

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Frank R. Pfetsch

Die Problematik der europäischen Identität

Ulrich Sarcinelli/Michael C. Hermann

Europa in der Wahrnehmung junger Menschen –
Bedingungen und Konsequenzen für Politik-
vermittlung und politische Bildungsarbeit

Martin Schmidberger

EU-Akzeptanz und europäische Identität im
deutsch-französischen Grenzgebiet

Michael Kraack/Heinrich Pehle/Petra Zimmermann-Steinhart

Europa auf dem Weg zur integrierten Umweltpolitik?

Oliver Mietzsch

Institutionalisierte Interessenvertretung der
Regionen und Kommunen in der EU

B 25–26/98

12. Juni 1998

Frank R. Pfetsch, Dr. phil., geb. 1936; seit 1976 Professor für Politikwissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg; zur Zeit Inhaber des Lehrstuhls Alfred Grosser am Institut d'Études Politiques in Paris.

Veröffentlichungen u. a.: Die Europäische Union. Eine Einführung, München 1997; Dimensionen des Politischen: Erkenntnis und Politik, Handlung und Reflexion, Entwicklung und Evaluation, 3 Bde., Darmstadt 1995.

Ulrich Sarcinelli Dr. phil., geb. 1946; Studium der Politik- und Rechtswissenschaft, Soziologie und Pädagogik an der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Koblenz-Landau.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Otfried Jarren/Ulrich Saxer) Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikon, Opladen 1998; (Hrsg.) Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Bonn 1998.

Michael C. Hermann, Dr. rer. soc., Dipl.-Verwaltungswissenschaftler, geb. 1966; Studium der Sozial-, Verwaltungswissenschaften und des Journalismus in Konstanz und Weingarten; seit 1992 Dozent an der Pädagogischen Hochschule Weingarten.

Zahlreiche Veröffentlichungen zur Partizipation Jugendlicher und zu Fragen der kommunalen Jugendpolitik; zuletzt: Jugendgemeinderäte in Baden-Württemberg, Pfaffenweiler 1996.

Martin Schmidberger, Dipl.-Hdl., Dr. rer. pol., geb. 1967; Studium der Wirtschaftspädagogik in Mannheim; seit Ende 1997 Marktforscher im Zielgruppenmanagement.

Veröffentlichungen u. a.: Regionen und europäische Legitimität. Der Einfluß des regionalen Umfeldes auf Bevölkerungseinstellungen zur EU, Frankfurt am Main 1997; Binnenmarkt, in: Lexikon der Politik Band 5: Die Europäische Union, hrsg. von Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke, München 1996.

Michael Kraack, Dipl. pol., geb. 1967; Studium der Politikwissenschaft an der Universität Marburg und der Freien Universität Berlin; seit 1997 Wissenschaftlicher Angestellter am Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum (SFZ) der Universität Erlangen-Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Walter Kahlenborn, Alexander Carius und Anna Turmann) Umweltpolitik und Tourismuspolitik. Strukturen, Instrumente und Akteure der Umweltpolitik und tourismusrelevanter Fachpolitiken. Studie im Auftrag des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag, Berlin 1997 (i. E.).

Heinrich Pehle, Dr. phil.; geb. 1952; Privatdozent und Akad. Oberrat am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: Kommunale Entscheidungsstrukturen in Schweden und Deutschland, München 1985; zahlreiche Aufsätze in Fachzeitschriften und Büchern zu Problemen der Umweltpolitik.

Petra Zimmermann-Steinhart, M. A., geb. 1967; Studium der Politikwissenschaft und Neueren deutschen Literatur an der Universität Tübingen; seit 1997 Wissenschaftliche Angestellte am Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum (SFZ) der Universität Erlangen-Nürnberg.

Oliver Mietzsch, Dipl.-Pol., geb. 1962; Referent in der Abteilung Europa und Ausland des Deutschen Städtetages in Köln.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Michael R. Lucas) Peaceful Dispute Settlement and the CSCE, in: Michael R. Lucas (Hrsg.), CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation, Baden-Baden 1993.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die Problematik der europäischen Identität

I. Die europäische Identität in den europäischen Verträgen

Die Frage der europäischen Identität wird im Vertrag über die Europäische Union und im Amsterdamer Vertrag in zwei unterschiedlichen Versionen thematisiert. Die Präambel des EU-Vertrags zitiert den Begriff, der in Artikel B in den Zielkatalog der Union aufgenommen wird:

Präambel EUV: „[Die Unterzeichnenden], ... entschlossen, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu verfolgen, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, und so die Identität und Unabhängigkeit Europas zu stärken, um Frieden, Sicherheit und Fortschritt in Europa und der Welt zu fördern, ... haben beschlossen, eine Europäische Union zu gründen.“

Art. B EUV: „Die Union setzt sich folgende Ziele: ... die Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene, insbesondere durch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte.“

In diesen beiden Artikeln wird der Identitätsbegriff also von den Außenbeziehungen her definiert. Die zweite Version definiert Identität in bezug auf die Einzelstaaten:

Art. F EUV: „(1) Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen.“

Alle drei Formulierungen deuten darauf hin, daß sich der Identitätsbegriff der an der Gemeinschaft beteiligten Staaten eher als außenpolitische oder eigenstaatliche Selbstbehauptung denn als positive europäische Selbstbestimmung nach innen definiert. Der Text des EU-Vertrages bezieht die europäische Identität auf gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der einzelnen Staaten, die ihrerseits über nationale Identitäten verfügen.

Als eine heute noch gültige offizielle Aussage über die europäische Identität kann ein im Jahre 1973 von den EG-Außenministern verabschiedetes „Dokument über die europäische Identität“ gelten¹. Auch diese Verlautbarung sieht ihren Zweck in der näheren Bestimmung der Beziehungen der EG zu „den übrigen Ländern der Welt“. Im Zentrum der europäischen Identität stehen „das gemeinsame Erbe, die eigenen Interessen, die besonderen Verpflichtungen [der Gemeinschaft]“ sowie die Feststellung der Verantwortlichkeit der EG durch „den bereits erreichten Grad des Zusammenhalts gegenüber der übrigen Welt.“

Weiterhin heißt es: „Das Europa der Neun ist sich der weltpolitischen Verpflichtungen bewußt, die ihm aus seiner Einigung erwachsen. Diese Einigung ist gegen niemanden gerichtet und entspringt auch keinerlei Machtstreben. Die Neun sind vielmehr überzeugt, daß ihr Zusammenschluß der gesamten Völkergemeinschaft nützt, weil er ein Element des Gleichgewichts und ein Pol der Zusammenarbeit mit allen Nationen ungeachtet ihrer Größe, ihrer Kultur und ihres Gesellschaftssystems ist. Sie wollen in der Weltpolitik eine aktive Rolle spielen und so unter Achtung der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen dazu beitragen, daß die internationalen Beziehungen sich auf mehr Gerechtigkeit gründen, daß Unabhängigkeit und Gleichheit der Staaten besser gewahrt, der Wohlstand besser verteilt und die Sicherheit des einzelnen besser gewährleistet werden. Dieser Wille soll die Neun schrittweise dazu führen, auf dem Gebiet der Außenpolitik gemeinsame Positionen zu erarbeiten.“

Weiter legt das Dokument über die europäische Identität den Handlungshorizont der Gemeinschaft als „eigenständiges Ganzes“ innerhalb Europas und gegenüber vielen Ländern in unterschiedlichen Weltregionen fest. Herausgehoben werden die Vereinigten Staaten von Amerika, mit denen die „engen Bande“ durch „die, einem gemeinsamen Erbe entspringenden Werte und Ziele“ begründet sind. Explizit erwähnt werden auch Japan, Kanada und China. Der dritte Teil des Dokuments ist der Dynamik des europäischen Einigungswerks gewidmet: „Die Entwicklung der europäischen Identität wird sich nach der Dyna-

1 Zit. in: Curt Gasteyger, Europa zwischen Spaltung und Einigung 1945–1993, Bonn 1994, S. 302–305.

mik des europäischen Einigungswerks richten. In den Außenbeziehungen werden die Neun vor allem bemüht sein, ihre Identität im Verhältnis zu den anderen politischen Einheiten schrittweise zu bestimmen. Damit stärken sie bewußt ihren inneren Zusammenhalt und tragen zur Formulierung einer wirklich europäischen Politik bei. Sie sind überzeugt, daß die fortschreitende Verwirklichung dieser Politik ein wesentlicher Faktor sein wird, der es ihnen erlaubt, die weiteren Stadien des europäischen Einigungswerks mit Realismus und Vertrauen in Angriff zu nehmen; diese Politik erleichtert auch die vorhergesehene Umwandlung der Gesamtheit ihrer Beziehungen in eine Europäische Union.“

II. Die multiplen Dimensionen des Identitätsbegriffs

Mit der Frage nach der Identität ist „das elementare Konstruktionsprinzip moderner Gesellschaften“² thematisiert. Europa ist und muß mehr sein als ein Konsumenten- und Produzentenmarkt, will es von den Bürgern akzeptiert und damit legitimiert werden, die europäische Identität müßte als eine kollektive Identität entstehen, die die identitätsstiftenden Kräfte des Nationalismus und Rassismus überwindet ohne in puren Konsumismus oder in anonymen Institutionalismus zu verfallen³.

Mit dem Begriff der Identität sind mehrere Dimensionen und Analyseebenen angesprochen; die philosophische (das Mit-sich-eins-sein), die psychologische (Identitätsbewußtsein, Zusammengehörigkeitsgefühl, emotionale Bindung), die geographische (Grenzen: wo beginnt das Andere?), die kulturelle (Sprache, Religion, materielle und ästhetische Kultur) und die historisch-politische (historisches Bewußtsein, Nationalismus, Europa als gegen andere abgrenzbare Idee und Realität).

1. Der politische Identitätsbegriff

Identität im politischen Sinne wird vor allem an dem Begriff der Legitimation festgemacht und fragt nach dem Grad der Zustimmung des Einzelnen zur Regierung und zum Regierungssystem. Der Glaube an die Rechtmäßigkeit einer Regierung wird vor allem von den Leistungen der jeweiligen Regierung gespeist, und dies ist eine Frage der Effizienz. Die Antwort auf die Frage nach dem

2 Werner Weidenfeld, *Europa – aber wo liegt es?*, in: ders. (Hrsg.), *Die Identität Europas*, Bonn 1985, S. 14.

3 Vgl. Gerard Delanty, *Inventing Europe. Idea, Identity, Reality*, Houndsmill – London 1995, S. viii.

Grad der Akzeptanz eines bestimmten politischen Regimes in Form von Zustimmung und Ablehnung ist auch Folge eines erfolgreich eingeschätzten Regierungshandelns. Wir nehmen diesen Gedanken später wieder auf.

Die Thematik der Identität wird unterschiedlich bewertet je nach politischem Lager. Als nationaler Begriff wird Identität vor allem von der politischen Rechten eingefordert. Meist ist auch die Vorstellung von einer homogenen nationalen Gemeinschaft damit verbunden und damit auch die Ausgrenzung Fremder. In der Identifikation mit der Nation sehen Konservative Schutz und Sicherheit gewährleistet. Die politische Linke ist demgegenüber offener und befürwortet eher transnationale Beziehungsmuster, wie sie dies früher etwa in Form einer die Nation überwölbenden Klassengemeinschaft getan hat.

Der politische Begriff der Identität ist an die Dimensionen der Zeit und des Raums gebunden. Die räumliche Lagerung, also die territoriale Bezugseinheit, ist von Bedeutung ebenso wie die Konstanz bzw. Variabilität im historischen Zeitablauf.

Die räumliche Lagerung des Identitätsbegriffs

Was zunächst die Kategorie Raum angeht, so fragt Identität nach der Verbundenheit des Einzelnen mit einem Kollektiv und dessen territorialer Begrenzung, nach dem Zusammenklang persönlicher Eigenschaften und Eigenarten von Individuen mit denen anderer. Dabei werden im allgemeinen mehrere Bezugseinheiten und Loyalitätsebenen angesprochen. Identität beginnt beim Individuum und seiner Familie bzw. Verwandtschaft und kann im Rahmen politischer Gemeinschaftsbildung über die Gemeinde, das Land und die Nation auf ganz Europa oder universelle Werte (Universal-Kultur) ausgeweitet werden. Somit spricht man von einer Persönlichkeitsidentität, einer Stammesidentität, einer lokalen, regionalen, nationalen und einer europäischen Identität oder einer Identität als Weltbürger. Bei diesem Aufstieg von kleinen zu großen Einheiten können Loyalitäten verschieden und gleichzeitig gelagert sein, wobei für jeden einzelnen bestimmte Loyalitäten wichtiger sind als andere. Auch muß der Aufstieg nicht unbedingt linear dieser Loyalitätslinie folgen – es können mehrere sehr unterschiedliche Ebenen gleichermaßen wichtig sein. Symbol hierfür sind die nationalen Autokennzeichen, die zugleich europäische Plaketten tragen. Gegenwärtig dürften die lokalen und nationalen Identitäten die bei weitem tragfähigsten sein, denen gegenüber der europäischen Identität eine viel geringere Bedeutung zukommt (vgl. Tabelle 1). Die Gründe für die viel stärkere

emotionale Bindung des einzelnen an die Nation liegen nach Anthony D. Smith in Gegebenheiten nationaler Identität: historisches Territorium als Heimatland, gemeinsame Mythen und geschichtliche Erinnerungen, eine gemeinsame Massenkultur, gemeinsame Rechte und Pflichten für alle Bürger und ein gemeinsamer Wirtschaftsraum mit territorialer Mobilität⁴. Diese Merkmale seien lebendig, zugänglich, lange etabliert und popularisiert.

Tabelle: Von welchen der folgenden geographischen Einheiten haben Sie das Gefühl, ihnen anzugehören? (in Prozent)

	Europa 1981		Europa 1990	
	1. Wahl	2. Wahl	1. Wahl	2. Wahl
Stadt/Kommune	42	19	39	17
Provinz/Region	15	28	17	27
jeweiliges Land	27	30	26	29
Europa	4	8	5	12
die ganze Welt	9	7	9	8
weiß nicht	4	8	2	4

Quelle: Jan Kerkhofs, Les valeurs des Européens, in: Robert Picht (Hrsg.), L'identité européenne. Analyses & propositions pour le renforcement d'une Europe pluraliste. Trans-European Policy Studies Association, Paris 1994, S. 41.

Die zeitliche Lagerung des Identitätsbegriffs

Identität ist in ihrer räumlichen Lagerung in der Zeit veränderbar. Identität ist auch ein Bewußtseinsvorgang oder besser: ein Vorgang der Bewußtwerdung und hat mit der Wahrnehmung von Realität zu tun. Und diese Wahrnehmung kann in gewissem Maße künstlich oder besser: bewußt politisch erzeugt oder manipuliert werden. Tito versuchte, eine jugoslawische Nation zu schaffen ebenso wie Milosevic eine serbische Identität kreierte. In Deutschland sind wiederholt regionale Identitäten geschaffen worden, die ein hohes Maß an Beliebtheit aufweisen. Der Grundsatz absolutistischer Herrschaft „cuius regio, eius religio“ gab den Fürsten die Freiheit, Religion nach Belieben zu oktroyieren. Die Neueinteilung der Bundesländer nach dem Zweiten Weltkrieg war zum Teil eher aus strategischen Transportmöglichkeiten vorgenommen worden als aus historischem Gewachsensein. Diese Beispiele zeigen, daß mit der Zeit und für eine bestimmte Zeit auch solche künstlichen Schöpfungen ein Zusammengehörigkeitsgefühl erzeugen konnten.

2. Die vier Identitätskonzepte

Auf der Suche nach einer europäischen Identität lassen sich ein historischer, ein genetischer, ein

⁴ Vgl. Smith, Anthony D., National Identity and European Unity, in: International Affairs, (1992) 1, S. 55–76.

philosophischer und ein sozialpsychologischer Identitätsbegriff unterscheiden.

Der historische Identitätsbegriff

Historisch-politisch war Europa nie eine Einheit, sondern war seit der Dreiteilung des Reiches Karl des Großen immer durch Gegensätze gekennzeichnet. Davon zeugt der 100jährige Krieg zwischen Frankreich und England, die Rivalität um die Vorherrschaft in Europa zwischen Frankreich und Habsburg mit Spanien, den Niederlanden und Österreich. Während des 30jährigen Krieges stand das katholische Europa dem protestantischen gegenüber, im 19. Jahrhundert die Heilige Allianz des Europas der Restauration gegen das revolutionäre Europa. Im Ersten Weltkrieg kämpften die Mittelmächte gegen die Entente-Mächte, eine Konstellation, die sich zwischen den Achsenmächten und der Kriegsallianz im Zweiten Weltkrieg wiederholte. Schließlich rivalisierte nach 1947 das Europa des kommunistischen Ostens im Kalten Krieg mit dem Europa der westlichen Demokratien.

Identität im Sinne zur Deckung gebrachter staatlicher Organisation und kultureller Einheit hat es in Europa erst etwa im 18. Jahrhundert in England, Frankreich, Spanien, Portugal, Dänemark, Schweden, den Niederlanden, zum Teil auch in Polen und Rußland gegeben. In diesen Ländern fielen Volk, Sprache, Kultur, Religion und Staat einigermaßen zusammen. Nationalgefühl und Nationalbewußtsein konnten sich im Rahmen staatlicher Organisation entwickeln. Die aristokratischen Eliten waren zuvor schon europaweit durch Heirat, Annexion und gemeinsame Verteidigung – z. B. gegen Türken und Mauren – verbunden und konnten in den gemeinsamen Sprachen italienisch und französisch kommunizieren; im Laufe der Französischen Revolution ist das Volk „zu sich gekommen“ und avancierte zum Träger nationaler Einheit. Im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation behinderte die dynastische Rivalität zwischen Preußen (mit slawischen Einsprengseln) und Österreich (noch buntscheckiger) die Ausbildung einer deutschen Nation.

Historisch ist somit Europa durch eine große Vielfalt von Kulturen, Nationen oder Staaten gekennzeichnet, die in den vergangenen Jahrhunderten inner- und außerhalb Europas rivalisierten, ja sich bekriegten. Zu gemeinsamen (west-)europäischen Aktionen kam es nur vereinzelt z. B. bei den Kreuzzügen oder bei gemeinsamer Bedrohung durch außereuropäische Mächte.

Der genetische Identitätsbegriff

In seiner Genese entsteht Identität nach Münch⁵ vor allem durch vier Prozesse, nämlich dem der Homogenisierung nach innen, dem der Abgrenzung nach außen, dem der Inklusion der Peripherie ins Zentrum und dem des Ausgleichs innerer Spannungen.

Gemeinsamkeit: Das lateinische *identitas*, auf das der Identitätsbegriff etymologisch zurückzuführen ist, bedeutet „vollkommene Gleichheit“. „Identität“ wird hier jedoch weniger im allgemeinen Sinne einer vollkommenen Übereinstimmung gebraucht. Maßgeblich ist vielmehr die Verbundenheit des Individuums mit einem Kollektiv, d. h. die Stellung des einzelnen in einer größeren gesellschaftlichen und politischen Bezugseinheit und die Abgrenzung dieser von anderen Bezugseinheiten. Das „christliche Abendland“ z. B. wurde von Adenauer, De Gasperi und Schuman, den Gründervätern der europäischen Integration, als einzige Alternative zum kommunistischen Osten gesehen. De facto lag die Betonung allerdings eher auf „katholisch“ als auf „christlich“.

Geographisch lassen sich mit eurasischen, mediterranen und atlantischen Bezugsräumen drei Vorfelder des europäischen Kontinents ausmachen. Jeder Mitgliedstaat bringt seine eigene, durch die Geschichte geprägte Orientierung mit. Deutschland und die skandinavischen Länder erinnern sich der früheren geopolitischen Ausrichtung ihrer Außenpolitik nach Osteuropa, die Mittelmeeranrainerstaaten Spanien, Italien oder Griechenland ihrer mediterranen Politik oder Großbritannien seiner transatlantischen Vergangenheit. In die Außenpolitik der Mitgliedstaaten, die zum Teil selbständig betrieben wird, wie z. B. die Afrikapolitik Frankreichs, zum Teil aber auch als vergemeinschaftete EU-Außenpolitik weitergeführt wird, mischt sich die Erinnerung an frühere Großmachtpositionen.

Auch *kulturell* bleibt Europa der bunte Teppich von National- oder Regionalkulturen, deren Vereinheitlichungstendenzen gleichzeitig Diversifizierungstendenzen der Regionen auslösen. Europa lebt mit seinen Mythen, Bildern, Bauwerken, Dichtern und Denkern, in der Welt des Glaubens und der Wissenschaft. Eine politische Gemeinschaft definiert sich auch aus gemeinsamen Ursprungsmythen, auf die aus historischen Anlässen immer wieder verwiesen werden kann. Solche Mythen oder gemeinschaftsbildenden Symbole sind meist in Schöpfungen der Kunst festgehalten

und erinnern Zeitgenossen an diese gemeinsamen historischen Fixpunkte. Zu den gemeinsamen Symbolen Europas sind die Bauwerke der Römer (Limes, Aquädukte, Kastelle, Kolosseum, Straßen) oder der Sieg über den Islam bei Tours und Poitiers zu zählen. Auch die Kreuzritter, die ab dem 11. Jahrhundert zur Verteidigung und Ausbreitung des Christentums zu den mittlerweile islamisch beherrschten „heiligen“ christlichen Stätten auszogen, waren eher (west-)europäischen als nationalen Ursprungs. Die italienische Renaissance mit Malerei, Skulpturen, Schriften, Musik und die französische Revolution mit Menschenrechten, später aber auch mit der Guillotine und dem Code Napoléon bestimmten den Lauf der gesamteuropäischen Geschichte. Die imperiale Politik, als Kolonisation gebrandmarkt und Transfer von Zivilisation befürwortet, prägte das europäische Bewußtsein. Auch in der jüngeren Zeit lassen sich in der Politik der Europäischen Union mit Europaflagge, Europakennzeichen, Europapaß, europäischer Staatsbürgerschaft oder dem europäischen Geld Symbole für europäische Gemeinsamkeit finden.

Ökonomisch wird das Europa der EU immer mehr zu einer Einheit in Abgrenzung gegenüber und in Konkurrenz mit den Wirtschaftspolen der NAFTA (mit den USA), der APEC (mit Japan) und später eventuell dem Mercosur (mit Brasilien). „Aus der Ära der Geopolitik treten die fortgeschrittenen Industrieländer in eine Ära der geopolitischen Ökonomie. Wo die ‚großen Mächte‘ einst um Territorium, Kolonialreiche und Einflußsphären kämpften, da kämpfen sie jetzt um technologische Führerschaft und Beherrschung der globalen Technologiemarkte.“⁶ Fraglich ist, ob diese geopolitische und geoökonomische Lage „auf die Herausbildung einer kollektiven Identität der Europäer hinwirkt“⁷. Entgegenzuhalten ist, daß die Ökonomie nicht – oder allenfalls indirekt – zur Identitätsbildung führt. Ökonomische Prosperität geht allerdings mit Legitimation einher nach dem Satz: Legitim ist, wer den Lebensstandard erhöht. Wohlstand wirkt magnetisch anziehend, wie der starke und prosperierende Westen gezeigt hat. Die Bildung wirtschaftlicher Wachstumszonen führt zu Wanderungsbewegungen oder Flüchtlingsströmen von Süd- nach Nord, von Ost- nach Westeuropa oder von der damaligen DDR in die Bundesrepublik.

Abgrenzung: Die Abgrenzung gegenüber dem Anderen kann in Europa auf eine lange Tradition

5 Vgl. Richard Münch, *Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft*, Frankfurt am Main 193, S. 15–42.

6 Konrad Seitz, *Die japanisch-amerikanische Herausforderung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 10–11/92, S. 4f.

7 R. Münch (Anm. 5), S. 19.

zurückblicken. Schon die Griechen versuchten, sich von den Barbaren abzugrenzen. Die seit Karl dem Großen in Europa bestehende Einheit der Christenheit sah sich im Gegensatz zu Ungläubigen, Sarazenen, Heiden sowie andersgläubigen Christen. Ab dem 10. Jahrhundert etwa kann man von der Idee des christlichen Europa in Opposition zum Islam sprechen. Zur Verteidigung des Glaubens wurden im 11. und 12. Jahrhundert Kreuzzüge unternommen. Diese Zusammenführung verschiedener Länder zu einer „Armee Gottes“ angesichts eines gemeinsamen Feindes war das erste Gemeinschaftswerk europäischer Staaten in dieser Zeit. Der Begriff des Kalten Krieges, der im 13. Jahrhundert geprägt wurde, brachte das Spannungsverhältnis zwischen Muslimen und Christen zum Ausdruck. Im weiteren Verlauf der Geschichte bildeten sich im 15. Jahrhundert zwei europäische Identitäten heraus: die eine durch Abgrenzung im Osten Europas gegenüber dem Islam mit dem Fall von Konstantinopel 1453 und die andere durch die Bildung westlicher Grenzen nach 1492 mit dem Aufstieg der europäischen Seemächte⁸. In der Folgezeit war Europa politisch durch die Rivalität je zweier Mächte bzw. Machtbündnisse gekennzeichnet, das absolutistische Frankreich seit Henri IV. und das Kaiserreich der Habsburger, das revolutionäre Frankreich und das restaurative Metternich-Europa des 19. Jahrhunderts sowie im Ersten und Zweiten Weltkrieg die Achsen- oder Mittelmächte und die Ententemächte. Nach dem Zweiten Weltkrieg schließlich hat der Gegensatz zwischen den westlichen Demokratien und den östlichen kommunistischen Regimen den zweiten Kalten Krieg bestimmt. Einheit und Vielfalt waren und sind somit in Europa kein Gegensatz, sondern vielmehr europäische Realität, wobei die Abgrenzungen nach außen von Epoche zu Epoche variierten.

Inklusion der Peripherien ins Zentrum: In Europa gab es schon immer Zentrum-Peripherie-Verhältnisse. Handel und Gewerbe blühten an unterschiedlichen Orten, meist in den Stadtstaaten. Wanderungen von den Peripherien in die Zentren setzten ein. Industrielle Zentren entstanden, Peripherien proletarisieren. Dies geschah erst auf nationalstaatlicher und später auf europäischer Ebene. Innerhalb von Italien beispielsweise steht ein reicher Norden dem ärmeren Süden gegenüber. In dem Dreieck um die Zentren Turin – Genua – Mailand liegen die industriellen Wachstumszonen. Im Verhältnis zu den peripheren ärmeren Ländern Griechenland, Portugal, Spanien und Irland kann man Italien als Zentrum bezeichnen. Durch Europa hindurch gibt es von Nord nach Süd

einen „Bananengürtel“, beginnend in Großbritannien über die Niederlande, Belgien, Deutschland, Schweiz, Norditalien bis nach Nordspanien spannt sich ein Band industrieller Zentren, die magnetisch Kapital und Arbeitskräfte anziehen.

Generell läßt sich dabei beobachten, daß die Kultur des Zentrums im Zeitverlauf bestimmend wird. Einkommensverhältnisse im Zentrum laufen den Einkommensverhältnissen in der Peripherie davon. Als Folge entstehen ungleiche Bevölkerungswachstumszentren. Nationale Eliten im Zentrum sind die politisch maßgebliche Kraft. Ihre Sprache und Kultur setzen sich durch – in Frankreich beispielsweise verdrängte das Pariserische langsam die sechs übrigen Sprachen. Durch den zentralen Verwaltungsaufbau überzogen die Eliten das ganze Territorium, so daß Regionalsprachen, Regionalkulturen und Rechtstraditionen sich mit der Zeit verloren. In anderen zentralistisch organisierten Staaten wie Spanien oder Großbritannien sind die Nationenbildungsprozesse in etwa ähnlich verlaufen. Auf Gesamteuropa übertragen wird sich meines Erachtens diese Entwicklung jedoch nicht wiederholen. Das Zentrum wird im Falle Europas durch interne Multipolarität der größeren Staaten und durch extern wirkende Polarität zu den USA ausbalanciert.

Ausgleich innerer Spannungen: Die Zentrum-Peripherie-Konstellation wird durch Ausgleichsmechanismen, die vor allem in föderativ organisierten Gemeinwesen ausgeprägt sind, gewissermaßen abgefedert. Die Gleichheit der Ungleichheit schlägt sich im EU-Rahmen in Abstimmungsmodalitäten, Ausgleichszahlungen, Rechtsgleichheit sowie Regional-, Struktur-, Sozial- und Agrarfonds nieder. So, wie in der Bundesrepublik Deutschland die Schaffung gleicher Lebensverhältnisse in den Ländern ein Grundgesetzgebot ist, so sollen auch die Mitgliedsländer der Europäischen Union einen vergleichbaren Lebensstandard erhalten.

Der philosophische Identitätsbegriff

Die Wurzeln des sozialpsychologischen Identitätsbegriffs liegen in philosophischen Systemen, die eine einheitsstiftende Identität zwischen dem Individuum und seinem Umfeld herzustellen versuchen. Philosophiegeschichtlich beginnt die Identitätsfrage erstmals in der neueren Zeit bewußt zu werden mit der Entdeckung der Subjektphilosophie im ausgehenden 18. Jahrhundert. Das Individuum wird als widersprüchliche Existenzform erkannt. „Wir sind Ich – folglich identisch und geteilt – folglich mittelbares und unmittelbares Ich zugleich“, schreibt Novalis in Auseinandersetzung mit Fichte⁹. In den Werken der Schriftsteller und Philosophen des ausgehenden 18. und begin-

⁸ Vgl. G. Delanty (Anm. 3), S. 47:

nenden 19. Jahrhunderts wird in dem einzelnen die Menschheit mitgedacht, wird das Provinzielle und das Kosmopolitische aufeinander bezogen.

In sechs Ansätzen kann dieses neue Bewußtsein seine Ausprägung finden, nämlich in Rousseaus Staatsbürgernation, im kategorischen Imperativ Kants, in Humboldts Erziehungsideal, in Herders Kultur-, in Hegels Staats- und schließlich in Marx' Klassennation. In diesen Konzepten wird der einzelne auf verschiedenen Bezugsebenen mit dem Allgemeinen verbunden. Die Autonomie des Individuums kann somit auf unterschiedlichem Wege hergestellt werden. Bei politischen Gemeinschaften ist der Bezug des einzelnen zur kulturellen, ökonomischen, sozialen oder politischen Umwelt von allergrößter Bedeutung für die Identitätsbildung. Im europäischen Kontext überwiegen die lokalen, nationalen bzw. regionalen Loyalitäten bei weitem die europäischen, wie aus der Tabelle zu ersehen ist. Bei Konfrontation mit anderen außereuropäischen Identitäten kann sich allerdings ein europäisches Bewußtsein stärker ausbilden, auch hat sich im Brüsseler Apparat ein europäischer Corpsgeist eingefunden. Eine europäische Willensbildung wird tagtäglich in den Brüsseler Institutionen praktiziert. Die historische Erinnerung an „kollektive Gefühle des Stolzes und der Scham, der Freude und des Leides“ (John Stuart Mill) dürfte durch die gemeinsam erlebte bzw. durchlittene Geschichte ein europäisches Band abgeben. Viele Denkmäler und Gebäude erinnern an eine gemeinsame kulturelle Herkunft. Das Wertesystem, auf das sich die europäische Gemeinschaft festgelegt hat, bildet eine gemeinsame Basis. Die Klassegegensätze sind durch Wirtschafts- und Sozialpolitik gemildert worden und bilden kein identitätsstiftendes Kriterium.

Der sozialpsychologische Identitätsbegriff

Dieser Begriff kommt aus der Gruppenpsychologie und formuliert identitätsstiftende Elemente der Gruppenkohäsion. Der sozialpsychologische Identitätsbegriff – die affektive Bindung an eine soziale Bezugseinheit – kann nicht an einem einzigen Kriterium festgemacht werden. Eine ethnische Übereinstimmung oder Ähnlichkeit ist nicht gegeben. Die kulturelle Heterogenität Europas entspricht in ihrer Vielfalt eher einer Dialektik von Einheit und Differenz. Das Nebeneinander verschiedener christlicher Religionen läßt auch eine einheitliche religiöse Identität kaum vorstellbar erscheinen. Auch Mythen können allenfalls begrenzt europäische Identität schaffen.

Die Einstellungen der Bürger zu Europa werden jährlich in Umfragen (Eurobarometer) ermittelt. Sie zeigen eine von Land zu Land unterschiedliche, im Durchschnitt aber nur mäßige Zustimmung zur europäischen Vergemeinschaftung. Dem Maastrichter Vertrag wollten 1992 beispielsweise im Durchschnitt nur 43 Prozent der Befragten zustimmen; nur 45 Prozent der Bürger in den damals zwölf Mitgliedsländern „täte es leid, wenn die EG aufgelöst würde“ und 58 Prozent fanden die EU „eine gute Sache“, bei 37 Prozent herrscht Unentschiedenheit oder Ablehnung.

3. Gemeinsamkeiten

Gemeinsame Werte bilden den Grundstein einer jeden politischen Gemeinschaft. Je größer der Fundus an Gemeinsamkeit, desto größer auch die Solidarität unter den Bürgern und das Gefühl für Gemeinsamkeit. Identität beruht auf diesem Fundus. Das Konzept der „Zivilreligion“ von Jean-Jacques Rousseau eröffnet den Zugang zum Glauben an die Legitimität einer politischen Ordnung. Ein solcher „Verfassungspatriotismus“ (Sternberger) umfaßt den Glauben an ein konstitutionelles System, das auf Werten und Institutionen beruht. Die Charta von Paris der KSZE von 1990 beschreibt ausführlich das Wertesystem des „Westens“, indem sie Demokratie, Menschenrechte und Marktwirtschaft als die wichtigsten Pfeiler hervorhebt. Der Vertrag von Maastricht nimmt diese Werte wieder auf. Noch ausführlicher sind die Werte in den Aufnahmegrundsätzen der Europäischen Union für neue Mitglieder niedergelegt, die auf dem Kopenhagener Gipfel im Juni 1993 beschlossen worden sind. Diese Aufnahmekriterien (demokratische Institutionen, funktionierende Marktwirtschaft sowie die Übernahme des erreichten Standes der politischen und wirtschaftlichen Union) in die Europäische Union, die als gemeinsame Identitätsmerkmale der Mitgliedstaaten verstanden werden können, beziehen sich eher auf Elemente der „Staatsbürgernation“, als auf Merkmale der Kultur-, Klassen- oder Volksnation, denn sie werden vor allem über politische Entscheidungsprozesse hergestellt. Die europäische Multikulturalität, die als ein Nebeneinander vieler Kulturen aus dem gleichen Raum grundsätzlich Toleranz für anderes impliziert, hat nichtsdestoweniger auch Grenzen. Mit dem islamischen Fundamentalismus beispielsweise reibt sich die säkulare Staatsauffassung des Westens. Anders als im Schmelztiegel Amerikas sind in Europa räumlich abgeschlossene Nationalkulturen entstanden. Die US-amerikanische Dominanz der „wasp“-Kultur (white, anglo-saxon, protestant) kann daher nicht als multikulturelles Beispiel dienen. Es ist nicht zu sehen, daß die „Vereinigten Staaten von Europa“

9 Vgl. Friedrich von Novalis, Schriften. Das philosophische Werk, 2 Bände, Darmstadt 1965, S. 127.

nach dem Modell der Vereinigten Staaten von Amerika gebildet werden könnten. Die Nationalkulturen sind in Europa viel zu ausgeprägt, als daß sich daraus eine Einheitskultur oder gar sich absondernde Kulte entwickeln könnten.

III. Schlußfolgerungen

Europa, so muß das Resümee lauten, lebt aus Spannung, Vielfalt und Veränderung. Die Spannungen und Gegensätze äußern sich in Dualismen wie Stadtstaaten versus Imperien, Rationalismus versus Nationalismus, Kleinflächigkeit versus Großflächigkeit oder Verteidigung versus Aggression. Die europäische Vielfalt besteht aus dem Pluralismus unterschiedlicher Kulturen, unterschiedlicher Sprachen – im Europa der Fünfzehn existieren elf offizielle Sprachen –, der Pluralität der Nationen und politischen Regierungssysteme. Die europäischen Veränderungen sind in der Idee des Fortschritts und der Beschleunigung von Ereignissen zu sehen. Mit anderen Worten: Gegensätze, Vielfalt und Veränderungen sind das Kennzeichen Europas. Zusammengeführt bzw. zusammengehalten wird das Ganze durch gemeinsame historische Erfahrungen und Erinnerungen, durch die Verpflichtung auf gemeinsame Werte, durch die Kongruenz von Interessen und durch die gemeinsame Bedrohung von außen.

Als Politikmodell, das Einheit und Vielfalt verbinden kann, kommt, so weit ich sehe, nur der Föderalismus – oder vorsichtiger formuliert: eine föderativ organisierte Gemeinschaft – in Frage. Vielen europäischen Staaten ist dieses Politikmodell fremd oder wird für fremde Zwecke eingesetzt. Einige britische Politiker z.B. sehen im europäischen Föderalismus lediglich ein Aufblähen der Brüsseler Bürokratie. „Federal“ bedeutet im angelsächsischen Kontext Bundes- bzw. Zentralstaatlichkeit. Regionalistische Politiker z.B. in Katalonien oder Irland verbinden mit dem europäischen Föderalismus ein Instrument, um von der nationalen Zentrale wegzukommen oder die Dominanz der ehemaligen Referenzkultur abzustößen. Beide Impulse haben mit dem Grundgedanken des subsidiär abgestuften Föderalismus nichts zu tun, der ein vernetztes System von unterschiedlich gelagerten Loyalitäten, Institutionen sowie horizontalen wie vertikalen Verflechtungen kennt.

Zwei Fragen drängen sich in bezug auf die beiden Gesichtspunkte auf, die in diesem Beitrag diskutiert worden sind: Zum einen stellt sich die Frage, wie die vier Identitätskonzepte zueinander in

Beziehung stehen und wie sich dies im europäischen Raum niederschlägt. Zum andern muß die Frage nach dem Zusammenhang zwischen der europäischen Identität und der Legitimation der Europäischen Union beantwortet werden.

Zur ersten Frage nach dem Zusammenhang zwischen den vier Identitätskonzepten (historisch, genetisch, philosophisch, sozial-psychologisch) kann generell geantwortet werden, daß bestimmte Elemente der Konzepte eher komplementär sind, als daß sie sich ausschließen. Mit anderen Worten – die erwähnten Divergenzen, Unterschiede, Widersprüche etc., die als Merkmal des europäischen Projektes hervorgehoben worden sind, markieren zwar Unterschiedliches, können aber auch als Bereicherung aufgefaßt und als Gesamtheit gesehen werden. Die Vielfalt schließt die Einheit nicht aus.

Die vier Identitätskonzepte weisen neben Unterschieden auch Gemeinsamkeiten auf, die Identitätsgefühle stützen können. Es kann davon ausgegangen werden, daß der gemeinsame Euro nicht nur ein einfaches Zahlungsmittel sein, sondern auch hohe Symbolkraft besitzen wird. Neben den gemeinsamen Werten bildet die gemeinsame Währung die zweite Ressource für die europäische Identität. Eine dritte besteht in der Konfrontation mit anderen regionalen ökonomischen Zusammenschlüssen. Damit kann sich die europäische Identität aus drei Quellen speisen, aus der Komplementarität der Unterschiede, aus den gemeinsamen Werten, Symbolen, dem europäischen Erbe etc., sowie aus einer gemeinsamen Konkurrenzlage.

In bezug auf die zweite Frage nach den Beziehungen zwischen den Identitätskonzepten und der Legitimation läßt sich antworten: Je mehr sich die europäischen Staatsbürger mit der Union identifizieren, desto höher ist die Legitimität, denn die Legitimation speist sich vor allem aus zwei Quellen, aus der Akzeptanz eines politischen Regimes durch die Staatsbürger und aus der Effektivität und den Leistungen der Regierenden. Politisch manifestiert sich somit die europäische Identität in der Unterstützung durch die Europäer (Legitimität) und ist abzulesen an den Erfolgen der europäischen Politik. Doch wie steht es damit gegenwärtig? Die empirischen Daten der Meinungsbefragungen belegen ziemlich eindeutig, daß die Europäische Union in beiden Bereichen defizitär ist. Der Union mangelt es im öffentlichen Bewußtsein an Unterstützung. Auch mit Erfolgen wird die Union nicht unbedingt in Verbindung gebracht, wenn man die zahlreichen Krisen in der Vergangenheit und die außenpolitischen Mißerfolge z. B. in den Bosnien- und Kaukasuskonflikten betrachtet. Die Konferenz von Amsterdam konnte dieses Defizit kaum mildern, geschweige denn beheben.

Europa in der Wahrnehmung junger Menschen – Bedingungen und Konsequenzen für Politikvermittlung und politische Bildungsarbeit

I. Europa zwischen lebensweltlicher Alltäglichkeit und politischer Indifferenz?

Wer sich mit der Frage nach dem Wandel politischer Einstellungen zu Europa vor allem mit Blick auf junge Menschen beschäftigt, stößt unweigerlich auf ein merkwürdiges Paradoxon. Mehr als jemals zuvor in der Geschichte der europäischen Einigungsbewegung scheint Europa zur lebensweltlichen Selbstverständlichkeit geworden zu sein. Offene Grenzen, freier Informationsfluß und freier Warenverkehr, vielfache Begegnungen mit Menschen aus Ländern der Europäischen Union, sei es im Rahmen von Schüler- und Jugendaustauschprogrammen, sei es durch berufliche Mobilitätsanforderungen bedingt, oder auch im Rahmen des privaten Tourismus – dies ist inzwischen so sehr alltägliche europäische Realität geworden, jedenfalls für einen Großteil junger Menschen, daß die noch gar nicht so alten, vielfältigen Barrieren innerhalb Europas kaum mehr im Bewußtsein sind¹.

Im Zuge seiner lebensweltlichen Veralltäglichung schwindet die Strahlkraft von und das Bewußtsein für Europa als „politische Idee“, als ein aus leidvollen geschichtlichen Erfahrungen resultierender politischer Gestaltungsauftrag, als ein für „Überleben und gutes Leben“ (Aristoteles) existentielles politisches Ziel. Verliert Europa als politisch-historisches Projekt und als politisch-pädagogische Herausforderung an Faszination? Mit dem Aussterben der Gründergeneration und mit dem Alterwerden der noch von der Europaidee geprägten politischen Führungselite mehren sich kritische Stimmen, die mit Blick auf eine wachsende europapolitische Indifferenz und Skepsis in weiten Teilen der Bevölkerung nach den zukünftigen ge-

stigen Antriebskräften und nach der legitimatorischen Verankerung fragen. Verstärkt wird dieser Prozeß noch dadurch, daß die Konturen eines künftigen Europas unklarer sind denn je. Was Europa ist, welches Europa es sein soll, welche „neue konstitutionelle Form“² Europa angemessen und wie der weitere Prozeß der europäischen Entwicklung aussehen soll, ist ungewiß. So plausibel Paul Kennedys Blick in das 21. Jahrhundert ist, demzufolge der internationale Wandel „neues Denken und neue Strukturen“ erfordert, „Europa einfach nicht stehen bleiben darf“ und „Europa zu weiteren Schritten in die Einheit keine Alternative“³ hat – weder in politischer noch in politisch-pädagogischer Hinsicht ist dieses Europa ein ‚Selbstläufer‘. Wir haben es also mit einer paradoxen Situation zu tun: Veralltäglichung eines vor allem ökonomisch zusammenwachsenden Europas einerseits und verbreitete europapolitische Indifferenz und Skepsis andererseits.

Für die Frage nach der Legitimität und damit auch für die Zukunftsfähigkeit eines demokratischen Systems kann es nicht gleichgültig sein, welche Einstellungen die Bürger und insbesondere die jüngere Generation zu ihm haben. Die politische Kulturforschung geht davon aus, daß jedes demokratische System ein Mindestmaß an „diffuser Unterstützung“ (diffuse support) braucht, um politisch überleben zu können. Diffuse Unterstützung bezeichnet dabei – im Gegensatz zu „spezifischer Unterstützung“ (specific support) – eine generalisierte Unterstützungsbereitschaft.

Kann ‚Europa‘ mit diesem Mindestmaß an „diffuser Unterstützung“⁴ rechnen – gerade auch in der jüngeren Generation? Welches Verhältnis zur Politik, welche politischen bzw. unpolitischen Grundeinstellungen sind typisch für die Jugend der Gegenwart und welche Konsequenzen ergeben sich hieraus für Politikvermittlung und politische Bildung in Sachen Europa? Welche Folgen hätte

1 „Die Vorteile der EU, wie freies Reisen, sind den jungen Menschen anscheinend von Kindesbeinen an so vertraut, daß sie sie bei ihren Äußerungen nicht mitreflektieren. Sie leben mit diesen Vorzügen des vereinten Europa, ohne sie weiter zu hinterfragen.“ Melanie Piepenschneider, Die europäische Generation. Europabilder der Jugendlichen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1992, S. 97.

2 Paul Kennedy, In Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert, Frankfurt am Main 1993, S. 329.

3 Ebd., S. 368.

4 Mit Bezug zur Europäischen Gemeinschaft vgl. Hans von der Groeben, Legitimationsprobleme der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1987.

es, und wie müßte politische Bildung reagieren, wenn Europa als Idee, als politische Institution, als Integrationsprozeß nicht mehr in gleichem Maße wie über lange Zeit hinweg zumindest mit einer wohlwollenden Indifferenz rechnen könnte, wenn vorwiegend utilitaristische Kalküle, d. h. nutzenorientierte Betrachtungsweisen in Sachen Europa motivbildend und verhaltensprägend würden, wenn der über Jahrzehnte evidente lebensweltliche Nutzen, der europapolitische ‚Mehrwert‘ nicht mehr offensichtlich wäre, vielleicht sogar Wohlstandseinbußen hingenommen werden müßten? Wird Europa zukünftig vermehrt dem politischen Druck kurzfristiger Fall-zu-Fall-Loyalitäten ausgesetzt sein, und wenn ja – welche Folgen hätte dies?

Zugespielt könnte man in Analogie zu Almonds und Verbas⁵, zwei ‚Klassikern‘ der vergleichenden politischen Kulturforschung, Verdacht gegenüber der seinerzeit noch jungen Bundesrepublik Deutschland fragen: Ist Europa ein politisches Schönwetter-System, um dessen demokratische Stabilität es dann schlecht bestellt ist, wenn die politische Zukunft ungewiß ist und die ökonomischen Verhältnisse dauerhaft angespannt sind? Sind diese Fragen nicht neu, so stellen sie sich doch umso dringlicher in einer Zeit, in der der weitere Weg des europäischen Integrationsprozesses ungewisser denn je ist. Dabei wird es im folgenden darum gehen aufzuzeigen, inwieweit wir es hier mit einer Hypothek oder vielleicht auch mit neuen Chancen für Politikvermittlung und politische Bildungsarbeit zu tun haben.

II. Europa in der Perzeption seiner jungen Bürger

Wurde die Bedeutung der öffentlichen Meinung im Sinne eines „empirischen Volkswillens“ (Ernst Fraenkel) in Sachen europäische Einigung im Zuge einer vorherrschenden funktionalistischen Sichtweise lange Zeit eher geringgeschätzt, so ist die Sensibilität für die „subjektive Seite“ europäischer Politik zweifellos, nicht zuletzt durch eine mittlerweile recht gute Übersicht dank der Eurobarometerdaten, gestiegen. Unzufriedenheit mit Europa schlägt sich zudem nicht nur bei den Europawahlen, sondern auch bei nationalen Wahlen nieder. Deshalb gilt, „... wer über die Zukunft Europas nachdenkt bzw. dafür handelt, (muß) auch von den Einstellungen der Bürger zu Europa sprechen“⁶.

5 Vgl. Gabriel A. Almond/Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1965.

6 Stefan Immerfall/Andreas Sobisch, *Europäische Integration und europäische Identität. Die Europäische Union im*

Schon vor zehn Jahren machten Weidenfeld und Piepenschneider auf den im Grunde wenig verwunderlichen, gleichwohl aber legitimatorisch bedeutsamen Befund aufmerksam: Einstellungsmuster der Jugendlichen zur Europäischen Einigung seien keine statischen, keine festgefügt Gebilde. Statt dessen müsse von verschiedenen Grunddispositionen, von verschiedenen Typen von Europabildern ausgegangen werden, die je nach gegebener Situation aktualisiert und thematisiert würden⁷. Nicht jeder Trend zurückgehender Zustimmung sollte demnach als Symptom einer umfassenden Legitimitätskrise interpretiert werden, zumal vor dem Hintergrund des skizzierten generellen Wandels politischen Verhaltens. Variabilität und Anpassungsfähigkeit im Umgang mit sich verändernden europapolitischen Herausforderungen und Situationen stellt einen gewissen Legitimitätspuffer dar. Partielle Unzufriedenheit impliziert nicht automatisch die Infragestellung des Systems als Ganzes.

Dennoch ist im Zusammenhang mit der folgenden kursorischen Betrachtung verschiedener empirischer Befunde zu fragen, inwieweit wir es hier mit der Normalkonjunktur europapolitischer Stimmungsschwankungen zu tun haben oder mit Legitimitätseinbußen bzw. mit einer legitimatorischen ‚Unterversorgung‘, die sich ein demokratisches System auf Dauer nicht leisten kann. Ist Europa wirtschaftlich, politisch und im öffentlichen Bewußtsein in „schweres Wetter“⁸ geraten? Steht es nicht nur demokratiethoretisch, sondern auch, was seine subjektive Verankerung anbelangt, politisch-praktisch für die Zukunft auf unsicherem Fundament?

Es wäre nicht das erste Mal, daß der Europäische Einigungsprozeß mit Akzeptanzkrisen zu tun hat. Und schließlich ist es ein sozialwissenschaftlicher Allgemeinplatz, daß Politik überhaupt und vor allem in der Lebenswelt junger Menschen eine eher nachgeordnete Rolle spielt. Schule, Ausbildung, Beruf, vor allem aber freizeitkulturelle Dinge haben demgegenüber eine größere Bedeutung. Dies ist zumindest ein regelmäßiger Befund auf die allgemeine Frage nach dem Interesse für Politik und der Relevanzeinschätzung verschiedener Lebensbereiche. Hinzu kommt, daß die Orientierung an Politik eher punktuell, kontextabhängig, erlebnis- und betroffenheitsorientiert ist und

Bewußtsein ihrer Bürger, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 10/97, S. 25–37, hier S. 27.

7 Vgl. Werner Weidenfeld/Melanie Piepenschneider, *Jugend und Europa. Die Einstellung der jungen Generation in der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Einigung*, Mainzer Beiträge zur Europäischen Einigung, Band 9, Bonn 1987, S. 50.

8 S. Immerfall/A. Sobisch (Anm. 6), S. 26.

das Thema Europa auf einem der hinteren Plätze rangiert⁹.

Zudem zeigen Analysen zur Wahlbeteiligung, daß diese bei den Jungwählern auf allen Ebenen stärker rückläufig ist als im gesamtgesellschaftlichen Durchschnitt. Daß die Wahlbeteiligung der Jungwähler zum Europäischen Parlament etwa zehn Prozentpunkte unter der allgemeinen Wahlbeteiligung liegt, erscheint dabei als ein durchaus plausibles politisches Verhaltensmuster. Interessanter als diese bekannten Befunde zu einer hochkonventionellen Form politischer Beteiligung sind einige Einstellungsdaten. So konstatieren Immerfall und Sobisch¹⁰ mit Verweis auf das Eurobarometer, „daß die Zustimmung der Bürger zur Europäischen Union noch nie so sehr gesunken ist wie zwischen 1991 und 1995“. So ist nach den Daten des Eurobarometers die Unterstützung für die Mitgliedschaft des jeweiligen Landes im Durchschnitt aller Mitgliedsländer zwischen 1990 und 1997 von rund 72 auf zuletzt 46 Prozent zurückgegangen¹¹. Ebenfalls rückläufig ist die Zustimmung der jungen Generation (15- bis 24jährige) europaweit. Sie liegt aber mit 52 Prozent deutlich über der Zustimmung der über 40jährigen.

Versucht man, die wesentlichen Befunde der jugendsoziologischen Forschung und verschiedener europarelevanter empirischer Studien etwa mit der Frage nach einer jugendspezifischen europäischen Identität zusammenzufassen, so ergibt sich – kaum überraschend – statt eines einheitlichen Bildes ein „höchst diffuses Gemenge aus Hoffnungen, Wünschen, aber auch Befürchtungen und Ängsten. Wie in einem Brennglas scheint der Europäische Integrationsprozeß Ängste und Befürchtungen der gegenwärtigen Umbruchsituation auf sich zu ziehen.“¹² Dabei verdienen vor allem folgende Aspekte für die weiteren Überlegungen hervorgehoben zu werden:

1. Für junge Menschen ist Europa ein mehr oder weniger selbstverständliches Faktum, allerdings ohne besonderen ‚Charme‘.
2. Europa als politische Größe wird hingegen, sofern überhaupt, im wesentlichen als eine

9 Vgl. W. Weidenfeld/M. Piepenschneider (Anm. 7); Manuel Glaab, Neugierig auf Europa? Die junge Generation in den neuen Bundesländern, Bonn 1992.

10 S. Immerfall/A. Sobisch (Anm. 6), mit Verweis auf Eurobarometer-Daten. Europäische Kommission (Hrsg.), Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Ausgabe 44 – Feldzeit Oktober – November 1996, Brüssel 1997.

11 Europäische Kommission (Hrsg.), Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Ausgabe 47 – Feldzeit Februar – Juni 1997, Brüssel 1998.

12 Thomas R. Henschel, Die deutschen Europäer. Einstellungen Jugendlicher zu Europa 1990–1995, München 1997, S. 59.

erfahrungsarme ‚Veranstaltung‘ wahrgenommen. Beteiligungschancen bieten sich über den als konventionell empfundenen Akt der Wahl hinaus kaum. Identifikatorische Anknüpfungspunkte in personeller, institutioneller oder sonstiger Hinsicht gibt es so gut wie nicht.

3. Mehr als generationenspezifische Sozialisationsbedingungen (vgl. z.B. die sogenannte Nachkriegsgeneration oder die „68-Generation“) spielt für die Ausbildung einer europäischen Identität die konkrete, zumeist nicht direkt politische „Lebenserfahrung ‚mit Europa“¹³ eine Rolle, eine Identität zudem, die nicht konträr, sondern eher komplementär zur nationalen Identität gesehen wird.
4. Kennzeichnend ist schließlich ein in der Jugendgeneration mehr noch als bei den Erwachsenen ausgeprägter politischer „Skeptizismus“¹⁴ gepaart mit einem „utilitaristische(n) Grundzug“, der einer sich vertiefenden EU-Identität nicht im Wege stehen muß.

Insgesamt sind dies nicht unbedingt schlechte Voraussetzungen für die subjektive Verankerung des europäischen ‚Projekts‘. Immerfall und Sobisch vertreten gar die These, Europa befinde sich in einer Übergangsphase vom „permissiven Konsens“¹⁵ zur diffusen, allgemeineren Unterstützung. Und da mit dem Alter eines politischen Systems statistisch gesehen dessen Überlebensfähigkeit wachse, arbeite die Zeit für die Legitimität der EU.

III. Politikvermittlung für Jugendliche und mit Jugendlichen

Der perzeptiven europapolitischen „Unübersichtlichkeit“ (Habermas) und politischen Unsicherheit einfach mittels wohlmeinender appellativer politischer Pädagogik oder normativ überhöhter europazentrierter Bildungsprogramme begegnen zu wollen, würde zu kurz greifen. Ohne eine Berücksichtigung der Mehrdimensionalität des Politikvermittlungsprozesses in Verbindung mit Fragen nach dem Wandel des politischen und insbesondere europapolitischen Grundverständnisses in der jüngeren Generation sind entsprechende Empfehlungen für die politisch-pädagogische Praxis kaum anschlussfähig. Ohnedies muß politische Bildung als Teil eines umfassenderen – für die auch europapolitische Sozialisation relevanten – Politikwahr-

13 S. Immerfall/A. Sobisch (Anm. 6), S. 34.

14 Jugendwerk der Deutschen Shell (Hrsg.), Jugend '97. Zukunftsperspektiven. Gesellschaftliches Engagement. Politische Orientierungen, Opladen 1997, S. 35.

15 S. Immerfall/A. Sobisch (Anm. 6), S. 36.

nehmungs- und Politikvermittlungsprozesses betrachtet werden.

Mit Politikvermittlung soll dabei das Ganze der kommunikativen Leistungen bezeichnet werden, die in demokratischen Systemen zu erbringen sind, um politisches Handeln zu rechtfertigen und Zustimmung zu initiieren. Es geht also um vielfältige Kommunikationsbeziehungen, zwischen politischen Eliten und Bürgern, zwischen politisch Verantwortlichen und Betroffenen. Entgegen normativ aufgeladenen pädagogischen Erwartungen und auch entgegen diskurstheoretischen Modellen handelt es sich dabei nicht um eine symmetrische Beziehung, um „ein austariertes Verhältnis“ . . . , sondern (um) einen zwar nicht ausschließlich, aber doch in hohem Maße „eliteseitig dominierten Vermittlungsprozeß“¹⁶. Nicht nur analytisch, sondern auch politisch-praktisch läßt sich das Aufgabenfeld der Politikvermittlung in vier Funktionen ausdifferenzieren, die im folgenden behandelt werden sollen. Dabei stellt das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit die vielleicht wichtigste Politikvermittlungsbarriere dar.

1. Politikvermittlung durch Information: gegen ein Europa wohlwollender „Ahnungslosigkeit“

„Wo Information fehlt, bilden sich auch keine konsistenten Einstellungen“¹⁷, so resümiert Elisabeth Noelle-Neumann Fehleinschätzungen, „die mit den seit Jahren zu beobachtenden besonders schlechten Informationen der deutschen Bevölkerung über die EU“ zusammenhängen. Wie soll Identifikation mit Europa entstehen, wenn 1994 deutlich mehr als die Hälfte der Deutschen nicht wissen, wer die wichtigsten Entscheidungen für die Union trifft, gut ein Fünftel eine falsche und nur ebenfalls ein Fünftel die richtige Antwort gibt? Es gebe „keinen Bereich in der unmittelbaren Nahzone politischer Betroffenheit der Bevölkerung, in welchem mit so hohem Anteil mit ‚unentschieden‘, ‚kein Urteil‘, ‚weiß nicht‘ geantwortet wird, wie bei Europa-Fragen.“ Daß zwei Fünftel, die Hälfte oder gar drei Fünftel bei europapolitischen Fragen unentschieden blieben, sei fast die Regel. Dies hänge mit „der Ahnungslosigkeit in Sach- und Personalfragen der EU“ zusammen¹⁸.

Drängen sich mit Verweis auf solche und ähnliche Befunde nicht Kampagnen einer informatorisch

ausgerichteten Politikvermittlung geradezu auf und rechtfertigen sie nicht das Plädoyer für eine informatorische Politikvermittlungsoffensive? So plausibel dies auch erscheint, so schlecht wäre es um Europa, um die Akzeptanz der europäischen Institutionen, um die Zustimmung zur oder Hinnahme der europäischen Politik bestellt, wenn diese vom Grad der Informiertheit allein abhingen. Zum einen ist es nach wie vor eine kleine Minderheit in Europa, die entschieden antieuropäische Einstellungen vertritt. Zum anderen ist – entsprechend dem ‚Gesetz der abnehmenden Abstraktion‘ – die Zustimmung zu Europa um so größer, je unspezifischer und unverbindlicher gefragt wird¹⁹.

Doch welche Möglichkeiten der Politikvermittlung durch Information haben die europäischen Institutionen oder haben nationale Einrichtungen in Sachen europäische Integration? Die Frage läßt sich von zwei Seiten her beantworten, von der Seite der Bürger, insbesondere junger Bürger und von der Seite politischer Akteure, in beiden Fällen mit der gleichen Antworttendenz. Denn: „Nach wie vor beziehen die Jugendlichen ihre Informationen über die EU, wie überhaupt über Politik, vor allem aus den Medien Fernsehen (37,5 Prozent), Radio (19,4 Prozent) und Zeitungen (48 Prozent). Weitaus geringer über Bildungseinrichtungen wie Schulen und Ansprechpartner wie Lehrer oder Eltern. Informationsmaterialien der EU spielen fast gar keine Rolle und vollkommen irrelevant sind Kontakte zu EU-Politikern oder regionalen Politikern.“²⁰ Dabei ist in Rechnung zu stellen, daß Jugendliche in Sachen Politik mit einer „Informationsdiät“ auskommen, wie überhaupt Informationsaufnahme bei jungen Menschen mehr noch als bei Erwachsenen eher beiläufig und ungeplant erfolgt; ganz abgesehen davon, daß Politik im Generellen und Europa als politisches Thema im Speziellen bei der Generation der Jüngeren als von nachgeordneter Bedeutung eingestuft wird²¹.

Der Medialisierung in der Politikwahrnehmung entspricht die Medialisierung des politischen Prozesses selbst, insofern sich Akteure vor allem der Massenmedien bedienen müssen, um öffentlich und mit möglichst großer Reichweite wahrgenommen zu werden. Dabei gilt für europäische Themen ebenso wie für nationale Themen, daß der politische Prozeß im wesentlichen einer Logik folgt, die man verkürzt als „Entscheidungslogik“ bezeichnen könnte. Komplexe, zumeist langwie-

16 Ulrich Sarcinelli, Politikvermittlung und demokratische Kommunikationskultur, in: ders. (Hrsg.), Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, Stuttgart 1987, S. 19–45, hier 21; ders. u. a., Politikvermittlung und politische Bildung, Bad Heilbrunn 1990.

17 Elisabeth Noelle-Neumann, Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/95, Bonn 1995, S. 270.

18 Ebd., S. 269.

19 Vgl. S. Immerfall/A. Sobisch (Anm. 6), insb. S. 28 und 30.

20 T. R. Henschel (Anm. 13), S. 23.

21 Vgl. generell zur Disposition Jugendlicher: Ursula Hoffmann-Lange (Hrsg.), Jugend und Demokratie in Deutschland. DJI-Jugendsurvey 1, Opladen 1995; Jugendwerk der Deutschen Shell (Hrsg.) (Anm. 14), speziell zu Europa: W. Weidenfeld/M. Piepenschneider (Anm. 7).

rige und verflochtene Verfahrensabläufe, abgestufte Kompetenzzumessungen, Expertentum, kurz „Legitimation durch Verfahren“ (Luhmann) ist das, was vornehmlich auch europapolitische Entscheidungsprozesse bestimmt. Demgegenüber folgt der Medienprozeß vorwiegend der „Aufmerksamkeitslogik“²². „Going public“ als informatorische Politikvermittlungsstrategie heißt dabei immer auch Anpassung an mediale Aufmerksamkeitskriterien, heißt über Europa so zu informieren, daß gängige „Nachrichtenfaktoren“ berücksichtigt werden. Gemeint sind damit vor allem wahrnehmungspsychologisch begründete ‚Qualitäts-‘ oder besser Aufmerksamkeitskriterien wie insbesondere Neuigkeitswert, Konflikt, Personalisierung, Eindeutigkeit, Aktualität, Betroffenheit und Negativität²³. Dies alles mit der Absicht, Medienresonanz zu erzielen. Die vom politischen System Europas generierten Nachrichten entsprechen seltener diesen Nachrichtenfaktoren als Informationen aus anderen Politikbereichen. Personalisierung ist aus strukturellen Gründen schwieriger²⁴, Eindeutigkeit aufgrund der komplexen Prozesse seltener herzustellen. Auch die Betroffenheit von Entscheidungen auf der Europa-Ebene ist dem Bürger nicht automatisch zugänglich, sieht man von exponierten Agenden wie der aktuellen Diskussion um den Euro einmal ab.

Insgesamt spricht vieles dafür, daß das informatorische Potential der Massenmedien zur Mobilisierung in Sachen europäische Integration – nicht zuletzt auch aufgrund des bereits erwähnten Fehlens einer europäischen Öffentlichkeit – begrenzt ist, wenngleich diese in den letzten Dekaden gestiegen ist. Eine informatorische Politikvermittlungsoffensive sollte sich demnach eher gezielt und direkt, d. h. mit entsprechenden informativen Angeboten im Rahmen der institutionellen Öffentlichkeitsarbeit unter Ausschaltung der Massenmedien an bestimmte Teilöffentlichkeiten wenden. Für die Adressatengruppe junge Menschen erfordert dies die gezielte Bereitstellung von Themenangeboten, die für Jugendliche lebensweltlich anschlussfähig sind, die die – statusgruppenspezi-

fisch unterschiedlich gesehene – Vorteile weiterer Schritte der europäischen Integration für den einzelnen klar erkennbar machen und die Probleme auch offen diskutieren. Anknüpfend an die bildungsspezifisch unterschiedlichen Assoziationen und Erwartungen muß ein informatorisch differenziertes Angebot vorgehalten werden²⁵.

2. Politikvermittlung durch Appellation und Überredung: ein Europa der „einfachen Botschaften“?

Es wäre allerdings eine Verengung, würde man ausschließlich auf eine informatorisch aufgerüstete Politikvermittlung setzen. Wo es im Zusammenhang mit der europäischen Integration vor allem um die Auseinandersetzung mit und den Abbau von Ängsten geht, wird man mit Information im Sinne traditioneller Wissensvermittlung allein nicht weiterkommen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Ängste nicht auf mangelnder Information beruhen, sondern „auf tiefer liegende mentale Dispositionen (verweisen), die grundsätzlich einer zunehmenden Integration der europäischen Staaten skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen. Hier reichen Informations-Inputs nicht aus.“²⁶

Hier sollte sich die europabezogene Bildungs- und Jugendpolitik Erkenntnisse der Wirtschaftswerbung wie auch der Wahlkampfforschung zunutze machen und sich vor einem dosierten Einsatz von appellativen und überzeugenden Politikvermittlungsangeboten nicht scheuen. Appellation als weitere Teilfunktion der Politikvermittlung zielt mehr auf akklamatorische Zustimmung. Sie ist weniger auf Information, sondern mehr auf Suggestion, Faszination und Emotionalisierung hin ausgerichtet. Zu rechtfertigen sind appellative Mittel, um auch weniger mobilisierte Bürger zu erreichen, auch wenn sich eine dem Rationalitätsideal verpflichtete politische Bildung immer noch schwer tut im Umgang mit diesem Alltagsphänomen. Dies können massenmedial verbreitete oder öffentlich plakatierte Slogans oder Spots, gelungene visuelle Darstellungen, provokativ-szenisches sein, kurz alles, was eine entsprechende ‚Botschaft‘ in treffender Weise auszudrücken in der Lage ist.

3. Politikvermittlung durch Partizipation: ein Europa unter Ausschluß der Bürger?

„Der Prozeß der europäischen Integration schreitet voran, die Stufen werden festgelegt, Jahreszahlen genannt, die hinausgeschoben und dann wieder bestätigt werden; eine halbjährige Präsidentschaft folgt der nächsten. All das spielt sich so gut wie ohne Beteiligung der Bürger ab, von den kurzen

22 Vgl. U. Sarcinelli, Mediatisierung und Wertewandel: Politik zwischen Entscheidungsprozeß und politischer Regiekunst, in: Frank E. Böckelmann (Hrsg.), Medienmacht und Politik. Mediatisierte Politik und politischer Wertewandel, Berlin 1989, S. 165–178.

23 Vgl. Johan Galtung/Mari Holmboe Ruge, The Structure of Foreign News in: Journal of Peace Research, (1965) 2, S. 64–91; Winfried Schulz, Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien. Analyse der aktuellen Berichterstattung, Freiburg 1990².

24 Vgl. dazu Anton Hauler, Historisch-politische Bildung für Europa. Fachwissenschaftliche und fachdidaktische Reflexion mit einer Lehrplandokumentation, Weingarten 1993, S. 25. Vgl. auch W. Weidenfeld/M. Piepenschneider (Anm. 7), S. 47.

25 T. Henschel (Anm. 12), S. 34.

26 Ebd., S. 61.

Unterbrechungen der Wahlen zum Europäischen Parlament einmal abgesehen.²⁷ Insofern kann es auch kaum verwundern, daß eine übergroße Mehrheit den demokratischen Einfluß der Bürger auf die EU-Entscheidungen für unzulänglich hält; ein Befund, der aus der Perspektive der europäischen Integration positiv zu bewerten ist, „zeigt er doch eine Bevölkerung, die sich mit der EU-Entscheidung auseinandersetzt und mehr Einfluß in deren Entscheidungsabläufe verlangt.“²⁸ Diese Chancen bestehen aber kaum auf der gesamteuropäischen Ebene, weil dieses politische System aufgrund seiner spezifischen Struktur an Beteiligung der Bürger nur wenig interessiert ist, zumal die Machtzentren Europas zum Verzicht auf gouvernementalen Einfluß bereit sind. Hingegen bestehen auf lokaler, regionaler und grenzübergreifender Ebene solche Möglichkeiten durchaus.

Während „Europa“ nach wie vor als eine partizipationsarme ‚Veranstaltung‘ gesehen werden muß, die mit dem vieldiskutierten Demokratiedefizit allein nicht erklärt werden kann, ist Partizipation inzwischen ins Zentrum der Diskussion und mehr noch der Praxis von Politikvermittlung und politischer Bildung gerückt. Die in einigen Bundesländern inzwischen sehr fortgeschrittenen Bemühungen um die Einrichtung von Jugendparlamenten²⁹ oder -foren auf der kommunalen Ebene sind für diese neue Partizipationskultur der vielleicht sichtbarste Ausdruck. Es gibt aber auch Beispiele einer europäisch angelegten Partizipation. Mal sind sie europaweit konzipiert, mal versuchen sie, Akzente im Europa der Regionen zu setzen. Europäische Jugendkonferenzen, die einmal im Jahr oder noch seltener ausgewählte Jugendliche zu einem Parlament und einem Erfahrungsaustausch einladen, werden von der Fachöffentlichkeit allerdings eher kritisch bewertet³⁰. Sie erreichen nur einen kleinen Teil der jungen Generation. Vielfach sind sie ein Forum für vorwiegend hochmotivierte und -politisierte Jugendliche aus Mittelschichtfamilien mit sehr gutem Artikulationsvermögen. Zudem ist der Diskurs in diesen Parlamenten – so zeigt die Erfahrung – sehr konventionell angelegt, d. h. die Diskurskultur Erwachsener, die von Jugendlichen tendenziell abgelehnt wird, wird kopiert. Und schließlich ist mangels längerfristiger Erfahrungen umstritten, ob es sich um eine wirkliche Partizipa-

tion handelt, d. h. ob eine Veränderung des policy-outputs durch diese Formen der Beteiligung bewirkt werden kann.

Leistungsfähiger scheinen die auf regionaler Ebene institutionalisierten Jugendparlamente zu sein, wobei auch hier zum Teil der falsche Weg eingeschlagen wird: d. h. zu konventionell, mit zu geringen Auswirkungen, nicht hinreichend für jüngere Altersgruppen geeignet, nicht kontinuierlich. Beispiele für solche regional-grenzübergreifenden Jugendparlamente sind das Jugendforum der ARGE Alp, einer aus Baden-Württemberg, Bayern, Vorarlberg, Tirol usw. bis hin zum Trentino bestehenden Arbeitsgemeinschaft Alpenländer, oder das sich aus dem Forum junior entwickelnde Oberrhein-Parlament für badische, schweizer, elsässer und pfälzer Jugendliche. Während die Jugendkonferenz der Arge Alp mehr in Form einer Zukunftswerkstatt organisiert ist und damit eher jugendspezifischen Bedürfnissen Rechnung trägt, ist das oberrheinische Jugendparlament eher konventioneller Art. Günstig ist hier, daß auf ein großes zentrales Parlament verzichtet wird und statt dessen drei Gremien (in Kehl/Straßburg, Lauterburg und Freiburg/Basel) eingerichtet werden. Im Rahmen des Entscheidungsprozesses um die oberrheinischen Jugendparlamente wurden auch bereits erste konkrete Projekte auf den Weg gebracht, so eine trinationale Ingenieursausbildung mit wechselnden Standorten an deutschen, schweizer und französischen Hochschulen.

In den Bemühungen um eine beteiligungsorientierte Politikvermittlung scheint gerade die Einrichtung von kleinräumigen grenzübergreifenden, offenen und mit der Methodik der Sozialpädagogik unterstützten Jugendparlamenten vielversprechend zu sein. Dabei wird weniger der Anspruch erhoben, ein Forum repräsentativer Bürgerbeteiligung zu bieten, sondern ein Ort der intensiven europäischen Kommunikation, des Erfahrungsaustausches, eine Ideenfabrik und Zukunftswerkstatt zu sein. Von solchen prozeßhaft organisierten Jugendforen können gut auch die verschiedensten Projekte ausgehen, die mal politisch im eigentlichen Sinne sind, mal aus dem künstlerisch-medialen Bereich stammen können; Projekte, die den „euro-regionalen“ Lehrstellenmarkt zum Gegenstand haben, eine elsässisch-badische Schülerzeitung begründen oder aber auch ein internationales Freizeitscamp auf den Weg bringen wollen.

Insgesamt zeichnet sich in diesen Ansätzen und Aktivitäten eine Art Paradigmenwechsel ab. Aus der früher, vor allem in den siebziger Jahren, mehr theoretischen, ideologisch zum Teil sehr profilierten Partizipationsdebatte ist eine eher pragmatisch orientierte, mit konkreten Projekten befaßte und

27 E. Noelle-Neumann (Anm. 17), S. 267.

28 S. Immerfall/A. Sobisch (Anm. 6), S. 31.

29 Vgl. Michael C. Hermann, Jugendgemeinderäte in Baden-Württemberg. Eine interdisziplinäre Evaluation, Pfaffenweiler 1996; ders., Zu Organisation und Bewährung von Jugendparlamenten, Weingarten 1998.

30 Diese Aussage basiert zum Teil auf teilnehmender Beobachtung und Gesprächen mit Beteiligten. Systematische empirische Auswertungen hierzu liegen unseres Wissens bisher nicht vor.

richtungspolitisch kaum zuzuordnende Auseinandersetzung mit vor allem praktischen Ansätzen der Beteiligung junger Menschen am gesellschaftlichen und politischen Leben geworden. Die Erfahrungen dabei sind unterschiedlich und verdienen durchaus kritische Beachtung. Bei allen nicht zu unterschätzenden Schwierigkeiten liegt das Erfolgsgeheimnis dieser Bemühungen vermutlich gerade auch darin, daß es hier weniger um „hohe Politik“, institutionelles Klein-Klein, organisatorische Anonymität und intransparente Komplexität geht. Vielmehr haben solche Angebote Chancen auf Akzeptanz vor allem deshalb, weil sie sich „diesseits der Schwelle der formalen Organisation“³¹ bewegen.

Was die europabezogene Jugend- und Bildungspolitik von diesen Modellen erfahrungs- und handlungsorientierter Angebote lernen kann, ist der praktische Umgang mit nachvollziehbaren Problemstellungen, die Auseinandersetzung mit konkreten, adressatengerechten Herausforderungen, die Suche nach nachvollziehbaren und in überschaubarer Zeit auch erreichbaren Lösungen als wichtige Elemente einer beteiligungsorientierten Politikvermittlung für junge Menschen; einer Jugendgeneration, die der üblichen ‚Mechanik‘ der institutionalisierten, parteipolitisch organisierten politischen ‚Großbetriebe‘ zunehmend skeptisch gegenübersteht.

Im praktischen Tun in überschaubaren Projekten wird der Nutzen noch am ehesten unmittelbar erfahren, wobei das Nutzenkalkül durchaus mehrdimensional sein kann. Als „nützlich“ kann die Beteiligung beispielsweise an einem Projekt auch aus Gründen sich entwickelnder persönlicher Sympathien, der emotionalen Befriedigung, der Erweiterung des Horizonts oder der konkreten Erfahrung, etwas bewirken zu können etc. und nicht nur aus ökonomischen Überlegungen heraus empfunden werden. Damit tragen solche Angebote auch dem verbreiteten jugendspezifischen Bedürfnis nach einer konsequenten Lebensweltorientierung Rechnung³². So folgern auch Immerfall und Sobisch, daß die europäische Identität „sich mehr auf konkrete (und positive) Lebenserfahrung ‚mit Europa‘“ zu beziehen scheine³³. Entsprechend verweist auch Melanie Piepenschneider auf den Befund, daß mit „dem Bild des erlebbaren Europa“ zumeist Schlüsselbegriffe aus dem Urlaubsbereich (Reisen, Ländernamen) genannt würden. In hoher Zahl würden aber auch affektiv besetzte Wörter wie Identität, Europabewußtsein,

Zusammengehörigkeits- und Gemeinschaftsgefühl zur Beschreibung herangezogen³⁴.

4. Politikvermittlung durch politische Bildung: Europa als kontroverser Lerngegenstand

Bestandteil eines umfassenderen Politikvermittlungsverständnisses ist schließlich und nicht zuletzt die politische Bildung selbst. Hinsichtlich ihrer Effektivität sollte man die politische Bildung nicht über-, aber auch nicht unterschätzen. Gewiß stellt sich immer wieder die Frage, ob politische Bildung angesichts einer negativ erlebten politischen Realität überhaupt etwas zu bewirken in der Lage ist³⁵. Und zweifellos hat Ralf Dahrendorf recht, wenn er den Bestand der Demokratie als nicht von der politischen Bildung, sondern mehr vom Funktionieren der Institutionen abhängig sieht³⁶. Andererseits ist gerade die schulische politische Bildung der Ort, an dem zielorientiert, systematisch und in der längerfristigen Perspektive eines hoffentlich stimmigen Curriculums europäische Fragen thematisiert werden können.

Eine „in sich geschlossene, konkludente didaktische Theorie“ verbietet sich allerdings schon aufgrund der konzeptionellen Vielfalt an integrationspolitischen Modellen, Ideen, Strategien, Perspektiven und Alternativen³⁷. Und schon gar nicht wird man eine für die Gemeinschaftsebene insgesamt gültige pädagogisch-didaktische Konzeption erwarten dürfen, zumal Kultur nach Art. 128 des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft (EGV) nur „subsidiär“ betrieben und nicht zu einer „Kernpolitik“ der EU werden soll. Deshalb sollen abschließend nur vier Zielfunktionen kurz skizziert werden, an denen sich politische Bildungsarbeit in der Auseinandersetzung mit dem europäischen Integrationsprozeß orientieren kann.

*Auseinandersetzung mit den Leitbildern zu einem vereinten Europa: Dem Minimalkonsens*³⁸ in der politischen Bildung folgend, muß auch im Unterricht kontrovers diskutiert werden, was politisch und wissenschaftlich umstritten ist. Daß nicht nur

34 Vgl. W. Weidenfeld/M. Piepenschneider (Anm. 7), S. 97.

35 Auf diesen in der politischen Bildung vernachlässigten Kardinalpunkt verweist: Anton Hauler, Die Schweiz auf dem Weg nach Europa. Politikprobleme und Dilemmata politischer Bildung, Bonn 1995, S. 281.

36 Vgl. Ralf Dahrendorf, Stellungnahme Politische Bildung. Öffentliche Anhörung des Innenausschusses für Bildung und Wissenschaft des Deutschen Bundestages am 8. 5. 1989, in: Zur Sache, (1990) 16, S. 130.

37 Vgl. Wolfgang W. Mickel, Europabezogenes Lernen, in: Wolfgang Sander (Hrsg.), Handbuch politische Bildung, Bad Schwalbach/Ts. 1997, S. 420 mit Verweis auf: ders., Lernfeld Europa. Didaktische Grundlagen einer europäischen Erziehung, Opladen 1993².

38 Vgl. den sogenannten Beutelsbacher Konsens von 1976. Vgl. Siegfried Schiele/Herbert Schneider (Hrsg.), Konsens und Dissens in der politischen Bildung, Stuttgart 1987.

31 Warnfried Dettling, Einführung: Partizipation und Verweigerung, in: Hans-Hermann Wiebe (Hrsg.), Jugend in Europa. Situation und Forschungsstand, Opladen 1988, S. 12.

32 Vgl. W. Weidenfeld/M. Piepenschneider (Anm. 7), S. 97.

33 Vgl. S. Immerfall/A. Sobisch (Anm. 6), S. 34.

die Vorstellungen über die Methoden, sondern vielmehr auch die Ziele der europäischen Integration – die Leitbilder eines zukünftigen Europas – strittig sind, muß Ausdruck finden in der politischen Bildungsarbeit. Dabei dürfte helfen, daß es trotz aller Unvergleichbarkeiten nach 1989 auch in den ersten vier Nachkriegsjahrzehnten nicht einen Europagedanken gab, sondern mehrere; daß die Vorstellungen über die langfristigen Ziele, wie überhaupt über den Stellenwert der europäischen Entwicklung und damit in Verbindung stehend die nationalen Interessen unterschiedlich waren.

Um diese Unterschiede in den europäischen Leitbildvorstellungen herauszuarbeiten, bieten sich zwei im Grunde komplementäre Wege an. Im einen Falle gälte es, gleichsam rekursiv im systematischen historisch-politischen Rekurs und vergleichend die unterschiedlichen Grundverständnisse politischer Führungseliten oder genauer der Hauptakteure darzustellen, ggf. über anschauliche ‚Geschichtserzählung‘ lebendig werden zu lassen. Im anderen Falle bietet sich eine prospektive Auseinandersetzung mit dem Thema an. Aufgabenstellung wäre die *Entwicklung von Leitbildern* der europäischen Integration, die von Schülerinnen und Schülern etwa mit Hilfe von methodischen Elementen der „Zukunftswerkstatt“³⁹ oder anderen Möglichkeiten des selbstgesteuerten Lernens vorzunehmen wäre.

Auseinandersetzung mit der Funktionslogik des politischen Systems Europa: Berücksichtigt man den geringen Informations- und Wissensstand zu europäischen Fragen, auf den bereits verwiesen wurde, so muß Wissensvermittlung und -aneignung eine zentrale Aufgabenstellung schulischer politischer Bildung bleiben. Ohne eine profunde Kenntnis der europäischen Institutionen, Verfahren und Entscheidungsprozesse verfestigen sich populäre Vorurteile gegenüber den ‚Eurokraten‘ in Brüssel, hängen die Bemühungen um ein angemessenes Verständnis mehr oder weniger in der Luft. Damit ist nun nicht eine Institutionenkunde im herkömmlichen Sinne gemeint, in der etwa verfassungsrechtliche Kompetenzzumessungen in vereinfachter Form pädagogisch popularisiert und junge Menschen damit gelangweilt werden. Vielmehr muß es um ein zutreffendes Verständnis der „Funktionslogik“ des europäischen Systems gehen, was die kritische Infragestellung ebensowenig ausschließt, wie es von der Notwendigkeit enthebt, pädagogisch angemessene und motivierende Lehr- und Lernformen dabei einzusetzen.

³⁹ Vgl. zu Konzepten selbstgesteuerten Lernens Peter Weinbrenner, *Selbstgesteuertes Lernen: Moderation, Zukunftswerkstatt, Szenario-Technik*, in: W. Sander (Hrsg.) (Anm. 37), S. 485–497.

Auseinandersetzung mit den erlebbaren europäischen Wirklichkeiten: Auch die schulische politische Bildung muß sich vor einer Verengung ihrer Lernangebote hüten, wiewohl nicht der Eindruck erweckt werden sollte, daß sich Lernen im ‚Normalbetrieb‘ staatlicher Schulen auf eine pädagogische Spaßveranstaltung umstellen lasse. Auch würden es junge Menschen nicht abnehmen, wollte man den Eindruck vermitteln, europäische Politik sei eine Art Dauerhappening. Daß aber die Auswirkungen der europäischen Integration auch im Alltag junger Menschen erfahrbar sind, bietet wichtige methodisch-didaktische Chancen. Die eigentliche politisch-pädagogische Herausforderung ergibt sich allerdings aus der Notwendigkeit, europaspezifischen Lebensweltbezug und europapolitischen Systembezug miteinander zu verknüpfen, die Verbindung von Erfahrung und ggf. manifesten Nutzenkalkülen zur „Funktionslogik“ des europäischen politischen Systems herzustellen. Insgesamt bleibt festzustellen, daß die schulischen Spielräume einer interkulturellen Verständigung im europäischen Rahmen, die Möglichkeiten zum Schüleraustausch, zur Förderung verstärkter studentischer Mobilität in der Lehrerausbildung sowie die Chancen zu Lehreraustausch und europäischen Lehrerfortbildungsprogrammen noch lange nicht ausgeschöpft sind. Es stellt sich die Frage, ob eine europarelevante politische Bildungsarbeit mit Schülern nicht zu einem früheren Zeitpunkt, also nicht erst in den Klassenstufen zehn oder elf einsetzen müßte.

Staats- und Unions-Bürger-Bildung als komplementäre Aufgabe: Welche Perspektive hat politische Bildung in und für Europa? Ernüchterung scheint allenthalben die treffende Kennzeichnung der gegenwärtigen Situation, ob es um europapolitische Perzeptionen geht oder um konkrete Integrationschritte. Weder die Abschaffung der Nationalstaaten noch das Entstehen eines integrierten Bundesstaates erscheint aus heutiger Sicht eine realistische Perspektive. Insofern kann es in der Politikvermittlung im weitesten Sinne und in der politischen Bildung im engeren auch nicht um eine Wende von der Staatsbürger-Bildung hin zu einer Unions-Bürger-Bildung gehen, sondern um das ‚Arbeiten‘ an einer politischen Doppelidentität. Gerade junge Menschen, für die ein offenes Europa zunehmend erlebte und mehr oder weniger selbstverständliche Wirklichkeit zu werden scheint, dürften das Leben mit einer politischen Doppelidentität, das auch im Alltagsleben erfahrbare Bewußtsein, Staatsbürger und Europa-Bürger zu sein, als Chance und weniger als Belastung begreifen. Staatsbürger- und Unionsbürger-Bildung müssen zur komplementären politisch-pädagogischen Aufgabe werden.

EU-Akzeptanz und europäische Identität im deutsch-französischen Grenzgebiet

I. Grenzregionen im Prozeß der europäischen Integration

Wohl nirgendwo sonst hat der europäische Einigungsprozeß das friedvolle Zusammenleben der europäischen Bevölkerungen so nachhaltig gefördert und den grenzüberschreitenden Austausch von Personen, Gütern und Gedanken so intensiviert wie in den europäischen Grenzregionen. Jahrhundertlang waren innereuropäische Staatsgrenzen Gegenstand und Ort zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen und die Grenzgebiete als Schauplätze kriegerischer Konflikte hiervon oftmals unmittelbar betroffen. Heute sind es gerade die europäischen Grenzregionen, in denen das Zusammenwachsen Europas in vielerlei Hinsicht am intensivsten zu spüren ist¹.

Für den deutsch-französischen Grenzraum gilt dies in ganz besonderer Weise. Über Generationen hinweg war das deutsch-französische Grenzgebiet – also Baden, das Saarland und die Pfalz, sowie das Elsaß und Lothringen – von der deutsch-französischen „Erbfeindschaft“, die im lothringischen Verdun ihren blutigen Höhepunkt erlebte, unmittelbar betroffen. Heute, nach einem halben Jahrhundert europäischer Integration, sind die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Grenzen zwischen Deutschland und Frankreich so offen und durchlässig wie nie zuvor. Die deutsch-französischen Grenzregionen haben in den vergangenen Jahrzehnten ein sehr dichtes Netz grenzüberschreitender politischer, wirtschaftlicher und kultureller Kooperationsbeziehungen mit ihren Nachbarre-

gionen jenseits der Grenze aufgebaut². Der deutsch-französische Grenzraum gilt daher vielen als Modell für das friedvolle Zusammenwachsen der europäischen Bevölkerungen und das sukzessive Fallen zwischenstaatlicher physischer und psychologischer Grenzbarrieren und wird mitunter gar als „Keimzelle der europäischen Einigung“³ bezeichnet.

Ausgehend von der engen ökonomischen, politischen und kulturellen Verflechtung des deutsch-französischen Grenzraums wird in Politik und Wissenschaft argumentiert, daß die europäische Integration die Lebensbedingungen der Bevölkerungen in diesem Grenzgebiet nachhaltig verändert habe⁴. Die regionale Grenznahe und die alltägliche Erfahrung der Bevölkerung in den Grenzgebieten mit dem einstmalig so fremden und verhassten Nachbarn, das Verschwinden der Grenzkontrollen, die Möglichkeit des „kleinen Grenzverkehrs“ und die unzähligen, alltäglichen Kontakte mit dem französischen bzw. deutschen Nachbarn übe – so die These – einen prägenden Einfluß auf die Bevölkerung in den Grenzregionen aus. Zum einen seien nämlich gerade in Grenznahe die wirtschaftlichen Vorteile der europäischen Integration besonders deutlich spürbar, so daß bei den Bevölkerungen des deutsch-französischen Grenzraums eine überdurchschnittlich hohe Akzeptanz und Befürwortung der europäischen Integration zu erwarten sei. Zum anderen begünstige das dichte Netz der gesellschaftlich-sozialen grenzüberschreitenden Verflechtung die Bildung eines grenzüberschreitenden „Wir-Gefühls“ und einer „europäischen Identität“ in den Bevölkerungen dieser Regionen.

1 Die Thematik der Grenzregionen in Europa wird in mehreren aktuellen Monographien ausführlich behandelt. Vgl. Peter Schmitt-Egner/Bernd Groß, Europas kooperierende Regionen. Rahmenbedingungen und Praxis transnationaler Zusammenarbeit deutscher Grenzregionen in Europa, Baden-Baden 1994; Rudolf Hrbek/Sabine Weyand, Betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven, München 1994, S. 52–72; Aygen Ayka, Transborder Regionalisation. An analysis of transborder Cooperation Structures in Western Europe within the Context of European Integration and Decentralisation towards regional and local Governments, Sindelfingen 1994; Markus Cramer, Empirische Untersuchungen zu grenzüberschreitenden Kooperationen, Bochum 1995.

2 Vgl. Silvia Raich, Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen“: Dargestellt anhand der Fallbeispiele Großregion Saar-Lor-Lux, EUROREGIO und „Vier Motoren für Europa“ – ein Beitrag zum europäischen Integrationsprozeß, Baden-Baden 1995.

3 Daniel Deckers, Vier Staaten, drei Sprachen, eine Zukunft. Die Region Saar-Lor-Lux als Keimzelle der europäischen Einigung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 6. 11. 1996, S. 6.

4 Vgl. Albert H. Kraus, Geprägt ist die Region von den Narben des Grenzland-Schicksals, in: Das Parlament vom 30. April 1993, S. 14.

Im vorliegenden Beitrag soll diese These, wonach – bedingt durch die Besonderheit der Grenzlage – die europäische Integration in den Bevölkerungen im deutsch-französischen Grenzraum auf besonders hohe Akzeptanz stößt, einer empirischen Überprüfung unterzogen werden. Auf dem Wege der Auswertung von „Eurobarometer“-Umfragen⁵ werden herausgefunden, ob die Befürwortung der europäischen Integration in der Bevölkerung des deutsch-französischen Grenzraums besonders stark ausgeprägt und die Entstehung einer grenzüberschreitenden europäischen Identität bzw. eines staatenübergreifenden „Wir-Gefühls“ zu beobachten ist.

II. Auswirkungen der europäischen Integration auf die deutsch-französischen Grenzgebiete

Die These, daß die Bevölkerung im deutsch-französischen Grenzraum der europäischen Integration besonders positiv gegenübersteht, basiert auf der weithin verbreiteten Auffassung, wonach diese Grenzregionen von den Folgen der europäischen Integration in besonderer Weise betroffen sind. Dies gilt zum einen für die ökonomischen Rahmenbedingungen dieser Gebiete, zum anderen aber auch für das dichte Netz von grenzüberschreitender Austauschbeziehungen in kultureller und sozialer Hinsicht, das sich in diesen Regionen entwickelt hat.

In ökonomischer Hinsicht wird oftmals argumentiert, daß die Grenzregionen von der Beseitigung der zwischenstaatlichen Zoll- und Handelsbarrieren und der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes erheblich profitieren⁶. Für den deutsch-französischen Grenzraum ist in verschiedenen Untersuchungen gezeigt worden, daß die Öffnung der Grenzen regionale Wachstumsimpulse freisetzt und wohlfahrtsfördernde Effekte hat. Die wirtschaftliche Verflechtung des deutsch-französischen Grenzraums hat ein überaus hohes Niveau erreicht. So gibt es etwa in der Saar-Lor-Lux-Region rund 80 000 grenzüberschreitende

Pendler⁷, wobei – stimuliert durch den Binnenmarkt – von einem weiteren Anstieg um rund 1 500 Pendler pro Jahr ausgegangen wird⁸. Auch im Elsaß gibt es weit mehr als 50 000 Grenzgänger, die in Deutschland arbeiten, und damit den elsässischen Arbeitsmarkt erheblich entlasten⁹. Neben der grenzüberschreitenden Verflechtung der Arbeitsmärkte ist auch der wechselseitige Austausch von Waren und Dienstleistungen im deutsch-französischen Grenzraum überaus intensiv. So kommen z. B. mehr als die Hälfte der Einfuhren des Saarlandes aus dem benachbarten Frankreich. Es kann somit davon ausgegangen werden, daß die im Binnenmarkt weitgehend erreichte Freiheit des grenzüberschreitenden Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital im deutsch-französischen Grenzgebiet positive ökonomische Effekte erzielt, die europäische Integration somit mit spürbaren wirtschaftlichen Vorteilen für die Bewohner des Grenzraums verbunden ist.

Neben diesem auf ökonomischen Aspekten basierenden Argumentationsstrang wird zudem oftmals die These vertreten, daß der deutsch-französische Grenzraum in kultureller bzw. sozialer Hinsicht die „Geburtsstätte“ eines grenzüberschreitenden „Wir-Gefühls“ und einer europäischen Identität sein könne, weil die grenzüberschreitende gesellschaftliche Verflechtung entlang der Grenzen besonders intensiv sei¹⁰. So hat etwa der grenzüberschreitende Reiseverkehr im deutsch-französischen Grenzraum ein außerordentlich hohes Niveau erreicht. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung des Grenzraums hält sich innerhalb eines Jahres mindestens einmal im benachbarten Ausland auf¹¹. Gemeinsame kulturelle bzw. soziale Wurzeln hat das deutsch-französische Grenzgebiet zudem durch seine wechselvolle, grenzüberspannende Vergangenheit, die sich nicht zuletzt in gemeinsamen sprachlichen Ursprüngen niederschlägt. Das Alemannische ist (neben dem Rheinfränkischen) eine noch heute weitverbreitete, wenn auch an Bedeutung verlierende Regionalsprache des

7 Vgl. Daniel Deckers, Zwischen Saar, Maas und Mosel pendeln 80 000 Arbeitnehmer, in: FAZ vom 7. 12. 1996, S. 16.

8 Vgl. M. Alain Alcouffe, Die Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes auf die Wirtschaft in Lothringen, in: Institut für Mittelstandsforschung (Hrsg.), Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf den Wirtschaftsraum Südwest-Deutschland – Elsaß – Lothringen, Mannheim 1991, S. 23–42.

9 Vgl. Xavier Boos, Economic Aspects of a Frontier Situation: The Case of Alsace, in: M. Anderson (Hrsg.), Frontier Regions in Western Europe, London 1983, S. 81–97.

10 Vgl. S. Raich (Anm. 2); Winfried Lang, Regionen und Grenzen: Auf dem Weg zum neuen Europa, in: Fred Esterbauer/Peter Pernthaler (Hrsg.), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt. Bilanz und Ausblick, Wien 1991, S. 145–159.

11 Vgl. Eurobarometer 41.0 (1994); Institut für Mittelstandsforschung (Hrsg.) (Anm. 8).

5 Eurobarometer-Umfragen erheben regelmäßig die Bevölkerungseinstellungen zur EU. Vgl. zu Inhalt und Methodik der Eurobarometer-Umfragen: Karlheinz Reif/Ronald Inglehardt (Hrsg.), Eurobarometer. The Dynamics of European Public Opinion. Essays in Honour of Jacques-René Rabier, London 1991; Jürgen Hofrichter, The Eurobarometer Programme of the EC Commission. ZEUS and the Eurobarometer Data Base, Mannheim 1993.

6 Vgl. Paolo Ceccini, Europa '92 – Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988.

Elsaß, die die grenzüberschreitende gesellschaftliche Kommunikation mit Deutschland erheblich erleichtert¹². Auch die politische Entwicklung der Regionen ist auf engste miteinander verknüpft. Das Elsaß und der östliche Teil Lothringens wurden 1870/71 als „Reichsland Elsaß-Lothringen“ ins Deutsche Reich eingegliedert, um nach dem Ersten Weltkrieg wieder in das französische Staatsgebiet integriert zu werden. 1940–1944 wurde Elsaß/Lothringen abermals von Deutschland besetzt. Das Saarland war zwischen 1919 und 1959 in wechselnden Phasen wirtschaftlich eng mit Frankreich verbunden und wechselte in diesem Zeitraum viermal die Zugehörigkeit zwischen dem deutschen und französischen Wirtschaftsraum (1919 von Deutschland zu Frankreich, es folgten Wechsel in den Jahren 1935, 1947, 1959). Das deutsch-französische Grenzgebiet ist somit in ökonomischer, kultureller und politischer Perspektive in vielfacher Hinsicht von seiner Lage geprägt. Auf Basis dieser Besonderheiten erscheint die These, daß das sukzessive Verschwinden der innereuropäischen Grenzen gerade hier auf besondere Akzeptanz stoße, durchaus begründet und plausibel. Sie soll nun empirisch überprüft werden.

III. Bevölkerungseinstellungen zur EU im deutsch-französischen Grenzraum

In der empirischen Analyse der EU-Akzeptanz im deutsch-französischen Grenzraum sollen drei Aspekte untersucht werden: Erstens wird die Akzeptanz der europäischen Integration in der Bevölkerung und die Befürwortung konkreter politischer Maßnahmen der europäischen Ebene durch die Bevölkerung geprüft. Zweitens soll – über die Frage der Akzeptanz der EU und ihrer politischen Maßnahmen hinausgehend – der Existenz einer europäischen Identität und eines grenzüberschreitenden „Wir-Gefühls“ in den Bevölkerungen der Grenzregionen nachgegangen werden¹³. Drittens stellt sich die Frage, welche

Bevölkerungsgruppen die wichtigsten Träger der EU-Akzeptanz in den Grenzregionen sind. Hierzu sollen die Umfrageergebnisse hinsichtlich des Alters, des Bildungsniveaus sowie des politischen Interesses der Befragten ausdifferenziert werden.

1. Befürwortung der europäischen Integration im deutsch-französischen Grenzraum

Zur Beantwortung der Frage nach der Akzeptanz der politischen Integration Europas in den Bevölkerungen, werden in Tabelle 1 zunächst zwei Fragen ausgewertet. Die Tabelle zeigt für Deutschland und für Frankreich die Zustimmung der Bevölkerung bezüglich der „derzeitigen Bemühungen zur Vereinigung Westeuropas“ sowie der Befürwortung der Mitgliedschaft ihres Landes in der EU als eine „gute Sache“. Dabei sind sowohl die Zustimmungswerte angegeben, die sich für die gesamte (west-)deutsche¹⁴ bzw. französische Bevölkerung ergeben, als auch die Werte der deutschen (Baden, Pfalz, Saarland) bzw. französischen Grenzregionen (Elsaß, Lothringen). In Klammern ist zudem die Differenz zwischen den Prozentanteilen in den Grenzregionen und dem jeweiligen Gesamtwert des Landes angegeben. Um zu einer hinreichend großen Stichprobe zu gelangen, wurden die Umfrageergebnisse des Zeitraums von 1991 bis 1995 zusammengefaßt¹⁵.

Aus Tabelle 1 geht zunächst hervor, daß sowohl in Deutschland (West) als auch in Frankreich eine klare Mehrheit der Bevölkerung die europäische Integration sowie die EU-Mitgliedschaft ihres Landes grundsätzlich befürwortet. Dabei gilt sowohl für die deutschen als auch für die französischen Grenzregionen, daß dort der Anteil der Befürworter klar über den nationalen Zustimmungsraten liegt: der Anteil derer, die angeben, die „Bemühungen zur Integration Westeuropas“ zu befürworten, liegt im deutsch-französischen Grenzraum um 3,2 bzw. 2,8 Prozent über dem Anteil, wie er sich für das gesamte Bundesgebiet (alte Länder) bzw. ganz Frankreich ergibt. Auch für die zweite in Tabelle 1 ausgewertete Frage nach der Bewertung der Mitgliedschaft des eigenen Landes in der EU als eine „gute Sache“ gilt,

im Urteil ihrer Bürger – ein sozialwissenschaftlicher Untersuchungsansatz, in: *Integration*, 14 (1991) 4, S. 177–186; Martin Schmidberger, *Regionen und europäische Legitimität. Der Einfluß des regionalen Umfeldes auf Bevölkerungseinstellungen zur EU*, Frankfurt am Main 1997, S. 53–70.

14 Aufgrund verschiedener theoretischer und methodischer Erwägungen wurden in den Auswertungen nur die EU-Einstellungen der Bevölkerung der „alten“ Bundesrepublik berücksichtigt.

15 Die Umfrageergebnisse innerhalb dieses Zeitraums wurden kumuliert. Bei den Ergebnistabellen ist jeweils angegeben, wie oft und in welchen Eurobarometer-Umfragen die entsprechenden Fragen gestellt worden sind.

12 Vgl. Michael Essig, *Das Elsaß auf der Suche nach seiner Identität*, München 1994.

13 Mit dieser Zweiteilung der Untersuchungsdimensionen in eine nutzen- bzw. vorteilsbezogene Dimension sowie eine leistungsunabhängige Dimension wird auf die in den Sozialwissenschaften weithin verbreitete Unterscheidung in eine „spezifische“ und eine „diffuse“ Unterstützungskomponente zurückgegriffen, wie sie von David Easton entwickelt worden ist. Vgl. David Easton, *A Re-Assessment of the Concept of Political Support*, in: *British Journal of Political Science*, 5 (1975), S. 435–457. Zur Übertragung des Ansatzes auf die Analyse der Bevölkerungseinstellungen zur EU vgl. Bettina Westle/Oskar Niedermayer, *Die Europäische Gemeinschaft*

Tabelle 1: Akzeptanz der „Bemühungen zur Integration Westeuropas“ sowie Bewertung der Mitgliedschaft in der EU als „gute Sache“ (in Prozent)

Umfragetext	Deutschland		Frankreich	
	Gesamt (W.)	Grenzgebiet	Gesamt	Grenzgebiet
„Sind Sie alles in allem gesehen für oder gegen die derzeitigen Bemühungen zur Vereinigung Westeuropas?“	74,6 (N = 9995)	77,8 (+ 3,2) (N = 1277)	72,2 (N = 9998)	77,0 (+ 2,8) (N = 644)
Anteil: „sehr dafür“ oder „etwas dafür“				
„Ist allgemein gesehen die Mitgliedschaft [Deutschlands] in der Europäischen Union Ihrer Meinung nach eine gute Sache, eine schlechte Sache, oder weder gut noch schlecht?“	59,6 (N = 11226)	61,0 (+ 1,4) (N = 1511)	57,5 (N = 11886)	64,2 (+ 6,7) (N = 853)
* in Frankreich: [Frankreichs] Anteil: „Mitgliedschaft ist gute Sache“				

Datenbasis: „Bemühungen zur Integration Westeuropas“: Eurobarometer-Umfragen 35 (1991) – 42,1 (1995); „Mitgliedschaft gute Sache“: Eurobarometer-Umfragen, 35 (1991) – 44 (1995).

Tabelle 2: Hoffnungen gegenüber dem Binnenmarkt sowie Zustimmung zur Europäischen Währungsunion (in Prozent)

Umfragetext	Deutschland		Frankreich	
	Gesamt (W.)	Grenzgebiet	Gesamt	Grenzgebiet
„Wie ist Ihre persönliche Einstellung zum Europäischen Binnenmarkt, der Ende 1992 vollendet sein wird? Setzen Sie darauf große Hoffnung, einige Hoffnung, haben Sie einige Befürchtung oder große Befürchtung?“	53,7 (N = 8981)	56,4 (+ 2,7) (N = 1148)	50,4 (N = 9000)	58,8 (+ 8,4) (N = 644)
Anteil: „große“ oder „einige Hoffnung“				
* Ab 1993 lautete die Frageformulierung: „... Anfang 1993 vollendet wurde“.				
„Es sollte eine Europäische Währungsunion geben mit einer einheitlichen europäischen Währung, die die nationalen Währungen ersetzt.“	35,3 (N = 4994)	34,7 (+ 0,6) (N = 765)	60,8 (N = 6000)	70,4 (+ 9,6) (N = 429)
Anteil der Zustimmung				

Datenbasis: Hoffnungen gegenüber dem Binnenmarkt: Eurobarometer-Umfragen 35 (1991) – 43,2 (1995); Zustimmung zur Europäischen Währungsunion: Eurobarometer-Umfragen, 38 (1992) – 43,1 (1995).

daß die Zustimmung in den Grenzregionen jeweils über den nationalen Werten liegt – im französischen Grenzraum fällt hier die Differenz mit + 6,7 Prozent besonders deutlich aus. Die Bemühungen zur Integration Westeuropas und die Mitgliedschaft des Landes in der EU werden somit in der Bevölkerung der Grenzregionen überdurchschnittlich positiv bewertet.

Diese überdurchschnittlichen EU-Akzeptanzwerte in den Grenzregionen bleiben auch dann bestehen, wenn nach der Befürwortung konkreter politischer Maßnahmen der europäischen Ebene gefragt wird. In Tabelle 2 werden hierzu die Bevölkerungseinstellungen zum Europäischen Binnenmarkt sowie der Europäischen Währungsunion ausgewertet.

Blickt man zunächst auf die Werte zum Europäischen Binnenmarkt, so geht aus Tabelle 2 deutlich hervor, daß der Binnenmarkt und der durch ihn hergestellte freie Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital¹⁶ in den Bevölkerungen der Grenzregionen ganz offensichtlich mit überdurchschnittlich großen Hoffnungen verknüpft wird. In den deutschen Grenzregionen beträgt die Abweichung vom bundesdeutschen Durchschnittswert bei der Beantwortung dieser Frage + 2,7 Prozent, in den französischen Grenzregionen fällt die Zustimmung in den Grenzregionen

16 Vgl. Jens Scherpenberg/Martin Schmidberger, „Binnenmarkt“, in: Beate Kohler-Koch/Wichard Woyke (Hrsg.), Lexikon der Politik Band 5: Die Europäische Union, München 1996, S. 37–43.

Tabelle 3: Selbsteinschätzung als Europäer/in (in Prozent)

Umfragetext	Deutschland		Frankreich	
	Gesamt (W)	Grenzgebiet	Gesamt	Grenzgebiet
„In der nahen Zukunft, sehen Sie sich da nur als [Deutsche/r]*, als [Deutsche/r]* und Europäer/in, als Europäer/in und [Deutsche/r]*, oder nur als Europäer/in?“	6,1 (N = 5000)	5,8 (- 0,3) (N = 637)	7,3 (N = 5000)	9,8 (+ 2,5) (N = 358)
* in Frankreich: [Franzose/Französin]				
Anteil: „nur als Europäer/in“				

Datenbasis: Eurobarometer-Umfragen, 37 (1992); 40 (1993); 42 (1994); 43,1 (1995); 44,1 (1995).

mit einer Differenz von + 8,4 Prozent gegenüber dem französischen Durchschnittswert noch wesentlich klarer aus. Offenbar führt die regionale Grenznahe und die dort anzutreffende besonders hohe grenzüberschreitende Verflechtung der Handelsbeziehungen und Arbeitsmärkte dazu, daß sich die Bevölkerungen der Grenzregionen vom Abbau der Grenzkontrollen und dem erleichterten grenzüberschreitenden Austausch von Personen und Waren wohlfahrtsstimulierende Effekte erwarten.

Ein etwas modifiziertes Bild ergibt sich bei der Frage nach der Befürwortung der Europäischen Währungsunion. Zwar zeigt sich wiederum eine in den Grenzregionen im Vergleich zu den gesamtstaatlichen Werten überdurchschnittliche Zustimmung, die in den französischen Grenzregionen mit + 9,6 Prozent besonders deutlich ausfällt. In Deutschland besteht hingegen insgesamt ein nur geringes Zustimmungsniveau zur europäischen Währung. Nur etwa ein Drittel der bundesdeutschen Bevölkerung befürwortet die Einführung des Euro. Diese Skepsis ist in den Grenzregionen dabei mit einer Abweichung von + 0,6 Prozent in nicht bedeutsamer Weise geringer ausgeprägt. Von sich in den Grenzregionen grundlegend vom übrigen Bundesgebiet unterscheidenden Bevölkerungseinstellungen bezüglich der Europäischen Währungsunion kann somit nicht gesprochen werden – die Grenzlage führt bei dieser Frage nur zu einer marginalen Beeinflussung der Akzeptanzwerte. Die starke Differenz zwischen den deutschen und den französischen Zustimmungswerten zur Währungsunion legt vielmehr den Schluß nahe, daß die EU-Einstellungen stark von gesamtstaatlichen Stimmungseinflüssen geprägt werden und regionale Unterschiede in den Bevölkerungseinstellungen hierbei verblassen¹⁷.

17 Zum starken Einfluß des staatlichen Umfeldes auf Bevölkerungseinstellungen zur EU vgl. Martin Schmidberger, Zwischenstaatliche Variationen bei Bevölkerungseinstellungen zur EU: ein mehrbenenanalytischer Untersuchungsansatz, in: ZA-Information, (1997) 41, S. 102–119.

2. Europäische Identität und grenzüberschreitendes „Wir-Gefühl“ im deutsch-französischen Grenzraum

Im nun folgenden zweiten Schritt soll untersucht werden, inwieweit – über die Akzeptanz der politischen Integrationsschritte hinausgehend – die Bildung einer grenzüberschreitenden, europäischen Identität und eines staatenübergreifenden „Wir-Gefühls“ in den Bevölkerungen der Grenzregionen beobachtet werden kann¹⁸.

Zunächst soll die Bildung einer „europäischen Identität“ in der Bevölkerung untersucht werden. In Tabelle 3 ist hierzu der Anteil derer aufgeführt, die angeben, sich „in der nahen Zukunft“ nicht mehr als Deutscher bzw. Franzose, sondern „nur als Europäer/in“ zu fühlen.

Deutlich geht aus der Tabelle 3 hervor, daß eine europäische Identität nur ganz schwach ausgeprägt ist. Sowohl in Deutschland als auch in Frankreich ist es jeweils nur eine kleine Minderheit, die angibt, sich „nur als Europäer/in“ zu sehen. Die Ergebnisse zeigen zudem, daß die Neigung, sich „nur als Europäer/in“ zu bezeichnen, in den Grenzregionen nicht nachhaltig intensiver ausgeprägt ist als im nationalen Durchschnitt – in den deutschen Grenzregionen liegt deren Anteil sogar um 0,3 Prozent unterhalb des bundesdeutschen Durchschnittswertes. Hieraus ist der Schluß zu ziehen, daß regionale Grenznahe offenbar nicht dazu beiträgt, daß sich in den Bevölkerungen der Grenzgebiete eine grenzüberschreitende europäische Identität in fundamental stärkerem Maße durchsetzt als dies für die Gesamtbevölkerungen der beiden Staaten gilt. Auch die Bevölkerungen der Grenzregionen sehen sich vielmehr in der überwiegenden Mehrzahl primär als ihrer jeweili-

18 Vgl. zum Aspekt der europäischen Identität: Sophie Duchesne/André-Paul Frogner, Is there an European Identity?, in: Oskar Niedermayer/Richard Sinnott (Hrsg.), Public Opinion and Internationalized Governance, Oxford 1995, 193–226; Hélène Riffault, Comparative Research on National Identities. The Lessons of Surveys Conducted in the Twelve Countries of the European Community, in: Innovation, 4 (1991) 1, S. 31–40.

Tabelle 4: Vertrauen zur Bevölkerung Frankreichs bzw. Deutschlands (in Prozent)

Umfragetext	Deutschland		Frankreich	
	Gesamt (W)	Grenzgebiet	Gesamt	Grenzgebiet
„Sagen Sie mir bitte für [Frankreich]*, ob Sie zu der Bevölkerung viel Vertrauen haben, einiges Vertrauen, wenig Vertrauen oder kein Vertrauen.“ (N = 2000)	73,6	80,1 (+ 6,7) (N = 256)	68,3 (N = 2000)	83,4 (+ 15,1) (N = 143)
Anteil: „viel Vertrauen“ oder „einiges Vertrauen“				
* in Frankreich: [Deutschland]				

Datenbasis: Eurobarometer-Umfragen, 39 (1993); 42 (1994).

gen Nation zugehörig, also als Deutscher bzw. als Franzose.

Das Entstehen eines grenzüberschreitenden Gemeinschaftssinnes und „Wir-Gefühls“ kann neben der oben ausgewerteten Frage nach der europäischen Identität auch in alternativer Form erhoben werden. In der Umfrageforschung wird hierbei große Aufmerksamkeit auf das wechselseitige Vertrauen gerichtet, das zwischen den Bevölkerungen benachbarter Staaten besteht¹⁹. Grenzüberschreitendes Vertrauen kann, so die Annahme, als Basis des sozialen Zusammenwachsens der europäischen Bevölkerungen gesehen und als Indikator für das Zusammenwachsen der europäischen Bevölkerung gewertet werden. Tabelle 4 zeigt für Deutschland die Prozentwerte derer, die angeben, zur Bevölkerung Frankreichs „viel“ oder „einiges Vertrauen“ zu haben; für Frankreich zeigt die Tabelle die Werte derer, die besagen, zur deutschen Bevölkerung Vertrauen zu haben.

Wie aus den Werten hervorgeht, gibt die überwiegende Mehrzahl der Deutschen an, der französischen Bevölkerung „zu vertrauen“; umgekehrt vertraut die überwiegende Mehrheit der französischen Bevölkerung den Deutschen. Diese hohen Werte belegen, daß zwischen den Bevölkerungen Deutschlands und Frankreichs ein sehr hohes Vertrauensniveau besteht. Die deutsch-französische Aussöhnung ist somit keineswegs ein Prozeß, der sich lediglich auf der Ebene von Politiker- und Elitenkontakten abspielt, sie wird vielmehr auch von breiten Bevölkerungskreisen durch ein solides grenzüberschreitendes Vertrauensniveau getragen.

Im deutsch-französischen Grenzraum geben jeweils rund 80 Prozent der Befragten an, zur Bevölkerung des Nachbarstaates Vertrauen zu haben. Das Vertrauensniveau zwischen den Bevölkerungen Deutschlands und Frankreichs liegt dort mit einer Abweichung von + 6,7 Prozent bzw. + 15,1

¹⁹ Vgl. Oskar Niedermayer, *Rust and Sense of Community*; in: ders./R. Sinnott (Hrsg.) (Anm. 18), S. 227–245; ebenso die wegweisende Arbeit von Karl Deutsch, *Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundation of Nationality*, New York 1953.

Prozent ganz eindeutig über den Vertrauenswerten, wie sie sich im Durchschnitt für die Bevölkerungen Deutschlands bzw. Frankreichs ergeben. Da die Entstehung eines grenzüberschreitenden Vertrauensniveaus letztlich als Indikator für den erfolgreichen Verlauf des gesellschaftlichen Aussöhnungsprozesses zwischen Deutschland und Frankreich zu werten ist, kann das deutsch-französische Grenzgebiet in dieser Hinsicht als Modellregion für die deutsch-französische Partnerschaft und Aussöhnung gesehen werden.

Während somit in den Grenzregionen zwar keine überdurchschnittlichen Werte einer europäischen Identität festgestellt werden können, ist das Niveau des grenzüberschreitenden Zusammenhalts – im Sinne eines „Vertrauens“ zwischen den Bevölkerungen – im deutsch-französischen Grenzraum deutlich höher ausgeprägt als in den Gesamtstaaten. Die Frage nach der Genese eines grenzüberschreitenden „Wir-Gefühls“ im deutsch-französischen Grenzraum muß somit differenziert beantwortet werden: Zwar gibt es Anhaltspunkte für ein überdurchschnittlich hohes Zusammengehörigkeitsgefühl in den Grenzregionen, wie dies in den hohen grenzüberschreitenden Vertrauenswerten zum Ausdruck kommt; dieser hohe grenzüberschreitende soziale Zusammenhalt geht aber nicht mit der Bildung einer grenzüberschreitenden, europäischen Identität einher.

3. EU-Akzeptanz und Individualmerkmale

Im nächsten Schritt gilt es, eine weitere Ausdifferenzierung der bislang ermittelten Ergebnisse vorzunehmen. Es soll danach gefragt werden, welche Gruppen innerhalb der Bevölkerung die wichtigsten Träger der überdurchschnittlichen EU-Akzeptanzwerte in den Grenzregionen sind. Hierzu ist zu untersuchen, ob die festgestellte überdurchschnittliche EU-Akzeptanz in den Grenzregionen systematische Variationen hinsichtlich des Alters, des schulischen Bildungsniveaus sowie des politischen Interesses der Befragten aufweist. Zur Beantwortung dieser Frage soll nochmals auf die bereits in Tabelle 1 ausgewertete

Tabelle 5: Akzeptanz der Bemühungen zur Vereinigung Westeuropas: nach Bildungsniveau und politischem Interesse; Anteil: „sehr dafür“ oder „etwas dafür“ (in Prozent)

	Deutschland			Frankreich		
	Ges. (W)	Grenzreg.	Diff.	Gesamt	Grenzreg.	Diff.
Gesamt (vgl. Tabelle 1)	74,6	77,8	+ 3,2	74,2	77,0	+ 2,8
Verteilung nach Alter						
geb. bis 1959	74,6	76,3	+ 1,7	72,9	76,3	+ 3,4
geb. ab 1960	74,6	81,3	+ 5,7	76,4	78,8	+ 2,4
Verteilung nach schulischem Bildungsniveau						
niedrig	70,3	76,1	+ 5,8	68,4	72,0	+ 3,6
mittel	73,9	76,3	+ 2,4	75,2	77,9	+ 2,7
hoch	82,3	83,0	+ 0,7	84,8	87,1	+ 2,3
Verteilung nach politischem Interesse						
niedrig	58,9	63,7	+ 4,8	67,1	74,0	+ 6,9
mittel	72,8	75,2	+ 2,9	73,7	75,3	+ 2,6
hoch	80,7	83,1	+ 2,4	79,8	83,3	+ 3,5

Datenbasis: vgl. Tabelle 1.

Frage nach der Befürwortung der „Bemühungen zur Integration Westeuropas“ zurückgegriffen werden. Die Zustimmungswerte zu dieser Frage werden sowohl für die Gesamtbevölkerungen als auch für die Bevölkerungen der Grenzregionen hinsichtlich des Alters, schulischen Bildungsniveaus sowie des politischen Interesses der Befragten ausdifferenziert. Wie in den vorangegangenen Tabellen ist auch in der Tabelle 5 wiederum die Differenz zwischen den Unterstützungswerten der Bevölkerung der Grenzregionen und der Gesamtbevölkerung angegeben.

Blickt man zunächst auf die absoluten Prozentwerte, zeigt sich, daß die Akzeptanz der europäischen Integration mit steigendem Bildungsniveau und steigendem politischen Interesse deutlich zunimmt. Zudem ist es die jüngere Generation (Geburtsjahr 1960 und später), die die europäische Integration in überdurchschnittlichem Maße befürwortet. Diese Zusammenhänge zwischen EU-Einstellungen und Bildung bzw. politischem Interesse sind bereits in einer Reihe von empirischen Analysen zu Bevölkerungseinstellungen zur EU nachgewiesen worden²⁰.

²⁰ Die neuesten vorliegenden Arbeiten zu EU-Einstellungen: Stefan Immerfall/Andreas Sobisch, Europäische Integration und europäische Identität. Die Europäische Union im Bewußtsein ihrer Bürger, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/97, S. 25–37; Christopher J. Anderson/Karl C. Kaltenthaler, The Dynamics of Public Opinion toward European Integration, 1973–1993, in: European Journal of International Relations, 2 (1996) 2, S. 175–199; Matthew Gabel/Harvey Matthew, Understanding variation in public support for european integration, in: European Journal of Political Research, 27 (1995) 1, S. 3–19; Joseph I. H. Janssen, Postmaterialism, Cognitive Mobilization and Public Support for European Integration, in: British Journal of Political Science, 21 (1991), S. 443–468.

Richtet man die Aufmerksamkeit auf die Differenzen der Zustimmungswerte zwischen Grenzregionen und Gesamtbevölkerungen, so zeigt sich, daß es die vergleichsweise Geringgebildeten und politisch Uninteressierten sind, die die stärksten Differenzwerte zeigen. Die Auswirkung des regionalen Umfeldes in Grenzregionen auf Bevölkerungseinstellungen zur EU ist somit bei Personen mit niedrigem schulischem Bildungsniveau und geringem politischen Interesse besonders deutlich ausgeprägt. Dieses Ergebnis könnte damit erklärt werden, daß gerade in dieser Bevölkerungsgruppe die politische Urteilsbildung gegenüber der EU ganz besonders durch die unmittelbare Wahrnehmung der Grenzlage und deren Folgen für das persönliche Leben „vor Ort“ erfolgt und damit die Wahrnehmung der Sinnhaftigkeit und Nützlichkeit der europäischen Integration in stärkerem Maße raumbezogen und weniger abstrakt verläuft als bei den Höhergebildeten. Die besonderen Auswirkungen der europäischen Integration in Grenzregionen sind somit keineswegs ein abstraktes Phänomen, das primär in wissenschaftlichen Debatten genannt wird, sondern vielmehr eine von breiten Bevölkerungsgruppen wahrgenommene Tatsache, deren Wahrnehmung kein besonderes politisches Interesse voraussetzt, sondern gerade Personen mit geringem Bildungsniveau und geringem politischen Interesse besonders zu beeinflussen vermag. Beim Alter zeigt sich, daß es in den deutschen Grenzregionen vor allem die jüngere Generation ist, die für die überdurchschnittliche hohe EU-Akzeptanz in diesem Gebiet verantwortlich ist. Offenbar hat in den deutschen Grenzregionen die deutsch-französische Aussöhnung insbesondere die jüngere Generation, die während des Integrationsprozesses herangewachsen ist, hinsichtlich ihrer EU-Einstellungen beeinflusst.

IV. Zusammenfassung und Fazit

In diesem Beitrag wurde anhand der Auswertung von Meinungsumfragen die Frage untersucht, ob die EU-Akzeptanz in der Bevölkerung des deutsch-französischen Grenzgebietes stärker ausgeprägt ist als in den Bevölkerungen der übrigen Gebiete Deutschlands bzw. Frankreichs. Die Analyse hat insbesondere zwei Ergebnisse erbracht.

Erstens kann anhand der hier präsentierten Umfrageergebnisse recht eindeutig die These bestätigt werden, daß die EU-Akzeptanz im deutsch-französischen Grenzraum überdurchschnittlich hoch ist. Insbesondere werden in den Grenzregionen, die aufgrund ihrer Grenzlage lange Zeit mit Standortnachteilen zu kämpfen hatten, große Hoffnungen auf den Binnenmarkt und den mit ihm einhergehenden weitgehenden Wegfall der ökonomischen Grenzbarrieren gesetzt. Die überdurchschnittliche EU-Akzeptanz im Grenzraum basiert zudem auf einer weit vorangeschrittenen sozialen Integration der Bevölkerungen: Das Vertrauen zwischen der deutschen und der französischen Bevölkerung ist in den Regionen entlang der Grenze wesentlich stärker ausgeprägt als dies für die gesamte bundesdeutsche bzw. französische Bevölkerung gilt. In dieser Hinsicht kann die mitunter formulierte Hoffnung, wonach Grenzregionen Vorbild und Modell für das friedvolle Zusammenwachsen Europas seien, auf Basis der hier präsentierten Daten bestätigt werden. Hingegen gibt es keine eindeutigen Anhaltspunkte dafür, daß in den Bevölkerungen der Grenzregionen in auffallend starkem Maße eine staatenübergreifende, europäische Identität heranreift. Der Umstand eines stabilen grenzüberschreitenden sozialen Zusammenhalts im Sinne eines grenzüberschreitenden Vertrauens zwischen den Bevölkerungen darf somit nicht mit der Entwicklung einer gemeinsamen grenzüberschreitenden Identität gleichgesetzt werden. Es kann zudem gezeigt werden, daß die Relevanz der Grenznahe für die Beeinflussung der Bevölkerungseinstellungen zur EU stark von spezifischen individuellen Merkmalen abhängt. So ist der Einfluß des regionalen Umfeldes auf die EU-Einstellungen vor allem bei Personen mit vergleichsweise geringem Bildungsniveau und geringem politischen Interesse beson-

ders stark. Hingegen verwischt sich die Bedeutsamkeit regionaler Grenzlage für EU-Einstellungen bei Höhergebildeten und politisch Interessierten zunehmend.

Die Auswertungen der Meinungsumfragen weisen zudem auf einen zweiten Aspekt hin: Aus dem Befund, daß die EU-Akzeptanz im deutsch-französischen Grenzraum insgesamt positiver ausgeprägt ist als in den übrigen Gebieten der beiden Staaten, folgt keineswegs, daß die jeweilige staatliche Zugehörigkeit ohne Einfluß für die EU-Einstellungen der Bevölkerung im deutsch-französischen Grenzgebiet ist. Die hier präsentierten Umfrageergebnisse haben vielmehr gezeigt, daß zwischen den deutschen und den französischen EU-Einstellungen der Bevölkerungen zum Teil gravierende Unterschiede bestehen. Besonders deutlich wurde dies bei der Analyse der Einstellungen zur Währungsunion. EU-Einstellungen werden demnach keineswegs ausschließlich durch die Besonderheit regionaler Grenzlagen geprägt – vielmehr werden sie in starkem Maße von gesamtstaatlichen Einflußfaktoren, wie etwa der besonders in Deutschland intensiv und kontrovers geführten Diskussion über die Europäische Währungsunion, beeinflußt und maßgeblich geprägt.

Das Ergebnis, daß die regionale Grenzlage zu einer erhöhten EU-Akzeptanz in der Bevölkerung beiträgt, zeigt somit einerseits, daß die Besonderheit regionaler Grenzlage für die Wahrnehmung und Wertung der europäischen Integration in der Bevölkerung von großer Bedeutung ist und kann somit insgesamt als ein weiterer Hinweis auf die wichtige Rolle von Regionen innerhalb des europäischen Integrationsprozesse gewertet werden, wie dies innerhalb des Konzeptes des „Europa der Regionen“ bereits seit geraumer Zeit intensiv diskutiert wird²¹. Es macht aber andererseits zugleich deutlich, daß auch in den untersuchten Grenzgebieten staatspezifische Charakteristika und Besonderheiten in den Einstellungen der Bürger zur EU weiterbestehen und Grenznahe keineswegs zwangsläufig zu einem Verschwinden zwischenstaatlicher Unterschiede in den Bevölkerungseinstellungen führt.

21 Eine zusammenfassende Aufarbeitung der diesbezüglichen Diskussionsstränge liefert Thomas Conzelmann, „Europa der Regionen“, in: B. Kohler-Koch/W. Woyke (Hrsg.) (Anm. 16), S. 61–68.

Europa auf dem Weg zur integrierten Umweltpolitik?

I. Einleitung

Umweltpolitik ist ein bedeutender Bereich für das ökonomische und politische Zusammenwachsen Europas. Die Europäische Union¹ hat sich schon zu Beginn der siebziger Jahre der immer deutlicher zu Tage tretenden Umweltprobleme angenommen. Mit ihren bislang fünf Umweltaktionsprogrammen und Gesetzesinitiativen hat die EU dazu beigetragen, daß beträchtliche Anpassungen der Umweltschutzbestimmungen in den Mitgliedstaaten notwendig² und damit wesentliche Fortschritte auf dem Weg zu einer lebenswerten Umwelt für die Bürger Europas erreicht wurden.

In den vergangenen Jahren hat sich die umweltpolitische Regulierungsmethodik vom traditionellen „Command-and-Control“-Ansatz abgewandt. Die „end-of-pipe“-Philosophie, die umweltschädigende Folgewirkungen nur zu kurieren vermochte, hat ihren Vorrang verloren. In den neunziger Jahren hat sich ein an ökonomischen Instrumenten orientierter Regulierungsansatz durchgesetzt, der den prozessualen Aspekt des Umweltschutzes hervorhebt. Damit wird versucht, dem Vorsorgeprinzip gerecht zu werden, das heißt, die Auswirkungen industrieller Investitionen auf die Umwelt sollen möglichst vor deren Genehmigung abgeschätzt und berücksichtigt werden. Dies schlägt sich in der Forderung nach einer Integration der Umweltpolitik in andere Fachpolitiken der Union, wie z. B. in die Energie- oder die Agrarpolitik, nieder. Die vertragliche Grundlage dieser umweltpolitischen Integrationspolitik wurde 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und hier insbesondere durch die sogenannte Querschnittsklausel (Art. 130r (2) EGV) geschaffen. Auf der Basis der

für Umweltschutz derzeit ungünstigen Rahmenbedingungen stellt sich die Frage, inwieweit sich Europa auf dem Weg zu einer integrierten Umweltpolitik befindet. Das Thema gewinnt zusätzlich an Relevanz, wenn man bedenkt, daß der Umweltschutz auch positive Auswirkungen z. B. auf den Arbeitsmarkt haben kann.

II. Das Integrationsziel

1. Vertragliche Grundlagen

Die Forderung, Umweltschutzbestimmungen beim Entwurf anderer europäischer Politiken zu berücksichtigen, geht bis in die siebziger Jahre zurück. Mit Artikel 130r-t (EGV) wurde im Zuge der EEA erstmals eine eindeutige Grundlage für die gemeinschaftliche Umweltpolitik geschaffen. Die Bedürfnisse zukünftiger Generationen, das Prinzip der „nachhaltigen Entwicklung“, wurden in den Artikeln B und 2 (2) des Maastrichter Vertrages berücksichtigt³. Weiterhin müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und bei der Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden. Die Umsetzung und der Vollzug des Gemeinschaftsrechts liegen im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Damit sind nicht nur die rechtssetzenden Organe der Union, sondern seit Maastricht auch die Mitgliedstaaten zumindest indirekt verpflichtet, dem Integrationsziel beim Vollzug gemeinschaftlicher Normen und Politiken Rechnung zu tragen⁴.

2. Das Integrationsziel im Amsterdamer Vertrag

Der Amsterdamer Vertrag wird die Integrationsklausel nach seiner Ratifizierung weiter aufwer-

1 Zur Vereinfachung werden in diesem Text durchgängig die Begriffe „Europäische Union“ bzw. „EU“ verwendet, auch wenn juristisch oder historisch die Begriffe „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“, „EWG“, „Europäische Gemeinschaft“ oder „EG“ angebracht wären. Deshalb wird die Europäische Umweltpolitik, obwohl als Teil der ersten Säule Gegenstand der Europäischen Gemeinschaft, als EU-Umweltpolitik bezeichnet.

2 Vgl. Adrienne Héritier/Susanne Mingers/Christoph Knill/Martina Becka, Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa, Opladen 1994.

3 Vgl. Institute for European Environmental Policy, The 1996 Inter-Governmental Conference: Integrating the Environment into other EU Policies, A Report for the Department of the Environment (UK), London 1995, S. 1.

4 Vgl. Stefani Bär/R. Andreas Kraemer (Ecologic – Gesellschaft für Internationale und Europäische Umweltforschung), Amsterdam und die Umwelt. Welche praktischen Chancen bietet der Amsterdamer Vertrag für die deutsche und Europäische Umweltpolitik?, Sonderheft zum DNR EU-Rundschreiben, 9/97, S. 11.

ten⁵. Die Klausel wird aus dem Umwelttitel in die Grundsätze der Gemeinschaft (Artikel 1–7) und damit an eine exponierte Stelle des Vertrages verschoben. Der neue Artikel 6 EGV schreibt vor, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der in Artikel 3 (EGV) genannten Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden müssen⁶.

Unklar war bisher, was unter „Erfordernissen des Umweltschutzes“ genau zu verstehen ist. Auch der neue Vertrag bringt hier keinen Durchbruch. Es fehlt vor allem der Hinweis auf die in Art. 130r verbliebenen elementaren umweltpolitischen Grundsätze der Union, wie z. B. das Verursacher- oder das Vorsorgeprinzip. Allerdings geht die Union mit der Ergänzung der Integrationsklausel um die Passage, die eine „Förderung einer nachhaltigen Entwicklung“ vorschreibt, die Verpflichtung ein, alle Politiken im Sinne der Nachhaltigkeit zu betreiben. Mehr als Vertragskosmetik stellt dieser Passus jedoch nicht dar. Obwohl die politische Aufwertung des Nachhaltigkeitsprinzips insgesamt zu begrüßen ist, werden davon keine direkten umweltrechtlichen Initiativen ausgehen⁷.

Die Bedeutung des Begriffs „Integration“ wird durch die Beschlüsse von Amsterdam ebenfalls nicht weiter präzisiert. So wurde beispielsweise vorgeschlagen, die EU-Organe dazu aufzufordern, bindende Richtlinien für die Anwendung der Integrationsklausel zu erarbeiten. Der neue Vertrag geht jedoch nicht so weit. Bezüglich der Integration von Umweltaspekten in andere Politikfelder besteht weiterhin eine schwer überschaubare Vielzahl von wenig bis gar nicht aufeinander abgestimmten Methoden. Der Instrumentenmix in der Umweltpolitik reicht von der vorgeschlagenen Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung über die freiwillige Durchführung von Öko-Audits bis zur Nutzung ökonomischer Instrumente z. B. in Form von Ökosteuern⁸. Eine Koordination dieser zum Teil widersprüchlichen Instrumente findet nur selten statt.

5 Vgl. den Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, unterzeichnet in Amsterdam am 2. Oktober 1997 (Abl. EG C 340, 10. November 1997, S. 1 ff.) sowie die Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (Abl. EG C 340, 10. November 1997, S. 145 ff.) und die Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (Abl. EG C 340, 10. November 1997, S. 173 ff.).

6 Vgl. S. Bär/R. A. Kraemer (Anm. 4), S. 12.

7 Vgl. ebd., S. 14 und Institute for European Environmental Policy (Anm. 3), S. 3 f.

8 Vgl. Institute for European Environmental Policy (Anm. 3), S. 3 f.

Der Amsterdamer Vertrag präzisiert zwar auf den ersten Blick, indem er vorschreibt, daß alle in Artikel 3 EGV genannten Politiken und Maßnahmen von der Integrationsklausel betroffen seien⁹. Die Verschiebung der Integrationsklausel in die Grundsätze der EU-Politik ist insofern positiv zu bewerten. Die Verankerung in Artikel 130r (2) ließ zuvor die Deutung zu, daß das Integrationsprinzip allein Teil und Aufgabe der Europäischen Umweltpolitik sei. Es konnte somit von den anderen EU-Politiken und Direktionen der Kommission leicht ignoriert werden¹⁰.

Die bereits seit der EEA geführte Debatte, welche Politiken und Maßnahmen der Union von der Integrationsklausel betroffen sind, ist noch nicht beendet. Einerseits ist die Lesart möglich, daß weiterhin alle Politiken der Union betroffen sein werden. Andererseits steht dieser umweltpolitisch begrüßenswerten Sicht die Befürchtung entgegen, daß die Begrenzung auf die in Artikel 3 explizit als Gemeinschaftspolitiken niedergelegten Politikfelder einen schleichenden Rückschritt der Europäischen Umweltpolitik bedeuten könnte. Maßnahmen auf der Basis von Artikel 235 (Erlaß von Vorschriften für besondere Fälle), die sich nicht ausdrücklich auf die fixierten Gemeinschaftspolitiken des Artikels 3 beziehen, wären dann z. B. zukünftig nicht mehr direkt dem Integrationsziel verpflichtet¹¹.

3. Die praktische Bedeutung des Integrationsziels

An verschiedenen Stellen und ebenfalls ohne eindeutige Gesamtstrategie hat die Gemeinschaft seit der Einführung der Integrationsklausel aufgelistet, welche Politiken dem Integrationsziel ganz besonders verpflichtet sind. Das aktuelle 5. Umweltaktionsprogramm der EU nennt fünf Schlüsselbereiche: Industrie, Energie, Landwirtschaft, Verkehr und Tourismus¹². Wegen des rein deklaratorischen

9 Die in Artikel 3 beschriebenen Tätigkeitsgrundsätze spiegeln die im Dritten Teil des EGV („Die Politiken der Gemeinschaft“) aufgeführten Politiken wider. Vgl. S. Bär/R. A. Kraemer (Anm. 4), S. 13.

10 Vgl. die Stellungnahme von Ecologic gGmbH und dem Netzwerk der Institute für Europäische Umweltpolitik (IEEP-Netzwerk) zur gemeinsamen Anhörung des Europa- und des Umweltausschusses des Deutschen Bundestages am 11. November 1996, S. 10.

11 Der Artikel 235 wurde bisher als Kompetenzergänzungsklausel gebraucht. Er kommt zur Anwendung, wenn die Union zur Verwirklichung ihrer Ziele Maßnahmen ergreifen muß, für die keine Rechtsgrundlage existiert. Vor der vertraglichen Fixierung der Umweltpolitik griff die Union gerade in diesem Politikbereich auf Art. 235 zurück.

12 Vgl. zum 5. Umweltaktionsprogramm das Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung (Abl. EG C138, 1. Februar 1993), den Bericht der Kommission über die Umsetzung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im

und damit rechtlich nicht bindenden Charakters des Aktionsprogrammes bietet es aber keine direkte Handhabe zur Umsetzung des Integrationsziels. Politisches Gewicht erhält das Programm insbesondere durch die Fokussierung und Schwerpunktsetzung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik für die betreffende Periode¹³.

Die fehlende Eindeutigkeit des Integrationskonzepts wirkt sich insbesondere auf die Arbeit in der Europäischen Kommission aus. Vor allem in der Generaldirektion XI (Umwelt) der Kommission wird das Integrationsziel als viel zu schwammiges Konzept kritisiert¹⁴. Jeder Politikbereich kann seine „eigene“ Integration betreiben. Ein schlüssiges Gesamtkonzept für die Arbeitsebene in Brüssel existiert nicht. Mit dem Manual of Operational Procedures (MOP)¹⁵ liegt zwar für alle betroffenen Generaldirektionen eine Sammlung von Methoden auch zur umweltbewußten Beurteilung ihrer Maßnahmen vor. In der Praxis hat die Anleitung aber bisher wenig Relevanz gewonnen. Die Arbeit anderer Generaldirektionen wird gegenwärtig keineswegs in dem Maße von den Erfordernissen der Integrationsklausel erfaßt, wie der Wortlaut des EGV dies erwarten ließe¹⁶.

Insgesamt bleibt abzuwarten, ob die EU nach Amsterdam einen entscheidenden Schritt in Richtung Umweltunion vollziehen wird. Es ist offen, ob z. B. Agrarpolitik in Zukunft nur noch „umweltfreundliche Agrarpolitik“ sein kann¹⁷. Besonders wichtig ist, wie sich das Bewußtsein für die Notwendigkeit der Integrationsbemühungen und der politische Wille zur Integration der Umweltpolitik insbesondere in der Europäischen Kommission weiter entwickeln wird¹⁸.

Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“, KOM (95) 624 endg. und den geänderten Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Überarbeitung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, KOM (96) 648 endg.

13 Vgl. Duncan Liefverink/Mikael Skou Andersen, The innovation of EU environmental policy, in: dies. (Hrsg.), The innovation of EU environmental policy, Oslo u. a. 1997, S. 14.

14 Vgl. Interviews in der Generaldirektion Umwelt (GD XI).

15 Vgl. European Commission, Manual of Operational Procedures, Brussels 1994⁷.

16 Vgl. Institute for European Environmental Policy (Anm. 3), S. 4.

17 Vgl. S. Bär/R. A. Kraemer (Anm. 4), S. 11.

18 Vgl. Zwischenbericht über die Umsetzung des Programms der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, KOM (94) 453 endg. vom 30. 11. 1994, S. 3.

Um dem Integrationsziel des 5. Umweltaktionsprogramms gerecht zu werden, waren innerhalb der Kommission Veränderungen institutioneller und programmatischer Art notwendig. Die wichtigste Veränderung bildet das Selbstverständnis der derzeitigen Kommission. Während die alte Kommission unter Präsident Delors vor allem neue Initiativen entwickelte und weniger auf die Umsetzung der bereits beschlossenen Maßnahmen achtete, arbeitet die Kommission unter Santer sehr viel stärker konsolidierend. Ihr Hauptaugenmerk liegt weniger auf der Schaffung neuer Gesetze, als vielmehr auf der Umsetzung bereits vorhandener Programme und der Überwachung der Implementation bereits beschlossener Rechtsakte in den Mitgliedstaaten.

1. Programmatische und institutionelle Veränderungen im Umweltbereich

Die innerhalb der Generaldirektion Umwelt (GD XI) auf den Weg gebrachten Reformen basieren auf diesem neuen Selbstverständnis und richten sich im wesentlichen auf einen effizienteren Umgang mit den begrenzten Ressourcen. Das wichtigste Programm innerhalb der GD XI ist *Move Forward*¹⁹. Es hat zum Ziel, die Arbeitsabläufe innerhalb der GD effizienter zu gestalten. Damit wurde intern versucht, dem Anspruch an eine Veränderung der Arbeitsweise weg von der Input- hin zur Output-Orientierung gerecht zu werden. Die Organisation der Arbeit sollte von einer individuellen Orientierung in eine stärker team- und projektorientierte Form überführt werden. Dazu wurde unter anderem versucht, sowohl die internen als auch die externen Kommunikations- und Informationsstrukturen zu verbessern. Trotz erster Fortschritte läßt sich die These von Michelle Cinis, daß die Beamten dazu tendieren, eher allein als im Team zu arbeiten²⁰, für die GD XI bislang nicht widerlegen. Eine wesentliche Ursache sind die geringen Anreize für kooperatives Arbeiten. Die Hilfe, die anderen geleistet wird, bleibt meistens unsichtbar und wirkt sich daher nicht positiv auf die eigene Karriere der Beamten aus.

Auf der Grundlage der in der Revision des 5. Umweltaktionsprogramms genannten Ziele (Integration, Instrumente, Implementation, Infor-

19 MOVE: Improved Management, Efficient Organisation, Clearer Vision for a Better Environment.

20 Vgl. Michelle Cini, The European Commission. Leadership, organisation and culture in the EU administration, Manchester - New York 1996, S. 117.

mation, Internationalität) wurde ein Prioritätenkatalog erstellt, um die vorhandenen Ressourcen möglichst effizient einsetzen zu können. Dieser Katalog mit seinen 35 Gliederungspunkten ist jedoch wenig konkret. Er liest sich eher wie ein Sammelsurium vorhandener und möglicher Aufgabenbereiche. Dem Anspruch einer stärkeren Output-Orientierung kann die GD XI damit nur begrenzt gerecht werden²¹.

Die Veränderungen auf der institutionellen Ebene der GD stehen in engem Zusammenhang mit den programmatischen Ansprüchen, auch wenn sie zum Teil noch aus der Zeit der Delors-Kommission stammen. So wurde eine Policy Group zur internen Umsetzung des horizontalen Integrationsziels gebildet. Diese Gruppe, zusammengesetzt aus dem leitenden Management der GD XI, trifft sich wöchentlich, um die inhaltliche Arbeit innerhalb der GD XI zu koordinieren und zukünftige Politiken zu diskutieren. Um eine effizientere Nutzung der Ressourcen zu gewährleisten, stellt die Generaldirektion Haushalt (GD XIX) außerdem befristet die Stelle eines Hauptberaters²² zur Verfügung.

Seit 1991 wurde die GD XI wesentlich vergrößert. Die Anzahl der Direktionen innerhalb der GD erhöhte sich von zwei auf fünf, und das Personal hat sich fast verdoppelt²³. Diese Veränderung läßt sich nicht mit den internen Programmänderungen erklären, sondern mit der Aufwertung der Umweltpolitik auf EU-Ebene infolge des Maastrichter Vertrags.

Die Neuerungen auf programmatischer und institutioneller Ebene werden sich zumindest kurzfristig nicht positiv auf die Handlungskapazitäten der GD XI auswirken. Auf programmatischer Ebene hängt dies mit den bereits erwähnten Schwierigkeiten, der Output-Orientierung gerecht zu werden, zusammen. Auf institutioneller Ebene besteht das Problem, daß etwa 70 Prozent des Managements neu sind oder sich in einer neuen Position befinden. Hinzu kommt das Problem der hohen Mobilität in der Kommission. Durch die Fluktuation von zirka 25 Prozent des GD XI-Personals pro Jahr sammelt sich kaum „historisches Wissen“ in dieser GD an. Die dadurch entstehenden Transaktionskosten zehren die durch die Vergrößerung hinzugewonnenen Handlungskapazitäten bislang wieder auf.

21 Vgl. European Commission (DG XI), DG XI Action Plan, Brüssel 1996.

22 Einen solchen Berater finanziert die GD XIX (Haushalt) im Rahmen des Programms Sound and Efficient Management (SEM 2000) verschiedenen Generaldirektionen (z. B. auch der GD III).

23 Vgl. Europäische Kommission (GD XI) (Anm. 21), S. 23.

2. Theoretische Integrationsstrategien

Auf der theoretischen Ebene kann in Anlehnung an die Typisierung von Christian Hey²⁴ zwischen offensiver und defensiver Integration unterschieden werden. Unter offensiver Integration wird eine Politik verstanden, deren Mittelpunkt der Umweltschutz bildet. Hierbei werden seitens der Umweltpolitik Instrumente und Ziele definiert, die von anderen Fachpolitiken akzeptiert und verfolgt werden müssen. Demgegenüber stellt das Konzept defensiver Integration lediglich den Versuch dar, umweltschädliche Nebenwirkungen anderer Fachpolitiken zu begrenzen, indem Umweltaspekte dort berücksichtigt werden sollen. Die Zielsetzung der jeweiligen Fachpolitik bleibt davon unberührt.

Übertragen auf den konkreten Fall der Umweltpolitik auf EU-Ebene würde der DG XI bei einer Anwendung aktiver Integrationsstrategien die Rolle zukommen, die Ziele auch für andere Generaldirektionen zu definieren und die Instrumente zu bestimmen. Weder im 5. Umweltaktionsprogramm noch in dessen Review oder dem Manual of Operational Procedures (MOP) finden sich Hinweise darauf, daß der GD XI diese starke Stellung zugestanden wird.

3. Integrationsstrategien im Kommissionsalltag

Auf programmatischer Ebene ist die EU dem Konzept der defensiven Integration verpflichtet. Innerhalb der Kommission gibt es eine interne Umweltverträglichkeitsprüfung, bei der alle umweltrelevanten Projekte mit einem grünen Stern versehen werden sollten. Diese Umweltverträglichkeitsprüfung funktioniert allerdings nicht immer. Es kommt häufig vor, daß der Umweltstern „vergessen“ wird²⁵. Ein weiteres Kennzeichen der defensiven Integrationsstrategie bilden die sogenannten Umweltkorrespondenten in den anderen Generaldirektionen. Sie verfügen über keine Kompetenz, umweltpolitische Ziele durchzusetzen, sondern stehen vor allem als Ansprechpartner für die GD XI zur Verfügung.

Auf der Grundlage der hauptsächlich defensiven Integrationsstrategie im MOP werden innerhalb der GD XI unterschiedliche Konzepte angewandt, um Umweltgesichtspunkte in andere Politikfelder

24 Vgl. Christian Hey, Greening other policies: the case of freight transport, in: D. Lieferink/M. S. Andersen (Anm. 13), S. 174.

25 Interviews in der GD XI. Vgl. auch European Commission (Anm. 15), S. 23. Der politische Wille der Kommission zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen für Vorschläge, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, wurde zuletzt in einer Erklärung für die Schlußakte des Amsterdamer Vertrages bekräftigt (Abl. EG C340, 10. November 1997, S. 133).

zu integrieren. Bei der Analyse der Arbeitsabläufe in der GD XI lassen sich drei Grundformen²⁶ identifizieren. Erstens wird versucht, andere Generaldirektionen frühzeitig zu *informieren*, um deren Kooperationsbereitschaft zu stärken. Zweitens bieten sich die Beamten der GD XI als Dienstleister für andere Generaldirektionen an. Durch die Integration von Umweltaspekten in andere Politikfelder *helfen* sie, deren Ziele zu erreichen. Ein drittes Konzept besteht darin, auf der Umsetzung von Umweltaspekten zu *beharren*. Diese Variante findet Anwendung, wenn es um die Implementation bereits verabschiedeter Rechtsakte geht. Im Entstehungsprozeß von Rechtsakten hat sie wenig Sinn, da sie die Chancen für eine Kompromißfindung deutlich reduziert.

4. Rahmenbedingungen für die Integration

Welches der drei Konzepte erfolgversprechender ist, hängt stark von den Rahmenbedingungen ab. Die wichtigsten Rahmenbedingungen sind: Bedeutung des Politikfelds, Grad der Übereinstimmung von Zielen, Kompetenz zur Verteilung von Geldmitteln, Federführung bei der Vorbereitung von Rechtsakten, Nationalität und politische Prioritäten der Kommissare sowie informelle Kontakte.

Erstens ist es wichtig, über welches Maß an Einfluß die jeweiligen GDs verfügen. Aufgrund der „ökonomischen Schlagseite“ der EU sind wirtschaftsfördernde Politiken traditionell stärker. Beispiele für mächtige Politikfelder sind die Industrie- und die Agrarpolitik. Umweltpolitik hat dagegen eine geringere Bedeutung. Beim Versuch, die Umweltaspekte in ein wesentlich einflußreicheres Politikfeld zu integrieren, ist es daher sinnvoll, in erster Linie den Weg einer breiten Information und des Helfens zu wählen.

Neben dem Machtfaktor ist es zweitens von großer Bedeutung, inwieweit die Hauptziele der Generaldirektionen übereinstimmen. Bei sehr unterschiedlichen Zielen führt die insistierende Strategie in den meisten Fällen zum Ende der Kooperation, da keine Einigung erzielt werden kann. Im Fall unterschiedlicher Ziele muß ein gemeinsamer Nenner gefunden werden, auf dessen Basis gearbeitet werden kann. Im Bereich der Strukturfonds hat es sich als hilfreich für die GD XI erwiesen, das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung anzuerkennen und zu zeigen, daß dieses Ziel mit der Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen durchaus kompatibel ist.

Eine dritte Rahmenbedingung besteht in der Verteilungskompetenz von Geldern. In den Fällen, in denen die GD XI als Geldgeber für Projekte fungiert, an denen auch andere GDs beteiligt sind, ist die Integration einfacher. Hier hat die GD XI die Möglichkeit, auf die Integration von Umweltaspekten zu insistieren, da sie ein Druckmittel besitzt. Die GD XI verfügt jedoch über sehr geringe Fördermittelkompetenz²⁷. Daher sind ihre Möglichkeiten beispielsweise im Vergleich zur GD XVI (Strukturfonds) sehr begrenzt.

Für die Kooperation zwischen einzelnen Abteilungen ist es viertens wichtig, welche Seite sich mit der Vorbereitung von Richtlinien beschäftigt. Bereitet die GD XI eine Richtlinie vor, ist sie darauf angewiesen, diese mit den anderen GDs abzustimmen, damit sie am Ende nicht blockiert wird. Bessere Möglichkeiten für Verhandlungen bieten sich für die GD XI dann, wenn andere Generaldirektionen ebenfalls eigene Rechtsakte vorbereiten. Hier sind dann Paketlösungen denkbar. Bei nicht mit der Erstellung von Proposals beschäftigten GDs (z. B. GD III Industrie) ist diese Möglichkeit verstellt. Die Industriedirektion kann u. U. Vorschläge der GD XI blockieren, ohne von dieser im Gegenzug genauso unter Druck gesetzt werden zu können.

Fünftens spielen die Nationalität und die politischen Prioritäten der Kommissare eine nicht zu unterschätzende Rolle. Die Kommissare legen aufgrund ihrer politischen Sozialisation Wert darauf, den Interessen ihres Heimatlandes nicht zu schaden. Dies zeigt sich auch an ihren Kabinetten, die sie zum großen Teil mit Landsleuten besetzen. Ein Beispiel für die Bedeutung der politischen Prioritäten der Kommissare bildet die Offenheit für Umweltfragen des Kabinetts Wulf-Mathies (Regionalpolitik). Dies hat sich positiv auf die Integration von Umweltaspekten bei der Regionalförderung ausgewirkt.

Sechstens sind gute, meist informelle Beziehungen²⁸, die eine rechtzeitige Information gewährleisten, wichtig. Sind diese vorhanden, hat die GD XI insbesondere in der frühen Entstehungsphase von Rechtsakten die Möglichkeit, Einfluß zu nehmen. Ein Beispiel für gute informelle Kontakte und eine funktionierende Zusammenarbeit bildet die starke Einbeziehung der GD XI in die Arbeit an einem Proposal für die Besteuerung von Energieprodukten. Dies dürfte nicht zuletzt dadurch erleichtert

26 Vgl. Petra Zimmermann-Steinhart, Integrating Environmental Policy on the Horizontal Level: Insights of DG XI, Paper presented at the Bologna Summer Symposium „The Innovation of Environmental Policy“, Bologna, July 21–25, 1997.

27 Vgl. Europäische Union, Finanzinstrumente für die Umwelt, Brüssel – Luxembourg 1995.

28 Vgl. dazu Sandra Pellegrom, The Constraints of Daily Work in Brussels: How Relevant is the Input from National Capitals?, in: D. Liefferink/M. S. Andersen (Anm. 13), S. 48 ff.

worden sein, daß der zuständige Beamte der GD XI früher in der federführenden GD XXI (indirekte Steuern) tätig war.

5. Die Rolle anderer Generaldirektionen

Hinsichtlich der Bedeutung anderer Generaldirektionen muß die ambivalente Rolle der umweltpolitischen Spiegelreferate bzw. Umweltkorrespondenten analysiert werden. Ihre Aufgabe ist, die Integration des Umweltschutzes direkt in den für die anderen Fachpolitiken verantwortlichen Generaldirektionen zu gewährleisten. Genauso wie der Begriff der Integration an sich, ist ihr Auftrag jedoch nicht eindeutig definiert. Es wäre notwendig, ihre Effektivität allein unter Umweltgesichtspunkten zu bewerten. Ganz im Gegensatz zu ihrem eigentlichen Zweck bieten die Spiegelreferate gegenwärtig zumindest die Möglichkeit, das dortige Know-how auch zur Abwehr von Integrationsbestrebungen gegen die GD XI zu benutzen. Mehr noch, ohne klare Kompetenzzuteilung und Klärung der Verantwortlichkeit bilden Spiegelreferate möglicherweise sogar die Plattform für andere Generaldirektionen, ihre Partialinteressen in der GD XI durchzusetzen²⁹.

Die Spiegelreferate werden von den jeweiligen Generaldirektionen selbst finanziert. Außerdem sind die Beamten der Spiegelreferate in die Arbeitsabläufe ihrer GD eingebunden und den dortigen Zielen verpflichtet. Was ihre eigene Karriere betrifft, sind sie von der Akzeptanz ihrer Arbeit in der jeweiligen GD abhängig. Die Tatsache, daß einige Generaldirektionen nur eine Kontaktperson benannt, andere dagegen ganze Abteilungen eingerichtet haben, zeigt zudem, wie unterschiedlich das Integrationsziel in den verschiedenen Generaldirektionen noch immer bewertet wird.

Integration ist also keine Einbahnstraße. Auch andere Generaldirektionen versuchen, ihre politischen Ziele in die Arbeit der GD XI zu integrieren. Erfolgreich war insbesondere der Versuch, von der GD XI Kosten-Nutzen-Analysen als Grundlage aller Regulierungsinitiativen zu verlangen. Allen voran hat die einflußreiche Generaldirektion III (Industrie) durchgesetzt, daß die Integration der Umweltpolitik in die Industriepolitik nur möglich bzw. aussichtsreich ist, wenn zuvor die ökonomische Verhältnismäßigkeit genau überprüft wurde.

6. Beurteilung der Strategien

Die Wahl und der Erfolg der Strategien für die Integration der Umweltpunkte in andere Politikfelder hängen stark von der Konstellation der

sechs Rahmenbedingungen ab. Die Integration funktioniert relativ gut in den Bereichen, für die es eine Übereinstimmung oder zumindest eine gegenseitige Akzeptanz der Ziele gibt. Dies trifft für die Integration von Umweltgesichtspunkten in die GD XVI (Regionalpolitik) und in die GD III (Industrie) zu. Im Fall der Industriepolitik wurde das Ziel der Kostenreduktion und Effizienzsteigerung anerkannt und mit Umweltschutz verbunden.

Das Ziel der Regionalpolitik, wirtschaftliches Wachstum auch in benachteiligten Räumen der Union zu initiieren, wurde von der GD XI anerkannt. Indem die GD XI dabei mithalf, dieses Ziel zu erreichen, konnte es im Gegenzug gelingen, Umweltkriterien in die Vergaberichtlinien von Förderprojekten der GD XVI aufzunehmen.

Weit weniger erfolgreich war die Integration in den Bereichen Landwirtschaft und Verkehr. Im Bereich Verkehr lassen sich zwar kleine Schritte der Integration von Umweltpunkten erkennen. Diese sind jedoch v. a. technischer Natur, wie zum Beispiel die Verbesserung von Kraftstoffqualitäten oder die Verminderung von Emissionen am einzelnen Fahrzeug. Das Gesamtaufkommen des Flug- und Individualverkehrs stieg jedoch weiter an und eine Trendwende ist nicht abzusehen. Der Grund für die mangelhafte Integration liegt im Zielkonflikt zwischen der Verkehrs- und Umweltpolitik. Selbst die Kommission bewertet die Integration der Umweltpolitik in die Verkehrspolitik als besonders schwierigen Bereich.

Eine sehr problematische Konstellation der Rahmenbedingungen liegt im Fall der Agrarpolitik vor. Diese bildet immer noch den größten Haushaltsfaktor in der Union. Entsprechend ist die zuständige GD VI mit sehr hohen Mitteln und viel Personal ausgestattet. Die Agrarindustrie hat es verstanden, sich eine große Lobby zu verschaffen, so daß Reformen in diesem Bereich nur sehr schwer zu realisieren sind. Anforderungen des Umweltschutzes finden bisher kaum Eingang in die Agrarpolitik. Umweltschonende Produktion und Massenproduktion im landwirtschaftlichen Bereich scheinen sich trotz der Bemühungen um den sogenannten „nachhaltigen Biolandbau“ nicht unter einen Hut bringen zu lassen. Hier zeichnet sich gerade im Zusammenhang mit der bevorstehenden Osterweiterung und der Umsetzung der Agenda 2000 beträchtliches umweltpolitisches Konflikt- aber auch Gestaltungspotential ab³⁰.

30 Die Agenda 2000 nennt unter den Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) explizit die Einbeziehung von Umweltzielen. Vgl. Europäische Kommission, *Agenda 2000 – Band I: Eine stärkere und erweiterte Union*, Brüssel 1997, S. 32.

29 Vgl. M. Cini (Anm. 20), S. 226.

7. Integration und EU-Entscheidungssystem

Die Auseinandersetzungen über die Bedeutung des Umweltschutzes und die Integration von Umweltaspekten in andere Fachpolitiken sind nicht auf die Kommission begrenzt. In der Kommission werden zwar die wesentlichen Vorentscheidungen getroffen. Ob die Integrationsklausel des Vertrages zu einer veränderten Umweltpolitik der EU führt, hängt aber entscheidend davon ab, welches Gewicht der Umweltschutz für das Europäische Parlament und für die im Ministerrat versammelten Regierungsvertreter der 15 Mitgliedstaaten hat.

Die Probleme bei der Umsetzung des Integrationsziels sind somit nicht nur das Ergebnis unterschiedlicher Interessen in der Kommission. Die beinahe durchgehend negative Beurteilung der bisherigen Integrationsbestrebungen durch Experten³¹ ist neben den beschriebenen Problemen in der Kommission zusätzlich mit dem komplexen Entscheidungssystem in Brüssel zu erklären. Insbesondere die Entscheidungsverfahren der Union sind nur wenig geeignet, dem Integrationsprinzip gerecht zu werden. Besonders deutlich wird dieses Problem, wenn man die zumeist isolierte Entstehungsgeschichte von EU-Rechtsakten und Programmen verschiedener Generaldirektionen in der Kommission und die davon abgekoppelte Entscheidungsfindung in gesonderten, wenig miteinander verbundenen Ausschüssen betrachtet. Diese Probleme der Politikkoordination treten insbesondere bei der gemeinschaftlichen Handels- und Agrarpolitik auf. Entscheidungen werden hier weitestgehend in abgeschotteten Spezialausschüssen und meist ohne Rücksicht auf den Umweltschutz getroffen.

Ein umweltpolitischer Anwalt in Brüssel und damit auch treibende Kraft für die Integration der Umweltpolitik in andere Politikbereiche kann das Europäische Parlament sein. Schon in der Vergangenheit hatte es sich als „grünstes“ EU-Organ profiliert. Die Mitwirkungsrechte des Parlaments sind mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam besonders im Umweltbereich stark erweitert worden. Die Haltung des Parlaments kann bei Umweltfragen nicht mehr, wie in vielen anderen Politikfeldern, in denen es nur geringe Mitwirkungsrechte besitzt, ignoriert werden³².

Das letzte und entscheidende Wort bei der Weiterentwicklung des Umweltschutzes in der EU hat

31 Vgl. ENDS Daily vom 11. Juli 1997. Vgl. auch Marieva Favoino, *Integrating Policies and Sharing Responsibilities: Implementation Structures for the 5th Environmental Action Programme*, Paper presented at the Bologna Summer Symposium „The Innovation of Environmental Policy“, Bologna, July 21–25, 1997.

32 Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, *Flexible Integration – eine Chance für die europäische Umweltpolitik?*, in: *Integration*, (1997) 4, S. 300.

nach wie vor der Ministerrat. Die Integration der Umweltpolitik in andere Fachpolitiken liegt somit auch künftig in der Hand der Mitgliedstaaten. Häufig scheidet die integrationsorientierte Umweltpolitik der Kommission aufgrund nationaler Interessen. Prominentes Beispiel dafür ist die beabsichtigte Einführung einer EU-weiten Energiesteuer, die bisher wegen der ablehnenden Haltung in einigen Mitgliedstaaten nicht umgesetzt werden konnte³³. Weniger publik ist ein Beispiel aus dem Tourismussektor. Hier scheiterte das sogenannte „Philoxenia-Programm“, das der Bedeutung des Umweltschutzes im Tourismus einen vergleichsweise großen Platz einräumte, nicht zuletzt am Widerstand aus Bonn³⁴. Praktische politische Vorschläge zur Integration der Umweltpolitik stoßen damit nicht selten an ihre Grenzen, wenn nationalstaatliche Partikularinteressen berührt werden.

Ohne die vermehrte Beachtung der mitgliedstaatlichen Interessen erscheint deshalb kein nennenswerter Fortschritt zur Umsetzung des Integrationsziels möglich. Die ablehnende Haltung der Mitgliedstaaten gegenüber neuen Umweltrechtsakten aus Brüssel ist oft auf die fehlende frühzeitige Aufklärung und Diskussion zurückzuführen. Für die Umsetzung des Integrationsziels in praktische Politik ist deshalb die Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen deutlich zu verbessern.

IV. Die Integration zwischen Bonn und Brüssel

1. Fehlende nationale Integrationsstrategie

Im Gegensatz zur EU fehlt der politische Wille zur Integration der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bislang fast völlig. Im deutschen Umweltrecht findet sich z. B. kein entsprechendes Pendant zum Integrationsprinzip des EGV. Auch das Bundesumweltministerium (BMU) hatte bisher nicht die Möglichkeit, eine nationale Integrationsstrategie zu entwickeln. Die Ursache dafür liegt aus Sicht des BMU in der interministeriellen Kompetenzverteilung. Von mehr als 1 000 umweltrelevanten Rechtsakten bearbeitet das BMU nur zirka 100 federführend³⁵. Formal ist die Beteili-

33 Vgl. Ute Collier, *The European Union's Climate Change Policy – Limiting Emissions or Limiting Powers*, in: *Journal of European Public Policy*, 3 (1996) 1, S. 122 ff.

34 Vgl. Walter Kahlenborn/Michael Kraack/Alexander Carius/Anna Turmann, *Umweltpolitik und Tourismuspolitik. Strukturen, Instrumente und Akteure der Umweltpolitik und tourismusrelevanter Fachpolitiken*, Studie im Auftrag des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag, Berlin 1997, S. 72 (i. E.).

35 Mitarbeiter des BMU ermittelten insgesamt 233 umweltrelevante Gesetze, 549 Verordnungen und 498 Verwaltungsvorschriften des Bundes. Davon bearbeitet das BMU

gung an allen umweltrelevanten Vorhaben der anderen Ministerien vorgeschrieben. Theoretisch könnten damit Entwürfe anderer Ressorts bei entsprechender Konfliktbereitschaft unter Hinweis auf die fehlende Abstimmung „blockiert“ werden. Die Praxis zeigt jedoch, daß die Beteiligung des BMU insgesamt durch massive Ressortegoismen behindert wird³⁶.

Neben den Ressortegoismen ist der föderative Staatsaufbau der Bundesrepublik dafür verantwortlich, daß eine nationale Integrationsstrategie schwierig zu entwickeln ist. Dieses Problem zeigt sich am Beispiel der Tourismuspolitik sehr deutlich. Die Kompetenz für dieses Politikfeld liegt laut Grundgesetz bei den Ländern. Die 16 Länder sind sehr darauf bedacht, sich sowohl vor bundesstaatlicher als auch europäischer Einflußnahme zu schützen³⁷.

2. Der deutsche Einfluß in Brüssel

Neben dem Fehlen eines nationalstaatlichen Konzepts zur Integration von Umweltaspekten in andere Fachpolitiken behindern weitere Faktoren den Einfluß Deutschlands auf die Europäische Umweltpolitik. Die nationalen Ressortegoismen führen dazu, daß Vertreter anderer Fachbereiche in Brüssel Politiken zustimmen, die nicht im Interesse des BMU liegen. Dadurch entfallen die auf nationalstaatlicher Ebene theoretisch vorhandenen Blockademöglichkeiten des BMU endgültig³⁸.

Die beschriebenen Probleme führen dazu, daß der Einfluß der Bundesrepublik auf den Agenda-Setting-Prozeß der Europäischen Umweltpolitik zu gering ist. Hier bestehen jedoch entscheidende Einflußmöglichkeiten für die Nationalstaaten, die seitens der Bundesrepublik nicht genutzt werden. Durch die Einführung der Mehrheitsentscheidung im Rat ist ein Veto gegen EU-Initiativen nur noch selten möglich. Die Mitgliedstaaten können folglich nur durch die frühzeitige Einflußnahme auf die Entscheidungsprozesse verhindern, daß ihnen durch die EU Maßnahmen aufgezwungen werden, die den eigenen Zielen entgegenstehen³⁹.

federführend lediglich 20 Gesetze, 61 Verordnungen und 25 Verwaltungsvorschriften. Vgl. Umwelt (hrsg. vom BMU), (1995) 12, S. 441.

36 Vgl. Heinrich Pehle, Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert. Eine empirische Analyse des institutionellen Fundaments der deutschen Umweltpolitik, Habilitationsschrift Universität Erlangen-Nürnberg (i. E.).

37 Vgl. W. Kahlenborn/M. Kraack/A. Carius/A. Turmann (Anm. 34), S. 68 ff.

38 Vgl. Martin Unfried, Deutsche Umweltverwaltung und europäische Politik, in: Christoph Demmke (Hrsg.), Europäische Umweltpolitik und nationale Verwaltungen: Rolle und Aufgaben nationaler Verwaltungen im Entscheidungsprozeß, Maastricht 1998, S. 129 ff.

39 Vgl. hierzu A. Héritier/S. Mingers/Ch. Knill/M. Becka (Anm. 2), S. 189 ff.

Die deutsche Zurückhaltung läßt sich am Beispiel der Öko-Audit-Verordnung (über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung) zeigen. Die Bundesregierung versuchte zunächst, eine Verabschiedung dieser Verordnung durch ihr Veto im Ministerrat zu verhindern. Durch die sich abzeichnende Veränderung der Entscheidungsverfahren im Vertrag von Maastricht war sie jedoch gezwungen, auch inhaltlich aktiv zu werden. Die anderen Mitgliedstaaten hatten sich zu diesem Zeitpunkt aber bereits weitgehend geeinigt, so daß eine entscheidende Beeinflussung der Verordnung nicht mehr möglich war.

3. Umsetzungsprobleme

Aus der fehlenden Einflußnahme ergeben sich Probleme bei der späteren Umsetzung in deutsches Umweltrecht. Die aktuelle Regulierungsphilosophie der Europäischen Kommission stellt das ordnungsrechtlich geprägte Rechts- und Verwaltungssystem der Bundesrepublik vor erhebliche Anpassungsprobleme⁴⁰.

Die 1985 beschlossene UVP-Richtlinie hätte z. B. bis 1988 in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Das deutsche „UVP-Gesetz“ trat jedoch erst mit zweijähriger Verspätung in Kraft. Dagegen war die Umsetzung der Richtlinie in Großbritannien und Frankreich vergleichsweise unproblematisch. Beide Staaten hatten rechtzeitig damit begonnen, den von ihnen ursprünglich abgelehnten Entwurf entscheidend in ihrem Sinne zu gestalten⁴¹. Die Bundesrepublik hingegen sah sich angesichts einer von ihr inhaltlich kaum mitgestalteten Richtlinie schließlich zur Verabschiedung eines Gesetzes gezwungen, das sich in keiner Weise in das deutsche Umweltrechtssystem fügt.

Die Umsetzung einer Richtlinie, die im wesentlichen einer „fremden“ Rechts- und Verwaltungskultur entstammt, bereitet den deutschen Behörden große Schwierigkeiten. Ähnlich schwierig gestaltet sich die seit mehr als drei Jahren überfällige Umsetzung der sogenannten Fauna-Flora-Habitat (FFH)-Richtlinie. Mit ihrer Hilfe soll ein System europäischer Naturschutzgebiete aufgebaut werden. Die nächste große Herausforderung liegt in der anstehenden Umsetzung der Richtlinie zur Integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVVU)

40 Vgl. Rüdiger Breuer, Entwicklungen des europäischen Umweltrechts – Ziele, Wege und Irrwege, Berlin – New York 1993, S. 51.

41 Vgl. auch A. Héritier/S. Mingers/Ch. Knill/M. Becka (Anm. 2), S. 302 ff.

Institutionalisierte Interessenvertretung der Regionen und Kommunen in der EU

Eine Bilanz des Ausschusses der Regionen

I. Einleitung

Die wahre Stärke des Ausschusses der Regionen (AdR) liege in der Sachkenntnis seiner Mitglieder und in dem Einfluß, den diese auf die anderen EU-Institutionen ausüben können, so könnte die Bilanz der Arbeit am Ende der ersten Amtsperiode des Ausschusses lauten.

Am 18. Februar 1998 wurde Manfred Dammeyer, Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Nordrhein-Westfalen, zum neuen Präsidenten des Ausschusses der Regionen gewählt. Mit seiner Wahl übernahm erstmals ein Deutscher den Vorsitz in dieser jüngsten EU-Institution, deren erste Amtsperiode im Januar 1998 endete. Gleichzeitig stieg das Interesse einer breiteren Öffentlichkeit in der Bundesrepublik an diesem einzigen Gremium innerhalb der Europäischen Union, in dem die Kommunen und Regionen über ein institutionalisiertes Mitwirkungsrecht verfügen.

Als der Ausschuß der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, der meistens nur unter der Kurzbezeichnung „Ausschuß der Regionen“ bekannt ist¹ – 1994 eingerichtet wurde, konnte noch niemand absehen, in welche Richtung sich diese Institution entwickeln würde. Während manche Repräsentanten großer europäischer Regionen wie etwa die deutschen Bundesländer hofften, der Ausschuß könne sich auf europäischer Ebene zu einer dritten Kammer mit legislativen Befugnissen neben dem Rat und dem Europäischen Parlament entwickeln², sahen andere darin eine Schwächung

der vorhandenen Institutionen und hier insbesondere des Europäischen Parlaments³.

II. Vorgeschichte und Gründungsmotive

Der als Vorläufergremium⁴ des AdR 1988 eingerichtete Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der Kommission als der ersten Form institutionalisierter Interessenvertretung dezentraler Körperschaften auf europäischer Ebene⁵, hatte die Aufgabe, die Kommission bei allen Fragen der regionalen Entwicklung, der Ausarbeitung und Durchführung der Regionalpolitik sowie der Auswirkungen der übrigen Gemeinschaftspolitiken auf die Regionen und Kommunen zu beraten. Dieses Gremium entfaltete jedoch keine große Wirksamkeit. Im wesentlichen lag dies

1995, S. 97–115. Der von Clement verwendete Begriff „Regionalkammer“ deutet allerdings auf den Alleinvertretungsanspruch der deutschen Länder hin.

3 Dafür spricht auch, daß sich das Europäische Parlament bei den Beratungen über den Haushalt des AdR bereits mehrfach in die Organisationshoheit des Ausschusses eingemischt hat. Während das Generalsekretariat des AdR zusätzliche Stellen vor allem zur Betreuung der nationalen Delegationen beantragte, verweigerte ihm das Europäische Parlament, das zusammen mit dem Rat die Haushaltsbehörde darstellt, dies mit der Maßgabe, als politisches Organisationsprinzip ausschließlich politische Fraktionen zuzulassen. Dementsprechend wurden dann lediglich Mittel zur Anstellung von Sekretären der politischen Fraktionen bewilligt bzw. darüber hinausgehende Personalwünsche des AdR wurden gänzlich abgelehnt.

4 Die Entstehungsgeschichte des AdR war allerdings zunächst unabhängig vom Beirat, er ist also nicht direkt aus diesem hervorgegangen. Vgl. hierzu Sigrid Wienhues, *Kommunale Selbstverwaltung in einer Europäischen Union. Deutsche Gemeinden und spanische „municipios“ im europäischen Integrationsprozeß*, Heidelberg 1996, S. 264 ff.

5 Das Europäische Parlament hatte bereits 1984 auf seiner ersten Konferenz mit Regionen in der EU die von europäischen Regional- und Kommunalverbänden erhobene Forderung unterstützt und die Kommission dementsprechend aufgefordert, ihre Beziehungen zu lokalen und regionalen Vertretern zu institutionalisieren. Vgl. *Europäisches Parlament, Entschließung vom 13. April 1984*, abgedruckt in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Nr. C 127 vom 14. 5. 1994, S. 240.

1 In Art. 198 a EGV (Vertrag über die Europäische Gemeinschaft) heißt es wörtlich: „Es wird ein beratender Ausschuß aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, nachstehend ‚Ausschuß der Regionen‘ genannt, errichtet.“ Abgedruckt in: *Europäische Union, Textsammlung*, Band I, Teil I, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1995.

2 Vgl. Wolfgang Clement, *Der Ausschuß der Regionen: Kritik und Ausblick – Eine politische Bewertung*, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), *Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration: Der Ausschuß der Regionen*, Bonn

an dem beschränkten Aktionsradius des Beirats, der thematisch weitgehend von der Kommission gesteuert wurde und zudem bloße Anhörungsrechte besaß. Das zweite Strukturproblem lag in der heterogenen Zusammensetzung des Beirats begründet. Es war daher nur folgerichtig, daß der Beirat mit Beschluß vom 21. April 1994 von der Kommission aufgelöst wurde.

Im Vorfeld der Maastrichter Regierungskonferenz zur Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften wurde dann von regionalen und kommunalen Interessenverbänden sowie vor allem von den deutschen Ländern eine stärkere Absicherung ihrer Interessen im europäischen Integrationsprozeß angemahnt. Die Bundesregierung machte sich diese Forderung teilweise zu eigen und schlug die Einrichtung eines Regionalausschusses mit beratender Stimme gegenüber Rat, Kommission und Europäischem Parlament vor. Dieser Ausschuß sollte bei Fragen angehört werden, „die sich auf die Regionalentwicklung einschließlich der Regionalpolitik der Gemeinschaft beziehen und (zu) weiteren (im) Vertrag vorgesehenen Fällen“⁶. Wenngleich dieses Anliegen von den meisten europäischen Institutionen und Verbänden unterstützt wurde, so stieß es im Kreise der anderen EU-Mitgliedstaaten nur bedingt auf Zustimmung. Insbesondere in den zentralistisch organisierten Staaten wurde befürchtet, daß die Regionen und Kommunen auch auf nationaler Ebene stärkeren Einfluß gewinnen und sich die EU langfristig in Richtung auf ein föderal strukturiertes Europa entwickeln könnte⁷. Am Ende konnten sich die Regierungen daher lediglich auf ein Gremium verständigen, das nur dem Rat sowie der Kommission zurarbeiten durfte und weder über eine eigenständige Verwaltung verfügte, noch das Recht besaß, sich selbst eine Geschäftsordnung zu geben.

Die Europäische Union unterscheidet sich von internationalen Organisationen im wesentlichen dadurch, daß Akteure unterhalb der staatlichen Ebene eine wichtige Rolle spielen. Demzufolge deutet vieles darauf hin, „daß der institutionelle Wandel in der EU, wie er sich auch in der Errichtung des Ausschusses der Regionen zeigt, nicht in erster Linie von dem Versuch der Erlangung demokratischer Legitimation geprägt ist – was eine Nachahmung der staatlichen Strukturen der Mitgliedstaaten bedeuten würde –, sondern vielmehr von dem Ansinnen, quasi als ersten Schritt,

das Problem der Legitimität in der Gemeinschaft zu lösen“⁸. Dieses Motiv gilt zumindest für die europäischen Institutionen sowie die Mitgliedstaaten, denen es bei der Einsetzung des Ausschusses der Regionen zuallererst darum ging, die Akzeptanz in der Bevölkerung für die auf EU-Ebene getroffenen Entscheidungen zu erhöhen.

Für die Regionen und hier insbesondere die deutschen Länder ging es vor allem darum, ihr Gewicht auf der europäischen Bühne zu stärken. Angesichts zunehmender Kompetenzverlagerungen von den Mitgliedstaaten nach Brüssel fürchteten sie um den Bestand ihrer Zuständigkeiten, auf denen nicht zuletzt ihre Qualifikation als Bundesländer beruht. Um so größer war ihr Bestreben, ihre spezifischen Anliegen in den Willensbildungsprozeß der EU einzubringen.

Das Interesse der Kreise, Gemeinden und Städte in Deutschland, sich in Brüssel Gehör zu verschaffen, rührte daher, daß sie gleichsam an zwei Fronten gegen eine schleichende Aushöhlung ihrer Selbstverwaltungsrechte kämpften. Zum einen weitet die EU ihre Rechtsetzungskompetenzen kontinuierlich aus, zum anderen ziehen die Regionen in einer Art Abwehrreaktion gegen Brüssel immer mehr Regelungsbefugnisse an sich, wodurch der kommunale Handlungsspielraum weiter eingeengt wird. Die in Art. 28, Abs. 2 des Grundgesetzes niedergelegte kommunale Selbstverwaltungsgarantie erweist sich demgegenüber als nicht „europafest“.

Diese unterschiedliche Interessenlage zeigte sich auch bei der Auswahl der deutschen Ausschußmitglieder. Im Vorfeld der Einsetzung des Ausschusses im Jahre 1994 gab es erheblichen Widerstand seitens der Bundesländer gegen eine kommunale Beteiligung aus Deutschland⁹. Die Länder konnten sich damals mit ihrer Maximalforderung¹⁰ allerdings nicht durchsetzen. Im Zusammenhang mit der Regierungskonferenz zur Überarbeitung des Europäischen Vertragswerks, die im März 1996 in Turin ihre Arbeit aufnahm und im Juni 1997 mit dem Amsterdamer Treffen der Staats- und Regierungschefs aus der EU abgeschlossen wurde, wiederholten einige von ihnen jedoch ihren

8 Olaf Tauras, Der Ausschuß der Regionen. Institutionalisierte Mitwirkung der Regionen in der EU, Münster 1997, S. 14.

9 Vgl. ebd., S. 122 ff.

10 In seiner ersten Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum Vertrag über die Europäische Union sprach sich der Bundesrat u. a. dafür aus, daß die 24 der Bundesrepublik Deutschland zustehenden Sitze im Ausschuß der Regionen von Vertretern der Länder eingenommen werden sollen. Vgl. Stellungnahme des Bundesrates, 646. Sitzung vom 24. 9. 1992, abgedruckt als Anlage 2 der Bundestags-Drucksache 12/334, S. 116 f.

6 S. Wienhues (Anm. 4), S. 264.

7 Daß diese Befürchtungen nicht ganz unberechtigt waren, zeigt sich schon daran, daß insbesondere in Irland, Großbritannien, Portugal und Griechenland die Frage der Besetzung des Ausschusses Diskussionen über die regionale Gliederung in Gang gesetzt hat, die z. B. in Großbritannien bereits gewisse Erfolge gezeitigt haben.

Alleinvertretungsanspruch, scheiterten damit aber schon in den eigenen Reihen¹¹.

III. Das Benennungsverfahren, Kompetenzen und Arbeitsweise des AdR

Grundlage der Arbeit des Ausschusses der Regionen ist Art. 198 a–c des EGV-Vertrages, der mit dem Maastrichter „Vertrag über die Europäische Union“ neu in das europäische Vertragswerk aufgenommen wurde¹².

Die Zahl der Mitglieder pro Mitgliedsland ist ebenfalls in diesem Artikel festgelegt worden. Sie beträgt für Deutschland und die anderen großen Mitgliedsländer Frankreich, Großbritannien und Italien je 24. Luxemburg stellt mit sechs Delegierten die kleinste Delegation. Die Delegationsstärken der anderen Mitgliedsländer der EU liegen zwischen diesen beiden Größen. Zu Beginn seiner Tätigkeit gehörten dem Ausschuss 189 Mitglieder sowie ebenso viele Stellvertreter an. Nach der Aufnahme Österreichs, Finnlands und Schwedens in die EU umfaßt der Ausschuss nunmehr 222 Delegierte und 222 Stellvertreter. Die Delegierten Österreichs, Finnlands und Schwedens nahmen erstmals am 1. und 2. Februar 1995 an einer Sitzung des Ausschusses teil. Die Mitglieder des Ausschusses sowie eine gleiche Anzahl von Stellvertretern werden vom Rat auf Vorschlag des jeweiligen Mitgliedstaates durch einstimmigen Beschluß auf vier Jahre benannt, Wiederernennung ist zulässig. Sie sind an keine Weisungen gebunden und üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft aus (Art. 198 c EGV).

In der Bundesrepublik benennt das jeweilige Vorsitzland in der Ministerpräsidentenkonferenz die deutschen AdR-Mitglieder und Stellvertreter. Gemäß § 14 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union regeln die Länder ein Beteiligungsverfahren für die Gemeinden und Gemeindeverbände, das sichert, daß diese auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände mit drei gewählten Delegierten im Regionalausschuß vertreten sind¹³. Diese müssen laut Abkommen der Ministerpräsidenten über die Entsendung der Mitglieder und Stellvertreter in den Ausschuss der

Regionen gewählte Vertreter von Gemeinden und Gemeindeverbänden sein¹⁴. Für die Ländervertreter besteht diese Einschränkung jedoch nicht; viele entsenden daher auch Staatssekretäre nach Brüssel. In diesem Abkommen ist auch geregelt, daß jedes Land zunächst ein Mitglied und einen Stellvertreter benennt und die fünf weiteren der auf die Länder entfallenden Sitze in der Reihenfolge ihrer Einwohnerzahl besetzt werden.

Die in Art. 198 c EGV erwähnte obligatorische Anhörung bezieht sich auf die Bereiche Allgemeine und berufliche Bildung der Jugend (Art. 126, Abs. 4 EGV), Fördermaßnahmen im Bereich der Kulturpolitik (Art. 128, Abs. 5 EGV), Fördermaßnahmen im Bereich des Gesundheitswesens (Art. 129 EGV), Maßnahmen im Bereich Transeuropäische Netze (Art. 129 b + c EGV) und wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt (Art. 130 b EGV). Durch den Vertrag von Amsterdam vom 16./17. Juni 1997¹⁵ wurde das obligatorische Anhörungsrecht des AdR auf die Bereiche Beschäftigung (Art. 4 und 5 EGV), Soziale Angelegenheiten (Art. 118, Abs. 2 und 3 EGV), Öffentliche Gesundheit (Art. 129, Abs. 4 EGV), Umwelt (Art. 130 s, Abs. 1, 2 und 3 EGV), Europäischer Sozialfonds (Art. 125 EGV), Berufliche Bildung (Art. 127, Abs. 4) sowie Verkehr (Art. 75 EGV) ausgeweitet.

Darüber hinaus kann der AdR von Rat und Kommission um eine Stellungnahme gebeten werden, wenn diese es für zweckmäßig erachten. Dies gilt nach dem Vertrag von Amsterdam insbesondere in Fällen, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit betreffen. Er kann aber auch von sich aus Stellungnahmen abgeben (Initiativstellungnahme) und sich in den Fällen, in denen laut Vertrag der Wirtschafts- und Sozialausschuß angehört werden muß, zu Wort melden, wenn er der Ansicht ist, daß spezifische regionale Belange berührt sind (fakultative Stellungnahme).

Damit besitzt der AdR die Möglichkeit, über den Anwendungsbereich des obligatorischen Anhörungsrechts hinaus zu allen Themen, insbesondere aber zu den Bereichen Freizügigkeit (Art. 49 EGV), Niederlassungsfreiheit (Art. 54, Abs. 2 EGV), Steuerrecht (Art. 99 EGV), Angleichung von Rechtsvorschriften sowie Verwirklichung des Binnenmarktes (Art. 100, 100 a EGV), Verbraucherschutz (Art. 129 a EGV), Industriepolitik

14 Abkommen über die Entsendung der Mitglieder und Stellvertreter in den Ausschuss der Regionen der Europäischen Gemeinschaft, als Bekanntmachung des Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Nordrhein-Westfalen abgedruckt in MBl, LSA Nr. 41/1993.

15 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, Bulletin Nr. 94, S. 1089 ff.

11 Vgl. Oliver Mietzsch, Was lange währt, wird endlich gut. Forderungen der Bundesländer zu Maastricht II, in: Europa kommunal, 20 (1996) 2, S. 77 f.

12 Vgl. Europäische Union (Anm. 1).

13 Vgl. Bundesgesetzblatt, Nr. 9, Jahrgang 1993, Teil 1, Bonn vom 19. 3. 1993.

(Art. 130, Abs. 3 EGV) sowie Forschung und Entwicklung (Art. 130i, 130o EGV) Stellungnahmen abzugeben.

Während der AdR bislang nur vom Rat und der Kommission gehört wurde, ist dies nach den Bestimmungen des Vertrages von Amsterdam auch dem Europäischen Parlament gestattet. Parallel dazu wurde eine Inkompatibilitätsklausel in den Vertrag aufgenommen, derzufolge Mitglieder des Ausschusses nicht gleichzeitig dem Europäischen Parlament angehören dürfen. Weiterhin erhält der AdR nun eine eigene Verwaltung und kann über seine Geschäftsordnung selbst bestimmen.

Die Arbeit des Ausschusses der Regionen vollzieht sich in den Plenarversammlungen, den Fachkommissionen und dem Präsidium. Grundlage der Arbeit der Plenarversammlungen sind in der Regel Entwürfe für Stellungnahmen der Fachkommissionen, die der Ausschuss eingerichtet hat.

Das Präsidium besteht aus insgesamt 36 Mitgliedern und wird auf die Dauer von zwei Jahren gewählt. Den bevölkerungsstarken Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Italien und Spanien stehen jeweils drei Präsidiumssitze zu, den anderen Mitgliedstaaten jeweils zwei. Das Präsidentenamt wird auf diese nationalen Kontingente nicht angerechnet. Jeder Mitgliedstaat benennt eines seiner Präsidiumsmitglieder zum Vizepräsidenten des AdR. Auf deutscher Seite war dies in der ersten Amtszeit Minister Dammeyer, jetzt wird die Bundesrepublik von Ministerpräsident Teufel als deutschem Vizepräsidenten vertreten. Der erste Präsident des Ausschusses der Regionen war Jacques Blanc, Präsident der französischen Region Languedoc-Roussillon, der der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) angehörte. Ihm folgte 1996 der Oberbürgermeister von Barcelona, Pasqual Maragall, als Vertreter der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE) nach.

Nachdem sich die Ausschussmitglieder zunächst eher nach geographischen Gesichtspunkten zusammengesunden hatten¹⁶, herrscht nunmehr die politische Zugehörigkeit als Organisationsprinzip im AdR vor. Die größte Fraktion stellte bislang

16 Im AdR-Generalsekretariat betreuten anfangs fünf Hilfskräfte die nach geographischer Nähe zusammengesetzten nationalen Delegationen Benelux und Frankreich, Vereinigtes Königreich und Irland, Skandinavien, Spanien und Portugal sowie Italien und Griechenland. Nur die deutsche und österreichische Delegation lehnten einen solchen nationalen Ansprechpartner von vornherein ab, da sie dem politischen Organisationsprinzip den Vorzug gaben. Neben den nationalen Delegationen existieren noch einige interregionale Gruppen wie z. B. die Gruppen Mittelmeerraum, Ostsee, Alpenbogen, sie haben allerdings keinen offiziellen Status.

die Europäische Volkspartei mit insgesamt 166 Mitgliedern, davon 17 aus Deutschland. Danach folgte die SPE-Fraktion, der 157 Delegierte angehörten. Aus Deutschland arbeiteten 24 Mitglieder in dieser Fraktion mit. Die Liberale Fraktion bestand bisher aus 57 Mitgliedern, darunter zwei Deutsche. Die Europäische Allianz stellte in der ersten Amtsperiode des AdR mit 30 Mitgliedern die kleinste Fraktion. Von deutscher Seite gehörten drei Delegierte aus dem Grünen-Spektrum der Europäischen Allianz an.

IV. Bewertung der bisherigen Arbeit

1. Quantität und Qualität der Stellungnahmen

Insgesamt wurden in der ersten Amtsperiode des Ausschusses der Regionen 197 Stellungnahmen sowie sonstige Dokumente verabschiedet, wobei 29 Stellungnahmen von deutschen Berichterstatern erstellt wurden¹⁷. Vom Umfang her wurden die meisten Stellungnahmen zu den Themen Umwelt und Landwirtschaft angefertigt, gefolgt von den Bereichen Regionalpolitik, Verkehr, Wirtschafts- und Sozialpolitik. Zu den Themenbereichen Bildung und Raumordnung wurden ebenfalls recht häufig Stellungnahmen verabschiedet. Im Mittelfeld rangierten die Themenblöcke Informationsgesellschaft, Gesundheit und Energie, gefolgt von Stellungnahmen zu den Themen Kultur, Kohäsion und Telekommunikation. Am unteren Ende der Themenskala siedelten sich die Bereiche Bürgerrechte, Jugend und Sport sowie Medien und Tourismus an. Schlußlichter waren Forschungs- sowie Verbrauchertemen.

Aus der Vielzahl der Stellungnahmen des AdR waren für die deutschen Länder und Kommunen von besonderer Bedeutung die Beschlüsse zur Regierungskonferenz vom 20./21. April 1995, zum Gipfel der Regionen und Städte vom 15./16. Mai 1997, zur Wirtschafts- und Währungsunion vom 18./19. September 1996, zur EU-Beschäftigungspolitik vom 13./14. November 1996, zu den finanziellen und administrativen Folgen von EU-Rechtsakten auf die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vom 15./16. November 1995, zum Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vom 27./28. September 1994, zum Kommunalwahlrecht für EU-Bürger vom 27./28. September 1994, zum Dokument Europa 2000 sowie zum Thema „Stadtentwicklung und die Europäische Union“, beide vom 19./20. Juli 1995.

17 An reinen Stellungnahmen verabschiedete der AdR in den ersten vier Jahren seines Bestehens 184.

Auf der letzten Plenartagung des alten AdR am 18./20. November 1997 wurden u. a. eine Stellungnahme zur Agenda 2000 sowie zu den Ansichten der Regionen und Kommunen zur Gestaltung der europäischen Strukturpolitik nach 1999 verabschiedet.

Trotz der Themenvielfalt lassen sich in den Stellungnahmen einige Übereinstimmungen feststellen. So weist der Ausschuß der Regionen durchgängig auf die Notwendigkeit hin, das Subsidiaritätsprinzip einzuhalten. Gleichzeitig betont er die Rolle der Kommunen und Regionen in dem entsprechenden Politikfeld auf europäischer Ebene und macht seinen Anspruch auf Mitgestaltung geltend. Regelmäßig thematisiert der Ausschuß die finanziellen und verwaltungstechnischen Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf die Regionen und Kommunen und drängt dabei auf möglichst einfache, unkomplizierte und unbürokratische Regelungen. Der AdR vertritt einen dezentralen Ansatz für alle Politikbereiche. In den Sachpolitiken fühlt sich der Ausschuß vor allem dem Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Gemeinschaft (Kohäsion) verpflichtet. Weiterhin gehören die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und die Steigerung der Beschäftigung in der EU sowie ein verbesserter Verbraucherschutz und höhere Umweltstandards zu seinen vordringlichen Anliegen. Die AdR-Mitglieder bekennen sich zur Osterweiterung der EU und plädieren für eine engere Zusammenarbeit mit den Ländern des Mittelmeerraumes. Die Förderung der interregionalen Zusammenarbeit liegt ihnen dabei besonders am Herzen.

Daß die Stellungnahmen des Ausschusses zumindest teilweise von Rat und Kommission berücksichtigt wurden, läßt sich beispielhaft an der Resonanz auf die Stellungnahme zu den finanziellen und verwaltungstechnischen Auswirkungen von EU-Rechtsakten auf die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften belegen. Der AdR hatte in seiner Stellungnahme u. a. die Schaffung eines Bewertungssystems hinsichtlich der Folgen der EU-Gesetzgebung für die Regionen und Kommunen gefordert, mit dessen Hilfe eine größere Transparenz und bessere Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten erreicht werden sollte. Die Europäische Kommission hat in ihrem 7. Bericht über die Berücksichtigung der Stellungnahmen des AdR dem vorgeschlagenen System zwar nicht unmittelbar zugestimmt, jedoch in Aussicht gestellt, eventuelle rechtliche und praktische Hindernisse auszuloten¹⁸.

18 Vgl. hierzu Oliver Mietzsch, Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: Finanzielle und administrative Folgen

Noch wichtiger aber ist aus deutscher Sicht, daß auf dem Amsterdamer EU-Gipfel in einem Protokoll zu Art. 3 b des EG-Vertrages über die Anwendung der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit die Interessen der innerstaatlichen Gliederungen ausdrücklich anerkannt wurden. Die Kommission soll deshalb bei ihren Vorschlägen in Zukunft darauf achten, daß die damit verbundenen finanziellen oder administrativen Belastungen für die Gemeinschaft, die Regierungen der Mitgliedstaaten, die lokalen Behörden, die Wirtschaft und die Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen. Allerdings entspricht dieses Protokoll nicht der vom Ausschuß sowie der Bundesregierung befürworteten Ausweitung des erst 1992 auf dem Maastrichter EU-Gipfel vor allem auf Drängen der Bundesländer in den EG-Vertrag aufgenommenen Subsidiaritätsprinzips (Art. 3 b EGV) auf die Kommunen und Regionen, um diese besser vor Eingriffen der Europäischen Union zu schützen¹⁹.

Ein Beispiel dafür, wie wichtig eine solche Bestimmung in Zukunft sein könnte, ist die EU-Trinkwasserrichtlinie mit der darin enthaltenen Verpflichtung zum Austausch von bleihaltigen Rohrleitungen bzw. Rohrleitungen aus Blei. Alles in allem sind von dieser Bestimmung europaweit zirka 20 Millionen Wohnungen und vier Millionen Wasserversorgungssysteme betroffen. Die Ausgaben zur Umsetzung dieser Norm belaufen sich auf fast 40 Millionen ECU²⁰, für die z. B. in Deutschland die Kommunen aufkommen müssen.

2. Beziehungen zu den Gemeinschaftsinstitutionen

Als bislang einziges EU-Organ hat die Kommission ein Verfahren der Zusammenarbeit mit dem AdR formalisiert. Kernpunkte dieses Verfahrens sind die Abstimmung der jährlichen Arbeitsprogramme der Kommission mit dem Ausschuß sowie eine regelmäßige Berichterstattung über die Berücksichtigung der Stellungnahmen des AdR. Durch die häufige Teilnahme von Kommissionsmitgliedern, insbesondere der für Regionalpolitik zuständigen deutschen Kommissarin Monika Wulf-Mathies an Ausschußsitzungen, ist ein Vertrauensverhältnis entstanden. Auch läßt sich beobachten, daß die Kommission bei der Konzeption und Umsetzung ihrer Politiken zunehmend die innerstaatlichen Ebenen einbezieht und dabei

der EU-Gesetzgebung, in: Europa Kommunal, 20 (1996) 3, S. 124 f.

19 Vgl. Vertrag von Amsterdam (Anm. 15).

20 1 ECU entspricht zur Zeit einem Gegenwert von zirka 1,97 DM.

gerne auch auf die Expertise von Ausschußmitgliedern zurückgreift.

Während das Verhältnis zum Rat anfangs rein formaler Natur war, d. h. der Rat ersuchte den AdR entsprechend den gesetzlichen Grundlagen um Stellungnahme zu einem bestimmten Dokument, zeichneten sich in letzter Zeit einige vielversprechende Ansätze für eine konstruktive Zusammenarbeit ab. So nahmen Ausschußmitglieder an der informellen Konferenz der EU-Raumordnungsminister am 9. und 10. Juni 1997 in Noordwijk teil, und der AdR wurde an den Vorbereitungen des EU-Beschäftigungsgipfels im November 1997 beteiligt. Die vom Ausschuß erhoffte offizielle Teilnahme an diesem Gipfeltreffen der EU-Staats- und Regierungschefs kam allerdings nicht zustande. Dies ist ein Indiz dafür, daß Ausmaß und Inhalt der Kooperation zwischen Rat und AdR eher von der individuellen Entscheidung des jeweiligen Ratsvorsitzes als von einem standardisierten Kooperationsverfahren bestimmt werden.

Die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ausschuß der Regionen waren und sind zum Teil noch immer von einem Konkurrenzverhältnis geprägt. Verantwortlich hierfür ist, daß in beiden Gremien demokratisch legitimierte Vertreter mit politischem Anspruch mitwirken. Im Zusammenhang mit der gemeinsamen Konferenz des Europäischen Parlaments und des Ausschusses der Regionen vom 1. bis 3. Oktober 1996 zur Weiterentwicklung der Europäischen Union und der Strukturpolitik²¹ ist es jedoch zu einer deutlichen Annäherung gekommen. Großen Anteil daran haben die politischen Fraktionen des AdR, die sich zum Teil mit ihren Parteifreunden im Europäischen Parlament regelmäßig beraten.

3. Zusammenarbeit zwischen Kommunal- und Regionalvertretern

Die Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern und den kommunalen Spitzenverbänden hat sich auf der Arbeitsebene bislang weitgehend unproblematisch gestaltet. Auf politischer Ebene wurden hin und wieder Interessenunterschiede deutlich, dies zeigte sich insbesondere bei der Verabschiedung der Stellungnahme zum Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Katastrophenschutz²². Innerhalb des AdR spielen die Unterschiede zwischen der deutschen kommunalen sowie regionalen Delegation mit den genannten

Ausnahmen allerdings keine nennenswerte Rolle. Häufiger kommt es demgegenüber zu Interessengegensätzen zwischen den Bundesländern, vor allem aber zwischen Vertretern aus den nördlichen sowie den südlichen Mitgliedstaaten. Dies zeigte sich insbesondere bei landwirtschaftlichen Themen sowie ausgabewirksamen Forderungen z. B. im Zusammenhang mit den Strukturfonds. Eher selten orientierte sich das Abstimmungsverhalten im AdR anhand parteipolitischer Zugehörigkeiten. In der Regel folgt die Mehrheit des Plenums oder der Fachkommission den Vorstellungen der jeweiligen Berichterstatter.

V. Ausblick

Dem AdR wurde in der Vergangenheit oft vorgeworfen, sich insbesondere durch das Instrument der Initiativstellungen politisch zu verzetteln, anstatt sich auf einige aus kommunaler oder regionaler Sicht prioritäre Aspekte zu beschränken. Zu einem größeren Teil lagen seine Probleme aber in einigen „Kinderkrankheiten“ begründet. So mußte sich der Ausschuß der Regionen seine Verwaltung mit dem anderen beratenden Gremium auf EU-Ebene, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß, teilen. Dies führte häufig zu praktischen Problemen wie z. B. Verzögerungen bei der Übersetzung von Ausschußdokumenten oder Verspätungen beim Versand von Sitzungsunterlagen. Im Vertrag von Amsterdam wurden diese Hindernisse zwar beseitigt, solange er aber noch nicht von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert und damit in Kraft gesetzt ist, ist noch mit Schwierigkeiten zu rechnen.

Aus deutscher Sicht gilt es auf der in der ersten Amtsperiode geschaffenen Grundlage aufzubauen und dabei das politische Potential des Ausschusses noch stärker für die Belange der Länder sowie der Kommunen zu nutzen. Die Voraussetzungen hierfür sind durch den Vertrag von Amsterdam erheblich verbessert worden. Allerdings bleibt noch einiges zu tun: Das von den Mitgliedern des Ausschusses der Regionen geforderte Klagerecht für den AdR vor dem Europäischen Gerichtshof zur Wahrung seiner eigenen Befugnisse findet sich ebenso wenig in dem neuen Vertragstext wie die insbesondere von den deutschen Kommunen und Bundesländern geforderte europaweite Verankerung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts.

21 Vgl. den Schlußbericht des Europäischen Parlamentes über diese Konferenz: Für ein Demokratisches Europa, Konferenz Europäisches Parlament/Gebietskörperschaften der Europäischen Union, Brüssel 1.-3. 10. 1996.

22 Vgl. Vorschlag für einen Beschluß des Rates über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Katastrophenschutz, CdR 300/95.

Frank R. Pfetsch: Die Problematik der europäischen Identität

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25-26/98, S. 3-9

Die gegenwärtige Diskussion sowohl um die Reform der Europäischen Union als auch um ihre Erweiterung hat die Frage nach der Identität zentral werden lassen. Dem komplexen Phänomen der europäischen Identität – und damit Legitimation – nähert sich dieser Beitrag zunächst über das Selbstverständnis wie es in den Verträgen zum Ausdruck kommt. Sodann werden die zeitlichen und die räumlichen Lagerungen des politischen Identitätsbegriffs behandelt. In einem nächsten Schritt werden das historische, das genetische, das philosophische und das sozialpsychologische Verständnis von Identität behandelt und schließlich wird auf die gemeinsamen Grundlagen einer europäischen Identitätsbildung verwiesen.

Ulrich Sarcinelli/Michael C. Hermann: Europa in der Wahrnehmung junger Menschen. Bedingungen und Konsequenzen für Politikvermittlung und politische Bildungsarbeit

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25-26/98, S. 10-17

Die Beziehungen der jungen Generation zum Integrationsprozeß sind durch ein Paradoxon geprägt: Einerseits hat sich Europa in der Lebenswelt Jugendlicher veralltäglicht, andererseits ist auch oder gerade die junge Generation von einer europapolitischen Indifferenz und zum Teil von Skepsis betroffen. Auch wenn sich die Einstellungen als flexible und komplexe Muster darstellen, so ist die Zustimmung der 15- bis 24jährigen zum Einigungsprozeß insgesamt rückläufig. Die Autoren weisen diesen Einstellungen hohe Bedeutung zu, fragen nach den Ursachen und diskutieren die Implikationen für eine europäische Politikvermittlung als Oberbegriff von Information, Appellation, Partizipation und politischer Bildung.

Martin Schmidberger: EU-Akzeptanz und europäische Identität im deutsch-französischen Grenzgebiet

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25-26/98, S. 18-25

In dem Beitrag wird anhand der Auswertung von Meinungsumfragen der Frage nachgegangen, ob die EU-Akzeptanz in der Bevölkerung des deutsch-französischen Grenzgebietes stärker ausgeprägt ist als in den Bevölkerungen der übrigen Gebiete Deutschlands bzw. Frankreichs. Die empirische Analyse zeigt, daß die EU-Akzeptanz der Bevölkerung im deutsch-französischen Grenzraum überdurchschnittlich positiv ausgeprägt ist. Die überdurchschnittliche EU-Akzeptanz im Grenzraum basiert zudem auf einer weit vorgeschrittenen sozialen Integration der Bevölkerungen. Insofern kann die mitunter formulierte Hoffnung, wonach Grenzregionen als Vorbild und Modell für das friedvolle Zusammenwachsen Europas gesehen werden könnten, bestätigt werden.

Michael Kraack/Heinrich Pehle/Petra Zimmermann-Steinhart: Europa auf dem Weg zur integrierten Umweltpolitik?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25-26/98, S. 26-33

Umweltpolitik ist ein bedeutender Bereich für das ökonomische und politische Zusammenwachsen Europas. In den vergangenen Jahren hat sich die EU die Integration des Umweltschutzes in andere Fachpolitiken, wie z.B. die Industriepolitik, zum Ziel gesetzt. Dieses Integrationsziel wurde im Amsterdamer Vertrag erneut aufgewertet. Inwieweit die EU und hier vor allem die Europäische Kommission ihre selbstgesteckten, ehrgeizigen Ziele erreichen kann, hängt von den institutionellen Rahmenbedingungen ab. Es zeigt sich, daß der politische Wille zur Integration ansatzweise vorhanden ist. Zum Teil fehlt es allerdings noch am notwendigen Umweltbewußtsein in den anderen Fachpolitiken.

Oliver Mietzsch: Institutionalisierte Interessenvertretung der Regionen und Kommunen in der EU. Eine Bilanz des Ausschusses der Regionen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25-26/98, S. 34-39

Am 18. Februar 1998 wurde Manfred Dammeyer, Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Nordrhein-Westfalen, zum neuen Präsidenten des Ausschusses der Regionen (AdR) gewählt. Im Maastrichter Vertrag ist vorgesehen, daß der Ausschuß der Regionen bei bestimmten kommunal- bzw. regionalrelevanten Themen von Rat und Kommission angehört werden muß. Auf dem Amsterdamer EU-Gipfel am 15./16. Juni 1997 wurden die obligatorischen Beratungsbefugnisse des Ausschusses der Regionen erheblich ausgeweitet.