

Hartmut Behr

# Globalisierung als Motor regionaler Integration?

Untersuchungen zum Selbstverständnis des »Akteurs EU«\*

## Einleitung

### Problemstellung

In der politikwissenschaftlichen Diskussion um Globalisierung und neue Ordnungsmodelle in der internationalen Politik nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes wird die Bedeutung von Regionen (i. S. v. Weltregionen) und regionalen Ordnungen seit einigen Jahren verstärkt betont. Dabei steht die These im Mittelpunkt, dass regionale Integration als nationalstaatliche Antwort auf Globalisierungsfolgen zu verstehen sei und dabei ein angemessenes Mittel darstelle, sowohl staatenübergreifende Probleme (Umweltschutz, Sicherheit, Migration etc.) effektiv anzugehen als auch dem Verlust nationalstaatlicher Souveränität entgegen zu wirken<sup>1</sup>. Empirische Beobachtungen zur Entstehung und Dynamik regionaler Ordnungen – wie bspw. der EU, ASEAN, NAFTA etc.<sup>2</sup> – ebenso wie unter theoretischer Perspektive

\* Der vorliegende Beitrag ist die schriftliche Fassung der öffentlichen Vorlesung im Rahmen meines Habilitationsverfahrens an der Sozial- und Verhaltenswissenschaftlichen Fakultät der Universität Jena vom 30. Juni 2003. Ich möchte mich bei Helmut Hubel, Stefan Gänzle, Tobias Helmstorf und bei den anonymen Gutachtern der *Zeitschrift für Politik* für wertvolle Hinweise und Kommentare zum Manuskript bedanken.

- 1 Zur wissenschaftlichen Diskussion vgl. u. a. Kenichi Ohmae, *The Borderless World. Power and Strategy in the Interlinked Economy*, London 1990; ders., *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economics*, New York 1995; Werner Link, *Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, München 1998; Ralf Roloff, »Die Außenbeziehungen der Europäischen Union zwischen Globalisierung und Regionalisierung« in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol)* 3/01, S. 1045–1072.
- 2 Iwona Sawicki schreibt hierzu: »The focus on regionalism as a form of global governance is on the rise. To a large extent this is due to the creation, between 1947 and 1995, of more than one hundred regional economic agreements ... Regionalism began to emerge in the context of a structural transformation of the global system, with bipolarity being replaced by multi-polarity, with a radical departure from the nation state, and the growth of interdependence and globalisation«; Iwona Sawicki, »The Europe We Need« in: *The European Policy Centre Working Papers*, Brüssel 17. Mai 2002, S. 1 ([http://www.theepc.be/europe/print\\_europe.asp?SEC=&SUBSEC=&SUBSUBSEC=&SUBSUBSUBSEC=&REFID=776](http://www.theepc.be/europe/print_europe.asp?SEC=&SUBSEC=&SUBSUBSEC=&SUBSUBSUBSEC=&REFID=776)).

die Integrationsthese von Alan S. Milward über die wechselseitig dynamische Ergänzung der Prinzipien Nationalstaatlichkeit und regionale Integration belegen ferner das Bestreben von Nationalstaaten zur Integration – insbesondere in der EU – während der letzten Jahre und Jahrzehnte<sup>3</sup>.

Im Folgenden soll nicht die genannte wissenschaftliche These diskutiert, sondern vielmehr danach gefragt werden, *wie* sie sich mit Blick auf die EU darstellt, d. h. ob und wie sie sich im *politischen* Diskurs des europäischen Integrationsprozesses widerspiegelt. Es wird hier also keine Antwort darauf präsentiert, was für oder gegen die These der regionalen Integration als Antwort auf nationenübergreifende Probleme zur »Rettung des (europäischen) Nationalstaates« spricht; auch soll keine Antwort darauf gegeben werden, ob die EU ein globaler Akteur ist oder nicht. Wohl aber wird herausgearbeitet, wie europapolitische Akteure gegenwärtig den Zusammenhang und die Dynamik zwischen Integration, Nationalstaat und Globalisierung wahrnehmen, konzipieren und in politische Leitlinien umsetzen<sup>4</sup>.

### *Theoretisch-methodischer Ansatz*

Bei den folgenden Analysen geht es um normative Ordnungsdiskurse europapolitischer Akteure über die zukünftigen Aufgaben und Herausforderungen der EU im Angesicht »der« Globalisierung. Dadurch werden die Normen, Werte und Leitgedanken sichtbar, die dem aktuellen europäischen Einigungs- und Erweiterungsprozess zugrunde liegen<sup>5</sup>. Das in den vorliegenden Überlegungen bearbeitete empirische Material spiegelt den intergouvernemental-supranationalen Mischcharakter der EU und ihrer Institutionenordnung wider<sup>6</sup>. So kommt als Vertreter der *intergouvernementalen* Ebene dem Europäischen Rat und den Schlusserklärungen seiner Regierungskonferenzen eine besondere Bedeutung zu; als Sprachrohr der *supranationalen* Ebene fungiert die Europäische Kommission, das heißt hier insbesondere Kommissionspapiere an den Verfassungskonvent; des weiteren sind Reden führender Europapolitiker zusammengetragen und dahingehend bewertet worden, dass sie den politischen Gesamtdiskurs repräsentieren<sup>7</sup>. Den Quellen und ihrer politischen Sprache werden als kritischem Analysemäßstab Begriffe und Konzepte aus der wissenschaftlichen Debatte gegenübergestellt. Die Interpretationen wären ansonsten

3 Mit Rückblick auf die letzten 40 Jahre schreibt Alan S. Milward, wobei er jegliche Antithese zwischen regionaler Integration und dem Prinzip der Nationalstaatlichkeit bestreitet, sondern vielmehr die Stärkung der europäischen Nationalstaaten durch Integration im Angesicht internationaler Problemlagen betont: »(There) is no such antithesis and ... the evolution of the European Community since 1945 has been an integral part of the reassertion of the nation-state ... The European Community has been its buttress, an indispensable part of the nation-state's post war construction. Without it, the nation-state could not have offered to its citizens the same measure of security and prosperity which it has provided ... After 1945 the European nation state rescued itself from collapse«; Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Berkeley 1992, S. 3.

nur affirmativ und der Unterschied zwischen politischer Sprachebene und der Analysesprache wäre verwischt.

Der Leitfrage nach dem empirischen Gehalt der Regionalisierungsthese im Bewusstsein der Akteure schließen sich folgende Einzelfragen an: Welche Rolle spielt »die« Globalisierung bzw. das, was man darunter versteht, beim Integrationsbestreben? Gibt es ein Bewusstsein von einem Zusammenhang zwischen regionaler Integration in Europa und den Auswirkungen globalisierter Politik bzw. umgekehrt? Wie werden solche Auswirkungen – eventuell auch daraus abgeleiteter Anpassungs-

- 4 Um ein Ergebnis der folgenden Erörterungen vorwegzunehmen und um damit andeutungsweise die Frage aufzugreifen, ob die EU – eventuell nicht nur im Selbstverständnis, sondern auch in ihrer realen Politik, in ihrem politischen »output« – ein globaler Akteur ist, sei folgendes angemerkt: Es wird sich zeigen, dass sich »die EU« von ihrer politischen, ökonomischen und sozialen Kapazität her sehr wohl als globaler Akteur versteht und zunehmend in dieser Rolle sehen möchte. Betrachtet man jedoch den politischen »output« und blickt dabei kritisch auf die jüngste Vergangenheit des Irak-Krieges sowie des zuvor sich verschärfenden Irak-Konfliktes, dann kommt man zu einem widersprüchlichen Ergebnis: Denn in sicherheitspolitischer Hinsicht, von der Konfliktregulierung bis hin zu konkreter Militärpolitik, wurde die politische und strategische Zerrissenheit der europäischen Staaten mehr als deutlich. Wenngleich, wie die Diskurse zu erkennen geben, man in globalen Kategorien denkt, so ist das Handeln, zumindest in konfliktträchtigen Arenen, noch weit davon entfernt. Vgl. dazu u. a. auch »Irak-Debakel überschattet EU-Gipfel« in: *Handelsblatt*, 20. März 2003; »Der Zeitplan für die EU-Erweiterung wackelt. Europas Zerrissenheit in der Irak-Frage« in: *Die Welt*, 13. März 2003; »Irak. EU will mit einer Stimme sprechen« in: *Handelsblatt*, 18. Februar 2003; »Die EU ringt um gemeinsame Irak-Politik« in: *Neue Zürcher Zeitung*, 2. September 2002; Edgar Grande / Markus Jachtenfuchs (Hg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden 2000; mit Blick auf die Vergangenheit vgl. Carsten Giersch, *Konfliktregulierung in Jugoslawien. Die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO*, Baden-Baden 1995; mit Blick auf verschiedene Politikfelder (Umwelt-, Entwicklungs-, Handels- und Außenpolitik) vgl. Charlotte Bretherton / John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, London/New York 1999, und Christopher Pienin, *Global Europe. The European Union in World Affairs*, Boulder/London 1997.
- 5 Dieser Ansatz kann aus konstruktivistischer Perspektive (vgl. Alexander Wendt, »Anarchy is what states make of it« in: *International Organisation* 46, 1992, S. 391- 425; ders., *Social Theory of International Politics*, Cambridge 1999; Thomas Schaber / Cornelia Ulbert, »Reflexivität in den internationalen Beziehungen« in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1/1994, S. 139-170), aber auch mit »klassischen« Ansätzen der Politik- bzw. Sozialwissenschaften nach Eric Voegelin (ders., *The New Science of Politics*, Chicago 1952), Alfred Schütz (ders., *Collected Papers*, Vol. I, Den Haag 1962) oder Peter L. Berger / Thomas Luckmann (ders., *The Social Construction of Reality*, New York 1966) begründet werden, die allesamt die Reflexion auf das Selbstverständnis und die Konstruktion sozialer Ordnung von Seiten politischer Akteure zum Ausgangspunkt oder zumindest zum zentralen Fokus politik-/sozialwissenschaftlicher Analyse erklären. Konstruktivistische Analysen ergänzen somit Institutionen- und Politikfeldanalysen sowie empirische Untersuchungen zur Politischen Kultur um den Aspekt der handlungsleitenden Normen der Akteure. Werner Weidenfeld formuliert diese Fragestellung auch als Frage nach dem »Selbstverständnis des Akteurs EU«; vgl. Werner Weidenfeld / Franco Algieri, »Europas neue Rolle in der Welt« in: ders. (Hg.), *Europa-Handbuch*, Gütersloh 1999, S. 1-15.

druck nationaler und regionaler Politik – konzipiert? Eröffnen »Globalisierung« und regionale Integration auch Chancen? Worin werden diese gesehen und wie werden sie beurteilt? Sieht sich Europa in einer weltpolitischen Verantwortung?

### *Integrationsgeschichtliche Einordnung der Fragestellung*

Der Analyse sind zwei integrationsgeschichtliche Einordnungen des Themas vorzustellen. *Erstens:* Galt die europäische Integration den politischen Akteuren nach dem Ende des 2. Weltkrieges, also die ersten Integrationsschritte in den 1950er Jahren (Pariser Vertrag von 1951 und Römische Verträge von 1957), als Antwort auf nationalstaatliche Partikularismen und überbordenden Nationalismus und wurde danach ein Staat alleine als zu schwach, hingegen ein Zusammenschluss aus mehreren Staaten als stark genug gehalten, die Probleme des Nationalismus in Europa zu beherrschen, so ist es nun »die« Globalisierung, die einen Zusammenschluss nahe legt, da *ein Staat* ebenfalls als zu schwach gilt, um nun *dieses* Problem in den Griff zu bekommen. Beide Male also – nach 1945 und nach 1989 – entstand Europa als politischer Begriff nicht aus sich heraus, sondern aus einem Krisenbewusstsein seiner Nationalstaaten, alleine und auf sich gestellt im Angesicht drohender bzw. wieder drohender Probleme und Herausforderungen zu schwach zu sein. Dazu schreibt Herfried Münkler: »Als politische Idee ist Europa dort am prägnantesten ausgebildet, wo es nicht aus sich selbst, sondern in Gegensatz zu etwas anderem bestimmt wird. Der Europa-Idee haftet damit eine stark reaktive Komponente an ... Fast immer ist es leichter gewesen, Europa zu bestimmen durch die Abgrenzung von äußeren Gefahren ... als ohne solche äußere Bedrohungen sagen zu können, was denn mit Europa gemeint sei.«<sup>8</sup>

- 6 Wie Wolf u. a. betonen, erscheint die Regierungsstruktur der EU als ein Puzzle aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen (vgl. Klaus Dieter Wolf, *Defending State Autonomy. Intergovernmental Governance in the European Union*, Working Paper no. 5, »World Society Research Group«, Universität Darmstadt und Universität Frankfurt 1996; Richard Münch, *Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft*, Frankfurt a. M. 1993). Volker Bornschier verwendet auch die Metapher einer »Hermaphrodite« (ders., *European Processes and the State of the European Union*, Zürich 1997; [http://www.suz.unizh.ch/bornschier/european\\_processes.pdf](http://www.suz.unizh.ch/bornschier/european_processes.pdf)). Methodisch folgt daher der Blick auf den Europäischen Rat hier weniger einer bestimmten Perspektive innerhalb der Theorien europäischer Integration (vgl. Wolfgang Wessels, *Der Europäische Rat: Stabilisierung statt Integration?*, Bonn 1980; Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, New York 2000), als vielmehr der Konzentration auf das Forum, das die politischen Grundsatzentscheidungen trifft.
- 7 Das Quellenmaterial stammt aus den letzten 4-5 Jahren. Die Materialerhebung kann selbstverständlich keine Vollständigkeit beanspruchen; dennoch sei erwähnt, dass sich das zugrunde liegende empirische Material auf die Schlusserklärungen der Regierungskonferenzen seit 1994, auf die Präambeln der EU-Charta, der Einheitlichen Europäischen Akte und der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza, auf Kommissionspapiere sowie auf ca. 50 einzelne Reden beläuft.

**Zweitens:** Und beide Male – 1945 und 1989 – bedeutet die Integration im politischen Bewusstsein einen *ordnungspolitischen Neuanfang* Europas: nach 1945 der Neuordnung Europas aus den Trümmern des Weltkrieges und nach 1989 der Neuordnung Europas nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes sowie im Anblick der sich, gerade seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes, rapide beschleunigenden Globalisierungsprozesse und -folgen. Meinhard Miegel führt diese Beobachtung wie folgt aus: »In nicht zu ferner Zukunft könnten die Westeuropäer etwas ähnliches erleben wie derzeit die Mittel- und Osteuropäer: das Ende der ihnen vertrauten Ordnung .... Möglicherweise ist dies der Kitt, der die beiden Teile Europas fester aneinander binden wird als alle Kapital-, Güter- und Migrantenströme: das Erlebnis eines gemeinsamen Neuanfangs.«<sup>8</sup> Die Unterschiede liegen nun in der politischen Konzeption dieses Neuanfangs aus dem Bewusstsein von der Notwendigkeit zur Integration als Antwort auf globale Herausforderungen.

### 1. Regionalisierung und Globalisierung im Selbstverständnis der EU

Zunächst ist grundsätzlich festzustellen, dass sich die wissenschaftliche These von der Regionalisierung als Antwort auf Globalisierung im politischen Diskurs wider spiegelt. Das ist zunächst eine schlichte Feststellung, doch sie ist wichtig: Denn wäre dem nicht so, dann wäre die wissenschaftliche These als reines Konstrukt zu qualifizieren, so nun hat sie eine Basis im politischen Bewusstsein. Wenngleich im allgemeinen jedoch – gemessen an wissenschaftlichen Begriffsbestimmungen – weder ein klarer Globalisierungsbegriff noch ein deutlicher Begriff von Integration vorherrscht, so werden doch immer wiederkehrende Assoziationen mit Globalisierung und regionaler Integration verbunden. Am ausführlichsten ist hier – neben einigen wenigen, fundiert argumentierenden Einzelpersönlichkeiten – die Europäische Kommission. Als Synthese des auf der politischen Ebene gebräuchlichen Globalisierungsbegriffes kann man festhalten, dass unter »Globalisierung« eine politische, wirtschaftliche und soziale Entgrenzung von politischen Problemen, Akteuren und ihren Handlungen verstanden wird. Dadurch verlöre *erstens* der Staat/Nationalstaat an Problemlösungs- und Gestaltungskapazität, wodurch *zweitens* politische, soziale und wirtschaftliche Prozesse in ein Verhältnis räumlicher und zeitli-

- 8 Herfried Münkler, *Reich – Nation – Europa: Modelle politischer Ordnung*, Weinheim 1996, S. 116 f. Vgl. hierzu ferner die These von Andrew Hurrell und Anand Menon (dies., »Politics Like Any Other? Comparative Politics, International Relations and the Study of the EU« in: *West European Politics*, 19 (1996) 2, S. 386 – 402), dass bzgl. der Frage, ob die europäische Integration besser aus der Perspektive der Internationalen Politik oder der Vergleichenden Politikwissenschaft zu analysieren sei, der Internationalen Politik der Vorzug gegeben werden müsse, da das internationale Umfeld der bestimmende (exogene) Faktor für das europäische Integrationsgeschehen sei.
- 9 Zitiert in Münkler, aaO. (FN 8), S. 119; ähnlich Horst Möller, »Europas Integration als Ergebnis der europäischen Geschichte« in: *Die Zeit*, 24. April 2002 ([http://www.zeit.de/reden/Europapolitik/200232\\_moeller\\_integration.html](http://www.zeit.de/reden/Europapolitik/200232_moeller_integration.html)).

cher Ungleichzeitigkeit zueinander gerieten und *drittens* staatenübergreifende Kooperation auf internationaler und supranationaler Ebene zu einem politischen Imperativ werde. So heißt es in der »Mitteilung der Kommission vom 22. Mai 2002 an den Europäischen Verfassungskonvent: ›Ein Projekt für die Europäische Union‹«:

»Da sich der einzelne Staat nicht mehr ausreichend Gehör verschaffen kann, muss die Union ihre Verantwortung als globale Kraft wahrnehmen; sie muss sich mit ihren eigenen Werten als Akteurin der Globalisierung ... behaupten; sie muss (offen sein für) den Dialog zwischen Zivilisationen, Kulturen und Religionen und ... auf die Zusammenarbeit mit den benachbarten Ländern ausgerichtet (sein).«<sup>10</sup>

Hier liegt eine inhaltlich doch weitreichende Übereinstimmung mit wissenschaftlich gebräuchlichen Globalisierungssemantiken vor, insbesondere was die drei Kriterien Entgrenzung, sinkende Problemlösungsfähigkeit des Nationalstaates gegenüber globalen Herausforderungen sowie die Konsequenz zwischenstaatlich zu intensivierender Kooperation betrifft<sup>11</sup>. Bei der politischen Beurteilung dessen, was die EU wird leisten können, um staatliche Problemlösungskapazitäten wieder erhöhen zu können, herrscht dem gegenüber eine politische Vorstellung vor, die aus wissenschaftlicher Perspektive kritisch, wenn nicht als unrealistisch zu beurteilen ist. Was die wiederkehrenden Globalisierungassoziationen betrifft, so wird *grosso modo* betont, dass man gemeinsam, d. h. als wirtschaftlich und politisch geeintes Europa, einmal Herausforderungen besser bewältigen und zweitens Chancen effektiver nutzen könne als einzelne Nationalstaaten. Dabei wird in den Dokumenten und Reden, die den Zusammenhang von Integration und Globalisierung aufnehmen, die größere Bedeutung supranationaler Elemente gegenüber intergouvernementalen Elementen betont und ihr Ausbau gefordert. Dieser Logik entspricht die ebenfalls starke Befürwortung einer europäischen Verfassung sowie der Stärkung einer europäischen Zivilgesellschaft<sup>12</sup>.

10 EU-Kommission, *Ein Projekt für die Europäische Union* (Kom (2002) 247), Brüssel 22. Mai 2002.

11 Vgl. u. a. Lothar Brock / Mathias Albert, »Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen« in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2/1995, S. 259–285; Benno Werlen, »Geographie globalisierter Lebenswelten« in: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* (2) 1996, ›Raum in der sozialen Welt‹, S. 97–128; Hartmut Behr, »Transnationale Politik und die Frage der Territorialität« in: Karl Schmitt (Hg.), *Politik und Raum*, Baden-Baden 2002 (Jahresband der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft 2000), S. 59–78.

12 Am deutlichsten wird hier Lionel Jospin in einer Rede vom Mai 2001, wo er – durchaus nach Raymond Arons Konzept der »transnationalen Gesellschaft« (ders., *Paix et guerre entre les nations*, Paris 1962) – eine weitgreifende Vertiefung transnationalen Austausches zwischen Studenten, Schülern, Künstlern und Wissenschaftlern fordert, ebenso wie einen europäischen Fernsehkanal und sog. »Europa-Häuser« in etwa nach dem Vorbild der bundesdeutschen Goethe-Institute und der Maisons francaises; vgl. Lionel Jospin, »Zur Zukunft des erweiterten Europas«, Rede Paris 28. Mai 2001.

Um bei der Betonung von *Entwicklungslogiken* zu bleiben: In den Dokumenten und Reden wird geschlossen die »historische Stunde« betont, die die Europäische Einigung seit kurzem erlebe (konkret seit Amsterdam 1999) und die die Logik der Einigung von einem bisher ökonomischen zu einem nun erforderlichen politischen Primat verkehre. Die Zeit einer funktionalistischen Integrationslogik wird damit für abgeschlossen und für nicht mehr tauglich erklärt: Gerade vor dem Hintergrund der Osterweiterung der EU (die selbst als ein historisches Moment in der Geschichte Europas bezeichnet wird) seien nun klare politische Zielformulierungen nötig und ein klarer politischer Wille zu Europa sei gefragt. Denn nach der Vollendung der wirtschaftlichen Integration, die vor allem durch die Einführung einer gemeinsamen Währung für erreicht gilt, habe das Primat des Ökonomischen ausgedient. Damit in Zusammenhang steht insbesondere auch die Frage nach der Finalität der Integration, die vermehrt, und nicht erst seit und durch Fischers »Humboldtrede«, aufgeworfen wird. Dazu der ehemalige Premierminister von Portugal, António Guterres, in »Die Europäischen Verträge neu besehen: Welche Rolle spielt Europa in der globalisierten Welt?« vom Mai 2001:

»(Wir werden nur mit) starken regionalen Organisationen [und Europa sei der einzige wirklich organisierte regionale Raum der Welt; H. B.] ... in der Lage sein ... wilde und unkontrollierte Globalisierung zu verhindern ... (Nun jedoch) scheint es nicht länger möglich zu sein, der [herkömmlichen, ökonomisch orientierten] funktionalen Logik zu folgen ... Zum ersten Mal in unserer Integrationsgeschichte (muss) die Politik die Führung übernehmen ... wenn unser Integrationsprozess seinen erfolgreichen Weg fortsetzen soll.«<sup>13</sup>

## 2. Globalisierung als Chance regionaler Integration

Mit Globalisierung werden einmal Herausforderungen assoziiert, die dann – unter den Bedingungen supranational gestärkter Politiken – als Chancen begriffen und zu Chancen gewendet werden. Dies betrifft jedoch ausschließlich den *ökonomischen Bereich* und hierin enthaltene Einzelaspekte der Globalisierung wie globale Konkurrenz, globaler Arbeitsmarkt, globale Finanz- und Kapitalströme, Globalisierung der Absatz- und Beschaffungsmärkte.

Die Chancen sieht man darin, wenn es gelingt, die globalen Dimensionen zu regulieren, und das heißt im Allgemeinen, wenn es gelingt, die global entgrenzten Phänomene der Weltwirtschaft und ihre Folgen in einem europäischen Rahmen einzuzgrenzen und (wieder) zu begrenzen, und zwar durch Schaffung und Weiterentwicklung europäischen Rechts. Diese Einhegung könne in einzelnen nationalstaatlichen Bemühungen und nationalen Ordnungsrahmen nicht gelingen. Durch gemeinsame Anstrengungen wie den europäischen Beschäftigungspakt, durch Er-

13 António Guterres, »Die Europäischen Verträge neu besehen: Welche Rolle spielt Europa in der globalisierten Welt?«, Rede an der Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin 7. Mai 2001; ähnlich auch das Weißbuch »Europäisches Regieren« der EU-Kommission vom Juli 2001 (hier S. 14 f.).

rungenschaften wie die Währungsunion, durch eine Kommission für beschäftigungspolitische Leitlinien, durch eine gemeinsame Reform der Märkte, durch Maßnahmen gegen Risikomanagement, durch eine Verschärfung der Bankenaufsichtsvorschriften und durch Eintreten für internationale Finanznormen oder auch durch einen gemeinschaftlichen Ausbau von Informations- und Kommunikationstechnologien könnte man jedoch die bisherigen und in erster Linie nationalstaatlich erzielten Errungenschaften wie Stabilität, Wohlfahrt, soziale Sicherungssysteme und Wachstum erhalten, über den »Quantensprung der Globalisierung« retten und dabei sogar stärken<sup>14</sup>.

### *»Europäisierung« als Gegenmodell zur territorialen Entgrenzung*

Europäische Begrenzung von Globalisierungsphänomenen und -folgen wird hier als ein Gegenmodell zur Globalisierung verstanden. Dieses Verhältnis wird mit Blick auf wirtschaftspolitische Herausforderungen positiv gewendet, so dass Globalisierung bzw. ihre europäisierte »Zähmung« als Chance zur Schaffung und Kontrolle eines großflächigen und ressourcenstarken Wirtschaftsraumes erscheint – und Großflächigkeit und Ressourcenhäufung wiederum finden sich in marktwirtschaftlicher Logik wieder. In dieser Logik wird die Erweiterung der EU (ein Schritt regional kontrollierter Globalisierung) begrüßt, da sie einmal eine Vergrößerung des Wirtschaftsraumes bedeutet und zweitens das global Entgrenzte in einem (noch) vergrößerten Raum der Kontrolle effektiver ein- und zu begrenzen verspricht als im Rahmen der EU der 15: »Europäisierung« als globale Strategie also bzw. als Strategie der Kontrolle globalisierter Wirtschaft durch (Wieder-)Eingrenzung.

Mit Blick auf die wissenschaftliche Debatte entspricht das Verständnis von Europäisierung hier einem Begriff, der unter Europäisierung weniger den Einfluss europäischer Regelungen und Entscheidungen auf nationale Politiken versteht (etwa als »impact on domestic politics/policies« im Sinne eines »top down«<sup>15</sup>), sondern eher der »bottom up«-Perspektive, wonach »Europeanization« – eher entsprechend einem traditionellen *Integrationsbegriff*<sup>16</sup> – die Entwicklung von EU-Politiken auf supranationaler Ebene durch die Aufteilung politischer Souveränität und Macht

14 Vgl. stellvertretend die Schlusserklärung des Europäischen Rates von Wien vom Dezember 1998 sowie von Lissabon vom März 2000, explizit unter I. »Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt«.

15 Etwa im Sinne der »top down«-Perspektive nach Tanja Börzel / Thomas Risse und ihrer Frage »How do European integration and Europeanization ... effect domestic policies, politics, and polities of member states« (dies., »When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change« in: *European Integration online Papers* 4 (2000) 15, S. 2); in diesem Sinne auch »Europeification«, »Vergemeinschaftung« oder auch »domestic patterns of Europeanization«, so Christoph Knill / Dirk Lehmkühl, »How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization« in: *European Integration online Papers* 3 (1999) 7; in diesem Sinne auch »Europeanization« nach der Taxonomie von Claudio Radaelli, »Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change« in: *European Integration online Papers* 4 (2000) 8 (beide nach: <http://eiop.or.at/eiop/>).

zwischen europäischen supranationalen Institutionen und Nationalstaaten bedeutet, so beispielsweise nach Green Cowles et al.:

»We define Europeanization as the emergence and development at the European level of distinct structures of governance, that is of political, legal, and social institutions associated with political problem-solving [...].«<sup>17</sup>

Da, wie die Akteure feststellen, Globalisierung eine Entgrenzung und territoriale Entankierung sowie die global grenzüberschreitende Durchdringung politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Prozesse bedeutet, zielt die integrationspolitische Strategie der europäischen Eingrenzung auf eine Wiederverräumlichung und Re-territorialisierung von durch Globalisierung (zuvor) entgrenzter Politik. Territorialität und die Strategie der »Re-territorialisierung«<sup>18</sup> von Politik werden damit als Garanten einer effektiveren Steuerungs- und Kontrollmöglichkeit politischer Akteure verstanden. Hier kehrt der traditionelle Gedanke der Territorialität von Politik zurück und wird als »neue« Strategie gegen Globalisierung propagiert. So heißt es in der »Europäischen Sozialagenda«, Anlage 1, zur Schlusserklärung des Europäischen Rates von Nizza vom Dezember 2000 auch:

»In unserer wettbewerbsoffenen Wirtschaft (spielt) die Gewährleistung der ... Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft ... durch die Qualität ihrer Infrastruktur, den hohen Ausbildungsstand ihrer Arbeitsnehmer ... als auch durch die Aufrechterhaltung des ... territorialen Zusammenhaltes (eine unersetzbliche Rolle) ... Europäische Wettbewerbsfähigkeit entspricht (dem) Schutz der Verbraucherinteressen, der Sicherheit der Benutzer (sowie dem) sozialen Zusammenhalt und der Raumordnung.«<sup>19</sup>

In der Schlusserklärung des Europäischen Rates von Laeken vom Dezember 2001 heißt es ebenfalls sehr aufschlussreich: »Außerhalb ihrer Grenzen sieht sich die Europäische Union ... mit einer schnell wandelnden, globalisierten Welt konfrontiert«.<sup>20</sup> In diesen Aussagen wird die Vorstellung deutlich, Europa und eine im EU-Maßstab re-territorialisierte und begrenzte Politik könne – zumindest in wirt-

16 So u. a. Donald J. Puchala, *Political Roles in a New State*, New Haven 1971; Helen S. Wallace / William Wallace, *Policy-making in the European Union*, Oxford 1996; Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London 1999.

17 Maria Green Gowles / James Caporaso / Thomas Risse, *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, Ithaca 2001, S. 3; vgl. dazu auch Robert Keohane und Stanley Hoffmann (dies., *The New European Community. Decision Making and Institutional Change*, Westview 1991), die von einem »pooling and sharing of sovereignty« statt einer Abgabe nationalstaatlicher Souveränität auf supranationale Ebene sprechen.

18 Begriff nach Gearóid Ó Tuathail / Timothy Luke, »Rahmenbedingungen der Geopolitik in der Postmoderne: Globalisierung, Informationalisierung und die globale Risikogesellschaft« in: *Geopolitik. Zur Ideologiekritik politischer Raumkonzepte*, hg. v. Kritische Geographie 14, Wien 2001, S. 120–142; dies., »Present at the (Dis)Integration: Deterritorialization and Reterritorialization in the New Wor(l)d Order«, <http://www.majbill.vt.edu/geog/faculty/total/papers/aag.htm> (Oktober 2000).

19 Schlusserklärung des Vorsitzes des Europäischen Rates von Nizza, Nizza 7.–9. Dezember 2000 (Herv. v. Verf.).

schaftspolitischer Hinsicht – einen politischen Raum schaffen, der vor negativen Globalisierungsfolgen bewahrt werden und von einem »domestic impact of globalization« befreit werden könne. »Globalisierung« finde also nur vor den Toren und Grenzen der EU statt. Damit wird eine wesentliche Folge von Globalisierung, nämlich die der Durchdringung<sup>21</sup> nationaler Politiken und Gesellschaften durch weltumspannende Zusammenhänge, durch die Strategie der regionalen Integration bzw. der regionalen Re-territorialisierung für überwindbar erachtet. Gleichsam wird, selbst wenn sich hier der empirische Gehalt der anfangs genannten These prägnant im Selbstverständnis der Akteure wiederfindet, diese Strategie jedoch für effektiver bewertet als in der wissenschaftlichen Literatur, wo Integration als Mittel der Abdämpfung und Möglichkeit der Regulierung, jedoch nicht der Beherrschung oder gar Kontrolle von Globalisierungsfolgen verstanden wird. Und dort, wo wirtschaftlicher Fortschritt mit wissenschaftlicher Forschung und mit der Entwicklung von Wissensgesellschaften zusammengedacht wird, ist in den politischen Diskursen die Rede von einem »europäischen Forschungs- und Wissensraum«. In diesem Duktus heißt es dann auch – vorausgesetzt Europäisierung bringt Kontrolle globalisierter, entgrenzter Wirtschaftsbereiche –, es könne in Europa und mehr noch in einem nach Osten erweiterten, »wiedervereinten« Europa der »wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum« der Welt entstehen<sup>22</sup>.

Dabei gilt es zu beachten, dass die EU nicht als »Staat« verstanden wird. Jedoch werden der EU mit Blick auf ihre Institutionenordnung sowie auf ihre politische Leistungsfähigkeit Staatsqualitäten beigemessen, ohne dass sie selbst »Staat« sei. Die Performanz europäischer »Governance« als des typischen Mixes aus Supranationalität und Intergouvernementalität wird damit positiv betont: Staatsqualität qua Schaffung eines politischen Raumes, ohne jedoch »Staat« zu sein<sup>23</sup>.

### *3. Herausforderungen durch Globalisierung*

#### *Herausforderungen für Europa*

Während die Herausforderungen ökonomischer Globalisierung positiv gewendet und letztlich als Chance verstanden werden, erscheinen weitere Globalisierungsfolgen lediglich als Herausforderungen, als da sind: globale Sicherheitsfragen, globale Migration und globale Umweltprobleme. Ihnen wird nichts Positives abgewonnen; ihre Lösung scheint alleine die nationalstaatliche und, wie zumeist betont wird,

20 Schlusserklärungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Laeken, 14./15. Dezember 2001 (Herv. v. Verf.).

21 Der Begriff der »penetration« nach James Rosenau, *Along Domestic-foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge 1997.

22 So der britische Europa-Staatsminister Peter Hain in: »Wie geht es mit Europa weiter?«, Rede vor Law Society, London, 25. Juni 2002 (<http://www.britischebotschaft.de/de/news/items/020625.htm>); ebenso in der Schlusserklärung des Europäischen Rates von Nizza vom Dezember 2000 unter Anlage 1 »Europäische Sozialagenda«.

auch die intergouvernementale Ebene innerhalb der EU zu überfordern. Die Problemlösung erzwinge und erfordere deshalb ein supranational vertieftes, erweitertes sowie institutionell zunehmend handlungsfähiges Europa<sup>24</sup>. Europa müsse, so Romano Prodi vor dem Europakolleg in Brügge im November 2001, in all den genannten Politikfeldern zu einem »globalen Akteur« werden<sup>25</sup>. Dabei existiert bezüglich der genannten drei Herausforderungen (Sicherheit, Migration und Umweltpolitik) ein Bewusstsein, dass sich diese Politikbereiche durch ihre globale Dimension verschärft haben und noch weiter verschärfen werden.

*Globale Sicherheitsfragen:* Hier stehen die Herausforderungen durch den neuen, transnationalen Terrorismus an erster Stelle. Was die innerhalb der EU gespaltenen

- 23 Dieses Selbstbild der EU als »Raum von Staatlichkeit ohne Staat zu sein« erinnert an die wissenschaftliche Diskussion, ob, und wenn ja, inwieweit denn die EU als Staat bzw. mit den Attributen von Staatlichkeit zu begreifen sei. Aus der Sicht der Internationalen Beziehungen ist die EU ein Zwischending: Stärker als eine internationale Organisation, jedoch schwächer als ein Staat, insbesondere nach dem traditionellen Staatsverständnis nach Max Weber beurteilt (legitimes physisches Gewaltmonopol innerhalb eines fest bestimmten, vom Staat umfassten Territoriums) (vgl. Robert Keohane / Stanley Hoffmann, »Conclusion: Community Politics and Institutional Change« in: William Wallace (Hg.), *The Dynamics of European Integration*, London 1990; zum Staatsbegriff und der EU auch Wessels, *Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995*, Opladen 2000); auch für Hartmut Kaelble (vgl. ders. / Heinrich August Winkler [Hg.], *Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität*, Stuttgart 1993) ist die EU kein Staat, da sie weder außenpolitisch noch innenpolitisch über volle Souveränität verfüge; auch aus juristischer Sicht wird dies mit dem Hinweis auf das Fehlen einer »Allzuständigkeit« betont, wohingegen die EU eher einem »Zweckverband« gleiche. Jedoch werden generell Elemente von »Staatlichkeit« ausgemacht, insbes. an Hand »staatsartiger« Institutionen wie dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), dem Europäischen Parlament (EP) und einer europäischen Bürokratie. »Staatlichkeit« wird daher aufgrund konkreter politischer Entwicklungen wissenschaftlich neu zu bestimmen sein. Genauso ergeht es dem Raumbegriff: Dafür gibt der politische Diskurs gerade mit seiner Raummetapher ein Zeugnis, wird hier doch ein vom traditionellen Staatsbegriff losgelöster Raumbegriff konstruiert, der sich den sozialwissenschaftlich üblichen Raumbegriffen entzieht (kultureller, geopolitischer, geographischer und politischer Raum, bezogen auf staatlich organisierte Räume und territorial gegliederte Raumordnungen). Der politikwissenschaftliche Topos des »entgrenzten Raumes« (bspw. nach Mathias Albert, Beate Kohler-Koch etc.) mit Blick auf europäisches Regieren (»governance«) mag die Sache treffen, hat aber keinen theoretisch oder epistemologisch elaborierten Raumbegriff vorzuweisen.
- 24 Die Diskussionen um den *institutionellen Reformbedarf*, die hier und auch im Rahmen der oben erwähnten ökonomischen Regulierung globaler Folgen im Rahmen der EU geführt werden, werden hier ausgespart. Vgl. zu den institutionellen Reformdiskussionen v. a. Jacques Delors und seine Beschönigung des »institutionellen Dreiecks« zwischen Kommission, Ministerrat und Parlament und dessen zu verbessernde Synergie und Effektivität als Motor der Kooperation und Integration (u. a. ders., »Die Europäische Avantgarde – Für eine neue Dynamik im Integrationsprozess« vom Juni 2000, »4 Speeches during a US Speaking Tour, March 26 – April 4, 2001), sowie das Weißbuch der Kommission »Europäisches Regieren«, Juli 2001.
- 25 Vgl. Romano Prodi, »Ein größeres und vereintes Europa als globaler Akteur – Herausforderungen und Chancen im neuen Jahrhundert«, Rede am Europakolleg Brügge vom 12. November 2001.

Positionen zu zwischenstaatlichen Politiken in der internationalen Terrorismusbekämpfung betrifft (u. a. im Rahmen der internationalen Anti-Terrorkoalition sowie der Irak-Krise), so wird übereinstimmend die Forderung erhoben, dass Europa zu einem sicherheitspolitisch relevanten und ernstzunehmenden globalen Akteur werden solle und müsse. Dazu wurde im September 2001 ein außerplanmäßiges Treffen des Europäischen Rates in Brüssel zu dem Thema »The European Policy to Combat Terrorism« einberufen, wo eine der Hauptforderungen lautete, die EU müsse ihren globalen Aktionsradius und ihre globale sicherheitspolitische Rolle besser definieren, koordinieren und ausbauen<sup>26</sup>. In sicherheitspolitischer Hinsicht wird jedoch generell ein großer Handlungsbedarf eingeklagt, zumeist auch mit Verweis auf die Erfahrungen und die gescheiterte Politik der EU im Kosovo-Krieg. Gleichzeitig wird betont, dass Europa, neben anderen Politikbereichen wie Wirtschaft und Handel, Technologie und Wissenschaft, in sicherheitspolitischer Hinsicht eine von den USA unabhängige und eigenständige Akteursqualität gewinnen müsse. Die USA sei kein Vormund von Europa. Dazu müsse Europa auch eine eigene sicherheitspolitische Identität entwickeln und stärken. Schließlich habe man in Europa einen 50 Jahre währenden Raum der Sicherheit geschaffen, wodurch man sich als kompetenter und erfahrener sicherheitspolitischer Akteur erwiesen habe. Doch auch gegenüber den mit Globalisierungsfolgen zunehmend entstehenden transnationalen Vernetzungen sicherheitspolitisch relevanter Risiken (wie des »transnational organized crime«) sieht man die fortschreitende Integration und dabei die Einrichtung supranationaler Institutionen, vor allem im Bereich der dritten Säule Inneres und Justiz, als geeignetes Mittel der Kontrolle. Die EU-Osterweiterung wird dabei begrüßt, da man sich auch hier (ebenso wie im Bereich der Wirtschaft) von der Vergrößerung des europäischen Rechtsraumes ein effektiveres Maß an Kontrolle globalisierter Risiken verspricht.

*Globale Migration:* Etwas anders sieht es mit den Herausforderungen durch globale Migration aus. Die Problemlage wird als eindeutig bestimmt: Europa wird als attraktiver und mit der Zunahme globalisierter Gesellschaftswelten steigend attraktiver Zuwanderungsraum für Migranten und Flüchtlinge von außerhalb der EU-Grenzen konstruiert; innerhalb der EU der 15 wird das Prinzip der Freizügigkeit nach dem Schengener Abkommen als Grundlage verstanden und akzeptiert. Die EU-Osterweiterung jedoch erscheint aus der Perspektive einer antizipierten Ost-West-Migration als problematisch, vielleicht am problematischsten – auch wenn man dies nicht offen, sondern eher zwischen den Zeilen anmerkt<sup>27</sup>. Andererseits besteht ein Bewusstsein von der Tatsache globaler Migrationsbewegungen, die auch Europa betreffen und die der Lösung harren. Dabei röhrt die Zuwanderungsfrage an die Substanz politisch-kultureller Identitätsfragen und nationalstaatlicher Souveränität<sup>28</sup>. Wegen seiner doppelten Problemhaftigkeit – erstens belastet die antizipier-

26 Vgl. Der Europäische Rat, »Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary Council Meeting on 21 September 2001«, Brüssel 21. September 2001.

27 Die Diskussionen um Kaliningrad belegen dies deutlich; dazu Reinhard Veser, »Nach schrillen Tönen um Kaliningrad« in: FAZ vom 29. August 2002; auch Guido Müntel, *Kaliningrad vor der EU-Osterweiterung. Erfordernis, Möglichkeiten und Probleme der Kooperation der EU mit Russland* (unveröffentlichte Magisterarbeit), Jena 2002.

te Ost-West-Migration, die für die Zeit nach den Erweiterungen erwartet wird, die Erweiterungsdiskussion mit den Beitrittskandidaten; zweitens evoziert die Zuwanderungsfrage wie vielleicht kein anderes Thema Souveränitäts- und Identitätsfragen – wird dieses Thema im EU-Diskurs jedoch weitgehend ausgespart. Und wenn es dennoch angesprochen wird, dann ohne zuwanderungs- und/oder flüchtlingspolitische Konzepte zu diskutieren<sup>29</sup>. Zentral ist hier vielmehr das Bild von Europa als »Raum der Rechtsstaatlichkeit«, das allein nahe legt, dass illegale Migration rechtswidrig ist, man mittels polizeilicher und rechtsstaatlicher Kontrolle und Verfahren dem Problem jedoch beikommen wird. Die Migrationsfrage selbst gerät dabei aus dem politischen Blick- bzw. Diskursfeld. Somit verschiebt sich die Frage globaler Migration für die EU zu einer Frage der illegalen Migration, und diese wiederum sich zu einem rechtlichen, juristischen und polizeilich zu regulierenden Problem, bei dem der Ansatzpunkt nicht die Migrationsproblematik selbst, sondern der Rechtsbruch durch illegal tätige Schleuserbanden ist.

*Globale Umweltpolitik:* Ein drittes Themenfeld, das in den Debatten um Europa, um die Zukunft Europas und der europäischen Integration eine zentrale Rolle spielt, ist die Frage globaler Umweltprobleme. Deren weltweite Zunahme und globale Dimension im Sinne grenzüberschreitender Betroffenheiten bezweifelt niemand. Hier gibt es in den Diskursen zwei feste politische Referenzen und Ziele: das Kyoto-Protokoll sowie die Verschärfung weltweiter Umweltstandards auf der Konferenz in Johannesburg. So bedeutsam dieses Thema jedoch ist und so schwierig die Probleme im Detail zu lösen sind, so wenig diskursive Aufmerksamkeit bekommt es. Vielleicht liegt dies an der Eindeutigkeit der Forderungen und Positionen, die allesamt auf die weltweite Umsetzung von Kyoto und weitere Verschärfungen von Abgasvorschriften, der Entwicklung erneuerbarer Energien sowie nachhaltiger Entwicklungspolitik hinauslaufen. Das gegenwärtige Zentraldokument für die umweltpolitischen Positionen und Ziele der EU ist die Schlusserklärung des Europäischen Rates von Barcelona vom März 2002 sowie die hierin enthaltene Erklärung vom März 2002 »Strategie für nachhaltige Entwicklung: ›Globale Dimension‹«, die der Vorbereitung und Koordination der EU-Politik für den Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im August/September 2002 in Johannesburg galt<sup>30</sup>. In der Umsetzung umweltfreundlicher Politik – so kann man zusammenfassen – sieht sich Europa als globaler Vorreiter.

28 Vgl. Hartmut Behr, *Zuwanderungspolitik im Nationalstaat*, Opladen 1998.

29 Ausnahme hierbei ist die illegale Migration, die besonders mit Rückblick auf den Tod von 58 chinesischen Flüchtlingen im Hafen von Dover im Juni 2000 problematisiert wird.

30 Unter dem Absatz »Gesamtkonzept« heißt es hierzu: Es wird »betont, dass die wichtigsten Herausforderungen für die EU in Verbindung mit der globalen Dimension der nachhaltigen Entwicklung wie folgt lauten: – Beseitigung der Armut und Förderung der sozialen Entwicklung sowie der Gesundheit; – Nutzung der Globalisierung für die nachhaltige Entwicklung; – nachhaltige Produktions- und Konsumgewohnheiten; – Erhaltung und nachhaltige Bewirtschaftung von Natur- und Umweltressourcen; – ... internationales Umweltmanagement ...«; vgl. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates in Barcelona, 15.-16. März 2002.

### Herausforderungen für die Welt und europäisches »Global Governance«

Die zentralen Aspekte zu diesem Punkt lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: *Erstens* könne Europa einen Beitrag für die Lösung globaler Probleme leisten und habe einen Auftrag in der Welt; *zweitens* könne Europa diesen Beitrag eigenständig (und d. h. vor allem ohne und gegebenenfalls auch gegen die USA) leisten und habe diesen Auftrag aufgrund seiner eigenen Erfolgsgeschichte während der letzten 50 Jahre – eine Geschichte, die mit der Vollendung der wirtschaftlichen Einheit ihre Ursprungsziele realisiert habe und die nun mit der »Wiedervereinigung« Europas durch den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder politisch gekrönt werde, zumindest jedoch politisch einen neuen Auftrag, einen neuen »Gründungsvertrag« erhalten habe.

Das Selbstbildnis von Europa als globalem Akteur bezieht sich somit nicht nur auf sicherheitspolitische Bereiche, sondern umfasst all die genannten Bereiche der Wirtschaft und Wohlfahrt, der Rechtsstaatlichkeit sowie der Umweltpolitik. Dabei habe Europa einen moralischen und politischen Auftrag, schließlich auch aufgrund seiner eigenen Wohlfahrt und der Früchte seiner eigenen wirtschaftlichen und politischen Errungenschaften. Man könne die Welt etwas lehren, ihr zumindest jedoch von seiner im Laufe der Jahrzehnte errungenen eigenen und spezifischen Problemlösungskapazität zeigen<sup>31</sup>. Natürlich bezieht sich dies konkret und in erster Linie auf die Entwicklung und die einzelnen Regelungen des europäischen Gemeinschaftsrechts (des *acquis communautaire*), jedoch auch auf die *politischen Grundsätze* der Marktwirtschaft, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie sowie schließlich auf das *Wesen der regionalen Integration der EU selbst*, d. h. auf die Schaffung supranationaler Aufgaben- und Verantwortungsbereiche einerseits und andererseits die Beibehaltung intergouvernementaler Entscheidungs- und Handlungsebenen sowie auf die effektive Mischung aus beiden.

Dieses Bewusstsein schlägt jedoch nicht – wofür ein historisches, immer wiederkehrendes und zitiertes Bewusstsein »Auferstanden aus Trümmern« verantwortlich zu sein scheint – in Überheblichkeit um, sondern in eine Art Verpflichtungsempfindung, dem Weltfrieden, dem weltweiten Wohlstand bzw. bei der Bekämpfung von Armut, der weltweiten Verbreitung von Menschenrechten respektive Rechtsstaatlichkeit und der Erhaltung der Umwelt einen Beitrag zu leisten<sup>32</sup>. Man fühlt sich verpflichtet und gleichzeitig möchte man die europäische Rolle in der Welt stärken. Zur Erreichung dieses Ziels wird die Notwendigkeit betont, dass Europa außenpolitisch geschlossen bzw. geschlossener auftreten und mit »einer« Stimme sprechen

31 Vgl. dazu zentral das Diskussionspapier der Kommission an den Konvent vom 3. Juli 2002 mit dem Titel »Die außenpolitischen Maßnahmen der EU« (CONV 161/02).

32 Man kann diese Bemühungen an der Vielzahl außenpolitischer Verbindungen, Netzwerke, Kooperationen und auch Verträgen ablesen, die die EU mit internationalen Organisationen, mit anderen Staaten und auch mit privaten Akteuren zu den genannten Politikbereichen abgeschlossen hat. Vgl. Robert Kappel, »Europäische Entwicklungspolitik im Wandel. Perspektiven der Kooperation zwischen der Europäischen Union und den AKP-Ländern« in: *INEF Report* 17/1996, S. 45 ff.

müsste. Die auf englisch publizierten Reden und Gemeinschaftsdokumente enthalten hier eine interessante Formulierung: So heißt es beispielsweise in einer Rede von Javier Solana über »Die Außenpolitik der EU« vom 25. April 2001 – in der es nicht nur um sicherheitspolitische, sondern um alle oben genannten Belange geht, in denen die EU ein globaler Akteur sein bzw. vermehrt werden solle –, dass Europa mit einer gemeinsamen (»common«), jedoch nicht mit einer einzigen (»single«) Politik zu agieren habe:

»Events beyond Europe are playing a vital role in creating a policy which is becoming more coherent and better able to respond (global challenges; HB). Of course ›Europe's Foreign Policy‹ remains a Common Foreign Policy. And that is different from Europe having a single foreign policy. It means that Member States choose those areas where they ... can make a difference by acting together rather than apart.«<sup>33</sup>

Dies läuft auch im außenpolitischen Bereich – wie im EU-internen Integrationsgeschehen – auf eine Mischung aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen hinaus, je nach Aufgabe und nationaler oder gemeinschaftlicher außenpolitischen Expertise und Leistungsbereitschaft sowie Leistungsfähigkeit. Jedoch sollte auch das außenpolitische Handeln eines EU-Mitgliedstaates mit einem Nicht-EU-Mitglied als *europeische* Politik – in diesem Fall also »single« *european*, but not »common« *european* – verstanden bzw. mit europäischer Politik und mit Europa zusammengebracht werden. Der weltweite europäische Beitrag zur Bewältigung von Globalisierungsfolgen wird im politischen Diskurs unter dem Begriff des »global governance« thematisiert. Es heißt hierzu in dem Weißbuch der Kommission vom Juli 2001 über »Europäisches Regieren«: »Das Weißbuch schaut über den europäischen Rahmen hinaus und trägt zur Debatte über Global Governance bei. Die Union sollte bestrebt sein ... bei der Wahrnehmung ihrer globalen Verantwortung die Grundsätze guten Regierens anzuwenden.«<sup>34</sup>

Diese Grundsätze guten Regierens (»governance«) – nicht zu verwechseln mit den Grundsätzen der »good governance«, die die Vereinten Nationen und der IWF ausgegeben haben – seien im Rahmen der Union entwickelt worden (es ist dann die Rede von »european governance«), müssten jedoch, wie in Maastricht 1993 vorgesehen, reformiert werden; sie stünden für »die Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausgeübt werden, kennzeichnen, ... insbesondere in Bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz«<sup>35</sup>.

»Global Governance« der Europäischen Union bedeutet also eine außenpolitische Übertragung der Formen des Regierens, die bereits innerhalb Europas praktiziert werden und die in den fünf Grundsätzen Offenheit, Partizipation, Verant-

33 Javier Solana, »Die Außenpolitik der EU« (Hendrik Brugmans Gedächtnisvorlesung), Brügge 25. April 2001 ([http://www.zeit.de/reden/Europapolitik/print\\_200117\\_Europa\\_Solana.html](http://www.zeit.de/reden/Europapolitik/print_200117_Europa_Solana.html)).

34 AaO. (FN 13), S. 6.

35 Ebd., S. 10.

wortlichkeit, Effektivität und Kohärenz bestünden. Neben den politischen Inhalten (v. a. Demokratie und Marktwirtschaft) erstreckt sich das außenpolitische Exportbewusstsein und Exportgut der EU damit auch auf die *Art und Weise* des Regierens. Es wird hervorgehoben, dass die Europäische Union das weltweit erfolgreichste regionale Integrationsprojekt sei, das nun, zur Jahrtausendwende, nach der Erfüllung seiner historischen Aufgaben der Schaffung von Frieden und ökonomischem Wohlstand in Westeuropa, der welthistorischen Aufgabe entgegensieht, seine Errungenschaften einmal durch die Osterweiterung auf ganz Europa zu erstrecken sowie zweitens ein globales Entwicklungsmodell zu verkörpern. Das politische Bewusstsein, das hier ausgedrückt wird, erinnert an die integrationstheoretisch formulierte Europavision von David Mitrany, der bereits im Jahre 1943 unter dem Titel »A working peace system« die europäische Integration, oder besser gesagt: das Modell der europäischen Integration (ihr *institutional framework*) explizit nicht nur auf Europa selbst, sondern ausdrücklich auf die Entwicklung einer Weltgesellschaft (*world society*) bezogen hat<sup>36</sup>. Wenngleich dies auf der konkreten politischen Ebene nicht eingetreten ist, so hat sich zumindest doch mittlerweile ein europäisches Bewusstsein entwickelt, das diesen »Prognosen« Mitrany's nahe kommt. Der Aspekt »Europas Beitrag in der Welt« legt schließlich die Frage nach der Entwicklung eines europäischen Sendungsbewusstseins nahe und soll abschließend diskutiert werden.

#### *4. Europäisches Sendungsbewusstsein und ein neues politisches Selbstverständnis*

Es mag im Globalisierungsdiskurs »der« EU einiges an politischer Rhetorik und auch an strategisch eingesetztem Pathos vorkommen. Alleine auch Rhetorik interessiert bei der Frage nach der Konstruktion politischer Ordnungsvorstellungen; und zudem mag Pathos auch ernst gemeint sein. Gibt es so etwas bzw. entsteht so etwas wie eine neue »europäische politische Identität«? Vielleicht – mit der Erweiterung und Globalisierung – eine neue politische Kultur, eventuell analog zu dem, was unter dem Begriff der Zivilreligion (»civil religion«) aus dem U.S.-amerikanischen Kontext bekannt ist<sup>37</sup>.

Betrachtet man die Gründungsdokumente der Europäischen Integration (Pariser Verträge 1951 und Römische Verträge 1957), dann kann man in den Duktus einstimmen, dass die ökonomischen Ziele der Integration, durchaus gemäß einer funktionalistischen Eigenlogik durch die 1970er und 1980er Jahre der Euroskeleose, erreicht und realisiert sind. Insofern steht nun tatsächlich politischer Gestaltungswille im Vordergrund wie ehedem in den 1950er Jahren auch, als Europa ebenfalls ein politisches Projekt, wenngleich mit wirtschaftlichen Mitteln, war. Zumindest jedoch ist dies – und eben durchaus nachvollziehbar – das Selbstbild. Und so erfüllt der

36 Vgl. David Mitrany, *A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*, London 1943.

37 U. a. Robert N. Bellah et al. (Hg.), *Individualism and Commitment in American Life*, New York 1985.

Rückblick auf die letzten 50 Jahre die Diskutanten, bei allem institutionellen Reformbedarf und bei allen empfundenen politischen Herausforderungen, mit denen der Reformbedarf in unmittelbarem Zusammenhang steht (aktuell v. a. Ost-Erweiterung), mit Stolz – und der Blick in die Zukunft mit (gedämpftem) Optimismus, mit Gestaltungsbewusstsein und vor allem mit Gestaltungswillen, mit einem verhaltenen Expansionswunsch (oder auch: Integrationsbestreben) sowie mit Missions- und Sendungsbewusstsein.

All diese Merkmale politischen Bewusstseins und Selbstbildnisses sind Indikatoren für die Entwicklung eines politischen Selbstbewusstseins und einer wachsenden europäischen politischen Identität, die sich nicht nur vor dem Hintergrund regionaler, sondern globaler Ordnungspolitik begreift. In seiner Rede über eine europäische Verfassung und einen »Gesellschaftsvertrag für Europa« spricht beispielsweise Otfried Höffe gar von einem möglichen Bund mit dem altbekannten Namen »Vereinte Nationen von Europa«, die – und hier ist die Analogie sehr beabsichtigt – im Gegensatz zu den bekannten »Vereinten Nationen« auf »kleinerer Flamme« effektiver arbeiten könnten, dabei jedoch durchaus expansionsfähig im globalen Ausmaße seien<sup>38</sup>. Aufschlussreich sind hier auch stetige Assoziationen, die im Zusammenhang mit den drei Topoi »Globalisierung und die Rolle Europas«, »Ost-Erweiterung« und »Finalität der Europäischen Integration« gebraucht werden, wie beispielsweise vom »Wendepunkt der europäischen Geschichte«, vom »epochalen Wandel« und natürlich von der »Wiedervereinigung Europas«, sowie vor allem die alle rhetorischen Figuren zusammenfassende Schlusserklärung des Europäischen Rates von Laeken vom Dezember 2001: von jener Konferenz, die in diesem Dokument auch als »Jahrtausendkonferenz« gefeiert wurde.

»Europas neue Rolle in einer globalisierten Welt ... Welche Rolle spielt Europa in dieser gewandelten Welt? Muss Europa nicht – nun, da es endlich geeint ist – eine führende Rolle in einer neuen Weltordnung übernehmen, die Rolle einer Macht, die in der Lage ist, sowohl eine stabilisierende Rolle weltweit zu spielen als auch ein Beispiel zu sein für zahlreiche Länder und Völker? Europa als Kontinent der humanitären Werte, der Magna Charta, der Bill of Rights, der Französischen Revolution, des Falls der Berliner Mauer. Kontinent der Freiheit, der Solidarität, vor allem der Vielfalt ... Die einzige Grenze, die die Europäische Union zieht, ist die der Demokratie und Menschenrechte ... Nun, da der Kalte Krieg vorbei ist und wir in einer globalisierten, aber zugleich auch stark zersplitterten Welt leben, muss sich Europa seiner Verantwortung hinsichtlich der Gestaltung der Globalisierung stellen. Die Rolle, die es spielen muss, ist die ... einer Macht, die der Globalisierung einen ethischen Rahmen geben ... will ... (Wir verlangen) ein Konzept, das Europa zu einem Leuchtfieber werden lässt, das für die Zukunft der Welt richtungsweisend sein kann.«<sup>39</sup>

38 Vgl. Otfried Höffe, *Ein Gesellschaftsvertrag für Europa?*, Rede auf der September-Akademie der Julius-Raab-Stiftung »Europa ohne Bürger – Gibt es eine europäische Zivilgesellschaft?«, 19.9. – 4.10.1996.

39 AaO. (FN 20).

Diese Rhetorik des Missionarismus und Universalismus ist aus dem amerikanischen Gründungsmythos bekannt, und – das ist meine abschließende These – zwar wird es wohl nie die »Vereinigten Staaten von Europa« geben, sondern jenes, sich nach wie vor gängigen politikwissenschaftlichen Klassifizierungen entziehendes Gebilde *sui generis*, jedoch entwickelt sich ein neuer europäischer Mythos: Und dieser mag vielleicht, wie Meinhard Miegel anfangs zitiert wurde, in der Tat einen *politischen* Neuanfang, vielleicht gerade zur rechten Zeit zu Beginn der Erweiterungen, anzeigen, zumindest jedoch diesen verkünden oder auch nur als Teil einer neuen *politischen* Kultur verkünden wollen<sup>40</sup>. Hier fügt sich nahtlos auch der Verfassungsentwurf ein, den Valéry Giscard d'Estaing am 28. Oktober 2002 als Präsident des europäischen Verfassungskonvents vorstellt, und in dem von einer »Neugründung Europas« sowie von einem neuen Namen für die EU, namentlich von einem »Ver-einten Europa«, die Rede ist<sup>41</sup>. Ich komme damit abschließend zu einem anderen Ergebnis als Werner Weidenfeld<sup>42</sup>, der in seinen Gedanken über Europas neue Rolle in der Welt mit einer ähnlich lautenden Fragestellung startet, nämlich der nach dem »Selbstverständnis des Akteurs EU« in der (neuen) Internationalen Politik sowie nach den diesbezüglichen »Motiven« der Integration, dabei der EU lediglich ein schwach ausgeprägtes Denken in weltpolitischen Kategorien attestiert. Ich denke, man kann zeigen, dass »die EU« sehr wohl über jene Kategorien verfügt, wenngleich es wissenschaftlich zu begleiten bzw. zu korrigieren ist, da ansonsten Irrtümer über die Kraft und Chancen regionaler Integration als Gegenmodell zur Globalisierung entstehen, wie die Idee der Kontrolle wirtschaftlicher Globalisierungsfolgen, wohingegen regionale Integration und auch supranationale Politik immer nur zur besseren *Regulierung*, allenfalls Steuerung von Globalisierungsfolgen beitragen kann (wie schließlich auch die anfangs genannte und zum Ausgangspunkt dieser Überlegungen gemachte These formuliert).

## 5. Fazit

Die vorstehenden Erörterungen haben gezeigt, dass sich die These von der Regionalisierung als Antwort und Gegenreaktion auf Globalisierungsfolgen im politischen Bewusstsein »der EU« widerspiegelt. Folgende konkrete Ausformungen dieses Bewusstseins waren im einzelnen zu erkennen: »Globalisierung« wird sowohl als Chance wie auch als Herausforderung begriffen, wobei Globalisierungsfolgen dann als Chancen aufgefasst werden, wenn es gelingt, sie im Zaum zu halten und zu bändigen. Das Mittel dazu wird in der territorialen Ein- bzw. Wiederbegrenzung (»Re-territorialisierung«) zunächst durch Globalisierung entgrenzter politischer Sachver-

40 Vgl. auch Weidenfeld, der davon spricht, dass sich Europa in einer »Bestimmungsphase« befindet, aaO. (FN 5), S. 2.

41 Vgl. »Vorentwurf des Verfassungsvertrages« vom Präsidium des Konventes an den Konvent vom 28. Oktober 2002 in: *Die Welt*, 29. Oktober 2002.

42 AaO. (FN 5).

halte, Handlungsebenen und Probleme mittels nationalstaatlicher Integration und fortschreitend supranational vergemeinschafteter Handlungsbereiche gesehen. Dieser Optimismus bezieht sich vornehmlich auf den Bereich *Wirtschaft* und begrüßt die anstehende Osterweiterung der EU als richtigen und wichtigen Schritt zur weiteren Einhegung und Kontrolle ökonomischer Globalisierungsfolgen. Gegenüber den Politikbereichen *Umwelt*, *Migration* und *Sicherheit* herrscht weniger Optimismus hinsichtlich ihrer Kontrollierbarkeit und sie werden vornehmlich als Herausforderungen an die EU und ihre Nationalstaaten begriffen. Man kann nicht umhin, hier ein konzeptionelles Defizit in den Debatten, ungeachtet der Forderungen nach gesamteuropäischen Lösungen, festzustellen. Auf einen bemerkenswerten Optimismus hingegen stößt man wiederum, wenn man das Selbstverständnis nach dem Beitrag befragt, den die EU in der Welt als globaler Akteur zu leisten im Stande und berufen sei. Ein Konzept europäischer »global governance« – in dessen Mittelpunkt die übergeordneten Prinzipien Demokratie, Marktwirtschaft und Menschenrechte stehen und dessen Methoden in dem innerhalb der EU erarbeiteten *acquis communautaire* sowie in der spezifischen Herrschaftstechnik aus Supranationalismus und Intergouvernementalismus bestehen – wird zum globalen Exportprodukt und Vehikel eines ausgeprägten Selbstverständnisses »der EU« als leistungsfähiger weltpolitischer Akteur. Hier artikuliert sich ein universalistisches Selbstverständnis von politischen Leitlinien und Leitgedanken, das von Globalisierung, von manifesten Globalisierungsfolgen und von der Aufgabe ihrer politischen Bewältigung nicht getrennt werden kann.

Es wäre im Anschluss interessant, diese Ergebnisse in vergleichender Perspektive in zwei Richtungen weiter zu verfolgen: einmal entlang der Frage, wie und ob die zugrundegelegte politikwissenschaftliche These von der Rückwirkung »der« Globalisierung auf regionale Integration auch im Selbstverständnis anderer regionaler Zusammenschlüsse, beispielsweise der ASEAN oder des MERCOSUR, nachgewiesen werden kann. Zweitens wäre dann interessant zu fragen, ob, und wenn ja, welche spezifischen Ausprägungen dabei aufgefunden werden könnten. Zunächst kann jedoch festgehalten werden, dass Globalisierung als exogener Motor auf die europäische Integration eine positive Dynamik und Schubkraft ausübt.

### Zusammenfassung

Die europäische Integration, die mit der jüngsten Erweiterungsrunde in eine qualitativ neue Etappe eingetreten ist, kann als Reaktion auf Globalisierungsprozesse und darauf entstehenden nationalstaatlichen Anpassungsdruck interpretiert werden. Die Analyse dieser Beobachtung folgt der Leitfrage nach den normativen Grundlagen der europäischen Integration und zielt auf das Selbstverständnis des »Akteurs EU«. Die Auswertungen zeigen, dass Globalisierung als Motor der europäischen Integration fungiert und dass regionale Integration als Antwort der europäischen Nationalstaaten auf staatenübergreifende Probleme verstanden wird. Dieses Verständnis verführt die Akteure zu der Idee, die europäische Integration

und das »Modell EU« habe die Kraft zu einem globalen Ordnungsmodell, sowie schließlich zu der irrtümlichen Annahme, der politische, soziale und ökonomische Raum der EU ließe sich von Globalisierungsfolgen abschotten.

### *Summary*

With the enlargement of the EU the process of the European Integration has reached a new dimension referring to which it can be understood as reaction of the European nation state towards globalization and its challenges. The analyses of this understanding focuses on the normative foundations of current integration and enlargement. It further demonstrates that globalization functions in deed as the driving force behind the EU integration and reflects the national actors' hopes to overcome global challenges which transcend the problem solving capacities of single nation states. This understanding finally grounds the idea of the EU as an universalistic model for building a global order. Falsely, however, is the following assumption that by the European integration a political, social and economic space can be erected that can be freed from globalization and its sometimes negative consequences.