

## TAGUNG

# Der Zusammenhalt der Europäischen Union auf dem Prüfstand

Matthias Heddenhausen\*

Die Europapolitik der letzten beiden Jahre stand unter dem Vorzeichen des jähen Stillstands der primärrechtspolitischen Entwicklungen der Europäischen Union in Folge der negativen Voten über den Verfassungsvertrag in den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden im Sommer 2005. Die bald von den Entscheidungsträgern selbstverordnete Denkpause wurde von Kritikern schnell in Ratlosigkeit umgedeutet. Genauso wirkten die Hoffungen, die vielfach auf die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 zur Lösung der Ratifizierungskrise gesetzt wurden, in den Augen vieler eher wie eine Beschwörung, es müsse etwas geschehen, denn wie ein Konzept. Diese Situation warf die Frage auf, welche Rückwirkungen der andauernde Stillstand auf den Zusammenhalt und das Funktionieren der erweiterten Gemeinschaft haben würde. Ist die Fortsetzung des Ratifikationsprozesses der einzig gangbare Weg oder bestünde nicht auch die Option, aufgrund der inneren Vitalitätselemente der Union mit den existierenden Vertragswerken weiterzumachen, wie bereits vereinzelt gefordert wird?

Der Arbeitskreis Europäische Integration nahm diese integrationspolitische Unsicherheit zum Anlass, um im Rahmen seiner Jahrestagung kurz vor dem 50-jährigen Jubiläum der Römischen Verträge eine Art ‚Kassensturz‘ der europäischen Integration durchzuführen. *Peter-Christian Müller-Graff* benannte mit seinen einführenden Worten die Leitfragen der Tagung: Welches sind die Elemente, die die Union in ihrer gewollten Viel-

### Was Europa zusammenhält – In Vielfalt geeint?

Jahreskolloquium des Arbeitskreises  
Europäische Integration e.V.  
Berlin, 16./17. November 2006

#### Einführung

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Vorstandsvorsitzender des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Universität Heidelberg

#### Die Eigeninteressen der Mitgliedstaaten an der Europäischen Union

Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln

#### Die Integrationskraft des Europäischen Binnenmarktes

PD Dr. André SCHMIDT, Universität Göttingen

#### Integrative und trennende Wirkungen der Europäischen Währungsunion?

Prof. Dr. Wim KÖSTERS, Ruhr-Universität Bochum

#### Europäische Integration durch Gemeinschaftsrecht und Europäische Gerichtsbarkeit? – Bilanz und Zukunft nach einem halben Jahrhundert

PD Dr. Matthias ROSSI, Humboldt-Universität zu Berlin

#### Wie viel Kohäsion durch die Europäische Kohäsionspolitik? Zur optimalen Aufgabenverteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene aus Sicht der ökonomischen Föderalismustheorie

Prof. Dr. Bernhard NEUMÄRKER, Universität Freiburg

#### Die außenpolitischen Herausforderungen, insbesondere der USA und China, als Antrieb oder Spaltung europäischen Zusammenhalts?

Dr. Kay MÖLLER, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

\* Matthias Heddenhausen, geschäftsführender Assistent des Vorstands des Arbeitskreises Europäische Integration, Berlin.

falt zusammenhalten? Welches sind die vereinigen Stabilisatoren, die diesem historisch einmaligen und revolutionären Gebilde Dauer zu geben vermögen? Beinhalten diese jedoch zugleich mögliche zentrifugale Kräfte, welche der Kohäsion der Gemeinschaft entgegenwirken?

### *Mitgliedstaatliche Interessen am geeinten Europa*

Zur Analyse mitgliedstaatlicher Interessen an der Europäischen Union wählte *Wolfgang Wessels* zwei Denkschulen, die er in seinem Beitrag vorstellte und gemäß der Fragestellung interpretierte. Er griff zunächst auf Arbeiten aus dem Bereich der internationalen Politik zurück, da Außenfaktoren als Erklärungsdeterminanten für die Entwicklung Europas in der Integrationswissenschaft zu selten Beachtung fänden. Für neorealistische Theoretiker habe es eine Herausforderung dargestellt, die Souveränitätsabgabe der europäischen Staaten zugunsten der Europäischen Union zu erklären. Ein Deutungsansatz bestand darin, der Gemeinschaft die Aufgabe des „integrativen balancing“ der Führungsmächte zuzuschreiben. Deutschland habe von Frankreich durch die gemeinsamen Institutionen „gezähmt“ werden sollen. Vielfach werde auch die Auffassung vertreten, dass erst die Aussicht auf die Wiedervereinigung zur Aufgabe der D-Mark und zur Zustimmung Deutschlands zur Wirtschafts- und Währungsunion geführt habe. Ebenso sei es nicht vollkommen abwegig, die Erweiterung der Europäischen Union (und der Nato) um die mittel- und osteuropäischen Staaten mit der deutschen Absicht zu erklären, eine Allianzbildung wie zu Beginn des letzten Jahrhunderts zu verhindern. Dieser Ansatz, der nationale Interessen in erster Linie sicherheitspolitisch definiert, führe zu der Frage nach dem dauerhaften Zusammenhalt der Europäischen Union. Entscheidend für die Zukunft bleibe gemäß dieser Denkschule, inwieweit die Mitgliedstaaten ihre grundlegenden Sicherheitsinteressen in der Europäischen Gemeinschaft widergespiegelt sehen.

#### **Wie viel nationale Autonomie in der Wirtschaftspolitik erlaubt die Globalisierung?**

Dr. Friedrich HEINEMANN, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

#### **Stiftet die Unionsbürgerschaft europäische Identität?**

Prof. Dr. Christoph SCHÖNBERGER, Universität Konstanz

#### **Europäische Identität durch gemeinsame Ziele und Werte in der Europäischen Union?**

Prof. Dr. Ellen BOS, Andrassy-Universität Budapest  
Statement: Dr. Bettina THALMAIER, Centrum für Angewandte Politikforschung (CAP), München

Der zweite Ansatz wurde in dem Werk „Re-structuring Europe“ von Stefano Bartolini entwickelt. Hier wird die europäische Integration als eine weitere Stufe in der langfristigen Evolution des modernen europäischen Staates eingeordnet, die mit der Herausbildung des „westfälischen Staates“ als Resultat des Westfälischen Friedens seinen Ursprung genommen hatte. Als weitere maßgebliche und aufeinander aufbauende Phasen nannte Wessels die Entstehung des Kapitalismus, die mit den Napoleonischen Kriegen weiter verstärkte Nationalstaatsbildung, die Entwicklung demokratischer Verfassungen und die Herausbildung wohlfahrts- und sozialstaatlicher Elemente. Diese Stufen der Staatsentwicklung seien von den (15 alten) EU-Mitgliedstaaten – zum Teil zwar zu unterschiedlichen Zeiten – in ähnlicher Weise durchlaufen worden, so dass sie sich mit vergleichbaren Problemen und Herausforderungen konfrontiert sahen. Aus diesem Grund ließen sich ebenfalls die grundsätzlich ähnlichen Interessen der europäischen Staaten zum Beispiel in Bezug auf innere und äußere Sicherheit oder die Wohlfahrt der Bürger begründen. Dass wesentliche Teile der essenziellen nationalstaatlichen Leistungen in Folge einer Kompetenzübertragung heute auf der europäischen Ebene bereitgestellt werden, werde bei Bartolini als sechste Phase der Nationalstaatsbildung bezeichnet. Dieser „Fusionsprozess“ der gemischt national-europäischen Ausübung der Kompetenzen habe zu einer Verwurzelung der mitgliedstaatlichen Interessen in der Euro-

päischen Union und zum Zusammenhalt derselben geführt. Die Übertragung nationalstaatlicher Kompetenzen könne jedoch auch – nicht zuletzt angesichts der politischen Brisanz durch die Referenden in Frankreich und den Niederlanden – kontrovers interpretiert werden. Es gelte erneut die Frage zu stellen, ob es einen Wesenskern des Staates gebe, der so unveränderbar ist, dass er von Entwicklungen der europäischen Integration bedroht werde? Wessels beendete seine Ausführungen mit der Überlegung, ob es möglicherweise nicht ohnehin irreführend sei, angesichts der weltpolitischen und -ökonomischen Entwicklungen, die den klassischen Nationalstaat als überholt erscheinen lassen, von mitgliedstaatlichen Eigeninteressen zu sprechen.

*Europäischer Zusammenhalt durch Binnenmarkt und Währungsunion?*

Wer die europäische Integration als Erfolgsgeschichte versteht, denkt sicherlich nicht zuletzt an die Verwirklichung des Binnenmarktprojektes, das weltweit einzigartig geblieben ist. Hat der Binnenmarkt die in ihn gesteckten Erwartungen tatsächlich erfüllt und somit zum Zusammenhalt der Gemeinschaft beigetragen? *André Schmidt* vertrat in seinem Vortrag die These, dass gerade letzteres entscheidend von seiner ökonomischen Vorteilhaftigkeit abhängig sei. Die seit der ‚Vollendung‘ des Binnenmarktes 1992 angestellten empirischen Untersuchungen zu dessen Wohlfahrtseffekten kamen jedoch zu einem eher ernüchternden Resultat, das nicht mit den 1988 im sogenannten *Cecchini-Bericht* geäußerten Prognosen (bis 1992 4,5 Prozent Wirtschaftswachstum, 1,8 Millionen neue Arbeitsplätze und eine Senkung der Verbraucherpreise um 6,1 Prozent) übereinstimmte. Statische Wohlfahrtseffekte dürften bereits deutlich früher bei der Schaffung des Gemeinsamen Marktes angefallen sein. Hinsichtlich dynamischer Wohlfahrtseffekte konnte in den Studien weder empirische Evidenz für die Ausnutzung von Skaleneffekten noch ein signifikanter Nachweis von Spezialisierungsmustern und Spezialisierungsgewin-

nen erbracht werden. Das als zusätzliche Messgröße herangezogene Pro-Kopf-Einkommen in der EU-15 stagniere im Vergleich zu den USA ebenfalls seit Beginn der 1980er Jahre.

Für die nur unzureichende Realisierung dynamischer Wohlfahrtseffekte machte *Schmidt* in erster Linie drei Ursachen aus: Zunächst existiere in der Europäischen Union ein ambivalentes Verhältnis zum Wettbewerb und dessen Implikationen. Nach dem Motto ‚Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass!‘ seien die positiven Auswirkungen des Wettbewerbs gewollt, wohingegen die negativen Folgen durch eine aktive Harmonisierungspolitik auf Gemeinschaftsebene aufgefangen werden sollen. Sinnvoller sei es seiner Meinung nach jedoch, in den meisten Fällen auf wettbewerbsverfälschende Maßnahmen zu verzichten. Ferner sei in der europäischen Wettbewerbspolitik erst 1989 eine Fusionskontrolle eingeführt worden. Zuletzt sei hier ein Orientierungswandel hin zu einem „more economic approach“ feststellbar gewesen, der auch zu einer Neuordnung der Missbrauchsaufsicht geführt habe. Diese sei nun stärker auf die Berücksichtigung von Effizienzen ausgerichtet und weniger auf die Durchsetzung eines unverfälschten Wettbewerbs. Schließlich sei in der Debatte über die Dienstleistungsrichtlinie das ambivalente Wettbewerbsverständnis in der Europäischen Union erneut verdeutlicht worden. Angesichts der zahlreichen vom Herkunftslandprinzip ausgenommenen Sektoren im letztendlich beschlossenen Entwurf der Richtlinie könne von der wirklichen Durchsetzung des Binnenmarktes in diesem Bereich nicht die Rede sein. Dies sei umso bedauerlicher, da die Steigerung der Wohlfahrtseffekte unabdingbar sei, um die zweifelsohne vorhandene Integrationswirkung des Binnenmarktes auch in Zukunft aufrechterhalten zu können.

*Wim Kösters* knüpfte mit seinen Ausführungen zur Europäischen Währungsunion nahtlos an seinen Vorredner an und bezeichnete den Erfolg von Währungsunion und Binnenmarkt als interdependent. Nach seiner Auffassung

sei es deren primäre Funktion, in Form einer „Super-Globalisierung“ in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union dringend benötigte Strukturreformen schneller voranzubringen. Dies sei nicht zuletzt deswegen erforderlich, weil die Teilnehmer an der gemeinsamen Währung auf die beiden Anpassungsinstrumente Geld- und Wechselkurspolitik auf nationaler Ebene nicht länger zurückgreifen können. Die aus den Reformen resultierenden Wettbewerbsvorteile würden zu positiven Wohlfahrtseffekten in den Mitgliedstaaten beziehungsweise den Staaten der Euro-Zone führen, was letztendlich die Integrationskraft der Europäischen Union stärken würde.

Im Rahmen einer ersten Bilanz nach sieben Jahren gemeinsamer Währung könne bezüglich ihrer integrativen Wirkung festgehalten werden, dass zwar die Finanzmarktintegration gelungen und der Euro bisher eine stabile Währung gewesen sei. Die Mitglieder der Euro-Zone hätten jedoch bei Wachstum und Beschäftigung schlechter abgeschnitten als die übrigen EU-Mitglieder und viele andere Industriestaaten. Dieses Ergebnis sei in erster Linie auf Probleme in den großen Mitgliedstaaten (besonders Deutschland, Frankreich und Italien) zurückzuführen. Allerdings sei nicht die Währungsunion an sich für diese Performance-Unterschiede verantwortlich, sondern vielmehr die Art und Weise wie die Wirtschaftspolitik in den einzelnen Euro-Ländern auf die neuen Rahmenbedingungen reagiere. In Bezug auf die zentrifugalen Kräfte in der Europäischen Währungsunion stellte Kösters fest, dass gegenwärtig nur etwas mehr als die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten am Euro teilnahmen. Slowenien wurde am 1. Januar 2007 das 14. Mitglied der Währungsunion. Während Großbritannien und Dänemark von ihrem *Opting-Out-Recht* Gebrauch machen, verzichtet Schweden nach einer Volksabstimmung auf die Teilnahme, obwohl es sich vertraglich dazu verpflichtet hatte. Diese drei Staaten erfüllen im Wesentlichen die Konvergenzkriterien für den Beitritt zur Euro-Zone und hätten sich jedoch – auch wenn gerade im

Falle Großbritanniens in erster Linie ökonomische Argumente angeführt werden – aus politischen Motiven für den Nichtbeitritt entschieden. Die Nachhaltigkeit und dauerhafte Integrationskraft der gemeinsamen Währung werde am ehesten dadurch sichergestellt, dass die Geldverfassung der Währungsunion so wie sie im Maastrichter Vertrag festgelegt wurde, von allen teilnehmenden Staaten voll respektiert werde. Gleichzeitig gelte es den europäischen Binnenmarkt schnell zu vollenden und eine Verwässerung seiner Regeln zu verhindern.

### *Die Rolle des Rechts in der Europäischen Union*

Die Bedeutung des europäischen Rechts für den Zusammenhalt in Europa wurde von *Matthias Rossi* sowohl in Form eines Rückblicks auf 50 Jahre europäischer Rechtsgeschichte als auch hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung analysiert. Er machte eingangs deutlich, dass das Recht nicht nur als Integrationsinstrument verstanden werden dürfe, sondern genauso als Integrationsgegenstand (zum Beispiel bei der Harmonisierung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt), Integrationsziel (Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) und im Sinne einer konstitutionalisierten Rechtsordnung auch als Integrationsrahmen.

Das primäre Gemeinschaftsrecht habe die integrationsermöglichenden Rahmenbedingungen für die Europäischen Gemeinschaften geschaffen. Darauf aufbauend habe der Europäische Gerichtshof (EuGH) als „Motor der Integration“ mit seiner Rechtsfortbildung die Integration vorangetrieben – auch in Phasen, zum Beispiel während Frankreichs Politik des leeren Stuhls, in denen die politischen Akteure dazu nicht bereit oder in der Lage waren. Eine besondere integrationsverwirklichende Bedeutung müsse dem Rechtsinstrument der Richtlinie beigemessen werden, insbesondere bei der Umsetzung des Binnenmarktprojektes. Dass Richtlinien unter bestimmten Voraussetzungen eine unmittelbare

Anwendbarkeit entwickeln können, sei wiederum auf die Rechtsprechung des EuGH, aber auch nationaler Gerichte, zurückzuführen. Durch die Instrumentalisierung beziehungsweise Mobilisierung der Bürger habe der EuGH zudem zu einer integrations-sichernden Subjektivierung des Rechts und damit auch letztendlich zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts beigetragen. In Hinblick auf die Bilanz der vergangenen 50 Jahre sei nach Meinung von Rossi das Fragezeichen im Titel seines Beitrags eindeutig durch ein Ausrufezeichen zu ersetzen – das Gemeinschaftsrecht sei ein beziehungsweise der wichtigste Integrationsfaktor für die Europäische Einigung. Ein Europäischer Verfassungsvertrag berge weniger aufgrund des Begriffs ‚Verfassung‘ Integrationspotenzial, da sich die Bürger nicht von der bloßen Verpackung blenden ließen. Anders sehe es bei den Inhalten insbesondere den Organisationsbestimmungen aus, die geeignet seien, die europäische Integrationsgeschichte für die nächsten 15 bis 20 Jahre fortzuschreiben. Die Bedeutung der Gerichtsbarkeit hingegen dürfte zukünftig abnehmen, da die maßgeblichen Grundentscheidungen gefällt worden seien.

#### *Europäische Kohäsionspolitik als Kompensationsmechanismus*

Das Mittelvolumen für Kohäsionsaufgaben beträgt circa 35 Prozent des Haushaltes der Europäischen Union und stellt gemeinsam mit den Aufwendungen für die Gemeinsame Agrarpolitik einen zentralen Posten dar. *Bernhard Neumärker* machte in seinem Vortrag über die Wirkung der Kohäsionspolitik in Hinblick auf den Zusammenhalt in der Europäischen Union jedoch deutlich, dass eine Angleichung der Lebensverhältnisse in der Gemeinschaft mittels einer EU-zentralisierten Verteilungspolitik nicht das realistische Ziel sein könne. Angesichts des im Vergleich zu den nationalen Budgets eher geringen Umfangs des EU-Haushalts seien die dafür verfügbaren Mittel bei Weitem nicht ausreichend. Kritik an der Ansiedlung der

Kohäsionspolitik auf EU-Ebene oder vermeintlich unbefriedigenden Resultaten in diesem Politikbereich laufe aber fehl. Der Gemeinschaftshaushalt und darin nicht zuletzt die Mittel der Kohäsionspolitik fungiere nach Neumärkers Auffassung primär als Kompensationsmechanismus für absolute und relative Verlierer von Vertiefung und Erweiterung, um deren Zustimmung für das weitere Vorschreiten in der europäischen Integration zu gewinnen. Dies erkläre das relativ geringe Budget für Kohäsionsaufgaben, das für ausgewählte Projekte in bestimmten (Verlierer-)Regionen verwendet werde. Die im Primärrecht postulierte Angleichung beziehungsweise Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse sei im Wesentlichen politisches Marketing gegenüber den Bürgern zur Vereinfachung der Durchsetzbarkeit dieser Kompensationsmaßnahmen. Die eigentliche Verteilungs- und Sozialpolitik verbleibe vorrangig im nationalstaatlichen Aufgabenbereich.

#### *Europäische Union, China und die USA: kein neues ‚strategisches Dreieck‘*

Seit etwa zwei Jahren wird von amerikanischer Seite im Zusammenhang mit der Debatte über die Aufhebung des 1989 gegen die Volksrepublik China verhängten Waffenembargos vermehrt von einem ‚strategischen Dreieck‘ gesprochen, wenn es um die wechselseitigen Beziehungen der USA, der Europäischen Union und China geht. Der Asienexperte *Kay Möller* erinnerte zu Beginn seines Vortrages an den historischen Vorläufer, Henry Kissingers strategisches Dreieck aus den 1970er Jahren. Sie seien insofern vergleichbar, als es sich jeweils um hochgradig unregelmäßige Dreiecke handele: während damals die Schenkel von zwei Supermächten und der Regionalmacht China gebildet wurden, bestehe das aktuelle vermeintliche Dreieck aus einer Supermacht und zwei Regionalmächten. Möller unternahm mit seinem Beitrag den Versuch, Funktion und Dynamik der europäisch-amerikanisch-chinesischen Konstellation einzuordnen. Im Bereich der Wirtschaftsbeziehungen zu China konvergier-

ten die Vereinigten Staaten und Europa. China ist für beide der wichtigste Importmarkt, für China ist Europa der wichtigste und die USA der zweitwichtigste Exportmarkt. Zwar ist das europäische Handelsdefizit mit China noch deutlich geringer als das amerikanische, doch beide nehmen rasch zu. Einig sei man sich in den USA und der Europäischen Union darin, dass hierfür sichtbare und unsichtbare Handelshemmnisse wie eine gezielt unterbewertete chinesische Währung entscheidend verantwortlich seien. Beide stünden unter dem Druck einheimischer, protektionistischer Lobbies und würden in jüngster Zeit verstärkt die Welthandelsorganisation mit diesem Problem befassen. Uneinigkeit bestehe hingegen im transatlantischen Verhältnis, wenn es um die Frage von Technologietransfers insbesondere in sensiblen Bereichen wie zum Beispiel bei *dual use*-Lieferungen gehe. Hier würden sich die Vereinigten Staaten deutlich restriktiver als die Europäer verhalten, die sich jedoch ebenfalls dem zunehmenden Druck eigener Unternehmen ausgesetzt sähen, welche die Volksrepublik bei der Vergabe von Großaufträgen auf die Einhaltung internationaler Standards und den Verzicht auf „Erpressungstaktiken“ verpflichtet sehen wollen.

Die restriktivere Haltung der USA bei sicherheitspolitischen Aspekten rühre daher, dass von den Amerikanern ein ‚Umkippen‘ des militärischen Kräftegleichgewichts in der Taiwan-Straße befürchtet werde. Während Europa China mit taiwanpolitischen Konzessionen umworben habe, hätten die Vereinigten Staaten als westpazifische Führungsmacht Taiwan eine de-facto-Sicherheitsgarantie erteilt und garantiert den militärischen Status quo in Ostasien. Aus diesem Grund sei von Seiten der Vereinigten Staaten auch massiv gegen die deutsch-französische Kampagne von 2003 interveniert worden, das seit 1989 bestehende Waffenembargo gegen China aufzuheben. Zu weltordnungspolitischen Fragen, dem dritten Eckpunkt dieses vermeintlichen Dreiecks, stellte Möller fest, dass China zwar von der Mitarbeit in interna-

tionalen Strukturen profitieren wolle – dies jedoch ohne dabei seine weit ausgelegten souveränen Rechte (zum Beispiel in Menschenrechtsfragen) zur Disposition zu stellen. Europa und die USA konvergierten in ihrer Strategie zu der internationalen Rolle Chinas, da beide im Grundsatz Protagonisten einer regelkonformen internationalen Politik auf Grundlage westlicher Werte seien. Es gelte jedoch zu beachten, dass unter den dreien die Europäische Union der einzige Akteur mit einem genuinen Interesse an Multilateralismus sei. Letztendlich habe keiner der drei eine abschließende Antwort auf die künftige Gestalt der internationalen Politik gefunden, sodass das Bild eines ‚strategischen Dreiecks‘ nicht zutreffend sei. In Hinblick auf die Fragestellung der Tagung ergänzte Möller, dass China insbesondere als „ökonomisches Phänomen“, zum Beispiel im Kontext der Textilproblematik, den Impuls zur innereuropäischen Kooperation sicherlich erhöhe.

#### *Globalisierung als exogener Faktor für europäischen Zusammenhalt?*

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union stehen vor der Herausforderung, angesichts eines sich verschärfenden Wettbewerbs im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung ihre sozialen Werte und Standards zu verteidigen. Der Frage, wie viel nationaler Handlungsspielraum hierfür in der Wirtschaftspolitik überhaupt verblieben sei, widmete sich *Friedrich Heinemann* in seinem Vortrag insbesondere in Bezug auf die Aspekte Steuerpolitik und Regulierung. Einleitend stellte er fest, dass – entgegen der Auffassung von Wählern und Politikern – die Globalisierung gemäß der umfassenden ökonomischen Beurteilung nicht für die wirtschaftliche Wachstumsschwäche in der Bundesrepublik verantwortlich gemacht werden könne. Die Globalisierung beschleunige jedoch die Auswirkungen einheimischer Fehlentwicklung. Auch sei die Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit 1995 in zwei Drittel der Industriestaaten rückläufig – die hiesige Stagnation auf hohem Niveau sei dagegen auf andere Ursachen zurückzuführen.

In Hinblick auf die Auswirkungen der Globalisierung auf den Sozialstaat, dessen Finanzierungsgrundlage angeblich durch einen „ruinösen Steuerwettbewerb“ untergraben werde, wies Heinemann darauf hin, dass die Abgabenquote lediglich einen Standortfaktor unter vielen darstelle. Aus der Perspektive eines Investors würde der Aspekt „*value for money*“ bei der Beurteilung der Abgabenquote eines Standortes ebenfalls Berücksichtigung finden. Aus empirischer Sicht sei ein solcher Steuerwettbewerb zudem auch nicht nachweisbar, vielmehr seien in den OECD-Staaten bis etwa zum Jahr 2000 steigende Steuern und Sozialabgaben zu verzeichnen gewesen und auch heute bewege man sich noch nahe an den Spitzenwerten. Zwar sei eine leichte Konvergenz und ein Trend zu indirekten Steuern bemerkbar, es existierten in den Industriestaaten jedoch weiterhin große Unterschiede in Niveau und Struktur der Abgabenquoten. Heinemann konnte im Anschluss anhand eines Panelmodells für 21 OECD-Staaten zeigen, dass sich über den Untersuchungszeitraum von 1975 bis 2002 im Bereich der Arbeitsmärkte keine Deregulierung vollzogen habe (Gegenteiliges trifft für Finanz- und Produktmärkte sowie Handel zu) und hier weiterhin beachtliche Unterschiede zwischen den Industriestaaten bestünden. Dieses Ergebnis bestätigte Rodriks Kompensationshypothese, die besage, dass Staaten mit hohen Außenhandelsquoten tendenziell hohe Sozialtransfers beziehungsweise analog stärker regulierte Arbeitsmärkte aufwiesen. Die wirtschaftspolitische Autonomie der EU-Mitgliedstaaten sei in dieser Phase der Globalisierung noch relativ hoch und lediglich auf den Teilgebieten der besonders mobilen Faktoren (Finanz- und Produktmärkte) eingeschränkt. Für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Europäischen Union stellten hausgemachte Probleme wie die Demografie jedoch gegenwärtig die größere Herausforderung dar.

#### *Unionsbürgerschaft als Tachometer der europäischen Integration*

Die Unionsbürgerschaft als Rechtsbegriff bezeichnet den Status der Staatsangehörigen der

Mitgliedstaaten innerhalb Europäischen Union. Zu den damit verbundenen Rechten zählen Aufenthaltsrechte, Gleichbehandlungsgrundsätze, das Kommunalwahlrecht oder das Wahlrecht zum Europäischen Parlament. Als Imaginationsbegriff verweist die Unionsbürgerschaft jedoch auf die andauernde Diskussion über Legitimität und Identität der Europäischen Union. Eine innovative Perspektive präsentierte *Christoph Schönberger*, der vorschlug, die Unionsbürgerschaft vom Prozess der Föderalisierung her zu verstehen, und diese vergleichend in den Kontext der Entwicklung föderaler Systeme einzuordnen. Bisher sei die Unionsbürgerschaft von allen Seiten fast ausschließlich vor der Folie nationalstaatlicher Vorverständnisse interpretiert worden. So verstünden ihre Anhänger sie in erster Linie als Legitimitätsbeschaffer für die Europäische Union. Skeptiker hingegen sähen bei einem Vergleich mit der Staatsangehörigkeit der Mitgliedstaaten in ihr lediglich eine ‚entfernte, arme Verwandte‘. In gewisser Weise folgten auch manche Anhänger diesem negativen Interpretationsschema, kehrten diese Wertungen jedoch um und interpretierten die Unionsbürgerschaft als ‚Aufbruch in die Weltgesellschaft‘. Schönberger forderte dagegen, die Unionsbürgerschaft nicht mit dem Staatsbürgerschaftsrecht konsolidierter Nationalstaaten zu vergleichen, sondern stattdessen auf föderale Systeme zu blicken und insbesondere deren Frühphasen einzubeziehen.

In klassischen Föderalstaaten wie der Schweiz, den Vereinigten Staaten oder Deutschland sei die Staatsangehörigkeit der Bürger der Einzelstaaten zunächst nur durch die Zugehörigkeit zur Bundesebene ergänzt worden, welche anfangs zudem in ihrer Bedeutung deutlich schwächer ausgeprägt gewesen sei als in der heutigen Form. Diese Verdoppelung des Bürgerstatus sei in der Europäischen Union in vergleichbarer Weise zu beobachten – womit jedoch keinesfalls impliziert werden sollte, dass die weitere Entwicklung der Gemeinschaft ähnlich wie in den genannten Bundesstaaten verlaufen

müsse. Hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung des Unionsbürgerstatus sei laut Schönberger auffällig, dass wie in allen frühen föderalen Systemen auch in der Europäischen Union die horizontale Dimension, das heißt die Rechte der Bürger in den anderen Mitgliedstaaten, im Vordergrund stehe und sich eine Differenzierung zwischen Inländern und anderen EU-Bürgern sukzessive auflöse. Der EuGH habe im vergangenen Jahrzehnt mit seiner Rechtsprechung zum Aufenthaltsrecht und zur Inländergleichbehandlung inklusive dessen sozialer Dimension die Rechtsstellung der Unionsbürger präzisiert und vorangetrieben. Dass es heute in der Europäischen Union noch Bedingungen und Beschränkungen der Freizügigkeit gebe, gerade wenn diese mit Folgekosten im Aufnahmezustand verbunden sei, ist im historischen Vergleich alles andere als bemerkenswert. Anhand des Beispiels der Vereinigten Staaten, wo die vollständige Freizügigkeit für bedürftige US-Bürger erst 1941 gerichtlich bestätigt wurde, werde deutlich, wie schnell und weit die europäische Integration auf diesem Gebiet tatsächlich schon vorangeschritten sei. Ermöglicht wurde dies jedoch auch nicht zuletzt durch die unausgesprochene Prämisse der vergleichsweise geringen Mobilität der Europäer, die bisher signifikante Folgekosten verhindert habe – auch wenn im Vorfeld der EU-Osterweiterung gegenteilige Befürchtungen geäußert wurden. Die schnellen Fortschritte seien jedoch ohne eine analoge vertikale Integration durch Schaffung eines einzigen, gemeinschaftlichen Solidarverbands erreicht worden, was identitätspolitisch wesentlich bedeutsamer gewesen wäre. Laut zusammenfassender Einschätzung Schönbergers habe somit die Unionsbürgerschaft bisher kaum identitätsstiftende Wirkung entfaltet und sei weniger „Motor“ als vielmehr „Tachometer“ der europäischen Integration.

### *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*

Die Diskussion über gemeinsame Ziele und Werte der Europäischen Union und eine hier-

aus resultierende europäische Identität zog zuletzt in der Auseinandersetzung über einen möglichen Türkei-Beitritt weite Kreise. Aber nicht nur bei Fragen der Erweiterung, sondern auch bei der Vertiefung der Integration spielt der Faktor Identität eine bedeutsame Rolle, damit eine Weiterentwicklung der Gemeinschaft von den Bürgern tatsächlich unterstützt wird. *Ellen Bos* präsentierte im ersten Abschnitt ihres Vortrages über die Europäische Union als Wertegemeinschaft eine normative Bestimmung der europäischen Identität, die sie aus der Selbstbeschreibung der Gemeinschaft ableitete. 1973 sei von den Außenministern der damaligen Europäischen Gemeinschaften, im Bestreben eine gemeinsame Außenpolitik zu begründen, ein Dokument zu dieser Thematik veröffentlicht worden. Die darin aufgeführten gemeinsamen Werte – repräsentative Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, soziale Gerechtigkeit, wirtschaftlicher Fortschritt und die Achtung der Menschenrechte – würden sich sowohl im aktuellen Vertragswerk (Artikel 6 EUV) als auch noch ausführlicher und an prominenterer Stelle im Entwurf des Verfassungsvertrages (Artikel 2 VVE) wiederfinden. Europäische Identität lasse sich somit als Minimalkonsens von demokratischen und rechtsstaatlichen Werten definieren, was den Vorteil habe, mit den nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten grundsätzlich kompatibel zu sein. Zugleich stelle sich jedoch die Frage, was an diesen universellen Werten spezifisch europäisch sein solle.

In dem zweiten, empirischen Abschnitt zeigte Bos anhand von Eurobarometer-Umfragen, inwieweit diese gemeinsamen Werte der Europäischen Union tatsächlich von den Bürgern unterstützt werden. Hinsichtlich der emotionalen Identifikation sei feststellbar, dass sich gemäß der letzten Umfrage vom Herbst 2005 zwar nur drei Prozent der Bevölkerung ausschließlich als Europäer bezeichnen würde, sich immerhin 48 Prozent aber *auch* als Europäer (41 Prozent verstehen sich nur als Bürger ihres Staates) sähen. Gleichzeitig seien 63 Prozent der Befragten stolz darauf, Europäer zu sein – wobei die Frage nach

dem Stolz auf den eigenen Staat von durchschnittlich über 80 Prozent der Teilnehmer der Umfrage bejaht worden sei. Vergleiche man die einzelnen Mitgliedstaaten, so falle auf, dass die emotionale Identifikation der jeweiligen Bevölkerung mit der Dauer der Mitgliedschaft des Heimatstaates in der Europäischen Union ansteige. Eine nutzenorientierte Identifikation mit der Europäischen Union wurde ebenfalls abgefragt und sei seit den 1980er Jahren langsam gestiegen, wobei die Spitzenwerte zu Beginn der 1990er Jahre gemessen wurden. Gegenwärtig versprechen sich etwa 55 Prozent der EU-Bevölkerung Vorteile von der Mitgliedschaft ihres Landes in der Union. Im Ländervergleich seien Unterschiede, bedingt durch die wirtschaftliche Situation und die Stellung eines Staates als Nettozahler oder -empfänger, feststellbar. Insgesamt könne festgehalten werden, dass die Werte der Europäischen Union fest im Wertesystem ihrer Bürger verankert seien. Das spezifisch europäische dieser gemeinsamen Werte bleibe jedoch unklar.

In ihrem ergänzenden Statement forderte *Bettina Thalmaier*, dass die politische Identität der Europäischen Union gestärkt werden müsse. Der Hebel hierzu sei insbesondere eine Verbesserung der gegenwärtig noch schwach ausgebildeten politischen Öffentlichkeit auf europäischer Ebene. Im institutionellen System der Europäischen Union würden nur wenige Mehrheitsentscheidungen getroffen und die Öffentlichkeit weitgehend bei der Rechtsetzung ausgeschlossen. Entscheidungen führten nur selten zu öffentlichen Kontroversen, woraus ein mangelndes Interesse der Bürger und damit auch der Medien resultiere. Eine stärkere Politisierung der europäischen Entscheidungsfindungspro-

zesse müsse deswegen angestrebt und die Streitkommunikation gefördert werden. Thalmaier dachte in diesem Kontext unter anderem an eine stärkere Personalisierung der Politik, eine Stärkung des europäischen Parteiensystems und deren transnationale Ausrichtung durch die Aufstellung von europäischen Spitzenkandidaten im Wahlkampf.

### *Fazit*

Im Rahmen der Konferenz wurde ein breites Spektrum an Elementen der Europäischen Integration in Hinblick auf ihre kohäsionsverstärkende Wirkung analysiert und interdisziplinär diskutiert. Hierbei offenbarte sich wenig überraschend ein differenziertes Bild. Während zum Beispiel Gemeinschaftsrecht und Gerichtsbarkeit das Voranschreiten der europäischen Integration in den vergangenen 50 Jahren entscheidend ermöglichten, konnte der europäische Binnenmarkt seine volle Integrationskraft bisher noch nicht entfalten. Die Wirtschafts- und Währungsunion hingegen birgt in ihrer exklusiven Ausrichtung und mit den gewährten *Opting-Out*-Möglichkeiten auch ein Spaltungspotenzial in sich. Das Motto der Europäischen Union „In Vielfalt geeint“ war im Untertitel der Konferenz mit einem Fragezeichen versehen worden. Am Ende der Veranstaltung musste offen gelassen werden, wie das richtige Verhältnis von Toleranz der mitgliedstaatlichen Eigenheiten auf der einen und der gemeinsamen Basis von Zielen und deren Verwirklichung auf der anderen Seite auszusehen habe, um den dauerhaften Zusammenhalt der Europäischen Union – auch in Zeiten der Krise – zu gewährleisten.