sollen die Emissionen der EU-Staaten um weitere 10 Prozentpunkte gesenkt werden.²¹ Die Frage nach der genauen Allokation dieser Einsparungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten wurde vom Europäischen Rat allerdings nicht geklärt und birgt für zukünftige Verhandlungen noch großes Konfliktpotential.²²

18 Ebd., S. 6.

19 Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel) 8./9. März 2007. Schlussfolgerungen des Vorsitzes (7224/07), Brüssel, 9. März 2007, S. 11-13.

20 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Eine Energiepolitik für Europa, KOM(2007)1 endgültig, Brüssel, 10. Januar 2007, S. 3.

21 Vgl. Bundesregierung: „Europa gelingt gemeinsam“. Bilanz [wie Fn 4], S. 6f.

22 Vgl. Florian Baumann/Kristina Notz: „Erfolgreiche Zusammenarbeit zur (Fort-)Entwicklung einer Europäischen Energie- und Klimapolitik“, in: Bertelsmann Forschungsgruppe Politik: Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Analyse und Bewertung des Centrums für angewandte Politikforschung (C·A·P) (Analyse, 6), München: C·A·P 2007, S. 24.

Aufgrund der weltweit steigenden Energienachfrage, der absehbaren Erschöpfung fossiler Brennstoffvorkommen sowie der politischen Instabilität in wichtigen Herkunftsländern, gewinnt die Energiefrage für Europa immer mehr an Bedeutung. Daher sind im Bereich der Energiepolitik die verbindliche Steigerung des Anteils von Biokraftstoffen am verkehrsbedingten Treibstoffverbrauch bis 2020 auf 10%, die verbindliche Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20% sowie die beabsichtigte Verbesserung der Energieeffizienz um 20% als wichtige Schritte in die richtige Richtung zu nennen.²³ Flankierend zu diesen Zielen wurde der Aktionsplan Energie beschlossen, der unter anderem die Prioritäten der europäischen Energieaußenbeziehungen sowie Maßnahmen zur effizienten Gestaltung des europäischen Binnenmarktes für Strom und Energie aufzeigt.²⁴

Trotz dieser unter der deutschen Ratspräsidentschaft erreichten beachtlichen Klimaschutzbemühungen wird ein alleiniges Engagement der EU angesichts der global noch immer steigenden CO₂-Emissionen²⁵ – auch bedingt durch die an Bedeutung zunehmenden Volkswirtschaften Chinas, Brasiliens, Indiens, Südafrikas und Mexikos – nicht ausreichen, um die von der EU anvisierte weltweite Emissionsreduktion um 50% gegenüber dem Vergleichsjahr 1990 zu erreichen. Ob die im Rahmen des G8-Gipfels in Heiligendamm getroffenen Vereinbarungen daher tatsächlich, wie seitens der deutschen Bundesregierung proklamiert, als „Durchbruch beim Klimaschutz“ zu bezeichnen sind, erscheint zweifelhaft.²⁶ Die getroffenen Vereinbarungen sind aufgrund der nicht erfolgten Einigung auf konkrete und

23 Vgl. Bundesregierung: „Europa gelingt gemeinsam“. Bilanz [wie Fn 4], S. 7.

24 Der Aktionsplan Energie findet sich im Anhang von Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel) 8./9. März 2007 [wie Fn 19], S. 16-23.

25 Vgl. Germanwatch: Der Klimaschutz-Index. Vergleich der 53 Staaten mit dem größten CO₂-Ausstoß, Bonn/Berlin 2006, www.germanwatch.org/rio/ksi2006.pdf, S. 6.

26 Alle Mitglieder der G8 erkennen die Ergebnisse des *Intergovernmental Panel on Climate Change*-Berichts der Vereinten Nationen an. Der IPCC-Bericht stellt fest, dass die Erderwärmung durch den Menschen verursacht wurde und eine signifikante Reduzierung des CO₂-Ausstoßes erforderlich ist, um eine noch höhere Erderwärmung zu verhindern. Allerdings ist der Bericht nur eine Empfehlung an die politischen Entscheidungsträger. Vereinbart wurden in Heiligendamm keine konkreten Zielvorgaben.

verbindliche Maßnahmen von Klimaschutzverbänden als nicht weit reichend genug kritisiert worden,²⁷ denn ohne ein bindendes internationales Klimaschutzabkommen – das auch die größten CO₂-Emittenten wie China, Indien und die USA verpflichtend mit einbindet – sind die Erfolgsaussichten auf eine globale Reduzierung der Treibhausgasemissionen als gering einzuschätzen.²⁸ Wie ernst die Regierungen der außereuropäischen Industriestaaten den Klimaschutz tatsächlich nehmen, wird sich frühestens im Dezember 2007 auf der Konferenz der Vereinten Nationen in Bali zeigen, bei der die Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen für das Kyoto-Protokoll beginnen, mit der Absicht, bis 2009 die Klimaziele für die Zeit nach 2012 festzulegen.

Festzuhalten bleibt, dass es der deutschen Regierung durch die verbindliche Festlegung von Klimaschutzzielen für die EU gelungen ist, im Bereich der Klima- und Energiepolitik die Weichen für die Zukunft zu stellen. Trotz international noch fehlender verbindlicher Zusagen zum Klimaschutz hat Europa seine weltweite Vorreiterrolle in dieser Frage untermauert.

3. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Spätestens seit den Terroranschlägen in New York und Washington 2001, in Madrid 2004 und London 2005 nimmt das Thema Sicherheit einen bedeutenden Stellenwert innerhalb der Europäischen Union ein. Entsprechend wurde seither die Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) deutlich vorangetrieben, der explizit mit dem Vertrag von Amsterdam Eingang in die europäische Architektur erhalten hatte. Entgegen der Ordnung der Einzelkomponenten in seiner offiziellen Bezeichnung, steht im RFSR die Sicherheit zumeist an erster Stelle der politischen Agenda. Obwohl die deutsche Präsidentschaft sowohl in ihrem Programm als auch in ihrer Bilanz betont, ein Gleichgewicht zwischen Si-

27 Vgl. „Viel Kritik, wenig Lob“, in: Spiegel online, 7. Juni 2007, www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,487358,00.html.

28 Die Volksrepublik China wird die USA bei den CO₂-Emissionen in den nächsten Jahren einholen. Die chinesische Regierung plädiert aber aufgrund der gegenüber den USA um beinahe eine Milliarde höheren Einwohnerzahl für eine Pro-Kopf-Regelung bei der erlaubten Höchstgrenze.

cherheit und Bürgerrechten gewährleisten zu wollen,²⁹ lag der Fokus auch seitens der Bundesrepublik deutlich auf dem Bereich der Sicherheit.

Im Gegensatz zu den anderen Hauptthemen der deutschen Präsidentschaft sah die Bundesregierung im Rahmen des RFSR ihre Aufgabe weniger darin, neue Impulse zu setzen, als vielmehr die Entwicklung dieses Politikbereichs konsequent und kontinuierlich weiterzuführen, wie sich schon deutlich an den im Präsidentschaftsprogramm verwendeten Vokabeln zeigt: So beabsichtigte die Bundesregierung, laufende Arbeiten zu „unterstützen“, Anstrengungen zu „intensivieren“ sowie Verhandlungen und Projekte „vanzutreiben“.³⁰ Dabei gelang es der Präsidentschaft aber auch, ihre zentralen *konkreten* Ziele zu erreichen:

Zur anvisierten Überführung des Vertrags von Prüm³¹ in den Rechtsrahmen der EU konnte im Rat der Justiz- und Innenminister am 15. Februar 2007 eine politische Einigung erzielt werden. Ebenfalls wurde die angestrebte Stärkung des Europäischen Polizeiamts EUROPOL vorangetrieben, indem sich der Rat in seiner Tagung am 12./13. Juni 2007 grundsätzlich darauf verständigte, auch EUROPOL in den Rechtsrahmen der EU zu überführen. In der gleichen Sitzung einigten sich die Justiz- und Innenminister zudem auf ein umfangreiches Legislativpaket zum so genannten Visa-Informationssystem, das den Informationsaustausch in Visaangelegenheiten zwischen den Mitgliedstaaten verbessern soll. Darüber hinaus wurde entsprechend der Vorgaben des Europäischen Rates vom Dezember 2006 die Ausweitung des 2005 verabschiedeten Gesamtansatzes zur Migration

29 Vgl. Bundesregierung: „Europa gelingt gemeinsam“. Präsidentschaftsprogramm [wie Fn 3], S. 20 und Bundesregierung: „Europa gelingt gemeinsam“. Bilanz [wie Fn 4], S. 20.

30 Vgl. Bundesregierung: „Europa gelingt gemeinsam“. Präsidentschaftsprogramm [wie Fn 3], S. 17-21.

31 Der am 27. Mai 2005 von Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich und Spanien unterzeichnete Vertrag zielt auf die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ab, insbesondere mit Blick auf terroristische Aktivitäten, organisierte Kriminalität und die damit häufig zusammenhängende illegale Migration.

auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der EU³² in Angriff genommen – bisher hatte der Hauptfokus des Gesamtansatzes auf dem Mittelmeerraum gelegen. Die überfällige und auch seitens der deutschen Ratspräsidentschaft angestrebte geographische Ausbalancierung ermöglicht nunmehr einen wirklich ganzheitlichen Ansatz in Migrationsfragen.

Insgesamt konnte in vielen Einzelpunkten das weitere Vorgehen konkretisiert und weitere Schritte eingeleitet werden. Die Gesamtbilanz der Ratspräsidentschaft im Bereich des RFSR nimmt sich, wohl auch aufgrund der Prioritätensetzung im Vorfeld, in der resümierenden Aufstellung des Innenministeriums zwar beeindruckend aus,³³ doch muss hier weniger von *herausragenden* Leistungen als vielmehr – durchaus im besten Sinne – von der erfolgreichen Durchführung *regulären* politischen Tagesgeschäfts einer Präsidentschaft gesprochen werden. Demgegenüber war das deutsche Engagement im vierten ausgewiesenen Kernbereich des Präsidentschaftsprogramms, dem europäischen Sicherheits- und Stabilitätsraum, wiederum von greifbareren deutschen Initiativen und Anstößen gekennzeichnet.

4. Europäischer Sicherheits- und Stabilitätsraum

Seit dem Ende des Kalten Krieges haben alle Bundesregierungen stets verdeutlicht, dass sie die Erweiterung der Europäischen Union nicht nur aus historischer Verantwortung heraus betreiben, sondern auch als Sicherheitspolitik verstehen. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben diese Einschätzung bestätigt: Mit der konkreten Aussicht auf einen EU-Beitritt leistete die Union einen wichtigen Beitrag zur politischen und wirtschaftlichen Transformation der im Mai 2004 und Januar 2007 beigetretenen Staaten, konnte aber gleichzeitig deren jeweiliges politisches und gesellschaftliches System stabilisieren. Allerdings hat die Erweiterungs-

32 Vgl. Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel) 14./15. Dezember 2006. Schlussfolgerungen des Vorsitzes (16879/1/06 REV 1), Brüssel, 12. Februar 2007, S. 9.

33 Vgl. Bundesministerium des Innern: Europa sicher leben. Eine Erfolgsbilanz europäischer Innenpolitik. Deutsche EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007, Berlin 2007, S. 40-45.

politik inzwischen mehr und mehr an öffentlicher Zustimmung verloren³⁴ und auch im politischen Raum wird zunehmend über die geographischen Grenzen der EU debattiert. Um unter anderem das Dilemma zwischen den Beitrittswünschen, die an die EU herangetragen werden, und einer wachsenden Erweiterungsmüdigkeit innerhalb der Europäischen Union aufzulösen und die Möglichkeit zur Erhaltung oder Schaffung enger wechselseitiger Beziehungen mit benachbarten Drittstaaten zu erhalten, entwickelte die EU parallel zu den Erweiterungsschritten von 2004 und 2007 die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP).³⁵

Auf Basis dieser Entwicklungen setzte sich die Bundesregierung nicht nur zum Ziel, den „Erweiterungsprozess unter Berücksichtigung der Aufnahmefähigkeit der EU“³⁶ fortzusetzen,³⁷ sondern ebenso den Ausbau eines auch weiterhin wenig greifbaren „europäischen Sicherheits- und Stabilitätsraums“³⁸ zu betreiben. Aber nicht nur die Bundesregierung hatte sich die Stärkung der Politiken in ihrer Nachbarschaft zur Aufgabe gemacht, vielmehr wurde dies im Achtzehnmonatsprogramm der deutschen, portugiesischen und slowenischen Präsidentschaft auch als zentrales EU-Anliegen deutlich.³⁹ Da Deutschland gerade von der portugiesischen Ratspräsidentschaft Impulse für den Mittelmeerraum erwartete, hat sich die Bundesregie-

34 In Deutschland befürworten derzeit lediglich 34% der Bevölkerung zukünftige Erweiterungsschritte bei einem EU-Durchschnitt von 49%, vgl. Europäische Kommission: Eurobarometer 67 [wie Fn 6], S. 32.

35 Da diese die Beitrittsperspektive nach Art. 49 EUV – zunächst – ausschließt, soll sie *de facto* als eine Alternative zur Erweiterung dienen.

36 Bundesregierung: „Europa gelingt gemeinsam“. Präsidentschaftsprogramm [wie Fn 3], S. 22.

37 Das Engagement bezog sich dabei sowohl auf die weitere Heranführung des westlichen Balkans als auch auf die Fortführung der derzeitigen Verhandlungen mit Kroatien und der Türkei. Letztere konnten vermittels der Öffnung von insgesamt drei Verhandlungskapiteln im März und Juni 2007 aus der Blockade des Vorjahres befreit werden, nachdem die EU im Dezember 2006 zunächst acht Verhandlungskapitel aufgrund der weiteren Nichtanerkennung Zyperns durch die Türkei suspendiert hatte.

38 Gelegentlich auch als „europäischer Raum der Sicherheit und der Stabilität“ bezeichnet.

39 Vgl. Rat der Europäischen Union: Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Vorsitzes, 17079/06, Brüssel, 21. Dezember 2006, S. 15.

nung bei der Planung und Ausgestaltung ihrer Präsidentschaft in diesem Bereich vor allem Richtung Osten orientiert.⁴⁰ In Deutschland wurden aus diesem Grund bereits in einem Planungspapier zur Nachbarschaftspolitik des Auswärtigen Amts vom Sommer 2006 vor allem die Grundlagen einer „neuen Ostpolitik“ skizziert.⁴¹ Dabei setzte das Auswärtige Amt aber nicht nur auf die Europäische Nachbarschaftspolitik, sondern zusätzlich auf den Ausbau der Partnerschaft zu Russland und auf eine Vertiefung der Beziehungen zu den Staaten Zentralasiens, eine Triade, die auch Aufnahme in das Präsidentschaftsprogramm und das Achtzehnmonatsprogramm erfuhr.⁴² Zur Weiterentwicklung der ENP stellte das Arbeitspapier des Auswärtigen Amts fest, dass europäische Nachbarn der EU stärker eingebunden werden müssten als Nachbarn Europas. Hieraus leitete sich die Idee zu einer Modernisierungspartnerschaft der EU mit Osteuropa und dem Südkaukasus ab. Darin sollte die Ausdehnung des EU-Rechtsraums auf die Ukraine, Moldawien, Georgien, Armenien, Aserbajdschan und – zu gegebener Zeit – Weißrussland in Aussicht gestellt werden, verbunden mit der Schaffung stärkerer vertraglicher Bande zwischen der EU und den jeweiligen Ländern.

Obwohl zahlreiche Elemente des deutschen Ansatzes von der Kommission und den Mitgliedstaaten aufgegriffen wurden, verwarfen diese gerade die seitens der Bundesregierung anvisierte Neugewichtung der Beziehungen zwischen östlichen und südlichen ENP-Staaten. Vielmehr betonte die Kommission bereits im Dezember 2006, dass „allen unbedingt dieselbe Perspektive eröffnet werden“⁴³ müsse. Allerdings stößt aber gerade in Ländern mit relativ klaren Mitgliedsambitionen wie der Ukraine die Gleichbehandlung mit nicht-europäischen Teilnehmerstaaten der ENP auf wenig

40 Vgl. Hanns-D. Jacobsen/Heinrich Machowski: „Dimensionen einer neuen Ostpolitik der EU“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 57 (10) 2007, S. 31f.

41 Vgl. hierzu und im folgenden zum Planungspapier: „Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik für die EU“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3. Juli 2006, S. 1.

42 Vgl. Bundesregierung: „Europa gelingt gemeinsam“. Präsidentschaftsprogramm [wie Fn 3], S. 22 und Rat der Europäischen Union: Achtzehnmonatsprogramm [wie Fn 39], S. 15.

43 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, KOM(2006)726 endgültig, Brüssel, 4. Dezember 2006, S. 5.

positive Resonanz. Doch es sind nicht nur die ENP-Teilnehmerstaaten, die sich gegenseitig kritisch beäugen, auch die EU-Mitgliedstaaten wachen eifersüchtig über die ausreichende Berücksichtigung ihrer jeweiligen Partikularinteressen und die Nichtdiskriminierung „ihrer“ Nachbarschaft.⁴⁴ Dies geht zu Lasten einer wirklich umfassenden, strategisch ausgerichteten Gesamtkonzeption der ENP. Entsprechend durchwachsen nimmt sich auch die Bilanz der deutschen Präsidentschaft für den europäischen Sicherheits- und Stabilitätsraum aus.

Ungeachtet der ukrainischen Kritik am derzeitigen Ausschluss einer Beitrittsperspektive deutet gerade der konsequente Ausbau der Beziehungen zur Ukraine während der deutschen Präsidentschaft auf die Entwicklungspotentiale in der ENP: Am 2. März 2007 nahmen die EU und die Ukraine Verhandlungen zu einem neuen bilateralen Abkommen auf, mit der Intention, die beiderseitigen Beziehungen auf eine umfassendere Grundlage zu stellen als sie das geltende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen bietet. Darüber hinaus unterzeichneten die EU und die Ukraine Visumserleichterungs- und Rückübergabeabkommen.⁴⁵ Fortschritte gab es aber nicht nur mit der Ukraine, vielmehr konnten auch die Aktionspläne mit dem Libanon und Ägypten zu einem Abschluss gebracht werden.

Trotz der weiterhin divergierenden Ansätze der EU-Mitgliedstaaten gelang es ebenfalls den *allgemeinen* Entwicklungsrahmen der ENP zu konkretisieren: Der Europäische Rat indossierte im Juni 2007 den von der deutschen Präsidentschaft vorgelegten Bericht zur ENP,⁴⁶ in dem unter anderem angeregt wird, verstärkt auch multilaterale Ansätze zu verfolgen, wodurch der bisher in der ENP dominierende Bilateralismus relativiert wird. Dies wird sich vor allem Richtung Osten bemerkbar machen, da die Mittelmeerdrittstaaten über den Barcelona-Prozess bereits seit 1995 über eine regionale

44 Siehe zu den bisweilen sehr unterschiedlichen Ansätzen und Präferenzen der EU-Mitgliedstaaten Barbara Lippert: Die EU-Nachbarschaftspolitik in der Diskussion – Konzepte, Reformvorschläge und nationale Positionen, Berlin: FES 2007.

45 In der Kopplung beider Abkommen bestätigt sich erneut das Spannungsverhältnis zwischen Öffnung und Abgrenzung in der ENP.

46 Vgl. Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel) 21./22. Juni 2007. Schlussfolgerungen des Vorsitzes (11177/1/07 REV 1), Brüssel, 20. Juli 2007, S. 12.

Komponente verfügen. Der nunmehr in die Gesamt-ENP aufgenommene regionale Fokus kann als Überbleibsel der von Deutschland angestrebten Modernisierungspartnerschaft gelten. Entsprechend des ostpolitischen Fokus der Bundesregierung verständigte sich die EU zudem auf eine gemeinsame Zentralasienstrategie sowie auf die Schwarzmeersynergie-Initiative. Ein weiterer Baustein im ostpolitischen Konzept der Bundesregierung, der Ausbau der Beziehungen zu Russland, konnte demgegenüber nicht voran gebracht werden: Die Aufnahme von Verhandlungen zur Aushandlung eines Nachfolgeabkommens zum bestehenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommen gelang nicht.

Trotz der genannten Fortschritte bleibt bilanzierend zu fragen, ob der deutsche Fokus auf einen relativ ausgedehnten Sicherheits- und Stabilitätsraum sowie die Entwürfe zu einer „neuen Ostpolitik“ einer Konsolidierung der gerade erst operationell angelaufenen Europäischen Nachbarschaftspolitik zuwiderlaufen.⁴⁷ Die seitens der deutschen Präsidentschaft induzierte Veränderung und geographische Öffnung – vor allem Richtung Zentralasien – wird es der ENP kaum leichter machen, sich zu bewähren, da es derzeit steter Neujustierungen bedarf. Andererseits könnte das deutsche Engagement aber auch dahingehend gedeutet werden, dass im Sinne des Anspruchs der ENP, „neue[...] Trennungslinien zwischen der erweiterten EU und ihren Nachbarn“⁴⁸ zu vermeiden, nunmehr ein erster Versuch unternommen wurde, nicht nur einen Abbau der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grenzen zwischen der EU und den ENP-Staaten zu befördern, sondern auch eine Verringerung von Barrieren zwischen den ENP-Staaten und den an diese angrenzenden Staaten zu erreichen, um einen erweiterten Nachbarschaftsraum mit fließenden Übergängen bzw. mehrfach abgestuften Übergängen zu schaffen.⁴⁹

47 Erst zum Januar 2007 löste das ENP-eigene Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument MEDA für den Mittelmeerraum und TACIS für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion ab.

48 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, KOM(2004)373 endgültig, Brüssel, 12. Mai 2004, S. 3.

49 Die Einsicht in die Notwendigkeit, auch mit den „Nachbarn unserer Nachbarn“ enger zusammenarbeiten, findet sich schließlich bereits in Kommission der Euro-

„Europa gelingt gemeinsam“: Fazit

Unter dem Strich kann für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 eine positive Bilanz gezogen werden. Der Bundesregierung gelang es, den hohen Erwartungen, die traditionell an europapolitische „Schwergewichte“ herangetragen werden, zu entsprechen. Besonders in der Frage der Vertragsreform ist dies nicht zuletzt auch ein Verdienst von Bundeskanzlerin Angela Merkel und ihrer Verhandlungsführung im Rahmen des Europäischen Rates.⁵⁰ Bereits in seinem Ausblick auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft notierte Wolfram Hilz, die Bundesregierung könne sich, da „keine terminlich vorgegebenen europäischen Entscheidungen anstehen (Finanzrahmen, Beitritte o.ä.), [...] auf ihre traditionelle Rolle als Initiator wichtiger Diskussionen und Moderator in allgemeinen Streitfällen beschränken.“⁵¹ Diese Aufgabe hat die Bundesregierung mit Bravour bewältigt, selbst wenn ihre Vorstöße nicht immer nur in einem gesamteuropäischen Interesse begründet lagen, sondern bisweilen auch von deutlichen eigenen Partikularinteressen geleitet waren: Einerseits setzte sich Deutschland für eine geographische Ausbalancierung des Gesamtansatzes zur Migration und somit für eine Harmonisierung der der EU zur Verfügung stehenden Politikinstrumente ein, andererseits wurde der erst kürzlich vereinheitlichte ENP-Rahmen durch die Überlegungen zu einer „neuen Ostpolitik“ eher in Frage gestellt; damit zeigt sich neben einem allgemeinen Bestreben zur Harmonisierung und Vereinheitlichung auch die – diesem Ansinnen zum Teil zuwider laufende – Tendenz zur stärkeren Verankerung der deutschen außenpolitischen Orientierung Richtung Osteuropa auf EU-Ebene. Dieses Vorgehen entspricht aber seinerseits wiederum der wiederholten Erfahrung, dass Präsidentschaften stets auch genutzt werden, um einzelne Punkte der nationalen Politikagenda zu „europäisieren“.

päischen Gemeinschaften: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik [wie Fn 43], S. 13.

50 Vgl. „Merkel hat gekämpft wie eine Löwin“, in: Spiegel online, 27. Juni 2007, www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,490773,00.html.

51 Wolfram Hilz: Deutschlands EU-Ratspräsidentschaft 2007. Integrationspolitische Akzente in schwierigen Zeiten (Discussion Paper, C 164), Bonn: ZEI 2006, S. 9.

Bedenkt man, dass die deutsche Bundesregierung die Ratspräsidentschaft in der „denkbar ungünstigen und undankbaren Situation“⁵² einer *Zwischenzeit* übernommen hatte, lässt sich resümierend feststellen, dass es im ersten Halbjahr 2007 gelungen ist, die Ausgangslage für die unter portugiesischer Ratspräsidentschaft fortzuführenden Projekte deutlich zu verbessern. Dies wurde auch dadurch befördert, indem das deutsche Präsidentschaftsprogramm zum ersten Mal seit Gründung der Europäischen Union auf einem vom Rat am 11. Dezember 2006 diskutierten und gebilligten Achtzehnmonatsprogramm basierte, um eine größere Kontinuität beim Wechsel der Vorsitze im halbjährlichen Turnus zu gewährleisten. Das Achtzehnmonatsprogramm diente entsprechend als Entlastung für die deutsche Einzelpräsidentschaft, da mit einem insgesamt längeren Zeithorizont weniger *Ergebnisse* als vielmehr *Zwischenergebnisse* eingefordert wurden. Diesen psychologischen Faktor konnte die deutsche Präsidentschaft nutzbar machen, wie sich an der erfolgten Aufgabenaufteilung in einigen Bereichen nachvollziehen lässt:

Die Regierungskonferenz zur Vertragsreform wurde seitens der Bundesrepublik auf den Weg gebracht, nunmehr ist es an Portugal, diese durchzuführen und möglichst zu einem Abschluss zu bringen, so dass unter slowenischem Vorsitz mit dem Ratifikationsprozess begonnen werden kann. Während Deutschland im Rahmen des europäischen Sicherheits- und Stabilitätsraums den Blick Richtung Osten lenkte, soll Portugal nunmehr vor allem in Südrichtung gestalten und Slowenien wird voraussichtlich mit einem Fokus auf den westlichen Balkan besonders jenen Mittelmeeranrainern Aufmerksamkeit widmen, die in der Europäischen Mittelmeerpolitik bisher keine Berücksichtigung fanden, und eventuell sogar versuchen, Impulse für konkretere Schritte in Richtung Erweiterung in diesem Raum zu geben.

Eine endgültige Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 ist streng genommen folglich erst nach den portugiesischen und slowenischen Vorsitzen möglich bzw. – in der Vertragsfrage – nach Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde. Der Fehler von 2004 bestand gerade darin,

52 Ebd., S. 3.

Weichenstellung für Europa

nach Überwindung der zwischenstaatlichen Divergenzen anzunehmen, nunmehr die höchsten Hürden genommen zu haben, was zu einer fatalen Abnahme der weiteren Anstrengungen führte. *Summa summarum* lässt sich gesichert somit lediglich feststellen, dass die sechs Monate deutscher Präsidentschaft aufgrund ihres Zwischenzeitcharakters weit über sich hinausdeuten, da es der Bundesregierung wie erhofft gelang, den europäischen Zug wieder auf das richtige Gleis zu leiten.

ZEI DISCUSSION PAPER: Bisher erschienen / Already published:

- C 1 (1998) Frank Ronge (Hrsg.)
Die baltischen Staaten auf dem Weg in die Europäische Union
- C 2 (1998) Gabor Erdödy
Die Problematik der europäischen Orientierung Ungarns
- C 3 (1998) Stephan Kux
Zwischen Isolation und autonomer Anpassung: Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits?
- C 4 (1998) Guido Lenzi
The WEU between NATO and EU
- C 5 (1998) Andreas Beierwaltes
Sprachenvielfalt in der EU – Grenze einer Demokratisierung Europas?
- C 6 (1998) Jerzy Buzek
Poland's Future in a United Europe
- C 7 (1998) Doug Henderson
The British Presidency of the EU and British European Policy
- C 8 (1998) Simon Upton
Europe and Globalisation on the Threshold of the 21st Century.
A New Zealand Perspective
- C 9 (1998) Thanos Veremis
Greece, the Balkans and the European Union
- C 10 (1998) Zoran Djindjic
Serbiens Zukunft in Europa
- C 11 (1998) Marcus Höreth
The Trilemma of Legitimacy. Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy
- C 12 (1998) Saadollah Ghaussy
Japan and the European Union
- C 13 (1998) Walter Schweidler
Bioethische Konflikte und ihre politische Regelung in Europa
- C 14 (1998) Wolfgang Ischinger
Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Amsterdam
- C 15 (1998) Kant K. Bhargava
EU – SAARC: Comparisons and Prospects of Cooperation
- C 16 (1998) Anthony J. Nicholls
Die deutsch-britischen Beziehungen: Ein hoffnungsloser Fall?
- C 17 (1998) Nikolaj Petersen
The Danish Referendum on the Treaty of Amsterdam
- C 18 (1998) Aschot L. Manutscharjan
Der Konflikt um Berg-Karabach: Grundproblematik und Lösungsperspektiven
- C 19 (1998) Stefan Fröhlich
Der Ausbau der europäischen Verteidigungsidentität zwischen WEU und NATO
- C 20 (1998) Tönis Lukas
Estland auf dem Weg aus der totalitären Vergangenheit zurück nach Europa
- C 21 (1998) Wim F. van Eekelen
Perspektiven der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU
- C 22 (1998) Ludger Kühnhardt
Europa in den Kräftefeldern des 21. Jahrhunderts.
- C 23 (1998) Marco Bifulco
In Search of an Identity for Europe
- C 24 (1998) Zbigniew Czachór
Ist Polen reif für die Europäische Union?
- C 25 (1998) Avi Primor
Der Friedensprozeß im Nahen Osten und die Rolle der Europäischen Union
- C 26 (1998) Igor Leshoukov
Beyond Satisfaction: Russia's Perspectives on European Integration
- C 27 (1998) Dirk Rohtus
Die belgische „Nationalitätenfrage“ als Herausforderung für Europa

- C 28 (1998) Jürgen Rüttgers
Europa – Erbe und Auftrag
- C 29 (1999) Murat T. Laumulin
Die EU als Modell für die zentralasiatische Integration?
- C 30 (1999) Valdas Adamkus
Europe as Unfinished Business: The Role of Lithuania
in the 21st Century's Continent
- C 31 (1999) Ivo Samson
Der widerspruchsvolle Weg der Slowakei in die EU.
- C 32 (1999) Rudolf Hrbek / Jean-Paul Picaper / Arto Mansala
Deutschland und Europa. Positionen, Perzeptionen, Perspektiven
- C 33 (1999) Dietrich von Kyaw
Prioritäten der deutschen EU-Präsidentschaft unter Berücksichtigung des
Europäischen Rates in Wien
- C 34 (1999) Hagen Schulze
Die Identität Europas und die Wiederkehr der Antike
- C 35 (1999) Günter Verheugen
Germany and the EU Council Presidency
- C 36 (1999) Friedbert Pflüger
Europas globale Verantwortung – Die Selbstbehauptung der alten Welt
- C 37 (1999) José María Gil-Robles
Der Vertrag von Amsterdam: Herausforderung für die Europäische Union
- C 38 (1999) Peter Wittschorek
Präsidentenwahlen in Kasachstan 1999
- C 39 (1999) Anatolij Ponomarenko
Die europäische Orientierung der Ukraine
- C 40 (1999) Eduard Kukan
The Slovak Republic on its Way into the European Union
- C 41 (1999) Ludger Kühnhardt
Europa auf der Suche nach einer neuen geistigen Gestalt
- C 42 (1999) Simon Green
Ausländer, Einbürgerung und Integration: Zukunftsperspektive der
europäischen Unionsbürgerschaft?
- C 43 (1999) Ljerka Mintas Hodak
Activities of the Government of the Republic of Croatia in the Process of
European Integration
- C 44 (1999) Wolfgang Schäuble
Unsere Verantwortung für Europa
- C 45 (1999) Eric Richard Staal
European Monetary Union: The German Political-Economic Trilemma
- C 46 (1999) Marek J. Siemek
Demokratie und Philosophie
- C 47 (1999) Ioannis Kasoulides
Cyprus and its Accession to the European Union
- C 48 (1999) Wolfgang Clement
Perspektiven nordrhein-westfälischer Europapolitik
- C 49 (1999) Volker Steinkamp
Die Europa-Debatte deutscher und französischer Intellektueller nach dem
Ersten Weltkrieg
- C 50 (1999) Daniel Tarschys
50 Jahre Europarat
- C 51 (1999) Marcin Zaborowski
Poland, Germany and EU Enlargement
- C 52 (1999) Romain Kirt
Kleinstaat und Nationalstaat im Zeitalter der Globalisierung
- C 53 (1999) Ludger Kühnhardt
Die Zukunft des europäischen Einigungsgedankens

- C 54 (1999) Lothar Rühl
Conditions and options for an autonomous „Common European Policy on Security and Defence“ in and by the European Union in the post-Amsterdam perspective opened at Cologne in June 1999
- C 55 (1999) Marcus Wenig (Hrsg.)
Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit in Europa am Beispiel Deutschland - Slowakei
- C 56 (1999) Rafael Biermann
The Stability Pact for South Eastern Europe - potential, problems and perspectives
- C 57 (1999) Eva Slivková
Slovakia's Response on the Regular Report from the European Commission on Progress towards Accession
- C 58 (1999) Marcus Wenig (Ed.)
A Pledge for an Early Opening of EU-Accession Negotiations
- C 59 (1999) Ivo Sanader
Croatia's Course of Action to Achieve EU Membership
- C 60 (2000) Ludger Kühnhardt
Europas Identität und die Kraft des Christentums
- C 61 (2000) Kai Hafez
The West and Islam in the Mass Media
- C 62 (2000) Sylvie Goulard
Französische Europapolitik und öffentliche Debatte in Frankreich
- C 63 (2000) Elizabeth Meehan
Citizenship and the European Union
- C 64 (2000) Günter Joetze
The European Security Landscape after Kosovo
- C 65 (2000) Lutz Rathenow
Vom DDR-Bürger zum EU-Bürger
- C 66 (2000) Panos Kazakos
Stabilisierung ohne Reform
- C 67 (2000) Marten van Heuven
Where will NATO be ten years from now ?
- C 68 (2000) Carlo Masala
Die Euro-Mediterrane Partnerschaft
- C 69 (2000) Weltachsen 2000/World Axes 2000. A documentation
- C 70 (2000) Gert Maichel
Mittel-/Osteuropa: Warum engagieren sich deutsche Unternehmen?
- C 71 (2000) Marcus Wenig (Hrsg.)
Die Bürgergesellschaft als ein Motor der europäischen Integration
- C 72 (2000) Ludger Kühnhardt/Henri Ménudier/Janusz Reiter
Das Weimarer Dreieck
- C 73 (2000) Ramiro Xavier Vera-Fluixa
Regionalbildungsansätze in Lateinamerika und ihr Vergleich mit der Europäischen Union
- C 74 (2000) Xuewu Gu (Hrsg.)
Europa und Asien: Chancen für einen interkulturellen Dialog?
- C 75 (2000) Stephen C. Calleya
Is the Barcelona Process working?
- C 76 (2000) Ákos Kengyel
The EU's Regional Policy and its extension to the new members
- C 77 (2000) Gudmundur H. Frimannsson
Civic Education in Europe: Some General Principles
- C 78 (2000) Marcus Höreth
Stille Revolution im Namen des Rechts?
- C 79 (2000) Franz-Joseph Meiers
Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) oder Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP)?

- C 80 (2000) Gennady Fedorov
Kaliningrad Alternatives Today
- C 81 (2001) Ann Mettler
From Junior Partner to Global Player: The New Transatlantic Agenda and Joint Action Plan
- C 82 (2001) Emil Minchev
Southeastern Europe at the beginning of the 21st century
- C 83 (2001) Lothar Rühl
Structures, possibilities and limits of European crisis reaction forces for conflict prevention and resolution
- C 84 (2001) Viviane Reding
Die Rolle der EG bei der Entwicklung Europas von der Industriegesellschaft zur Wissens- und Informationsgesellschaft
- C 85 (2001) Ludger Kühnhardt
Towards Europe 2007. Identity, Institution–Building and the Constitution of Europe
- C 86 (2001) Janusz Bugajski
Facing the Future: The Balkans to the Year 2010
- C 87 (2001) Frank Ronge / Susannah Simon (eds.)
Multiculturalism and Ethnic Minorities in Europe
- C 88 (2001) Ralf Elm
Notwendigkeit, Aufgaben und Ansätze einer interkulturellen Philosophie
- C 89 (2001) Tapio Raunio / Matti Wiberg
The Big Leap to the West: The Impact of EU on the Finnish Political System
- C 90 (2001) Valérie Guérin-Sendelbach (Hrsg.)
Interkulturelle Kommunikation in der deutsch-französischen Wirtschaftskooperation
- C 91 (2001) Jörg Monar
EU Justice and Home Affairs and the Eastward Enlargement: The Challenge of Diversity and EU Instruments and Strategies
- C 92 (2001) Michael Gehler
Finis Neutralität? Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich
- C 93 (2001) Georg Michels
Europa im Kopf – Von Bildern, Klischees und Konflikten
- C 94 (2001) Marcus Höreth
The European Commission's White Paper Governance: A 'Tool-Kit' for closing the legitimacy gap of EU policymaking?
- C 95 (2001) Jürgen Rüländ
ASEAN and the European Union: A Bumpy Interregional Relationship
- C 96 (2001) Bo Bjurulf
How did Sweden Manage the European Union?
- C 97 (2001) Biomedizin und Menschenwürde.
Stellungnahmen von Ulrich Eibach, Santiago Ewig, Sabina Laetitia Kowalewski, Volker Herzog, Gerhard Höver, Thomas Sören Hoffmann und Ludger Kühnhardt
- C 98 (2002) Lutz Käppel
Das Modernitätspotential der alten Sprachen und ihre Bedeutung für die Identität Europas
- C 99 (2002) Vaira Vike-Freiberga
Republik Lettland und das Land Nordrhein-Westfalen – Partner in einem vereinten Europa
- C 100 (2002) Janusz Musial
Periodische Arbeitsmigration aus Polen (Raum Opatów) nach Deutschland. Ein Testfall für die Erwerbswanderungen nach der Osterweiterung?
- C 101 (2002) Felix Maier (Hrsg.)
Managing asymmetric interdependencies within the Euro-Mediterranean Partnership.
- C 102 (2002) Hendrik Vos
The Belgian Presidency and the post-Nice process after Laeken
- C 103 (2002) Helmut Kohl
Der EURO und die Zukunft Europas

- C 104 (2002) Ludger Kühnhardt
The Lakes of Europe
- C 105 (2002) Katharina von Schnurbein
Der tschechische EU-Beitritt: Politischer Prozeß wider die öffentliche Meinung
- C 106 (2002) Andrew Dennison
Shades of Multilateralism. U.S. Perspectives on Europe's Role in the War on Terrorism
- C 107 (2002) Boris Hajoš et.al.
The Future of the European Integration Process: Ideas and Concepts of Candidate Countries
- C 108 (2002) Hans von der Groeben
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 109 (2002) Emil Mintchev /Klaus Büniger
A Sustained Economic Revival in Kosovo. Need for a Liberal Concept
- C 110 (2002) Michael Lochmann
Die Türkei im Spannungsfeld zwischen Schwarzmeer-Kooperation und Europäischer Union
- C 111 (2002) Indra de Soysa / Peter Zervakis (eds.)
Does Culture Matter? The Relevance of Culture in Politics and Governance in the Euro-Mediterranean Zone
- C 112 (2002) José Manuel Martínez Sierra
The Spanish Presidency. Buying more than it can choose?
- C 113 (2002) Winfried Loth
Europäische Identität in historischer Perspektive
- C 114 (2002) Hansjörg Eiff
Serbien – zwei Jahre nach Milosevics Sturz
- C 115 (2002) Peter Doyle
Ireland and the Nice Treaty
- C 116 (2002) Stefan Fröhlich
Das Projekt der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP): Entwicklungen und Perspektiven
- C 117 (2003) Ludger Kühnhardt
Welche Grenzen setzt die Globalisierung der europäischen Integration?
- C 118 (2003) Franz-Josef Meiers (Hrsg.)
Die Auswirkungen des 11. September 2001 auf die transatlantischen Beziehungen
- C 119 (2003) Hubert Iral
Between Forces of Inertia and Progress: Co-decision in EU-Legislation
- C 120 (2003) Carlo Masala (ed.)
September 11 and the Future of the Euro-Mediterranean Cooperation
- C 121 (2003) Marcus Höreth
When Dreams Come True: The Role Of Powerful Regions In Future Europe
- C 122 (2003) Glen Camp
The End of the Cold War and US-EU-Relations
- C 123 (2003) Finn Laursen / Berenice L. Laursen
The Danish Presidency 2002: Completing the Circle from Copenhagen to Copenhagen
- C 124 (2003) ZEI (Hrsg.)
Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents. Bewertung der Strukturentscheidungen
- C 125 (2003) Hans-Christian Maner
Multiple Identitäten – Der Blick des orthodoxen Südosteuropa auf „Europa“
- C 126 (2003) Janko Prunk
Die rationalistische Zivilisation
- C 127 (2003) Władysław Bartoszewski
Europas Identität nach der Osterweiterung
- C 128 (2003) Dimitris K. Xenakis and Dimitris N. Chrysochoou
The 2003 Hellenic Presidency of the European Union. Mediterranean Perspectives on the ESDP

- C 129 (2004) Fritz Hellwig
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 130 (2004) Thorsten Faas / Tapio Raunio / Matti Wiberg
The Difference Between Real And Potential Power: Voting Power, Attendance and Cohesion
- C 131 (2004) Andreas Jacobs (ed.)
Euro-Mediterranean cooperation: enlarging and widening the perspective
- C 132 (2004) Ludger Kühnhardt / Gabor Erdödy / Christoph Böhr
L'Europa centrale fra le culture politiche nazionali tradizionali ed una nuova identità europea
- C 133 (2004) Hubert Iral
Wartesaal oder Intensivstation? Zur Lage der EU nach der gescheiterten Regierungskonferenz
- C 134 (2004) Nicole Groß
Netzwerkbildung in der EU als regionale Standortpolitik? Nordrhein-Westfalen und die transnationalen Beziehungen zu Regionen im Benelux-Raum sowie in Mittel- und Osteuropa
- C 135 (2004) Karl-Heinz Narjes
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 136 (2004) Ludger Kühnhardt
The Global Proliferation of Regional Integration. European Experience and World-wide Trends
- C 137 (2004) Andreas Marchetti (ed.)
The CSCE as a Model to Transform Western Relations with the Greater Middle East
- C 138 (2004) Lothar Rühl
Conditions for a European intervention strategy in application of the ESDP and US/Nato crisis management
- C 139 (2004) Hubert Iral
Im Spannungsfeld zwischen Normalzustand und Legitimationsfragen. Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2004 vor dem Hintergrund der EU-Erweiterung und des Verfassungsgebungsprozesses
- C 140 (2004) Franz-Josef Meiers
Transatlantic Relations after the U.S. Elections. From Rift to Harmony?
- C 141 (2004) Ludger Kühnhardt
From National Identity to European Constitutionalism. European Integration: The first fifty years
- C 142 (2005) Ashkaan Rahimi
The Evolution of EU Asylum Policy
- C 143 (2005) Samuel Wells / Ludger Kühnhardt (eds.)
The Crisis in Transatlantic Relations
- C 144 (2005) Hansjörg Eiff
Zum Problem des Kosovo-Status
- C 145 (2005) Miguel E. Cárdenas / Christian Arnold
La experiencia de la Unión Europea y sus anécdotas para la «Comunidad Andina de Naciones» (CAN)
- C 146 (2005) Franjo Štiblar
Preservation of National Identity and Interests in the Enlarged EU
- C 147 (2005) Erol Esen
Grundzüge der Kommunalverwaltung und die europäische Integration der Türkei. Strukturen, Aufgaben und Standpunkte
- C 148 (2005) Jürgen Elvert
Zur gegenwärtigen Verfassung der Europäischen Union. Einige Überlegungen aus geschichtswissenschaftlicher Sicht
- C 149 (2005) Matti Wiberg
New Winners and Old Losers. A Priori Voting Power in the EU25

- C 150 (2005) Siebo M. H. Janssen
Belgien – Modell für eine föderal verfasste EU? Die Föderalisierung Belgiens im Kontext der Europäischen Integration
- C 151 (2005) Geert-Hinrich Ahrens
Die Präsidentschaftswahlen in der Ukraine. Die schwierige Mission der OSZE/ODIHR-Wahlbeobachter (August 2004 bis Januar 2005)
- C 152 (2005) Ludger Kühnhardt
Northeast Asia: Obstacles to Regional Integration. The Interests of the European Union
- C 153 (2005) Martin Zimmek
Integrationsprozesse in Lateinamerika. Aktuelle Herausforderungen in Mittelamerika und der Andenregion
- C 154 (2005) Andreas Marchetti (ed.)
Ten Years Euro-Mediterranean Partnership. Defining European Interests for the Next Decade
- C 155 (2006) Valeria Marziali
Lobbying in Brussels. Interest Representation and Need for Information
- C 156 (2006) Nina Eschke / Thomas Malick (eds.)
The European Constitution and its Ratification Crisis. Constitutional Debates in the EU Member States
- C 157 (2006) Ludger Kühnhardt
European Integration: Challenge and Response. Crises as Engines of Progress in European Integration History
- C 158 (2006) Andreas Marchetti
The European Neighbourhood Policy. Foreign Policy at the EU's Periphery
- C 159 (2006) Thomas Demmelhuber
The Euro-Mediterranean Space as an Imagined (Geo-)political, Economic and Cultural Entity
- C 160 (2006) Emil Mintchev / Janusz Musial
Stabilität durch Bildung. Die Fortbildungsprojekte des "Zentrum für Europäische Integrationsforschung" (ZEI) in Südosteuropa (1999 – 2006)
- C 161 (2006) Jürgen Mittag
Escaping the Legitimacy-Accountability-Trap? Perspectives of Parliamentary Participation in European Security and Defence Policy
- C 162 (2006) Cordula Janowski
Globalization, Regional Integration and the EU. Pleadings for a Broader Perspective
- C 163 (2006) Swetlana W. Pogorelskaja
Die Bedeutung der deutschen parteinahen Stiftungen für die EU-Politik gegenüber den MOE- und GUS-Staaten
- C 164 (2006) Wolfram Hilz
Deutschlands EU-Präsidentschaft 2007. Integrationspolitische Akzente in schwierigen Zeiten
- C 165 (2006) Franz-Josef Meiers
Zwischen Partnerschaft und Widerspruch. Die deutsch-amerikanischen Beziehungen seit dem 11. September 2001
- C 166 (2006) Christiana Tings
The new German European Policy. Challenges to Decentralised EU Policy Coordination
- C 167 (2007) Ludger Kühnhardt
Europa neu begründen
- C 168 (2007) Marvin Andrew Cuschieri
Europe's Migration Policy Towards the Mediterranean. The Need of Reconstruction of Policy-Making
- C 169 (2007) Ariane Köslér
The Southern African Development Community and its Relations to the European Union. Deepening Integration in Southern Africa?
- C 170 (2007) Thomas Demmelhuber
The European Neighbourhood Policy (ENP) and its Implementation in the Southern Mediterranean. The Case of Egypt

- C 171 (2007) Matthieu Bertrand / Đorđe Popović / Denis Prešova (eds.)
Reconstructing Europe. Two Alternative Proposals for a European Constitution
- C 172 (2007) Frauke Muth
When Sleeping Dogs Wake Up. Norway and Justice and Home Affairs in the European Union
- C 173 (2007) Carsten Schymik
Norwegens Sonderweg nach Europa. Warum Norwegen nicht Mitglied der Europäischen Union ist
- C 174 (2007) Mladen Dragasevic
The Newest Old State in Europe. Montenegro Regaining Independence
- C 175 (2007) Andreas Marchetti / Martin Zimmek (Hrsg.)
Annäherungen an Europa. Beiträge zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007

Das **Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)** wurde 1995 als selbständig arbeitende, interdisziplinäre Forschungseinrichtung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn gegründet. In Forschung, Lehre und Politikberatung sowie im Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis beteiligt sich das ZEI an der Lösung bisher unbewältigter Probleme der europäischen Einigung und der Gestaltung der Rolle Europas in der Welt. Weitere Informationen finden Sie auf unserer Homepage im Internet: <http://www.zei.de>.

ZEI – DISCUSSION PAPERS richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfaßten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Jeder Beitrag unterliegt einem internen Auswahlverfahren und einer externen Begutachtung. Gleichwohl gibt er die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten zusammen. Die aktuelle Liste finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.zei.de>.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** was established in 1995 as an independent, interdisciplinary research institute at the University of Bonn. With research, teaching and political consultancy ZEI takes part in an intensive dialogue between scholarship and society in contributing to the resolution of problems of European integration and the development of Europe's global role. For further information, see: <http://www.zei.de>.

ZEI – DISCUSSION PAPERS are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. Each paper has been exposed to an internal discussion within the Center for European Integration Studies (ZEI) and an external peer review. The papers mostly reflect work in progress. For a current list, see the center's homepage: <http://www.zei.de>.