
Europa im Umbruch – Stand und Perspektiven des Europäischen Einigungsprozesses

Edmund Duckwitz*

Inhalt

I.	Stand des Einigungsprozesses	493
1.	Reformvertrag	494
2.	Erweiterung und Nachbarschaftspolitik	496
3.	Finanzielle Vorausschau	497
4.	Gesamtansatz Migration	498
5.	Energie und Klima	499
6.	Bund-Länder-Koordinierung	500
II.	Perspektiven des Einigungsprozesses	501

Let me first of all thank the Saarland University for the kind invitation and generous offer to hold the inaugural speech of the academic year 2007/2008.

It was with great pleasure that I accepted the invitation to speak here on this occasion. This brings me back to my old days when I had the fantastic opportunity to work at the Max-Planck-Institute for International Public Law in Heidelberg and to meet Torsten Stein, from whom I learned a lot, he was a real example for me. But it is because of his brilliance as well that I decided to leave the – perhaps too challenging – academic scene in exchange for the life as a diplomat. But for every failed academic for sure it is a special honour to come back to the University once.

So now it is my pleasure to share with you some impressions of the current state of European affairs I have gained as Germany's Permanent Representative to the European Union, more from the practical or let's say political perspective.

* Dr. Edmund Duckwitz, Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union. Rede vom 22. Oktober 2007 anlässlich der Eröffnung des Studienjahres 2007/2008 der Aufbaustudiengänge „Europäische Integration“ und „Europäische Wirtschaft“ an der Universität des Saarlandes, Saarbrücken. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

Only a few months ago, with the accession of Bulgaria and Rumania to the EU, we have turned a page in the book of European history and entered a new chapter in the story of European integration.

The end of the last chapter was marked by eastward enlargement. What started with the fall of the Berlin Wall in 1989 was completed in 2004, when Europe finally overcame the political and economic divisions of World War II. The last stage of eastward enlargement in January has rounded off the unique 50 year success story of European integration that has delivered peace, stability and prosperity to the European continent. Today Europe really is a Union.

The rejection of the Constitutional Treaty by popular vote in France and the Netherlands in 2005 marked the beginning of a new chapter in the book of European history: as 'The Economist' correctly noted, for the first time since the European Common Market was set up in 1957, two of the six founding members of the EU had decisively rejected a step towards fuller integration. We had to realize: Further integration can no longer be taken for granted. The low hanging fruits of the European tree had all been harvested. However, the remaining fruits are not necessarily smaller or less delicious, they are simply hanging higher and therefore harder to harvest.

The new chapter will tell a different story of Europe. Will it tell the story of a European Union in midlife crisis? I doubt it. It will rather tell a story inspired by the fundamental changes of EU policy-making. It will tell the story of a European Union embedded in a world that is spinning faster and faster every day. It will tell the story of a quest, a quest for a different, a modern Europe, a Europe with a new purpose.

What should be the title of this new chapter? I would call it: 'Europe in Transition'. Let me cite three examples to demonstrate my point:

- First: The Union has almost doubled in size in the last three years: from 15 member states in 2004 to 27 in 2007. Consequently, the geographical centre of Europe has moved around 400 kilometers to the East: it is now situated in Germany, in the city of Gelnhausen, Hesse. Until 2004, the Union's centre was located in a tiny city in the Belgian province of Namur.
- Second: Earlier enlargements have shown: the more countries sit at the negotiation table, the more interests have to be reconciled. In the EU-27, it has become much harder to strike satisfying bargains. This is a matter of probability calculation. The negotiations on the Reform Treaty are exemplary for the difficulty of this task in today's EU.
- Third: The length of the EU's common border with Russia has almost doubled and the buffer zone between the EU and Russia has shrunk to less than half of its former size. Unavoidably, tensions between EU member countries and Russia have increased – as the Russian-Estonian cyber-riot, the meat-dis-

pute between Russia and Poland and the Russian-Lithuanian pipeline conflict have demonstrated.

These three examples are good proxies for the way policy-making has changed in the Union: The power balance within the EU is shifting from the 'old' West towards the 'new' East: Somehow unsurprisingly, it were two countries of the 'old' West who opposed themselves to institutional reform two years ago.

New conflicts on Europe's eastern flank are surfacing: Somehow predictably, plans for the installation of US missile defense systems in new EU member states have led to a renaissance of Cold War rhetoric between Russia, USA/NATO and EU.

This internal dynamic is reinforced by an external dynamic: The world is in a phase of transition as well. The ever deeper level of global economic integration has facilitated the rise of emerging powers: China and India in Asia, Brazil and Mexico in Latin America and South Africa. This has triggered a scramble for resources, most importantly for oil and gas, which hits the European countries hard. Linked to this problem is the rising political relevance of climate change and demographic change. These issues impose new strategic challenges for Europe. In the coming years it will be the European Union's utmost task to tackle both internal and external challenges in an effective manner.

However, after the setback in constitutional reform, academics and politicians were left equally speechless about how to proceed further on the path to more effective policy-making. The path had led to a junction. In a memorable night in Brussels in June, the EU was standing at the crossroads. A failure of treaty negotiations would have thrown the EU into deep crisis.

However, with the mandate for the Reform Treaty of the Brussels Summit, and if the Treaty will have been adopted, that means signed, later this year, the German and Portuguese presidencies would have taken crucial steps in the right direction. I am optimistic that ratification will be accomplished by the middle of 2009, right on time for the next European Parliament elections.

Let me now switch to German and continue with a brief *tour d'horizon* of some of the more important European policy issues currently at stake in Brussels.

I. Stand des Einigungsprozesses

Sehr geehrte Damen und Herren,

Eine viel zitierte Metapher besagt, Europa sei im Grunde wie ein Fahrrad: höre es auf zu fahren, falle es um. Auch wenn das Bild etwas unscharf ist, trifft es doch einen wichtigen Punkt: Europa ist nicht fertig. Der europäische Einigungsprozess ist nicht abgeschlossen. Und er wird es auf absehbare Zeit auch nicht sein. Denn

Europa ist im Umbruch. Es ist erst am Beginn des Wegs zu einem neuen institutionellen und politischen Gleichgewicht.

Nur gemeinsam können wir diesen Weg erfolgreich gehen. Nur im Konzert der 27 können wir den Umbruch bewältigen. Und nur durch Kompromissbereitschaft werden wir europäische Lösungen für die Probleme der Zukunft finden. Dass die EU dazu immer noch erfolgreich in der Lage ist, möchte ich anhand von fünf Beispielen erläutern.

1. Reformvertrag

Das wohl mit Abstand wichtigste Dossier in diesem Zusammenhang ist die Frage der Handlungsfähigkeit der EU-27. Die deutsche Ratspräsidentschaft hat hier einen wegweisenden Durchbruch erzielt. Gemeinsam mit unseren europäischen Partnern haben wir es geschafft, Europa neuen Schwung zu verleihen. Dies wird besonders deutlich, wenn wir uns noch einmal die Situation vor Augen führen, vor der wir vor einem Jahr standen. Sie haben sicherlich noch all die Reden in den Ohren, in denen Europa der „kranke Mann der Globalisierung“ genannt wurde, die Reden über die sogenannte „Europa-Malaise“, die Reden über eine Europäische Union, die Gefahr laufe, die Entwicklungen und Chancen in einer sich immer schneller verändernden Welt zu verschlafen.

Auf dem denkwürdigen Brüsseler Gipfel im Juni ist es uns gelungen, ein Mandat für einen neuen Vertrag, den Reformvertrag, zu verabschieden, der die wesentlichen Inhalte des Verfassungsvertrages übernimmt und der einen tragfähigen Kompromiss zwischen Verfassungsbefürwortern und -gegnern darstellt.

Der Reformvertrag gliedert sich in zwei Teile: den ‚Vertrag über die Europäische Union‘, der alle institutionellen Fragen regelt, und in den ‚Vertrag über die Arbeitsweise der Union‘, der die Funktionsweise der EU-Organe und der einzelnen Sachpolitiken regelt.

Ergebnisse der Regierungskonferenz vom 18. und 19. Oktober

In der Nacht vom Donnerstag auf Freitag der vergangenen Woche ist es den Staats- und Regierungschefs gelungen, sich im Rahmen der Regierungskonferenz in Lissabon auf den Inhalt des Reformvertrages zu verständigen. Vorher geäußerte Sorgen, dass der eine oder andere Mitgliedstaat zu sehr nationale Belange dem europäischen Einigungsinteresse überordnen würde, erwiesen sich glücklicherweise als unbegründet. Allerdings muss ich einräumen, dass die Verhandlungen teilweise noch einmal einer Achterbahnfahrt glichen. Aber schließlich konnte man doch gegen 1 Uhr morgens die Verständigung konstatieren, und dies dank einer weitgehenden Kompromissbereitschaft der großen Mehrzahl der Mitgliedstaaten.

Dies gilt vor allem für die Bereitschaft, Italien einen weiteren Sitz im EP zu geben und damit GB gleichzustellen und den sogenannten Ioannina-Kompromiss in einer Erklärung zum Inhalt und einem Protokoll zur Prozedur festzuschreiben, d.h. eine Abänderung ist nur einstimmig möglich.

Es bleibt nun zu hoffen, dass alle Mitgliedstaaten an dieser Verständigung festhalten und den Vertrag am 13. Dezember unterzeichnen.

Die aus meiner Sicht wichtigsten inhaltlichen Punkte des Reformvertrages sind institutioneller Natur:

- Der Europäische Rat wird seinen Präsidenten künftig mit qualifizierter Mehrheit für die Dauer von zweieinhalb Jahren wählen. Dies wird die Kontinuität der Arbeit der EU stärken;
- die Europäische Kommission wird ab 2014 auf zwei Drittel der Kommissare verkleinert. Dies wird die Abläufe beschleunigen;
- ab 2014 werden die Entscheidungen des Rates mit „doppelter Mehrheit“, also von mindestens 55 Prozent der Mitgliedstaaten und 65 Prozent der Bevölkerungen getroffen. Bis 2014 gelten weiterhin die Regeln des Vertrags von Nizza. Zudem gibt es bis März 2017 die Möglichkeit, mit qualifizierter Mehrheit Abstimmungen nach geltendem Nizza-System zu beantragen. Diese komplizierte Regelung ließ sich nicht vermeiden. Sie war Hauptstreitpunkt bei den Verhandlungen im Juni.
- der Posten des „Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ erhält zusätzliche Kompetenz. Neben dem Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten ist er gleichzeitig Vizepräsident der Europäischen Kommission. Zudem wird ein Europäischer Auswärtiger Dienst eingerichtet. Dies bewirkt eine stärkere Kohärenz im Außenhandeln.

Neben den institutionellen Fragen gibt es einige weitere erwähnenswerte Neuerungen:

- die Europäische Union erhält eine eigene Rechtspersönlichkeit. Dies erleichtert den Abschluss internationaler Abkommen;
- ein Frühwarnmechanismus im Gesetzgebungsprozess wird eingeführt, der es den nationalen Parlamenten unter bestimmten Bedingungen erlaubt, gegen europäische Gesetzesinitiativen vorzugehen. Dies fördert den Gedanken der Subsidiarität;
- das Europäische Parlament erhält neue Kompetenzen im Legislativprozess und im Haushaltsverfahren. Dies stärkt die demokratische Kontrolle.

Ein technisch komplizierter Punkt war der Bereich Justiz und Inneres. Hier gelten für Briten und Iren bereits seit langem Sonderregelungen der freiwilligen Teilnahme – das sogenannte ‚opt in‘ bzw. ‚opt out‘ – die in den Reformvertrag über-

führt werden mussten. Auch hier wurde ein akzeptabler Kompromiss erarbeitet, der insbesondere Großbritannien soweit wie möglich im System hält und gleichzeitig dessen Funktionieren sicherstellt.

Die Europäische Grundrechtecharta wird nicht, wie in der Verfassung vorgesehen, im Volltext in das Vertragswerk integriert; allerdings erlangt sie durch einen Querverweis volle Rechtsverbindlichkeit. Es ist vorgesehen, dass die Grundrechtecharta durch Rat, Europäisches Parlament und Kommission am 12. Dezember feierlich proklamiert und anschließend im Amtsblatt der EU veröffentlicht wird. Das bereits bestehende hohe Maß des Grundrechtsschutzes in Europa (Rechtsprechung des EuGH, Europäische Menschenrechtskonvention) wird damit in sichtbarer Weise weiter vervollständigt. Ein Wermutstropfen ist insofern nur, dass die Grundrechtecharta für Großbritannien und auch Polen nur eingeschränkt Anwendung finden wird; dies ist aus unserer Sicht bedauerlich, aber unvermeidlich.

Mit dem Reformvertrag gehen wir einen großen Schritt in Richtung eines handlungsfähigen, starken Europas. Wir haben die institutionellen Arbeitsgrundlagen dafür geschaffen, dass Europa wieder zuversichtlich in die Zukunft blicken kann und seine Probleme – sei es die Sicherung der Energieversorgung, der internationale Klimaschutz oder die Lösung aktueller internationaler Krisen – erfolgreich anpacken kann.

2. Erweiterung und Nachbarschaftspolitik

Neben der Frage nach der Vertiefung ist das Thema Erweiterung und Nachbarschaftspolitik der zweite Bereich von grundlegender Bedeutung für die zukünftige Gestalt der Union.

Obwohl sie erst 2003 ins Leben gerufen wurde, hat die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) sich in kürzester Zeit zu einem Grundpfeiler in den Beziehungen der EU zu ihren Nachbarländern entwickelt. Die ENP leistet einen wichtigen Beitrag zur Förderung von Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in den Nachbarstaaten der EU – von Marokko bis Jordanien, von der Ukraine bis Aserbaidschan. Sie führt die Anrainer auch ohne konkrete Beitrittsperspektive an die Union heran. Ihr Ziel ist es, neue Trennlinien zwischen der EU und ihren Nachbarn zu vermeiden und eine engere Vernetzung in Bereichen wie Energie, Umwelt, Verkehr oder Justiz und Inneres herbeizuführen. Damit ist die ENP eines der wichtigsten Instrumente für die Bewältigung des Umbruchs in Europa.

Auch hier hat die deutsche Ratspräsidentschaft Weichen gestellt. Die ‚Nachbarschaftspolitik plus‘ hat die ost- und südosteuropäischen Anrainerstaaten der EU in den Mittelpunkt gestellt, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den östlichen und südlichen Ländern zu gewährleisten, die bereits seit längerem durch die engere Kooperation mit dem Mittelmeerraum einbezogen sind. Insbesondere die Förderung der regionalen Integration steht im Vordergrund der Bemühungen.

Zum einen ist hier die sogenannte Schwarzmeersynergie-Initiative zu nennen – ein Programm, welches die Modernisierung und Stabilisierung der strategisch wichtigen, aber krisenanfälligen Schwarzmeerregion zum Ziel hat.

Zum anderen ist die geplante Ausdehnung der Energiegemeinschaft Südosteuropa auf die Ukraine und die Republik Moldau zu nennen. Die Mitglieder dieser Gemeinschaft übernehmen das EU-Recht in den Bereichen Strom und Gas. So entsteht mittelfristig ein großer gemeinsamer Markt für Strom und Gas.

Unter der deutschen Ratspräsidentschaft konnte die Europäische Nachbarschaftspolitik auch in den Einzelbereichen vertieft werden. So wurde eine Governance-Fazilität für besonders reformfreudige Staaten in Höhe von 350 Mio. Euro bis 2013 eingerichtet. Mit der neu geschaffenen Nachbarschafts-Investitionsfazilität werden bis zum Jahr 2013 750 Mio. Euro für Einzelprojekte in den Bereichen Energie, Infrastruktur und Umwelt vergeben.

Die portugiesische Ratspräsidentschaft hat den Ball aufgenommen und will die Nachbarschaftspolitik entlang der bestehenden Linien weiterentwickeln.

3. Finanzielle Vorausschau

Eines der, wenn nicht das wichtigste europapolitische Projekt der nächsten Jahre wird die Revision der Finanziellen Vorausschau sein. Mit ihr kommt, wie vereinbart, zum ersten Mal das komplette Einnahmen- und Ausgabensystem der Union auf den Prüfstand. Nach dem Auftrag des Europäischen Rats vom Dezember 2005 soll die Revision eine „vollständige, weitreichende Überprüfung sämtlicher Aspekte der EU-Ausgaben, einschließlich der Gemeinsamen Agrarpolitik, und der Eigenmittel, einschließlich der Ausgleichszahlung an das Vereinigte Königreich“ sein.

Das Budget-Dossier ist hochkomplex. Das Konfliktpotenzial des Revisionsprozesses ist enorm, da es langfristig zu erheblichen Verschiebungen im Budget (derzeit 864 Mrd. Euro für die Finanzperiode 2007-2013) kommen kann. Die damit verbundenen Verteilungskämpfe zwischen einzelnen Mitgliedstaaten werden die mit der Revision beabsichtigte grundlegende Modernisierung der Sachpolitiken erschweren.

Die Revision betrifft nicht nur kurzfristig mögliche Änderungen in der Laufzeit der gegenwärtigen Finanziellen Vorausschau. Im Zentrum steht vielmehr die langfristige Umgestaltung aller ausgabenwirksamen Politiken der Union in der Perspektive des nächsten (ab 2013) oder gar des übernächsten (ab 2020) mehrjährigen Finanzrahmens. Im Kern geht es also um Fragen wie: Welche Union wollen wir im Jahr 2020? Wofür soll diese Union ihr Geld ausgeben? Wie soll diese Union finanziert werden? Der Revisionsprozess wird damit zur Nagelprobe für die Reformfähigkeit der Union: Gelingt es, über den Tellerrand des Status quo hinauszublicken und die EU fit zu machen für die Herausforderungen der nächsten 20 Jahre? Oder reibt sich die EU im Kampf um Besitzstände auf?

Für Deutschland stellt sich vor allem die Frage nach einer ausgewogeneren Verteilung der Nettozahlungen, an der Deutschland mit einem Nettobeitrag von jährlich 6 Mrd. Euro beteiligt ist. Diese Frage wird uns in Brüssel in der nächsten Zeit sehr intensiv beschäftigen. Der erste Schritt im Prozess ist bereits getan: Von Herbst 2007 bis Mitte 2008 wird eine von der Kommission koordinierte vorbereitende wissenschaftliche Debatte durchgeführt. Wir planen, uns hieran mit einer eigenen wissenschaftlichen Konferenz zu beteiligen, mit der die deutsche Sichtweise in diesen Prozess eingebracht werden soll.

4. Gesamtansatz Migration

Ein Bereich, der exemplarisch für die These von der ‚Welt im Umbruch‘ und ihres Einflusses auf die Europäische Union steht, ist das Thema Migration. Lassen Sie mich dazu kurz einige interessante Zahlen nennen:

- In der EU leben mittlerweile 40 Millionen Drittstaatsangehörige. 12 Prozent der in Deutschland lebenden Menschen sind Migranten.
- Die Weltbevölkerung im Jahr 2050 wird laut VN-Prognosen auf 9,2 Milliarden Menschen ansteigen. Dies bedeutet bei Zugrundelegung der derzeitigen Quote 40 Prozent mehr internationale Migranten als heute.
- Der demografische Wandel in den entwickelten Ländern erzeugt einen erhöhten Bedarf an ausländischen Fachkräften. Kommen heute auf 100 Arbeitnehmer, die in Rente gehen, noch 142 Berufseinsteiger, werden es laut VN-Prognose bereits in zehn Jahren nur noch 87 sein.

Daraus lässt sich Folgendes ableiten: Der Migrationsdruck aus Entwicklungsländern wird weiter steigen; gleichzeitig wird der Bedarf an Einwanderern in den entwickelten Ländern größer.

Die Europäische Union ist sich dieser Problematik bewusst und hat 2005 ein innovatives Konzept beschlossen, das Migrationsfragen in der Außenpolitik der Union umfassend verankert: den sogenannten ‚Gesamtansatz Migration‘. Entscheidendes Element des Gesamtansatzes ist die Intensivierung des politischen Dialogs zu Migration mit Herkunfts- und Transitländern. Dadurch soll die Basis für eine tragfähige Zusammenarbeit in Migrationsfragen geschaffen werden. Regionale Schwerpunkte des Ansatzes waren bisher Afrika und der Mittelmeerraum.

In den vergangenen zwei Jahren hat die EU ihre umfassende Migrationspolitik auf Basis des Gesamtansatzes deutlich forciert. Sie hat auf zwei großen Ministerkonferenzen in Rabat und Tripolis der afrikanischen Seite deutlich gemacht, dass sie Migrationsfragen als vordringlich erachtet und hier nach einvernehmlichen Lösungen strebt. Gleichzeitig wurden die nordafrikanischen Länder in ihren Bemühungen gestärkt, Transitmigration Richtung Europa zu unterbinden.

Die deutsche Ratspräsidentschaft hat auf dem Europäischen Rat im Juni ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Ausweitung des Gesamtansatzes Migration auf die östlichen und südöstlichen EU-Nachbarregionen verabschiedet.

Zudem werden in Brüssel zur Zeit so genannte Mobilitätspartnerschaften der EU mit Drittländern sowie Modelle zirkulärer Migration geprüft. Grundgedanke ist, dass im Falle guter Kooperation bei der Bekämpfung illegaler Migration bestimmten Drittstaaten legale Migrationsmöglichkeiten angeboten werden könnten. Der Rat will Ende des Jahres entscheiden, ob Pilotpartnerschaften mit bestimmten Ländern in Auftrag gegeben werden.

5. Energie und Klima

Ein zukunftsträchtiges Politikfeld haben wir für Europa erst kürzlich erschlossen: Die internationale Absicherung der Energieversorgung und damit zusammenhängend der Kampf gegen den Klimawandel.

Trends wie Bevölkerungswachstum und Verstädterung sowie der Wirtschaftsboom in Asien und anderen Weltregionen werden den Energiebedarf bis 2030 um mehr als 50 Prozent ansteigen lassen. Der erhöhte Energiebedarf wird Folgen für die globale Erderwärmung haben. Günstigstenfalls haben wir mit 1,4 Grad Temperaturanstieg in den nächsten 100 Jahren zu rechnen, nach anderen Szenarien sogar mit 5,8 Grad.

Außenminister *Steinmeier* hat treffend auf Folgendes hingewiesen: Ob unsere Kinder im Jahre 2050 noch Schnee auf der Zugspitze oder einen Gletscher am Mont-blanc erleben können, hängt davon ab, welche Energiepolitik in der entwickelten Welt, aber auch in vielen Schwellenländern heute eingeschlagen wird.

Deutschland hat im Bereich Energie und Klimaschutz in Europa und auch international eine Vorreiterrolle eingenommen. Während der deutschen Ratspräsidentschaft haben wir ambitionierte, verbindliche, EU-weite Ziele zur Reduktion von Emissionen und zur Erhöhung des Anteils von Erneuerbaren Energien gesetzt: Bis 2020 soll der Gesamtenergieverbrauch in der EU um 20 Prozent gesenkt werden, zudem soll der Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch mindestens 20 Prozent betragen.

Die fünf angesprochenen Bereiche werden alle Teil des neuen Kapitels im Buch der europäischen Geschichte sein. Wovon wird dieses Kapitel noch handeln? Es wird von einem neuen Europa handeln, das auf den Errungenschaften der Gründungsväter aufbaut. Es wird von einem weltweit engagierten Europa handeln, das jenseits von Friedenssicherung und wirtschaftlicher Integration liegt. Es wird von neuen, von anderen politischen Themen handeln, für die Europa noch eine Wahrnehmung entwickeln muss. Schlagworte wie Globalisierung, Demografie oder Klima werden in den Mittelpunkt der Diskussion rücken. All das wird Teil der Geschichte des Kapitels ‚Europa im Umbruch‘ sein.

6. Bund-Länder-Koordinierung

Lassen Sie mich nun zu einem weiteren Punkt kommen, der mir besonders am Herzen liegt, auch und vor allem, weil er für unsere Arbeit vor Ort in Brüssel von großer Bedeutung ist. Er betrifft eine spezifisch deutsche Eigenheit: Das Zusammenwirken zwischen Bundesregierung und Ländern in der Europapolitik.

Die Mitwirkungsrechte der Bundesländer in Angelegenheiten der EU sind im Zuge der europäischen Integration, die ja auch innerstaatliche Kompetenzen der Länder berührt, inhaltlich und formal gestärkt worden. Der wichtigste Schritt war die Einfügung eines „Europa-Artikels“ in das Grundgesetz (Art. 23) im Rahmen der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht im Jahre 1993. Danach wirken die Länder über den Bundesrat – je nach Ausmaß der Betroffenheit ihrer Zuständigkeiten oder Interessen – in abgestufter Weise mit.

Anfang der 90er Jahre war ich im Auswärtigen Amt für die Bund-Länder-Beziehungen zuständig. Ich erinnere mich noch sehr gut an die Verhandlungen mit den Ländern über die Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte. In dieser Zeit habe ich in einem Vortrag hier in Saarbrücken – solange liegt mein letzter Besuch an dieser Universität zurück – vor Übertreibungen gewarnt. Bei allem Respekt vor der föderalen Ordnung unseres Staatswesens – letztlich kommt es darauf an, dass Deutschland in Brüssel handlungsfähig ist. Wir müssen in der Lage sein, auf Augenhöhe mit Partnern wie Frankreich oder dem Vereinigten Königreich zu verhandeln, die gerade nicht föderal strukturiert sind. Das galt Anfang der 90er Jahre und das gilt auch noch heute. Wir müssen also darauf achten, dass unsere innerstaatlichen Abstimmungsprozesse effizient sind und effizient bleiben.

Es ist schon nicht immer leicht, sich innerhalb der Bundesregierung auf eine einheitliche Position zu verständigen. Daher hat die Bundesregierung auf verschiedenen Ebenen Koordinierungsgremien eingerichtet, die dazu beitragen, möglichst rasch eine Entscheidung herbeizuführen und möglicherweise bestehende Meinungsunterschiede zu beheben. Zu nennen sind in erster Linie die Runde der mit Europafragen beauftragten Abteilungsleiter der Bundesministerien und der schon 1963 geschaffene Staatssekretärsausschuss für Europafragen. Sollte ausnahmsweise auf diesem Niveau einmal keine Einigung zu erzielen sein, muss die Entscheidung am Kabinettsstisch getroffen werden.

Die Länder wirken in ihren Zuständigkeitsbereichen bei der europäischen Gesetzgebung aktiv mit, vor allem durch fachliche Stellungnahmen. So hat der Bundesrat allein im Jahr 2006 insgesamt 140 Stellungnahmen zu europäischen Vorhaben abgegeben. Und in insgesamt fast 300 Gremien von Rat und Kommission wirken Ländervertreter neben Bundesvertretern mit.

Die europapolitische Zusammenarbeit von Bundesregierung und Ländern hat sich insgesamt bewährt. Beide Seiten gehen verantwortungsvoll mit dem vorhandenen Instrumentarium um. Im Rahmen der 2006 in Kraft getretenen ersten Stufe der Föderalismusreform hat sich im Bereich der Bund-Länder-Zusammenarbeit in der

Europapolitik daher kaum etwas geändert. Die Bundesregierung überträgt nach der neuen Regelung (Art. 23 Abs. 6 GG) nunmehr die Verhandlungsführung im Rat auf einen Vertreter der Länder, wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur und des Rundfunks betroffen sind.

Bei den allermeisten europäischen Vorhaben sind Bund und Länder sich in der Sache durchaus einig. Bei einigen wichtigen Dossiers sind die Positionen jedoch unterschiedlich. Das haben gerade die Verhandlungen für den EU-Haushalt 2007-2013 gezeigt. Als größter Nettozahler hatte Deutschland und damit die Bundesregierung ein Interesse an einem möglichst niedrigen Zahlungsbetrag. Die Länder als Empfänger von Agrar- und Strukturmitteln hingegen hatten großes Interesse an einer möglichst hohen Gesamtsumme. Der Konflikt war offensichtlich. Dementsprechend schwierig war die Verhandlungsführung für die Bundesregierung.

Grundsätzlich gilt: Meinungsverschiedenheiten sind Bestandteile eines jeden föderalen demokratischen Systems, auch und gerade des deutschen. Ich bin allerdings der Ansicht, dass wir diese Konflikte nicht in Brüssel austragen dürfen. ‚Europa gelingt gemeinsam‘ – das war das Motto der deutschen Ratspräsidentschaft. Dies gilt auch und gerade für das Verhältnis von Bundesregierung und Ländern in der Europapolitik. In diesem Sinne müssen wir weiterhin aktiv daran arbeiten, dass wir rechtzeitig mit einheitlichen Positionen und klar festgelegten Verhandlungsmandaten in Brüssel auftreten. Deutschland muss in Brüssel mit einer Stimme sprechen. Nur dann können wir deutsche Interessen in Europa sachgerecht vertreten. Dabei darf ich besonders herausstellen, dass das Saarland betont europa-freundlich handelt.

II. Perspektiven des Einigungsprozesses

Ladies and Gentlemen,

Before I come to a close, I will try myself at a short outlook and dare to take a brief glimpse at what might be the story of the next chapter of the book of European history.

Others have already tried to tell this story. There are prophets of the European apocalypse like the historian *Walter Laqueur* who wrote in his most recent book ‘The Last Days of Europe’, that the Union “will turn into a cultural theme park, a kind of Disney Land on a level of a certain sophistication for well-to-do visitors from China and India”. On the other side of the spectrum there are Euro-enthusiasts like *Mark Leonard* from the European Council on Foreign Relations. In his latest book ‘Why Europe will run the 21st Century’ he explains that the EU will –

due to its capacity to use the size of its market and its diplomacy – develop a new kind of power which he calls ‘transformative power’.

My judgment is slightly more conservative than that of these well respected personalities. I doubt that any of the two stories will become real as such. European history has taught us that integration has never proceeded along the lines of a single prescribed scenario. Instead, most of the time it has been more like a roller-coaster ride. And for quite some time it seemed that the European train had jumped off the rails.

In order to get the train back on track, President *Sarkozy* has recently proposed the establishment of a ‘Council of Wisemen on the Future of Europe’. Chancellor *Merkel* supports his idea. We will see whether this suggestion can be materialized within the next few months and whether a concept can be drawn up which will set the tone for years to come.

There have been several attempts at designing a master plan for integration in the last 50 years: the Pleven-Plan on a Common European Defense Policy in the 50s, the Werner-Plan on Monetary Union in the 70s and the Davignon-Report on European Political Cooperation, also from the 70s. And as we know today, all these plans were visionary but too early for their time. But we know as well: the ideas put forward were feasible and have materialized in a slightly different fashion, only much later. The ideas of the Sarkozy-Plan might set the tone for the next chapter of the book of European history. I am quite sure: it will be worthwhile reading and will most certainly have a happy ending.