

# Eurovisionen

Junge Menschen schreiben über Europa

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

Forum Politik  
und Gesellschaft





# Eurovisionen

Junge Menschen schreiben über Europa

## **Impressum**

ISBN 10: 3-89892-599-4

ISBN 13: 978-3-89892-599-0

### **Herausgeber:**

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Forum Politik und Gesellschaft  
Hiroshimastr. 17  
10785 Berlin

### **Idee und Umsetzung:**

Rana Deep Islam, Torben Voß

### **Redaktionelle Bearbeitung:**

Anne-Christin Eggers, Alina Fuchs,  
Anja Wehler-Schöck

### **Fotos:**

Stephen Coburn, Paul Ellis, Gencay Emin,  
Kai Krüger, Franz Pfluegl, Michel Piccaya,  
Jean Schweitzer, Lionel Vogel  
FOTOLIA

### **Gestaltung:**

Meintrup, Grafik Design

### **Druck:**

primeline.print, Berlin

Copyright 2006 by Friedrich-Ebert-Stiftung,  
Forum Politik und Gesellschaft



# Inhalt



- 9 **Vorwort**  
Anja Wehler-Schöck
- 11 **Organisator, Kommunikator, Vermittler –  
Das *europaforum* der Stipendiatinnen und  
Stipendiaten der Friedrich-Ebert-Stiftung**  
Torsten Schäfer
- 15 **Einheit in Vielfalt: Was hält uns zusammen?**
- 16 **Das europäische Babel**  
Joela Zeller
- 30 **Minderheitenschutz in Europa**  
Andrea Lörincz
- 48 **Muslim Europe versus Euro-Islam  
Intellektuelle Integrationsmodelle für eine  
multikulturelle und erweiterte EU**  
Torben Voß
- 70 **Diversity-Training im schulischen Kontext:  
Ein Beitrag europäischer Minderheitenpolitik**  
Manuel Pietzonka
- 91 **Politikbereiche der EU: Welche Aufgaben für  
die Zukunft?**
- 92 **Catharsis in Brussels  
How the EU Managed Its Own Foreign Policy  
Crisis on the Iraq War, and What We Can  
Learn from It**  
Nicolai von Ondarza

- 110 **Das öffentliche Europa**  
**Nur Öffentlichkeit, Transparenz und Bürger-  
nähe können das politische Projekt EU retten**  
Torsten Schäfer
- 126 **„Niemand hat die Absicht, eine Festung  
Europa zu errichten“**  
**Die Europäische Asylpolitik als Beispiel  
effektiver Europäisierung**  
Matthias Lehnert
- 148 **The Transatlantic Partnership**  
**The Need for Rethinking an Old Security  
Alliance**  
Rana Deep Islam
- 169 **Die EU und ihre Mitgliedstaaten:  
Eine Beziehung im Wandel?**
- 170 **Ein strategisches Missverhältnis?**  
**Europas realer Stellenwert und die  
Kampagnenführung der Parteien in  
Deutschland und Großbritannien**  
Marcel Lewandowsky
- 186 **Europa der Regionen?**  
**Das Koordinations(un)vermögen von  
Regionalbüros in Brüssel**  
Lorenz Kummert





# Vorwort

Jugendliche zwischen 15 und 25 Jahren machen ein gutes Sechstel der Bevölkerung der Europäischen Union aus. Sie stellen damit ein großes Potenzial für unsere Gesellschaft dar. In einigen Jahren werden sie es sein, die die Verantwortung für die Zukunft des europäischen Integrationsprozesses tragen. Aus diesem Grund ist es von grundlegender Bedeutung, junge Menschen bereits heute zu motivieren und zu fördern mit dem Ziel, sich aktiv mit der europäischen Politik zu befassen und sich mit ihren eigenen Ideen einzubringen. Gleichzeitig gilt es, die europäischen Institutionen für die Belange der Jugend zu sensibilisieren. Auf diesem Gebiet sind erste positive Ansätze zu beobachten: In der EU-Politik spielt die Förderung der Partizipation von Jugendlichen durch Initiativen und Projekte seit einigen Jahren eine zunehmende Rolle.

9

Demokratie lebt von Beteiligung. Die Förderung der politischen Teilhabe und des Engagements – insbesondere auch von jungen Menschen – zählt daher zu den zentralen Aufgaben der Friedrich-Ebert-Stiftung. Mit Blick auf die europäischen Institutionen, denen häufig Bürgerferne und Bürokratismus vorgeworfen werden, ist die Unterstützung von Partizipation umso bedeutsamer.

Die Standpunkte, die junge Menschen in Bezug auf die europäische Politik vertreten, werden in der allgemeinen Diskussion bislang kaum berücksichtigt. Welche Erwartungen verbinden Jugendliche mit einem wachsenden Europa, dessen politische Institutionen in zunehmendem Maße auf Belange unseres Alltags Einfluss nehmen? Welche Perspektiven sehen sie für die Zukunft des europäischen Integrationsprozesses? Welche Ideen entwickeln sie angesichts der Hürden, die sich in der vergangenen Zeit aufgetan haben? Mit dem vorliegenden Sammelband „Eurovisionen“ will die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag dazu leisten, die Kreativität und das Innovationspotenzial der Beiträge junger Menschen zur europäischen Politik zu verdeutlichen.

Zehn Stipendiatinnen und Stipendiaten der Friedrich-Ebert-Stiftung schildern in den folgenden Aufsätzen ihre Ansichten zu Europa, diskutieren neue Ideen und entfalten Visionen. Einige der AutorInnen greifen Themen auf, die in der allge-

meinen Debatte bislang wenig Aufmerksamkeit erfahren haben. Die Beiträge decken ein beachtliches inhaltliches Spektrum ab, das von den Perspektiven des Esperanto als europäischer Sprache über die Asylpolitik der EU bis hin zur Arbeit der Regionalbüros in Brüssel reicht. Die Heterogenität, die die Aufsätze auszeichnet, zeigt sich jedoch nicht nur in ihrer thematischen Auswahl, sondern auch in den unterschiedlichen Herangehensweisen, die die AutorInnen gewählt haben. Nicht zuletzt spiegelt sich darin die Vielfalt der Interessenschwerpunkte und der Biographien der FES-StipendiatInnen wider.

Die Idee zu dieser Publikation geht auf die Initiative von Rana Islam und Torben Voß zurück und ist ein Beispiel für das rege Engagement, das die Stipendiatinnen und Stipendiaten der Friedrich-Ebert-Stiftung entfalten. Die Autorinnen und Autoren der hier veröffentlichten Aufsätze sind allesamt aktive Mitglieder des *europaforums*, eines selbstorganisierten Arbeitskreises europainteressierter StipendiatInnen, dessen Entstehung und Aktivitäten im ersten Beitrag beschrieben werden.

Ein herzliches Dankeschön gilt an dieser Stelle allen, die zur Erstellung dieser Publikation beigetragen haben.

Anja Wehler-Schöck

Berlin, im Dezember 2006

Forum Politik und Gesellschaft  
Friedrich-Ebert-Stiftung

# Organisator, Kommunikator, Vermittler – Das *europaforum* der Stipendiatinnen und Stipendiaten der Friedrich-Ebert-Stiftung

Torsten Schäfer

Das *europaforum* der StipendiatInnen der Friedrich-Ebert-Stiftung wurde 1999 in Königswinter von den damaligen StipendiatInnen Urs Lesse, Judit Goldstein und Johannes Lindner gegründet. Sie hatten die Idee, dem immer wichtiger werdenden Thema Europa in der Stipendiatenschaft eine dauerhafte Heimat zu geben. Das ist ihnen eindeutig gelungen. Bis jetzt hat sich jedes Jahr wieder ein neues Sprecherteam gefunden, das sich für europäische Themen engagiert hat und die breite Aufgabenpalette des *europaforums* wahrnimmt. Der Arbeitskreis hat sich seit 1999 kontinuierlich weiterentwickelt. Nicht alle Ideen konnten in die Tat umgesetzt werden. Dennoch – oder gerade deswegen – hat der Arbeitskreis einige konkrete Erfolge vorzuweisen als „Organisator, Kommunikator und Vermittler“ und genau das wollte der Arbeitskreis sein. Seit 1999 hat das *europaforum* im Rahmen des Seminarangebots der Abteilung Studienförderung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn und Berlin elf Seminare organisiert. Finalitätskonzepte, Demokratiedefizite der europäischen Institutionen, europäische Öffentlichkeit, europäische Identität, EU-Osterweiterung, EU-Außenpolitik oder europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – die Themenpalette der Seminare war äußerst breit. Zweifellos war auch diese Vielfältigkeit ein Grund für die stets ausgebuchten Veranstaltungen.

11

Weniger als sieben Nationalitäten saßen bei den Seminaren des *europaforums* nie am Tisch. Fast immer waren StipendiatInnen aus Afrika, Asien und Südamerika unter den TeilnehmerInnen; das Interesse der ausländischen Studierenden war insgesamt sehr groß. Insofern ging es in den Seminaren des *europaforums* immer um mehr als nur die EU und ihre Staatenwelt. Mit leicht übertriebenem Pathos ließe sich vielleicht sagen, dass für ein paar Tage die ganze Welt versammelt war, um über Europa und die EU zu sprechen.

In jedem Seminar ging es abseits der konkreten Themenstellung immer auch um die Frage, wie sich Europa selbst versteht – im Dialog mit anderen Kontinenten, aber auch in Abgrenzung zu ihnen. Wenn z.B. ein Jurist aus Venezuela, ein Politologe aus der Türkei und ein Übersetzer aus Mali mit Medizinerinnen aus Brasilien und Rumänien, einer Informatikerin aus Albanien, einem Verwaltungswissenschaftler aus Bolivien sowie einer Psychologin aus Israel und einigen deutschen Studierenden eine Woche lang über Europa debattieren, kann berechtigterweise von einem interkulturellen Dialog gesprochen werden.

12 Qualifizierte ExpertInnen trugen zu einem kompetenten fachlichen Austausch in den Veranstaltungen bei. Zahlreiche PolitikerInnen, WissenschaftlerInnen, BeamtInnen oder JournalistInnen säten in den Seminaren das Korn, aus dem später eine vertiefte europapolitische Erkenntnis wuchs. Politiker wie Klaus Hänsch, früherer Präsident des Europäischen Parlamentes und Detlev Samland, ehemaliger NRW-Europaminister, Topbeamtinnen wie Petra Erler aus dem Kabinett Verheugen, bekannte Forscher wie Oskar Niedermayer, Franz Nuscheler, Michael Zürn, Ulrich von Alemann und Dieter Grimm oder renommierte Journalisten wie Andreas Oldag und Gisbert Kuhn traten in den Seminaren auf. Oft wurde auch auf ReferentInnen zurückgegriffen, die selbst einmal StipendiatInnen der FES waren. Auch ForscherInnen aus der Internationalen Politikanalyse der FES stellten in den Seminaren ihr Fachwissen zu Verfügung.

Das Thema Europa und die Arbeit des *europaforums* wurden vor allen Dingen von der Abteilung Studienförderung der FES in großem Maße gefördert. Nur durch ihre Unterstützung war es möglich, die breit gefächerte Aufgabenpalette des *europaforums* aufrechtzuerhalten. Die Seminararbeit als solches war nur eine unter vielen Aktivitäten des Arbeitskreises. Mitglieder des *europaforums* sind selbst als ReferentInnen im Rahmen des Seminarprogramms der FES-Studienförderung aufgetreten. Zudem hat der Arbeitskreis versucht, Hilfestellung bei der Vermittlung von EU-Praktika, Abschlussarbeiten oder Unterkünften in Brüssel zu geben. Eine große Hilfe hierbei war der Arbeitskreis Internet, dessen Online-Plattform "fes-stip.de" zum wichtigsten Arbeitsmedium geworden ist. Überdies pflegt das *europaforum* Kontakte zu anderen studentischen Europainitiativen und steht im Austausch mit ehemaligen StipendiatInnen. Offizielle Arbeitstreffen im Bonner Stiftungsgebäude, lebhaftes Europadiskussionen auf den stipendiatischen Pfingsttreffen und letzte nächtliche Europagedanken in Berliner Kneipen oder im Bonner Stresemann-Institut am Ende eines endlosen Sitzungstages auf der Bundesvertretungskonferenz der Hochschulgruppen – dies alles rundet den Arbeitsalltag innerhalb des *europaforums* ab.

Vor allem waren es aber die kleinen Nachrichten rund um Europa und die Europäische Union, Seminareinladungen, Recherchetipps, Buchempfehlungen und ähnliches mehr, die die Europadebatte in der Stipendiatenschaft stetig genährt haben. So ist über die Jahre der europäische Nachrichtenstrom in der Stipendiatenschaft langsam aber stetig angestiegen. Mit der Mailingliste konnte das *europaforum* die meisten InteressentInnen gewinnen – mehr als 450 StipendiatInnen haben sie abonniert. Dieses Interesse ist Grundvoraussetzung für die Existenz des Arbeitskreises.

Natürlich hätten immer noch mehr Nachrichten, Tipps und Servicehinweise kommuniziert werden können. Mit dieser Erkenntnis wäre die Frage angesprochen, was der Arbeitskreis vielleicht hätte anders machen können bzw. ob er seinen eigenen Ansprüchen gerecht geworden ist. Wie kann sich eine Europa-Initiative weiterentwickeln und Kontinuität schaffen, wenn dessen Sprecherteam jedes Jahr in neuer Besetzung antritt? Wie können wir also etwas Dauerhaftes schaffen, ohne selbst dauerhaft zu sein? Dies war die schwierige Herausforderung, quasi die Kernfrage, die sich die stipendiatische Arbeitsgruppe ob ihrer jährlichen Häutung immer wieder neu stellen musste. Zu Beginn der Konstitution eines neuen Sprecherteams ging meist ein Ideenfeuerwerk auf: Diskussionsforum, Mailingliste, mehr Seminare, lokale Arbeitsgruppen, Ehemaligen-Datenbank, Praktikabörse, Praxisberichte, Buchbesprechungen – an vieles wurde gedacht. Ein kleiner Teil des Angedachten wurde realisiert – immerhin oder leider nur?

13

Durchaus immerhin. Dennoch tut ein gewisses Maß an Selbstkritik auch hier Not. Eine stärkere Fokussierung auf weniger Aktivitäten wäre bisweilen hilfreich gewesen. Wichtig erscheint auch die Weiterführung einer Debatte mit den TeilnehmerInnen nach einem Seminar. Das Interesse und die Energie, die aus einer Veranstaltung entstehen, lassen sich prinzipiell nutzen, wenn eine konsequente Nachbereitung – vielleicht auch in schriftlicher Form durch Zusammenfassungen und Dokumentationen – erfolgt. Auch die Wissensressourcen ehemaliger StipendiatInnen hätten besser und öfter angezapft werden können. Und womöglich hätte man den Kontakt zu SPD-EuropapolitikerInnen stärker suchen sollen – auch, um eigene Standpunkte nach außen zu tragen. Ideen gab es *en masse*. Oft fehlte nur die Zeit für die Umsetzung – und manchmal auch der ernsthafte Wille. Andererseits: Ist nicht gerade die Nichtumsetzung von Ideen eine der härtesten Struktur determinanten von Initiativen, deren Personal sich ständig ändert? Braucht nicht insbesondere eine europapolitische Arbeitsgruppe fernab jeder Umsetzungsgedanken immer auch ein Stück Fiktion, die sie weiterführt und antreibt? Ohne Ideen kein Europa. Vor allem das haben ja Schuman und Monnet, Gründerväter des europäischen Projektes, gelehrt.

Das *europaforum* musste sich immer wieder neu finden. Die wichtigste Konstante für die Arbeit des *europaforums* war natürlich die Stipendiatenschaft selbst. Auf Ideen, Anregungen und Hilfsbereitschaft europainteressierter StipendiatInnen, die gerade nicht im gewählten Organisationsteam waren, war immer Verlass. Nur so war die Arbeit - gerade im Vorfeld von Seminaren - zu bewältigen.

14 Welche Lehren lassen sich also aus sieben Jahren *europaforum* ziehen? Einige Erkenntnisse könnten auch für die Arbeit anderer studentischer Europa-initiativen gelten. Für spontanes und vorübergehendes Engagement sollte in einer flexiblen studentischen Europa-initiative fernab von Wahlen und Jahreszielen unbedingt Platz sein. Nur so kann sie überleben. Eine studentische Europa-initiative sollte überdies bereit sein, sich immer wieder neu zu finden und strukturelle Hindernisse nicht als lösbare Probleme, sondern als herausfordernde, wiederkehrende Konstanten zu betrachten. Sie muss ihren Aktionsradius begrenzen, sollte also lieber weniger öfter als vieles seltener tun. Eine solche Initiative sollte offen sein und sowohl Europa-expertInnen als auch Europa-laiInnen in ihre Arbeit einbinden können. Eine thematische Offenheit ist ebenfalls zentral, wobei jedoch eine gewisse Konzentration etwa in Form von Jahresschwerpunkten und interner Ressortenteilungen sinnvoll ist. Ein Europa-Arbeitskreis kann, wenn er genügend personelle Kontinuität und Kapazität besitzt, eigenständige politische Positionen erarbeiten und formulieren – vorausgesetzt, der institutionelle Rahmen lässt dies zu. Er muss aber in jedem Fall Servicefunktionen wie Hilfe bei Praktik suche und Abschlussarbeiten, Referentenvermittlung oder Seminarorganisation erfüllen. Denn ein als Mini-Think-Tank konzipiertes virtuelles Gedankennetzwerk, das aus guten Ideen keine knackigen Veranstaltungen macht, wird irgendwann in reiner Selbstbeschäftigung verharren. Das *europaforum* wollte schon vieles, genau das jedoch nicht. Bisher konnte dies – so hoffen wir jedenfalls – hinreichend vermieden werden.



Das *europaforum* im Internet: <https://www.fes-stip.de/aks/europa/>  
(Registrierung erforderlich)



## **Einheit in Vielfalt:**

---

### **Was hält uns zusammen?**

#### **Das europäische Babel**

Joela Zeller

#### **Minderheitenschutz in Europa**

Andrea Lörincz

#### **Muslim Europe versus Euro-Islam**

**Intellektuelle Integrationsmodelle für eine  
multikulturelle und erweiterte EU**

Torben Voß

#### **Diversity-Training im schulischen Kontext: Ein Beitrag europäischer Minderheitenpolitik**

Manuel Pietzonka



### **Joela Zeller**

Joela Zeller, geboren 1983 in München. Ab 2003 Studium der Anglistik, Germanistik und Philosophie an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn. 2005/2006 Auslandsaufenthalt an University of St. Andrews, Schottland. Seit Oktober 2006 Studium an der Freien Universität Berlin.

## **Das europäische Babel**

16

*„[D]enn noch heute wüßte ich nicht zu sagen, in was für einem Idiom er sich auszudrücken beliebte. Es war nicht jenes Latein, in welchem sich die gebildeten Mönche in der Abtei verständigten, es war aber auch nicht die Volkssprache jener Gegend noch sonst eine, die mir je zu Ohren gekommen wäre. [...] Später, als ich von seinem abenteuerlichen Leben erfuhr und von den vielen Orten und Ländern, in denen er gewilt, ohne jemals irgendwo Wurzeln zu schlagen, begriff ich, daß er sozusagen alle Sprachen und keine sprach. Beziehungsweise daß er sich eine eigene Sprache erfunden hatte, die aus Fragmenten und Fetzen der vielen Sprachen bestand, mit denen er in Berührung gekommen war. Einmal ist mir sogar der Gedanke gekommen, daß seine Sprache womöglich [...] die Sprache Babels am ersten Tag nach der göttlichen Züchtigung [war], also die Sprache der primären Konfusion.“<sup>1</sup>*

### **1. Sprachverwirrung und Verständigungsversuche in der Geschichte**

Im obigen Zitat ist von dem Mönch Salvatore die Rede, der – wenn auch nur literarisch – ein Sinnbild für ein europäisches Problem ist. Der elitären Verständi-

---

1 Umberto Eco, Der Name der Rose. Carl Hanser Verlag: München, 1982<sup>3</sup>. S. 64.

gungssprache des Mittelalters nicht mächtig, aber mit dem Volk vertraut, spricht er ein Kauderwelsch aller europäischen Sprachen. Seine Umgebung hat Mühe, ihn zu verstehen und seine schwer einzuordnende Identität verwirrt die Menschen, denen er begegnet. Tatsächlich ist er der Inbegriff des hier zu behandelnden Problems: Ein Mensch, der mit seinen einfachen Mitteln an der Sprachzerstreuung und den innerlichen wie äußerlichen Grenzen Europas scheitert. Seit dem Beginn des europäischen Integrationsprozesses, manifestiert in der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951, sind die äußerlichen Grenzen zwar behoben, aber der Einzelne steht immer noch vor den Grenzen der Verständigung.

Natürlich ist das Problem der Sprach- und Dialektvielfalt ein uraltes. Die Hypothese einer indogermanischen Ursprache, die der indoeuropäischen Sprachfamilie zugrunde liegen soll, beschreibt nur den Rückschluss von ähnlichen Sprachen auf gemeinsame Wurzeln. Man kann allerdings nicht davon ausgehen, dass sich vor Urzeiten alle Menschen problemlos verständigen konnten.<sup>2</sup> Vielmehr ist die erste europäische Verständigungssprache das von den römischen Besatzern verbreitete Latein. Allerdings war diese Sprache auf eine Bildungselite begrenzt, da das umfangreiche Regelwerk und die vielfältigen Flexionsformen einen jahrelangen Lernprozess voraussetzen. Darüber hinaus existierten ebenfalls große Gruppen Griechisch und Arabisch sprechender Gelehrter, so dass wissenschaftlicher Austausch oft in engen Grenzen blieb und mit jahrzehntelanger Verspätung fortschritt. Zwar reisten die Mönche als Bildungsträger ihrer Zeit viel und bereicherten dadurch ihre Länder um Wissen und neue Bücher, dennoch kann man noch längst nicht von internationaler Verständigung sprechen. Latein blieb begrenzt auf die Reichweite einer klerikalen Wissenschaftssprache.

17

Verschiedene Eroberungsbewegungen verbreiteten durch die Jahrhunderte bestimmte Sprachelemente und vor allem das Französische spielte eine große Rolle als Verständigungssprache zwischen nationalen Herrschern; aber dennoch erreichte keine Sprache das Volk. Dies war natürlich bedingt durch die fehlenden Notwendigkeiten und Möglichkeiten dieser Sprachfähigkeit, so dass eine Figur wie die des oben erwähnten Salvatore lange Zeit wohl kaum existierte. Höchstens reisende HändlerInnen und die BewohnerInnen der Grenzgebiete und besetzter Zonen mögen manchmal ähnliche Schwierigkeiten erlebt haben, allerdings bildeten sich hier schnell simple Handelssprachen, sogenannte Pidginsprachen, zur rudimentären Verständigung heraus.

---

2 Siehe: Prof. Dr. Rudolf Wachter, „Historisch-vergleichende Sprachwissenschaft (Indogermanistik). 2. Was ist HVS und Indogermanistik?“, Universität Freiburg, <http://www.unifr.ch/scant/idg/idg-wasistidg.htm>.

## 2. Sprache, Identität und Kultur

Wirkliche Verständigung beruht jedoch nicht nur auf der tatsächlichen Sprachfähigkeit, sondern vielmehr auf der Offenheit gegenüber dem Anderen. Die mit der Sprache einhergehenden nationalen und kulturellen Eigenheiten fördern damals wie heute häufig Vorurteile und richten die Grenzen innerlich wieder auf. Wie die Reaktionen auf terroristische Akte immer wieder zeigen, beschwören Ängste „den paranoiden Diskurs eines Clash of Civilisations“<sup>3</sup> herauf. Dieses Problem des sogenannten „Differenzmanagements“<sup>4</sup> zeigt sich in vielfältiger Ausprägung innerhalb der Europäischen Union.

18

Ein Beispiel liefert die aktuelle Migrationsdebatte in der Bildungspolitik, in der VertreterInnen der Parteien die Muttersprache eines Kindes vom Schulhof verbannen wollen, um Integration zu bewirken. Ein gegenteiliger Effekt muss hier eintreten. Die verbotene Sprache ist eben nicht nur eine Schulregel unter anderen, sondern sie ist gleichbedeutend mit der Ablehnung des Kindes. Seine Identität, die eben auch in der Mutter- oder Zweitsprache verwurzelt ist und nirgendwo deutlicher zu Tage tritt als im persönlichen Ausdruck, würde stigmatisiert, ausgeschlossen und als verbotenes Gut mit Sicherheit attraktiver werden als der ‚deutsche‘ Teil der Identität. Damit tritt keine Integration ein, sondern plumpe Ausgrenzung, mit der die Bereicherung durch eine andere Kultur und Sprache verkannt wird. Ähnliche Faktoren erkennt man zum Beispiel auch in den Problemen Belgiens, wo sich Flamen und Wallonen eindeutig über ihre jeweiligen Sprachen identifizieren und gleichzeitig leider stigmatisieren.

Manch einer mag den hohen Identitätsfaktor der Sprache nicht anerkennen und Kultur und Persönlichkeit trennen wollen. Es gibt verschiedene Konzepte des Identitäts- und auch des Kulturbegriffs<sup>5</sup>, die jedoch alle darin übereinstimmen, dass „Identitätsbildungsprozesse [...] immer an ein Kollektiv und an eine Kultur gebunden“<sup>6</sup> sind. Sie sind vor dem „Hintergrund der in kollektiven Gedächtnissen vermittelten Identitätsschablonen zu betrachten, die zur Ausdifferenzierung

---

3 Homi K. Bhabha, Einige Reflexionen über Globalisierung und Humanität. In: Thomas Spring und Stefan Igelhaut (Hrsg.), Zwischen Nanowelt und globaler Kultur. Science + fiction. Jovis: Berlin, 2003. S. 114.

4 Siegfried J. Schmidt, Über die Fabrikationen von Identität. In: Siegfried J. Schmidt (Hrsg.), Der Kopf, Die Welt, Die Kunst. Konstruktivismus als Theorie und Praxis. Böhlau: Wien, 1992. S. 17.

5 Siehe: Eva Kimmenich, Macht und Entmachtung der Zeichen: Einführende Betrachtungen über Individuum, Gesellschaft und Kultur. In: Eva Kimmenich (Hrsg.), Kulturelle Identität: Konstruktionen und Krisen. Peter Lang: Frankfurt am Main, 2003. S. IX – X.

6 Eva Kimmenich (2003), S. X, s. Fn. 4.

ebenso notwendig sind wie die Präsenz eines anderen, denn Identität entsteht immer unter Bezugnahme auf etwas“<sup>7</sup>. Dieses „etwas“ findet sich in den Idealen einer Kultur und der direkten Umgebung des Einzelnen. Dabei treffen in einer globalisierten Welt unvereinbare Gegensätze aufeinander, die neue Denkstrukturen erfordern.

### 3. Die Lösung: Englisch?

Bisher ist die virtuelle Globalisierung der realen weit voraus und man bedient sich des Englischen, um den Austausch unterschiedlichster Gedanken zu betreiben. Sowohl auf wissenschaftlicher, politischer wie auch wirtschaftlicher und privater Ebene hat die englische Sprache Verständigungsmöglichkeiten in einem nie gekannten Ausmaß geschaffen. Die durch die Schulen und Medien vermittelten Englischkenntnisse befähigen zumindest die beiden letzten Generationen zu einem rudimentären bis eloquenten Ausdruck. Jedoch lässt sich auch hier deutlich feststellen, dass der allgemeine Bildungsstand auch die englischen Ausdrucksmöglichkeiten bestimmt und ein jahrelanger Lernaufwand es nur bestimmten Gruppen ermöglicht, annähernd frei zu kommunizieren. Diese Kommunikation steht dann überwiegend auch in beruflichen Kontexten und beschränkt sich recht formal auf den Austausch von Ware und Wissen jedweder Art.

19

Die Kritiker einer Anglisierung des europäischen Sprachraums berufen sich oftmals auf den Spracherhalt der individuellen Nationalsprachen und beklagen die unumgänglichen Kenntnisse des Englischen, die mittlerweile im alltäglichen Leben notwendig sind und durch die gewisse Alters- und Bildungsgruppen isoliert werden. Selten wird jedoch hervorgehoben, dass wir mit dem Englischen auch viele kulturelle Eigenheiten der anglophonen Nationen übernehmen.<sup>8</sup> Ein Beispiel für diesen speziellen nationalen Sprachcharakter können Schimpfwörter sein. Während im Deutschen viele Fäkalbegriffe benutzt werden, bedient sich das Englische eher sexuellen Angriffsflächen. Dies mag als ein schlechtes Beispiel für kulturelle Vielfalt gewertet werden. Wenn aber der emotionale Kern einer Sprache oder nationalen Identität, der oft in Schimpfwörtern oder Kosenamen ungeschminkt zu Tage tritt, plötzlich eine ganz andere Färbung bekommt, findet eine grundle-

---

7 Eva Kimmenich (2003), S. XIV, s. Fn. 4.

8 Werner Voigt, „Zur Zukunft des Deutschen und anderer Sprachen in Europa“, „Wortbasar“-Arbeitsgruppe, [http://deposit.ddb.de/ep/netpub/91/53/58/964585391/\\_data\\_dyna/\\_snap\\_stand\\_2005\\_04\\_13/Cricetus/SOzuC1/SOBFdtSpr/Archiv2/Voigt.htm](http://deposit.ddb.de/ep/netpub/91/53/58/964585391/_data_dyna/_snap_stand_2005_04_13/Cricetus/SOzuC1/SOBFdtSpr/Archiv2/Voigt.htm).

gende Veränderung der Basis einer nationalen Sprachkultur statt. Wenn solche Worte unreflektiert übernommen werden, mag dies noch nicht viel verändern, allerdings geht damit ein Image- und Identitätswandel einher, der die Ideale der mit den Worten verbundenen Identität antastet.

Im Zusammenhang mit den oben erläuterten Konzepten von Identität bedeutet dies in sehr vereinfachten Begriffen den Rückgang von kultureller Vielfalt zu einem in unserem Fall monokulturell englischen Europa. Ein Europa, das sich zumindest in gewissen Schichten auf eine Universalsprache einlässt, die aber Nationalsprache mit allen Implikationen ist, scheint freiwillig beinahe koloniale Entwicklungen nachzuahmen. Auf die impliziten Abhängigkeiten und Folgen, die dieser Prozess noch haben wird, kann hier nicht eingegangen werden – außerdem wäre dabei größtenteils auch nur eine spekulative Annäherung an das Thema möglich. Die Ursprünge einheitlicher Medien und Moden à la MTV, die diese Identitätsgleichschaltung überall auf der Welt schon bewirkt hat, sind offensichtlich. Aktuell wird das deutsche Bildungssystem dem anglo-amerikanischen Bachelor-/Master-System angepasst, ohne Berücksichtigung des speziellen Kontexts und ohne die sich unterscheidende Schulausbildung anzugleichen. Ein weiteres Beispiel ist die Aufhebung des Ladenschlussgesetzes. Sei all dies nun positiv oder negativ, fortschrittlich oder unbedacht, es ist mit Sicherheit eine deutliche Anlehnung an das englischsprachige Ausland.

20

#### **4. Die Sehnsucht nach Interkulturalität und Verständigung – Die Entwicklung des Esperanto**

Es ist ein notwendiges Grundprinzip der europäischen Union, den Austausch der kulturellen Vielfalt ihrer BürgerInnen zu fördern, um der politischen Einheit ein Fundament zu geben. Dies drückt sich zum Beispiel in dem immer wieder formulierten Bedürfnis aus, der EU-Hymne einen Text zu geben, um mitsingen zu können und nicht nur zuhören zu müssen: „Vielleicht sollten wir uns aber einfach ein Beispiel an den koreanischen Fans während der letzten Fußball-WM nehmen, die zu den leidenschaftlichen Matches ihres Teams zu Tausenden die Ode an die Freude mit dem eingängigen Text „Lalalala Lalalala!“ gesungen haben. Das würde immerhin mit einem Schlag den gordischen Sprachknoten dieser Aufgabe lösen.“<sup>9</sup> Bisher bezeichnen sich wohl die wenigsten BewohnerInnen der EU als EuropäerInnen, überhaupt ist dieser Begriff wohl eher ein von außen und oben

---

9 Axel Heyer, „Woher hat die EU ihre Hymne?“, europa einfach e. V., <http://www.europa-digital.de/aktuell/fdw/euhymne.shtml>, 08.05.2003.

aufgelegter. Fühlen wir uns heute mehr als EuropäerInnen, als dies vor der Gründung der EGKS der Fall war? Viele Quellen spiegeln wider, dass eine europäische Identität in der breiten Masse Europas nicht existiert. Für das Gelingen einer europäischen Union muss das Fundament eines solchen Selbstverständnisses allerdings gegeben sein. Was durch offene Grenzen und eine gemeinsame Währung bereits angedeutet wird, kann sich erst vollends verwirklichen, wenn die Menschen eine Gemeinschaft bilden.

Eine Grundvoraussetzung für Gemeinschaft ist der verbale Austausch. Die Problematik, die die Kommunikation in einer der europäischen Nationalsprachen in sich trägt, ist bereits in Grundzügen dargelegt worden. Eine Alternative dazu bieten neutrale Plansprachen. Bereits im 17. Jahrhundert erkannten Philosophen wie Johann Amos Comenius und René Descartes die Notwendigkeit einer einfachen universellen Sprache, anders als das Lateinische. Auch Gottfried Wilhelm Leibniz träumte von einem ähnlichen Modell: „Es wäre sehr schwer diese Sprache [...] zu schaffen oder zu erfinden, aber sehr leicht, sie ohne jedes Wörterbuch zu erlernen.“<sup>10</sup> Jedoch geht es diesen Denkern und auch den in der Folgezeit entwickelten ersten Universalsprachprojekten zumeist eher um fast mathematische Systeme von Begriffsklassifikationen, die gesprochen kaum funktionieren könnten.

21

In der Folgezeit entwickelten sich sowohl Apriori- also auch Aposteriori-Sprachen, sprich schematische Metasprachen ohne Beziehung zu natürlichen Sprachen und naturalistische, auch Pseudosprachen genannte, vereinfachte Nachahmungen lebender Sprachen.<sup>11</sup> Letztere trugen viel größere Verständigungsmöglichkeiten in sich, jedoch fehlte all diesen Systemen die Umsetzung in die Praxis. Erst im 19. Jahrhundert konnten alle Kriterien erfüllt werden, die eine erfolgreiche Plansprache ausmachen: „Wenn eine internationale Sprache eine Plansprache sein soll, dann muß sie sich die ästhetischen Qualitäten ebenso authentisch und die Ausdrucksmittel ebenso vielseitig zunutze machen, wie dies die natürlichen Sprachen tun. Es handelt sich hier um eine delikate und komplexe Schöpfung, die Gefahr läuft, der Subjektivität ihres Autors zum Opfer zu fallen, wenn sie nicht bald von einer Sprachgemeinschaft übernommen wird.“<sup>12</sup> Diese letzte Bedingung führte zur Auslöschung der ersten Plansprache Volapük, die auch in der Praxis gesprochen wurde, da der Autor Johann Martin Schleyer jegliche Verbesserungen ablehnte.

---

10 Gottfried Wilhelm Leibniz, *Opera Omnia nunc primum collecta*. Bd. V. Louis Dutens: Genf, 1768. S. 7f.

11 Siehe: Pierre Janton, *Einführung in die Esperantologie*. Georg Olms Verlag: Hildesheim 1978. S. 3–8.

12 Pierre Janton (1978), S. 13, s. Fn. 9.

In der Phase des Abebbens des Volapük erschien 1887 Lazarus Ludwig Zamenhofs Broschüre „Lingvo Internacia“<sup>13</sup>. In dieser stellt er zum ersten Mal das Projekt seiner Plansprache vor, das aus seiner persönlichen Lebenserfahrung entstanden war: „Wäre ich nicht ein Jude des Ghettos gewesen, der Gedanke, die Menschheit zu einigen, hätte meinen Geist entweder nie berührt oder er hätte mich nicht so hartnäckig verfolgt. [...] Niemand kann die Notwendigkeit einer menschlich neutralen, anationalen Sprache so stark empfinden wie ein Jude, der gezwungen ist, zu Gott zu beten in einer seit langem toten Sprache, der seine Erziehung und Unterweisung erhält in der Sprache eines Volkes, das ihn ablehnt, und der Leidensgenossen hat auf der ganzen Welt, mit denen er sich nicht verständigen kann.“<sup>14</sup>

22

Zamenhof konzipierte seine Sprache nach drei Prinzipien: sie „so leicht zu machen, daß jeder sie spielend lernen kann; sie dank ihrer Logik und einfachen Struktur unmittelbar gebrauchsfähig zu machen; ein Mittel zu finden, die Öffentlichkeit anzuregen, sie in Massen zu benutzen.“<sup>15</sup> Um dies zu erreichen, legte er jeder Ausgabe seiner selbst verlegten Broschüre mehrere Bögen mit folgendem Text bei: „Versprechen: Der Unterzeichnete verspricht, die von Dr. Esperanto vorgeschlagene internationale Sprache zu erlernen, wenn sich herausstellt, daß zehn Millionen Personen öffentlich das gleiche Versprechen abgelegt haben“<sup>16</sup>. Tatsächlich erhielt er eintausend unterschriebene Erklärungen zurück und veröffentlichte die dazugehörigen Namen und Adressen in einer Art Jahrbuch. Diese Vorgehensweise besteht bis heute und ermöglicht Kontakte zu EsperantosprecherInnen in aller Welt.

Zamenhofs „Lingvo Internacia“ nahm bald den Namen Esperanto an, vor allem geprägt durch die erste Zeitung in Esperanto: La Esperantisto (Nürnberg, 1889<sup>17</sup>). Esperanto, was übersetzt „der Hoffende“ bedeutet, charakterisiert überdies zutreffend die ‚Interna Ideo‘ der Sprache. „Esperantist ist, wer auch immer Esperanto benutzt, sei es zu persönlichen oder kollektiven, uneigennützigem oder einträglichem, edlen oder unedlen Zwecken“<sup>18</sup>. Auf den ab 1905 stattfindenden und nur durch die Kriege unterbrochenen Weltkongressen der Esperantobewegung wird

---

13 Pierre Janton (1978), S. 21, s. Fn. 9.

14 Lazarus Ludwig Zamenhof, Leteroj. SAT: Waringhien, Paris, 1948, Brief an Michaux, 21. Februar 1905.

15 Pierre Janton (1978), S. 23, s. Fn. 9.

16 Lazarus Ludwig Zamenhof, Lingva internacia. L. L. Zamenhof: 1887, Beiblatt.

17 Pierre Janton (1978), S. 24, s. Fn. 9.

18 Pierre Janton (1978), S. 31. s. Fn. 9.

jedoch immer wieder betont, dass die Sprache dem Zweck dienen soll, Menschen aller Nationen in Verständnis und Austausch miteinander zu verbinden und „sich allen anderen Kulturen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zu nähern“<sup>19</sup>. Besonders schön bringt dies die deutsche Band ‚Freundeskreis‘ 1999 in ihrem Lied ‚Esperanto‘ auf den Punkt: „Esperanto: eloquente Definition: ein schnellerer Lingo zur Verständigung der Nation, basiert auf romanisch, deutsch, jiddisch, slawisch, kein Sprachimperialismus oder Privileg des Bildungsadels“<sup>20</sup>. In Anlehnung an Esperanto ist für die Band Musik die Verständigungssprache der jungen Generation überall auf der Welt.<sup>21</sup>

Zamenhof legte die Rechte an seiner Sprache in die Hände der Gemeinschaft und erlebte nur noch den Beginn eines vielfältigen Aufblühens des Esperanto. Sowohl die Wissenschaft als auch die Literatur erkannten bald die Möglichkeiten des Austausches, die diese Sprache bietet und umfangreiche Übersetzungsarbeiten begannen. Zeitgleich mit der Gründung und Ausbreitung zahlreicher Esperantogesellschaften und -vereine in vielen Ländern begann auch eine Experimentierphase in der Literatur. Mehr oder weniger literarisch begabte EsperantosprecherInnen erprobten die Grenzen des Esperanto und stellten fest, dass es „aus Berufung die nicht übersetzbaren Besonderheiten jeder Sprache überwindet und dabei die eigenen festigt. Dem Geist der Sprache entstammend, können sie eine weniger relative und weniger enge Ästhetik begründen als die der natürlichen Sprachen.“<sup>22</sup>

23

Von manchen politischen Systemen wurde Esperanto phasenweise verboten.<sup>23</sup> Dennoch verbreitete sich die Sprache in großem Ausmaß weiter und entwickelte schließlich eine eigene Literatur, die durch Reichtum und Vielfalt hervorsticht und den allgemein an Literatur gestellten Ansprüchen gerecht wird. „Eine einzigartige Besonderheit charakterisiert Esperanto auf dem Gebiet des literarischen Schaffens: Obwohl es nicht Muttersprache des Künstlers ist, empfindet er es nicht als fremd. Das Fehlen der durch den Sprachgebrauch auferlegten Zwänge ermöglicht es ihm, sich die Sprache schnell gründlich anzueignen, und diese Freiheit, verbunden mit

---

19 Pierre Janton (1978), S. 23, s. Fn. 9.

20 Vermont, Freundeskreis – Esperanto (Lyric), [http://www.lyrix.at/de/text\\_show/22527c6f4d13f40addf84b690e3bd6b3-Freundeskreis\\_-\\_Esperanto](http://www.lyrix.at/de/text_show/22527c6f4d13f40addf84b690e3bd6b3-Freundeskreis_-_Esperanto), 21.01.2001.

21 Siehe: „Freundeskreis“, Wikimedia Foundation, <http://de.wikipedia.org/wiki/Freundeskreis>.

22 Pierre Janton (1978), S. 73, s. Fn. 9.

23 Verbote wurden ausgesprochen in Russland 1888 und 1895, später auch in der Sowjetunion ab 1930, in Deutschland 1936 - 1945 und der DDR 1949 - 1965. Siehe: „Esperanto ist eine ‚gefährliche Sprache‘“, Deutscher Esperanto Bund e. V., [http://www.esperanto.de/presse/fakten/gefaehrliche\\_sprache\\_pm.html](http://www.esperanto.de/presse/fakten/gefaehrliche_sprache_pm.html).

dem ästhetischen Reiz, erklärt, warum er es vorzieht, sich in Esperanto auszudrücken.“<sup>24</sup> 1999 wurde der wohl angesehenste lebende Esperanto-Schriftsteller William Auld für den Literaturnobelpreis vorgeschlagen.<sup>25</sup> Damit hat Esperanto einen weiteren großen Schritt in Richtung des Status einer vollwertigen lebenden Sprache gemacht, birgt allerdings in sich keine nationale Identität, sondern nur die Idee von Offenheit und Verständigung als gleichberechtigendes Moment.

## 5. Esperanto heute

Schätzungen gehen davon aus, dass heutzutage zwischen 500.000 und 10 Millionen Menschen Esperanto sprechen, davon vermutlich 1000 MuttersprachlerInnen.<sup>26</sup> Jedoch müssen die unterschiedlichen Sprachniveaus bedacht werden.<sup>27</sup> Auch wenn in den letzten Jahrzehnten verstärkte Esperanto-Aktivitäten in Bereichen Asiens und Lateinamerikas bemerkt wurden, ist die Sprachgemeinschaft immer noch vorwiegend europäisch geprägt.<sup>28</sup> Die Deutschen machen einen hohen Prozentsatz der TeilnehmerInnen der Esperanto-Weltkongresse aus. In der Deutschen Esperanto-Bibliothek in Aalen sind rund 22.000 bibliografische Einheiten verfügbar.<sup>29</sup> Neben der Literatur existieren Radiosendungen, Zeitschriften, Zeitungen, Internetforen, Chaträume, Sprachkurse – auch online –, Bands und Musiklabel. Darüber hinaus finden Fachdiskussionen statt sowie regelmäßige Treffen von Esperanto-SprecherInnen weltweit.<sup>30</sup>

24

---

24 Pierre Janton (1978), S. 87, s. Fn. 9.

25 Siehe: „Esperanto: Literatursprache“, Deutscher Esperanto Bund e. V., [http://www.esperanto.de/presse/fakten/literatursprache\\_pm.html](http://www.esperanto.de/presse/fakten/literatursprache_pm.html).

26 Siehe: „Fragen zur Anwendung des Esperanto: Wieviele Menschen sprechen Esperanto?“, Deutscher Esperanto Bund e. V., <http://www.esperanto.de/dej/informoj/demandoj/uzo.php#wieviele>, 17.01.2005 und „Esperanto: Sprachgemeinschaft“, Wikimedia Foundation, <http://de.wikipedia.org/wiki/Esperanto>.

27 Jouko Lindstedt: 1000 Muttersprachler, 10.000 fließend, wie Muttersprachler, 100.000 Anwendung in Schrift und Sprache, 1.000.000 Schrift- und Sprachverständnis, 10.000.000 Grundlagenkenntnisse. Siehe: „Esperanto: Sprachgemeinschaft“, Wikimedia Foundation, <http://de.wikipedia.org/wiki/Esperanto>.

28 Siehe: „Esperanto“, Wikimedia Foundation, <http://de.wikipedia.org/wiki/Esperanto>.

29 Siehe: „Esperanto: Literatursprache“, Deutscher Esperanto Bund e. V.: [http://www.esperanto.de/presse/fakten/literatursprache\\_pm.html](http://www.esperanto.de/presse/fakten/literatursprache_pm.html), Stand Ende 1998. Katalog zugänglich über [http://w2www.cs.chalmers.se/pub/users/martinw/esperanto/aalen/index\\_de.html](http://w2www.cs.chalmers.se/pub/users/martinw/esperanto/aalen/index_de.html).

30 Siehe: „Esperanto macht Spaß“, Deutscher Esperanto Bund e. V., [http://www.esperanto.de/presse/fakten/spass\\_pm.html](http://www.esperanto.de/presse/fakten/spass_pm.html). Aktuelle Informationen auf [www.esperanto.de](http://www.esperanto.de) und [www.esperantoland.org/de/](http://www.esperantoland.org/de/).

Esperanto findet Verwendung in Musikstücken, Filmen und Büchern.<sup>31</sup> Es existiert auch eine Gebärdensprache auf Esperanto.<sup>32</sup> Die Öffentlichkeit ist bislang kaum über Esperanto informiert. Die Esperantoverbände versuchen durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit, über Esperanto zu informieren und dafür zu werben. Auch prominente und einflussreiche Menschen wie Leo Tolstoj, Albert Einstein, Richard von Weizsäcker und Isabel Allende setzen sich seit langem für die Verbreitung von Esperanto ein.<sup>33</sup>

## 6. Esperanto und die Europäische Union

Die Kombination aus internationaler Offenheit und Verständigung ohne Nationalcharakter, die das Esperanto auszeichnet, bietet unglaubliche Chancen und passt auf die Europäische Union, als wäre die Sprache für sie geschaffen: „In einer Versammlung von Esperantisten“, sagt Zamenhof, „gibt es weder starke noch schwache Nationen, weder Privilegierte noch Unterprivilegierte; niemand wird gedemütigt, niemand fühlt sich gehemmt; wir befinden uns alle auf einem neutralen Fundament, wir sind alle vollauf gleichberechtigt; wir fühlen uns als Mitglieder einer einzigen Nation, als Glieder einer einzigen Familie.“<sup>34</sup> Genauso sollte das Ideal für den politischen wie auch privaten Alltag unseres Europaprojektes aussehen: eine gleichberechtigte Verhandlungssituation, in der die verschiedenen Bedürfnisse und Meinungen ohne jegliche sprachliche oder machtpolitische Wertung artikuliert werden können. So formuliert werden auch die großen Herausforderungen einer internationalen Gemeinschaft noch einmal deutlich. Können die europäischen HauptakteurInnen das Privileg abgeben, in ihrer Muttersprache zu verhandeln und sich selbst neu einlassen auf das Erlernen einer neuen Verhandlungssprache und den damit verbundenen Mühen und Einbußen an Selbstverständlichkeiten? Die Veröffentlichung von EU-Berichten und Stellungnahmen auf

25

---

31 Z. B. in den Filmen „Der große Diktator“, „Idiot's Delight“, „Street Fighter“, „Blade: Trinity“, in der Serie „Danny Phantom“, auf dem Album „HIStory“ von Michael Jackson und in verschiedenen Romanen. Siehe: „Esperanto: Esperanto als Stilmittel“, Wikimedia Foundation, <http://de.wikipedia.org/wiki/Esperanto>.

32 Signuno auf der Basis von Esperanto und der Gebärdensprache Gestuno, siehe: „Esperanto: Gebärdensprache“, Wikimedia Foundation, <http://de.wikipedia.org/wiki/Esperanto>.

33 Dazu zählen auch Jules Verne, J. R. R. Tolkien und mehrere Päpste. Siehe: „Esperanto: Sprachgemeinschaft“, Wikimedia Foundation, <http://de.wikipedia.org/wiki/Esperanto>. Pierre Janton (1978), S. 94f., s. Fn. 9.

34 Pierre Janton (1978), S. 26, s. Fn. 9.

Latein zeigen nur zu deutlich, dass die Gleichberechtigung der EU-Amtssprachen und ihre informelle Aufgabe dringend der Reformation bedürfen.<sup>35</sup>

Am 01.04.2004 wurde Esperanto das erste Mal als Relaisprache für die Übersetzungsdienste des EU-Parlaments in Erwägung gezogen. Die Ergänzung der Geschäftsordnung, die es für eine endgültige Entscheidung bedurft hätte, wurde jedoch in einer knappen Abstimmung abgelehnt.<sup>36</sup> Die Zivilgesellschaft könnte hier wichtige Impulse in die Politik senden, sobald sie die Möglichkeiten entdeckt, die ein internationaler Austausch ohne herkömmliche Sprachbarrieren in sich birgt. Wenn europäische SchülerInnen heute so selbstverständlich wie das Englische auch Esperanto in der Schule lernen würden, könnte innerhalb von wenigen Generationen eine europäische Sprachgemeinschaft Wirklichkeit werden. Esperanto als Symbol für europäisches Zusammenleben würde den entscheidenden ersten Schritt von einer rein nominellen Zugehörigkeit zur EU zu einer Identifikation mit der europäischen Idee vollziehen.

26

Esperanto an Schulen einzuführen, wäre ein realisierbares Vorhaben: Vergleichsstudien haben beispielsweise ergeben, dass „ein englischer Schüler in sechs Monaten soviel Esperanto lernen kann wie Französisch in vier Jahren“.<sup>37</sup> Umfangreiches Unterrichtsmaterial ist bereits für alle Altersstufen erprobt worden. Mit dem Spracherwerb könnte man inhaltlichen Unterricht verbinden, der sich sowohl mit den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union als auch mit ihrer politischen Entwicklung beschäftigt. Politische Diskussionen auf Esperanto – dies könnte ein ideales Mittel der Identifikation und Integration sein.

Wie könnte man besser die inneren Barrieren abbauen, als durch die Entwicklung eines gemeinsamen Selbstverständnisses als EuropäerInnen, die dieselbe Sprache sprechen und ihre nationalen Besonderheiten gleichwertig ausleben können? Den intereuropäischen Austausch dadurch zu fördern, würde gleichzeitig ohne Zweifel den internationalen Austausch über die europäischen Grenzen hinweg intensivieren. Esperanto ist eine Sprache, die für Internationalität und Interkulturalität steht – Kerngedanken der europäischen Union. Esperanto kann nicht deckungsgleich für Europa stehen – damit würde man auch über die bisherige Entwicklung der

---

35 Siehe: „Esperanto-Sprecher für demokratische Lösung des Sprachenstreits in der Europäischen Union. „Esperanto ist das Latein der Demokratie.““, Deutscher Esperanto Bund e. V., [http://www.esperanto.de/presse/archiv/eu-sprachenstreit\\_pm.html](http://www.esperanto.de/presse/archiv/eu-sprachenstreit_pm.html), 29.07.1999.

36 Siehe: „EU-Parlament befasste sich erstmals mit Esperanto“ in „Esperanto aktuell (2/04)“, Deutscher Esperanto Bund e. V., [http://www.esperanto.de/ea/EA2\\_04.pdf](http://www.esperanto.de/ea/EA2_04.pdf).

37 Pierre Janton (1978), S. 93, s. Fn. 9.

Esperantogemeinschaft hinweg sehen –, jedoch kann es auf ideale Weise dazu beitragen, die europäische Idee zu verwirklichen. Dies zeigt sich in der „Deklaracio pri la esenco de la Esperantismo“ von 1905:

„Der Esperantismus ist das Bemühen, in der ganzen Welt den Gebrauch einer menschlich neutralen Sprache zu verbreiten, die, ohne sich in die inneren Angelegenheiten der Völker einzumischen und ohne im geringsten die Absicht zu verfolgen, die bestehenden Nationalsprachen abzuschaffen, den Menschen verschiedener Nationen die Möglichkeit gäbe, sich zu verstehen; die als Vermittlungssprache dienen könnte innerhalb der Institutionen der Länder, in denen verschiedene Nationen in sprachlichem Konflikt leben und in der die Werke veröffentlicht werden könnten, die für alle Völker von gleicher Bedeutung sind. Jede andere Idee oder Bestrebung, die dieser oder jener Esperantist mit dem Esperantismus verbindet, ist seine rein private Angelegenheit, für die der Esperantismus nicht verantwortlich ist.“<sup>38</sup>

Esperanto kann in erster Linie europäische Identität ermöglichen, aber darüber hinaus auch das Gefühl für eine Art Weltbürgerschaft verstärken – d. h. das Fundament bilden, um sich in der Welt zuhause zu fühlen. Wünschenswert wäre eine Entwicklung, wie sie die hoffnungsvolle Aussage des Vorsitzenden des Deutschen Esperanto-Bundes, Frank Stocker, abzeichnet – dass Esperanto irgendwann „das Latein der Demokratie“ werden könnte.<sup>39</sup>

27

## 7. Ausblick

„Wenn Hunderttausende von Menschen verschiedener Sprache, Kultur, Rasse und unterschiedlicher gesellschaftlicher Systeme freiwillig die gleiche Sprache sprechen, entsteht eine neue Gemeinschaft, ein ‚popolo esperantista‘, mit einer besonderen Finalität und Personalität, die eine Herausforderung an das jahrhundertealte nationalstaatliche System bedeutet.“<sup>40</sup> Diese Aussage lässt sich auch auf die Europäische Union anwenden. Mit der Gründung der EU begaben sich Staaten mit den unterschiedlichsten Voraussetzungen freiwillig in eine Gemeinschaft, die sich

---

38 Pierre Janton (1978), S. 29, s. Fn. 9.

39 „Esperanto-Sprecher für demokratische Lösung des Sprachenstreits in der Europäischen Union. ‚Esperanto ist das Latein der Demokratie.‘“, Deutscher Esperanto Bund e. V., [http://www.esperanto.de/presse/archiv/eu-sprachenstreit\\_pm.html](http://www.esperanto.de/presse/archiv/eu-sprachenstreit_pm.html), 29.07.1999.

40 Pierre Janton (1978), S. 90f., s. Fn. 9.

über die Jahre hinweg vergrößerte und sich mit den Herausforderungen dieses Zusammenschlusses auseinander setzen musste. Die Zusammensetzung der Mitglieder der Europäischen Union ist auch jetzt immer nur für den Moment und nicht endgültig gesetzt. Eine Identität dieser Gemeinschaft zu finden, ist eine der größten Herausforderungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt.

Dieser Prozess beginnt beim Einzelnen, braucht aber Unterstützung und angemessene Mittel wie sprachlichen und kulturellen Unterricht sowie eine gewisse mediale Vermarktung und Erklärung von außen. In der sprachlichen Wurzel europäisch und von den ähnlichen Gedanken beseelt wie die Europäische Union heute, bietet Esperanto diese Mittel in schon bewährter und erprobter Form an. Neben der einfach zu erlernenden Sprache, die wirkliche und kulturneutrale Verständigung für alle ermöglichen kann, ist Esperanto auch mit der dazu nötigen Geisteshaltung verbunden. Die notwendige Offenheit, Neugier und die Freiheit von allzu starker kultureller Selbstüberzeugung sind Grundlagen dazu, sich einer übergreifenden europäischen Identität zu öffnen und ihre Vielfalt zu erkennen und anzunehmen. Ein europäisches Volk könnte ganz anders mit der Welt und den an Europa gestellten Herausforderungen umgehen.

28

Ein Europa, dessen primäre Zielsetzung die Freiheit und den Frieden des Einzelnen sowie die Verständigung untereinander mit einschließt, ist zukunftsträchtig, flexibel, verhandlungsstark und vielseitiger als träge und selbstgefällige Nationalmodelle. Was für eine Bereicherung durch relativ geringe Veränderungen entstehen könnte, darf nicht unterschätzt werden. Der vergleichsweise einfache Beginn mit der Einführung des Esperanto ist sicherlich nur der Anfang für vielschichtige Veränderungen, Aktivitäten und Bedürfnisse. Esperanto an die Schulen, Esperanto in die Köpfe – so beginnt wahre europäische Integration, die auf eine Weltgemeinschaft hinweist.





### **Andrea Lörincz**

Andrea Lörincz, geboren in Rumänien, aufgewachsen in der ungarischen Minderheit. Studium der Germanistik unter anderem an der Universität Babeş-Bolyai in Klausenburg, Rumänien, und an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg; Erasmus- und DAAD-Stipendiatin. Seit 2002 Studium der Politikwissenschaft an der Universität Augsburg; Mitarbeit im Projekt „Alumni Augsburg International“, Herausgabe der gleichnamigen Zeitschrift. 2006 Auszeichnung mit dem DAAD-Preis für hervorragende Leistungen ausländischer Studierender.

## **Minderheitenschutz in Europa**

30

### **1. Einführung**

Rechtsetzungsprozesse im Bereich des Minderheitenschutzes werden in Europa seit der Völkerbundära – aufgrund gegensätzlicher politischer Interessen sowohl der Staaten als auch der unterschiedlichen Minderheitengruppen – mit äußerster Vorsicht behandelt. Die bestehende Normierung des Minderheitenschutzes wird sowohl auf universeller Ebene im Rahmen der UNO, als auch auf europäischer Ebene im Rahmen des Europarats, der Europäischen Union und der KSZE/OSZE durch eine Reihe von rechtlichen und politischen Kodifikationen gestaltet. Die Schaffung von Minderheitenrechtsverträgen weist eine lange und wechselvolle Entstehungsgeschichte auf, in der politische Vereinbarungen und soft-law-Kodifikationen, d.h. rechtliche Übereinkommen, die keine Sanktionsmechanismen im Falle des Nicht-Erfüllens aufweisen, die entscheidende Rolle gespielt haben.<sup>1</sup> Folglich beruht der Minderheitenschutz auf einem engen Zusammenspiel von Recht und Politik, bei dem die Grenzen zwischen den Instrumenten nicht immer eindeutig identifizierbar sind. Minderheitenangehörige in Europa werden im Rahmen des allgemeinen rechtlich bindenden Menschenrechtsschutzes durch das Diskriminie-

---

<sup>1</sup> Vgl. Hans-Joachim Heintze: Rechtliche oder politische Absicherung von Minderheitenrechten? In: Hans-Joachim Heintze (Hrsg.): *Moderner Minderheitenschutz. Rechtliche oder politische Absicherung?* Dietz: Bonn, 1998. S. 34.

rungsverbot und den allgemeinen Gleichheitssatz geschützt, wie etwa durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) mit der Rechtsdurchsetzung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Zudem erhalten Minderheitenangehörige durch soft-law-Vereinbarungen oft zusätzlich positive Schutzrechte, die sie als *Individuen* gemeinsam mit anderen Gruppenangehörigen in Anspruch nehmen können. Die Minderheit als *Kollektiv* ist demgegenüber sowohl auf völkerrechtlicher Ebene als auch im europäischen Kontext von keinen Schutzabkommen erfasst. Dementsprechend findet sich gegenwärtig in Europa kein rechtlich bindendes Minderheitenschutzabkommen, das auch kollektive Minderheitenrechte gewährleisten würde.

Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist die Frage, inwieweit die Regelungen im Bereich des europäischen Minderheitenschutzes hinreichende positive Rechte und effektive Rechtsdurchsetzungsmechanismen für den Schutz von Minderheiten vorsehen, die Kollektivrechte entbehrlich werden lassen würden. Nach einer Annäherung an die Definition des Begriffs „Minderheit“ befasst sich die Arbeit überblicksartig mit den internationalen und europäischen Minderheitenschutz-Kodifikationen und untersucht deren Leistungsfähigkeit hinsichtlich der Gewährleistung eines effektiven Minderheitenschutzes. Im Resümee wird die Frage zu beantworten sein, wie die individuellen und kollektiven Bedürfnisse der Minderheiten gegenwärtig befriedigt werden, bzw. welche weiteren Schritte zu gehen sind.

31

## 2. Minderheiten – Ein Definitionsversuch

Der Zugang zur Minderheitenthematik ist aufgrund der Schwierigkeiten bei der Bestimmung des normativen Gehaltes des Minderheitenbegriffes äußerst problematisch. Bis heute besteht sowohl im Völkerrecht als auch im Vergleich der nationalen Rechtsbestände keine Legaldefinition des Minderheitenbegriffes. In der klassischen Völkerrechtsliteratur werden nur solche Volksgruppen als Minderheiten definiert, die auf dem Territorium des jeweiligen Staates zahlenmäßig unterlegen sind, sich in einer wirtschaftlich und politisch schwächeren Position befinden, die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Landes besitzen, in einem Siedlungsgebiet seit mehr als hundert Jahren ansässig sind und durch ein starkes Gruppenbewusstsein über eine innere Organisationsstruktur verfügen.<sup>2</sup> Nach der häufig gebrauchten Definition, die Francesco Capotorti als Rapporteur der Subkommission der UNO-

---

2 Vgl. Georg Dahm, Jost Delbrück, Rüdiger Wolfrum: Völkerrecht. Band I/2, De Gruyter Recht: Berlin, 2002. S. 279f.

Menschenrechtskommission zur Verhinderung der Diskriminierung und für den Schutz von Minderheiten geprägt hat, handelt es sich um

*„A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language.“<sup>3</sup>*

Diese Charakteristika weisen mehrere problematische Aspekte auf. So ist das Kriterium der Dauer der Ansässigkeit von mehreren Generationen insoweit problematisch, als es im Grunde die Assimilierung von Minderheiten begünstigt. Dies eröffnet den Staaten die Möglichkeit, die Existenz von Minderheiten auf ihrem Staatsgebiet aufgrund der Aufenthaltsdauer zu negieren oder zumindest solchen Gruppen bestimmte Rechte vorzuenthalten.<sup>4</sup> Außerdem bleibt in der klassischen Sichtweise offen, ob sich die zahlenmäßige Unterlegenheit auf die Zusammensetzung der Gesamtbevölkerung des betreffenden Staates oder auf diejenige einer Region bezieht.<sup>5</sup>

32

Die bestehenden minderheitenrechtlichen Dokumente auf europäischer Ebene verwenden mehrere Begriffe wie ethnische, nationale, sprachliche oder religiöse Minderheiten, enthalten aber keine Minderheitendefinitionen. In den europäischen Dokumenten im Rahmen des Menschenrechtsschutzes und des tatsächlichen Minderheitenschutzes – die „Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ (EMRK) sowie das „Europäische Rahmenübereinkommen zum Schutze nationaler Minderheiten“ – hat sich weitgehend der Begriff der nationalen Minderheiten etabliert. Das Adjektiv „national“ soll diejenigen Minderheitengruppen bezeichnen, die einst selbstbestimmt regierte Gebiete bewohnt haben und deren Siedlungsgebiet durch die Verschiebung von Territorialgrenzen einem größeren Staat eingegliedert worden ist. Infolgedessen zeichnen sich nationale Minderheiten durch einen hohen Grad an Organisation und das Streben nach politischer Partizipation aufgrund eines ausgeprägten Gruppenbewusstseins aus. Es lässt sich mithin häufig eine explizite Willensäußerung solcher Min-

---

3 Zitiert nach: Sebastian Bartsch: Minderheitenschutz in der internationalen Politik. Westdeutscher Verlag: Opladen, 1995, S. 20.

4 Vgl. Angela Kaiser: Minderheitenschutz in der Europäischen Union. Peter Lang: Frankfurt am Main, 2005. S. 15f.

5 Ist dementsprechend die englischsprachige Bevölkerung der Provinz Quebec eine Minderheit, wenn sie im Gesamtstaat Kanada die Mehrheit bildet? Vgl. Georg Dahm, Jost Delbrück, Rüdiger Wolfrum (2002), S. 277, s. Fn. 2.

derheiten aufzeigen, ein „Volk“ sein zu wollen und auch als solches behandelt werden zu wollen.<sup>6</sup> Ein entscheidendes Charakteristikum der nationalen Minderheiten ist ihre besondere Verbindung zur Bevölkerungsmehrheit eines sogenannten „Mutterlandes“, wie sie sich z. B. in der Affinität der ungarischen Minderheit in Rumänien zu Ungarn ausdrückt. Diesem Merkmal kommt eine hohe politische Relevanz zu, da eine solche Situation zu Spannungen zwischen dem „Mutterland“ und dem Staat, in welchem die Minderheit lebt, führen kann. Folglich bewegen sich Fragen des Schutzes solcher Minderheiten in einem Kraftfeld zwischen den internationalen Rechtsgrundlagen, der Politik des Nationalstaates bezüglich der Minderheiten sowie der Politik des Mutterlandes.<sup>7</sup>

Hinsichtlich der näheren Definition des Minderheitenbegriffes bestehen auch heftige Kontroversen darüber, ob auch „neue“ Minderheiten (Immigrantengruppen) neben den „autochthonen“ (altansässigen) Minderheitengruppen vom Minderheitenschutz erfasst sein sollten. Neue Minderheiten werden in den Schutzbereich der internationalen Verträge regelmäßig nicht miteinbezogen. Die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen betont in Art. 1 Abs. 2 sowie im Erläuternden Bericht, Ziff. 30 ausdrücklich den Ausschluss neuer Minderheiten aus dem Schutzbereich: „Es ist nicht Ziel der Charta, eine Lösung bereitzustellen für die Probleme im Zusammenhang mit neuen Einwanderungsbewegungen, die zur Existenz von Fremdsprachengruppen im Einwanderungsland [...] führen. Insbesondere betrifft die Charta nicht das Phänomen der nichteuropäischen Gruppen, die vor kurzem in Europa eingewandert sind und die Staatszugehörigkeit eines europäischen Staates erlangt haben [...]“<sup>8</sup> Der Schutz der neuen Minderheiten wird in Europa aufgrund des Kriteriums der freiwilligen Zuwanderung (ArbeitsmigrantInnen oder Wirtschaftsflüchtlinge) und der kurzen Dauer der Ansässigkeit überwiegend abgelehnt.<sup>9</sup> Allerdings lässt sich hierauf einwenden, dass Staaten, die den Schutz neuer Minderheiten mit der Begründung verweigern, diese würden aufgrund der Dauer der Ansässigkeit kein Gruppenbewusstsein haben, die Bildung eines solchen Bewusstseins durch impliziten Assimilationsdruck verhindern.<sup>10</sup> Faktisch werden Einwanderergruppen von den

---

6 Vgl. Franz Pan: Der Minderheitenschutz im Neuen Europa und seine historische Entwicklung. Braumüller: Wien, 1999. S. 14f.; Anja Heise: Minderheiten- und Volksgruppenrecht im Europa des ausgehenden 20. Jahrhunderts. Würzburg, 1994. S. 11.

7 Vgl. Zoltán Kántor: Kisebbségi nemzetépítés, Regio 2000/3, S. 237.

8 Vgl. Beate Sibylle Pfeil: Ziele der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen und Möglichkeiten staatlicher Umsetzung. In: Europa Ethnica. Nr.1-2/2003, S. 26.

9 Vgl. Kaiser, Angela (2005), S. 15f. s. Fn. 4.

10 Vgl. Jürgen Schlögel: Der Schutz ethnischer Minderheiten als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts. Verlag Dr. Kovac: Hamburg, 2004, S. 65.

meisten Staaten nicht als vollwertige Gemeinschaften im Sinne des Minderheitenbegriffs anerkannt.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die restriktive Haltung der Staaten in Fragen der Identifizierbarkeit von Minderheitengruppen den internationalen und nationalen Rechtsetzungsprozess erschwert. Angesichts der vielfältigen Minderheitenkonstellationen in Europa ist ein differenziertes Begriffsinstrumentarium erforderlich, das den unterschiedlichen Bedürfnissen der Minoritäten Rechnung trägt.<sup>11</sup>

### 3. Internationale Minderheitenschutzbestimmungen

#### 3.1. Universeller Minderheitenschutz

34 Die allgemeinen Menschenrechte schützen in Verbindung mit Freiheitsrechten und Gleichheitsrechten die Angehörigen von Minderheiten vor Diskriminierungen aus Gründen der ethnischen Herkunft, der Sprache, der Religion etc.<sup>12</sup> Über das Gleichheitsprinzip hinaus wurden spezifische Garantien zum Schutz der Identität (als gesellschaftskonstituierendes Merkmal) von Angehörigen der Minderheiten verankert.<sup>13</sup> Die Wahrung der Gruppenidentität erfolgt durch die kollektive Ausübung individueller Rechte.<sup>14</sup> Auf diesem doppelten Konzept individueller und kollektiver Freiheitsausübung basiert Art. 27 „Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte“ (IPBPR): „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder

---

11 Es handelt sich beispielsweise um die Unterscheidung zwischen nationalen Minderheiten, die den Erhalt ihrer kulturellen Eigenart in der Regel durch politische Partizipation (z. B. durch parlamentarische Vertretung ihrer Interessen) oder durch Autonomieforderungen etwa in Form von lokaler Selbstverwaltung fordern und zwischen neuen Minderheiten, die die gesellschaftliche Integration in das jeweilige Land anstreben und in der Regel keine Autonomieforderungen stellen.

12 Vgl. Robert Uerpmann: Völkerrechtliche Grundlagen des Minderheitenschutzes. In: Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa. Gerrit Manssen/Boguslaw Banaszak (Hrsg.). Frankfurt am Main: Peter Lang, 2001. S. 19.

13 Vgl. Robert Uerpmann (2001), S. 19. s. Fn. 12.

14 Vgl. Dieter Kugelmann: Minderheitenschutz als Menschenrechtsschutz. Die Zuordnung kollektiver und individueller Gehalte des Minderheitenschutzes. In: Th. Bruha, Ph. Kunig, W. Meng, W. Rudolf, D. Thürer (Hrsg.): Archiv des Völkerrechts. 39. Band. Mohr: Siebeck, 2001. S. 261.

sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“<sup>15</sup> Trotz der Erwähnung der kollektiven Aspekte der erwähnten Rechte ist Art. 27 kein originäres Gruppenrecht, sondern liefert lediglich den Hinweis, dass die Erhaltung der Identität eines individuellen Angehörigen einer Minderheit mit der Gruppenidentität in einem Abhängigkeitsverhältnis steht. Diese gruppensensitive Konnotation impliziert jedoch keine Verpflichtung zu staatlichen Fördermaßnahmen und verleiht der Minderheit als solcher keine Rechtsansprüche.<sup>16</sup>

Der normative Gehalt der allgemeinen Menschenrechte leistet den Anforderungen eines effektiven Minderheitenschutzes folglich nicht Genüge, da die Erhaltung der Identität der Minderheit als solcher nicht hinreichend gesichert wird. Eine Minderheit, die sich durch eine andere Sprache und Kultur definiert als die Mehrheit, wird auf Dauer nur fortbestehen können, wenn die jeweilige Sprache und Kultur auch aktiv vermittelt werden.<sup>17</sup> Dazu sind vor allem spezielle Sonderrechte wie Sprachenrechte oder politische Mitwirkungsrechte vonnöten. Auf völkerrechtlicher Ebene findet sich bislang kein minderheitenschutzrelevantes Abkommen, das eine aktive Förderung von Minderheiten gewährleistet.<sup>18</sup> Die von der UNO erarbeitete „Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören“ ist eine sogenannte soft-law-Vereinbarung, die zwar eine Verpflichtung zu aktiven Maßnahmen zum Schutz der Minderheiten vorsieht (etwa das Recht auf Schulunterricht in der eigenen Muttersprache), doch ihre Umsetzung wird nicht garantiert. Darüber hinaus wird der Minderheitenschutz bereits in der Präambel als Teilbereich des Menschenrechtsschutzes verstanden und somit deutlich gemacht, dass durch die Deklaration nicht Rechte von Gruppen, sondern Rechte von Individuen geschützt werden sollen. Somit wird in Anknüpfung an Art. 27 IPBPR der Minderheit keine eigene Rechtsträgerschaft eingeräumt.<sup>19</sup> Die UNO-Deklaration führt die Tradition des im Art. 27 IPBPR verankerten individuellen Charakters des Minderheitenschutzes mit nur kollektiven Anklängen fort. Der langwierige Entstehungspro-

35

---

15 Text in: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bonn, 2004, S. 77.

16 Vgl. Stefan Simon: Autonomie im Völkerrecht. Ein Versuch zum Selbstbestimmungsrecht der Völker. Inaugural-Dissertation. Nomos Verlagsgesellschaft, 2000. S. 89.; Michael Brems: Die politische Integration ethnischer Minderheiten aus staats- und völkerrechtlicher Sicht. Peter Lang, Frankfurt am Main, 1995, S. 54f.; Dieter Kugelman (2001), S. 242. s. Fn. 14.; Hans-Joachim Heinze (1998), S. 22ff. s. Fn. 1.; Jürgen Schlögel (2004), S. 224f. s. Fn. 10.; vgl. Bedanna Bapuly: Grenzen der politischen Minderheitenrechte, in: M. Bertschi, T. Gächter, R. Hurst, P. Klaus, A. Reller, B. Schmithüsen, U. Steiner, M. Widmer, M. von Wyss (Hg.), Demokratie und Freiheit, Zürich: Richard Boorberg Verlag, 1999. S. 70.

17 Vgl. Robert Uerpmann (2001), S.11f. s. Fn. 12.

18 Vgl. ebd., S. 20.

19 Vgl. Dieter Kugelman (2001), S. 243f. s. Fn. 14.

zess der Deklaration, an der bereits seit 1978 gearbeitet wurde, verdeutlicht die Schwierigkeiten selbst kleinste Fortschritte im Bereich des Minderheitenschutzes zu erzielen. Obwohl ihre Verabschiedung im Jahr 1992 unter dem kathartischen Einfluss des Konflikts auf dem Balkan stand, konnten die Staaten sich in der Deklaration lediglich zu einer politischen Vereinbarung durchringen, die keinen rechtlich verbindlichen Vertrag darstellt.<sup>20</sup>

### 3.2. Europäischer Minderheitenschutz

Die Bemühungen der UNO um den Minderheitenschutz im IPBPR und in der Deklaration wurden zum zentralen Richtpunkt für die Entwicklung des regionalen Minderheitenschutzes in Europa im Rahmen der KSZE/OSZE und des Europarats.<sup>21</sup> Als erste europäische Organisation hat sich die KSZE/OSZE mit der Minderheitenproblematik in Europa befasst. Durch die Etablierung konkreter Schutzmaßnahmen für Minderheiten ist es der Organisation gelungen, ein wichtiges politisches Instrumentarium für den Minderheitenschutz zu schaffen.<sup>22</sup> Besondere Bedeutung kommt dem Kopenhagener Abschlussdokument der KSZE von 1990 zu, das erstmalig Fragen der politischen Partizipation von Minderheiten mit der avisierten Einrichtung lokaler Selbstverwaltungen begegnet (Abschnitt IV, Ziffer 35).<sup>23</sup> Wenngleich dem Dokument selbst keine rechtliche Bindungswirkung zukommt, erlangte es als Referenznorm im Rahmen einiger Nachbarschaftsverträge europäischer Staaten Rechtsverbindlichkeit.<sup>24</sup> Der 1994 eingesetzte Hohe Kommissar der KSZE/OSZE für Nationale Minderheiten ist als politisches Instrument für die frühzeitige Erkennung von möglichen Konflikten zuständig.<sup>25</sup> Da er direkt zwischen MinderheitenvertreterInnen und den jeweiligen Regierungen vermitteln kann, kommt dem Hohen Kommissar vor allem eine beratende und beobachtende Rolle zu.<sup>26</sup>

36

---

20 Vgl. Hans-Joachim Heintze (1998), S. 38f. s. Fn. 1.

21 Vgl. Dieter W. Bricke: Minderheiten im östlichen Mitteleuropa. Deutsche und europäische Optionen. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. 1995, S. 21.

22 Vgl. Dieter W. Bricke (1995), S. 27. s. Fn. 21.

23 Vgl. Bedanna Bapuly (1999), S. 71. s. Fn. 16.

24 Der deutsch-tschechische Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit verleiht dem KSZE-Kopenhagener Dokuments Rechtsverbindlichkeit. Vgl. Robert Uerpmann (2001), S. 22 (Fn. 63). s. Fn. 12.

25 Vgl. Dieter W. Bricke (1995), S. 29. s. Fn. 21.

26 Vgl. Robert Uerpmann (2001), S. 25. s. Fn. 12.; Balázs Vízi: A mai európai nemzetközi kisebbségvédelem egyes jellemző vonásai. In: Nóra Kovács, László Szarka: Tér és Terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből. Akadémia Kiadó: Budapest 2003, S. 386.

Der primäre Referenzrahmen des europäischen Minderheitenschutzes auf völkerrechtlicher Ebene ist der Europarat. Der Minderheitenschutz im Rahmen des Europarates geht deutlich über den universellen Minderheitenschutz auf UNO-Ebene hinaus. Die „Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ (EMRK) und der zur Gewährleistung der Vertragserfüllung geschaffene Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sind gegenwärtig das effektivste Instrumentarium für den Schutz der allgemeinen Menschenrechte im regionalen Kontakt Europas.<sup>27</sup> Die EMRK umfasst zwar keine spezifischen Minderheitenrechte, bietet jedoch einen effektiven Kontrollmechanismus im Hinblick auf die Durchsetzung des Diskriminierungsverbots und des Gleichheitssatzes für Angehörige von Minderheiten.<sup>28</sup>

Das „Europäische Rahmenübereinkommen zum Schutze nationaler Minderheiten“ (1995) wird als das wichtigste Dokument des rechtlich verbindlichen Minderheitenschutzes in Europa bezeichnet.<sup>29</sup> Die Rahmenkonvention garantiert für Angehörige nationaler Minderheiten neben Gleichstellungsrechten auch sogenannte positive (kulturelle) Rechte, wie etwa das Recht auf muttersprachlichen Unterricht (Art. 14 Abs.2), das Recht auf eigene Kultur- und Bildungseinrichtungen (Art. 13 Abs. 1) oder das Recht auf den Gebrauch der Muttersprache im Umgang mit Verwaltungsbehörden (Art. 10 Abs.2).<sup>30</sup> Art. 15 der Rahmenkonvention verpflichtet die Vertragsstaaten, nicht nur die Partizipation von Minderheitenangehörigen am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben zu sichern, sondern auch Voraussetzungen zu schaffen, die ihre Teilnahme an „öffentlichen Angelegenheiten – insbesondere denjenigen, die sie betreffen –“ zu ermöglichen. Der Artikel bleibt jedoch insofern vage, als dass der Inhalt der Formulierung „notwendige Voraussetzungen“ nicht eindeutig identifizierbar ist. Aus dem Artikel ist somit kein echtes Gruppenrecht, also keine Verpflichtung zu Mitbestimmungsrechten etwa durch die Einrichtung von lokalen Selbstverwaltungen oder das Recht auf parlamentarische Vertretung herauszulesen.<sup>31</sup>

37

Die „Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen“ (1992) fokussiert demgegenüber nicht auf einen umfassenden Minderheitenschutz sondern auf den Schutz der europäischen Minderheitensprachen, die als wichtige Kompo-

---

27 Vgl. Hans-Joachim Heintze (1998), S. 50. s. Fn. 1.

28 Vgl. Balázs Vizi (2002). S. 378. s. Fn. 27.; Robert Uerpmann (2001), S. 24. s. Fn. 12.

29 Vgl. Dieter Kugelmann (2001), S. 250. s. Fn. 14.

30 Vgl. Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. In: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen (2004), S. 471-480. s. Fn. 15.

31 Vgl. Bedanna Bapuly (1999), S. 75. s. Fn. 16.

nenten des kulturellen Erbes Europas bezeichnet werden. Die Charta hält ein sehr umfassendes Regelwerk in den Bereichen Kultur, Bildung, Medien und amtlicher Sprachgebrauch bereit und verpflichtet die Vertragsparteien, eine Reihe von Maßnahmen zum Schutz der Minderheitensprachen zu ergreifen. Die größte Schwäche dieser Charta besteht in dem Verfahren der Sicherung der Rechtsbeachtung: Die Vertragsstaaten sind lediglich dazu verpflichtet von den 100 in der Charta enthaltenen Bestimmungen (Absätze und Buchstaben) mindestens 35 umzusetzen. Im Bereich der Bildung sollen mindestens 3 Absätze, aus den Bereichen Justiz, Verwaltung, Medien und wirtschaftliches und soziales Leben muss jeweils ein Absatz ausgeführt werden.<sup>32</sup> Insgesamt ist festzustellen, dass die eingeschränkten Verpflichtungen fast unbegrenzte Ausweichmöglichkeiten für die Staaten bieten. Auf der Ebene des rechtlich verbindlichen, speziellen Minderheitenschutzes im Rahmen des Europarates gibt es damit im Grunde keine effektive Durchsetzung der Verpflichtungen. Dem Europarat ist es nicht gelungen, einen Durchsetzungsmechanismus in Form eines Gerichtshofes auch für das Rahmenübereinkommen zu schaffen.<sup>33</sup> Die Durchsetzungs- bzw. Kontrollmechanismen des Rahmenübereinkommens und der Charta der Regional- oder Minderheitensprachen basieren auf sogenannten Staatenberichtsverfahren vor dem Beratenden Ausschuss (Rahmenübereinkommen) bzw. Sachverständigenausschuss (Charta), denen auch das Recht zur Konsultation von Vertretern der nationalen Minderheiten zugestanden wurde.<sup>34</sup> Ziel des Überprüfungsverfahrens ist die Anregung eines kontinuierlichen und konstruktiven Dialogs zwischen dem Staat und der Minderheit.<sup>35</sup> Darüber hinausgehend sind keine Rechte einklagbar und es sind für die Staaten keinerlei Sanktionsmaßnahmen vorgesehen.

### 3.3. Die Entwicklung des Minderheitenschutzes in der Europäischen Union

Die Europäische Union verfügt über keine ausdrücklichen Kompetenzen im Hinblick auf die Regelung des Minderheitenschutzes in den Mitgliedstaaten.<sup>36</sup> Lediglich der Art. 13 EG-Vertrag mit dem Diskriminierungsverbot ist für den Minderhei-

32 Vgl. Dieter Kugelmann (2001), S. 249. s. Fn. 14.

33 Vgl. Hans-Joachim Heintze (1998), S. 49f. s. Fn. 1.

34 Vgl. Hans-Joachim Heintze (1998), S. 75. s. Fn. 1.; Dieter Kugelmann (2001), S. 251. s. Fn. 14.

35 Vgl. Rainer Hofmann: Zur Überwachung der Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten – Eine Bilanz nach fünf Jahren. In: Europa Ethnica, 1/2 2004, S. 6.

36 Vgl. Dieter Kugelmann (2001), S. 252. s. Fn. 14.

tenschutz relevant<sup>37</sup>: „Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrags kann der Rat im Rahmen der durch den Vertrag auf die Gemeinschaft übertragenen Zuständigkeiten auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrung treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“<sup>38</sup> Art. 13 EG-Vertrag enthält allerdings keine positiven Schutzmaßnahmen zugunsten von Minderheiten. Solche Sonderrechte können nach Art. 141 Abs. 4 EG-Vertrag nur im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Männern und Frauen, aber nicht in Verbindung mit den ethnischen Minderheiten verabschiedet werden.<sup>39</sup> Das Fehlen von Minderheitenschutzmaßnahmen im Gemeinschaftsrecht ist auf erhebliche Divergenzen zwischen den Mitgliedsstaaten hinsichtlich der rechtlichen Regelung des Minderheitenschutzes zurückzuführen. Da das Hauptlegislativorgan der Gemeinschaft der Rat ist und die Mitgliedstaaten über den Rat die Gesetzgebung direkt beeinflussen, ist es kaum möglich, einen gemeinsamen Konsens im Bereich des Minderheitenschutzes zu erzielen.<sup>40</sup>

Im Gegensatz dazu hat das Europäische Parlament mehrere Initiativen im Bereich des Minderheitenschutzes entwickelt, welche jedoch zumeist ohne konkrete Ergebnisse versandeten.<sup>41</sup> Das Europäische Parlament war bereits in den 1980er Jahren die Plattform für einige rechtlich nicht-verbindliche Minderheitenschutz-Resolutionen und verabschiedete 1981 den sogenannten Arfé-Bericht über eine Gemeinschaftscharta der Regionalsprachen und -kulturen und 1987 die sogenannte Kujpers-Resolution über Sprachen und Kulturen der regionalen und ethnischen Minderheiten in der Europäischen Gemeinschaft.<sup>42</sup> Der bekannte Stauffenberg-Bericht für eine Charta der Volksgruppenrechte in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft (1988) vom damaligen Berichterstatter Graf Stauffenberg und der darauf folgende Bericht des EP-Abgeordneten Siebert Alber wurden aufgrund ihres umstrittenen Inhalts nicht angenommen.<sup>43</sup>

39

---

37 Vgl. ebd.

38 Vertrag von Nizza. Hrsg. Thomas Läufer. Bonn 2004, S. 57.

39 Vgl. Jürgen Schlögel (2004), S. 159. s. Fn. 10.

40 Vgl. Peter Hilpold: Minderheiten im Unionsrecht. In: Th. Bruha, Ph. Kunig, W. Meng, W. Rudolf, D. Thüerer (Hrsg.): Archiv des Völkerrechts. 39. Band. Mohr: Siebeck 2001, S. 453.

41 Vgl. Peter Hilpold (2001), S. 453. s. Fn. 41.

42 Vgl. Rainer Arnold: Europäische Union und Minderheitenschutz. In: Gerrit Manssen, Boguslaw Banaszak (Hrsg.): Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa. Peter Lang: Frankfurt am Main, 2001. S. 240.

43 Vgl. Peter Hilpold (2001), S. 456. s. Fn. 41.

Diese Entwürfe waren schon damals insofern strittig, als sie die Gruppe als Rechts-träger anerkannten, was dazu führte, dass einige Staaten eine Verhandlung von vornherein ausschlossen, da sie solche Maximalforderungen als unvereinbar mit ihrer Rechtsordnung ansahen.<sup>44</sup>

40

Im Bereich der Außenbeziehungen hingegen erlangte die EU im Minderheitenschutz als Folge der Veränderungen in Osteuropa und auf dem Balkan in den 1990er Jahren und im Zuge der Erweiterungsrunden immer mehr Gewicht.<sup>45</sup> Die Beachtung von Minderheitenrechten wurde in den Kopenhagener Kriterien zur Beitrittsprämisse gemacht; auch im Rahmen des Stabilitätspaktes für Europa (1995) trug die EU durch die sogenannten Runden Verhandlungstische zum direkten Minderheitenschutz bei.<sup>46</sup> Durch das Phare-Programm im Rahmen des Stabilitätspakts wurden Mittel zur institutionalisierten Konfliktbewältigung zwischen Staaten und Minderheiten in Osteuropa bereitgestellt.<sup>47</sup> Insgesamt ist festzustellen, dass die EU im Rahmen ihrer Außenpolitik eine Reihe von Initiativen zugunsten der Minderheiten in Osteuropa ergriffen hat, die sich aber auf die Minderheiten der alten Mitgliedsstaaten nicht ausgewirkt haben. Aus diesem Grund wurde der Europäischen Union mehrmals vorgeworfen, sie bediene sich eines doppelten Standards, wenn sie nur von den Beitrittsländern die Befolgung von Vorschriften des Minderheitenschutzes erwarte, nicht aber von den EU-Mitgliedsländern. Dieses Argument entspricht nur zum Teil der Wirklichkeit: Durch die Einführung von Minderheitenschutzverpflichtungen für die osteuropäischen Staaten beabsichtigte die Europäische Union einerseits den Anstoß zur Verfestigung des menschenrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes in dieser Region und nicht die ausschließliche Aufwertung des Minderheitenschutzes.<sup>48</sup> Andererseits standen die Forderungen der EU in direktem Zusammenhang mit der Beilegung der konkreten Minderheiten- und Nachbarschaftsprobleme der osteuropäischen Länder Anfang der 1990er Jahre – folglich im Kontext der Konfliktlösung.<sup>49</sup> Kritischer erscheint dagegen die Entwicklung des Minderheitenschutzes innerhalb der Union nach der Erweiterungsrunde von 2004. Der Beitritt von zehn Staaten, in denen die Zahl der ethnischen Minderheiten sehr hoch

---

44 Vgl. ebd., S. 457f.

45 Vgl. ebd., S. 436.

46 Vgl. Werner Weidenfeld: Mitbestimmung für Minderheiten. In: Internationale Politik. 1997/10, 52. Jahr., S. 3.

47 Vgl. Peter Hilpold (2001), S. 451. s. Fn. 41.

48 Vgl. Jürgen Schlögel (2004), S. 122. s. Fn. 10; Vgl. Peter Hilpold (2001), S. 445 und S. 449f. s. Fn. 41.

49 Vgl. Hans-Joachim Heintze (1998), S. 47. s. Fn. 1.

ist, hat im Grunde an der Minderheitenpolitik innerhalb der Union nichts geändert. Die mehrfach formulierte Erwartung, der Minderheitenschutz würde durch die neuen Mitgliedstaaten mehr Aufmerksamkeit erfahren, hat sich bis jetzt nicht erfüllt. Der Europäischen Union ist es bis heute nicht gelungen, einheitliche und rechtlich verbindliche Mindeststandards zur Absicherung von Minderheitenrechten zu setzen.

#### 4. Forderungen für eine politische Integration nationaler Minderheiten

Das vorangegangene Kapitel hat gezeigt, dass die internationalen Organisationen zwar differenzierte Instrumentarien des internationalen Minderheitenschutzes geschaffen haben, aber dass diesen in den meisten Fällen lediglich deklaratorische und politische Bedeutung zukommt. Darüber hinaus überlappen sich die Schutzsysteme der Organisationen teilweise, was häufig zu Verwirrungen der Staaten hinsichtlich der Implementierungsmaßnahmen führt.<sup>50</sup>

In Bezug auf den materiellen Rechtsbestand markieren die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens einen gesamteuropäischen Mindeststandard der Minderheitenrechte.<sup>51</sup> Im Wesentlichen zählen hierzu folgende Rechte: das Recht auf Zugehörigkeit zu einer Minderheit, das Recht auf eigene Identität, das Recht auf Freiheit von diskriminierenden Maßnahmen, das Recht auf freien Gebrauch der Minderheitensprache im privaten und öffentlichen Bereich (wobei der uneingeschränkte Anspruch auf Gebrauch der Minderheitensprache in den Verwaltungsbehörden unklar ist<sup>52</sup>), das Recht auf Erlernen der Muttersprache (obwohl die Frage, ob sich daraus ein Anspruch auf muttersprachlichen Unterricht oder auf Unterricht in der Muttersprache ableiten lässt, nicht beantwortet

41

---

50 Vgl. ebd., S. 42.

51 Vgl. Rainer Hofmann: Der Schutz von Minderheiten in Europa. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch. Bonn 2002, S. 561f.

52 So heißt es im Art. 10 Abs. 2 Rahmenübereinkommen: „In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, *bemühen sich die Vertragsparteien, sofern die Angehörigen dieser Minderheiten dies verlangen und dieses Anliegen einem tatsächlichen Bedarf entspricht, soweit wie möglich* die Voraussetzungen dafür sicherzustellen, daß im Verkehr zwischen den Angehörigen dieser Minderheiten und den Verwaltungsbehörden die Minderheitensprache gebraucht werden kann.“ (Hervorhebung der Autorin). Text in: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen (2004), S. 474f. s. Fn. 15.

ist<sup>53</sup>), das Recht auf eigene Organisationen, das Recht auf politische Partizipation (die konkrete Realisierung dieses Rechts bleibt ebenfalls vage<sup>54</sup>) und das Recht auf Zugang zu Medien.<sup>55</sup>

Hinsichtlich der Rechtsdurchsetzung haben die meisten Vereinbarungen keine effektiven Durchsetzungsmechanismen geschaffen, weshalb die Rechte bei den Staaten oft nicht eingefordert werden können. Gegenwärtig findet sich in Europa im Rahmen des speziellen Minderheitenschutzes kein rechtlich bindendes Abkommen, das zum einen positive Gruppenrechte in Form von politischen Mitwirkungsrechten umfassen und zum anderen geeignete, die Einklagbarkeit der Rechte garantierende, verfahrensrechtliche Mechanismen gewährleisten würde.

42 Es wäre von größter Wichtigkeit, dass ein solches rechtlich verbindliches europäisches Regelwerk im Rahmen des Europarats als Weiterentwicklung des Rahmenübereinkommens geschaffen wird. Es muss neben positiven Minderheitenrechten einklagbare Kollektivrechte auf der Ebene des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte garantieren und somit über bestehende internationale Vereinbarungen und Mechanismen hinausgehen.<sup>56</sup> Einer solchen Minderheitenschutzregelung auf gesamteuropäischer Ebene sollte eine gestufte – sowohl individuelle als auch kollektive Rechte umfassende – Struktur zugrunde liegen. Auf der ersten Ebene können Minderheitenangehörige ihre individuellen Menschenrechte geltend machen.<sup>57</sup> Die entscheidende Grundlage des Minderheitenschutzes ist die indivi-

---

53 Im Art. 14 Abs. 2 Rahmenübereinkommen steht: „In Gebieten, die von Angehörigen nationaler Minderheiten traditionell oder in beträchtlicher Zahl bewohnt werden, *bemühen sich die Vertragsparteien, wenn ausreichende Nachfrage besteht, soweit wie möglich und im Rahmen ihres Bildungssystems sicherzustellen, dass Angehörige dieser Minderheiten angemessene Möglichkeiten haben, die Minderheitensprache zu erlernen oder in dieser Sprache unterrichtet zu werden.*“ (Hervorhebung der Autorin). Text in: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen (2004). S. 476. s. Fn. 15.

54 Art. 15 Rahmenübereinkommen. „Die Vertragsparteien schaffen die notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, insbesondere denjenigen, die sie betreffen.“ Text in: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen (2004), S. 476. s. Fn. 15.

55 Rainer Hofmann (2002), S. 563. s. Fn. 52.

56 Für diesen Zweck ist zugleich die Bestimmung der Minderheit als Rechtsträger notwendig. Die Identifizierung der Minderheiten in Europa setzt die Schaffung eines differenzierten Begriffsinstrumentariums voraus; vor allem die Unterscheidung zwischen autochthonen und neuen Minderheiten ist für die Ausarbeitung eines effektiven Minderheitenschutzsystems vonnöten. Bei der Bestimmung der Minderheiten ist zudem der Schutz derjenigen Bevölkerungsgruppen zu klären, deren Aufenthalt in dem jeweiligen Land bereits seit einigen Generationen verfestigt hat und diese bereits die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Aufenthaltslandes besitzen. Der Minderheitenstatus solcher Gruppen ist bis heute äußerst umstritten. Vgl. Robert Uerpman (2001), S. 15. s. Fn. 12.

57 Vgl. Dieter Kugelmann (2001), S. 266. s. Fn. 14.

duelle Menschenwürde, deren Ausgangspunkt die menschenrechtlichen Kodifikationen wie etwa die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte oder der IPBPR bilden. Da Benachteiligungen in der Regel aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Gruppe erfolgen, müssen sich die Mitglieder einer solchen Gruppe auf das menschenrechtliche Diskriminierungsverbot aufgrund ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit und auf das Gleichheitsprinzip berufen können. Die formale Gleichbehandlung allein kann jedoch die Unterlassung von Diskriminierungen nicht sicherstellen. Das aus dem Gleichheitssatz folgende Diskriminierungsverbot wird aufgrund von strukturellen Benachteiligungen nur dann wirkungsvoll, wenn positive Fördermaßnahmen bereitgestellt werden, die dafür sorgen, dass die faktische Gleichheit auch für Mitglieder einer Minderheit hergestellt wird.<sup>58</sup> Demnach sind solche Minderheitenrechte im Grunde Ausgleichsrechte im Sinne von positiven Schutzrechten (Individualrechte mit Gruppenbezug) wie etwa das Recht auf Kultur, das Recht auf freien Gebrauch der Muttersprache im privaten und im öffentlichen Bereich, das Recht auf Bildung in der Muttersprache, das Recht auf eigene Organisationen, das Recht auf Information und eigene Medien.<sup>59</sup> Diese Rechte sichern die kollektive Ausübung individueller Freiheiten und markieren somit den Mindeststandard des internationalen Minderheitenschutzes.<sup>60</sup> Sie setzen nicht notwendigerweise die institutionelle Organisation einer Gruppe voraus. Rechtsträger ist nicht die Gruppe, sondern das Individuum.<sup>61</sup>

43

Die Verwirklichung von Gruppenrechten erfolgt in der Regel auf der politischen Ebene. Über die Bewahrung der kulturellen Identität hinaus verfolgen Minderheiten weitergehende Interessen, nämlich jene auf Mitgestaltung des öffentlichen Lebens im Gesamtstaat. Es muss in einem demokratischen Rechtsstaat den Minderheiten die Möglichkeit gegeben werden, an Entscheidungen der Gesamtgesellschaft teilzunehmen. Dies ermöglicht neben der Regelung ihrer eigenen Belange, dass die jeweilige Minderheit nicht hinter den gesellschaftlichen Entwicklungen des betreffenden Staates zurückbleibt. Auf der zweiten Ebene der Minderheitenrechte ist somit vor allem die institutionelle Gleichheit von Minderheitenangehörigen gegenüber der Mehrheit sicherzustellen. Dies erfordert die Anerkennung der ethnischen Gruppe als öffentliches Rechtssubjekt. Kollektivrechte widerspiegeln das Recht der Minderheiten auf innere Selbstbestimmung, welches das Recht auf die eigene politische Repräsentation der Min-

---

58 Vgl. ebd., S. 260.

59 Vgl. Rainer Hofmann (2002), S. 563. s. Fn. 52.

60 Vgl. Dieter Kugelmann (2001), S. 263. s. Fn. 14.

61 Vgl. ebd., S. 262.

derheit garantiert.<sup>62</sup> Die institutionelle Gleichheit kann zum einen durch einen Ombudsmann für Minderheitenangelegenheiten oder durch die parlamentarische Vertretung der Minderheit gewährleistet werden. Zum anderen kann ein Kompetenztransfer durch sogenannte Selbstverwaltungen auf regionaler oder kommunaler Ebene an die Minderheit erfolgen, welche eigene Entscheidungsbefugnisse in den die Minderheit betreffenden Organisationsangelegenheiten gewährleisten. Die Entscheidungsbefugnisse erstrecken sich auf die eigenen Organisations- und Finanzangelegenheiten bzw. auf die Errichtung eigener Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie wirtschaftlicher Unternehmen der Minderheiten.<sup>63</sup> Die Regelung würde insofern einen wirksamen Rechtsschutz darstellen, als sie durch sogenannte Personalkörperschaften eine staatlich verfasste Selbstorganisation der Minderheiten ermöglicht. Darüber hinaus ist es wichtig, dass bestimmte Entscheidungen stets gemeinsam – von Gesamtstaat und Minderheitengruppe – getroffen werden. Ein Beispiel betrifft das Bildungswesen: Nationale Minderheiten müssen das Recht zum Unterricht in der eigenen Sprache geltend machen können. Dieses Recht muss jedoch so umgesetzt werden, dass es auf keinen Fall die Integration der Minderheit in die jeweilige Gesamtgesellschaft verhindert, etwa wenn Minderheiten die Sprache der Mehrheit nicht sprechen und deren Kultur nicht verstehen können.

44

Angesichts der gegenwärtigen komplexen Verknüpfung von Kultur-, Finanz- und Wirtschaftspolitik erscheint ein einseitiges kulturelles Schutzsystem obsolet, weshalb die Gewährleistung ausschließlich kultureller Sonderrechte nicht zu einer positiven Integration, sondern höchstens zu einem Nebeneinander, im schlimmsten Fall zu Segregation und Separation führen kann. Die ethnischen Gruppen müssen daher vor allem politisch in das jeweilige Staatswesen integriert werden, d. h. sie müssen neben den subjektiven Teilhaberechten an der politischen Willensbildung

---

62 Bei dem äußeren Selbstbestimmungsrecht handelt es sich um die Modifizierung des Territoriums, welches zwangsläufig die Souveränität und damit die territoriale Integrität der Staaten berührt, im Falle des inneren Selbstbestimmungsrechts geht es nicht um eine Staatsgründung, sondern um das Recht auf politische Partizipation. Ethnische Minderheiten können in der Regel lediglich das innere Selbstbestimmungsrecht einfordern – das Recht auf politische Repräsentation. Die neuere völkerrechtliche Literatur verbindet das innere Selbstbestimmungsrecht mit dem Begriff der Demokratie, indem sie aktive Partizipationschancen von Minderheiten als eine wichtige Voraussetzung der Demokratie definiert, und fordert eine sinnvolle Balance zwischen dem Prinzip der territorialen Integrität der Staaten und dem inneren Selbstbestimmungsanspruch der Minderheiten in Form politischer Partizipationsrechte oder Selbstregierung als örtliche oder regionale Selbstverwaltung. Vgl. Dirk Stahlberg: Minderheitenschutz durch Personal- und Territorialautonomie, Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung: München 2000, S. 17.; Knut Ipsen: Völkerrecht. Verlag C. H. Beck: München 1999, S. 374f.

63 József Petrétei: Die verfassungsrechtliche und einfachrechtliche Ausgestaltung des Minderheitenschutzes in Ungarn. In: Gerrit Manssen, Boguslaw Banaszak (Hrsg.): Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa. Peter Lang: Frankfurt am Main 2001, S. 173.

auch institutionalisierte Formen demokratischer Partizipation geltend machen können. Der Vorwurf der fehlenden Legitimation der politischen Repräsentanz der nationalen Minderheiten ist im Grunde nicht haltbar, da Minderheiten theoretisch VertreterInnen nach demokratischen Prinzipien wählen können. Dies muss jedoch in Relation zu der Struktur der Minderheit – zu der Größe bzw. der Siedlungsstruktur, historischen Besonderheiten, der Gesellschaftsform usw. – gebracht werden: In einigen Fällen reicht die Repräsentation der Minderheit durch einen Ombudsmann, in anderen Fällen bedarf es der Errichtung von örtlichen Selbstverwaltungen, manchmal ist die parlamentarische Vertretung von Minderheiten vonnöten. Die Schaffung von Formen der Mehrebenenregierung ist angesichts der dynamischen Komplexität der politisch-sozialen Ordnungsvorstellungen von entscheidender Bedeutung. Diese Besonderheiten erfordern in der Regel eine multidimensionale Lösung, da die eingeforderten Partizipationsrechte meist eine komplexe Konstruktion aus individuellen Rechten und Gruppenrechten voraussetzen.<sup>64</sup>

## 5. Zusammenfassung

45

Es ist bis heute kein geeignetes Instrumentarium in Form eines europaweiten Minderheitenschutzstandards entwickelt worden.<sup>65</sup> Die bestehenden europäischen rechtlichen und politischen Minderheitenschutzstandards können die Angehörigen von Minderheiten nicht wirksam schützen, was spätestens nach der Etablierung des Rahmenübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten offenkundig wurde. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass einerseits die bestehenden materiellen Rechtsschutzstandards nicht ausreichen – gemeint ist hier das Fehlen von Gruppenrechten in Form von politischen Repräsentations- und Mitbestimmungsrechten – andererseits kein effektives Durchsetzungsverfahren in Form eines Gerichtshofs besteht.<sup>66</sup> Die politischen Instrumentarien, wie etwa das Überwachungsorgan des Beratenden Ausschusses des Rahmenübereinkommens, sind insofern effektiv, als dadurch auf politischer Ebene – etwa durch Verhandlungsprozesse zwischen Minderheit und Mehrheit – oft konkrete Ergebnisse erreicht werden können. Ein großer Vorteil des Berichtsverfahrens

---

64 Etwa im Bereich der Bildungsplanung, die Erstellung von Curricula und von einem geeigneten Schulsystem.

65 Vgl. Werner Weidenfeld (1997), S. 2. s. Fn. 47.

66 Wie bereits dargestellt, kann im Rahmen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte nur die Verletzung des allgemeinen Diskriminierungsverbots eingeklagt werden, nicht aber die im Rahmenübereinkommen enthaltenen positiven Schutzrechte.

rens ist, dass dadurch ein komplexer Meinungsbildungsprozess eingeleitet wird und die Möglichkeit besteht, durch Kooperation und Überzeugungsarbeit, Staaten zur Einrichtung eines besseren Minderheitenschutzes zu bewegen. Ohne die Rechtskontrolle durch ein Gericht ist die Effektivität solcher Übereinkommen jedoch nicht gewährleistet.

46 Ein probates Minderheitenschutzsystem ist folglich durch das Zusammenspiel der rechtlichen und politischen Dimensionen zu erreichen. Zum einen muss ein rechtlich verbindliches europäisches Abkommen mit angemessenen politischen Mitwirkungsrechten und einem entsprechenden gerichtlichen Kontrollmechanismus bzw. einem geeigneten Monitoringsystem geschaffen werden. Zum anderen erfordert ein konstruktiver Minderheitenschutz konkrete Lösungsmodelle, etwa in Form von praxistauglichen Selbstverwaltungs- und Mitbestimmungsmodellen. Hier kann die Europäische Union an der Erstellung solcher öffentlich-rechtlicher Organisationsformen mitwirken, die den Nationalstaaten geeignete Ordnungskonzepte zur Verfügung stellen.<sup>67</sup> Angesichts der verschiedenen Organisationen in Europa, die sich mit dem Minderheitenschutz befassen, ist es wichtig, dass die Zusammenarbeit stets in Kooperation und nicht in Doppelarbeit oder gar Konkurrenz mündet. Minderheitenschutz ist letztendlich als dialektischer Prozess zwischen Rechten des Individuums und Ansprüchen der Gesellschaft – und inzwischen der europäischen Gemeinschaft – zu verstehen, der nur in einem multilateral vernetzten Rechtssystem zu erreichen ist.<sup>68</sup>

---

67 Vgl. Werner Weidenfeld (1997), S. 3. s. Fn. 47.

68 Dieter W. Bricke (1995), S. 43f. s. Fn. 21.





### Torben Voß

Torben Voß, M.A. in Euroculture, gegenwärtig Studium Lehramt Gymnasium Deutsch, Politik und Werte und Normen an der Georg-August-Universität Göttingen. Im Sommersemester 2005 Euroculture-Studium in Udine und Strasbourg. Leitung von einem Tutorium und zwei Hauptseminaren zusammen mit dem FES-Vertrauensdozenten Prof. Dr. Walter Reese-Schäfer im Wintersemester 2006/2007 (Europe in a cultural perspective: ideas, concepts, theories; Intellektuelle als Protagonistinnen und Produzentinnen politischer Ideen). Zudem Betreuung von Master-Projekten und interkulturellen Workshops u.a. für die Universität Jena.

## Muslim Europe versus Euro-Islam

### Intellektuelle Integrationsmodelle für eine multikulturelle und erweiterte EU

48

Die Soziologen Manuel Castells und Nezar AlSayyad organisieren seit 1997 Symposien zum Thema „Muslim Europe or Euro-Islam“ an der University of California in Berkeley.<sup>1</sup> Hochrangige Intellektuelle diskutieren dort über die Auswirkungen der wachsenden muslimischen Präsenz in Europa auf die kulturelle und politische europäische Identität sowie über tragfähige Integrationskonzepte.<sup>2</sup>

Historisch gesehen, so argumentiert Manuel Castells, entwickelte sich eine europäische Identität meist in Auseinandersetzung mit anderen Kulturräumen: „In many cases it was the defense of Christian identity against Islam that set the ground for the so-called European culture.“<sup>3</sup> Sicherlich kann dieser konfliktreiche und spannungsgeladene Zustand kein Modell für die Zukunft sein. Vielen EuropäerInnen fällt es heute immer noch sehr schwer, europäische Identität(en) auf eine „posi-

- 
- 1 Vgl. Castells, Manuel; AlSayyad, Nezar: Muslim Europe or Euro-Islam: politics, culture and citizenship in the age of globalization. Lexington Books: Oxford 2002.
  - 2 Die Definition des Intellektuellen, die diesem Beitrag zugrunde liegt, ist die einer Person, die im öffentlichen Raum politische Positionen durchdenkt, entwickelt, begründet und formuliert. Ein gewisses theoretisches Vermögen und eine ausgesprochene Fähigkeit zur pointierten Formulierung sind unverzichtbare Ressourcen. Diese Bestimmung des Intellektuellen liegt auch dem Sammelband von Walter Reese-Schäfer: „Die Intellektuellen und der Weltlauf“ zugrunde.
  - 3 AlSayyad, Nezar: Muslim Europe or Euro-Islam: On the Discourse of Identity and Culture. In: Manuel Castells und Nezar AlSayyad (2002), S. 4, siehe Fn. 1.

tive“ Weise und nicht in feindlicher Abgrenzung zu anderen Zivilisationen zu bestimmen. Dies kann jedoch negative Konsequenzen haben: „When one’s identity becomes blurred, it is more difficult to accept the other. And when one’s identity feels threatened, it becomes hardened in nonnegotiable ways.“<sup>4</sup>

Sowohl eine von vornherein feststehende antimuslimische Einstellung als auch der weit verbreitete Antiamerikanismus können in Anlehnung an Paul Hollander als feindselige Prädispositionen begriffen werden,<sup>5</sup> die nach Reese-Schäfer zu Wahrnehmungsverzerrungen verleiten<sup>6</sup>. Antiamerikanismus und auch die „den“ Islam als solchen abwertende Haltung treten in ihrer Form meist als Ressentiment auf, also als vorwiegend gefühlsgeprägte und dadurch rationalen Erörterungen wenig zugängliche Stereotypen.<sup>7</sup>

Aufgrund der Gefahr, dass europäische Identitätskonstruktionen zunehmend in Abgrenzung zu Feindbildern, wie z. B. einem monolithischen Islam oder „den“ USA<sup>8</sup>, bestimmt werden, sind die von einigen Intellektuellen entwickelten Integrationskonzepte und normativen Leitbilder für ein erweitertes und multikulturelles Europa zur Orientierung der europäischen Bürger sehr gefragt.<sup>9</sup>

49

In einem gewissen Umfang kann Europa – zumindest aus einer historischen Perspektive heraus – als eine Konstruktion von Intellektuellen begriffen werden. Diese haben „Europa“ definiert und auch Sinn und Bedeutung verliehen. „Seit dem Mittelalter existierte Europa [...] vor allem als eine übergreifende kulturelle

---

4 AlSayyad, Nezar (2002), S. 4, siehe Fn. 1.

5 Vgl. Hollander, Paul: *Anti-Americanism. Critiques at home and abroad*. Oxford University Press: New York und Oxford 1992, S. VIII.

6 Reese-Schäfer, Walter: *Antiamerikanismus versus Westorientierung als Problem der deutschen Außenpolitik* in: Jürgen Plöhn (Hrsg.): *Sofioter Perspektiven auf Deutschland und Europa. Studien zu Wirtschaft, Politik, Geschichte, Medien und Kultur*. Lit Verlag, Berlin 2006. S. 76.

7 Vgl. Reese-Schäfer (2006), S. 78, siehe Fn. 6.

8 Zumindest eine Differenzierung zwischen Islam und islamischem Fundamentalismus ist notwendig, um einseitige Diffamierungen ganzer Kulturräume zu verhindern. Der Begriff Fundamentalismus ist gekennzeichnet durch die Politisierung der Religion sowie durch ihre Bindung an eine Ordnungsvorstellung. Fundamentalismen sind in allen Weltreligionen verbreitet, also kein auf den Islam begrenztes Phänomen. Der islamische Fundamentalismus war nach Bassam Tibi noch 1928 eine Randerscheinung und bezog sich vorwiegend auf die Muslimbruderschaft und wurde nach dem Sechs-Tage-Krieg 1967 zur Hauptströmung. Die Fundamentalisten kämpfen für eine universalistische islamische Weltordnung.

9 Christian W. Troll hat für die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Überblick über AkteurInnen, Methoden und Themen des Reformislam veröffentlicht, die mit säkularen europäischen Vorstellungen in Einklang zu bringen sind: Troll, Christian W.: *Progressive Thinking in Contemporary Islam*. In: Friedrich-Ebert-Stiftung, [library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?f\\_ABC=gesamtbestand&t\\_gesamt=x-951k-](http://library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?f_ABC=gesamtbestand&t_gesamt=x-951k-) (25.08.2006).

Gemeinschaft des christlichen Glaubens, der Kunststile, des Humanismus, der Aufklärung, als eine Gemeinschaft, die von Intellektuellen, von Mönchen, Gelehrten, Künstlern getragen wurde und auf internationalem Austausch und internationaler Kommunikation beruhte.“<sup>10</sup> Heute, im Kontext eines multikulturellen und -konfessionellen Europas, steht freilich mehr eine politische und weniger eine kulturelle Definition Europas im Vordergrund des Interesses.<sup>11</sup> Dies wurde auch auf den Konferenzen von Castells und AlSayyad immer wieder betont. Der Politikwissenschaftler Bassam Tibi etwa hebt in seinem Beitrag auf der Konferenz „Muslim Europe or Euro-Islam“ hervor, dass nicht eine bestimmte Ethnizität oder Religion Europa begründen kann, sondern nur die diskursive und kritische Verständigung über die von allen europäischen Gesellschaften geteilten politischen Werte.<sup>12</sup> Der kulturelle Pluralismus müsse respektiert werden, wenn interkulturelle Konflikte verhindert werden sollen.

50 Europäische Intellektuelle haben lange Zeit zu bestimmten gesellschaftspolitischen Fragen wie dem Problem der Integration der MuslimInnen in die europäischen Gesellschaften geschwiegen, obwohl der Gegenstand viel mehr Beachtung verdient.<sup>13</sup> Renate Houlub bringt dies in ihrem Artikel zum Thema „Intellectuals and Euro-Islam“ pointiert auf den Punkt: „Ten years ago [...] none of the leading intellectuals of Europe’s dominant cultures expressed much interest in the immigrant question. Even a cursory analysis of the content of the concerns of critical intellectual cultures of Europe until 1990 suggests that European intellectuals either conversed with each other about the state of ‚Marxism‘, or of ‚modernity‘, or they focussed on ‚national‘ issues important to their particular nation-state.“<sup>14</sup>

In diesem Beitrag wird ein Ausschnitt aus dem in letzter Zeit intensivierten Diskurs über Integrationskonzepte für MuslimInnen in Europa präsentiert. Im Mittelpunkt stehen dabei zwei auf den ersten Blick sehr ähnliche, aber insgesamt ge-

---

10 Giesen, Bernard: Europa als Konstruktion der Intellektuellen, in: Kultur-Identität-Europa, Surkamp: Frankfurt am Main 1999, S. 137.

11 Zur Bedeutung des Unterschieds von politischer und kultureller europäischer Identität vgl. Cerutti, Furio: Europäische Identität, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, [www.fes-online-akademie.de](http://www.fes-online-akademie.de). (01.09.2005).

12 Vgl. Tibi, Bassam: Muslim Migrants in Europe: Between Euro-Islam and Ghettoization. In: Nezar AlSayyad und Manuel Castells: Muslim Europe or Euro-Islam, S. 32-52.

13 Im letzten Jahrzehnt ist es jedoch zu dem viel diskutierten ‚cultural turn‘ gekommen: Zivilisatorische Konflikte werden auch in der Politikwissenschaft nicht mehr allein auf der Grundlage ökonomischer Indikatoren gedeutet. Der Reform-Muslim Bassam Tibi hat dazu einen wichtigen Beitrag geleistet. Vgl. Tibi, Bassam: Islamische Zuwanderung. Die gescheiterte Integration. München: Deutsche Verlags-Anstalt 2002, S. 17.

14 Houlub, Renate: Intellectuals and Euro-Islam. In: Manuel Castells und Nezar AlSayyad (2002), S. 178, siehe Fn. 1.

sehen grundverschiedene intellektuelle Modelle zum Euro-Islam, die beide einen nicht zu unterschätzenden Einfluss in europäischen Teilöffentlichkeiten hatten: Während Tariq Ramadan als ein Vertreter einer fundamentalistischen Variante des Euro-Islam vor allem von einem Teil der muslimischen Jugendlichen in den französischen „banlieues“ gefeiert und zunächst auch von liberalen Kreisen als politischer Berater konsultiert wurde, wurde Bassam Tibis Ansatz in erster Linie von Reform-MuslimInnen und interessierten westlichen Intellektuellen rezipiert, die sich in ihrem aufgeklärten Selbstbild bestätigt sahen.

Es wird versucht, eine Antwort auf die Frage zu finden, welche Variante des Euro-Islam (Ramadans oder Tibis Konzept) und welches (trans-)nationale Integrationsmodell als eine attraktive Grundlage für die Integration der MuslimInnen in die europäischen Gesellschaften gelten kann. Die Trennung von Kirche und Staat wurde in den Ländern Europas in den letzten zweihundert Jahren ganz unterschiedlich vollzogen, sodass sich mehrere, zum Teil auch konkurrierende nationale Integrationskonzepte in Europa herausgebildet haben.<sup>15</sup> Es ist schon an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass Tibi sich mit seinem Konzept vorwiegend an dem französischen Integrationsmodell orientiert und er das britische, multikulturalistische Modell sowie das transnationale, religiöse und weltumspannende Konzept der Integration der europäischen MuslimInnen in die islamische „Umma“, welches Ramadan vertritt, kategorisch ablehnt.

51

## **1. Zu Bassam Tibis Konzept vom Euro-Islam**

Ein wichtiger Beitrag zur Konferenz „Muslim Europe or Euro-Islam“ in Berkeley kam von Bassam Tibi, der seit 1973 an der Universität Göttingen das Fach Internationale Beziehungen mit dem Schwerpunkt Islamologie lehrt und sich in zahlreichen Debatten, so auch in Berkeley, für das Integrationskonzept „Euro-Islam“ eingesetzt hat.

In Europa lebten 1950 ca. 800.000 MuslimInnen, heute sind es über 15 Millionen, sodass es nach Tibi eine Herausforderung ist, die „wachsende islamische Gemeinde zu integrieren, sie so ins gemeinschaftliche Leben einzubinden, dass sie sich nicht mehr als Fremde, sondern als europäische Bürger fühlen und wahrgenommen wer-

---

15 Riedel, Sabine: Muslime in der Europäischen Union. Nationale Integrationskonzepte im Vergleich. SWP-Studie. Berlin 2005. In: [http://www.swp-berlin.org/de/common/get\\_document.php?id=1256](http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?id=1256). (25.08.2006).

den.“<sup>16</sup> Bislang, so Tibi, sei die Integration von MuslimInnen in Europa weitgehend gescheitert, eine europäische Leitkultur als Wertekonsens über Demokratie und Zivilgesellschaft existiere bislang nicht. Ohne eine für alle MuslimInnen verbindliche europäische Leitorientierung entstünden nach Tibi weitere muslimische Parallelgesellschaften und extremistische Bewegungen, die für viele Terror-Anschläge in Europa (z.B. Madrid 2003 und London 2005) verantwortlich seien.

Die zentrale Frage ist für Tibi, ob muslimische MigrantInnen in der Lage sein werden, sich politisch als europäische BürgerInnen muslimischen Glaubens in die EU zu integrieren oder ob die Tendenz zur Ghettoisierung der MuslimInnen in Europa entlang ethnischer und religiöser Linien noch zunimmt.<sup>17</sup> MuslimInnen, die sich nicht mit europäischen Werten und ihrem Aufnahmeland identifizieren können, stellten potentiell ein Sicherheitsrisiko dar. „Nur wenn die europäische Zivilisation zu ihren demokratischen, liberalen Werten als Orientierung steht und diese verteidigt, kann sie Migranten aus nicht-westlichen Zivilisationen eine Leitkultur der Integration bieten.“<sup>18</sup> Die wichtigsten Grundlagen einer solchen europäischen Leitkultur bzw. des Euro-Islam sind nach Tibi:

52

- Die auf der Trennung von Religion und Politik basierende Demokratie,
- individuelle Menschenrechte (keine Gruppenrechte),
- kultureller und religiöser Pluralismus und
- Zivilgesellschaft.<sup>19</sup>

Ein auf diese Weise definierter Euro-Islam integriert die wesentlichen Merkmale des „Projekts der Moderne“ nach Jürgen Habermas, dem derzeit führenden politischen Intellektuellen in Deutschland:

- Individualismus
- Das Recht der Kritik – das, was man selbst nicht als berechtigt ansieht, soll nicht anerkannt werden. Jede Bürgerin und jeder Bürger hat das Recht, seine Meinung frei zu äußern.
- Autonomie des Handelns
- Die idealistische bzw. konstruktivistische Philosophie selbst. In der „kulturellen Moderne“ werden eindeutige und ewige Wahrheitsansprüche abgelehnt und dekonstruiert.<sup>20</sup>

---

16 Tibi, Bassam: Euro-Islam – Hilfe für die Integration, in: <http://www.dtsinfo.de/deutsch/p200206/Seite12.htm> (30.03.2006). S. 1.

17 Vgl. Tibi, Bassam: Muslim Migrants in Europe: Between Euro-Islam and Ghettoization. In: Manuel Castells und Nezar AlSayyad (2002), siehe Fn. 1.

18 Tibi, Bassam: Euro-Islam – Hilfe für die Integration, S. 4, siehe Fn. 16.

Mit dem Inkrafttreten der europäischen Verfassung, die in ihrem zweiten Teil die Bedeutung der individuellen Menschenrechte betont, würden nach Tibi die Prinzipien des „Projekts der Moderne“ bzw. des Euro-Islam gestärkt werden. Die Grundrechtecharta, die einen zentralen Platz im europäischen Verfassungsentwurf einnimmt, sei für alle Mitglieder der EU verbindlich geworden und habe die individuellen Menschenrechte aller europäischen BürgerInnen rechtlich weiter abgesichert und auch ausgebaut. Dies ist auch eine zentrale Forderung von Bassam Tibi. Die EU hat sich in Bezug auf den individuellen Menschenrechtsschutz als sehr vorbildlich erwiesen. Unternehmen ist es z. B. in Folge der sehr weitgehenden Antidiskriminierungsgesetzgebung der EU nicht mehr gestattet, BewerberInnen auf einen Arbeitsplatz aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder ethnischen Herkunft abzulehnen.

Die ehemalige Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts, Jutta Limbach, konstatiert in Bezug auf den herausgehobenen Stellenwert der Menschenrechte in Europa: „Mit dem im Jahre 1959 in Straßburg errichteten Gerichtshof ist erstmals ein internationales unabhängiges Organ zum Schutze der Menschenrechte geschaffen worden [...]. Seit dem weltpolitischen Umbruch ist im zurückliegenden Jahrzehnt der Aktionsradius des Straßburger Gerichtshofs für Menschenrechte kontinuierlich auch auf weite Teile Osteuropas ausgedehnt worden.“<sup>19</sup>

53

Der Euro-Islam von Tibi erkennt wie einst der islamische Rationalismus zwischen dem 9. und 12. Jahrhundert „das Primat der Vernunft vor jeder religiösen Offenbarung an, versöhnt aber beide, ohne die Geltung ‚absoluter Wahrheiten‘ anzuerkennen. Zu den [...] Bestandteilen des Euro-Islam gehören die individuellen Menschenrechte, insbesondere die Glaubensfreiheit, welche im Islam nicht explizit verankert sind und nur reform-islamisch eingeführt werden können.“<sup>20</sup> Nur islamische Intellektuelle und Reform-MuslimInnen können nach Tibi die Prinzipien des Euro-Islam in Europa dauerhaft verankern. Die Etablierung des Euro-Islam durch aufgeklärte MuslimInnen ist für Tibi Bedingung dafür, dass IslamistInnen nicht die Möglichkeit erhalten, ihre eigene Leitkultur als Alternative anbieten und durchsetzen zu können. „Dass heisst, dass europäische Werte durch islamische, also durch die Gottesgesetze der Scharia, ersetzt werden. Das kann auf eine Islamisierung Europas hinauslaufen.“<sup>21</sup>

---

19 Limbach, Jutta: Geschichte und Theorie der Menschenrechte. In: [http://www.uni-duisburg-essen.de/imperia/md/content/pressestelle/2000\\_limbach.pdf#search=%22geschichte%20und%20theorie%20der%20menschenrechte%20limbach%22](http://www.uni-duisburg-essen.de/imperia/md/content/pressestelle/2000_limbach.pdf#search=%22geschichte%20und%20theorie%20der%20menschenrechte%20limbach%22). (25.08.2006). S. 22f.

20 Tibi, Bassam: Islamische Zuwanderung. Die gescheiterte Integration. Deutsche Verlags-Anstalt: Stuttgart; München 2002, S. 314.

21 Tibi, Bassam: Euro-Islam – Hilfe für die Integration, S. 4, siehe Fn. 16.

Die bisherigen weit verbreiteten multikulturalistischen Konzepte (wie z. B. das britische) müssen nach Tibi überdacht werden, da sie wertebeliebig seien und das Entstehen von ethnisch-religiösen Parallelgesellschaften befördern würden. Ein anzustrebender kultureller Pluralismus kann nicht mit dem werterelativistischen Multikulturalismus gleichgesetzt werden.<sup>22</sup>

### **1.1. Die parteipolitische Instrumentalisierung der europäischen Leitkultur**

54

Bassam Tibi entwickelt sein Konzept des Euro-Islam dezidiert als Alternative zum orthodoxen Islam bzw. zum Islamismus und spricht vom „Euro-Islam, nicht vom ‚deutschen Islam‘, weil Deutschland und seine noch junge Demokratie nur im europäischen Kontext, nicht als Sonderweg zu denken ist.“<sup>23</sup> Der CDU-Politiker Friedrich Merz hat den Begriff Leitkultur bewusst parteipolitisch instrumentalisiert und auf Deutschland eingeschränkt. Eine ethnische Interpretation deutscher Identität, die Tibi kategorisch ablehnt, wurde von vielen konservativen politischen AkteurInnen bewusst beschworen. Die Aufgabe der Medien wäre es jedoch gewesen, darauf hinzuweisen, wie der Begriff der europäischen Leitkultur und das Konzept des Euro-Islam von seinem Erfinder und ersten Vertreter ursprünglich verstanden wurden. Dies ist bis auf einige Ausnahmen nur selten geschehen.<sup>24</sup>

Die Leitkultur-Debatte hatte auch positive Konsequenzen: Sie hat eine längst überfällige Diskussion über die Grundlagen der Integration der MigrantInnen in unseren europäischen Gesellschaften angestoßen, die bis heute anhält. Allerdings haben die polemische Debatte und die kontroversen Interpretationen des Begriffs der Leitkultur auch zur Verwirrung beigetragen und zur Annahme vieler BeobachterInnen geführt, dass sich die MigrantInnen in Zukunft an eine spezifisch deutsche Leitkultur anpassen müssen. Tibi geht es jedoch um eine politische und nicht um eine kulturelle Integration.

Bundeskanzlerin Angela Merkel hat Bassam Tibi als Quelle des Begriffs der Leitkultur angegeben und wollte das Konzept der deutschen Leitkultur für die CDU

---

22 Vgl. Tibi, Bassam: Europa ohne Identität? München: Bertelsmann Verlag 2001.

23 Tibi, Bassam (2002), S. 309, siehe Fn. 22.

24 Eine positive Ausnahme bildet: Dürr, Tobias: Der Leitkulturwart. Die Union beruft sich auf Bassam Tibi. Zu Unrecht. In: Die Zeit, [http://www.zeit.de/archiv/2000/45/200045\\_bassam\\_tibi.xml](http://www.zeit.de/archiv/2000/45/200045_bassam_tibi.xml).(25.08.2006).

retten. Ein Einwanderer wie Tibi kann nach Merkel nicht deutsch-national sein, die Bezugnahme der Christdemokraten auf dieses Konzept sei also legitim.<sup>25</sup> Als Urheber des Begriffs macht Tibi jedoch deutlich, dass er „von einer europäischen Identität Deutschlands und somit [...] nicht von einer deutschen Leitkultur für die Integration der Einwanderer“<sup>26</sup> ausgeht.

Nach dem Parteienforscher Franz Walter fängt die CDU in Krisensituationen immer die Patriotismus- und Leitkulturdebatte an. Ab und zu wird auch noch, wie jüngst von Norbert Lammert, die deutsche Leitkultur beschworen. „Das Ganze geht drei oder vier Tage und ist von einem entsetzlichen intellektuellen Niveau.“<sup>27</sup> Attraktive Konzepte zur normativen Orientierung der BürgerInnen werden in solchen Debatten nicht produziert.

Die an Max Horkheimer geschulte europäisch-aufklärerische Leitkultur und das Konzept vom Euro-Islam nach Tibi können zur normativen Orientierung nur dienen, wenn sie eindeutig definiert werden und nicht Teil einer polemischen Auseinandersetzung werden, die auf parteipolitischen Nutzen abzielt und die gesellschaftliche Verwirrung dazu bewusst in Kauf nimmt.

55

## 1.2. Kritik am Euro-Islam von Bassam Tibi

Udo Steinbach, Leiter des Orient-Instituts in Hamburg, ist seit langem einer der entschiedensten Kritiker vom Euro-Islam nach Tibi. Steinbach konstatiert, dass zahlreiche MuslimInnen dem Euro-Islam nach Tibi skeptisch gegenüberstünden, da dieser in erster Linie in einem nichtmuslimischen gesellschaftlichen Umfeld Zustimmung erfahre. Ein Islam, der sich dem westlichen System unterordnen muss, gilt für viele MuslimInnen als religiös belanglos.<sup>28</sup> In der Konsequenz behauptet Steinbach damit allerdings, dass die europäischen MuslimInnen etwa die Akzeptanz der individuellen Menschenrechte oder die Trennung von Kirche und Staat nicht sehr weitreichend akzeptieren können. Die Mehrzahl der MuslimInnen in Europa lebt derzeit jedoch friedlich in den europäischen Gesellschaften und beachtet die Gesetze.

---

25 Vgl. Tibi, Bassam (2002), S. 309, siehe Fn. 22.

26 Tibi, Bassam (2002), S. 309, siehe Fn. 22.

27 Walter, Franz: Die Spiegelstrich-Partei. Es gibt eine konservative Grundmentalität in der Gesellschaft, aber die CDU kann sie für sich politisch nicht nutzen. In: FR, 21.08.2006, Nr. 193, S. 7.

28 Vgl. Steinbach, Udo: Euro-Islam: Ein Wort, zwei Konzepte, viele Probleme, in: [http://www.qantara.de/webcom/show\\_article.php/\\_c-469/\\_nr-325/i.html](http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-469/_nr-325/i.html). (17.05.2006). S. 2.

Das Zentrum für Türkeistudien an der Universität Duisburg-Essen ist weitaus optimistischer als Steinbach. Für die dortigen WissenschaftlerInnen hat ein Konzept des Euro-Islam nach den Kriterien von Tibi durchaus empirische Substanz.<sup>29</sup> Eine standardisierte telefonische Befragung des Zentrums für Türkeistudien unter 1000 volljährigen türkischstämmigen MigrantInnen in NRW hat ergeben, dass sich 56,9% der türkischen Jugendlichen in Deutschland zuhause fühlen. Lediglich 21,9% stimmen dieser Aussage nicht zu.<sup>30</sup>

In einer weiteren Befragung unter knapp 2000 erwachsenen türkischstämmigen MigrantInnen schätzten sich ein Drittel aller Befragten als modern-liberal ein, 17% bezeichneten sich selbst als traditionell-religiös und die Hälfte sieht sich in einigen Fragen modern. Interessanterweise ist der Anteil derjenigen, die sich als modern einschätzen, bei den Jugendlichen um 8% höher, als unter den Befragten insgesamt.<sup>31</sup> Auch zu Fragen der Geschlechtertrennung nehmen türkische Jugendliche eine weitaus liberalere Haltung ein als die Kohorte der über 60jährigen.<sup>32</sup> Die Ergebnisse dieser Befragungen des Zentrums für Türkeistudien verdeutlichen, dass eine große Anzahl der MuslimInnen in Deutschland das Euro-Islam Konzept von Tibi unterstützen könnte.

56

Neben Steinbach wehrt sich auch der Zentralrat der Muslime, dem allerdings nur eine Minderheit der MuslimInnen in Deutschland angehört, gegen progressive Tendenzen im Islam. Dem Islam drohe die Gefahr aufgrund des politischen und staatlichen Drucks in zwei Konfessionen gespalten zu werden: den Islam und den Reformislam.<sup>33</sup> Der Zentralrat zeigt damit, dass er die Vielfalt innerhalb des Islam ablehnt und reformerische Kräfte als Bedrohung einstuft.

Tibis Konzept bringt für eine nicht zu unterschätzende Anzahl von europäischen MuslimInnen auch Probleme mit sich. Es wird „weithin als Aufforderung zur Assimilation empfunden und als Angriff auf eine islamische Identität zurückgewiesen. Tibis Quasi-Ausstieg aus der weltumspannenden islamischen Religionsgemeinschaft (Umma) steht Tariq Ramadan, frankoanglophoner Lehrer für Philosophie,

---

29 Sen, Faruk; Sauer, Martina; Halm, Dirk: Euro-Islam. Eine Religion etabliert sich in Europa. ZFT-Aktuell 102, November 2004, S. 6.

30 Vgl. Sen, Faruk; Sauer, Martina (2004), S. 36f., siehe Fn. 31.

31 Vgl. Sen, Faruk; Sauer, Martina (2004), S. 31, siehe Fn. 31.

32 Vgl. Sen, Faruk; Sauer, Martina (2004), S. 20, siehe Fn. 31.

33 Vgl. Zentralrat der Muslime in Deutschland e.V.: Grundsatzpapier des Zentralrates der Muslime in Deutschland zur Kopftuchdebatte, in: [www.zentralrat.de/2652.php](http://www.zentralrat.de/2652.php). (25.08.2006).

Islamwissenschaftler und Publizist, gegenüber.“<sup>34</sup> Tariq Ramadan hat ein völlig anderes Verständnis vom Islam in Europa, das seiner Ansicht nach auf den universal gültigen Grundwerten des Islam gründen müsse.

## 2. Tariq Ramadan und die Islamisierung Europas

In den letzten Jahrzehnten hat die Figur des islamischen Predigers<sup>35</sup> ohne Bezug zu staatlichen Strukturen und Institutionen in Europa immer mehr Einfluss gewonnen. Diese Prediger initiieren Diskussionen zur Rolle des Islam in Europa und haben oft eine große Wirkung besonders auf Jugendliche, die sich vorrangig als MuslimInnen und weniger als BürgerInnen ihrer jeweiligen Nationalstaaten oder Europas identifizieren.

Europa soll nach Ramadan von muslimischen Wertvorstellungen geprägt werden, sein Ziel ist nach der Terminologie von Manuel Castells ein muslimisches Europa („Muslim Europe“), das sich vom Euro-Islam auf der Basis aufgeklärter Grundwerte nach Bassam Tibi eindeutig unterscheidet. Die Islamwissenschaftlerin Khadija Mohsen-Finan sieht in Tariq Ramadan einen Prediger, dessen Autorität nicht auf soliden religiösen Kenntnissen beruht, sondern in erster Linie auf seinem Hang zur Selbstinszenierung.<sup>36</sup> „His success is less due to the rigour and strictness of his message than to the absence of religious authorities and to his language adapted to the expectations and needs of young people who want to learn about their identity and cultural roots and how they can best be Muslims in a largely secular society.“<sup>37</sup> Ramadan sucht sein Publikum also nicht nur in der konservativen und gläubigen arabischen Welt, sondern auch in der stark verweltlichten Jugend der französischen Vorstädte.<sup>38</sup>

57

---

34 Steinbach, Udo (2006), S. 2, siehe Fn. 30.

35 Der Begriff des „Intellektuellen“ wird an dieser Stelle bewusst vermieden, so setzt Intellektualität doch eine gewisse Bindung an Aufklärung voraus, die die IslamistInnen bekämpfen. Auch der Islamexperte Gilles Kepel bezeichnet Ramadan in „Die neuen Kreuzzüge“ (2004) als einen Prediger, der sich nur als universalistischen Intellektuellen ausbebe.

36 Mohsen-Finan, Khadija: Promoting a Faith-based Citizenship: The case of Tariq Ramadan, in: New European identity and citizenship, Hrsg. von Rémy Leveau, Khadija Mohsen-Finan und Catherine Wihtol de Wenden. Aldershot: Ashgate 2002, S. 133.

37 Mohsen-Finan, Khadija (2002), S. 133, siehe Fn. 133.

38 Vgl. Amman, Ludwig: Tariq Ramadan, Schweiz/Frankreich: Die konservative Reform, in: Der Islam am Wendepunkt. Liberale und konservative Reformer einer Weltreligion. Hrsg. von Ludwig Amman und Katajun Amirpur. Herder: Freiburg 2006.

Tariq Ramadan steht gesellschaftlichem Fortschritt im Gegensatz zu Bassam Tibi<sup>39</sup> sehr skeptisch gegenüber. Die MuslimInnen sollten nach Ramadan lernen, wie sie gläubige MuslimInnen werden und nicht zugleich, wie sie ihre religiösen Vorstellungen in Einklang mit den säkularen Werten Europas bringen könnten. Der Fortschritt ist nach Ramadan ein Rückschritt, eine Rückwendung. Nach Ramadan führt der Weg durch die Geschichte der Menschen und der Propheten hindurch zur Quelle. „Das ist der Weg der Erinnerung an die Einheit Gottes. Unter diesen Bedingungen ist es sinnlos [...], eine Modernisierung des Islam einzufordern.“<sup>40</sup> Die westlichen Intellektuellen sollten nach Ramadan die besondere Beziehung berücksichtigen, die die MuslimInnen mit der koranischen Botschaft und der religiösen und heiligen Sphäre insgesamt unterhalten.<sup>41</sup>

58

Tariq Ramadan wurde einer breiten französischen Öffentlichkeit bekannt, als er einige französische Intellektuelle wegen ihrer Unterstützung des Irak-Krieges scharf attackiert hat. „Die Intellektuellen jüdischen Glaubens mutmaßten Antisemitismus und in der Tat zeigte sich, dass Ramadan [...] auf der schmalen Gradwanderung zwischen Kritik an der Regierung Israels und Antisemitismus ausgeglitten“<sup>42</sup> war. Ein zweiter Aufschrei ging durch die französische Nation, als sich Ramadan in einem Streitgespräch mit Nicolas Sarkozy zu keiner eindeutigen Stellungnahme gegen die Steinigung von Frauen bringen ließ.

Tariq Ramadan ist eine extrem schillernde Figur. Er ist der Enkelsohn von Hassan al-Banna, dem Gründer der Muslimbruderschaft in Ägypten 1928, und Sohn von Said Ramadan, der vom ägyptischen Präsidenten Gamal Abdel Nasser zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt wurde und deshalb in die Schweiz floh. Bassam Tibi betont in seinen Schriften an mehreren Stellen, dass die Muslimbruderschaft ein wichtiger Ausgangspunkt des heutigen islamischen Fundamentalismus ist.<sup>43</sup>

---

39 Zu Bassam Tibis Konzept vgl. Reese-Schäfer, Walter: Politische Theorie heute. Oldenbourg: München 2001, S. 320ff.

40 Ramadan, Tariq: Der Islam und der Westen. Von der Konfrontation zum Dialog der Zivilisationen. MSV Verlag: Köln 2000, S. 280.

41 Ramadan, Tariq (2000), S. 280, siehe Fn. 42.

42 Kandel, Johannes: Einleitung zum Text von Ralph Ghadban. Tariq Ramadan – Islam-Reformer oder Wolf im Schafspelz? In: Friedrich-Ebert-Stiftung: [www.fes-online-akademie](http://www.fes-online-akademie), S. 1. (01.09.2006).

43 Vgl. Tibi, Bassam: Fundamentalismus im Islam. Eine Gefahr für den Weltfrieden? Primus Verlag: Darmstadt 2000, S. 117.

## 2.1. Islamismus versus Laizismus

Nach dem Islamwissenschaftler Ralph Ghadban übernimmt Ramadan das gesamte Programm der IslamistInnen. Ramadan kritisiere die „Neutralität des öffentlichen Raumes als parteiisch gegen die Religion, wobei er an erster Stelle die Schule meint“.<sup>44</sup> Unter Bezugnahme auf Johannes Paul II. nennt Ramadan den französischen Laizismus einen „Schirm, hinter dem sich in Wirklichkeit Atheismus und Irreligiosität verbergen“.<sup>45</sup> In einer säkularen Staatsnation wie Frankreich müsse nach Ramadan neben der ethnischen Identität auch die religiöse aufgewertet werden. Die Konsequenz einer multikulturalistischen Politik, nach der jede ethnische Gruppierung und religiöse Gemeinschaft eine rechtliche Anerkennung erfährt, wäre nach Tibi die Herausbildung von ethnisch-religiösen Parallelgesellschaften.<sup>46</sup> Die Integration der MuslimInnen in die europäischen Gesellschaften müsse nach Tibi politisch, nach dem französischen Modell erfolgen.

Selbst in Frankreich wurden in den letzten Jahren Bestandteile vom Modell der „Kulturturnation“ übernommen, nach dem ethnische und kulturelle Merkmale entscheidend für die Identität einer Nation sind. Nach der Politikwissenschaftlerin Sabine Riedel gewann das Modell der Kulturturnation in Frankreich an Bedeutung „durch Forderungen von ImmigrantInnen nach einer Anerkennung ihrer ethnischen Differenz.“<sup>47</sup> Die ImmigrantInnen argumentierten, dass der politische Nationsbegriff unter dem Gebot der Gleichheit der BürgerInnen vor dem Gesetz bestehende kulturelle Unterschiede nivelliere, so dass besonders die EinwanderInnen an der Entfaltung ihrer kulturellen, das heißt sprachlichen und religiösen Identität gehindert würden.<sup>48</sup>

59

Im Jahr 1993 hat die französische Regierung die Gesetzesbestimmungen für MigrantInnenkinder geändert und das Prinzip des „jus soli“ eingeschränkt. Die Staatsbürgerschaft wird in Frankreich nicht mehr automatisch mit der Geburt der Kinder in Frankreich verliehen. Kinder, die nicht aus Algerien stammen, müssen bis zum 11. Lebensjahr auf die Verleihung der Staatsbürgerschaft warten. Ethnische Kriterien gewinnen in Bezug auf die Verleihung der Staatsbürgerschaft an Bedeu-

---

44 Ghadban, Ralph: Tariq Ramadan und der Kampf der Kulturen. In: Friedrich-Ebert-Stiftung, [www.fes-online-akademie](http://www.fes-online-akademie). S. 6. (01.09.2006).

45 Ramadan, Tariq: Muslimsein in Europa. Untersuchungen der islamischen Quellen im europäischen Kontext, Marburg (Muslim Studenten Vereinigung), Muslim Studenten Vereinigung in Deutschland e.V.: Marburg 2001, S. 224.

46 Vgl. Tibi, Bassam: Europeanizing Islam or the Islamization of Europe: political democracy vs. cultural difference, in: Timothy A. Byrnes und Peter J. Katzenstein (2006), S. 217f., siehe Fn. 19.

47 Riedel, Sabine (2005), S. 14, siehe Fn. 15.

48 Riedel, Sabine (2005), S. 14, siehe Fn. 15.

tung, sodass eine politische Integration der Migrantenkinder in Frankreich nicht mehr vollständig stattfinden kann.

Ramadans Vision vom Euro-Islam basiert im Gegensatz zu Tibis Ansatz auf einer dezidiert religiösen Grundlage. Nach Ralph Ghadban sei die Unterstützung Ramadans durch zahlreiche westliche Intellektuelle vor diesem Hintergrund sehr zweifelhaft. Ramadan gilt für die westlichen Intellektuellen als „Hoffnungsträger und Vermittler zwischen Islam und europäischer Kultur.“<sup>49</sup> Er wird als „Islam-Reformer“ gefeiert. Es mehren sich jedoch die Stimmen, „die ihn eher als ‚aufgeklärten Euro-Islamisten‘ bezeichnen, der listig eine dialogische und intellektuell ansprechende Variante von Islamismus in den Islam-Diskurs einbringen und auf diese Weise die Islamisierung Europas durch die Hintertür bezwecke.“<sup>50</sup>

60

Es geht Ramadan in erster Linie um Missionierung: „Die klassische islamische Teilung der Welt zwischen dem Gebiet des Islam, wo die Muslime herrschen, dem Gebiet des Krieges, wo die Ungläubigen herrschen, und dem Gebiet des Friedens oder dem Vertrag, wo Muslime verkehren, ohne dort zu herrschen, hat er neu definiert angesichts der auf Dauer angelegten Anwesenheit von Muslimen in Europa. Anstatt als Gebiet des Friedens hat er Europa als Gebiet der Mission (da'wa) bezeichnet.“<sup>51</sup>

Das Ziel von Ramadan ist die Islamisierung Europas. Ich ziehe daraus die Konsequenz, dass dies von den europäischen BürgerInnen und Intellektuellen nicht akzeptiert werden sollte. Eine kritische Auseinandersetzung mit den Aussagen Ramadans, die exemplarisch für viele weitere IslamistInnen stehen, ist vonnöten. Ein konstruktiver Dialog mit den europäischen MuslimInnen kann allerdings nur geführt werden, wenn die Gefahr, die von IslamistInnen ausgeht, nicht tabuisiert wird.

## 2.2. Zum politischen Einfluss und Denken von Tariq Ramadan

Als Experte gehörte Ramadan mehreren Kommissionen des Europaparlamentes an. Zudem ist er Mitglied von zahlreichen Institutionen (u. a. Deutsches Orient-Institut und Vienna Peace Summit) und war Berater von Tony Blair, für den er Vorschläge

---

49 Kandel, Johannes (2006), S.1, siehe Fn. 44.

50 Kandel, Johannes (2006), S.1, siehe Fn. 44.

51 Ghadban, Ralph: Tariq Ramadan und der Kampf der Kulturen, S. 14f., siehe Fn. 46.

zur Behandlung des islamischen Extremismus ausarbeiten sollte. Diese Beratertätigkeit ist meiner Auffassung nach vor dem Hintergrund von Ramadans islamistischen Äußerungen sehr unverständlich. Wegen seiner Verbindung zu extremistischen islamischen Zirkeln wurde Ramadan im Jahr 2005 die Einreise in die USA verweigert.

Aufgrund von Ramadans politischem Einfluss ist es umso bedeutender herauszufinden, inwiefern sein Denken als islamistisch bezeichnet werden kann. Die Schwierigkeit Ramadan richtig zu verstehen, ist nach Ralph Ghadban hauptsächlich auf Ramadans „Interkulturalität zurückzuführen, die es ihm erlaubt, von einem kulturellen Feld zum anderen zu wechseln [...]. Seine interkulturelle Kompetenz setzt Ramadan meisterhaft ein, um die alten Konzepte der islamischen Kultur in der modernen Terminologie der westlichen Kultur hoffähig zu machen.“<sup>52</sup>

Wie für Samuel Huntington bildet nach Ramadan die Religion das Hauptunterscheidungsmerkmal zwischen den Zivilisationen und so auch zwischen Europa und der islamischen Welt. Die größte Verantwortung bestehe für die MuslimInnen nach Ramadan darin, auch im europäischen Umfeld in allen Zusammenhängen treu zu den islamischen Quellen zu bleiben, „die mit ihrer Vorstellung vom Leben, vom Tod und der Schöpfung den fundamentalen Referenzrahmen bilden.“<sup>53</sup> Konflikte mit den säkularen Gesellschaftsordnungen in Europa sind auf diese Weise vorprogrammiert.

61

Wie alle islamischen FundamentalistInnen betont auch Ramadan, dass die westliche Lebensweise, da sie ihre religiösen Wurzeln verloren habe, im Kern dekadent sei. Nach Ramadan befreite der Prozess der westlichen Säkularisierung nicht nur die Gesellschaft von der Herrschaft der Religion, „sondern führte zugleich zu einer Infragestellung der Grundlagen der Moral.“<sup>54</sup> Die laizistische Moral, die Basam Tibi als Grundlage seiner Variante des Euro-Islams annimmt, lehnt Ramadan ab, da sie im Gegensatz zur religiösen Moral nicht allumfassend sei, nicht alle Verhaltensweisen der Menschen regle „und da sie selbst rational ist, ist sie naturgemäß im Rückstand gegenüber der tätigen Vernunft.“<sup>55</sup>

Anstatt zu einer friedlichen Integration der MuslimInnen beizutragen, verursacht das Konzept von Ramadan Konflikte in europäischen Gesellschaften, deren

---

52 Ghadban, Ralph: Tariq Ramadan und die Islamisierung Europas. Verlag Hans Schiler: Berlin 2006, S. 11.

53 Ramadan, Tariq: Western Muslims and the Future of Islam, Oxford 2004, S. 84.

54 Ramadan, Tariq (2000), S. 319, siehe Fn. 42.

55 Ramadan, Tariq (2000), S. 319, siehe Fn. 42.

Selbstverständnis von der Trennung von Staat und Religion geprägt ist. Progressive MuslimInnen wie Bassam Tibi lehnen im Gegensatz zu Tariq Ramadan einen „Scharia“-Islam, der die MuslimInnen in Europa auf der Basis religiöser Prinzipien integrieren möchte, kategorisch ab. Die „Scharia“ regelt die gesamten Lebensverhältnisse: Religion, Sittlichkeit, Kult, Kultur, Recht und Politik. Ramadan beabsichtigt keine Integration der MuslimInnen in die europäische Gesellschaft, fordert vielmehr die Orientierung an Koran und Sunna: „Im politischen Bereich, wie auch im sozialen und ökonomischen, gibt es einen islamischen, von Koran und Sunna definierten Bezugsrahmen, der in etwa dem Stellenwert des Grundgesetzes – der Verfassung – im Verhältnis zur nationalen Gesetzgebung entspricht. Ihm werden die allgemeinen Richtlinien, Prinzipien und Grundrechte entnommen, die die gesetzgebenden Instanzen der verschiedenen Gemeinschaften zu respektieren haben.“<sup>56</sup>

Tariq Ramadan ist somit weit entfernt von den Prinzipien des Grundgesetzes bzw. von Tibis Euro-Islam. Seine Meinung sollte als Konsequenz daraus nicht toleriert werden. Es ist unverständlich, warum viele gesellschaftspolitische Gruppen schon mit Ramadan zusammengearbeitet haben und sich so für das Ziel eines islamistischen Europas einspannen lassen.

62

### **3. Muslim Europe versus Euro Islam? – Auf der Suche nach einem geeigneten Integrationsmodell für die EU**

Am 28. Juli 2004 hat Bernard Lewis, ein bekannter Historiker aus Princeton und Doyen der angelsächsischen Arabistik, in einem Interview mit der Zeitung „Die Welt“ prognostiziert, dass Europa gegen Ende des Jahrhunderts muslimisch sein wird. „Days before the third anniversary of 9/11, Frits Bolkestein of the Netherlands, the [...] European Union competition commissioner, caused an uproar when he mentioned Lewis’s remark in the course of an address at the opening of courses at the University of Leiden. Bolkestein warned that the E.U. will ‚implode‘ if it expands too quickly [...]. He [...] warned that the [projected] addition of 83 million Turks would be the Islamization of Europe [...].“<sup>57</sup> Was viele europäische BeobachterInnen verwundert hat, ist, dass Lewis seine Diagnose nicht als ungünstig

---

56 Ramadan, Tariq (2002) S. 122, siehe Fn. 42.

57 Caldwell, Christopher: Islamic Europe? When Bernard Lewis speaks., in: <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/004/685ozxcq.asp>, S. 2. (01.09.2006).

oder risikoreich deklariert hat, sondern als eine Voraussage, die jeder vernünftige Intellektuelle so machen würde.

Zukünftige Bevölkerungsentwicklungen lassen sich jedoch nur sehr schwierig vorhersagen, sie beinhalten sehr viele Unwägbarkeiten. Zudem variiert die Anzahl der MuslimInnen in den jeweiligen Ländern erheblich: In Frankreich macht sie 8,1% aus, in den Niederlanden 4,6%, in Österreich 4,2% und in Deutschland 3,9%. Der Anteil der MuslimInnen an der EU-Gesamtbevölkerung beträgt 3,5%. Personenbezogene Daten werden in den EU Mitgliedstaaten unterschiedlich erfasst. In Frankreich werden z. B. „keine Daten über die Herkunft oder die sprachliche und religiöse Zugehörigkeit der Staatsbürger“<sup>58</sup> von den Ämtern erhoben, da die Überbetonung der „Diversity“ durchaus zu Diskriminierungen führen kann. Die offiziellen Statistiken zur Demografieentwicklung sind in den meisten europäischen Staaten extrem vage und ungenau, sichere Prognosen sind nicht möglich.

Auch Bolkestein war sich nicht völlig sicher, ob die Mehrheit der europäischen Bevölkerung am Ende des Jahrhunderts AnhängerInnen muslimischen Glaubens sein werden. „,But if he is right', Bolkestein added, 'the liberation of Vienna [from Turkish armies] in 1683 will have been in vain.'“<sup>59</sup> Die Politisierung anti-islamischer Gefühle von EU-Politikern wie Frits Bolkestein oder Franz Fischler zur Legitimierung einer restriktiven Einwanderungspolitik kann nur kritisiert werden. Europäische PolitikerInnen sollten sich meiner Auffassung nach stärker für den Ausbau der europäischen Demokratie sowie für eine Reform der gemeinschaftlichen Institutionen einsetzen, um die politische Integration von neuen Beitrittsstaaten wie die der Türkei ermöglichen zu können.

Bassam Tibi scheint mit Lewis' Aussage, dass die Mehrheit der europäischen Bevölkerung gegen Ende des Jahrhunderts muslimisch sein werde, einverstanden zu sein. Europa brauche wegen seiner sinkenden Geburtenraten unbedingt eine geregelte Einwanderung.<sup>60</sup> Die Prognose von Lewis ist für sich in keinsten Weise problematisch: „Either Islam gets Europeanized, or Europe gets islamized [...]. Having spent much of the past decade arguing for the construction of sensible Islamic institutions in Europe, Tibi seemed to warn that Europe has not the ability to

---

58 Riedel, Sabine (2005), S. 13, siehe Fn. 15.

59 Bolkestein, Frits: Zit. nach: Caldwell, Christopher (2006): Islamic Europe?, S.2, siehe Fn. 59.

60 Vgl. Tibi, Bassam (2002), siehe Fn. 22.

reject Islam, or the opportunity to steer it. The problem is [...] which Islam – *sharia* Islam or Euro-Islam – is to dominate in Europe.”<sup>61</sup>

Tariq Ramadans Konzept vom Euro-Islam sollte als „Scharia“-Islam bezeichnet werden. Ramadan strebt keinen säkularisierten europäischen Islam an, sondern ein muslimisches Europa („Muslim Europe“ nach Castells), das auf religiösen Vorstellungen gründet. Tibis Konzept vom Euro-Islam ist im Gegensatz zu dem von Tariq Ramadan mit den Ideen von Säkularität und individuellen Menschenrechten kompatibel und hat die Zielrichtung, die Islamisierung Europas zu verhindern.

### 3.1. Laizismus versus Multikulturalismus

64

Bassam Tibi bevorzugt das spezifisch französische Integrationsmodell, das auf einer ethnizitätsblinden „citoyenneté“ basiert und auf ganz Europa übertragen werden soll. Religiöse Konflikte zwischen KatholikInnen, ProtestantInnen, Juden und Jüdinnen sowie MuslimInnen konnten in Frankreich durch das Prinzip der Laizität oftmals abgeschwächt, jedoch nicht eliminiert werden. Der französische Säkularismus und Tibis Konzept vom Euro-Islam könnten aber die gleiche Position aller europäischen BürgerInnen zumindest in der politischen Sphäre sicherstellen. Durch die Einführung des laizistischen Euro-Islam in ganz Europa würde freilich noch keine soziale Chancengleichheit hergestellt, die als ein zentraler Baustein der republikanischen französischen Identität angesehen werden kann, die die Bedeutung der rechtlichen und sozialen „égalité“ der BürgerInnen hervorhebt. Nach wie vor werden „Einwanderer“ in allen europäischen Gesellschaften sozial diskriminiert.<sup>62</sup>

Das französische republikanische und laizistische Integrationsmodell und somit auch der Euro-Islam nach Tibi stehen dem britischen bzw. multikulturalistischen Modell diametral gegenüber.<sup>63</sup> Der multikulturalistische Ansatz reduziert die ethnische und religiöse Zugehörigkeit im Gegensatz zum französischen Laizismus nicht auf die Privatsphäre.

---

61 Caldwell, Christopher (2006), S. 3, siehe Fn. 59.

62 Vgl. *Minorities in European Cities*. Hrsg. von Sophie Body-Gendrot und Marco Martiniello. New York: St. Martin's 2000.

63 Vgl. *Philosophies of Integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*. New York: St. Martin's 1998.

Die britische Regierung von Tony Blair steht „für ein multikulturalistisches Konzept, das auf der Idee der britischen Gesellschaft als eines Nebeneinanders unterschiedlicher Kulturen, das heißt unterschiedlicher Sprachen und Religionen gründet.“<sup>64</sup> Religiöse Gemeinschaften erhalten bestimmte Privilegien und Gruppenrechte. Die britische Regierung hat zumindest bis zu den im August 2006 vereitelten Terroranschlägen am Ideal einer multikulturalistischen Gesellschaft festgehalten.

Die britische Toleranz gestattete bislang „ein Nebeneinander, ein Leben und Leben-lassen. Wenn sie versagte, rassistische weiße Nachbarn etwa die Neuankömmlinge mit Gewalttaten provozieren wollten, dann steckten diese meist zurück um nicht die fragile, gerade aufgebaute Existenz zu gefährden. Ruhe und Strebbarkeit – viel mehr war nicht verlangt, ‚eine generelle Einwilligung, dem Gesetz des Landes zu gehorchen‘, wie der Historiker Timothy Garden Ash schreibt.“<sup>65</sup> In Zukunft müssten meiner Auffassung nach den unterschiedlichen ethnischen Gruppen in Großbritannien als Gegenleistung für ihre weitgehende kulturelle Autonomie zumindest eigene Integrationsleistungen wie die Akzeptanz der demokratischen Grundwerte, das Erlernen der englischen Sprache und der Besuch von Integrationskursen abverlangt werden.

65

Nach Rita Süßmuth, der ehemaligen Vorsitzenden des „Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration“ ging die englische Politik und Gesellschaft zu lange Zeit davon aus, dass sich die MigrantInnen früher oder später von selbst integrieren, selbst die Akzeptanz grundlegender gemeinschaftlicher Werte wurde nicht gefordert.<sup>66</sup> Süßmuth lobt das niederländische Modell, dass schon zu Beginn der 90er Jahre „eine Umorientierung von der Politik des Minderheitenschutzes und der Multikulturalität zu einer stärkeren Ausrichtung auf Integration“<sup>67</sup> vorgenommen hat. Auch in Frankreich wurde im Gegensatz zu Großbritannien ein stärkeres Gewicht auf die Integration der MigrantInnen gelegt. Das Ziel der in Frankreich angebotenen Sprach- und Orientierungskurse für die MigrantInnen ist eine „größere Vertrautheit mit dem Aufnahmeland, seiner Rechtsordnung, Geschichte, Kultur und Verfassung [...]. Die stärkere Gewichtung erfolgte nicht nur aus sozioökonomischen Gründen, sondern vor allem auch, weil der soziale Zusammenhalt gefährdet war [...]. Marginalisierung, Fremd- und Selbstausgrenzung, Rück-

---

64 Huetlin, Thomas: Fremde in einem fremden Land. Was einst Erfolg war, wird nun zum Problem: die Integration britischer Muslime, in: Der Spiegel 33/2006, 24.08.2006, S. 98.

65 Huetlin, Thomas (2006), S. 98, siehe Fn. 66.

66 Vgl. Süßmuth, Rita: Migration und Integration: Testfall für unsere Gesellschaft. Deutscher Taschenbuch Verlag: München 2006. S. 166ff.

67 Süßmuth, Rita (2006), S. 167, siehe Fn. 68.

zug aus der Mehrheitsgesellschaft sind die unerwünschten Folgen unterlassener Integration.“<sup>68</sup>

Mittlerweile wird das multikulturalistische Konzept von einigen englischen PolitikerInnen als problematisch erkannt. Der ehemalige „Home Secretary“ David Blunkett stellt fest, dass Großbritannien eine sehr schwach ausgeprägte Vorstellung davon besitzt, was „political citizenship“ beinhalten sollte. „Our values of individual freedom, the protection of liberty and respect of difference, have not been accompanied by a strong, shared understanding of the civic realm. This has to change.“<sup>69</sup> Bestimmte fundamentale demokratische Rechte sollten nach Blunkett von allen kulturellen und religiösen Gruppierungen eingehalten werden. Dies wurde im Sinne einer multikulturalistischen Politik, die einen Schwerpunkt auf Gruppenrechte setzt und die Bedeutung der individuellen Integration der BürgerInnen in die europäischen Gesellschaften nicht einsieht, nach Blunkett bislang leider nicht eingesehen.

66 Bassam Tibis Modell vom Euro-Islam bzw. das französische Integrationskonzept sind normativ weit anspruchsvoller als realitätsferne multikulturalistische Modelle. Ein friedvolles gemeinschaftliches Zusammenleben in Europa erfordert die Verständigung über und die Einsicht in zentrale normative Grundprinzipien, die extremistischen Tendenzen in allen Religionen klar entgegentreten.

### **3.2. Plädoyer für mehr intellektuelles Engagement für einen laizistischen Euro-Islam**

Es kann bedauert werden, dass „Europa [...] heute vor allem von technokratischen Experten und Regierungsexperten unter den Gesichtspunkten strategischer Rationalität und systemischer Regelung getragen“<sup>70</sup> wird – und dass viele humanistische Intellektuelle hierzu zwar Distanz halten, ihre Kritik aber oftmals nicht lautstark artikulieren. Auch im Rahmen einer gesamteuropäischen Öffentlichkeit müssten Wertekonflikte z. B. über die Finalität des europäischen Integrationsprozesses und die Herausforderung einer multikulturellen europäischen Gesellschaft

---

68 Süssmuth, Rita (2006), S. 167, siehe Fn. 68.

69 Blunkett, David: Blunkett calls for honest and open debate on citizenship and community, 10 Downing Street Newsroom, in: <http://www.number-10.gov.uk/news.asp?newsID=3255>. (01.10.2006).

70 Giesen, Bernard (1999), S. 140, siehe Fn. 10.

offen diskutiert werden. Die europäische Politik wirkt durch ihre Konzentration auf ökonomische Probleme oft wenig attraktiv und weit entfernt von vielen Problemen der europäischen BürgerInnen.

Kulturelle Probleme, die viele EuropäerInnen bewegen, sollten offen artikuliert werden können. Nur so können politische Lösungen der Konflikte gefunden werden. Leider werden muslimische ReformdenkerInnen und andere innovative zivilgesellschaftliche Gruppen viel zu wenig von den Medien beachtet. Europäische Politik und Medien sollten dazu beitragen, dass progressives muslimisches Denken mehr Öffentlichkeit erfährt. Auch die unterschiedlichen nationalen Integrationskonzepte in Europa verdienen eine intensivere Diskussion in der europäischen Öffentlichkeit. Von ihnen hängt ab, wie wir in Zukunft das Zusammenleben mit MigrantInnen in unseren multikulturellen europäischen Gesellschaften gestalten. So unterschiedlich die Integrationsmaßnahmen in den EU-Mitgliedsstaaten auch sein mögen, notwendig ist ein gemeinsamer normativer Rahmen, in dem Ziele und Anforderungen an Integration sowie Rechte und Pflichten der MigrantInnen festgelegt werden. Integration, so hebt Rita Süßmuth hervor, „ist eine Kombination von Gestaltung und Selbstregulierung, von normativen Vorgaben und integrationsoffenem, gesellschaftlichem Klima.“<sup>71</sup>

67

Ein Modell des Euro-Islam, das sich eindeutig gegen die Politisierung des Islam durch islamistische FundamentalistInnen ausspricht, könnte sich zu einer attraktiven Vision für eine politische europäische Identität entwickeln. Dazu müssten sich aber zahlreiche Intellektuelle und zivilgesellschaftliche Gruppen in Europa für ein solches Konzept einsetzen und bei allen Bevölkerungsschichten offensiv dafür werben. Es müsste im Zuge des intellektuellen Engagements immer definiert werden, was konkret unter Euro-Islam verstanden wird. Auf diese Weise kann verhindert werden, dass für einen Scharia-Islam nach dem Konzept von Tariq Ramadan gestritten wird. Der Einbezug von muslimischen Intellektuellen wäre sehr hilfreich.

Allerdings ist ein reformislamisches Denken und auch Tibis Konzept vom Euro-Islam kein Allheilmittel für Integrationsprobleme und auch keine Wunderwaffe gegen den islamistischen Terror. Zudem bleibt noch völlig offen, ob der Euro-Islam zunächst eine normative Setzung bleibt oder ob sich die vielfältigen Formen des Islam tatsächlich an ein gemeinsames Modell eines europäischen Islam annähern. Das Zentrum für Türkeistudien an der Universität Duisburg-Essen wagt eine positive

---

71 Süßmuth, Rita (2006), S. 171, siehe Fn. 68.

Prognose: „Unsere [...] vorgestellten Befunde belegen, dass die Entwicklung eines migrationsspezifischen, angepassten Islamverständnisses durchaus empirische Substanz hat. Der Islam in der Migration unterliegt einem dynamischen Wandel, dessen Endprodukt ein Islamverständnis sein könnte, das sich von nicht-pluralistischen Traditionslinien der Religionsentwicklung deutlich emanzipiert.“<sup>72</sup>

Die europäische Politik wäre gut beraten, gerade die Ausbildung eines europäischen, pluralistischen und für andere Kulturen offenen Islam zu fördern, damit kulturellen Konflikten in Zukunft entgegengewirkt werden kann. In den gesellschaftspolitischen Institutionen und Bildungseinrichtungen müsste dazu mehr Gewicht auf die Vermittlung von menschenrechtlichen Standards und von „Diversity-Kompetenz“ gelegt werden.

In einer pluralistischen und demokratischen Umgebung kann das Euro-Islam-Konzept von Bassam Tibi umgesetzt werden. Grundlage aller bildungspolitischen Anstrengungen in Europa könnte die Integrationsagenda der EU vom 1. September 2005 sein, die zentrale Forderungen Tibis aufnimmt und auch noch ergänzt.<sup>73</sup> Gerade auf Anstrengungen im Bildungswesen in Bezug auf die Befähigung der MigrantInnen zur erfolgreichen und aktiven Teilnahme an der Gesellschaft wird in der Integrationsagenda großer Wert gelegt.

68

Leider hat die Einwanderung neben aller kultureller Bereicherung auch IslamistInnen wie Tariq Ramadan hervorgebracht, die unter der Kategorie „Euro-Islam“ islamistische Ziele verfolgen und ein anti-laizistisches Europa aufbauen wollen. Die muslimische Einwanderung hat „aber auch eine Mittelklasse geschaffen, Intellektuelle und eine Bürgerschicht, die erwartet, als MuslimInnen und als EuropäerInnen leben zu können: An sie müssen wir uns wenden [...], denn sie verkörpern die Zukunft.“<sup>74</sup>

---

72 Sen, Faruk; Sauer, Martina; Halm, Dirk: Euro-Islam. Eine Religion etabliert sich in Europa, S. 6.

73 Vgl. Süßmuth, Rita (2006), S. 171f., siehe Fn. 68.

74 Roy, Oliver: Der Islam in Europa – eine Ausnahme?, in: ApuZ, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 28-29/2006. 10. Juli 2006, S. 11.





**Manuel Pietzonka**

Manuel Pietzonka, geboren 1984, engagiert sich im Bereich Diversity Management, unter anderem für das Projekt „Schul-AG Vielfalt“. Bachelor of Science in Psychologie (Universität Hildesheim). Derzeit wissenschaftliche Tätigkeit an der Universität Hannover, parallel dazu Studium der Pädagogischen Psychologie (Master of Science).

## Diversity-Training im schulischen Kontext: Ein Beitrag europäischer Minderheitenpolitik

70

*„Toleranz sollte eigentlich nur eine vorübergehende Gesinnung sein: sie muss zur Anerkennung führen. Dulden heißt beleidigen. Die wahre Liberalität ist Anerkennung“<sup>1</sup>*

### **1. Unity in Diversity? Ein wohlgemeinter Slogan oder ein zukunftsweisendes Konzept?**

Die Europäische Union hat ihre Mitgliedstaaten mit einem dichten Geflecht aus Verträgen, Gesetzen und Institutionen überzogen. Kann es auch gelingen, unter den Menschen der zahlreichen Mitgliedsstaaten eine gemeinsame Identität zu stiften? Diese Aufgabe ist erforderlich, da die Zukunft der EU gefährdet ist, wenn sich unter ihren BürgerInnen kein Zusammengehörigkeitsgefühl entwickelt. Europa wird scheitern, wenn eine supranationale Identität fehlt. Dieses scheint in Anbetracht der Vielschichtigkeit und Unterschiedlichkeit der europäischen Kulturen und Völker eine schwierige Aufgabe zu sein.

---

1 Goethe, Johann Wolfgang von: Maximen und Reflexionen. Insel Verlag: Frankfurt, 2005.



Europaweg bei Vierzehnheiligen<sup>2</sup>

Die Forderung nach „Unity in Diversity“ – ist sie nur ein wohlgemeinter Slogan oder ein zukunftsweisendes Konzept, das uns als normatives Leitprinzip dienen sollte? Kann sich innerhalb der EU und über sie hinaus ein Diskurs entwickeln, der sich der Herausforderung durch Differenz als dynamischem, ständig neu zu verhandelndem Prinzip stellt? Eine notwendige Konsequenz dieses Diskurses wäre eine Kultur- und Bildungspolitik, die gegen Diskriminierung und Marginalisierung kämpft und sich dafür einsetzt, dass europäische BürgerInnen so etwas wie „Diversity-Kompetenz“ erlernen, um die erlebte Vielfalt nicht als Bedrohung, sondern als Quelle und Ressource für persönliche Entwicklung zu sehen.

Europa hat sich im Laufe der letzten Jahrzehnte stark verändert – Phänomene wie Globalisierung, Säkularisierung und Individualisierung haben Europas BürgerInnen

---

2 Im Gedenken an die europäische Einigung wurde 2003 auf den Schlachtfeldern der napoleonischen Kriege von 1806 nahe des thüringischen Dorfes Vierzehnheiligen eine Kirschbaumallee errichtet: der Europaweg. Diese Allee symbolisiert den Weg von der Erzfeindschaft zu einem geeinten Europa. Jeder gespendete Kirschbaum wird von einem Hinweisschild geziert. Die Sprüche und Zitate thematisieren den Wunsch nach europäischer Einheit. Quelle: Verfasser.

immer heterogener werden lassen. Der Zahnarzt – ein Moslem –, die Chefin – eine Lesbe –, der Mitschüler – ein Ausländer. Ein heterogenes Umfeld kann bedrohend wirken, wenn man nicht gelernt hat, mit dem Fremdartigen umzugehen. Die Fähigkeit mit etwas Fremdartigen umzugehen wird Diversity-Kompetenz genannt. Diese Kompetenz ist das Ziel des Diversity Managements.

Dieser Beitrag erläutert das Konzept des Diversity Managements und diskutiert Möglichkeiten für die Diversity-Arbeit im schulischen Kontext. Zunächst werden die sozialpsychologischen Grundlagen des Diversity Managements kurz dargestellt. Im Anschluss wird der Fokus auf die verschiedenen Facetten und Kerndimensionen des Diversity Managements gelegt. Im zweiten Teil dieses Beitrages wird der Schwerpunkt auf die Kerndimension „Sexuelle Identität“ gelegt. Exemplarisch für die Diversity-Arbeit im schulischen Bereich werden in diesem Kontext zwei Schulprojekte vorgestellt: Das Projekt „Schul-AG Vielfalt“ bietet seine Diversity Trainings in Schulen der Region Hannover an. Das zweite Projekt ist das schwullesbische Aufklärungsnetzwerk „Schlau NRW“ – eine Verknüpfung von rund 15 lokalen Aufklärungsgruppen in ganz Nordrhein-Westfalen mit über 80 MitarbeiterInnen. Beide Projekte richten ihre Diversity Trainings vornehmlich an SchülerInnen und BesucherInnen von Jugendzentren. Es sei erwähnt, dass die pädagogisch geschulten MitarbeiterInnen der Projekte alle alternativ – d. h. homo-, bi-, transsexuell – veranlagt sind. Sie können biografisch vorgehen und ihre eigene Andersartigkeit thematisieren.<sup>3</sup>

72

### **1.1. Was haben derartige Diversity-Projekte mit Europa zutun? Ideen für eine Utopie**

Anti-Diskriminierungspolitik gegenüber Schwulen, Lesben, Bi- und Transsexuellen ist ein Beitrag europäischer Minderheitenpolitik. Eine Antidiskriminierungspolitik kann als ein europäischer „Identitätsbaustein“ betrachtet werden. Der Schutz von sexueller Identität ist ein zentraler Bestandteil des Entwurfs des EU-Verfassungsvertrags<sup>4</sup>:

---

3 Vgl. [www.schlau-nrw.de](http://www.schlau-nrw.de) und [www.schul-ag.de](http://www.schul-ag.de).

4 Die überarbeitete Version wurde am 29.10.2004 in Rom unterzeichnet. Der Vertrag sollte ursprünglich am 01.11.06 in Kraft treten. Dazu war aber nötig, dass er zuvor in allen 25 Mitgliedsstaaten ratifiziert würde. Frankreich und die Niederlande lehnten die Verfassung jedoch bei Volksabstimmungen ab.

*„Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen der Verfassung und im Rahmen der durch die Verfassung der Union übertragenen Zuständigkeiten können die für die Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung erforderlichen Maßnahmen durch Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz des Rates festgelegt werden.“<sup>5</sup>*

Die in diesem Beitrag thematisierten Trainings versuchen die Einstellung gegenüber sexuellen Minderheiten zu verbessern. Sozialwissenschaftliche Untersuchungen veranschaulichen, dass die Ablehnung alternativer Lebens- und Sexualformen in den europäischen Gesellschaften stark verbreitet ist. Gerade bei Jugendlichen gibt es verstärkt Ressentiments gegenüber Homosexuellen, wie die Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von 2002 veranschaulichen: „61 Prozent der deutschen Jugendlichen haben gegenüber Schwulen und Lesben eine negative Einstellung, finden sie ‚nicht‘ oder ‚überhaupt nicht gut‘.“<sup>6</sup> Derartige Ergebnisse zeigen die Notwendigkeit von Maßnahmen, die der Bevölkerung Angst und Vorurteile gegenüber Homosexuellen nehmen.

Die Politik Europas zeigt sich seit mehreren Jahren offen und tolerant gegenüber alternativen Lebens- und Sexualformen. Die EU war bisher ein Motor zum Abbau der Diskriminierung von Lesben und Schwulen, insbesondere auch in Osteuropa. Die Akzeptanz alternativer Lebens- und Sexualformen gehört seit einigen Jahren zum Grundkanon der Werte und Normen europäischer Politik. Homosexualität wird thematisiert und diskutiert – gedacht sei hier beispielsweise an die neuen Partnerschaftsgesetze, die Homosexuellen in Ländern wie Spanien und den Niederlanden das Recht geben, Kinder zu adoptieren. Ressentiments gegenüber homosexuellen Menschen werden von europäischen PolitikerInnen nicht mehr geduldet. Es sei in diesem Zusammenhang an die Buttiglione-Affaire erinnert.<sup>7</sup> Eine akzeptierende Haltung gegenüber Homosexuellen kann und sollte also Baustein der politischen Identität Europas sein.

73

Was versteht man in diesem Zusammenhang unter politischer Identität?

---

5 Vgl. Absatz 1 des Artikel III-124 des Entwurfs des EU-Verfassungsvertrags. Zitiert aus: [http://europa.eu.int/constitution/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/constitution/index_de.htm).

6 Zitiert aus einer Pressemitteilung von 2002 mit frdl. Genehmigung des Meinungsforschungsinstitut Iconkids & youth international research GmbH.

7 Der italienische Rechtsprofessor Buttiglione war für den Posten als Kommissar designiert. Bei der Anhörung der designierten Kandidaten im Europaparlament hat Buttiglione Homosexualität als „Sünde“ bezeichnet. Italien hat die Kandidatur daraufhin zurückgezogen und einen neuen Kandidaten nominiert. Vgl. tagesthemen.de, Presseausendung am 12. Oktober 2004.

Der Dortmunder Politikwissenschaftler und wissenschaftliche Leiter der Politischen Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung Thomas Meyer warnt in Anbetracht der Vielfalt in den europäischen Gesellschaften davor, die *kulturelle* Identität zur Grundlage eines europäischen Gemeinschaftsgefühls zu machen. Meyer zieht folgenden Schluss: Da es eine von allen EuropäerInnen geteilte Kultur nicht gibt, kann das verbindende Element der EuropäerInnen nur sein, dass sie sich dem gleichen *politischen* Gemeinwesen zugehörig fühlen. Die europäische Kultur gibt es also nicht – es gibt nur eine politische Identität innerhalb der Europäischen Union. Teil dieser ist die Antidiskriminierung und Toleranz gegenüber Minderheiten. Meyer ist davon überzeugt, dass das Maß an Identifikation der EuropäerInnen mit der EU viel geringer ist als eigentlich notwendig. Durch diesen Mangel an Identität kann ein „Wir-Gefühl“ nicht entstehen, das jedoch dringend erforderlich ist, wenn das „Experiment Europa“ gelingen soll.<sup>8</sup>

74

In der aktuellen Umfrage „Passt die Türkei in die Europäische Union?“ von Jürgen Gerhards hat sich gezeigt, dass immerhin 45% der Befragten aus den zehn EU-Neumitgliedstaaten nicht gern Homosexuelle zum Nachbarn hätten.<sup>9</sup> Die entsprechenden Werte für die EU-15 liegen um die 18%. Im Falle Rumäniens und Bulgariens liegen sie mit 59% noch deutlich höher als bei den zehn neuen Mitgliedern. Mit Abstand am geringsten ausgeprägt ist die Toleranz in der Türkei – mit einer Ablehnung von 90%. Es gibt also Handlungsbedarf. Viele BürgerInnen Europas identifizieren sich nicht mit politischen Aussagen, die darauf hinweisen, dass alternativ lebende Menschen gleichwertig sind. Die Akzeptanz alternativer Lebensformen bildet jedoch einen Grundwert der EU.

Es ist Aufgabe der europäischen Politik, die Forderung nach Liberalisierung und Toleranz in Maßnahmen umzusetzen bzw. bestehende Strukturen zu unterstützen – es reicht nicht, diese Forderung nur in Gesetzen zu artikulieren. Die Politik sollte Projekte und Programme unterstützen, die Ressentiments und Vorurteile gegenüber Randgruppen abbauen. Das übergeordnete Ziel dieser bestehenden Projekte ist „for diversity – against discrimination“ (abgeleitet von der Initiative der Europäischen Kommission zum Thema Antidiskriminierung).<sup>10</sup> Diversity-Projekte arbeiten sowohl für eine Akzeptanz der Pluralisierung von Lebensformen als auch gegen Diskriminierung von Lebensweisen, die normativen und gängigen

---

8 Meyer, Thomas: Die Identität Europas. Der EU eine Seele? Suhrkamp Verlag: Frankfurt/ Main, 2004.

9 Jürgen Gerhards: Passt die Türkei kulturell in die Europäische Union? In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 13.02.2004.

10 Vgl. EU-Kampagne <http://www.stop-discrimination.info/> verifiziert am 02.09.2006.

Vorstellungen oder Regelungen nicht entsprechen und leisten damit einen Beitrag zu europäischer Minderheitenpolitik im Sinne des Vertrags über eine Verfassung für Europa. Das Diversity Training in Schulen hat das Ziel, „Unity in Diversity“ als zukunftsweisendes Konzept zu verwirklichen, damit das „Experiment Europa“ funktioniert.

Dieser Beitrag plädiert für eine Nutzung und Unterstützung von Projekten, die Diversity Trainings durchführen. Wissenschaftliche Evaluationen haben die Wirksamkeit von Diversity Trainings in diesem Bereich nachgewiesen.<sup>11</sup> Die beiden vorgestellten Projekte („Schul AG Vielfalt“ und „Schlau NRW“) sind Beispiele für eine gelungene Zusammenarbeit von sozialdemokratischer Politik und Diversity-Projekten. Die Entwicklung beider Projekte wird in den Abschnitten 2.5. und 2.6. kurz dargestellt. Sie macht deutlich, was entstehen kann, wenn unabhängige Diversity-Projekte von politischer Seite Unterstützung erfahren. Im Folgenden werden die theoretischen Grundlagen des Diversity Managements vorgestellt.

## **1.2. Gegensätze ziehen sich nicht an: Ähnlichkeit erzeugt Sympathie – Verschiedenartigkeit erzeugt Abneigung**

75

Je höher die Übereinstimmung zweier Menschen in Bezug auf Vorlieben und Einstellungen ist, umso sympathischer findet der eine die andere Person<sup>12</sup>. Dieses bezieht sich auch auf jede Kerndimension des Diversity Managements. Diese Dimensionen umfassen ethnische Zugehörigkeit, sexuelle Identität, Lebensalter, religiöse Anschauung – aber auch Aspekte wie soziale Schicht, Aussehen, Fähigkeiten, Persönlichkeitsmerkmale usw.

Theodore M. Newcomb hat in einer Untersuchung von 1961 herausgefunden, dass die Sympathie, die man einer Person entgegenbringt, auch davon abhängig ist, wie diese Person eine andere Person, Einstellung oder Eigenschaft beurteilt<sup>13</sup>. Menschen, die mir ähnlich sind bzw. ähnlich urteilen, empfinde ich eher als sym-

---

11 Exemplarisch dafür: Timmermanns, S.: Mit anderen Augen sehen. Evaluation schwul-lesbischer Aufklärungsprojekte in Schulen. Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorgrades der Erziehungswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln, Aachen 2002.

12 Untersuchung von Byrne, 1971, übernommen aus Mannix, Elizabeth A., Neale, Margaret A., and Blount, Sally (Eds). Research on Managing Groups and Teams: Volume 6: Time. London: Elsevier Press, 2005.

13 Mannix, Elizabeth A., Neale, Margaret A., and Blount, Sally (Eds). Research on Managing Groups and Teams: Volume 6: Time. London: Elsevier Press, 2005.

pathisch als Menschen, die mir nicht ähnlich sind bzw. anders urteilen. Ähnlichkeit bzw. Übereinstimmung kann leicht erzeugt werden, beispielsweise kann man dieselbe Person nicht mögen, in der selben Stadt geboren sein, Schweinefleisch meiden, den selben Fußballverein verehren oder den selben Kleidungsstil pflegen.

*„In addition, similarity–attraction effects have been found for a number of less visible variables, including attitudes and socioeconomic status“<sup>14</sup>*

Eine Kenntnis über die Einstellung zweier Menschen erlaubt eine Vorhersage über den Verlauf ihrer Beziehung. Gleiche Einstellungen zweier Menschen bieten wenig Konfliktpotential – ein guter Verlauf der Beziehung kann erwartet werden. Es entsteht ein positives Gefühl, wenn die eigene Einstellung von anderen bestätigt wird. Verschiedenartigkeit in den Vorstellungen und Urteilen kann in vielen Fällen hingegen Abneigung hervorrufen. Menschen, die sich von uns unterscheiden, können in uns Irritation und Abneigung erwecken.<sup>15</sup>

*“People will avoid communicating with those they dislike or with those who hold opinions or views differing from their own as a means of reducing the strain produced by the disagreement“<sup>16</sup>*

76

Das Diversity Management wirkt darauf hin, diese Zusammenhänge zwischen empfundener Verschiedenartigkeit und Abneigung zu überwinden und zu einem positiven Verständnis von Verschiedenartigkeit als Ressource zu kommen.

### **1.3. Demokratie und Pluralismus schaffen Unterschiedlichkeit**

Eine Gesellschaft, die sich zur Freiheit bekennt, ist notwendig pluralistisch. Sie ist daher von ihrer kulturellen, ethnischen und ideologischen Zusammensetzung heterogen aufgebaut. Sie macht es einer Vielzahl von Individuen und sozialen Gruppen möglich, ihre Interessen zu verfolgen. Das freie, nach gemeinsamen Regeln verlaufende Zusammenspiel des Aushandelns von Einzel- und Gruppeninteressen konstituiert die Demokratie. Der Grundsatz, dass keine allgemeingültige Weltdeutung, sondern nur die persönliche Entscheidungsfindung Grundlage der eigenen

---

14 Mannix, Elizabeth A., Neale, Margaret A., and Blount, Sally (Eds). (2005), S. 39, siehe Fn. 13.

15 Ebd.

16 Ebd.

Wertorientierung sein kann, hat in der Demokratie absolute Priorität und unterscheidet sie somit von einer Diktatur, in der eine festgelegte Ideologie Grundlage der eigenen Wertorientierung ist. Die Konsequenz ist, dass in der demokratischen Gesellschaft eine Vielzahl religiöser und weltanschaulicher Orientierungen koexistieren.<sup>17</sup> Man findet in unserer Gesellschaft heute ein zuvor ungekanntes Maß an identitätsstiftenden Angeboten – ein Mehr an Freiheit, das aber auch eine Gefahr in sich birgt, denn nicht jeder ist in der Lage, diesen Zugewinn an Wahlmöglichkeiten als Bereicherung zu empfinden. Verunsicherung, das Gefühl der Überforderung bis hin zu diffuser Angst können daher Reaktionen auf diese vielfältigen Möglichkeiten sein. In dieser Situation der Suche nach einem Zugehörigkeitsgefühl kann die identitätsstiftende Abgrenzung von anderen auch Stereotype, Vorurteile und Feindbilder oder selbst nationalistische und rassistische Einstellungen attraktiv und sinngeneigend erscheinen lassen.<sup>18</sup> Folgen sind oft die Ausgrenzung und Diskriminierung von Minderheiten; von Menschen, die als anders empfunden werden, weil sie sich in Hautfarbe, Religion, Kultur oder anderen Merkmalen unterscheiden.

Das Bekenntnis zum Pluralismus schafft also auch Konflikte. Sie sind vor allem dort vorprogrammiert, wo unterschiedliche Wertvorstellungen aufeinander treffen. Es ist die Paradoxie der Demokratie, dass jener Grundwert „Pluralismus“ gleichzeitig zum Auslöser von Ausländerfeindlichkeit, Extremismus und Intoleranz werden kann.

77

Die Art und Weise, wie wir mit Fremden und mit Verschiedenartigkeit umgehen, bestimmt unsere Zukunftsfähigkeit.<sup>19</sup> Die starke Ausdifferenzierung und Vielfalt in unserer Gesellschaft wird nicht nur die Lebens-, sondern auch unserer Lernbedingungen verändern. Junge Menschen die heute zur Schule gehen, müssen nicht nur neue berufliche Qualifikationen erlangen, um sich in der Arbeitswelt von morgen behaupten zu können; sie müssen auch grundlegende soziale Kompetenzen im Umgang miteinander erlernen, um sich in der „Lebenswelt“ von morgen zu orientieren. Eine der wichtigsten Kompetenzen ist dabei der Respekt. Ausgrenzung, Rassismus und Gewalt bedrohen, wenn ihnen nicht entgegengetreten wird, die Grundlagen unserer auf Toleranz, Achtung und Demokratie gegründeten Gesellschaftsordnung. Unsere pluralistische Gesellschaft fordert die Toleranz jedes Ein-

---

17 Eine Welt der Vielfalt – Ein Trainingsprogramm des A WORLD OF DIFFERENCE – Institute der Anti-Defamation League, New York. Praxishandbuch für Lehrerinnen und Lehrer. Verlag Bertelsmann Stiftung: Gütersloh, 1998, S. 7.

18 Eine Welt der Vielfalt, S. 10, s. Fn 17.

19 Eine Welt der Vielfalt, S. 7, s. Fn 17.

zelen immer wieder aufs Neue heraus: Unterschiede auszuhalten, mit Konflikten friedlich und konstruktiv umzugehen, Vielfalt als Bereicherung und nicht als Bedrohung zu erleben – dies stellt hohe Anforderungen an unser Selbstverständnis dar. An diesen Sachverhalt knüpft das Konzept des Diversity Managements an. Das Ziel des Diversity Managements ist eine Diversity-Kompetenz, die dem Subjekt die Möglichkeit gibt, die bestehende Verschiedenartigkeit als Ressource wahrzunehmen, so dass die Verschiedenheit in heterogenen Milieus keine Ablehnung mehr hervorruft. Die RezipientInnen eines Diversity Management Trainings werden von Andersartigkeit nicht mehr so schnell irritiert oder verängstigt.

## 2. Diversity Management

### 2.1. Facetten und Kerndimensionen von Diversity Management

78

So vielfältig sich Diversity im wirklichen Leben gestalten kann, so vielfältig sind auch die Definitionen von Diversity. Als Konsens aller Definitionen lässt sich zusammenfassen, dass es zentral um die Wahrnehmung der Vielfalt menschlicher Identitäten geht und um die daraus resultierenden Gemeinsamkeiten, aber auch um Unterschiede.<sup>20</sup> Dieser Vielfalt begegnen wir überall und immer in Europa: Im Privatleben, in Freundschaften, Partner- und Nachbarschaften ebenso wie in der Arbeitswelt mit KollegInnen, Vorgesetzten und KundInnen oder auch in Verbänden und Vereinen. Allein die Existenz von Vielfalt führt hingegen noch nicht zu dem, was sich unter dem Begriff Diversity zusammenfügt. Vielmehr fordert Diversity sowohl eine Offenheit für Vielfalt als auch ihre Wertschätzung und Einbeziehung in das Planen und Handeln von Menschen.<sup>21</sup>

Nachdem Diversity mit „Vielfalt“ noch relativ grob klassifiziert ist, scheint es notwendig, eine genauere Betrachtung anzuschließen. Die Individualität eines Menschen wird von unzählbar vielen, teilweise auch veränderlichen Eigenschaften bestimmt. Dennoch gibt es einige Ausprägungen dieser Individualität, die bei jedem Menschen relativ stabile, grundlegende Facetten beschreiben. Der Diversity-Gedanke stellt dabei sechs Kerndimensionen heraus. Als biologische oder sozial

---

20 Frohn, D., in Pietzonka, M. & Wilde, T. (Hg): Queer School – Schwule und Lesben machen Schule. Edition Waldschlösschen Materialien: Göttingen, 2006. S. 83.

21 Pietzonka, M. & Wilde, T. (Hg) (2006), ): Queer School – Schwule und Lesben machen Schule. Edition Waldschlösschen Materialien: Göttingen, 2006, S. 93.

bedingte Gegebenheiten prägen sie die Lebenswelten der Menschen in besonderer Weise: Biologisches (sex) bzw. soziales Geschlecht (gender), Ethnizität/Nationalität, Lebensalter, sexuelle Identität, Befähigung/Behinderung und religiöse Anschauung.<sup>22</sup>



Die verschiedenen Kerndimensionen des Diversity Gedankens<sup>23</sup>

Im Kontext großer Organisationen, z. B. am Arbeitsplatz, können zu diesen Kerndimensionen weitere Faktoren hinzukommen, die die Wahrnehmung der Person erweitern: Status in der Hierarchie einer Organisation, Dauer der Unternehmenszugehörigkeit, (Mutter-)Sprache(n), Ausbildung bzw. Bildungsabschlüsse, Lebens-/ Familienstand, Kompetenzen und Qualifikationen.<sup>24</sup> Der Ausgangspunkt des Diversity Managements in Deutschland liegt in der Wirtschaft, also bei Organisationen deren Ziel es in der Regel ist, durch die Leistung und das Zusammenwirken ihrer MitarbeiterInnen einen Gewinn zu erwirtschaften. Das Ziel der Gewinnmaximierung kann so als Motor wirken, damit sich die Firmen den Fragen zuwenden, die die Leistungen und das Zusammenwirken ihrer MitarbeiterInnen behindern. Die Ziele des Diversity Managements im wirtschaftlichen Kontext sind die Verbesserung der Leistungs- und Kooperationsbereitschaft der MitarbeiterInnen und damit verbunden eine Vergrößerung des monetären Gewinns des Unternehmens.<sup>25</sup>

22 Frohn, D., in Pietzonka, M. & Wilde, T. (Hg) (2006), S. 84, s. Fn 20.

23 Frohn, D., in Pietzonka, M. & Wilde, T. (Hg) (2006), S. 85, s. Fn 20.

24 Pietzonka, M. & Wilde, T. (Hg) (2006), S. 85., s. Fn 21.

25 Frohn, D., in Pietzonka, M. & Wilde, T. (Hg) (2006), S. 85, s. Fn 20.

Neben diese interne Sicht des Unternehmens tritt dann noch die externe Perspektive: Durch die Nutzung der Vielfalt der MitarbeiterInnen soll es dem Unternehmen besser gelingen, sich auf die Vielfalt seiner Umwelt, also insbesondere die seiner KundInnen einzustellen. Es geht um eine „positive Ausrichtung einer Organisation auf Vielfalt und Individualität“, die gleichsam von Gewinnmaximierung geprägt ist.<sup>26</sup> Was hier für die Wirtschaft vereinfacht dargestellt wurde, lässt sich aber auch auf ehrenamtliche Organisationen, die das Diversity Management im „Non-profit-Bereich“ (z. B. im schulischen Kontext) anbieten, übertragen. Auch hier stellt sich die Frage, wie durch den bewussten Umgang mit der Vielfalt sowohl im Miteinander der ProjektmitarbeiterInnen als auch in den Außenkontakten die Ziele des Projektes schneller und nachhaltiger erreicht werden können.

80

Der programmatische Anspruch von Diversity-Konzepten wendet sich implizit gegen gesellschaftliche Ordnungskonzepte, die auf die Durchsetzung oder Privilegierung bestimmter Formen der privaten Lebensführung ausgerichtet sind sowie gegen Vorurteile und Diskriminierungen im Verhältnis zu benachteiligten Gruppen, Minderheiten und Subkulturen.<sup>27</sup> Zusammenfassend bleibt also festzuhalten, dass es bei Diversity zunächst einmal auf der personenbezogenen Ebene um das Vorhandensein von Vielfalt und eine Offenheit für diese Verschiedenartigkeit geht. Auf organisationsbezogener Ebene wird es in unseren pluralen Gesellschaften notwendig, diese Offenheit im Unternehmen zu fördern und Vielfalt einzubeziehen.

Auch für das Gelingen des „Projekts Europa“ ist im Kontext der europäischen Integrationspolitik Diversity Management von entscheidender Relevanz. Die vermittelte Diversity Kompetenz macht das Zusammenleben im Europa des 21. Jahrhunderts leichter und fördert das „Wir-Gefühl“, das Europa bisher fehlt (vgl. T. Meyer, Kapitel 1.1.). Die Methoden des Diversity Managements haben zum Ziel, bei den RezipientInnen ein Bewusstsein und eine geschärfte Wahrnehmung für Unterschiedlichkeit hervorzurufen. Die eigene subjektive Unterschiedlichkeit zu „den anderen“ fördert dabei die Empathie. Dieser Effekt wirkt den in 1.2. geschilderten Zusammenhängen entgegen. Der/die Rezipient/in nimmt durch das Diversity Management Vielfalt als Ressource wahr – er/sie erkennt seine/ihre eigene Vielfalt erst im Vergleich mit anderen. Außerdem wird bemerkt wie es sich anfühlt, in bestimmten Aspekten in der Minderheit zu sein – gleichwohl werden

---

26 Stuber, M. (2004). Diversity. Das Potential von Vielfalt nutzen – den Erfolg durch Offenheit steigern. München: Luchterhand, 2004.

27 Hormel, U./Scherr, A.: Bildung für die Einwanderungsgesellschaft. Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn, 2005, S. 209.

auch Gemeinsamkeiten mit anderen wahrgenommen. Es wird also mit der Unterschiedlichkeit in der Gruppe (z.B. Schulklasse oder Abteilung in einer Firma) gearbeitet mit dem Ziel, eine Gemeinsamkeit hervorzurufen. Es könnte sich auf der Grundlage des Diversity Managements eine gemeinsame Kultur des Respekts entwickeln.

## 2.2. Juristische Grundlagen für Diversity Management

Neben ethisch begründeten Forderungen für das Diversity Management existieren gerade in wirtschaftlichen Zusammenhängen juristische Grundlagen, die das gemeinsame Arbeiten regeln und Vielfalt ermöglichen sollen. Zum Thema Diversity ist vor allem das Betriebsverfassungsgesetz mit §75 zu nennen, nach dem ArbeitgeberInnen und Betriebsrat auf Vermeidung von Ungleichbehandlung insbesondere wegen der Abstammung, Religion, Nationalität, Herkunft, politischen oder gewerkschaftlichen Betätigung, wegen des Geschlechts, des Alters oder der sexuellen Identität zu achten haben. Ebenso werden der Schutz und die Förderung der freien Entfaltung der Persönlichkeit der Beschäftigten verpflichtend in die Hände von ArbeitgeberInnen und Betriebsrat gelegt.<sup>28</sup>

81

Parallel dazu wurde die EU-Antidiskriminierungsrichtlinie in deutsches Gesetz umgesetzt. Insbesondere die Rahmen-Richtlinie (2000/78/EG) und die Antirassismus-Richtlinie (2000/43/EG) sollen Diskriminierungen auf Basis der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der religiösen oder ideologischen Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung bzgl. Beschäftigung bekämpfen und verhindern. Somit ist beim Zugang zu Beschäftigung, Aus- und Weiterbildung, Arbeitsbedingungen sowie Mitgliedschaft und Mitwirkung in Organisationen zu gewährleisten, dass keine Person benachteiligt wird, bzw. Vielfalt gefördert wird, weil die Abweichung vom „Normalen“ eben nicht mit Benachteiligung verbunden ist.<sup>29</sup>

---

28 Frohn, D., in Pietzonka, M. & Wilde, T. (Hg) (2006), S. 86, s. Fn 20.

29 Frohn, D., in Pietzonka, M. & Wilde, T. (Hg) (2006), S. 87, s. Fn 20.

### 2.3. Non-Profit Diversity Management

Non-Profit Diversity Projekte vollziehen in Einrichtungen wie Schulen und Jugendzentren ehrenamtlich Diversity Trainings. Es geht darum, verschiedene Lebensformen zu thematisieren und nebeneinander als gleichbedeutend darzustellen. ProjektmitarbeiterInnen werden im Rahmen ihrer Aus- und Fortbildung dahingehend besonders qualifiziert, Sensibilität für Vielfalt zu entwickeln und auch „ertragen“ zu können. Das bedeutet, dass es ihnen gelingen muss, auch mit Ansichten, Einstellungen und Meinungen zu arbeiten, die ihrem Wertesystem nicht entsprechen. Ein prototypisches Projekt ist „Eine Welt der Vielfalt“, ein Trainingsprogramm des A World of Difference- Institutes der Anti-Defamation League. Dieses Trainingsprogramm erscheint in der Reihe „Internationale Programme zur Demokratie- und Toleranzerziehung“ und dient als Praxishandbuch für LehrerInnen.<sup>30</sup>

82

Die Übung und Aktivitäten sollen den Teilnehmenden das Nachempfinden unterschiedlicher Lebenssituationen und -perspektiven und damit die Entwicklung von Einfühlungsvermögen ermöglichen. Die SchülerInnen lernen kulturelle Vielfalt wahrzunehmen, die eigene kulturelle Sozialisation zu reflektieren und Unterschiede als Herausforderung und Bereicherung zu erfahren. Dabei wird nicht nur ein neuer Umgang mit eigenen Vorurteilen vermittelt, sondern es werden auch die negativen Auswirkungen von Stereotypen und Vorurteilen bewusst gemacht. Darüber hinaus können konstruktive Verhaltensweisen entwickelt werden, um gegen Diskriminierung einzuschreiten.<sup>31</sup> Die Arbeit von Diversity Trainings im schulischen Kontext wurde im Rahmen der Dissertation des Sexualpädagogen Stefan Timmermanns exemplarisch an Veranstaltungen von „Schlau NRW“ wissenschaftlich evaluiert. Die Effektivität solcher Projekte wurde dort nachgewiesen.<sup>32</sup>

### 2.4. Schwul/lesbische Diversity Trainings in Schulen

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf Non-Profit Diversity Projekte, die ihren Schwerpunkt auf die Kerndimension „Sexuelle Identität“ gelegt haben. Sie werden in diesem Zusammenhang exemplarisch am Beispiel schwul/lesbischer Diversity Trainings thematisiert. Seit Anfang der 80er Jahre gibt es in Deutschland der-

---

30 Eine Welt der Vielfalt (1998), s. Fn 17.

31 Eine Welt der Vielfalt (1998), S. 11, s. Fn 17.

32 Timmermanns, S. (2002), s. Fn 11.

artige Projekte.<sup>33</sup> Man begann auf Anfragen aus Schulen und der außerschulischen Jugendarbeit mit entsprechenden Aufklärungsangeboten zu reagieren.<sup>34</sup> Neben den ersten Erfahrungen in Berlin und Hamburg entwickelten sich auch in anderen Bundesländern Versuche, ehrenamtlich engagierte Männer und Frauen (weitgehend aus schwul-lesbischen Selbsthilfeeinrichtungen) für Aufklärungsprojekte mit entsprechender Thematik zu gewinnen. Zu erwähnen ist das Projekt „Fluss“ (Freiburgs Lesbisches und Schwules Schulprojekt), das 1996 gegründet wurde und sich seitdem zu einem der erfolgreichsten Schulprojekte entwickelt hat.<sup>35</sup>

Erfahrungen und Ergebnisse dieser ersten Schulprojekte wurden kaum festgehalten. Darüber hinaus haben sich die verschiedenen Projekte untereinander nicht vernetzt. Eine Festlegung spezifischer Qualitätsstandards wurde erst Mitte der 90er Jahre kontinuierlich entwickelt. Die ProjektleiterInnen und Verantwortlichen begannen, sich untereinander über Erfahrungen, Zielsetzungen und Herangehensweisen auszutauschen. In diesem Zusammenhang ist das Jugendnetzwerk Lambda zu nennen, das die bundesweiten Vernetzungsbemühungen der verschiedenen Aufklärungsgruppen mit Fortbildungen, Fachtagungen, Publikationen und Dokumentationen seit Mitte der 90er Jahre erfolgreich unterstützte. In regelmäßigen Vernetzungstreffen organisieren und diskutieren die Projektverantwortlichen der 16 Bundesländer ihre Arbeit und ihre Ziele.<sup>36</sup> Als wichtiges Ziel erachtet die Bundesvernetzung eine europaweite Vernetzung aller schwul/lesbischer Diversity Projekte.

83

Die charakteristische Besonderheit der Aufklärungsarbeit zu schwul-lesbischen Lebensweisen besteht zu einem großen Teil in der biografischen Authentizität. Schwule, Bisexuelle, Transsexuelle und Lesben erzählen direkt aus ihrem Leben, von ihren Erfahrungen, Gefühlen und Wünschen. Gerade Jugendliche haben verstärkt Ressentiments gegenüber alternativen Lebens- und Sexualformen.<sup>37</sup> Der Umgang mit Minderheiten und fremden Lebensformen muss insbesondere in der Jugendphase geübt und thematisiert werden, wobei Letzteres insbesondere eine Aufgabe der Schule ist. Bereits seit mehreren Jahren ist „Homosexualität“ laut Rahmenrichtlinien vieler Kultusministerien in den Lehrplänen für Schulen vorgesehen. Für viele LehrerInnen sind die Möglichkeiten jedoch begrenzt, Homosexualität angemessen und mit den notwendigen Informationen untermauert im Un-

---

33 Pietzonka, M. & Wilde, T. (Hg) (2006), S. 11, s. Fn 21.

34 Timmermanns, S.: (2002), s. Fn 11.

35 Vgl. [www.fluss-freiburg.de](http://www.fluss-freiburg.de).

36 Pietzonka, M. & Wilde, T. (2006): S. 12f, s. Fn. 21.

37 Vgl. Iconkids & youth international research GmbH (2002), s. Fn 6.

terricht zu behandeln.<sup>38</sup> Es geht bei schwul/lesbischer Diversity Arbeit nicht um die Verurteilung von Einstellungen und Vorurteilen. Es ist vielmehr das Anliegen, die Entstehung von Vorurteilen, Diskriminierung und Rassismus im jeweiligen gesellschaftlichen Kontext aufzuzeigen und nach Wegen zu suchen, gelernte Bilder und Erfahrungen zu differenzieren, Perspektivenwechsel vorzunehmen und so neue Erfahrungen machen zu können. Dabei ist es wesentlich, sowohl die Erfahrungen zu thematisieren, die Menschen als Opfer von Vorurteilen und Diskriminierung gesammelt haben, als auch zu reflektieren, welche Wirkung das eigene diskriminierende Verhalten haben kann. Jeder Einsatz von schwul/lesbischer Diversity Arbeit kann im Unterricht auf die spezifischen Bedürfnisse der SchülerInnen abgestimmt werden. Die Methodenvielfalt dient nicht nur der Abwechslung, sondern spricht auch unterschiedliche Lerntypen an, so dass jede und jeder erfolgreich involviert werden kann.<sup>39</sup>

84

Im Folgenden werden zwei Diversity-Projekte genauer vorgestellt, die in ihrem Bundesland durch die Hilfe und Unterstützung entsprechender Ministerien ihr Angebot für Schulen professionalisieren und so die Qualität ihres Angebots sichern konnten. Die vorgestellten Projekte („Schul-AG Vielfalt“ und „Schlau NRW“) legen Wert darauf, nicht „nur“ schwul/lesbische Aufklärungsarbeit anzubieten, sondern möchten als allgemeine Diversity-Projekte betrachtet und etikettiert werden. Es wird nicht nur die Kerndimension sexuelle Identität thematisiert, sondern es wird darauf geachtet, Bezüge zu den anderen Kerndimensionen von Vielfalt (vgl. Graphik 1) in den Veranstaltungen herzustellen.<sup>40</sup> Diese Zielsetzung ist Grundlage eines jeden Diversity Projekts.

## **2.5. „Schul-AG Vielfalt“ – Zertifiziert mit Empfehlungen vom Kultusministerium**

Die „Schul-AG Vielfalt“ bietet seit 1996 in Schulen der Region Hannover Workshops zu dem Thema alternative Lebens- und Sexualformen an.<sup>41</sup> Derzeit engagieren sich zehn ehrenamtliche MitarbeiterInnen (weitgehend StudentInnen) im Projekt. Die Schulen nutzen dieses Angebot entweder im regulären Unterricht oder

---

38 Pietzonka, M. & Wilde, T. (Hg) (2006), S. 59f, s. Fn 21.

39 Eine Welt der Vielfalt (1998), S. 11f, s. Fn 17.

40 Vgl. Pietzonka, M. & Wilde, T. (Hg) (2006), S. 103, s. Fn 21. und Frohn, D., in Pietzonka, M. & Wilde, T. (Hg) (2006), S. 88, s. Fn 20.

41 Vgl. Pietzonka, M. & Schwarz, C. „Schul-AG Vielfalt“, Flyer, 2006.

im Rahmen von Projekttagen. Die „Schul-AG Vielfalt“ führt die Schulbesuche jeweils mit einem gemischtgeschlechtlichen Team durch. Die MitarbeiterInnen arbeiten mit einem breiten Repertoire aus didaktischen Methoden und Materialien, welche den SchülerInnen ermöglichen, sich entsprechend spielerisch und/oder ernsthaft mit der Thematik auseinanderzusetzen. Die SchulaufklärerInnen bieten ihre Workshopangebote für SchülerInnen der 6.-11. Klasse an. Je nach Schulform, Klassenstufe und Wissensstand der Jugendlichen passen die AufklärerInnen der „Schul AG Vielfalt“ ihre Methoden und Angebote entsprechend an.<sup>42</sup>

Viele Aktivitäten erfolgen in Partner- oder Gruppenarbeit. Dabei stehen die Stärkung des Selbstbewusstseins, die Förderung der eigenen Identität, Erfahrungen mit unterschiedlichen Gruppen und Offenheit für unterschiedliche Ansichten und Meinungen im Mittelpunkt. In Einzelaufgaben sollen die SchülerInnen immer wieder die Möglichkeit erhalten, ihre eigene Person zu betrachten, zu beachten und in der Welt der Vielfalt zu positionieren. Die eigene Orientierung ist ein Grundstein für Toleranzfähigkeit. Allen Übungsvorschlägen ist gemeinsam, dass sie auf die Aktivität der SchülerInnen abzielen. Sie sollen Zusammenhänge, Vorstellungen und Gefühle durch eigene Teilnahme und eigenes Hinterfragen entdecken. Die RezipientInnen lernen, ihre persönlichen Erfahrungen zu thematisieren und zu reflektieren.

85

Exemplarisch sei an dieser Stelle eine Methode aufgeführt, die im Rahmen des Diversity Trainings der „Schul-AG Vielfalt“ verwendet wird: „Etikettenschwindel“. Ziel dieser Methode ist es, die Wirkung von Stereotypen und Klischees zu erkennen und das Phänomen der sich selbst erfüllenden Prophezeiung zu erfahren. Zielgruppe sind Jugendliche ab 15 Jahren. Bei „Etikettenschwindel“ werden den TeilnehmerInnen Schilder mit einem Begriff auf die Stirn geklebt, den nur die anderen MitspielerInnen lesen können. Die Begriffe sind Beispiele für Stereotypen und Klischees, z. B. AngeberIn, Mauerblümchen, StreberIn, Tunte, EgoistIn, RassistIn usw. Im weiteren Verlauf ist gemeinsam eine Aufgabe zu lösen. Während dieser (mindestens 15-minütigen) Arbeitsphase sollen die TeilnehmerInnen ihre MitspielerInnen so ansprechen, wie sie es bei einer Person täten, die so ist, wie der Begriff auf der Stirn vorgibt – ohne diesen Stereotyp direkt anzusprechen oder zu verraten. Die Aufgabe der Mitspielenden besteht darin, herauszufinden, welches Klischee sie repräsentieren. In der im Anschluss stattfindenden Reflexion der Methode werden die Erfahrungen und Empfindungen während der Rollenspielsituation ausgetauscht. In der Regel berichten die TeilnehmerInnen ein Un-

---

42 Pietzonka, M. & Wilde, T. (Hg) (2006), S. 61, s. Fn 21.

wohlsein auf Grund der Reaktionen der Anderen. Ebenso wird die Selffulfilling Prophecy sehr greifbar: Durch die Reduktion der TeilnehmerInnen auf das dem Stereotyp zugeordneten Verhalten, werden sie tatsächlich oftmals dahingehend beeinflusst, dass das erwartete Verhalten auch eintritt.<sup>43</sup>

Ziel des Projektes ist die Vermittlung von grundlegenden Informationen über alternative Lebens- und Sexualformen und die gesellschaftliche Situation dieser Menschen. Angestrebt wird eine Veränderung der Einstellung gegenüber den thematisierten Gruppen von Menschen im Sinne des Abbaus der Diskriminierung alternativ lebender Menschen. Weiter soll eine Sensibilisierung gegenüber Minderheiten im Allgemeinen sowie bezüglich des Geschlechterverhältnisses stattfinden. Um diesem Ziel näher zu kommen, werden Wissensdefizite aufgegriffen und Vorurteile und Klischees thematisiert (z. B. „Jeder Schwule hat HIV“).

*„Die beständige Äußerung einer Minderheitenmeinung, die von der Konformität der Gruppe abweicht, kann die Mehrheit jedoch dazu bringen, Informationen nunmehr systematisch und kritisch zu verarbeiten“.*<sup>44</sup>

- 86 Das Projekt besucht besonders häufig sogenannte „Problemschulen“. Besonders heikel ist das Diversity Training erfahrungsgemäß mit SchülerInnen, die einen türkischen Migrationshintergrund vorweisen.<sup>45</sup>

Die ehrenamtlichen AufklärerInnen der „Schul-AG Vielfalt“ werden für ihre Aufgabe von der staatlich anerkannten Heimvolkshochschule Akademie Waldschlösschen ausgebildet und abschließend zertifiziert. Verbunden mit der Zertifizierung ist das bisher noch nicht realisierte Vorhaben, den Schulen die Aufklärungsangebote der „Schul AG“ durch das Kultusministerium unterbreiten zu lassen. Die Zusammenarbeit mit dem Ministerium wird angestrebt, bzw. erfolgt derzeit bereits mit dem Sozialministerium, um die Arbeit der Schulprojekte in den Schulen bekannter zu machen. Das Zertifizierungsverfahren stellt im Übrigen sicher, dass alle mit Unterrichtsbesuchen betrauten Personen über ausreichende inhaltliche und me-

---

43 Weitere Information zu dieser und anderer Methoden: Tuider, E., Timmermanns, S., Tietz, L.: Exemplarische Methoden für eine schwul-lesbisch-queere Pädagogik und Psychologie. In Tietz, L. (Hg): Homosexualität verstehen. Kritische Konzepte für die psychologische und pädagogische Praxis. Edition Waldschlösschen. MännerschwarzSkript Verlag. Hamburg, 2004.

44 Zimbardo, P., Gerrig, R.: Psychologie. 7. Auflage. Springer-Verlag Berlin Heidelberg New York, 2003. S. 417.

45 Pietzonka, M., Wilde, T. & Tegtmeier, B. (2005). Zwischen Mehrfachdiskriminierung und Selbstbehauptung: Schwule mit türkischem Migrationshintergrund. DVD zum Einsatz in Schulen. In Buhr Film: Hannover, 2006.

thodische Kenntnisse für eine angemessene Antidiskriminierungsarbeit im Kontext der Schule verfügen und dieses auch gegenüber den Schulen dokumentieren können. Eine effektive Zusammenarbeit mit dem niedersächsischen Kultus- und Sozialministerium ermöglichte die Institutionalisierung der Zertifizierungsmaßnahmen und die damit verbundenen Vorteile für das Projekt und die Schulen.<sup>46</sup>

## **2.6. „Schlau NRW“: Ein Beispiel für eine gelungene sozialdemokratische Integrationspolitik**

„SchLAu NRW - Schwul-Lesbische-Aufklärung in NRW“ ist das Netzwerk von rund 15 lokalen Aufklärungsgruppen in ganz Nordrhein-Westfalen, die sich der schwul-lesbischen Aufklärungsarbeit – nicht nur – für Jugendliche verschrieben haben. Über 80 ehrenamtliche MitarbeiterInnen setzen sich mit großem Engagement für diese zugleich politische und soziale Aufgabe ein; unterstützt durch einige hauptamtliche Kräfte.

Nordrhein-Westfalen nutzte seine Möglichkeiten, eine Verknüpfung auch auf Landesebene zu fördern. Eine im Auftrag des Ministeriums für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen (MFJFG) durchgeführte Untersuchung von 1998 ergab, dass im gesamten Bundesland 28 Projekte und Institutionen lesbisch-schwule Aufklärungsarbeit leisten.<sup>47</sup> Ergebnis dieser landesweiten Bestandsaufnahme und Bedarfsanalyse des Ministeriums ist die Herausgabe der „SchLAuen Kiste“. Diese „Schlaue Kiste“ bündelte die gesammelten Erfahrungen, das Wissen sowie einen reichhaltigen Methodenfundus der in NRW arbeitenden Projektgruppen. Das Begleitbuch der „Schlaue Kiste“ gibt Tipps zur Gründung und Finanzierung einer Projektgruppe, aber auch zur Vorbereitung, Durchführung und Moderation einer Veranstaltung mit Jugendlichen. Diese Kiste wurde im Herbst 2000 als Dauerleihgabe des Ministeriums an 44 Projektgruppen und Institutionen unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Im Zuge des Entwicklungsprozesses der „SchLAuen Kiste“ schloss sich ein Großteil der Aufklärungsprojekte in NRW zum landesweiten Netzwerk „SchLAu - Schwul-Lesbische Aufklärung in NRW“ zusammen. Die Ziele, die mit einer derartigen Vernetzung einhergehen,

87

---

46 Esch, J., Marbach, R., Nordt, S., Wilde, T.: Lesben und Schwule machen Schule – Qualifizierungsmaßnahme für ehrenamtliche MitarbeiterInnen in lesbisch-schwulen Schulaufklärungsprojekten und MitarbeiterInnen der Aids-Hilfen in Niedersachsen. In: Pietzonka, M. & Wilde, T. (Hg) (2006), s. Fn 21.

47 Weiterführende Erläuterungen und Informationen zur Studie in Timmermanns, S. (2002), s. Fn 11.

sind eine gemeinsame, verbesserte Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit sowie das Bestreben, finanzielle Mittel für die Aus- und Fortbildung der ehrenamtlichen MitarbeiterInnen zu akquirieren. Die erfolgreiche Arbeit von „SchLAu NRW“ ist unter anderem auf eine gelungene Integrationspolitik des ehemaligen Ministeriums für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWF) zurückzuführen. Seit dem Regierungswechsel in NRW sind die Zeiten für „Schlau NRW“ nicht mehr so rosig – die neue Landesregierung kürzte schwul/lesbischen Projekten und damit auch dem Diversity-Projekt den Großteil der Mittel.<sup>48</sup>

### 3. Konklusionen und Zukunftsperspektiven

88

Das Diversity Management im schulischen Kontext ist ein Baustein europäischer Minderheitenpolitik. In diesem Beitrag wurden exemplarisch konkrete Projekte thematisiert, die daran arbeiten, den europäischen Leitspruch „Unity in Diversity“ zu verwirklichen. Es ist erforderlich, die Identifikation mit der politischen Identität Europas zu stärken, damit das „Projekt Europa“ funktionieren kann. Teil der politischen Identität Europas ist eine akzeptierende Haltung gegenüber Minderheiten. Diese europäische Grundhaltung wird besonders in der Minderheiten- und Integrationspolitik<sup>49</sup> deutlich. In diesem Beitrag wurde der Fokus auf sexuelle Minderheiten gelegt. Die thematisierten Diversity-Projekte stehen exemplarisch für eine Vielzahl von verschiedenen Diversity Projekten mit unterschiedlichen Ansätzen und leisten einen Beitrag zur europäischen Minderheitenpolitik. Sie sind dem „Projekt Europa“ nützlich, da sie die Diversity-Kompetenz der RezipientInnen stärken und somit das Miteinander in heterogenen Bezügen erleichtern. Sie reagieren auf die Heterogenität, die in europäischen Gesellschaften durch Globalisierung, Säkularisierung und Individualisierung entstanden ist.

Wie in 2.1. dargestellt, gibt es verschiedene Facetten bzw. Kerndimensionen des Diversity Gedankens.<sup>50</sup> Für jede dieser Kerndimensionen ist Diversity Management denkbar und sinnvoll. Im europäischen Kontext wird wohl die Facette „Ethnizität/Nationalität“ am häufigsten thematisiert. Diversity Projekte haben als Ausgangs-

---

48 Kürzung der Förderung des Bereiches „gleichgeschlechtliche Lebensweisen“ in NRW von 899 000 Euro auf 439 000 Euro (2006), zitiert aus der Resolution vom 09. März 2006, Schlau NRW.

49 Vgl. Entwurf des EU-Verfassungsvertrags. Zitiert aus: [http://europa.eu.int/constitution/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/constitution/index_de.htm).

50 Vgl. Grafik 2.

punkt eine spezifische Kerndimension des Diversity Managements und beziehen sich weitgehend auf diese – dennoch wird von den RezipientInnen erwartet, dass sie in der Lage sind, einen Transfer zu anderen Dimensionen herzustellen. Wer etwas über die Vielfalt der türkischen MigrantInnen erfährt, lernt auch etwas über die Vielfältigkeit der Menschen an sich und kann somit auch einen Transfer zu anderen Kerndimensionen des Diversity-Gedankens herstellen.

Das Diversity Management geht davon aus, dass Identität keine feststehende Eigenschaft von Individuen ist, sondern prozessual verstanden werden muss. Der Ansatz ist die Thematisierung der eigenen Individualität mit dem Ziel, Unterschiedlichkeit zwischen Menschen bzw. Menschengruppen nicht zu negieren. Andersartigkeit und Gleichheit werden gemeinsam im Rahmen der Klasse bzw. Jugendgruppe erlebt und ausgehandelt. Gemeinsame Werte und Normen werden erarbeitet. Dieses steigert auch die Ich-Stärke der TeilnehmerInnen. Der europäische Leitspruch „Unity in Diversity“ wird exemplarisch im „kleinen Rahmen“ umgesetzt. Die Basis von Diversity-Kompetenz ist das Wissen über andere Lebensweisen. Das vorhandene Wissen über Minderheiten ist häufig nicht vorurteilsfrei; schließlich haben die meisten Jugendlichen – aber auch Erwachsenen – in ihrem bisherigen Leben kaum Möglichkeit gehabt, sich mit der entsprechenden Minderheit konstruktiv auseinander zu setzen. Wo bietet sich schon die Gelegenheit für einen Jugendlichen z. B. mit einem Homosexuellen über dessen Gefühle und Erfahrungen zu sprechen? Viele RezipientInnen derartiger Projekte sind hinterher erstaunt: „Die waren gar nicht so wie ich sie mir vorgestellt habe“, „Die Schwulen, die ich heute kennen gelernt habe, sind gar nicht so wie die in den Fernsehsendungen“<sup>51</sup>

89

Die vorhandenen Erkenntnisse über Minderheiten sind häufig klischeebehaftet (z. B. „Alle Schwulen haben Aids und sind weiblich“, „Alle Türkinnen tragen ein Kopftuch“, „Alle Juden haben eine Hakennase“).<sup>52</sup> Erst die Möglichkeiten einer direkten Auseinandersetzung mit „den Andersartigen“ ermöglicht eine differenziertere Wahrnehmung und Bewertung dieser Menschen. Wenn sich Jugendliche Kenntnisse über die Existenz alternativ existierender sexueller Identitäten erarbeiten bzw. Wissen über Gefühle und Probleme dieser Menschen aneignen, differenziert sich ihre Wahrnehmung gegenüber diesen Menschen. Der Jugendliche setzt sich mit dem Thema auseinander und verändert unter Umständen die Ein-

---

51 Zitiert aus Feedbackzetteln der „Schul-AG Vielfalt“.

52 Bei der Beurteilung von Minderheiten wird häufig auf das Medium Fernsehen zurückgegriffen. Ebenso ist die Einstellung der Peergroup von entscheidender Wichtigkeit bei der persönlichen Bewertung einer Minderheit.

stellung gegenüber den entsprechenden Minderheiten. Angestrebt wird eine Änderung der Sichtweise im Sinne des Abbaus von Diskriminierung.

Eine Unterstützung von Diversity Projekten fördert die Zukunftsfähigkeit Europas!

90

Dass eine Unterstützung derartiger Projekte von Seiten der Politik lohnenswert ist, wurde versucht anhand von zwei Beispielen (Projekt „Schul-AG Vielfalt“/Niedersachsen und „Schlau NRW“/Nordrhein-Westfalen) zu veranschaulichen. Die Erfolgsgeschichten und Entwicklungen beider Projekte stehen nur exemplarisch und dokumentieren erste Erfolge gelungener Integrationspolitik der entsprechenden Ministerien. Mit einem geringen politischen und finanziellen Aufwand wurden Strukturen geschaffen und finanziert, die Projekte unterstützen, die ehrenamtlich Integrationsarbeit leisten. Die nach wissenschaftlichen Maßstäben evaluierten Erfolge sollten zum Anlass genommen werden, den Fokus der Aufmerksamkeit auf das Potential zu richten, welches hinter diesen Diversity Trainings steht. Nachweislich bauen diese Trainings bei den RezipientInnen Ressentiments und Vorurteile ab; eine Veränderung der Einstellung gegenüber Minderheiten wird bewirkt.<sup>53</sup> Eine liberalere Einstellung der BürgerInnen gegenüber Minderheiten ist erforderlich, wenn das „Projekt „Europa“ eine Zukunft haben soll. Die Andersartigkeit zwischen den Menschen wird zur Ressource und Bereicherung des Einzelnen – ganz im Sinne eines Aphorismus des französischen Schriftstellers Antoine de Saint-Exupéry: „Meine Andersartigkeit soll keinesfalls Beleidigung, sondern Bereicherung für Dich sein“.<sup>54</sup>

Eine meines Erachtens erstrebenswerte Utopie ist die geregelte und institutionalisierte Verankerung von Diversity Trainings im schulischen Kontext – jede/r Schüler/in sollte die Möglichkeit erhalten, derartige Trainings zu absolvieren. Es müssten entsprechende Strukturen und Ideen zur Finanzierung geschaffen werden. Das „Projekt Europa“ wird scheitern, wenn nationalstaatliche Kultur- und Bildungspolitik es weiterhin versäumt, die BürgerInnen auf entstandene und entstehende soziale und kulturelle Gesellschaftsveränderungen mit nötigen Kompetenzen auszustatten. In einer Gesellschaft, die immer heterogener wird, brauchen Individuen Werkzeuge und Hilfsmittel, um diesen Veränderungen gewachsen zu sein.

Die Möglichkeiten und Potentiale hierzu sind vorhanden!

---

53 Timmermanns, S. (2002), s. Fn 11.

54 “Si je diffère de toi, loin de te léser, je t’augmente”.



## Politikbereiche der EU:

---

### Welche Aufgaben für die Zukunft?

#### Catharsis in Brussels

How the EU Managed Its Own Foreign Policy Crisis  
on the Iraq War, and What We Can Learn from It

Nicolai von Ondarza

#### Das öffentliche Europa

Nur Öffentlichkeit, Transparenz und Bürgernähe  
können das politische Projekt EU retten

Torsten Schäfer

„Niemand hat die Absicht, eine Festung Europa zu errichten“  
Die Europäische Asylpolitik als Beispiel effektiver Europäisierung

Matthias Lehnert

#### The Transatlantic Partnership

The Need for Rethinking an Old Security Alliance

Rana Deep Islam



**Nicolai von Ondarza**

Nicolai von Ondarza, B.A., Jahrgang 1982, Bachelor in Europäische Studien an der Universität Osnabrück. Derzeit Studium im Rahmen des Master-Programms ‚Contemporary European Studies‘ (University of Bath, Karlsuniversität Prag, Humboldt Universität zu Berlin). Praktika am Institut für Friedensforschung Sicherheitspolitik in Hamburg und bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

## Catharsis in Brussels

### How the EU Managed Its Own Foreign Policy Crisis on the Iraq War, and What We Can Learn from It

#### 1. Introduction

In the last fifteen years, the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the European Union has largely been marked by a series of failures in the face of virulent crises. Most of these crises have been very high-profile; a good example is the EU's inability to effectively intervene in the Balkan wars of the 1990s. However, these setbacks led to a key learning process, which sparked the development of the political will within the EU to avoid similar failures in the future. This learning process has facilitated progress in the area of Foreign and Security Policy for the EU, both in and outside the major treaty changes. The most evident steps towards a more effective policy were the introduction of a Chief Diplomat for the EU (The 'High Representative for the CFSP') and the European Security and Defence Policy (ESDP), which support the EU's diplomatic power with both military and civilian crisis-management capabilities. The proposed *Treaty Establishing a Constitution For Europe* (TCE) aimed at further strengthening this progress, inter alia by establishing the post of an EU Foreign Minister and a Foreign Service, as well as by proposing significant reforms to ESDP, which will be discussed further below in detail.

Despite this progress, the institutions created proved insufficient to settle the debate over the invasion of Iraq by United States and coalition forces in 2003, which was one of the most fundamental crises not only in EU foreign policy but

in the Union as a whole. While the famous *bonmot* of US-Secretary of Defence Rumsfeld of a division between 'old' and 'new' Europe is an oversimplification, the rift was a definite sign to Europe's citizens that the EU is incapable of finding a common position on certain major international issues. The difference in opinion between the member states was so fundamental that the future of a *common* EU foreign policy as such seemed to be in question, as EU member states were actively working against each other in the United Nations. However, in the very same year the EU managed to overcome this particular crisis. The member states undertook their first joint operations under ESDP with great success, managed to agree upon the first common European Security Strategy, and since then have taken several more small, but decisive steps towards regaining one another's trust as well as restoring faith in EU foreign policy.

In the following contribution to this anthology, we will have a closer look at the way the EU has overcome this particular crisis, which was mostly confined to the area of foreign policy and a disagreement between governments. This, in turn, will lead us to the current general integration crisis of the EU after the rejection of the TCE in referenda in France and the Netherlands, starting with an overview over the changes introduced by the TCE in the area of foreign, security and defence policy and how the rejection of the TCE affects this area. By applying the experience gained from the foreign policy crisis of the Iraq war, I will argue that a similar approach using decisive, small and successful steps towards the reestablishment of trust could also be a way out of the general integration crisis.

93

## **2. The Way In – The Foreign Policy Crisis of the EU over the Iraq War**

On March 20th 2003, US and coalition forces, including contingents from several European Union member states and candidate countries, began the invasion of Iraq with a highly controversial *casus belli*. The invasion was conducted despite the previous failure by the United States and Britain to gain the support of the UN Security Council for a chapter VII mandate to use armed force against the regime of Saddam Hussein. The prior UN resolution on Iraq (1441), passed in November 2002, offered Iraq "a final opportunity to comply with its disarmaments obligations"<sup>1</sup> set in previous resolutions and threatened 'serious consequences' in case of continuing non-compliance. After an extensive diplomatic struggle over

---

1 UN Security Council, "Resolution 1441 (2002) The Situation between Iraq and Kuwait", United Nations, <http://www.un.org/Docs/scres/2002/sc2002.htm>, 08.11.2002.

the passing of a new resolution mandating military action, where it became obvious that such a resolution would be vetoed by the permanent Security Council members France, China and Russia, the US and the UK decided that resolution 1441 sufficed as authorization of military operations against Iraq. This interpretation was not only widely questioned by experts of international law but also by a large part of the international community.

94

With European protagonists on both sides, the dividing line between those supporting the war against Iraq and those not only refusing to take part but also questioning its legitimacy ran right through the EU. This division arose despite the asserted claim in the Treaty of the European Union (TEU) to create a Common Foreign and Security Policy. Article 11 of the TEU in its current form states that “[t]he Member States shall support the Union’s external and security policy actively and unreservedly in a spirit of loyalty and mutual solidarity.”<sup>2</sup> As the CFSP is a strictly intergovernmental policy, the member states, represented by their governments in the European Council and the Council of Ministers, are the most important actors. Thus, the TEU requires them to “[...] work together to enhance and develop their mutual political solidarity. They shall refrain from any action which is contrary to the interests of the Union or likely to impair its effectiveness as a cohesive force in internal relations. The Council shall ensure that these principles are complied with.”<sup>3</sup> Furthermore, article 16 specifies that “[m]ember States shall inform and consult one another within the Council on any matter of foreign and security policy of general interest in order to ensure that the Union’s influence is exerted as effectively as possible by means of concerted and convergent action.”<sup>4</sup>

In the prelude to the Iraq war the conflicting member states on both sides of the divide fell completely short of adhering to these principles and failed spectacularly in reaching a compromise on a single European Union position on this fundamental foreign policy issue. The primary dividing line in this conflict was, however, not exclusive to the issue of Iraq, but stemmed from a longer, deeper and more general division about the orientation of EU foreign and especially security policy. On one side of the divide are those member states favouring NATO as the main security actor in Europe and a close attachment to the USA in a unilateral world, and on the other side are those advocating a stronger and more autonomous EU role in a multilateral world.

---

2 Treaty on the European Union, Article 11 (2).

3 Ibid.

4 Ibid.

The United Kingdom has been the main ally of the USA in Europe since World War II, regardless who was in power on either side of the Atlantic. This close, *special relationship* is built upon the conviction that a strong American presence and engagement in Europe through NATO is of vital importance for the political balance and security on the continent. This view is largely shared by the new post-communist member states, who regard the US and NATO as the only capable institutions for their collective defence. The governments of Spain and Britain also shared not only the threat assessment on international terrorism after the attacks of September 11th,<sup>5</sup> but also the US strategy of a 'war on terror' fought to a great extent with military means. A key element of this strategy was the removal of the allegedly threatening regime of Saddam Hussein in Iraq.

On the other side of the spectrum, France is the EU member state that most actively argued for a stronger role of the EU as an autonomous actor in international politics. From this perspective, an autonomous EU could function as a possible counterweight to the last remaining superpower, establishing a multilateral world order. Germany, on the other hand, has traditionally positioned itself between the United States and France, believing that a strong relationship with both countries was in its vital interest. The government of chancellor Gerhard Schröder, however, abandoned this middle position on the issue of Iraq in favour of close cooperation with France, to the detriment of the traditionally strong US-German relationship.

95

This underlying dispute about the role of the EU in the world, while present throughout the whole history of EU foreign policy integration, had never before posed such a serious threat to the integrity of CFSP as during the Iraq War Crisis. Before the crisis, the joint declaration by France and the UK of St. Malo in 1998 on the establishment of EU capabilities that can be deployed "where the Alliance [= NATO] as a whole is not engaged"<sup>6</sup> was the catalyst that paved the way for the creation of ESDP in 1999. Both sides agreed after the experience of the war in Kosovo, that the EU needed to be capable of military action, which nevertheless should be compatible with NATO and used within a strict intergovernmental framework. By the end of 2002, the EU and NATO had reached an agreement after

---

5 Remarkably, the initial European reactions to the terror attack on the US were marked by a great consensus and strong support to the US government, including the invocation of article V of the NATO-treaty (collective defence) on the initiative of European NATO partners and the war against the Taliban in Afghanistan.

6 British-French Summit St. Malo, Joint Declaration. In: Maartje Rutten (Ed.), *From St. Malo to Nice. European defence: core documents Volume 1*. WEU Institute for Security Studies: Paris, 2001. p. 8-9.

hard and long negotiations (mainly due to tensions between Greece and Turkey), establishing a formal relationship between the two organisations and enabling the EU to draw upon NATO assets (e.g. its European headquarters SHAPE). The European Council had already declared ESDP operational by December of 2001, and in 2002 the EU prepared to conduct its first-ever crisis-management operation, taking over from NATO in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM). With this remarkable progress in ESDP in less than four years, a growing cohesion in the UN General Assembly<sup>7</sup> and the CFSP institutions for co-operation, information and joint decision-making firmly in place, the EU seemed fit to find a common European reaction to September 11th and its aftermath.

96

The first signs of the upcoming conflict between EU member states over the question of Iraq (from now on referred to as the Iraq War Crisis) arose as the United States government started to shift its attention from the completed overthrow of the Taliban in Afghanistan to the 'axis of evil' of North -Korea, Iran and especially Iraq. The US accused the Iraqi government of maintaining a programme for the creation of weapons of mass destruction (WMD). In the following process,<sup>8</sup> the EU member states, though already in conflict about the assessment of the magnitude of the threat Iraq posed and the best suitable means for dealing with it, managed to find a compromise in summer 2002. They agreed on the primacy of diplomacy, though without real consent on the aim of this diplomacy or a common position on the negotiations in the UN Security Council. This compromise, not unsurprisingly, did not last very long, with Britain and Spain allying with the US, while Germany's chancellor Schröder publicly voiced a double-no during the campaign for the national elections in fall 2002, both to German participation in military operations against Iraq, as well as to approval of a Security Council<sup>9</sup> mandate. At the same time, the US government was already preparing for a military campaign against Iraq, which it saw as inevitable, but conceded to try to obtain a mandate from the Security Council. A compromise was reached in resolution 1441, which passed unanimously in November 2002, threatening Iraq with seri-

- 
- 7 In a research conducted by Paul Luif, EU cohesion in the UN General Assembly was proven to be high, especially on questions of the Middle East and Human Rights, while being lower on issues such as nuclear weapons. Especially France and the UK as well as non-aligned countries tended to divert from the EU mainstream vote. Paul Luif, *EU cohesion in the UN General Assembly*. EU Institute for Security Studies: Paris, 2003.
  - 8 In the context of this essay, a thorough analysis of the different stages of the diplomatic conflict and of the different positions taken by the member states is virtually impossible. However, by now a large number of publications by acting officials, journalists and researchers have been written on these aspects.
  - 9 Although both Germany and Spain are not permanent members of the UN Security Council, they were both elected members in 2003.

ous consequences unless it fully co-operated with UN weapons inspectors led by the Swedish Diplomat Hans Blix.

Different parties to the conflict interpreted the outcome of these inspections quite differently, although no direct evidence of a programme for WMDs had been detected. While the US and Britain believed that Iraq was concealing WMDs and that military action was necessary, the governments of France and Germany were not convinced and disagreed strongly with military action, advocating further diplomatic efforts. A common European position or indeed the will to search for one was non-existent. In the following months, the tone between the opposing sides deteriorated further into what was widely regarded as the most serious crisis for CFSP so far. In January 2003, at the festivities for the 40th anniversary of the Elysée treaty, Schröder and Chirac called for a reformed CFSP in order to create a new multi-polar balance in the world and, presumptuously speaking 'for Europe', opposed to precipitate military action against Iraq. In response, eight leaders from EU and EU-accession states<sup>10</sup> signed an open letter of solidarity with the US. The initiative for this letter came from the 'pro-war' Wall Street Journal Europe. Although the content itself was not terribly harsh, the way it was produced was a perfect display of European disunity, as neither the relevant EU institutions (especially the EU Presidency and the High Representative Javier Solana) nor the other European countries were invited to participate or even informed before the letter was published.

97

Subsequently, the division between European member states remained, despite an emergency session of the Council of Foreign Ministers called in February by the Greek Presidency. Attempts to reconcile the conflicting sides proved to be futile, as did a large joint demonstration against the war on February 15th, 2002 all across Europe and the world. Finally in March, as the passing of a second resolution against the opposition in the Security Council failed, the US government opted for unilateral action by invading Iraq with the support of the UK, Spain and a 'Coalition of the Willing'. At this point, the damage to the credibility of a Common European Foreign and Security Policy seemed both devastating and potentially permanent. The relationship between European countries was in catastrophic shape, marked by a lack of trust, personal hostilities between key political leaders and distinct verbal conflicts. Propositions made to 'resurrect' CFSP or ESDP at this stage by one of the conflicting sides – e.g. the proposition to create a permanent

---

10 The signatories were: Tony Blair (UK); José Maria Aznar (Spain); José Manuel Durão Barroso (Portugal); Silvio Berlusconi (Italy); Václav Havel (Czech Republic); Peter Medgyessy (Hungary); Leszek Miller (Poland) and Anders Fogh Rasmussen (Denmark).

EU headquarters near Brussels made by France, Germany, Luxemburg and Belgium in April 2002 – were countered by sharp verbal attacks.

98

Before starting to analyze the way out of this crisis, there are a few important aspects to be pointed out. First of all, despite the gravity of the conflict between the EU member states, the crisis was almost exclusively limited to foreign and security policy. Other areas, especially the decision-making procedures of the EU, or the economic and social relations between the conflicting European countries, were hardly affected. The enduring relationships in these areas were important for the re-establishment of trust. On the other hand, it is also remarkable how little impact the institutions of the EU were able to have on the situation once the member states had lost the political will to compromise. Neither the bodies at the working group level (the Political and Security Committee or COREPER) nor emergency meetings of the General Affairs and Foreign Relations Council or of the European Council were able to produce a compromise between the conflicting factions. High Representative Javier Solana and his secretariat were bypassed. Member states completely ignored the obligation to inform and consult each other and the EU of their actions. A third important observation is that while the crisis erupted over the specific issue of Iraq, it only revealed tensions that had existed before, which most likely would have surfaced at a later point. And finally, it is also important to note that the many 'prophets of doom' who predicted that the EU (as well as NATO and/or the UN) would fall apart over the issue of Iraq have neglected not only the preserving power of institutions, but have also failed to grasp the chances that lie in a *catharsis*. A crisis such as the EU's discord over the Iraq War does not necessarily result in the organisation breaking apart, but can rather lead the organisation to resolve underlying conflicts and construct a stronger foundation so that it can emerge stronger and more coherent than before.

### **3. The Way Out – Three Strategies to Resurrect CFSP**

The US and coalition forces' invasion of Iraq commenced on March 20th 2003 and was quickly successful in removing the regime of Saddam Hussein in Baghdad. Although US President George W. Bush declared the end of major combat operations ('mission accomplished') on the 1st of May, the fighting in Iraq still continues today on a scale not far from civil war and the whole Middle East is far less stable than before the invasion. However, in May 2003, the invasion seemed to be a quick military victory for the US and its allies, while in Europe the gap created between the three largest European Union countries seemed far too large

to heal, and the future of CFSP and ESDP was in doubt. Yet, less than two years later, the EU launched its first civilian crisis-management operation in Iraq, the EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq (EUJUST LEX), for the training of senior officials and executive staff from the judiciary, the police and the penitentiary. While EUJUST LEX is a rather small mission and only a minor contribution to reconstruction in Iraq, the mere fact that the EU agreed upon it unanimously and that the EU has embarked on several other larger joint ESDP-mission since 2003 is a clear indicator that a reconciliation and reestablishment of trust has been successfully accomplished. How was this possible in such a short amount of time?

In essence, the EU and its member states applied three different strategies simultaneously to heal the rift, with varying degrees of success – the reform of CFSP/ESDP institutions, the adoption of important policy relevant to underlying issues in CFSP, and joint action. The first strategy has a long tradition in the development of the European Union, where the solution to political problems and especially political blockade was often seen in the reform of the institutional structure, e.g. the decision-making procedures. Undoubtedly, this strategy has been of great importance over the course of EU integration; a good example is the impetus for the completion of the Single Market provided by the Single European Act. In a situation marked by a lack of trust between opposing groups as well as in the current institutional regime, where both groups would have to consent to institutional reform, the success of this strategy is highly doubtful, as both groups would be suspicious of any proposals coming from the other group. Thus, early proposals for institutional reforms for CFSP and ESDP drawn up at a mini-summit in April 2004 by the anti-war camp – France, Belgium, Germany and Luxembourg – failed completely. These proposals included the creation of a permanent EU headquarters in Tervuren (Belgium), which was regarded as the nucleus for a version of ESDP that would compete with NATO. These propositions provoked angry reactions not only from the US, Britain and the other European supporters of the war against Iraq, but also from those member states that were not directly part of one camp or the other. Equally unsuccessful was the British proposal to merely create an EU planning cell within SHAPE, the European Headquarters of NATO, with the intention of reaffirming the primacy of the Alliance. This strategy hardly contributed to the re-establishment of trust between the opposing sides, as propositions for institutional reforms were made with the clear intention of opposing the other side of the conflict.

The second strategy was the adoption of important policy relevant to CFSP. This strategy is especially useful if the policy concerns underlying disputes, which may thereby be (partially) resolved. As illustrated above, the most important unsolved

dispute during the Iraq War Crisis was the orientation of ESDP, especially in terms of its aims, its relationship to NATO and the US, and the lack of joint strategic vision of the EU member states. But while NATO has a strategic concept, the EU seemed to lack such cohesion in strategic culture and in the use of its newly added military capabilities. Before 2003, the very idea that the EU would have its own strategic concept would have been unthinkable, due to “[...] a combination of indifference, deference towards the United States and national preference”<sup>11</sup> on the side of the member states. This changed profoundly after the experience of the Iraq War Crisis when High Representative Javier Solana and his staff were given the task of working out a draft for an EU Security Strategy, which they fulfilled at a remarkable pace with input from all member states. As rather ‘neutral’ agenda setters, they were able to produce a concept that gained the approval of all member states, reaffirming that the member states do indeed share a common base. The *European Security Strategy* (ESS) – titled ‘A Secure Europe in a Better World’ – covers such important questions as the identification of key threats,<sup>12</sup> the strategic objectives for the EU to address these threats (stabilization of its neighbourhood, effective multilateralism and the use of force as ultimo ratio), as well as the policy implications for CFSP and ESDP. The latter ones include a strengthening of the UN and “[...] an effective and balanced partnership with the USA.”<sup>13</sup> Due to this bold approach, the ESS was undoubtedly one of the key milestones in the development of ESDP. It takes a much more realistic stance on what is feasible for the EU as security actor and what the interests of the EU and its member states are in crisis management. It also establishes a place for the ESDP – alongside NATO in the security architecture of Europe and the rest of the world – that all member states support. It was therefore a crucial step in bridging the rift caused by the Iraq War Crisis, and at the same time it enhanced the credibility of ESDP.

100

Along with the adoption of important policy, decisive action with successful outcomes is equally important for ensuring the credibility of (security) policy, and can be considered the third strategy to settle the differences and re-establish trust. Incidentally, ESDP entered its operational phase at the beginning of 2003 at the height of the Iraq War Crisis with the EU's first crisis-management operation ever

---

11 Nicole Gnesetto, director of the EU Institute for Security Studies, as quoted in: Anand Menon, *From crisis to catharsis. ESDP after Iraq*. International Affairs, 2004, Vol. 80, Nr. 4, p. 645.

12 Terrorism, Proliferation of Weapons of Mass Destruction, State Failure, Regional Conflicts and Organised Crime.

13 European Council, *A Secure Europe in A Better World*. European Security Strategy. EU Institute for Security Studies: Paris, 2003. p. 20.

– the European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM). However, the first real test for ESDP and its institutional design came with the first military crisis-management operation, EU Military Operation Concordia in FYROM. This small operation (about 350 personnel) was launched during the Iraq War on March 31st, 2003 on the request of FYROM and with the backing of UN Security Council. Although the operation was planned and agreed upon before the hot phase of the Iraq War Crisis,<sup>14</sup> it was still a very important test of the co-operation between ESDP and NATO. The EU not only took over the operation *Allied Harmony* from the Alliance, but Concordia was also conducted under the 'Berlin Plus'-framework so that the EU could draw upon NATO assets and capabilities. This meant inter alia that the EU Operation Headquarters were located at the *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) of NATO. In September, the EU Force proved itself capable of handling minor growing unrest in FYROM, and Operation Concordia was successfully completed in December 2003. It has been followed by a civilian EU Police Mission, fulfilling the comprehensive approach of EU crisis management.

Of even greater significance for the EU's credibility as security actor and the re-establishment of trust between the member states has been ESDP's first military operation outside of Europe, the EU Military Operation in the Democratic Republic of Congo (DRC) 'Artemis'. In addition to being the first mission outside of Europe, it was also the EU's first autonomous operation. Its purpose was to stop the violence and civilian massacres in the town of Bunia in Ituri, the precarious North-Eastern part of the DRC in order to prepare the way for the UN MONUC force to step in. In contrast to Concordia, Artemis was planned by the three most important member states in the Iraq War Crisis – the UK, France and Germany – *after* the diplomatic rift. The governments of these three member states agreed, upon the request of UN Secretary General Kofi Annan, to intervene in the DRC within the framework of ESDP, and to do so without resorting to US or NATO support. The operation was launched by the European Union within two weeks of the passage of the UN Security Council mandate in June 2003. Staffed with approximately 1,500 soldiers, the operation was concluded after only three months in the following September. Although the effectiveness of an operation so clearly limited in scope and time has been questioned,<sup>15</sup> Artemis played an im-

---

14 Albeit with some difficulties before the agreement with NATO could be reached, as France wanted to start the operation even without a NATO-EU agreement, which was vetoed by the UK.

15 See for example Catherine Gegout, Causes and Consequences of the EU's Military Intervention in the Democratic Republic of Congo: A Realist Explanation. *European Foreign Affairs Review*, 2005, Vol. 10, p. 427-443.

portant role in building up confidence for ESDP and defining the role ESDP can play in the future with the support of all member states.

It is remarkable that the EU has found a way out of the foreign and security policy crisis surrounding the Iraq War, given the graveness of the discord. Although the experience of the Iraq War Crisis and the loss of credibility it caused for EU foreign policy will hardly be forgotten, the crisis has, in retrospect, led to a strengthening of CFSP and ESDP in several aspects, only a few of which could be named here. The EU has launched four military and twelve civilian ESDP operations in Europe, Africa, the Middle East and South-East Asia, although ESDP has only been operational for three years. Another example is the united front presented by the EU (represented by France, Germany and the UK plus High Representative Solana) during the joint negotiations with Iran over its nuclear programme.

In conclusion, of the three above-mentioned strategies to overcome the Iraq War Crisis, the strategy of institutional reform has been the least successful. One could even say it has been counter-productive, as it reproduced the tensions between the opposing sides. Secondly, although the Union's institutions were incapable of preventing the division between the member states in the run-up to the US-led invasion of Iraq, they have played an enormous role in re-establishing trust. Once the member states realized how damaging a permanently divided EU could be, the institutions were the forum that enabled them to reach compromises on important policy and to act together. Therefore, the more effective use of existing institutions was much more helpful in overcoming the crisis than rushed institutional reform during the crisis. And last but not least, the fact that the member states were actually able to agree unanimously on important policy and to successfully conduct joint actions was highly significant.

102

#### **4. Institutional Reform of CFSP/ESDP after the Iraq War Crisis**

Due to these successes mentioned above, we can assess that the rift caused by the Iraq War Crisis had been bridged by the end of 2003. Operation Artemis, the strongest sign of the willingness of the three largest member states to reconcile and resuscitate CFSP/ESDP, was launched in June, implying that the peak of the differences had been overcome by the beginning of the summer and the process of reconciliation had started. Coincidentally, this time frame overlapped with the most ambitious attempt at reforming the institutional structure of the European Union into a more coherent framework, the European Constitution, or 'Treaty Es-

tablishing A Constitution For Europe' (TCE). The Convention presented its draft on July 20th, 2003, and it was set to be finalized in an Intergovernmental Conference (IGC), or rather a series of conferences, between officials, ministers and heads of state from the EU Member States, starting from October 2003. It was planned that the TCE would be signed together with the ten new member states on May 1st, 2004, the date of enlargement. However, the member states could not agree upon the TCE at the European Council of Rome in December 2003, mainly due to differences over decision-making procedures in the Council of Ministers. It was therefore up to the Irish Presidency in the first half of 2004 to reach a compromise. After a change of government in Spain, a compromise was found and the TCE was adopted in June 2004 and signed in the following October.

The TCE proposed profound changes to Common Foreign and Security Policy, with special emphasis on European Security and Defence Policy. Within the Convention, both Foreign Affairs and Defence had their own working groups (out of eleven working groups in total). This illustrates their high relevance in the institutional reform process, as more coherence in the EU's External Relations was one of the Convention's main priorities.<sup>16</sup> In the section above, it was argued that institutional reform at the height of internal division over fundamental issues is not an adequate strategy and has little chance for success. Indeed, the division over the Iraq War and the behaviour of the main actors during the crisis placed a huge question mark over the main issues debated in these working groups.<sup>17</sup> Nevertheless, the Convention was composed of professional parliamentarians, who were on the one hand 'doomed to success', being aware that a failure of the Convention on top of the Iraq War Crisis was a non-option. At the same time, they worked with the knowledge that any remaining disputes over particular areas of treaty, especially such sensitive areas as defence and foreign policy, would be resolved in the IGC by their respective governments. But although the IGC under the Italian Presidency in the second half of 2003 failed to reach an agreement upon the TCE, but foreign, security and defence policy were among those policy areas where the member states had already reached an agreement. This agreement was in fact part of the reconciliation process that was taking place after the Iraq War Crisis, as a series of bilateral and trilateral informal meetings between France, the UK and Germany from September onwards led to softening of demands on both

---

16 European Council, "The Future of Europe. Laeken Declaration", European Commission, [http://europa.eu/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201\\_en.htm](http://europa.eu/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm), 15.12.2001.

17 Both enhanced cooperation in foreign policy and structured cooperation in security policy were criticized as potentially opening opportunities for one group of member states to speak or act on behalf of the Union. In Defence, this was especially the question of collective defence and thus the relationship to NATO.

sides. Finally, the compromise reached by these three countries on foreign affairs and defence was endorsed by all member states.<sup>18</sup> It is fair to assume that, had the IGC on the Constitution taken place in the first half of 2003 at the height of the Iraq War Crisis, such an agreement on the reform of CFSP/ESDP would most likely not have been possible. Thus, institutional reform was much more a *product* of reconciliation than a prerequisite for it.

But what institutional reforms in CFSP/ESDP were included in the proposed Constitution? Looking at the state of intra-European relations in 2003, one would expect minor reforms, despite the bold draft presented by the Convention. Quite the contrary, the final treaty signed by the heads of all member states in 2004 included very significant innovations in both defence and foreign affairs, which will now be discussed. In general, the decision-making mode and intergovernmental design of CFSP and ESDP were not changed. The most obvious reform of CFSP in the proposed Constitution was the introduction of the post of an EU Minister of Foreign Affairs. He "shall conduct the Union's common foreign and security policy",<sup>19</sup> especially by making policy proposals and representing the Union abroad. This Foreign Minister would replace both the High Representative for CFSP and the Commissioner for External Relations, and thus be a member of the EU Commission and the Council of Ministers, where he would preside over the Foreign Affairs Council (formerly part of the General Affairs and External Relations Council).

104

In the Commission he would be Vice-President, so that he would be in a very good position to contribute greatly to a more coherent EU foreign policy. The TCE also laid the foundation for the creation of a *European External Action Service* that would assist the Union's Foreign Minister. The European Council, which, according to the Constitution, was to appoint the Foreign Minister, has already agreed that the current High Representative, Javier Solana, would be the first to assume the post.

The changes in security and defence policy are equally substantial. One important aspect is the question of the incorporation of collective defence into the EU. This issue is very sensitive: firstly, because it is directly connected to the issue of

---

18 Astonishingly, while the small member states were highly critical of any attempts by the 'big three' member states to decide for the whole EU in the form of some kind of 'directorate', the newly reached harmony and its outcome were welcomed much more positively after the experience of the Iraq War Crisis.

19 Treaty Establishing A Constitution For Europe, Article I-28.

the primacy of NATO, and secondly, because the non-aligned/neutral member states would lose their status as non-aligned countries if they became a part of an EU collective defence system. For all that, the TCE includes a 'mutual' defence clause, stating that if any member state is the victim of armed aggression, the other member states have "[...] an obligation of aid and assistance by all means in their power."<sup>20</sup> In an almost solomonic way, however, this article of the TCE 'shall not prejudice' the neutral character of the foreign policy of some member states and acknowledges that NATO remains the foundation of collective defence for its members. Regarding one of the main threats identified in the European Security Strategy, international terrorism, the Constitution includes a special 'solidarity clause' in case a member state is the victim of a terrorist attack or natural or man-made disaster, for which the "[...] Union shall mobilise all the instruments at its disposal, including the military resources made available by the Member States."<sup>21</sup> In terms of the EU's external operations, the TCE updates the tasks set for ESDP to additionally<sup>22</sup> include joint disarmament, military advice and assistance operations. All operations are now also intended to contribute to the fight against terrorism. In order to facilitate the conducting of these operations, the TCE introduces permanent 'structured cooperation' to ESDP, which enables a group of member states to go ahead in the development of coordinated or even joint military capabilities. As the improvement of military capabilities of all member states is also a goal specified in the TCE, it envisages the creation of an agency in the field of defence capabilities development, research, acquisition and armaments or in short the *European Defence Agency* (EDA). Its tasks include contributing to the evaluation and determination of military capabilities and the harmonisation of member states' capabilities, as well as supporting joint armaments efforts.

105

These reforms to ESDP did not pass without criticism from parts of the general public, as they were seen as an indication of a growing militarization of the former 'civilian power' European Union. For the governments of the member states, on the other hand, the reforms constituted significant progress for the growth of coherence and credibility of the EU as an international (security) actor, while at the same time retaining the intergovernmental structure. When the TCE was rejected in referenda by the citizens of France and the Netherlands in May 2004, this led to a general crisis in European integration, illustrating the growing gap between the EU governments and its citizens. This rejection also consequently

---

20 Treaty Establishing A Constitution For Europe, Article I-41 (7).

21 Treaty Establishing A Constitution For Europe, Article I-43.

22 The original Petersberg tasks cover humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking.

had tremendous impact on CFSP and ESDP. It is doubtful whether all of these institutional reforms will ever come into effect, since the whole future of the TCE, even now, more than a year after the rejection, still remains uncertain. But since the crisis in foreign and security policy had been overcome, the European Union actually implemented a large part of these reforms without constitution on the basis of the Treaty of Nice – the solidarity clause, for example, was adopted as a political declaration of an emergency European Council after the terror attacks of March 11th, 2004. The tasks for ESDP were also updated in the Headline Goal (HG) 2010, which was passed in June 2004. In addition to the increased range of tasks, the HG 2010 also introduced the concept of battlegroups, which are small, high-readiness combined arms battalion-sized force packages (approximately 1,500 soldiers plus support) provided by one or groups of member states. Together with the fact that ESDP operations are already mostly carried out by a group of more capable member states, 'structural cooperation' on military capabilities has to some extent already become a reality. The EDA was also set up by a joint action of the Council of Ministers in July 2004 and has since started its work: for example, most recently by the successful launch of the regime for the *European Defence Equipment Market*.

106

Thus, not only were the practical effects of the rejection of the TCE on the everyday functioning of ESDP almost minimal, but also, some of the major advancements introduced via the TCE were implemented in the current institutional framework. But we can hardly conclude that the rejection of the Constitution was without serious consequences for the EU foreign and security policy. The institutional reform of CFSP, especially the introduction of the post of the EU Minister for Foreign Affairs, cannot be realized without revision of the current treaties. In terms of the external perception of the EU, the rejection of the proposed Constitution was acknowledged worldwide and represented a further loss in credibility for the EU as unified actor. The integration stimulus that should have come from the Constitution has turned into an integration crisis, and today, after more than a year of the 'period of reflection' ordered by European leaders upon themselves, a solution is nowhere in sight. But the lessons drawn from the 'way out' of the foreign and security policy crisis may prove to be of crucial use for the general crisis of integration as well.

## 5. Conclusion: A Successful Common Foreign and Security Policy is Indispensable for the European Project

The diplomatic crisis surrounding the Iraq War was more than a simple disagreement between member states of an international organisation on a common strategy – it was the most drastic failure of an organisation with the pretence to be a strong, unified actor in international politics to mediate between its members, failing to even exert a minimum of influence in one of the most fundamental issues of world politics of this decade. Furthermore, the high visibility of the disagreement, its viciousness and the way it brought up opposing foreign and security policy orientations, cumulated in a crisis that deservedly has and will continue to serve as the perfect example why the EU fails to become a strong presence in international politics. The displayed lack of trust between member states, the inability to find compromise up to the point of reciprocal accusations and, finally, the openly completely opposing foreign policy aims in and outside the European Union were shocking, especially in light of the pretence of the unity of European foreign policy. It had lost its credibility, both in the eyes of other international actors and in those of its citizens, who were, in contrast to their governments, almost completely united in their rejection of the war against Iraq.<sup>23</sup>

107

Despite the seriousness of the Iraq War Crisis, the European Union was not only able to re-establish trust between the member states, but also to use the experience by learning from the failures. It adopted considerable reforms such as the European Security Strategy, the Headline Goal 2010 as well as the institutional reforms in CFSP and ESDP in the proposed Constitution. As shown, the crucial strategies to both overcome the current rift and remove the underlying causes have not been (institutional) reform during the crisis but rather the use of the current framework with the political will to leave the differences aside in favour of successful policy making and joint actions. Only after the crisis had been brought to an end, the way was clear for the substantial institutional reform using the previous experience. This strategy was supported by the convenient timeframe of the constituent process, which opened a seemingly perfect opportunity to turn the lessons learned from the crisis into improved institutional design. Only a year after its worst foreign and security crisis, the CFSP and especially ESDP seemed re-

---

23 According to a poll conducted by EOS Gallup Europe, 68% of the citizens in the EU-15 countries considered the invasion of Iraq not justified. The only country where a majority of citizens approved of the invasion was Denmark (57%), while the citizens of the two countries with troops on the ground were also against the invasion (UK 51%, Spain 79%). European Commission, "Flash Eurobarometer 151. Iraq and Peace in the World", European Commission, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl151\\_iraq\\_full\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl151_iraq_full_report.pdf), November 2003.

born and, almost like a Phoenix out of the ashes, more realistic, more coherent and better equipped than before.

When the proposed Constitution was rejected by the citizens of France and the Netherlands in May 2005, the European Union found itself once again in deep crisis; but this time it is a general crisis casting doubt on the whole future of European integration. Although the proposed Constitution has been ratified in sixteen member states (two of which also held referenda), the public rejection in two of the founding states of the EU had a much larger impact, being regarded as a definite sign of the growing mistrust or even hostility of EU citizens towards EU integration. Unlike the foreign and security policy crisis, more than a year after the negative referenda there is still no workable solution to the crisis insight, and polls<sup>24</sup> suggest that the outcome would be no different in France would the referenda simply be repeated today. Confronted with this mistrust coming not from other EU governments but from their publics, EU leaders – both heads of states and leading officials in the EU institutions – seem to be overstrained. They have yet failed to gain any momentum towards a realistic solution of the crisis. Today, the second ‘period of reflection’ ordered upon the EU by the European Council, the lack of leadership and vision is profound. The so-far presented solutions – from ‘cherry-picking’ of individual reforms over a repetition of the referenda to a completely new constitution – seem hardly promising in light of the seriousness of the public rejection.

108

The core problem of these ‘solutions’ and the protagonists who voice them, is that they focus almost entirely on a way to implement the institutional reforms included in the proposed Constitution. Instead, they should be facing the real problem that caused the rejection in the first place – the citizen’s lack of trust and support for the EU integration project today. The proposed Constitutional Treaty may indeed contribute to the reduction of the democratic deficit of the EU and introduce important institutional reforms to make a Union of 25, soon 27, member states more efficient. However, its rejection made clear that the citizens were in so much discontent with the current state of affairs in the EU, that they refused to grant it another advancement of trust. Taking the experience of the Iraq War Crisis into account, the best strategy to overcome the general crisis therefore seems not to be a continuing reflection on how the institutional framework may be reformed in a better way (or how the proposed reforms may be adopted despite the rejection). Rather, European leaders should aim at regaining the trust and support of

---

24 EU-ObsERVER, „French would still vote ‚no‘ to EU Constitution“, EU-ObsERVER, <http://euobserver.com/?aid=21635>, 17.05.2006.

citizens by convincing them of the EU's importance and value through substantial policy and successful action. Even with 27 member states, the institutional framework of the EU is fit to do that, the EU and its member states only have to assemble the political to do so. Only if the trust and support of citizens has been regained, a (revised) Constitution should be put to public vote again and would then have a much higher chance for approval in all member states.

As the Iraq War Crisis has been overcome, the EU's foreign, security and defence policy could (among other areas) play an essential role in regaining the citizens' trust. The reason for this assessment is two-fold. Firstly, the CFSP and ESDP in particular are the policy area that citizens throughout the EU – even in countries, which are generally more sceptic towards European integration – support to a great extent. The demand that the EU speaks with one voice in international affairs is generally very high. In the latest Eurobarometer from 2006, 'Maintaining Peace and Security in Europe' and 'Combating Terrorism' ranked among the top five priorities citizens saw for the European Union. 77 percent of citizens support the Common Foreign and Security Policy, with especially high support in the new member states and least support in non-aligned member states. The lowest support with 58 percent (Ireland), however, is still a majority. Interestingly, 48 percent of European citizens want the EU to take decisions on European Defence, while only 18 percent want NATO and 23 percent their national government.<sup>25</sup> Secondly, the dominant security threats of our time, especially international terrorism, have a profound impact on European society and brought issues of foreign and security policy much closer to Europe and its citizens. In addition, these threats are of such a nature that no single member state can tackle them on its own, nor are they restricted in scope or consequences on certain member states. Therefore, the challenges ahead in foreign and security policy provide the European Union with a chance and a duty to prove its worth to its citizens, *if* it can avoid further blunders like the Iraq War Crisis. If the EU fails to achieve this, it will on the other hand further diminish its credibility. Thus, if the European Union and its member states manage to make the best possible use out of the current institutional framework of the Common Foreign and Security Policy, they will greatly increase the chances of successfully gaining the approval of the EU's citizen for a deepening in European integration. It is to hope that not only the experience of the Iraq War Crisis, but also the public rejection of the Constitutional Treaty will lead to a second *Catharsis in Brussels*, so that the EU and its member states assume the political will and leadership needed to achieve both a successful foreign and security policy and convince its citizens of its worth.

109

---

25 European Commission, „Eurobarometer 64 – Public Opinion in the European Union“, European Commission, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb64/eb64\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_en.pdf), June 2006.



### **Torsten Schäfer**

Dipl.-Journ. Torsten Schäfer, Master of European Studies, geboren 1977 in Darmstadt, ist Dozent und Journalist (u.a. für dpa, Süddeutsche Zeitung, Deutsche Welle, taz, europa-digital) im Bereich EU und Umwelt. Daneben Promotion zum Thema europäische Öffentlichkeit. Studium der Journalistik, Politik, European Studies und Lobbying in Dortmund, Tours, Brüssel, Aachen. Praktika bei Radio France, WDR, ddp, dpa, WWF. Ausgezeichnet mit Preisen für Umwelt- und Technikberichterstattung. Träger des Schweißler-Preises der Universität Dortmund für internationale Forschungen

## **Das öffentliche Europa**

### Nur Öffentlichkeit, Transparenz und Bürgernähe können das politische Projekt EU retten

110

Vor dem Hintergrund der aktuellen Krise der Europäischen Union wird das öffentliche Europa der BürgerInnen zur entscheidenden Determinante für die Zukunftstauglichkeit des politischen Projektes EU. Die neue Brüsseler Kommunikationspolitik reicht jedoch nicht aus, um die Öffentlichkeit zu europäisieren. Auch institutionelle Innovationen sind nötig, wenn die EU ihre BürgerInnen wieder erreichen will. Transparenz und Bürgernähe können zudem nur entstehen, wenn sich der Journalismus der europäischen Realität anpasst.

#### **1. Epilog**

Politik und Wirtschaft haben sich parallel zur EU-Integration weitgehend entgrenzt und europäisiert. Die Medien haben diesen Schritt aber noch nicht vollzogen. Diese Diskrepanz hat der Soziologe Jürgen Gerhards in einem Systemvergleich nachgewiesen.<sup>1</sup> Die Berichterstattung, insbesondere der massenrelevanten

---

<sup>1</sup> Vgl. Gerhards, Jürgen: Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit. In: Zeitschrift für Soziologie 2/1993, S. 96-110. Vgl. Gerhards, Jürgen: Europäisierung von Ökonomie und Politik und die Trägheit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit. In: Bach, Maurizio (Hrsg.): Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft 40 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Wiesbaden 2000, S. 277-305.

Regionalmedien, hat weitgehend ihre starke nationale Perspektive beibehalten. Trotz positiver Entwicklungen bei den Qualitätsmedien ist die EU in den Massenmedien insgesamt noch immer unterbeleuchtet; die öffentliche Wahrnehmung ihrer Politik bleibt stark verzerrt. Die Europaträgheit der Medien ist ein Grund dafür, dass die EU vielen BürgerInnen immer noch als ein merkwürdiger Fremdkörper erscheint, der ihr Leben kaum beeinflusst. Verantwortlich für die Diskrepanz zwischen politischer Realität und öffentlichem Bewusstsein ist aber nicht nur der Journalismus, sondern auch die mangelhafte Kommunikationspolitik der EU. Zudem steht die politische Struktur der EU ihrem Streben nach Öffentlichkeit im Weg. Reformen in diesen Bereichen tun Not. Welche Reformen sind im Einzelnen nötig, damit die EU stärker in das öffentliche Bewusstsein eindringen kann? Von der Beantwortung dieser Frage hängt die Zukunft der Union ab.

Bei dem Versuch, das europäische Öffentlichkeitsdefizit zu beheben, geht es im theoretischen Sinne um die Erfüllung partizipativer Standards der politischen Willensbildung in einem demokratisch unterentwickelten Mehrebenensystem. Aus praktischer Perspektive geht es um die angemessene Betrachtung der politischen Realität und die Korrektur einer fatalen Wahrnehmungslücke. Denn letztlich ist die Zukunftstauglichkeit der EU eng mit ihrer öffentlichen Wahrnehmung verbunden. Soll die EU als politisches Projekt erfolgreich sein, muss ihre öffentliche Sichtbarkeit wachsen. Nur wenn ihre Bedeutung und Potenziale ausreichend debattiert werden und hervortreten, kann die Gemeinschaft die Akzeptanz gewinnen, die sie für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben etwa in den Bereichen Massenarbeitslosigkeit, Terrorismusbekämpfung, Krisenprävention oder Klimawandel benötigt. Hiervon ist die EU aber weiter entfernt denn je.

111

Die gescheiterten Verfassungsreferenden haben gezeigt, wie tief die Kluft zwischen der EU und ihren BürgerInnen geworden ist. Wenn sich die Union jetzt aber öffnet und auf die BürgerInnen zugeht, wird sie Zustimmung und Stärke zurückgewinnen. Gelingt ihr dies nicht, ist dem politischen Projekt Europa vorerst der Stillstand und demnächst der Zerfall sicher. Vor diesen Hintergründen tritt die elementare Bedeutung von Öffentlichkeit, Transparenz und Bürgernähe stärker denn je hervor. Nur wenn sich eine angemessene Form europäischer Öffentlichkeit herausbildet, kann eine gemeinsame politische Willensbildung entstehen, die die Gemeinschaft für ihre Zukunftsaufgaben braucht. Ohne ein gemeinsames länderübergreifendes Gespräch gibt es mittelfristig wohl kaum eine Basis für eine gemeinsame politische Zukunft.

## 2. Theoretische Grundlagen

### 2.1. Demokratiedefizit und Öffentlichkeitsdefizit der Europäischen Union

Grundlegend für die Fragestellung nach europäischer Öffentlichkeit ist die erhärtete These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union. Die EU ist ein staatsähnliches Gebilde mit einem hohen politischen Output, das allgemeinverbindliche Entscheidungen trifft, die das Leben aller BürgerInnen direkt beeinflussen. Vor dieser Perspektive steht die demokratiethoretische Frage nach der Rückkopplung des quasi-staatlichen Entscheidungsproduzenten (EU) an die Entscheidungsbetroffenen (EU-BürgerInnen) im Zentrum der Analyse. Auch wenn die EU als komplexes überstaatliches Mehrebenensystem nach neuen Analysemustern und Denkhorizonten verlangt, muss sie sich in letzter Konsequenz an den klassischen Prinzipien demokratischer Legitimation messen lassen. Bei deren Einhaltung können auf EU-Ebene neue Modelle entwickelt und gewählt werden, die den Maßstäben überstaatlicher Politik gerecht werden. Doch die Grundlagen der Demokratiethorie müssen auch für die Gemeinschaft gelten. Die Umsetzung der EU-Verfassung würde das viel zitierte Demokratiedefizit der EU nicht vollends auflösen, wohl aber deutlich eingrenzen. Noch leidet die Gemeinschaft aber an ihrer mangelnden demokratischen Ausgestaltung.

112

Worin bestehen die demokratischen Defizite? Einerseits hat die Handlungsfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten abgenommen, ohne dass die Fähigkeit zu gemeinsamem Handeln auf EU-Ebene in gleichem Maße gewachsen wäre. Nationale Parlamente wurden bei der Übertragung nationaler Hoheitsrechte auf die europäische Ebene entmachtet, da ihre Kompetenzabgabe nicht durch neue Mitspracherechte in europäischen Entscheidungsprozessen kompensiert wurde. In der Verfassung ist diese stärkere Mitsprache der nationalen Parlamente vorgesehen.<sup>2</sup> Andererseits – und hierin besteht der oft wiederholte Hauptvorwurf an die Gemeinschaft – führt die beschriebene Machtübertragung zu einer Umkehr des klassischen Prinzips der Gewaltenteilung. Bislang hatten Parlamente als Legislative die Gesetzgebungskompetenz inne. In der EU schlüpfen aber die Regierungen in Gestalt des Ministerrats in die Rolle des maßgeblichen Gesetzgebers. Durch den Vertrag von Maastricht, der im Jahre 1992 von den Staats- und Regierungschefs der EU unterzeichnet wurde, hat sich das Problem fehlender politischer Legitimation verschärft.

---

2 Lenz, Carl Otto/Borchardt, Klaus-Dieter: Vertrag über eine Verfassung für Europa. Köln 2005. Artikel I-18.

Es kam in Maastricht zu einer starken Verlagerung nationalstaatlicher Kompetenzen auf die europäische Ebene. Gleichzeitig wurden aber keine ausreichenden Möglichkeiten geschaffen, die der Bürgerschaft demokratische Partizipation und Kontrolle erlauben. Wenn deutsche Minister in Brüssel Entscheidungen fällen, sind sie deshalb nur indirekt über die nationalen Wahlen legitimiert. Eine stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente im EU-Politikprozess könnte dieses Problem etwas eingrenzen – in der EU-Verfassung ist dies vorgesehen.<sup>3</sup> Letztlich sind die EU-BürgerInnen Regeln und Gesetzen unterworfen, an deren Zustandekommen sie kaum direkt beteiligt werden. Daran ändert auch die stete Aufwertung des Europäischen Parlaments wenig, solange dass EP nicht zum gleichwertigen Gesetzgeber neben dem Ministerrat wird – so wie es im Verfassungsvertrag vorgesehen ist.<sup>4</sup> Das eigentlich parlamentarische Initiativrecht zur Gesetzgebung ist im EU-System mit guten Gründen fest in der Hand der Kommission.

Das EP bleibt vor allem wegen seiner beschnittenen Rechte ein unterentwickelter Legitimationskörper. Aber auch die Europawahlen – die einzige Möglichkeit der EU-Bürgerschaft zu direkter Teilhabe – entfalten nicht ihre wirkliche Legitimationsfunktion. Denn nationale Themen und KandidatInnen machen aus den Europawahlen oft nationale Wahlen, die unter blauem Deckmantel mit goldenen Sternen geführt werden. Nur mit einem stärkeren öffentlichen Europabewusstsein könnte sich dies ändern. Nicht nur in diesem Punkt sind die Medien gefragt. Vor dem genannten Hintergrund kommt der politischen Medienöffentlichkeit als intermediäre Sphäre – die politische Mobilisierung, also demokratische Teilhabe-, Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten hervorruft – eine essentielle Rolle in der Diskussion um das Demokratiedefizit der EU zu. Denn nur wenn europäische Öffentlichkeit in ausreichendem Maß vorhanden ist, kann über gemeinsame Kommunikation und Mobilisierung ein politischer Wille in Europa entstehen, der Quelle stärkerer demokratischer Legitimation und Grundlage für eine weiter gehende politische Integration ist.

113

## **2.2. Analysemodelle europäischer Medienöffentlichkeit**

Das grundlegende Element für die Ausbildung einer europäischen Öffentlichkeit sind die Massenmedien. Fernsehen und Tageszeitungen sind die wichtigsten Quel-

---

3 Ebd.

4 Vgl. ebd. Artikel III-396.

len für EU-Information in der Bevölkerung.<sup>5</sup> Die grundsätzliche Frage liegt darin begründet, inwieweit Medien den europäischen Einigungsprozess abbilden bzw. auch fördern. Denn der europäischen Öffentlichkeit soll insbesondere eine identitätsstiftende Funktion zukommen, indem durch die Diskussion gemeinsamer Themen ein Gefühl der transnationalen Zusammengehörigkeit in der EU im Sinne einer politischen Identität entsteht.

Bei der Frage nach der Beschaffenheit europäischer Öffentlichkeit geht es in erster Linie um die *Europäisierung* und *Transnationalisierung* nationaler Mediendebatten. Daneben existiert das Modell einer einheitlichen länderübergreifenden Öffentlichkeit, das die EU-Kommission traditionell vertritt<sup>6</sup>. Dieser Ansatz verlangt, dass SprecherInnen, Medien und Publikum verschiedener Nationen in einem gemeinsamen transnationalen Kommunikationsraum agieren. Voraussetzung hierfür sind paneuropäische Medien bzw. ein einheitliches Mediensystem, innerhalb dessen die BürgerInnen verschiedener EU-Staaten die gleichen Inhalte wahrnehmen und diskutieren. Die Suche nach Strukturen einer solchen länderübergreifenden Massenöffentlichkeit hat aber bislang wenig positive Ergebnisse erbracht, wie im Folgenden noch gezeigt werden wird.

114

Das Modell der Europäisierung fragt hingegen nach der Aufmerksamkeit nationaler Medien für europäische Themen und der Wahrnehmung bzw. Diskussion dieser Themen unter einer länderübergreifenden Perspektive. Der Anspruch europäischer Öffentlichkeit besteht demnach darin, dass in den Medien mehrerer Mitgliedstaaten zeitgleich die gleichen Themen diskutiert werden und zudem die AkteurInnen aufeinander Bezug nehmen, sodass Positionen ausländischer EU-AkteurInnen in die nationale Debatte eindringen. Im Fall einer solchen Vernetzung könnte tatsächlich von einer länderübergreifenden Öffentlichkeit gesprochen werden, durch die eine gemeinsame politische Willensbildung entsteht. Dies wäre bei einer nationalen Debatte über europäische Themen, in der aber nur nationale Akteure das Wort führen, nicht unbedingt der Fall. Nur wenn nationale Mediendebatten zeitgleich ausreichend europäisiert und gleichzeitig transnationalisiert sind, kann also eine europäische Öffentlichkeit für die Genese einer gemeinsamen politischen Willensbildung in Europa entstehen.

---

5 Vgl. exemplarisch: Eurobarometer 2004: Public Opinion in the European Union, Report 60.

6 Vgl. Kapitel 5.1.

### 3. Europäische Öffentlichkeit und EU-Journalismus

Im November 2005 wurde am Dortmunder Erich-Brost-Institut für Journalismus in Europa im Rahmen des EU-finanzierten AIM-Projekts (Adequate Information Management in Europe) die bislang größte europaweite Studie zur EU-Berichterstattung veröffentlicht, die auf Redaktionsbefragungen und Inhaltsanalysen in zehn europäischen Ländern basiert. Die Studie liefert einen aktuellen Überblick über den Zustand des journalistischen Europas<sup>7</sup>: Überall auf dem Kontinent müssen für die EU verantwortliche RedakteurInnen ständig darum kämpfen, EU-Themen in ihrem Medium unterzubringen. Denn häufig finden Vorgesetzte das Thema Europa nur wenig interessant. Gerade bei regionalen Zeitungen gibt es oft keine speziellen EU-ExpertInnen. Europäisch orientierte Artikel werden deshalb überwiegend im Ressort Außenpolitik behandelt, obwohl in Brüssel getroffene Entscheidungen vor allem die Innenpolitik eines Landes beeinflussen.

Die Mehrzahl der befragten deutschen JournalistInnen hält EU-Themen für sehr wichtig, räumt ihnen aber keinen entsprechenden Raum in den Medien ein. Die deutschen RedakteurInnen fühlen sich zudem unsicher im Umgang mit EU-Themen. Die hohe Komplexität und Abstraktheit der Themen, sowie die bürokratische EU-Sprache werden als Hauptprobleme genannt. Eigeninitiative bei der Themenwahl oder Recherche gibt es in den Redaktionen nur selten. Wenn über die EU berichtet wird, dann vor allem in überregionalen Zeitungen. In keinem Land haben regionale Zeitungen, die Boulevardpresse oder das Fernsehen eine Vorreiterrolle in der EU-Berichterstattung übernommen.<sup>8</sup>

115

Was lässt sich aus diesen Befunden ableiten? Überforderung und Unwissen, Recherchemangel und fehlende Akzeptanz in den Redaktionen - diese Defizite des EU-Journalismus werden erneut bestätigt. Ein Bewusstseinswechsel am *Newsdesk* ist nicht zu erkennen. Auch deshalb bleibt die Negativität der Berichterstattung ein zentrales Problem. Selten wird die EU neutral oder gar positiv dargestellt. Ein weiteres Problem sind fehlende Investitionen und Ressourcen. In Berlin hat fast jedes Regionalblatt einen eigenen Korrespondenten oder eine Korrespondentin. In Brüssel sind dagegen selbst wichtige deutsche Medien nicht vertreten, obwohl die belgische Kapitale schon längst zur zweiten Hauptstadt neben Berlin avanciert ist – rund 70 Prozent der deutschen Gesetzgebung nehmen hier ihren Vorlauf. Dennoch haben *RTL* und *Sat 1* ihre Korrespondentenbüros vor kurzem geschlos-

---

7 Vgl. Erich-Brost-Institut für Journalismus in Europa: Adequate Information Management in Europe. Dokumentation des Forschungsprojektes. Dortmund 2005.

8 Vgl. ebd.

sen und schicken nur zu besonderen Anlässen ein Team nach Brüssel. Auch die BILD-Zeitung hat keinen eigenen Mann vor Ort.<sup>9</sup>

Das Hauptproblem liegt jedoch bei den Regionalzeitungen: Während Medien wie WDR, ZDF, FAZ oder die *Süddeutsche Zeitung* mit mehreren KorrespondentInnen in Brüssel vertreten sind, teilen sich Regionalzeitungen meist einen Korrespondenten oder eine Korrespondentin. Alleine auf sich gestellt, schreiben diese sogenannten Pool-KorrespondentInnen für mehrere Millionen LeserInnen in unterschiedlichsten deutschen Regionen. Themen mit nationalem EU-Bezug lassen sich problemlos an alle Zeitungen liefern. Die gezielte Berichterstattung für einzelne Regionen mit ganz unterschiedlichen Interessen ist für eine einzelne Person aus Zeitgründen aber viel schwieriger. Und das ist fatal: Denn dort, wo die EU heute in vielen Teilen das Leben beeinflusst und die BürgerInnen Politik vor allem wahrnehmen, ist die Medienberichterstattung am wenigsten europäisch. Die LeserInnen der Regional- und Lokalzeitungen bilden zudem die Masse der Öffentlichkeit. Weil diese Masse in einer europäisierten Realität lebt, dies aber aufgrund einer nur wenig europäisierten Regionalberichterstattung nicht entsprechend wahrnimmt, hat die EU ein Öffentlichkeitsdefizit. Wenn Medien gemäß ihrem normativen Auftrag handeln wollen, wonach sie alle relevanten Probleme und Themen einer Gesellschaft thematisieren, dann ist der Ausbau der EU-Regionalberichterstattung ein Teil dieses Auftrages. Nur wenn die JournalistInnen der Regional- und Lokalzeitungen die bisher oft ausgeblendete EU-Dimension stärker suchen, kann Europapolitik statt staubtrocken und fern, unmittelbar und anschaulich kommuniziert werden.<sup>10</sup>

116

#### **4. Europäische Öffentlichkeit und europäische Journalistenausbildung**

Um die regionale EU-Berichterstattung zu fördern, müssten Regionalzeitungen ihre Korrespondentenstellen in Brüssel ausbauen. Dass dies geschieht, ist im Lichte der finanziellen Situation der Presse in Deutschland mehr als unwahrscheinlich. Fast wichtiger und deutlich günstiger, ist die verstärkte journalistische Ausbildung im EU-Bereich. Denn nach wie vor ist das Europawissen bei vielen RedakteurInnen vergleichsweise gering; die EU bleibt ein Buch mit sieben

---

9 Schäfer, Torsten: Fit sein für Europa. Europaorientierte Bildungsarbeit. In: *Journalist* 9/2005, S. 58-60.

10 Vgl. Schäfer, Torsten: Wer kennt schon Frau Fischer-Boel? In: *Berliner Republik* 2/2006, S. 15-18.

Siegeln.<sup>11</sup> Wichtige lokale Themen bleiben deshalb unbearbeitet: Die Feinstaub-Richtlinie interessierte Jahre lang so gut wie niemanden. Der Aufschrei kam, als es zu spät war. Regional- und LokaljournalistInnen sollten schon früh in die EU-Politik eingeführt werden. Ein Grundkurs EU-Integration sollte Bestandteil jeder journalistischen Ausbildung, insbesondere des Volontariats sein.

Das Europawissen unter den JournalistInnen ist gering, wengleich sich die Situation etwas verbessert hat: Denn mit der Zeit haben immer mehr journalistische Ausbildungsträger die Wichtigkeit des Themas Europa erkannt. Den Anfang dieser Entwicklung hat die EU-Kommission maßgeblich finanziert: Hunderte von jungen JournalistInnen haben im Rahmen des „Euroreporter-Programms“ zahlreiche Radio-, TV- und Zeitungsprojekte initiiert. Der Euroreporter war jahrelang das Zugpferd der *European Journalism Training Association* (EJTA), die ein Europabewusstsein im Journalismus verankern will. In der Organisation sind mehr als 50 Ausbildungsstätten vertreten. Was die EJTA seit 1990 versucht, hat sich in den vergangenen Jahren durchgesetzt. Eine Infrastruktur europäischer Journalistenausbildung ist entstanden: Netzwerke wie die *Federation of European Journalism Students*, *European Journalists*, oder die *Vereinigung europäischer Journalisten* mit 2000 Mitgliedern in 22 Staaten bauen Recherchenetzwerke auf und organisieren Seminare und Symposien. Zahlreiche weitere Institutionen wie die Fortbildung für ARD- und ZDF-MitarbeiterInnen, die Journalistenschule Ruhr, die Journalistenakademie der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Deutsche Journalistenverband oder die Vertretung der Bundesrepublik bei der EU-Kommission bieten europabezogene Seminare für JournalistInnen an.<sup>12</sup>

117

Weil die EU vor allen Dingen in ihren Mitgliedstaaten gelebt wird, sind nationale Reise- und Stipendienprogramme ein wertvoller Beitrag zur EU-Ausbildung. Für das Programm der *Europäischen Journalisten-Fellowships* an der FU Berlin werden RedakteurInnen von Verlagen freigestellt. Als ProgrammstipendiatInnen arbeiten sie über ein Jahr an einer großen Recherche, hören Referate zur Berliner EU-Politik und begeben sich auf Deutschlandreise. Des Weiteren sind eigene Studiengänge für Europajournalismus entstanden: Journalistenschulen in Aarhus und Utrecht bieten die englischsprachigen Studiengänge „Europe in the World“ sowie

---

11 Vgl. Müller, Wiebke: Journalistenausbildung in Europa. Bestandsaufnahme, neue Modelle, Entwicklungsperspektiven. Berlin 1999. Vgl. Kopper, Gerd G. (Hrsg.): Europa als Herausforderung. Zur Modernisierung und Qualifizierung journalistischer Ausbildung durch europäische Programme und Forschung. Berlin 2000. Vgl. Erich-Brost-Institut für Journalismus in Europa: Adequate Information Management in Europe. Dokumentation des Forschungsprojektes. Dortmund 2005.

12 Vgl. Schäfer, Torsten: Fit sein für Europa. Europaorientierte Bildungsarbeit. In: Journalist 9/2005, S. 58-60.

„Mundus Journalism Masters“ an, bei denen in mehreren Ländern studiert wird. Die Brüsseler Journalistenschule IHECS profitiert bei ihrem in Französisch und Englisch angebotenen Modell „Eurojournalisme“ von der Nähe zu den EU-Institutionen. Auch hat die Zahl allgemeiner Europastudiengänge stark zugenommen, die JournalistInnen eine gezielte EU-Weiterbildung ermöglichen. Der Bologna-Prozess hat viel bewegt: Weil sich die Journalistenausbildung in Europa durch die Einführung von Credit Points, Bachelor- und Masterstudiengänge angleicht, werden Studienleistungen immer öfter gegenseitig anerkannt. Eine Schlüsselrolle in der Ausbildungswelt kommt dem *European Journalism Center* in Maastricht zu, das als zentrales Weiterbildungsinstitut für EU-Themen im Mediensektor fungiert. Das EJC bietet englischsprachige Seminare zu verschiedensten EU-Themen an. Die ReferentInnen kommen von der Kommission, dem Parlament, Think Tanks, Lobbygruppen und EU-Redaktionen diverser europäischer Tageszeitungen, während die eigentlichen Angebote von der EU-Kommission finanziert werden.<sup>13</sup>

118

Es ist wichtig, dass gerade Regionalzeitungen die Infrastruktur der europäischen Journalistenausbildung nutzen. Sie haben dies seit der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht zunächst getan. In den vergangenen drei Jahren ist aber die Bereitschaft zur Weiterbildung eigener MitarbeiterInnen wieder gesunken, wie die Ausbildungsstätten berichten.<sup>14</sup> In Anbetracht schrumpfender Etats mag dies verständlich erscheinen. Andererseits ist die Aus- und Weiterbildung essentiell, um die europäische Dimension im Journalismus zu verankern. Nur auf diesem Weg kann ein Europabewusstsein in den Redaktionen entstehen. Dennoch geschieht das Gegenteil. Die Regionalberichterstattung ist vielerorts lokaler statt europäischer geworden. Im Zuge der Medienkrise sind Regionalzeitungen verstärkt dazu übergegangen, Lokalnachrichten zu thematisieren. Diese Strategie leuchtet aus ökonomischen Gründen ein, ist aber letztlich fatal, da sie langfristig zu einer Provinzialisierung der Berichterstattung führt. EU- und Auslandsnachrichten werden so verdrängt. Das „Fenster zur Welt“, das die Zeitung für den bekannten Journalisten Herbert Riehl-Heyse stets war, verschließt sich. Aber nur der Blick hindurch lässt die Bürger Europa erkennen.

---

13 Vgl. ebd.

14 Vgl. ebd.

## 5. Europäische Öffentlichkeit und EU-Institutionen

Die fehlende europäische Ausrichtung der Medien in den Mitgliedsstaaten kann jedoch nicht allein für das Öffentlichkeitsdefizit der Gemeinschaft verantwortlich gemacht werden. Es gibt darüber hinaus handfeste institutionelle Gründe für die mangelhafte Sichtbarkeit der Europäischen Union. Hier muss die EU selbst ansetzen, wenn sie ihr öffentliches Auftreten verbessern und mehr Aufmerksamkeit erregen will. In Brüssel gibt es zum Beispiel kaum PolitikerInnen, die einer breiteren Öffentlichkeit bekannt sind. JournalistInnen fällt es schwer, komplexe Sachfragen mit prominenten Köpfen zu verknüpfen. Auch deshalb stellen die europäischen Medien bei EU-Themen überwiegend nationale Regierungsmitglieder oder Staatsoberhäupter in den Vordergrund. Kommissionspräsident Barroso kann zwar die Aufmerksamkeit für sich gewinnen, doch wer kennt schon Frau Fischer-Boel? Immerhin verwaltet die Dänin als Agrarkommissarin nahezu die Hälfte des EU-Haushaltes. Die mangelnde Bekanntheit liegt vor allem darin begründet, dass EU-KommissarInnen von den Regierungen designiert werden. Sie müssen sich somit nicht – wie andere PolitikerInnen – vor einem Wahlvolk verantworten, in dem sie öffentlich für ihre Politik werben.<sup>15</sup> Die EU-Verfassung sieht hier allerdings Verbesserungen vor, wie etwa die Wahl des Kommissionspräsidenten vor dem Hintergrund der Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Parlament.<sup>16</sup>

119

Die Verfassung enthält noch eine weitere Innovation, die die EU-Politik personalisieren würde und in jedem Fall umgesetzt werden sollte. Mit EU-Präsidentin und EU-AußenministerIn bekäme die Gemeinschaft zwei äußerst prominente Gesichter, die ihre Politik in einer sichtbaren und medial attraktiven Weise verkörpern würden.<sup>17</sup> Es wäre zu überlegen, ob der Präsident oder die Präsidentin nicht von den EU-BürgerInnen gewählt werden könnte. Dies würde ein weiteres Stück EU-Öffentlichkeit schaffen und das Amt demokratisch legitimieren. Die Verfassung beinhaltet weitere zentrale Elemente, die im Interesse eines zukunftstauglichen Europa auch außerhalb des vorerst gescheiterten Verfassungsvertrages umgesetzt werden sollten. Das vorgesehene Bürgerbegehren würde die Gemeinschaft demokratischer und bürgernäher machen.<sup>18</sup> Gleiches gilt für die einklagbare Grundrechtcharta, deren Wert und Bedeutung leider in der gesamten Verfassungsdebatte

---

15 Vgl. Schäfer, Torsten: Wer kennt schon Frau Fischer-Boel? In: Berliner Republik 2/2006, S. 15-18.

16 Vgl. Lenz, Carl Otto/Borchardt, Klaus-Dieter: Vertrag über eine Verfassung für Europa. Köln 2005. Artikel I-27.

17 Vgl. ebd. Artikel I-27 und I-28.

18 Vgl. ebd. Artikel I-47.

völlig unterging.<sup>19</sup> Überaus wichtig für die Realisierung des Europas der Bürger sind auch die vorgesehene Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen in der Gesetzgebung<sup>20</sup> und die bereits erwähnte Stärkung des Parlaments, das bis heute die einzige wirklich öffentliche Politikarena in Brüssel darstellt. Das Parlament wäre nach den Reformen gleichberechtigter Gesetzgeber sowie die Haushaltsbehörde neben dem Rat. Bei 85 Prozent der Gesetzgebung wäre es beteiligt.<sup>21</sup>

Ein weiteres wichtiges Element für die Öffnung und Demokratisierung der EU wäre eine deutlich stärkere europäische Dimension bei den Europawahlkämpfen. Dies wird wohl aber erst erreicht werden, wenn das Parteiensystem auf der EU-Ebene an Eigenständigkeit, Kompetenzen und Ressourcen gewinnt. Hierzu müssten die nationalen Parteien Kompetenzen abgeben. Augenblicklich sind solche Szenarien jedoch mehr Wunsch als Wirklichkeit. Die Europäisierung und Transnationalisierung der Öffentlichkeit werden schließlich auch dadurch verhindert, dass in Brüssel ansässige JournalistInnen Konflikte schlecht sichtbar machen können. Die Kommission arbeitet ihre Gesetzesvorschläge hinter verschlossenen Türen aus. Der Vorschlag selbst wird dann von der Behörde als ganzer gemäß dem Kollegialprinzip vertreten. Niemand tritt hervor, Konflikte der KommissarInnen untereinander werden nur selten öffentlich. Auch der Ministerrat tagt bislang weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit – der demokratische Meinungsstreit bleibt im Verhandlungsraum zurück. Konflikte zwischen den nationalen MinisterInnen werden durch fehlende Öffentlichkeit und Politisierung auf ein Mindestmaß reduziert, um Effizienz und Verhandlungserfolge zu garantieren.

120

Die Praxis der verschlossenen Türen wird sich allerdings ein Stück weit ändern, was ausdrücklich zu begrüßen ist: In der Verfassung ist die Öffnung der Ratssitzungen vorgesehen.<sup>22</sup> Ende 2005 beschloss der Rat bereits, einige Sitzungen öffentlich abzuhalten und im Juni 2006 hat der Europäische Rat entschieden, ab der zweiten Jahreshälfte 2006 einen Teil der Ministerratssitzungen im Internet zu übertragen.<sup>23</sup> Diese Regelung beschränkt sich jedoch auf Abstimmungen über Rechtsakte, die Rat und Parlament gemeinsam im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens erlassen. Es käme aber in letzter Konsequenz darauf an, die Öffentlichkeit an allen Ratssitzungen teilhaben zu lassen, so wie es einige Nichtregierungsor-

---

19 Vgl. ebd. Artikel II-61-II-115.

20 Vgl. ebd. Artikel I-25.

21 Vgl. ebd. Artikel I-38, III-396.

22 Vgl. ebd. Artikel I-50.

23 Vgl. Netzzeitung: Künftig EU-Sitzungen leicht im Internet. URL: <http://www.netzzeitung.de/inter-net/407138.html>, 16.6.2006.

ganisationen einfordern. Bestände während der Verhandlungen in den einzelnen Ratsressorts Öffentlichkeit, könnten JournalistInnen und andere BeobachterInnen den nationalen Verhandlungsdelegationen in die Karten schauen. Der Rechtfertigungsdruck in allen Politikbereichen nähme zu und mit ihm die Bereitschaft der EU-MinisterInnen, untereinander Konflikte auszutragen und ihre Positionen öffentlich zu vertreten. Aus dem stillen Brüsseler Kuhhandel würde ein öffentlicher Meinungswettbewerb im Sinne einer lebendigen Demokratie.

Andererseits könnten Konflikte, die bisher nicht aufkamen, womöglich die ohnehin langsam mahelnden Brüsseler Mühlen nochmals bremsen. Vielleicht wäre die EU letztlich gar noch mehr gelähmt, weil sie demokratischer geworden ist. Könnte die Öffnung der EU also ihre Funktionsfähigkeit gefährden? Diese These ist auch im Zusammenhang mit allen anderen Reformschritten hin zu einer offeneren und transparenteren EU zu sehen. Aber vielleicht muss ganz anders gefragt werden: Gibt es vor dem Hintergrund der tiefen Vertrauens- und Akzeptanzkrise der EU, die eine Existenzkrise von historischer Dimension ist, überhaupt eine Alternative zu ihrer Öffnung und Demokratisierung? Wenn die Gemeinschaft zukunftsfähig bleiben will, muss sie sich öffnen und verändern. Die Veränderung umfasst auch eine Neudefinition der Entscheidungsfindung. Die Konsequenzen dieser Reformen muss das EU-System ertragen, denn sie sind die Begleiterscheinungen einer notwendigen Roskur, die mit der Verfassungsdebatte eingeleitet worden ist.

121

## **6. Europäische Öffentlichkeit und EU-Öffentlichkeitsarbeit**

### **6.1. Defizite der neuen EU-Kommunikationsstrategie „Plan D“**

Um ihr öffentliches Auftreten zu verbessern, muss die EU nicht nur ihre Entscheidungsprozesse an neue Erfordernisse anpassen, sondern insbesondere auch ihre Öffentlichkeitsarbeit reformieren. Hier sind mit dem „Plan D“ für Demokratie, Dialog und Diskussion, den Öffentlichkeitskommissarin Wallström 2005 vorgelegt hat, bereits wichtige Reformen angestoßen worden.<sup>24</sup> Anfang 2006 präsentierte die Schwedin das Weißbuch zur Kommunikationspolitik<sup>25</sup>, das weitere Reform-

---

24 Vgl. EU-Kommission. URL: [http://ec.europa.eu/deutschland/plan\\_d/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/deutschland/plan_d/index_de.htm).

25 Vgl. Kirchner, Benjamin/ Fehér, Dániel: Neue Europäische Kommunikation: Vertrauensbildung oder Manipulation? Europa-digital, 2.2.2006. URL: <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/oeffentlichkeit/weissbuchkom.shtml>.

schritte vorsieht. In Brüssel wurde dieser Vorschlag allseits begrüßt und befürwortet. Doch gleichzeitig erfährt Wallströms Konzept Kritik, weil die neue EU-Kommunikationsstrategie nicht weit genug greift und strukturelle Defizite nicht angegangen werden. Stattdessen greift Wallström teilweise auf veraltete Ansätze zurück, die nicht zu realisieren sind.

Hierzu gehört insbesondere der Versuch, mit europäischen Medien eine europaweite Öffentlichkeit schaffen zu wollen. Unter anderem war eine EU-eigene Nachrichtenagentur geplant, doch der Plan wurde wieder verworfen. Vermutlich ahnte Wallströms Kabinett schon die Kritik, die aus dem Brüsseler Pressecorps gekommen wäre. Von der Idee eines europäischen Fernsehens, das seit den 80er Jahren wie ein Gespenst durch die Kommissionsgänge zu wandern scheint, hat sich auch Wallström nicht verabschiedet: Das bisher nur auf Brüssel begrenzte Europe by Sattelite (EbS) soll auf die Mitgliedstaaten ausgeweitet werden, um die Idee Europa unter das Volk zu bringen. Prompt regte sich Kritik bei den EU-KorrespondentInnen. Denn von einem aus Brüssel gesteuerten Europa-TV sei eher EU-Propaganda als unabhängiger Journalismus zu erwarten.<sup>26</sup>

122

Außerdem wird der Versuch, mit europäischen Medien eine einheitliche europäische Öffentlichkeit zu schaffen, immer wieder misslingen, denn es gibt keine homogene länderübergreifende Massenmedienöffentlichkeit, innerhalb derer regelmäßig und zur gleichen Zeit die gleichen Themen in den EU-Staaten diskutiert werden. Mediensysteme, Journalismuskulturen sowie Seh- und Lesegewohnheiten der BürgerInnen bleiben stark nationalstaatlich verhaftet und damit zu unterschiedlich, als dass ein europaweites Dauergespräch der EU-BürgerInnen über europäische Medien möglich wäre. Das Haupthindernis für die paneuropäische Öffentlichkeit bleibt jedoch die Sprachenvielfalt. Mehrsprachige Übersetzungen im Fernsehen gelten als sehr aufwendig und teuer. Und Englisch ist bei weitem nicht Europas *lingua franca* geworden; noch immer sprechen mehr EU-BürgerInnen Deutsch als Englisch. Ein Massenmedium braucht aber eine Massensprache, damit es massenhaften Erfolg hat.<sup>27</sup>

Ansätze einer europäischen breiten Öffentlichkeit verkörpern multinationale Sender wie *ARTE* oder *3-Sat*, sowie elitäre, in einer Vielzahl von Ländern akzeptierte Publikationen wie die *Financial Times*, *Le Monde Diplomatique* oder die *Neue Zür-*

---

26 Vgl. Weingärtner, Daniela: Ein neuer Trick der Geheimniskrämer, In: Die tageszeitung, 3.2.2006, S.11.

27 Schäfer, Torsten: Der ewige Versuch – Europa und seine Öffentlichkeit. Europa-digital, 20.9.2004. URL: <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/oeffentlichkeit/einleitung.shtml>.

cher Zeitung. Letztlich erreichen sie aber nur ein geringes Zielpublikum und erfüllen somit nicht den Anspruch von Massenöffentlichkeit, die große Teile der Bevölkerung ansprechen soll. Mit Inhaltsanalysen haben ForscherInnen bewiesen, dass sich die EU-Berichterstattung in den Mitgliedstaaten bezüglich Menge, Form und Inhalten sehr stark unterscheidet.<sup>28</sup> Auch diese Ergebnisse machen deutlich, dass eine europäische Massenmedienöffentlichkeit augenblicklich nicht existiert. Wenn allerdings Krisen, Katastrophen oder Großereignisse mit solch einer Macht die journalistische Themendecke durchbrechen, dass alle anderen Ereignisse beiseite treten, entsteht zeitweise eine homogene länderübergreifende Öffentlichkeit. BSE, Euro, Osterweiterung, Ratsgipfel oder Verfassungsstreit – wenn solche Topthemen anstehen, diskutieren Europas Medien und Völker gleichzeitig über eine gemeinsame Angelegenheit.

## 6.2. Positive Ansätze der neuen EU-Kommunikationsstrategie „Plan D“

Um die breite EU-Bürgerschaft zu erreichen, hat Kommissarin Wallström im „Plan D“ jedoch auch Ansätze entwickelt, die vielversprechender sind als die Schaffung europäischer Medien. Mit verstärkten Umfragen will sie ein klareres Bild von der öffentlichen Meinung über die EU gewinnen. In einem Verhaltenskodex zur Information soll das Recht der EU-BürgerInnen auf Information verankert werden. Auch der Aufbau europäischer Bürgerkonvente mit BürgerInnen aus allen EU-Staaten und die Förderung von Lehrernetzwerken können Grundlage für eine stärkere europäische Debatte sein.<sup>29</sup>

123

Dies sind Schritte, deren Erfolge sich erst zeigen müssen. Der große Wurf könnte der Kommission womöglich mit der Regionalisierung ihrer Kommunikationspolitik gelingen, die der „Plan D“ und das aktuelle Weißbuch ausführlich berücksichtigen. Dieser Schritt ist richtig, denn die Europäisierung der nationalen Öffentlichkeiten kann nur unter der Berücksichtigung der nationalen Kommunikationskulturen und Mediensysteme erfolgen. Zudem werden die Mitgliedstaaten viel stärker in die EU-Kommunikationspolitik miteinbezogen, die bislang unter einer zu starken Zentralisierung gelitten hat. Um die EU-Kommunikation zu regionalisieren, will Wallström die nationalen Vertretungen der Kommission deutlich auf-

---

28 Vgl. Erich-Brost-Institut für Journalismus in Europa: Adequate Information Management in Europe. Vgl. Sievert, Holger: Europäischer Journalismus. Theorie und Empirie aktueller Medienkommunikation in der Europäischen Union. Opladen 1995.

29 Vgl. EU-Kommission. URL: [http://ec.europa.eu/deutschland/plan\\_d/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/deutschland/plan_d/index_de.htm).

werten und ausbauen. Sie sollen etwa den Kontakt zu nationalen Medien verstärken. Zudem soll der Dialog mit den nationalen Parlamenten stark ausgebaut werden. Die EU-KommissarInnen sollen ihre Politik regelmäßig in den Parlamenten der Mitgliedsstaaten erläutern. Die KommissarInnen sollen öfter als bisher in die EU-Staaten reisen und dort vor UnternehmerInnen, Gewerkschaften, StudentInnen, in Behörden und Redaktionen für ihre Politik werben. Darüber hinaus will Wallström lokale EU-BotschafterInnen einsetzen: Persönlichkeiten aus Sport, Kultur und Wirtschaft sollen als „Botschafter des guten Willens“ die Vorteile der EU in die nationale Debatte einbringen, die durch Workshops und runde Tische zusätzlich gestärkt werden soll.<sup>30</sup>

Die angestrebten Veränderungen sind begrüßenswert. Dennoch müsste die Brüsseler Behörde weitere Reformen anstreben, wie sie etwa der Fachdienst *Euractiv* zusammen mit *Gallup* und *Friends of Europe* vorgeschlagen hat. Der Kommission wird hier empfohlen, die EU-Kommunikation aller Mitgliedstaaten jährlich zu bewerten. Damit soll Druck aufgebaut werden, der Veränderungen provoziert.<sup>31</sup> Die EU muss darüber hinaus auch stärker bereit sein, ihre internen Konflikte zu kommunizieren und kritische Debatten zu ertragen. Nur wenn sie den Mut zur kritischen Auseinandersetzung hat, wird sie bei ihren BürgerInnen letztlich Akzeptanz und Anerkennung finden, lautet das Credo. Wichtig wäre auch, bei allen Gesetzesvorschlägen der Kommission die Kommunikationsdimension mitzudenken. Bislang vergaßen die Brüsseler BeamtInnen oft den Vermittlungsaspekt, wenn sie Richtlinien und Verordnungen entwarfen.

Ein weiteres Kommunikationshindernis ist die Zersplitterung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Kommission in den verschiedenen Fachressorts der Generaldirektionen. Hier müsste eine stärkere Koordinierung stattfinden, um das gemeinsame Anliegen homogener nach außen zu vertreten. Problematisch bleibt auch die traditionelle Unterfinanzierung der Pressedienste der Kommission. Trotz der Aufwertung unter der Kommission Prodi sind sie noch immer zu klein. Hier bleibt die Kommission schon seit Jahren hinter ihren eigenen propagierten Ansprüchen zurück. Zudem fehlt es bisweilen an kommunikationsgeschultem Fachpersonal, wengleich hierauf in der Vergangenheit mehr geach-

---

30 Vgl. Schäfer, Torsten: Wer kennt schon Frau Fischer-Boel? In: Berliner Republik 2/2006, S. 15-18. Vgl. EU-Kommission. URL: [http://ec.europa.eu/deutschland/plan\\_d/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/deutschland/plan_d/index_de.htm).

31 Vgl. Euractiv: EU-Fachleute empfehlen Wallström: Bessere EU-Berichterstattung in Mitgliedstaaten und verständliche Informationen. 22.10.2004. URL: <http://www.euractiv.com/de/agenda2004/eu-fachleute-empfehlen-wallstrom-bessere-eu-berichterstattung-mitgliedstaaten-verstaendliche-informationen/article-131370>.

tet wurde.<sup>32</sup> Dennoch lassen Pressemitteilungen und Internettex-te bisweilen zu wünschen übrig; EU-Politik wird noch immer in einer unverständlichen abstrak-ten Beamten-sprache vermittelt. Das vermeintliche Detail Sprache darf nicht un-ter-schätzt werden. Sie ist in der EU-Kommunikationspolitik zum manifes-ten Hin-dernis geworden, dass nicht nur bei JournalistInnen immer wieder Kritik auslöst. Will die EU transparent und bürgernah kommunizieren, muss sie in letzter Kon-sequenz ihre Internetseite einfacher und übersichtlicher gestalten. Viele Bürge-rInnen und JournalistInnen steigen bei der Informationsrecherche schnell wieder aus, weil sie sich im Informationsdschungel hoffungslos verirrt haben.<sup>33</sup>

## 7. Fazit

Zahlreiche Vorschläge für ein transparenteres und bürgernahes Europa liegen in den unterschiedlichen Handlungsbereichen auf dem Tisch – vom EU-Journalismus über institutionelle Reformvorschläge bis hin zur EU-Öffentlichkeitsarbeit. Ihre Re-alisierung ist dringend nötig. Denn einzig eine öffentlich sichtbare und bürgernahe EU, deren Chancen und Potenziale hervortreten und die sich deutlich vom nega-tiv besetzten „Raumschiff Brüssel“ unterscheidet, wird die Kraft und die Erlaubnis zu weiteren notwendigen Integrationsschritten haben, die zur Lösung überstaat-licher Problemlagen erforderlich sind. Nur eine solche EU wird mittels einer abge-stimmten Energiepolitik die Ölabhängigkeit reduzieren, mit einer gemeinsamen Außenpolitik die internationale Sicherheitskrise entschärfen und durch eine ko-ordinierte Forschungs- und Entwicklungspolitik Innovation und Wachstum in Eu-ropa schaffen können. Wird das politische Projekt Europa aber nicht sichtbar, offener, demokratischer und bürgernäher, wird es in der momentanen Starre verharren oder ganz auseinanderdriften. Vor dem Hintergrund der aktuellen EU-Krise wird das öffentliche Europa der BürgerInnen zu einer der wichtigsten De-terminanten für die Integrationsfähigkeit der EU. Die vermeintlich weichen Pa-rameter Öffentlichkeit, Transparenz und Bürgernähe sind in letzter Konsequenz die handfesten Erfolgsbedingungen für die Zukunftstauglichkeit des gesamten politischen Projektes EU.

125

---

32 Gramberger, Marc R./Lehmann Ingrid: UN und EU: Machtlos im Kreuzfeuer der Kritik? Informations-politik zweier internationaler Organisationen im Vergleich. In: Publizistik 2/1995, S. 186-204.

33 Vgl. Schäfer, Torsten: Wege durch den Info-Sumpf. Tipps zur EU-Recherche. In: Journalist 2/2006, S. 48-50.



### **Matthias Lehnert**

Matthias Lehnert, geboren 1980 in Jena. Seit 2001 Studium der Rechtswissenschaften an der Westfälischen-Wilhelms-Universität in Münster; gegenwärtig Absolvierung des Ersten Staatsexamens. Auslandsstudium an der Université René Descartes in Paris. Im Rahmen verschiedener Initiativen Arbeit zu Fragen von Asylrecht und Asylpolitik sowie der Entwicklung europäischer Politik.

## **„Niemand hat die Absicht, eine Festung Europa zu errichten“<sup>1</sup>**

### Die Europäische Asylpolitik als Beispiel effektiver Europäisierung

126

Die noch rechtlich unverbindliche Grundrechtecharta der EU statuiert in Art. 18, dass das Recht auf Asyl – auf Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention – gewährleistet wird. Der historische Kontext der Entstehung der EU und die damit verbundenen Erfahrungen mit Flüchtlingsbewegungen, ausgelöst durch die Gräueltaten des Dritten Reiches, bilden das Fundament dieser Idee.<sup>2</sup> Das Grundrecht auf Asyl symbolisiert die historische Verantwortung Europas. Im Folgenden soll untersucht werden, inwieweit Flüchtlingen in Europa tatsächlich Schutz gewährt wird.

#### **1. Asylrecht: Vom staatlichen zum vergemeinschafteten Recht**

Das gesamte Ausländerrecht ist genuin staatliches Recht. Dieses ist fundamentaler Bestandteil staatlicher Souveränität.<sup>3</sup> Da der Begriff des/der Ausländers/-in an den Nicht-Besitz einer Staatsbürgerschaft geknüpft ist, bestimmen traditionel-

- 
- 1 In Anspielung auf das Zitat Walter Ulbrichts im Jahre 1961 kurz vor dem Bau der Berliner Mauer, protestierte im Herbst 2004 eine Berliner Initiative unter diesem Credo gegen die Flüchtlingspolitik der Europäischen Union, nachzulesen bei Angela Martin, „Mauern. Berlin – Schengen 1989-2004“, ak – analyse & kritik, 12.10.2004
  - 2 Thomas Groß, Europäische Grundrechte als Vorgabe für das Einwanderungs- und Asylrecht. In: Kritische Justiz (KJ), 2001, S. 100ff.
  - 3 Rolf Grawert, Staatsvolk und Staatsangehörigkeit. In: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 2. Verlag C.F. Müller: Heidelberg, 2004, S. 664f.

lerweise Nationalstaaten, wer diese Staatsbürgerschaft erhält und welche Rechte den Anderen, sprich den AusländerInnen, zugestanden werden. Zu jenem Komplex gehört freilich zunächst die Frage, wer sich in dem Staat aufhalten darf. An dieser Stelle manifestiert sich das Spannungsfeld im Bereich des Flüchtlingsschutzes zwischen einer eher staatlichen und der menschenrechtlichen Perspektive: Nationalstaatsinteressen vs. Humanität. Internationale Regelungen in diesem Bereich ergaben sich zunächst allein aus der *Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK) als grundlegender völkerrechtlicher Vertrag zum Flüchtlingsschutz, sowie aus der *Europäischen Menschenrechtskonvention* (EMRK). Die Begründung solcher völkervertraglichen Verpflichtungen ist jedoch ebenso Ausdruck staatlicher Souveränität.<sup>4</sup> Eine zunehmende europäische Vergemeinschaftung dieses Rechtsgebietes kann demgegenüber auch als Symptom einer zunehmenden Staatlichkeit Europas angesehen werden.<sup>5</sup>

In den Römischen Verträgen – dem Gründungsvertrag der EWG aus dem Jahre 1957 – wurde indes zunächst nur die Freizügigkeit für ArbeitnehmerInnen geregelt, der Zugang aus Drittstaaten fand keine Erwähnung. Allerdings begann bereits mit diesem Schritt die Entwicklung hin zur vollständigen Öffnung der Binnengrenzen. Eine Entwicklung, die zugleich ein gemeinsames Vorgehen bei der Kontrolle der Außengrenzen notwendig machte.<sup>6</sup> Bis 1985 beschränkte sich die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten jedoch auf informelle Maßnahmen im Bereich polizeilicher Zusammenarbeit, etwa durch das intergouvernementale Gremium „TREV1“ im Jahre 1975.<sup>7</sup>

127

Einen größeren Einschnitt bedeutete demgegenüber das erste Schengener Abkommen 1985, in welchem der schrittweise Abbau der Grenzkontrollen beschlossen wurde, sowie das zweite Schengener Abkommen von 1990, welchem schließlich die damals zwölf Mitgliedsstaaten mit Ausnahme von Irland, Großbritannien und Dänemark beitraten.<sup>8</sup> Es regelte erstmals die Zuständigkeitsverteilungen für Asylverfahren. In diesem Kontext steht auch das daraufhin geschaffene *Schen-*

---

4 Knut Ipsen, *Völkerrecht*. CH Beck: München, 2004, S. 810f.

5 Winfried Kluth, *Reichweite und Folgen der Europäisierung des Ausländer- und Asylrechts*. Zeitschrift für Ausländer- und Asylrecht (ZAR), 2006, S. 1ff.

6 Uwe Kertelsen, *Die Zuständigkeit der EG für Schaffung eines EG-Asylrechts nach Maastricht*. In: Klaus Barwig (Hrsg.), *Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes*. Nomos: Baden-Baden, 1994, S. 349-364.

7 Viktor Foerster, *Rechtliche Grundlagen des Schengener Abkommens*. In: Friedrich Heckmann/Veronica Tomei (Hrsg.), *Freizügigkeit in Europa. Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages*. Europa Union Verlag: Bonn, 1996, S. 19-44.

8 Jan Jugl, *„Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU“*, Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/themen>, 27.07.2005.

gen Information System (SIS), eine Datenbank für personenbezogene Informationen von Flüchtlingen.<sup>9</sup> Sie stellt einen ersten Baustein der Überwachung von MigrantInnen dar.

Mit dem Vertrag von Maastricht – 1993 in Kraft getreten – wurde die Asyl- und Flüchtlingspolitik in den Kompetenzbereich der damals neu geschaffenen Europäischen Union (EU) einbezogen. Der Bereich war zunächst Teil der sogenannten dritten Säule und blieb damit bei der bloßen Regierungszusammenarbeit. Die Organe der Europäischen Gemeinschaft (EG) waren nicht zur Mitentscheidung ermächtigt. Dennoch entstanden eine Reihe von Beschlüssen in Richtung Harmonisierung. Dabei beschränkte man sich schon nicht mehr auf das Asylverfahren, sondern beriet bereits darüber, wer grundsätzlich innerhalb der Europäischen Union als Flüchtling anerkannt werden dürfe.<sup>10</sup>

128

Der Vertrag von Amsterdam vergemeinschaftete schließlich den Bereich des Asylrechts, und zog ihn in die Erste Säule der Europäischen Union, sodass von nun an die Gemeinschaftsorgane an der Rechtssetzung beteiligt waren.<sup>11</sup> Erst das Treffen des Europäischen Rates im finnischen Tampere 1999 konkretisierte diesen Politikbereich und entwarf einen gemeinsamen Aktionsplan.<sup>12</sup> Vorgesehen ist demnach die Verabschiedung von europaweiten Mindeststandards und die Eingrenzung nationaler Gesetzgebung, sowie die Schaffung eines einheitlichen Asylverfahrens und eines einheitlichen Status für diejenigen, deren Asylantrag bewilligt wird. Während das Grundrecht auf Asyl uneingeschränkt bekräftigt wurde, betonten die RegierungsvertreterInnen in erster Linie jedoch die Notwendigkeit einer konsequenten Kontrolle an der Außengrenze zur Beendigung der illegalen Einwanderung sowie die konsequente Verringerung der Fluchtmigration in die EU.<sup>13</sup>

---

9 Veronica Tomei, Europäische Migrationspolitik zwischen Kooperationszwang und Souveränitätsansprüchen. Europa Union Verlag: Bonn, 1997, S. 31.

10 Florian von Alemann, Die Festung wird umgebaut. Forum Recht, 2001, S. 112f.; Steffen Angenendt, Gibt es ein europäisches Asyl- und Migrationsproblem? Europa Union Verlag: Bonn, 2000, S. 69ff.

11 Die vertraglichen Grundlagen finden sich seitdem – auch nach dem Vertrag von Nizza – in den Art. 63, 64 EGV.

12 Schlussfolgerung des Vorsitzes: Europäischer Rat in Tampere vom 15.-16.10.1999, KOM 2004, 401; dazu: Franklin Dehousse/Jordi Garcia Martinez, La politique européenne d'immigration et d'asile. Studia Diplomatica, 2002, Band 6, Nr. 1, S. 1ff.

13 Schlussfolgerung des Vorsitzes: Europäischer Rat in Tampere vom 15.-16.10.1999, s. Fn. 12.

## 2. Regelungen und Maßnahmen im Bereich des europäischen Asylrechts

Seitdem wurden im Bereich des Asylrechts elf Richtlinien und mehrere Verordnungen beschlossen.<sup>14</sup> Das Programm von Tampere befindet sich, wenn auch etwas langsamer als gedacht, auf einem aus Sicht der Verantwortlichen guten Weg der Umsetzung. Besonderer Erwähnung bedürfen die Qualifikationsrichtlinie, die Asylverfahrensrichtlinie, die Dublin-Verordnung und die EURODAC-Verordnung, die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz, sowie die Aufnahme richtlinie. Diese Regelungen sollen im Folgenden dargelegt und mit Blick auf ihre Auswirkungen auf eine sich abzeichnende europäische Asylpolitik bewertet werden.

### 2.1. Asyl-Qualifikationsrichtlinie

Die Qualifikationsrichtlinie<sup>15</sup> aus dem Jahre 2004 ist das Herzstück der europäischen Asylpolitik. Sie definiert den Flüchtlingsbegriff und damit einen Mindeststandard für die Entscheidung, wer als Flüchtling in den europäischen Staaten anerkannt werden muss. Grundlage ist der Flüchtlingsbegriff der *Genfer Flüchtlingskonvention* (GFK), daneben werden Verpflichtungen aus der *Europäischen Menschenrechtskonvention* (EMRK) umgesetzt. Insofern wird klargestellt, wozu die Mitgliedsstaaten bereits völkerrechtlich verpflichtet sind. Demnach werden all die Personen als Flüchtlinge anerkannt, die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Gruppe ihr Herkunftsland verlassen mussten und dort keinen Schutz erhalten konnten<sup>16</sup>. Subsidiären Schutz erhält nach der Richtlinie der-/diejenige, der/die die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, jedoch stichhaltige Gründe für die Annahme vorbringen kann, dass bei einer Rückkehr in das Herkunftsland die Gefahr einer Todesstrafe, Folter, andere unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder gleichwertige Bedrohungen des Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit be-

129

---

14 Vgl. die Übersicht bei Hans-Georg Maaßen, Zum Stand der Umsetzung von elf aufenthalts- und asylrechtlichen Richtlinien der Europäischen Union. Zeitschrift für Ausländer- und Asylrecht (ZAR), 2006, S. 161ff.

15 Richtlinie 2004/83/EG vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlose als Flüchtlinge oder Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. EG Nr. L 404 v. 30.09.2004, S. 12.

16 Art. 2 c) Richtlinie 2004/83/EG, s. Fn. 15.

stehen.<sup>17</sup> Die beiden Schutzvorkehrungen gelten auch für Staatenlose in Bezug auf das Land ihres letzten Aufenthaltes. Im Übrigen erhalten miteingereiste Familienangehörige den gleichen Schutz wie der/die Asylberechtigte.

Jedoch bezieht sich die Richtlinie alleine auf Drittstaaten, eine potentielle Verfolgung in den europäischen Staaten selbst kann generell keinen Schutzanspruch auslösen. Damit wird die Möglichkeit innereuropäischer Verfolgung verneint. Dies steht in Widerspruch zu den allgemeingültigen Grundsätzen der GFK.

Zwar nach internationalen Normen selbstverständlich, aber im Vergleich zum bisherigen deutschen Recht durchaus fortschrittlich, ist die Anerkennung auch nicht-staatlicher Verfolgung. Diese liegt vor, wenn der Staat nicht in der Lage oder willens ist, wirksam Schutz vor politischer Verfolgung nichtstaatlicher Akteure zu bieten.<sup>18</sup> Ebenfalls führte die Aufnahme geschlechtsspezifischer Verfolgung als Anerkennungsgrund – als Merkmal für die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe – zu einer Neuerung des deutschen Rechts durch die Richtlinie.

130 In diesem Sinne entsteht das Bild einer – zumindest im Hinblick auf politische Verfolgung – humanen Flüchtlingspolitik. In Anlehnung an bereits bestehende nationalstaatliche Konzepte wurden jedoch einige Einschränkungen bereits auf materieller Ebene beschlossen, die das Schutzniveau in starkem Maße einschränken. Demnach bedarf der-/diejenige keines Schutzes, dem/der eine innerstaatliche Fluchtalternative offen steht.<sup>19</sup> In Anlehnung an das deutsche Recht bedeutet dies etwa, dass ein bedrohter Tschetschene zunächst in anderen Teilen Russlands Schutz suchen soll. Nachfluchtgründe – also Umstände, die erst nach der Flucht eingetreten sind – werden nur bedingt akzeptiert.<sup>20</sup> Im Übrigen besteht seitens des Flüchtlings eine hohe Beweislast auch nach der Richtlinie, die im Zweifel zu einer versagten Anerkennung führt.<sup>21</sup> Schlussendlich sind all jene Hürden noch nicht der Weisheit letzter Schluss: Die im Rahmen der Terrorismusbekämpfung bedenklich erweiterten Ausschlussgründe für die Anerkennung als Flüchtling, eröffnen die Möglichkeit, dass bereits bei – nicht zwangsweise rechtsstaatlich festgestellten – Vergehen oder bei Verdacht der Unterstützung terroristischer Aktivitäten ein Schutz nicht gewährt werden muss.<sup>22</sup> Wird man nach Überwindung dieser

---

17 Art. 2 e) Richtlinie 2004/83/EG, s. Fn. 15.

18 Art. 6 c) Richtlinie 2004/83/EG, s. Fn. 15.

19 Art. 8 Richtlinie 2004/83/EG, s. Fn. 15.

20 Art. 5 Richtlinie 2004/83/EG, s. Fn. 15.

21 Dazu: Heiko Habbe, Flüchtlinge müssen draußen bleiben, Forum Recht, 2005, S. 114ff.

22 Vgl. Art. 12 Abs. 2 Richtlinie 2004/83/EG, s. Fn. 15.

Hürden dennoch als Flüchtling anerkannt, so sieht die Richtlinie ein verfestigtes Aufenthaltsrecht von mindestens drei Jahren vor.<sup>23</sup> Zudem müssen der Zugang zu Arbeitsmarkt und Bildung gewährt, sowie medizinische und psychologische Versorgung ermöglicht und Integrationsprogramme zur Verfügung gestellt werden.<sup>24</sup> Betroffene mit subsidiärem Schutz erhalten grundsätzlich gleiche Rechte, der Zugang zum Arbeitsmarkt sieht allerdings eine Vorrangsprüfung vor und Integrationsprogramme stehen diesbezüglich im Ermessen des Mitgliedstaates.<sup>25</sup>

## 2.2. Die Asylverfahrensrichtlinie

In engem Zusammenhang mit der Qualifikationsrichtlinie steht die sogenannte Asylverfahrensrichtlinie<sup>26</sup>, die wiederum Mindeststandards regelt, wie eine Anerkennungsprüfung für Flüchtlinge und subsidiär Schutzsuchende vonstatten gehen soll. Zum einen werden in diesem Sinne Grundsätze für die Anhörung, Rechtsberatung und den Verfahrensverlauf konkretisiert, zum anderen werden Verpflichtungen der AsylbewerberInnen festgelegt.

Eine für die europäische Flüchtlingspolitik wegweisende und mit erheblichen Konsequenzen für die Betroffenen verbundene Regelung ist die sogenannte Drittstaatenregelung. Demnach bedarf nach Ansicht der Rechtsetzenden der-/diejenige keines Schutzes, der nachweislich über ein sicheres Drittland eingereist ist. Kriterien für die Sicherheit in diesem Staat sind, dass der Flüchtling keiner Gefährdung von Leben und Freiheit aus Gründen der Rasse, der Nationalität, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Überzeugung ausgesetzt ist, der Grundsatz der Nicht-Zurückweisung in das ursprüngliche Herkunftsland gewährleistet ist, sowie die Rückführung bei drohender Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgeschlossen ist und der/die Asylsuchende in dem jeweiligen Drittstaat Schutz nach der GFK erlangen kann.<sup>27</sup> Im ursprünglichen Entwurf der Richtlinie war daneben Voraussetzung, dass der betroffene Staat grundlegende humanitäre Völkerrechtsabkom-

---

23 Art. 25 Abs. 1 Richtlinie 2004/83/EG, s. Fn. 15.

24 Art. 26ff. Richtlinie 2004/83/EG, s. Fn. 15.

25 Art. 18 Richtlinie 2004/83/EG, s. Fn. 15.

26 Richtlinie 2005/85/EG vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedsstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABl. EG Nr. L 326 v. 13.12.2005, S. 13.

27 Art. 27 Richtlinie 2005/85/EG, s. Fn. 26.

men wie etwa die EMRK oder die Anti-Folterkonvention beachtet, dies ist jedoch im Laufe der Verhandlungen wieder gestrichen worden.<sup>28</sup>

Die Bestimmung der sicheren Drittstaaten obliegt nach den Vorschriften der Asylverfahrensrichtlinie den Mitgliedsstaaten selbst. Unterschiedliche Regelungen zwischen den Mitgliedsstaaten bleiben also möglich, wenngleich langfristig auch hier von einer sukzessiven Harmonisierung auf informellem Wege auszugehen ist. Ist die Einreise über einen derartigen Staat erfolgt, können die innerstaatlichen Regelungen vorsehen, dass der Antrag ohne jede weitere inhaltliche Prüfung zurückgewiesen wird. So wie etwa in Deutschland: Die Betroffenen haben in diesen Fällen keine Möglichkeit, die Behörden vom Gegenteil zu überzeugen.<sup>29</sup> Diese Regelung birgt nach Einschätzung vieler ExpertInnen die Gefahr von Kettenabschiebungen, da insbesondere die generelle Bestimmung sicherer Drittstaaten keine Gewähr dafür bietet, dass der Flüchtling von dort aus nicht in sein Heimatland zurückgeschoben wird.<sup>30</sup> Daneben lässt die potentielle Liste in Betracht kommender Staaten, welche von den Mitgliedstaaten bereits übereinstimmend als sicher betrachtet werden, nichts Gutes erwarten: So sind etwa Russland und Weißrussland keineswegs als vorbildliche Rechtsstaaten bekannt<sup>31</sup>.

132

Die Regelung zu den sicheren Drittstaaten ist freilich keineswegs revolutionär, man denke an den mit schwarz-roter Mehrheit beschlossenen Asylkompromiss aus dem Jahre 1993 in Deutschland.<sup>32</sup> Mit der damaligen Einführung des Drittstaatenkonzepts in Art. 16 a GG wurde das verfassungsrechtlich verbürgte Grundrecht auf Asyl erheblich eingeschränkt.

Damit im Einklang steht das Konzept des sicheren Herkunftsstaates, das ebenfalls bereits seit der besagten Verfassungsänderung in Deutschland Realität ist. Auch auf europäischer Ebene können und sollen dementsprechend – auf der Grundlage der Asylverfahrensrichtlinie – einzelne Staaten bestimmt werden, die generell als sicher einzustufen sind. Eine Minimalliste sicherer Herkunftsstaaten

---

28 Dazu: Heiko Habbe (2005), S. 114ff, s. Fn. 21.

29 § 29 Asylverfahrensgesetz; Zu diesem Themenkomplex: Kurt Kippels, Das neue deutsche Aufenthaltsrecht für Ausländer im Rahmen des Migrationsrechts der EU. Infobrief Ausländerrecht, 2005, S. 1ff.

30 „Call for a withdrawal of the Asylum Procedures Directive“, European Council on Refugees and Exiles, [www.ecre.org](http://www.ecre.org), 22.03.2004.

31 amnesty international u.a., Gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf der Asylverfahrensrichtlinie, amnesty international Deutschland, [www2.amnesty.de](http://www2.amnesty.de), 01.02.2004.

32 Dazu: Christoph Gusy, Neuregelung des Asylrechts – Grundrecht oder Grundrechtsverhinderungsrecht?, Juristische Ausbildung (JURA), 1993, S. 505ff.

wird durch den Rat beschlossen.<sup>33</sup> Die Mitgliedsstaaten können über diese Liste hinausgehen.<sup>34</sup> Durchaus folgerichtig aus Sicht eines nur hinreichenden Schutzanspruches, ist das Kriterium der Sicherheit jedoch sehr weit gefasst. So gilt ein Staat als sicherer Herkunftsstaat, wenn sich nachweisen lässt, dass dort generell und durchgängig weder politische Verfolgung noch Folter oder unmenschliche Behandlung zu befürchten ist.<sup>35</sup> Anhaltspunkte sind die dortige Rechtslage, die Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und die allgemeine politische Lage. Die Wahrung der Menschenrechte nach der EMRK ist demgegenüber kein Hauptkriterium, sie hat allein indizierende Wirkung. Bisher sieht die Minimalliste nur eine geringe Anzahl von Staaten vor, zu denen unter anderem auch Bulgarien und Rumänien zählen, was in Anbetracht der dortigen Verfolgung der Roma-Minderheit mehr als bedenklich erscheint.<sup>36</sup> Folge dieser Regelung ist für die Betroffenen insbesondere, dass nur durch Vorbringen schwerwiegender Gründe die generelle Vermutung der Sicherheit im Herkunftsland widerlegt werden kann – ein in vielen Fällen sehr schwieriges Unterfangen.

Positiv zu vermerken bleibt, dass entgegen der Forderungen des deutschen Innenministers, die Asylmündigkeit auf 18 Jahre angehoben wurde; Personen minderen Alters werden damit zusammen mit ihren Sorgeberechtigten und nicht eigenständig behandelt.<sup>37</sup>

133

Außerdem sieht die Asylverfahrensrichtlinie das Recht der AntragstellerInnen auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor.<sup>38</sup> Den Mitgliedsstaaten bleibt in diesem Zusammenhang vorbehalten, den KlägerInnen bis zum Urteilsspruch ein vorläufiges Aufenthaltsrecht zu gewähren. Die Möglichkeit, das vorläufige Aufenthaltsrecht zu versagen, widerspricht aus Sicht der Betroffenen einem effektiven rechtsstaatlichem Flüchtlingsschutz, da auf diese Weise vor einer verbindlichen Feststellung vollendete Tatsachen geschaffen werden. Faktisch verzichten Flüchtlinge dann auf den formell möglichen Rechtsschutz, nachdem die Mitgliedstaatsstaaten ihnen das Aufenthaltsrecht versagt oder sie bereits abgeschoben haben. Denn die Prozedur aus der Entfernung erscheint praktisch unmöglich.<sup>39</sup> So werden die Behörden zum Letztentscheider ohne gerichtliche Kontrolle. Hinzu kommt, dass

---

33 Art. 29 Richtlinie 2005/85/EG, s. Fn. 26.

34 Art. 30 Richtlinie 2005/85/EG, s. Fn. 26.

35 Anhang II zur Richtlinie 2005/85/EG, s. Fn. 26.

36 Heiko Habbe (2005), S. 117, s. Fn. 21.

37 Art. 2 h) Richtlinie 2005/85/EG, s. Fn. 26.

38 Art. 39 Richtlinie 2005/85/EG, s. Fn. 26

39 „Der Europäische Kontinent ohne Flüchtlinge“, Pro Asyl, [www.proasyl.de](http://www.proasyl.de), 01.12.2004.

die Richtlinie den Staaten weiterhin ermöglicht, beschleunigte Asylverfahren – etwa ohne persönliche Anhörung – durchzuführen, beispielsweise bereits wenn der Antrag ohne zureichenden Grund verspätet gestellt wird, der Flüchtling aus einem jener sicheren Herkunftsländer oder sicheren Drittstaaten kommt oder allein widersprüchliche Angaben gemacht hat.<sup>40</sup> Diese Formulierungen sind sehr unbestimmt und ermöglichen eine weite Auslegung durch die Mitgliedsstaaten.

### 2.3. Die Dublin II-Verordnung und EURODAC

Die Harmonisierung des Asylrechts zwischen den Mitgliedsstaaten beschränkt sich freilich nicht auf Mindestnormen hinsichtlich der Behandlung von Asylsuchenden. Durch die Öffnung des europäischen Raumes und vereinfachte Wanderungsbewegungen auch für MigrantInnen besteht der Bedarf, sich die Zuständigkeiten für die jeweils betroffenen Asylsuchenden aufzuteilen. Dem sogenannten Asyl-Shopping soll vorgebeugt werden, indem jede/r Schutzsuchende jeweils nur in einem Staat Asyl beantragen kann. Normiert ist diese Idee in der Dublin II-Verordnung aus dem Jahre 2003.<sup>41</sup> Sie folgt auf das bereits erwähnte zweite Schengener Abkommen von 1990<sup>42</sup> sowie das erste Dubliner Übereinkommen<sup>43</sup>, welches 1997 in Kraft getreten war. Grundsätzlich ist, nach der alten wie nach der neuen Regelung, derjenige Staat zuständig, welcher am stärksten an der Einreise des/der Asylbewerbers/-in in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder an seinem/ihren Aufenthalt in diesem Gebiet beteiligt war. Im Klartext hat dies zur Folge, dass derjenige Staat verantwortlich ist, in welchen der Flüchtling zuerst einreist. Kann dies nicht festgestellt werden, ist der Staat zuständig, in welchem der Asylantrag gestellt wird. Entgegen dieser Regelung können Mitgliedsstaaten jederzeit, sei es aus humanitären, politischen oder praktischen Erwägungen, freiwillig die Prüfung des Asylantrags übernehmen.

Fortschrittlich im Vergleich zu den vorherigen Regelungen ist die Verordnung

---

40 Art. 23 Richtlinie 2005/85/EG, s. Fn. 26.

41 Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedsstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedsstaats gestellten Asylantrages zuständig ist, Abl. EG Nr. L 50 v. 25.02.2003, S. 1.

42 S.o. unter Punkt 1.

43 Übereinkommen vom 15. Juni 1990 über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedsstaat der Europäischen Gemeinschaft gestellten Asylantrags (Dubliner Übereinkommen), BGBl. 1994 II, S. 191.

in Bezug auf die Familienzusammenführung. So ist für eine/n unbegleitete/n minderjährige/n AsylbewerberIn der Mitgliedsstaat zuständig, in dem sich ein/e Familienangehörige/r rechtmäßig, als anerkannter Flüchtling oder während des Verfahrens zur Feststellung der Flüchtlingeigenschaft, aufhält. Stellen mehrere Mitglieder einer Familie in zeitlicher Nähe Asylanträge in verschiedenen Staaten, ist derjenige Staat für alle Asylanträge zuständig, in welchem sich der größere Teil der Familie aufhält.<sup>44</sup>

Die Grundsatzregelung der Dublin II-Verordnung setzt eigentlich eine bereits verwirklichte Harmonisierung des materiellen Asylrechts voraus. Denn nur so kann eine Chancengleichheit für die betroffenen MigrantInnen gewährleistet werden. Da den Mitgliedsstaaten jedoch weiterhin vorbehalten bleibt, ihre die europäischen Mindeststandards währenden, innerstaatlichen Regelungen – etwa in Bezug auf die sicheren Drittstaaten – durchzusetzen, ist eine Chancengleichheit keineswegs garantiert. Die fehlende Harmonisierung provoziert den Versuch seitens der Flüchtlinge, die Zuständigkeitsregelungen zu umgehen.<sup>45</sup>

Schließlich wird die Verordnung faktisch zu einer verstärkten Verschiebung hin zu den Grenzländern der EU führen. Die Übernahmeeruche an Polen, Österreich, Slowakei, Tschechien, Ungarn und Slowenien beliefen sich auf fast 40 % aller Dublin II-Verfahren.<sup>46</sup> Demgegenüber können sich zentraleuropäische Länder wie Deutschland immer häufiger auf die fehlende Zuständigkeit berufen. 2005 etwa waren davon 2.516 Menschen betroffen, die in Deutschland Schutz suchten<sup>47</sup> – ein Grund mehr also, warum die Zahl der Anträge in Deutschland sinkt.<sup>48</sup> Weniger problematisch für die Flüchtlinge wäre dies, wenn in den dann zuständigen Staaten ein humanes, effektives und rechtsstaatliches Asylverfahren gewährleistet wäre. Schon allein fehlende finanzielle Ressourcen führen jedoch dazu, dass eine ausreichende Betreuung, insbesondere von traumatisierten Menschen, nicht möglich ist. Das Asylverfahren in Polen, Ungarn oder der Slowakei beginnt zu meist in der Abschiebehaft.<sup>49</sup> Die Anerkennungsquoten entsprechen in der Praxis in vielen Fällen nicht ansatzweise einer humanitären Flüchtlingspolitik. Während beispielsweise in Österreich 2005 90 Prozent aller tschetschenischen Flüchtlinge

---

44 Art. 14 Verordnung (EG) Nr. 343/2003, s. Fn. 41.

45 amnesty international, Asylpolitik der Europäischen Union. ai-Druck: Bonn, 2003, S. 40ff.

46 „Verantwortung lässt sich nicht einfach abschieben – Das Europaprojekt von Pro Asyl“, Pro Asyl, [www.proasyl.de](http://www.proasyl.de), 01.02.2006.

47 Ebd.

48 2005 belief sich diese Zahl auf 28.914, 1998 lag die Zahl bei 98.644.

49 Pro Asyl (2006), s. Fn. 46.

anerkannt wurden, war es in der Slowakei nur 1 Prozent.<sup>50</sup> Konsequenz dieser Umstände ist die weitere Abschiebung jenseits der EU-Grenzen, beispielsweise in Grenzlager etwa in die Ukraine von Ungarn aus. Vorgekommen ist auch die von der Ukraine aus betriebene Weiterschlebung nach Usbekistan, wo Oppositionelle schwerwiegenden Repressalien ausgesetzt sind, die von den Grundsätzen der Genfer Flüchtlingskonvention eindeutig sanktioniert werden.<sup>51</sup>

Griechenland untergräbt die Zielrichtung des Dubliner Zuständigkeitsystems vollends, indem es Flüchtlinge, die das griechische Territorium zunächst auf illegale Weise verlassen haben, bei der Rücküberstellung sofort in ihr ursprüngliches Herkunftsland abschiebt.<sup>52</sup> Selbst wenn demnach der griechische Staat der Verordnung entsprechend seine Zuständigkeit erklärt hat, erhält der Flüchtling schlussendlich keine Möglichkeit, einen Asylantrag zu stellen.

Ersichtlicherweise kann das ‚Asyl-Shopping‘ nur verhindert werden, wenn der ersuchte Staat weiß, ob sich der antragende Flüchtling bereits in einem anderen Staat aufgehalten hat. Jedoch sind Ausweise in Papierform nicht fälschungssicher. Darüber hinaus können Flüchtlinge den Verlust derlei Papiere vortäuschen, um zu suggerieren, dass sie bisher noch in keinem Mitgliedsstaat einen Antrag gestellt haben oder sich in einem solchen aufgehalten haben. Damit die vorgenannte Zuständigkeitsregelung sichergestellt werden kann, wurde daher bereits in Bezug auf das erste Dubliner Übereinkommen die sogenannte EURODAC-Verordnung im Jahre 2000 vom Ministerrat beschlossen.<sup>53</sup> Sie sieht eine in Luxemburg stationierte Datenbank über Fingerabdrücke vor. Alle Mitgliedsstaaten sind demnach verpflichtet, von jedem/r AsylbewerberIn bei der Stellung eines Asylantrags, sowie von jedem/r anderen AusländerIn, der/die illegal die EU-Grenzen überschreitet, unverzüglich die Fingerabdrücke aller Finger zu nehmen. Auf diese Weise kann hinsichtlich jedes/r Einreisenden mithilfe der Datenbank sofort ein Abgleich vorgenommen werden. Wird festgestellt, dass bereits ein Antrag gestellt wurde, kann sich der Staat des zweiten Antrags für unzuständig erklären.

136

---

50 Ebd.

51 Pro Asyl (2006), s. Fn. 46.

52 „Summary report on the application of the Dublin II regulation in Europe“, European Council on Refugees and Exiles, [www.ecre.org](http://www.ecre.org), 01.03.2006.

53 Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11.12.2000 über die Einrichtung für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, Abl. EG Nr. L 315 v. 15.12.2000, S. 1.

## 2.4. Richtlinie zum vorübergehenden Schutz

Neben dem individuellen Schutz für Flüchtlinge hat sich der Europäische Rat auf dem besagten Gipfel in Tampere zum Ziel gesetzt, auch im Zusammenhang mit Massenzuströmen von Vertriebenen eine europaweit einvernehmliche Lösung zu finden.<sup>54</sup> Hintergrund waren die Erfahrungen mit den Flüchtlingen aus dem Kosovo seit 1999, deren Schutzansprüche in den verschiedenen Staaten erheblich voneinander abwichen. Schließlich wurde 2001 eine Richtlinie beschlossen, die Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen festlegt und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedsstaaten vorsieht.<sup>55</sup> Finanzielle Hilfen sind durch den Europäischen Flüchtlingsfonds<sup>56</sup> vorgesehen. Zielgruppe der Maßnahme sind in erster Linie Vertriebene, die ihre Herkunftsregion verlassen mussten oder durch internationale Organisationen evakuiert wurden, weil sie vor einem bewaffneten Konflikt oder vor dauerhafter Gewalt fliehen mussten. Der Schutz ist nach der Richtlinie in der Regel auf ein Jahr beschränkt und kann höchstens um ein Jahr verlängert werden. Ob ein Massenzustrom besteht, wird vom Rat mit qualifizierter Mehrheit festgestellt.<sup>57</sup>

137

## 2.5. Aufnahmerichtlinie

Die genannten Richtlinien und Verordnungen stellen den Rahmen des europäischen Asylrechts im engeren Sinne dar. Daneben sind in diesem Zusammenhang verschiedene andere Maßnahmen verabschiedet worden. Dazu zählt als Ergänzung der Asylverfahrensrichtlinie die Aufnahmerichtlinie, die Anfang 2003 in Kraft getreten ist und Aufnahmebedingungen für Asylbewerber statuiert.<sup>58</sup> Darunter fällt auch eine Informationspflicht über Rechte und Pflichten gegenüber dem/der AsylbewerberIn.<sup>59</sup> Während daneben grundsätzlich die Freizügigkeit für Asylbe-

---

54 Schlussfolgerung des Vorsitzes: Europäischer Rat in Tampere vom 15.-16.10.1999, s. Fn. 12.

55 Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20.07.2001 über die Gewährung von Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes, ABl. EG Nr. L 212 v. 07.08.2001, S. 12.

56 Vgl. dazu die Entscheidung des Rates Nr. 2000/596/EG vom 28.09.2000 über die Errichtung eines europäischen Flüchtlingsfonds, ABl. EG Nr. L 252 v. 06.10.2000, S. 12.

57 Art. 5 Richtlinie 2001/55/EG, s. Fn. 55.

58 Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27.01.2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten, ABl. EG Nr. C 213E v. 31. Juli 2001, S. 286.

59 Art. 5 Richtlinie 2003/9/EG, s. Fn. 58.

werberInnen festgelegt ist, konnte sich wiederum der deutsche Innenminister mit der Forderung durchsetzen, die in Deutschland übliche Residenzpflicht als Option einzufügen, wenn dies für einen reibungslosen Ablauf des Verfahrens unabdingbar ist.<sup>60</sup> So wird der eigentliche Grundsatz der Freizügigkeit wieder ausgehöhlt.<sup>61</sup> Die Richtlinie sieht außerdem bestimmte materielle Aufnahmebedingungen wie Unterkunft, Ernährung und medizinische Versorgung vor.<sup>62</sup> Jedoch können die Mitgliedsstaaten Leistungen streichen, wenn der/die BewerberIn gegen seine/ihre Pflichten verstößt.<sup>63</sup>

## 2.6. Zwischenfazit

138

Die Qualifikationsrichtlinie erweckt zunächst den Eindruck, den Ansprüchen der europäischen Verantwortlichen gerecht zu werden und Schutz für bedrohte Menschen zu bieten. Insbesondere im Hinblick auf das deutsche Recht bietet sie einige Fortschritte. Insgesamt gesehen erfüllt Europa jedoch auf diese Weise nur sein Pflichtprogramm, welches ihm bzw. den Mitgliedsstaaten als Verpflichtete auf Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention bereits obliegt. Dabei wird der traditionelle Begriff des Flüchtlings grundsätzlich beibehalten, anstatt das Asylrecht bereits auf dieser Ebene für andere menschliche Bedrohungen zu öffnen. Allein politische Verfolgung gilt demnach als schützenswerter Grund, wenngleich anderweitige Gefahren in gleichem Maße existenziell bedrohlich sein können. Eine entsprechende Ausweitung wurde jedoch nicht einmal angedacht. Stattdessen wird der Zuzug rechtlich erschwert. Die Drittstaatenregelung erweist sich in diesem Zusammenhang als effizientes Instrument, sich gegenüber den globalen Flüchtlingsströmen abzuschotten. Gleiches gilt für die Konzepte der generell sicheren Herkunftsländer sowie der inländischen Fluchtalternative.

Aus Sicht der verantwortlichen InnenpolitikerInnen zeigt die restriktive Asylpolitik sichtbare Erfolge. Die Zahl der anerkannten Asylanträge sinkt beständig.<sup>64</sup> Dies ist kein Zeichen effektiven Flüchtlingssschutzes. Demgegenüber werden die Schutzsuchenden etwa durch die teilweise Residenzpflicht wie Menschen zweiter

---

60 Art. 7 Richtlinie 2003/9/EG, s. Fn. 58.

61 amnesty international (2003), S. 47, s. Fn. 34.

62 Art. 9 ff. Richtlinie 2003/9/EG, s. Fn. 58.

63 Art. 16 Richtlinie 2003/9/EG, s. Fn. 58.

64 „2005 Global Refugee Trends“, UNHCR, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org), 09.06.2006; „Asylum levels and trends in industrialized countries“, UNHCR, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org), 01.09.2006.

Klasse behandelt. Ein effektives Überwachungssystem sichert zudem, dass bloß kein Flüchtling zu viele Rechte in Anspruch nehmen kann.

### 3. Der Schutz der Außengrenzen

Die Zahl der Menschen, die nach Europa wollen, nimmt aber auch vor dem Hintergrund einer noch so restriktiven Asylpolitik nicht ab. Die Europäische Union sieht sich nach wie vor mit dem Zustrom von Flüchtlingen konfrontiert, zuletzt insbesondere vor den Küsten Italiens und Spaniens.

#### 3.1. FRONTEX

Als Reaktion auf die Flüchtlingsbewegungen wurde in Brüssel mit einer Verordnung aus dem Jahre 2004 die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union eingerichtet.<sup>65</sup> Sie wird generell mit dem Kürzel ‚Frontex‘ (*Frontières Extérieures*) bezeichnet, wurde 2005 ins Leben gerufen und hat ihren Sitz in Warschau. Erklärtes Ziel ist die operative Zusammenarbeit im Zusammenhang mit dem Schutz der Außengrenzen Europas, sowohl zwischen den Mitgliedsstaaten selbst als auch zwischen den Mitgliedsstaaten und angrenzenden Drittstaaten.<sup>66</sup> Im Rahmen des Projekts ‚Sea Horse‘ wurde bereits eine derartige Zusammenarbeit zwischen den afrikanischen Staaten Mauretanien, Marokko und dem Senegal, sowie Spanien auf der anderen Seite beschlossen.<sup>67</sup> Inhalt ist, durch gemeinsame Patrouillen und regelmäßigen Dialog, den zunehmenden Strom von AuswandererInnen über diese Region zu verhindern.<sup>68</sup> Weiterhin ist in näherer Zukunft in dieser Region auch mit einer Entsendung von Hubschraubern, Flugzeugen und Militärpersonal zu rechnen.<sup>69</sup>

139

---

65 Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. EG L 349 v. 25.11.2004.

66 Art. 2 Abs. 1 VO 2007/2004, s. Fn. 65.

67 „EU to launch anti-illegal immigration program in conjunction with Morocco“, Maghreb Arabe Presse, [www.map.ma](http://www.map.ma), 01.03.2006.

68 Ebd.

69 Eric Bonse, „Schotten dicht“, Handelsblatt, 30.03.2006.

Während sich Frontex gegenwärtig noch eher auf Koordinationsaufgaben beschränkt, ist langfristig nicht auszuschließen, dass die Agentur den Schutz der Außengrenzen teilweise oder gar vollständig eigenständig ausführt. Wenngleich die Übertragung von derartigen Exekutivbefugnissen auf die europäische Ebene noch gewisser Anstrengungen gegenüber den Mitgliedsstaaten bedarf, hält auch der derzeitige Exekutivdirektor von Frontex, Ilkka Laitinen, eine solche Zukunftsvision nicht für gänzlich ausgeschlossen.<sup>70</sup> In jedem Fall wäre dies angesichts der rapiden Harmonisierung und dem sich abzeichnenden Einvernehmen hinsichtlich möglichst sicherer Grenzen durchaus nicht abwegig.

### 3.2. Weitere Kooperation mit Grenzländern

Daneben werden seitens der betroffenen europäischen Grenzstaaten weitere Anstrengungen unternommen, in Zusammenarbeit mit den Staaten jenseits der EU zu treten, um die Außengrenzen sicherer zu machen. Besonderen Anlass gaben die massiven Einreiseversuche in die spanischen Exklaven Melilla und Ceuta im Herbst 2005.

140

Im Juli 2006 fand in Rabat eine europäisch-afrikanische Migrationskonferenz statt, an der RegierungsvertreterInnen aus 57 europäischen und afrikanischen Staaten – der Herkunfts- und Transit- sowie Zielstaaten der Flüchtlinge – teilnahmen.<sup>71</sup> Im Mittelpunkt standen Gespräche über die Rückführung von MigrantInnen, eine Verstärkung des Grenzschutzes und eine bessere Kooperation zwischen den Justiz- und Polizeibehörden. Konkret geplant ist eine gemeinsame Datenbank zur Identifizierung von undokumentierten MigrantInnen. Demnach sollen – nach dem Vorbild der in-nereuropäischen EURODAC-Verordnung – auch bereits in Afrika aufgenommenen MigrantInnen Fingerabdrücke abgenommen werden.<sup>72</sup> Ähnliche Annäherungen zwischen den betroffenen Staaten finden in engerem Kreis im Rahmen des 5+5-Dialogs zwischen Portugal, Spanien, Frankreich, Italien und Malta auf europäischer und Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen und Mauretanien auf afrikanischer Seite statt.

Dazu zählt, dass in Europa angekommene MigrantInnen in die Transitländer Nordafrikas zurückgeschoben werden. Solche Rückabschiebungen finden in ers-

---

70 Ollie Stone-Lee, „EU border chief plays down fears“, BBC News, 14.10.2004.

71 „Europäisch-afrikanische Migrationskonferenz“, Netzwerk Migration in Europa, [www.migration-info.de](http://www.migration-info.de), 01.08.2003.

72 Ebd.

ter Linie von Italien nach Libyen sowie von Spanien nach Marokko statt.<sup>73</sup> Sie beruhen auf Rücknahmeübereinkommen mit den Aufnahmestaaten. Allerdings kennen weder Libyen noch Marokko nach Ansicht des UNHCR ein überprüfbares Asylverfahren, noch einen überhaupt wirksamen Flüchtlingsschutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention.<sup>74</sup>

### 3.3. Die Idee der Grenzlager

Einen Höhepunkt der asylpolitischen Debatte im Zusammenhang mit dem Schutz der europäischen Außengrenzen stellte der Vorschlag des britischen Premierministers Blair aus dem Jahre 2003 dar, Auffanglager in Nordafrika einzurichten, um das Asylverfahren auszulagern.<sup>75</sup> Unterstützt wurde er später durch den damaligen deutschen Innenminister Schily.<sup>76</sup>

An dieser Stelle stellt sich gleichermaßen das Problem der humanitären Situation sowie die Nicht-Beachtung der Genfer Flüchtlingskonvention durch jene Staaten Nordafrikas. Vor allem aber können sich die Flüchtlinge aufgrund fehlender Gebietshoheit der EU-Staaten in den Ländern nicht auf das jeweilige Asylrecht berufen.<sup>77</sup> Es entsteht ein rechtsfreier Raum für die dann dort tätigen Behörden und ein Rechtsschutz ist laut Schily ausdrücklich nicht geplant: „Wenn man außerhalb der EU eine Behörde macht, müssen die Asylbewerber nicht zu Gericht gehen können wie Asylbewerber in Deutschland.“<sup>78</sup> Schily argumentierte damals – die Bilder ertrinkender Flüchtlinge im Mittelmeer vor Augen – mit der Rettung von Flüchtlingen.<sup>79</sup> Es ist jedoch zu vermuten, dass sich kein Flüchtling mit der Aussicht auf ein nordafrikanisches Flüchtlingslager von der Überfahrt nach Europa abhalten lassen wird. Noch erntete der Vorschlag von Blair und Schily großen Widerstand. Langfristig ist die Umsetzung jedoch nicht auszuschließen. Schließlich stellt die Dritt-

141

---

73 „Italien: Massenabschiebungen nach Libyen“, Netzwerk Migration in Europa, [www.migration-info.de](http://www.migration-info.de), 01.11.2004.

74 Ebd.

75 „A New Vision For Refugees“, *The Independent*, 06.02.2003.

76 „Ich finde nichts Anstößiges daran, Menschen zurückzuführen“ Interview mit Otto Schily“, *Süddeutsche Zeitung*, 02.08.2004.

77 Marei Pelzer, „Internierungslager am Rande der Sahara“, *tendenz*, 10.12.2004.

78 *Süddeutsche Zeitung*, 02.08.2004, s. Fn. 65.

79 Dazu: „Regionale Schutzzentren für Migranten aus Afrika – Heimatnah, glaubwürdig und wirksam: Typisch europäische Flüchtlingshilfe“, *Gegenstandspunkt*, [www.gegenstandspunkt.com](http://www.gegenstandspunkt.com), 16.12.2004.

staatenregelung aus der Asylverfahrensrichtlinie schon den entscheidenden Schritt zu einer Auslagerung des Flüchtlingsschutzes dar.

### 3.4. Die Effektivität der Grenzpolitik

Die Politik an den Außengrenzen Europas dient dem Ziel, Menschen daran zu hindern, europäischen Boden zu betreten. Die Mauern werden immer höher. Nichtsdestotrotz ändert die Abschottung, sei es rechtlich oder faktisch, nichts an den zunehmenden Einwanderungsversuchen. Europaweit bekannt wurden die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla im Herbst 2005, als binnen kürzester Zeit rund 4.000 Menschen versuchten, die Grenzen zu überwinden.<sup>80</sup> Eine der Mitursachen für jenen plötzlichen Ansturm im letzten Herbst führt bildlich vor Augen, wie sich das Grenzregime entwickelt: Die Behörden hatten angekündigt, den Zaun im gesamten Grenzabschnitt von drei auf sechs Meter zu erhöhen.<sup>81</sup> Ein weiterer Brennpunkt Spaniens sind die Kanarischen Inseln. Bereits im ersten Halbjahr 2006 erreichten 11.000 Menschen jene Inselgruppe vor dem spanischen Festland. Dies sind mehr als doppelt so viele wie während des gesamten Jahres 2005.<sup>82</sup> Auch Italien sieht sich mit derartigen Anströmen konfrontiert. Insgesamt versuchen bis zu Hunderttausend Menschen jährlich die Flucht über das Mittelmeer, viele von ihnen jedoch sterben oder werden aufgegriffen.<sup>83</sup>

142

Ceuta und Melilla haben auch verdeutlicht, wie ‚gut‘ die Anrainerstaaten Marokko und Spanien schon kooperieren. Dabei bedient sich Marokko jedoch äußerst inakzeptabler Mittel. So wurden im September 2005 sechs Flüchtlinge bei dem Versuch, den Zaun zu überqueren, vom marokkanischen Militär erschossen.<sup>84</sup> Die Zäune unterwandern so das Regime der Flüchtlingskonvention vollends: Demnach hätte jede/r zunächst das Recht, einen Asylantrag etwa bei den spanischen Behörden an der Grenze zu stellen. Da jedoch das spanische Territorium nicht zu erreichen ist, kann auch dieses Recht nicht geltend gemacht werden. Schaffen sie es dennoch, in Europa anzukommen, erwartet die Flüchtlinge

---

80 Michael Schwelien, „Die Einfalltore“, Die Zeit, 13.10.2005.

81 „Marokko/Spanien: Massive Einreiseversuche in Exklaven“, Netzwerk Migration in Europa, [www.migration-info.de](http://www.migration-info.de), 01.11.2005.

82 Ralf Streck, „Völkerwanderung per Boot“, Telepolis, [www.heise.de/tp/](http://www.heise.de/tp/), 23.08.2006.

83 „Feasability Study on the control of the European maritime borders – Final Report“, Civipol, [www.civipol.fr](http://www.civipol.fr), 04. 07.2003.

84 Thorsten Mense, „Klettern nach Europa“, Jungle World, 28.09.2005.

nicht unbedingt ein besseres Leben. Das Auffanglager auf der italienischen Insel Lampedusa ist laut Berichten einer Gesandtschaft des Europäischen Parlaments ein Inbegriff des Elends.<sup>85</sup> Nicht selten folgt – anstatt eines fairen Asylverfahrens – die sofortige Rückabschiebung nach Libyen.<sup>86</sup>

Wenngleich einige Maßnahmen an den Grenzen noch formell rechtlich in der Verantwortung der Mitgliedsstaaten liegen, ist es angesichts der bereits weit fortgeschrittenen Verflechtung Europas auf diesem Gebiet zu kurz gegriffen, nur die direkt betroffenen Mitgliedsstaaten verantwortlich zu machen. So verwirklichen etwa Spanien und Italien mit ihrem Vorgehen an ihren eigenen nationalstaatlichen Grenzen die Interessen des gesamten Kontinentes, um diesen – vor dem Hintergrund offener Binnengrenzen – vor der Zuwanderung zu bewahren. Im Übrigen greifen diese Staaten schon in der Praxis auf die Hilfen Brüssels zurück, wie das Beispiel Frontex zeigt. Die Abschottung an den Außengrenzen ist ein Ergebnis gesamteuropäischer Politik.

Hinter den Flüchtlingen im Norden Afrikas liegt häufig ein jahrelanger Weg durch den afrikanischen Kontinent. Die Zahl der Menschen steigt, die sich mit der Aussicht auf den Weg machen, irgendwann ins gelobte Land zu kommen, um ein paar verdiente Euro an ihre verarmten Familien in die Heimatländer zu schicken. Es ist bekannt, dass viele von ihnen verdursten oder verhungern; einige werden auf dem Weg ausgeraubt oder erschlagen.<sup>87</sup> Vor den Grenzen angekommen, leben die MigrantInnen nach Berichten von AugenzeugInnen unter schlimmen Bedingungen in der Illegalität und werden teilweise von den einheimischen Behörden drangsaliert.<sup>88</sup>

Bisher reichen die Zäune und Mauern jedoch nicht aus. Die derzeitige Abschottung führt allein dazu, dass sich die MigrantInnen neue und gleichsam gefährlichere Wege suchen.<sup>89</sup> Auch innerhalb Europas wartet auf die Flüchtlinge kein Leben in Wohlstand, aber sie finden innerhalb kürzester Zeit Arbeit. Mittlerweile leben in Europa bis zu 10 Millionen Illegale, mit keinerlei Aussicht nach dem Asyl-

---

85 Europäisches Parlament, Bericht der Delegation des LIBE-Ausschusses über den Besuch des Zentralen Aufnahmelagers Lampedusa (Italien), Europäische Parlament, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), 19.09.2005.

86 Judith Gleitze, Nirgendwo in Süditalien, Frankfurter Rundschau, 05.07.2006.

87 Corinna Milborn, Gestürmte Festung Europa – Einwanderung zwischen Stacheldraht und Ghetto. Styria Verlag: Wien, 2006. S. 13ff.; Stefanie Zeiler, „Das Gefängnis der Freiheit“, Info.Zentrum 3. Welt, 03.01.2006.

88 Corinna Milborn (2006), S. 12ff., s. Fn. 87.

89 Florian Rötzer, „Ansturm auf die neue Mauer“, Telepolis, [www.heise.de/tp/](http://www.heise.de/tp/), 06.10.2005.

regime Europas anerkannt zu werden, in der ständigen Angst einer sofortigen Abschiebung.<sup>90</sup> Auf der anderen Seite könnten ganze Wirtschaftsbetriebe ohne die Illegalen – mit deren niedrigem Lohn und fehlendem Arbeitsschutz – nicht mehr existieren.<sup>91</sup>

Aus statistischer Sicht zeigt die Politik an den Grenzen jedoch die gewünschten Erfolge. Die Zahl der Asylanträge in Europa hat sich 2005 gegenüber 2001 fast halbiert – 237.840 Anträge statt 438.990 noch im Jahre 2001.<sup>92</sup> Dies stellt zugleich den niedrigsten Stand seit zwei Jahrzehnten dar. Dieser Rückgang ist nicht auf eine verbesserte weltpolitische Lage zurückzuführen, sondern ist vielmehr das Ergebnis der europäischen Asylpolitik. Die Zahl derer, die den Weg nach Europa beschreiten wollen, wird nicht abnehmen. Insgesamt warten im Norden Afrikas laut Schätzungen über die kommenden zehn Jahre 2,5 Millionen Personen darauf, europäischen Boden zu erreichen.<sup>93</sup> Dies sind zumeist Menschen, die wohl auch nach vollständiger Beachtung der Genfer Flüchtlingskonvention keine Aussicht auf eine Asylgewährung haben werden. Sie sind zwar nicht politisch verfolgt – existenziell bedroht sind sie dennoch. Wer humanen Flüchtlingschutz will, muss auch für diese Menschen sorgen. Trügerisch ist und bleibt es, von einer drohenden Überschwemmung Europas zu reden: Selbst wenn während der nächsten Dekade die besagten 2,5 Millionen Menschen nach Europa kommen sollten – selbst wenn es mehr sein sollten und die bereits eingereisten Illegalen anerkannt würden – ist dies im Vergleich zu den fast 500 Millionen Einwohnern des Kontinents verschwindend gering. Angesichts der gegenwärtigen Politik sieht die Zukunft für diese Menschen jedoch düster aus.

144

#### **4. Die Zukunft europäischer Asylpolitik: Integrationskrise oder effektive Europäisierung?**

Während der Verfassungsprozess ins Stocken geraten ist und damit auch das Grundrecht auf Asyl auf europäischer Ebene rechtlich noch keine Bedeutung hat, erweist sich die Asylpolitik in gewissem Sinne als Vorzeigekind europäischer Har-

---

90 Einen guten Überblick bietet: Jörg Alt, *Leben in der Schattenwelt – Problemkomplex Illegale Migration*. Loeper Verlag: Karlsruhe, 2004.

91 Corinna Milborn (2006), S. 65ff., s. Fn. 87.

92 „Zahl der Asylbewerber sinkt weiter“, Netzwerk Migration in Europa, [www.migration-info.de](http://www.migration-info.de), 01.03.2006.

93 Corinna Milborn (2006), S. 7ff., s. Fn. 87.

monisierung. Wer von einer tiefgreifenden Integrationskrise Europas spricht, sollte also einen Blick auf diesen Bereich werfen. Obgleich es sich dabei um einen ursprünglich stark nationalstaatlich geprägten Politikbereich handelt, herrscht, was die Zielrichtung betrifft, erstaunliche Einigkeit: Die Einwanderung muss beschränkt werden. Abgesehen von einigen Flüchtlingsorganisationen haben Menschen, die in anderen Staaten Schutz suchen, keine Lobby. Allein diese Tatsache machte es im Bereich des Flüchtlingsschutzes seit jeher einfach, Kompromisse zu finden. Dies wird nun auch auf europäischer Ebene deutlich. Im Gegensatz zu anderen Politikfeldern, die von nationalstaatlichen Interessen bestimmt sind, scheinen die Mitgliedsstaaten hier an einem Strang zu ziehen. Auf andere Weise hätten die vorliegenden Regelungen nicht in diesem rasanten Tempo beschlossen werden können. So wird auf ganz praktische Weise europäische Identität durch Abgrenzung nach außen geschaffen.

Der in Tampere beschlossene Weg wird unterdessen fortgesetzt. Im Rahmen des von den Mitgliedsstaaten im November 2004 beschlossenen ‚Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht der EU‘ dominieren, neben der weitergehenden Harmonisierung des Asylsystems, nach wie vor sicherheitsrelevante Maßnahmen wie die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und die Bekämpfung des ‚Schlepperunwesens‘.<sup>94</sup> Gegenwärtig in Arbeit ist schlussendlich eine Richtlinie zur Harmonisierung der Rückführungspolitik gegenüber Illegalen, jenen Personen also, deren Asylantrag abgelehnt wurde oder die sich aus anderen Gründen illegal im Bereich der Europäischen Union aufhalten.<sup>95</sup>

145

Vor diesem Hintergrund ist langfristig davon auszugehen, dass die Harmonisierung des Asylsystems einerseits und der Schutz der Außengrenzen andererseits weiterhin vorangetrieben werden wird. Es ist zu vermuten, dass auf Grundlage der Asyl-Qualifikationsrichtlinie die Gewährung von Asyl und das Verfahren auf inner-europäischen Territorium langfristig vollständig harmonisiert wird. Allerdings wird schon im Interesse der Grenzstaaten der Schutz der Außengrenzen den Schwerpunkt der Diskussion bilden. Es liegt die Annahme nahe, dass man sich vermehrt um eine Kooperation mit den Anrainerstaaten bemüht, um die Einwanderung bereits frühzeitiger zu unterbinden. Wenn sich die internationale Kooperation, der Schutz der Außengrenzen und möglicherweise auch die Auslagerung des Verfah-

---

94 Mitteilung 2005/C53/01 des Rates vom 3. März 2005 über das Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, ABl. EU Nr. C 53 v. 03.03.2005, S. 1.

95 Dazu Kay Hailbronner, *Freiwillige oder zwangsweise Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger im EU-Recht – Auf dem Weg zu einer europäischen Rückführungspolitik*. Zeitschrift für Ausländerrecht und Asylrecht (ZAR), 2005, S. 349ff.

rens weiterhin derart effektiv entwickelt, ist anzunehmen, dass der Rechtsschutz innerhalb der Grenzen damit zunehmend an Bedeutung verlieren wird.

## **5. Schlussbemerkungen**

Europa verharrt nicht in Stillstand, sondern sichert sein Territorium. Demgegenüber erfordert ein effektiver Flüchtlingsschutz drei wesentliche Eckpunkte: ein faires Verfahren, menschenwürdige Aufnahmebedingungen und einen gefahrenlosen Zugang zum europäischen Territorium. Diesen Grundsätzen ist mitnichten Genüge getan. Darüber hinaus ist es zu kurz gegriffen, die Forderungen auf diese Punkte zu beschränken. Ein wirklich humaner Anspruch an die zukünftige europäische Flüchtlings- und Asylpolitik kann nur lauten: Grenzen auf und Schutz für alle!





**Rana Deep Islam**

Rana Islam, geboren 1982 in Witten. Studium der Geschichte, Politikwissenschaften und Soziologie an der Humboldt-Universität zu Berlin und an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn. Auslandsaufenthalt an der Université Marc Bloch in Straßburg. Praktika beim SPD-Parteivorstand, dem Zentrum für Europäische Integrationsforschung in Bonn, dem International Institute for Democracy in Straßburg und der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen. Derzeit Studium am Europakolleg in Brügge im Fachbereich „EU International Relations and Diplomacy Studies“.

# The Transatlantic Partnership

## The Need for Rethinking an Old Security Alliance

148

### 1. Introduction

The aim of this collection of articles is to analyse the current situation in the European Union and to show perspectives for a deeper and continuing integration. Such a venture cannot exclude the issue of transatlantic relations, which constitute a fundamental pillar of European politics. The history of the European Union cannot be told without reference to the role of the United States of America. From the beginning of European integration, the US acted as a promoter of the continental co-operation. The creation of our present European institutional setting was and is strongly linked to American influence.

Over the last years, essential changes in the relations between the United States and its European partners have become visible. With the fall of the Berlin Wall and the breakdown of the Soviet Union in 1989/1990 a new focus emerged in international politics. While it was dominated by European concerns until that point in time, continental needs and demands took the back seat from then on. US foreign policy turned to other hot spots in the world. The consequences of the devastating attacks on military and economical targets in the United States of America on September 11, 2001, which were not aimed solely against the US itself but a declaration of war against the norms and values of the entire Western civilisation, dispelled any doubt that the US intends to design the in-

ternational agenda with regard to their national interests first. The most characteristic example underlining this development is the rupture of transatlantic relations during the Iraq crisis. The US administration made clear that it was bent on accomplishing the military campaign by itself. Other allies were welcome to participate but only in so far as they accepted the American *modus operandi*. The consequence was a serious division between EU member states supporting and opposing US policy.

It would be wrong to assume that the EU will therefore disappear as an actor in world politics. The European contribution to building democratic structures in Afghanistan and Iraq shows that they are still needed by the US government who does not make a secret of its dependence on European civilian aid. This is one reason why transatlantic relations remain essential. Even if the US are willing to act on their own, they are not able to do so, especially in the field of peace building where European experience is of great importance to the American post-war design.

In the past few years, US security policy has become the focus of much highly critical attention by many Europeans fearing a weakening of the common basis of norms and values that has connected both sides of the Atlantic for so many years. The Guantanamo prisoners, who for the most part have yet to face charges, have not been accorded a proper status under international law; human rights violations in the prison of Abu Ghraib were revealed; and the CIA operated secret flights, transporting prisoners, not informing the countries they overflew. Under the pretence of fighting against international terrorism, the US government makes use of instruments, which are not conform to standards of international law. This development will sooner or later become a serious problem for transatlantic relations, given European aspirations to follow international law, as codified among others in the *Charter of the United Nations*.

This article's aim is not merely a descriptive one but to give an outlook and suggest a redefinition of European-American relations. In consequence the article argues in favour of a new transatlantic charter, a treaty under international law enshrining US and EU common values and setting up a 'transatlantic commission'. It will be argued that this would enable both parties to arrange their relationship in a new way in order to face the challenges of the 21st century.

## 2. Roots of Transatlanticism

Today's partnership between the US and Europe traces its roots to the time immediately after World War II. At that time many US-politicians pressed the administration to pursue an isolationist policy and to curb US involvement in Europe. Large parts of US society demanded from their government to 'bring the boys home'.<sup>1</sup> Soviet authoritarian politics in the Eastern parts of Europe convinced the US administration to do otherwise. A speech delivered by Winston Churchill, British war-time Prime Minister and then leader of the conservative opposition in the British parliament addressing students of the Westminster College in Missouri on 5 March 1946 proved to be of great importance: "A shadow has fallen upon the scenes so lately lighted by the Allied victory. Nobody knows what Soviet Russia and its Communist international organization intends to do in the immediate future, or what are the limits, if any, to their expansive and proselytizing tendencies (...). From Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic, an iron curtain has descended across the Continent."<sup>2</sup>

150

In retrospect Winston Churchill contributed to a dramatic change in American foreign policy and to a Soviet-American relationship dominated by confrontation. His warnings entered immediately into presidential rhetoric. In March 1947 against the background of expanding exertion of Soviet influence on domestic political conditions in Turkey and Greece, US President Harry S. Truman gave a speech which became known as the Truman doctrine: "(...) totalitarian regimes imposed on free peoples, by direct or indirect aggression, undermine the foundations of international peace and hence the security of the United States. (...) it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities and by outside pressure."<sup>3</sup> The President made clear that the US was prepared to defend Europe even if they had to do this against Soviet counter engagement.

President Truman put an emphasis on financial assistance to European states whose economies had been destroyed during World War II. On 3 April 1948 the US-Congress adopted the *European Recovery Programme* better known as the

---

1 Peter Duignan / Lewis H. Gann, *The United States and the New Europe 1945-1993*. Blackwell: Oxford, 1994. p. 42.

2 Cited in: William Hitchcock, *The Struggle for Europe, The turbulent History of a divided Continent 1945-2002*. Doubleday: New York, 2003. pp. 37-38.

3 Harry S. Truman, "President Harry S. Truman's Address Before a Joint Session of Congress (Truman Doctrine) March 12, 1947", US Embassy in Germany, <http://usa.usembassy.de/etexts/ga4-470312.htm>.

Marshall Plan, transferring money, technology and know-how to European industries.<sup>4</sup> The plan was administered by the newly founded *Organisation of European Economic Cooperation* (OEEC) designed to foster the growth of liberal economies in Europe.<sup>5</sup> The United States' motivation in addressing their economical aid programme to European industries was surely twofold. While the Marshall Plan facilitated the building of democratic structures in Western Europe, the US-government also clearly recognized the necessity of a stable European market, which offered commercial opportunities for US exporters.<sup>6</sup>

In the meantime, the difficulties between the USA and the USSR became constantly more sensitive. With the creation of the international communist federation *Cominform* in 1947, the Soviet take-over in Prague and the following Berlin blockade in 1948, the political antagonism between the two countries came to the fore. Under the impression of an apparent Soviet threat, those events led to the birth of the *North Atlantic Treaty Organisation* (NATO) in August 1949.<sup>7</sup> In its charter, which was first signed by France, the United Kingdom, the Benelux-countries, the USA, Canada, Denmark, Italy, Norway, Iceland and Portugal, the member states promised mutual military assistance in the case of an attack on one of these countries by a third party. Besides the military component of its inner organisation, the alliance aimed at political, social, economical and cultural co-operation. NATO was thus designed to defend not only the territory of its signatory countries but a way of life dominated by liberal thinking.<sup>8</sup> From then on, hundreds of thousands of US soldiers were deployed overseas in order to stand side by side with their Western European allies in opposition to the communist neighbours in the East.<sup>9</sup>

151

Cooperation between European countries was also strongly promoted by the American administration. Several reasons prompted the US to support a firm and long-running integration of Western Europe: European integration with

---

4 Peter Duignan / Lewis H. Gann (1994), pp. 39-40, s. fn. 1.

5 Helga Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbehauptung und Selbstbeschränkung 1945-2000*. DVA: Stuttgart, 2001. pp. 20-21.

6 John Kent / John W. Young, *International Relations since 1945, A Global History*. Oxford University Press: Oxford, 2004. pp. 75.

7 Peter Duignan / Lewis H. Gann (1994), p. 42, s. fn. 1.

8 Wichard Woyke, NATO. In: Wichard Woyke (ed.), *Handwörterbuch Internationale Politik*. Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn, 2000. pp. 317-327, here: pp. 317-318.

9 Helga Haftendorn, *Historische Entwicklung, politische Motive und rechtliche Grundlagen*. In: Dieter Mahncke (ed.), *Amerikaner in Deutschland, Grundlagen und Bedingungen der transatlantischen Sicherheit*. Bouvier: Bonn, 1991. pp. 137-180, here: pp. 144-145.

its liberal and democratic orientation seemed well-suited to aid the American struggle against Soviet communism.<sup>10</sup> In a time of antagonism between different ideologies, European co-operation was nothing less than a stabilisation of the US sphere of influence on the European continent. Furthermore, great importance was attached to German-French relations. From the beginning on, the USA were interested in pacifying both countries, whose aversion led twice into an all-out war, which forced the United States to intervene under huge sacrifices. In March 1947, Senators William Fulbright and Elbert D. Thomas as well as Congressman Hale Boggs pushed the US Congress to adopt a resolution demanding the creation of the United States of Europe. Although it did not pass, it gives an idea of American post-war attitude towards Europe.

When Robert Schuman, French secretary of foreign affairs, announced in May 1950 to put the German and French coal and steel production under the control of a high authority with participation of Italy and the Benelux-countries, US secretary of state Dean Acheson ordered US embassies all over Europe to support Schuman's ideas. Even the *European Defence Community* (EDC) and its 1952 treaty was in conformity with American policy towards the continent.<sup>11</sup>

152

The countries mentioned above agreed on a European military co-operation. The US had no objections and apparently did not view this measure as a significant threat to its military hegemony over Europe.

We see that the beginning of the Cold War brought a rapprochement between American and European decision makers. It was not only an alliance serving practical demands of both partners, moreover the transatlantic partnership was established in a non-profit context of norms and values of the Western world. The transfer of financial means deepened democratic development in Europe. NATO was not only meant to defend the Western sphere militarily but also its social constitution and way of life. Finally, the American support for European integration was a driving force behind the consolidation of peace and stability, especially between Germany and France. All together it created a sentiment of mutual affiliation.

---

10 Jost Dülffer, *Europa im Ost-West-Konflikt 1945-1990*. Oldenbourg: München, 2004. pp. 39.

11 Ralph Dietl, 'Sole Master of the Western Nuclear Strength'? The United States, Western Europe and the Elusiveness of a European Defence Identity 1959-1964. In: Wilfried Loth (ed.), *Europe, Cold War and Coexistence 1953-1965*. Taylor & Francis Group: London, 2004. pp. 132-172, here: pp. 134.

### 3. Old Allies in Troubled Times – The North Atlantic Partnership after 1989/1990

In 1989/1990 Eastern Germans succeeded in breaking down the Berlin wall and communist political order was overthrown in nearly all Eastern European countries. These events ushered into dramatic changes in international politics. As one consequence the end of the bipolar antagonism and the beginning of the post Cold War era caused an alienation of European and American political action.

After the downfall of Soviet authority the North Atlantic alliance lost its external threat, which until then had served as a unifying factor of domestic stability. Western self-awareness arose to a great extent from self definition in opposition to the Communist counterpart. The downfall of the USSR led to a serious crisis of identity within the partnership.<sup>12</sup> One consequence was the development of new security structures within the Western alliance. While the European Community and the USA had been used to combine their efforts for granting their common security, the end of the Cold War brought an emancipation of European engagement. In 1992 the EU established its own institutions arranging for a harmonisation in the field of foreign and security policy. In the context of the civil war in former Yugoslavia in the 1990s and the European inability to cope with the situation in the Balkans themselves, their summit in Cologne in 1999 created even structures giving the EU the capability of launching military operations. The US administration under Bill Clinton was not willing to accept this cornerstone of EU integration. But as soon as the so-called "Berlin Plus Agreement" was able to define the relationship between the new born European Security and Defence Policy and NATO, the United States withdrew their objection.<sup>13</sup> As we shall see, European member states subsequently entered their own paths in ensuring their security.

153

Another aspect describing the rift in European-American relations deals with the general US attitude towards European political integration. While it was an appropriate US instrument to oppose communist influence on the continent during the Cold War, European co-operation has now lost its function of counter-balancing Soviet power and is seen as an obstacle for the American claim of glo-

---

12 Eckhard Lübke, *Transatlantische Beziehungen*. In: Wichard Woyke (ed.), *Handwörterbuch Internationale Politik*. Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn, 2000. pp. 490-496, here: pp. 492.

13 Johannes Varwick, *European Union and NATO, Partnership, Competition or Rivalry? Kieler Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 18. ISUK: Kiel, Juni 2006. p. 12.

bal leadership. Samuel Huntington therefore states: “The political integration of the European Community, if that should occur, would also bring into existence an extraordinary powerful entity which could not help but be perceived as a major threat to American interests.”<sup>14</sup> For this reason, the US should try “to promote evolution of the European Community in the direction of looser, purely economic entity with broader membership rather than tighter political entity with an integrated foreign policy.”<sup>15</sup>

The US’ turning away from European integration becomes even more obvious by looking at the composition of American society. Since the discovery of the American continent – and that also means during the entire history of the Cold War – US demography was dominated by people with ethnic origins in European countries. However, in the past decades immigration into the United States from non-European regions such as Asia and Latin America has grown immensely. As a result, European considerations are of declining interest in US strategic thinking.<sup>16</sup>

154

**Origin of American citizens 1980-2050**

Origin of American citizens 1980 – 2050				
Year	Europe	Africa	Asia	Latin America
1980	80 %	11 %	2 %	6 %
2000	72 %	12 %	4 %	11 %
2020	64 %	12 %	7 %	16 %
2050	56 %	14 %	9 %	22 %

Source: US Bureau of Census, Statistical Abstract of the United States: 1994 (Washington DC, 1994) p. 18

---

14 Samuel P. Huntington, America’s changing strategic interest. *Survival*, 1991, 33, no. 1, pp. 3-17, here: pp. 13.  
 15 Samuel P. Huntington, America’s changing strategic interest. *Survival*, 1991, 33, no. 1, pp. 3-17, here: pp. 13.  
 16 Barthélemy Courmont, Understanding the deep origins of the transatlantic rift. Dusseldorf Institute for Foreign and Security Policy: Dusseldorf, October 2003. p. 3.

Another aspect is the change in political elites on both sides of the Atlantic. There are ever fewer politicians who have actively experienced the Cold War let alone World War II. As a consequence, the memory of common history and European gratefulness towards the US for helping to rid the continent of the Hitler regime is slowly disappearing. Gerhard Schröder, former chancellor of Germany, and his policy towards the USA under George W. Bush, especially during the Iraq crisis, can also be explained with the fact that he was socialised in post-war Germany. The mutual dependence connecting the USA and Western Europe for so long, having created a certain form of common destiny, has increasingly lost importance. In other words this context could be described as an emotional weakening of European-American relations. Today's transatlantic decision makers grow up with the sentiment of substitutability of the transatlantic alliance. And indeed this is the case.

Asia is likely to be the most strongly growing region in the coming century. US political analysts therefore press their government to change its foreign policy objectives accordingly. Francis Fukuyama and John Ikenberry for example propose a far-ranging strategic and economic partnership between China and the United States in order to avail the growing importance of the future Chinese great power.<sup>17</sup> A similar case deals with India, the other prospective big player. George W. Bush recently promoted the US-Indian relations in a variety of political matters.<sup>18</sup> The European Union in contrast seems to disappear in this game to win over the Asian governments – and their markets. Timothy Garton Ash, British historian, even states that the European Union has no evident strategy for adapting to the new political challenges in the Far East. Neither the European people nor their politicians seem to be seriously interested in the rise of India and China. Significantly European media barely report about the political and economic change in those countries.<sup>19</sup> The United States, however, will not wait for European countries, if they fail to jump on the bandwagon.

155

One last but not less important aspect highlighting the structural rift between the USA and Europe has its source in the emergence of new global threats. After the end of the bipolar world order, perils, which until then had been taken care of by the different interests of the superpowers, appeared in a new light.

---

17 Francis Fukuyama / John G. Ikenberry, *The Princeton Project on National Security, Report of the Grand Strategic Working Group*. Princeton University: Princeton, November 2005. pp. 14-25.

18 C. Raja Mohan, *India and the Balance of Power*. *Foreign Affairs*, 2006, 85, no. 4, pp. 17-32.

19 Timothy Garton Ash, *Freie Welt, Europa, Amerika und die Chance der Krise*. Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn, 2004. pp. 198-199.

Among these are international terrorism, organised crime, drug trafficking, failed states, proliferation of weapons of mass destruction and regional conflicts to mention just a few.<sup>20</sup> All these phenomena shifted the focus away from the European continent, which had been the main arena during the entire history of the Cold War. Civil wars in Africa, the fight against Al-Qaeda structures in the Middle East, the Israeli-Palestinian conflict or the North Korean and Iranian ambitions for nuclear capabilities have put other regions on the map. From a geo-strategic point of view Europe becomes continuously less important. A look at NATO engagement after the breakdown of the Soviet Union makes this clear. The Alliance is now primarily occupied with so-called *out-of-area operations* e.g. peace enforcement in Bosnia and Kosovo, the peace ensuring programme in Macedonia and the counter-terrorism mission in Afghanistan.<sup>21</sup> NATO, originally born in order to grant Western European security, is today an internationally operating actor engaged in nearly every part of the world.

156

All the aspects described above are reasons contributing to a European-American separation. When President Bush announces his willingness to act multilaterally if possible but unilaterally if necessary, it underlines his understanding of foreign policy and his readiness to leave out old partners such as the European Union. But the origins and the context for such an attitude are rooted in the general change of international and transatlantic relations in the nineties. Current disagreement is to be seen against this background.

US President George W. Bush declared on 11 June 2001 that he “oppose(s) the Kyoto Protocol because it exempts 80 percent of the world (...) from compliance, and would cause serious harm to the U.S. economy”.<sup>22</sup> He withdrew the US signature under this document made by the US administration under Bill Clinton in 1997.

Another example, commonly interpreted as an act of unilateralism, is the International Criminal Court (ICC), enabling the international community to prose-

---

20 One consequence of the upcoming new international agenda is the disappearance of the old war, substituted by new forms of violent conflicts, which are dominated by non-national actors as warlords and mercenaries, financing their military action through drug business and other ways of criminality. A more detailed description is given by Mary Kaldor, *New and Old Wars, Organized Violence in a Global Era*. Polity Press: Cambridge, 2003. Herfried Münkler, *Die Neuen Kriege*. Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn, 2002.

21 Harald Müller, *Supermacht in der Sackgasse? Die Weltordnung nach dem 11. September*. Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn, 2003. pp. 54.

22 Friedemann Müller, *Kyoto-Protokoll ohne USA – wie weiter?*. Stiftung Wissenschaft und Politik: Berlin, März 2003. p. 13.

cute human rights abuses and crimes against humanity. Also signed by Clinton during his last days in office, Bush annulled his predecessor's signature under the ICC statute shortly after his election in 2000, citing concerns over serious cuts to US sovereignty and his refusal to expose American citizens to foreign law.<sup>23</sup> This act consequently brought a conflict with European countries staunchly supporting the new institution. European representatives from politics and media, always committed to multilateral structures, could not understand the US measure.<sup>24</sup> In their eyes, American conduct seemed to be even more confusing, as US foreign policy until then appeared to have put a great emphasis on the institutionalisation of international law. Such was the case with the ad-hoc tribunals in The Hague dealing with human rights violations and war crimes in Bosnia and Rwanda.<sup>25</sup> Since then discord about the International Criminal Court has become a delicate problem in transatlantic relations.<sup>26</sup>

US scepticism towards international institutions becomes also clear when comparing the security strategies of the US and the EU. While the United States stresses the concept of pre-emptive use of military force and decision-making autonomy<sup>27</sup> the European Security Strategy underscores the importance of an effective multilateralism combined with an extensive commitment to the Security Council as the primary venue for maintaining international peace and security.<sup>28</sup>

157

One might ask if other US administrations would have acted differently from the Bush government and it is quite probable that this would not have been the case. Although Clinton agreed on the Kyoto protocol it is questionable whether he would have succeeded against the strong lobbying of the American industry, which always rejected the document. Significantly, Congress did not let the

---

23 See also: John R. Bolton, *The Risks and Weaknesses of the International Criminal Court from America's Perspective*. *Law and Contemporary Problems*, 2001, 64, no. 1, pp. 167-180.

24 Robert Christian van Ooyen, *Der Internationale Strafgerichtshof zwischen Normativität, Machtpolitik und Symbolik*. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2002, no. 4, pp. 110-123, here: pp. 111.

25 Bertram Brown, *U.S. Objections to the Statute of the International Criminal Court, A brief Response*. *New York University Journal of International Law and Politics*, 1999, 31, no. 4, pp. 855-891, here: pp. 856-857.

26 The list of transatlantic conflicts could be continued without problem. As space is limited here some of them have to be left out such as the Bush decision not to ratify the convention on the prohibition of the use, stockpiling, production and transfer of anti-personnel mines or his revocation of the ABM-treaty by announcing the development of a National Missile Defence.

27 *The President of the United States, The National Security Strategy of the United States of America*. The White House: Washington, 2002.

28 *The European Union Institute for Security Studies (EUISS), A secure Europe in a better World, European Security Strategy*. EUISS: Paris, 2003.

Kyoto protocol pass even during Clinton's last term. Concerning the International Criminal Court, Clinton indeed signed the Rome statute which set the framework for it, but he explicitly did not request the Congress to ratify the treaty.<sup>29</sup> Consequently, it seems doubtful that Clinton would have ultimately accepted the ICC's jurisdiction. Clinton's policy towards the UN also has to be seen in a similar light. It is true that he agreed to cooperate with the UN more extensively, when his administration – following the idea of an 'assertive multilateralism' – deployed US soldiers as part of the UN peacekeeping mission in Somalia in 1993. But after 18 US soldiers were killed (one of the dead bodies was abused directly in front of TV cameras) domestic pressure grew immensely, resulting in Clinton withdrawing the troops and essentially putting an end to his co-operative UN approach.<sup>30</sup> This paved the way for further alienation between the UN and the US.

158

As an individual, Clinton may have been convinced of the need for multilateral decision-making, but he was not able to overcome the establishment. To sum up: Even under Clinton's presidency unilateral tendencies crept into the political thinking of the United States. The decisive difference to the Bush administration was Clinton's popularity among European heads of state enabling him to cover the transatlantic dissension.<sup>31</sup> Unilateralism did therefore not begin with the presidency of George W. Bush, who certainly pursued it more vigorously. Moreover it has its source in structural changes tracing back to the end of the Cold War.

Today the United States are the only remaining superpower having the absolute leadership in a political, military and economic sense. In terms of *Realpolitik*, the US' drive to avoid any dependence on international organisations and

---

29 Andrae Lisette, Deutschland als Motor einer europäischen Politik in den Vereinten Nationen? Handlungsspielräume und Schwerpunkte deutscher VN-Politik. Aus Politik und Zeitgeschichte, B48/2002, pp. 32-39.

30 John R. Bolton, America's Scepticism About The United Nations. U.S. Foreign Policy Agenda, 1997, 2, no. 2, pp. 25-27.

31 Donna Urschel, "Scholar says transatlantic Rift can be repaired", The Gazette, 25.07.2003.

old allies, when there is no need to, makes sense.<sup>32</sup> This is exactly where the most important discrepancy lies to transatlantic relations in the past. During the Cold War both partners could not afford to weaken their solidarity if they wanted to succeed in the struggle against the Soviet power. Today it is only about transatlantic necessities, which appear more or less advisable in the view of the observer, depending on his political belief. Europeans and the USA are no longer essentially dependent on each other. When Charles de Gaulle, Helmut Schmidt, Konrad Adenauer or other high ranking European politicians quarrelled with their US counterparts all this happened mostly on a personal level or because of disunity in specific fields of interest, while today mutual conflicts are structural. Hence it seems more than likely that American foreign policy will not change when president Bush will be replaced in 2008 by his successor, even if (s)he is a Democrat.

#### **4. European Responsibilities – Who Says ‘No’ to US Human Rights Violations?**

159

A unilateralist approach is not necessarily a bad thing, especially when the country concerned restrains itself and applies its power for a purpose that is also desirable for the other states. However, as we will see in the following, in the past few years there have been incidents in the context of operations under US responsibility, that seem difficult to reconcile with international law, specifically human rights – even if US government agencies argue that their actions have to be seen as part of the fight against global terrorism. The US getting into potential or actual conflict with these principles is nothing new. Well documented, for instance, is the My Lai massacre committed by US soldiers on hundreds of Vietnamese civilians in 1968. The crucial difference, however, lies in the timing and scope of how these events are/were received by the public. My Lai was successfully covered up until – well after the events – a single inquisitive mind

---

32 US concern with forging an independent foreign policy with no regard to external players is deeply rooted in American history. In 1796 then-US President George Washington gave his well-known *Farewell Address*, calling on the nation to not get entangled with third parties – especially not European countries. The preoccupation with ‘independence’ – sometimes even isolationist ideas – has since then become a constant theme in US external relations. During the Cold War the need for a common US-European strategy against the USSR in a sense covered up these opposing notions on both sides of the Atlantic. But now, in the wake of the downfall of the Soviet Union, these old, historically rooted faultlines are breaking open yet again. See also: George Washington, “Washington’s Farewell Address 1796”, The Avalon Project at Yale Law School, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/washing.htm>.

revealed the facts.<sup>33</sup> In the globalised multimedia world of today, incidents of mistreatment such as at the Guantanamo (Cuba) and Abu Ghraib (Iraq) prison facilities are reported and followed up by a wide range of media almost in real time. The rather immediate and ongoing coverage of these events today exposes the (publicly perceived) credibility gap between the administration's declared commitment to human rights – and actual practice. As the European Union is a strong promoter of international law, those incidents are of extensive importance for transatlantic relations.

One of these contentious issues is the US detention facility in Guantanamo in the Southern part of Cuba, already mentioned above. Since the terrorist attacks in New York on September 11th, 2001, more than 400 individuals, suspected of terrorist complicity, are held under US authority. The facility has met with criticism because prisoners are kept there for up to five years, without any legal status or recourse. They are not charged by any judicial body and thus deprived of the opportunity to prove their innocence. The outgoing UN Secretary General Kofi Annan lately called on the US government to shut down the prison as soon as possible,<sup>34</sup> while human rights and other civil society organisations excoriate the humanitarian situation. According to them, the conditions violate the Geneva Convention which prohibits torture and other cruel, inhuman or degrading treatment of detainees.<sup>35</sup>

160

Abu Ghraib, an Iraqi prison originally run by American occupying forces, has become a symbol for what is widely regarded by Europeans as a grave set-back for human rights. In 2004 information surfaced about serious abuse of prisoners at the Abu Ghraib facility. Photos showing the dehumanisation and maltreatment of prisoners leave nothing to be explained.<sup>36</sup> Moreover, there is mounting evidence indicating that US intelligence agencies and senior administration

---

33 Seymour M. Hersh, "Lieutenant Accused of Murdering 109 Civilians", *St. Louis Post-Dispatch*, 13.11.1969.

34 "Annan: Shut Guantanamo prison camp, U.N. report calls for terrorism suspects to be tried or released", *CNN*, <http://www.cnn.com/2006/US/02/16/un.guantanamo/index.html>, 17.02.2006.

35 "United States of America Ending Guantánamo Bay Detention", *Amnesty International*, <http://web.amnesty.org>, 23.06.2006. David Rose, "Guantánamo: America's war on human rights", *openDemocracy – free thinking for the world*, <http://www.opendemocracy.net/content/articles/PDF/2110.pdf>, 23.09.2004. Neil A. Lewis, "Red Cross Finds Detainee Abuse in Guantánamo", *The New York Times*, 30.11.2004.

36 See also: Sidney Blumenthal, "This is the new gulag", *The Guardian*, 6.05.2004.

officials knew of the situation at Abu Ghraib.<sup>37</sup> A memo by former Secretary of Defence Donald Rumsfeld encouraged US military forces in Iraq to exercise physical and psychological pressure on suspects. Seymour M. Hersh, the veteran investigative journalist who previously uncovered the My Lai massacre, writes: "The roots of the Abu Ghraib prison scandal lie not in the criminal inclinations of a few Army reservists but in a decision, approved last year by Secretary of Defence Donald Rumsfeld (...)"<sup>38</sup> If true, this amounts to a deliberate and extremely serious breach of international law by government agencies.

As part of the war on terrorism, the CIA lately admitted that it had set up a system of secret prisons in Eastern Europe, where high ranking Al-Qaeda representatives are held incommunicado and interrogated by US authorities. In classified White House documents these facilities are generally known as *black sites*. The facilities are so top-secret that only few American politicians know of them. Significantly, Vice President Cheney and the head of CIA Porter Goss asked Congress to exempt CIA employers from legal prosecution,<sup>39</sup> which raises the question to what extent everyday practice in those prisons complies with national or international legal norms.<sup>40</sup> That is the reason why the United Nations human rights panel, arguing that the prisons' secret status violates everybody's right to a transparent and open trial, called on the US government to close all clandestine detention centres around the world.<sup>41</sup>

161

A further delicate issue deals with the way detainees were transported to those secret prisons. In recent months, Western media reported that CIA planes with false identification, carrying terror suspects, illegally arrived and departed from European airports.<sup>42</sup> Human rights organisations such as Amnesty International (AI) are certain that inmates were tortured or seriously abused by CIA officers

---

37 "U.S.: Investigate Rumsfeld, Tenet for Torture", Human Rights Watch, <http://www.hrw.org>, 24.04.2005. Daniel Scheschkewitz, "Rumsfeld und die Folter: Verdeckt, verschleiert, verzögert", Deutsche Welle, <http://www.dw-world.de>, 2.03.2005. Jeffrey R. Smith / Josh White, "General Granted Latitude At Prison, Abu Ghraib Used Agressive Tactics", Washington Post, 12.06.2004.

38 Seymour M. Hersh, "The Gray Zone, How a secret Pentagon program came to Abu Ghraib", The New Yorker, [http://www.newyorker.com/fact/content/?040524fa\\_fact](http://www.newyorker.com/fact/content/?040524fa_fact), 24.05.2004.

39 Dana Priest, "CIA Holds Terror Suspects in Secret Prisons, Debate Is Growing Within Agency About Legality And Morality of Overseas System Set Up After 9/11", Washington Post, 2.11.2005.

40 See also: "Secret Detention in CIA Black Sites", Amnesty International, <http://web.amnesty.org/library/index/ENGAMR511772005>, 8.11.2005.

41 Sam Cage, "U.N. Urges Closure of Detention Centers", The Guardian, <http://www.guardian.co.uk/worldlatest/story/0,-5979659,00.html>, 28.06.2006.

42 James Sturcke, "EU report condemns secret CIA flights", The Guardian, <http://www.guardian.co.uk/usa/story/0,,1761892,00.html>, 26.04.2006.

before or during the flights. In addition, AI denounces the procedure, arguing that it is in breach of the so-called *Chicago Convention* because national air traffic agencies of countries overflown were deliberately kept in the dark about passenger information.<sup>43</sup>

In all of this, EU concerns appear to have been of secondary importance. But in June 2006, during an EU-USA summit in Vienna, the American President declared that he was willing to shut down Guantanamo.<sup>44</sup> Undoubtedly, pressure from EU countries contributed to Bush's reversal. Especially the German chancellor Angela Merkel played a significant role by urging the American President to close Guantanamo.<sup>45</sup> But why did it take nearly five years until the European Union brought itself to criticise the whole matter, although UN representatives had previously declared several times Guantanamo's incompatibility with international law? EU passivity continued when the Abu Ghraib scandal was revealed. Europe did not react decisively, statements from EU national politicians were notably absent. Instead they preferred to cope with the situation like the US administration, by assigning Abu Ghraib only little importance and by reducing the issue to merely a story of malevolent, low-ranking US soldiers. And even where European authority was violated, such as when European soil was used to run *black sites* or to carry alleged terrorists through European airspace, the EU seemed rather disinterested in investigating the incidents. Only the European Parliament<sup>46</sup> and the Council of Europe<sup>47</sup> demanded a full US account – to little effect, since European foreign policy and especially transatlantic relations are still primarily a domain of EU member states.

162

EU reservation seems even more incomprehensible in view of its own perception as a Union founded among others with the goal to actively safeguard international law and support the principles of the United Nations – an idea enshrined

---

43 "Below the radar: Secret flights to torture and disappearance", Amnesty International, <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR510512006>, 5.04.2006.

44 Jenny Booth, "Bush accuses Iran of dragging its feet on deal", The Times, <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,251-2236492,00.html>, 21.06.2006.

45 In an interview given for the German magazine *Der Spiegel* Merkel said: "An institution like Guantanamo can and should not exist in the longer term" to be read in: "Trans-Atlantic Relations, Merkel Calls for Closure of Guantanamo", *Der Spiegel*, <http://service.spiegel.de/cache/international/0,1518,394094,00.html>, 7.01.2006.

46 "European Parliament, MEPs say intelligence sources reveal 30 to 50 extraordinary renditions have taken place", European Parliament, [http://www.europarl.europa.eu/news/public/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_en.htm), 17.05.2006.

47 "Alleged secret detentions in Council of Europe member states", Parliamentary Assembly of the Council of Europe, [http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/CommitteeDocs/2006/20060124\\_Jdoc032006\\_E.htm](http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/CommitteeDocs/2006/20060124_Jdoc032006_E.htm), 22.01.2006.

in the EU treaties of Maastricht, Amsterdam and Nice. By creating a Common Foreign and Security Policy and its military pillar the European Security and Defence Policy, the EU gave itself an instrument designed to push and enhance its status as a world actor. Military operations on the Balkans and in the Democratic Republic of Congo prove European readiness to accept global responsibility and to foster the development of democracy and human rights not only on European ground but also in a worldwide context.

Of course EU politicians have many reasons not to overestimate certain forms of American misconduct. Especially diplomatic reservations and the will not to burden transatlantic relations any more seem to be a quite important motivation. However, it remains a fundamental paradox that EU politicians assume the role of defender and supporter of human rights around the world, but at the same time appear to remain calm and passive when it comes to US malpractice. The European project was built on the rule of law and human rights. Its credibility will be at stake if its member states do not find the courage to put an end to double standards regarding such a crucial matter of international politics.

163

## **5. The Need for a New Transatlantic Charter**

It would be wrong to demand European politicians to face US unilateralist leanings by transforming the EU into an independent and emancipated actor in world politics separated from US foreign policy interests. Undoubtedly, there are American attempts to design international relations uncoupled from its European allies, but a close and strong transatlantic partnership is more important than ever.

Domestic conditions in Iraq have shown that US occupation is not able to cope on its own with the situation in the country with regard to issues of security and economic recovery. The EU is now one of the main contributors to Iraqi development. In 2005 Brussels made available 200 million Euros for reconstruction projects. Furthermore, the country has been granted privileged access to the European market. Some member states are offering practical help such as in establishing working structures for the civil service and public authorities.<sup>48</sup> But Iraq is not the only country in need of a combined European-American effort. Iran is

---

48 Isabella Holz, "Wie hilft die EU beim Wiederaufbau des Iraks?", europa-digital, <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/usa/irakaufbau.shtml>, 18.04.2006.

still suspected of furthering its nuclear programme, many African countries are struggling for stability and the conflict between Israel and its Arab neighbours is still in progress. The European Union and the United States are forced to cooperate in order to handle all those hotspots together. Both parties have neither the economic nor the military capabilities for acting on their own.

In addition, Europe and the United States are still connected by a common basis of norms and values. Although there are serious discrepancies on how to realise them, on both sides of the Atlantic politicians agree that world politics and the future international agenda have to be based on the principles of freedom and democracy – aspects that have always been constitutive elements of European and American self-definition. If both partners really feel committed to these it would seem not only completely illogical but also inefficient to separate EU and US efforts on the international stage. A discontinuation of the transatlantic partnership is therefore out of question.<sup>49</sup> The point is how to make the relationship work again.

164

Generally speaking it will be essential to promote the political dialogue between European and American decision makers. Gerhard Schröder, former German chancellor, was the first proposing plans for concrete action. During the Munich security conference in 2005 he talked about challenges of the 21st Century and demanded a reform of NATO structures. In detail he proposed to transform the treaty from an exclusively military organisation into a forum, giving its member states the chance to debate the political dimension of security matters. If Schröder's idea succeeds, the consequently will be a re-definition of NATO as a political organisation, enabling the Western community to avoid transatlantic misunderstanding and mistrust, like during the Iraq crisis.<sup>50</sup> In the beginning, US decision makers declined Schröder's proposal, but only a few weeks later even President Bush revised his former rejection and from then on the German initiative became an important and generally favoured contribution for improving transatlantic relations.<sup>51</sup>

---

49 Karsten D. Voigt, EU-USA: Transatlantische Beziehungen in der Bewährungsprobe. *Integration*, 2002, 25, no. 3, pp. 238-243, here: pp. 243.

50 Gerhard Schröder, "Rede auf der XXI. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik", Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, <http://www.securityconference.de>, 12.02.2005.

51 „Bush begrüßt Schröders Reform-Appell“, Spiegel-Online, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,343147,00.html>, 22.02.2005.

Current conflicts between Europe and America essentially stem from a lack of communication. It therefore seems to be quite reasonable to design new forms of a transatlantic dialogue. Of course NATO is the first authority one has to address in the context of such a discussion because it has been and still is the common institution for European and US security. It is exactly this aspect that could be a problem in the process of reform. The past 50 years have turned it into an institution whose goal is to assure Western cohesion by mainly military and sometimes civilian means. But just how would it be possible to transform a security-related organisation into a forum for enhancing political debate? NATO was not designed to let its members talk about environmental issues such as the Kyoto disagreement, and the International Criminal Court is also no matter that the organisation in its present form should or is able to cope with.

Instead it is time to contemplate new structures for transatlantic communication. Europeans and Americans have to agree on a new transatlantic agenda in order to strengthen mutual solidarity. Since 1990 international politics has stepped into a new era and changed dramatically, while the relations between Washington and Brussels have not. During this time we have had to deal with new challenges such as the struggle against global terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, failed states and regional conflicts. But neither the US nor European foreign policy offers adequate answers to those threats.

165

One possible solution could be the arrangement of a common charter which codifies the European-American partnership in the 21st Century.<sup>52</sup> A treaty under international law would enable both sides of the Atlantic to fix their understanding of how world politics should work, to define current challenges and to line out how to handle them. At the same time such a document must be a commitment to the ideological basis and the political roots Europeans and Americans have in common. Finally, its implementation would lead to a strengthening of democracy, human rights and international law. Especially at a time when political observers are discussing the rift between former allies,<sup>53</sup> a codification could contribute to saving a crucial alliance.

A transatlantic charter would be only one side of the coin. Moreover it should be followed by an institutionalisation of Euro-American relations. Of course we

---

52 See also: "French Call for Transatlantic Charter with U.S.", Deutsche Welle, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,958375,00.html>, 29.08.2003.

53 Robert Kagan, *Of Paradise and Power, America and Europe in the New World Order*. Atlantic: London, 2003.

already have regular EU-USA summits, where the US President meets the President of the European Commission, the head of government of the EU member state holding the EU Presidency and the High Representative for Foreign and Security Policy. But seeing that transatlantic relations are primarily a concern of national politics, it is clear that any type of EU-American congress with mainly supranational delegates on the European side could not have great effect. In comparison to NATO, OSCE and G8 sessions, EU-American meetings do not play a significant role for transatlantic dialogue. Significantly, they were not able to improve relations in the past, as was shown during the Iraq crisis.

Instead we need a new organisation that will act as a council for transatlantic matters, consisting of high ranking national politicians in addition to the EU and US heads of state, assisted by their secretaries of foreign affairs. Such an institution would give its members the opportunity to discuss political, economic, military, religious and social issues, which all add to the complexity of today's global problems.

166

Furthermore, European countries could use a forum like this to appeal to US human rights policy and to remind the country of its international duties. The Guantanamo and Abu Ghraib incidents violated UN standards, but of course the US government would feel it is being treated insensitively when the United Nations and its General Assembly, an arena of world politics, deal with such issues in public with only little regard for the intricate motives of American action. A transatlantic council with its informal and formal avenues of interaction would be better suited to exerting steady pressure on US foreign policy as well as affording it international attention. Sixty years of common history have created a keen understanding of both parties for the needs and demands of the other side and have established diplomatic channels which appear suitable to bring any concern to the attention of either side in a reserved manner.

All in all the design of a new European-American institution would prevent further transatlantic alienation. Moreover it could contribute to couple the strategic and political interests of both sides. It would force both Europeans and Americans to work together. A transatlantic council would strengthen a partnership which otherwise is not strong enough to face the problems of our time.

## 6. Summary

This article's goal was to explain the present situation of transatlantic relations. It further tried to show new ways of co-operation, which could leave behind the political trouble that Europeans and Americans went through in recent times.

Since the beginning of the Cold War, the USA and the Western part of the European continent were connected by a common ideological basis which laid the ground for European-American solidarity in the following decades, dominated by the struggle against their Soviet counterpart. Consequently the USA always favoured a European integration which was suitable not only to pacify German and French disputes, but also to face communist influence by voluntary co-operation between countries, fostering the spread of liberal values. Finally it was NATO which institutionalised the dimension of security among Western allies. Altogether it created a basis for a partnership which exists until today.

Nevertheless the end of the bipolar world brought serious changes for the West. In contradiction to former transatlantic conflicts, the new differences were not of personal or temporary but of structural nature. Firstly, European integration was of declining interest to US foreign policy. Secondly, the EU entered new ways of emancipated integration, as indicated by the Common Foreign and Security Policy. Thirdly, the new political elites in Europe and the USA were no longer connected by the common experience of the Second World War. Finally, since 1990 there have been new international challenges, such as the growth of India and China, drawing away attention from European concerns.

167

All in all this resulted in an increasing divergence between US and European international politics. Significantly, the US perception of 21st century challenges differs greatly from the European one, illustrated by the fact that global terrorism is of greater importance to the US than to European strategic interests. As a consequence, the US government does not always side with international law. American policy makers justified the highly questionable treatment of prisoners at Abu Ghraib and Guantanamo with necessities imposed by the war on terrorism but UN representatives would hardly agree. However, the European Union reacted passively and with only little attention to American wrongdoing. If this continues, European credibility will be at stake, especially when it is taken into account that European integration was built upon idealistic motives which cannot be brought into conformity with the US procedure.

At the same time there is no doubt that today's problems can only be faced by an international community acting firmly and concertedly. Therefore the European Union must have an interest in re-establishing a strong and working transatlantic partnership. Seeing that no organisation exists which allows Europeans and Americans to discuss matters of international politics, new structures have to be set up. The creation of a transatlantic council consisting of high-ranking national politicians could be an appropriate mean to solve recent discrepancies. Europeans would have the chance to exert some influence over US human rights policy. Furthermore, such an institution would enable both sides to deal with and to communicate about the course of world politics.

Now it is up to European and American political decision-makers to take responsibility. If they pluck up their courage and are really willing to adapt their partnership to the conditions of our time, there will be a way to improve transatlantic relations and to let the Iraq crisis only be an episode in their common history. But if national self-interest continues to be the main factor of European and American foreign policy, mutual alienation will go on. In this case the change of 1990 did not bring an end of history but an end of transatlantic partnership.



## **Die EU und ihre Mitgliedstaaten:**

---

### **Eine Beziehung im Wandel**

**Ein strategisches Missverhältnis?**

**Europas realer Stellenwert und die Kampagnenführung  
der Parteien in Deutschland und Großbritannien**

Marcel Lewandowsky

**Europa der Regionen?**

**Das Koordinations(un)vermögen von Regionalbüros  
in Brüssel**

Lorenz Kummert



### **Marcel Lewandowsky**

Marcel Lewandowsky, geboren 1982 in Köln. Seit 2002 Studium der Politikwissenschaft, des Öffentliches Rechts und der Neueren Geschichte an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Praktika in der SPD-Fraktion im nordrhein-westfälischen Landtag und in der DGB-Region Köln. Studentische Hilfskraft an der Universität Bonn am Lehrstuhl für Politikwissenschaft. Auslandsaufenthalt an der University of Birmingham. Im Rahmen von Seminaren und Veranstaltungen der FES-Studienförderung, der SPD und der Jusos Referate zur britischen Labour Party und der Idee des „dritten Weges“.

## **Ein strategisches Missverhältnis?**

### Europas realer Stellenwert und die Kampagnenführung der Parteien in Deutschland und Großbritannien

170

#### **1. Einleitung**

Allerorten wird betont, dass Europa sich in einer Identitätskrise befinde: Die Akzeptanz für die Europäische Union in der Bevölkerung vieler Nationalstaaten ist gering; das Vertrauen in die fern scheinenden Institutionen ebenso. Das französische Referendum über den Europäischen Verfassungsvertrag im Mai 2005 scheint eine Zäsur zu markieren. Seitdem schwelt die Debatte um die „Verfassung für Europa“ und mit ihr die Frage, wie mit den offensichtlichen Ängsten der Bevölkerung umgegangen werden könnte.

Auf der anderen Seite ist es nicht möglich, nationalstaatliche Politik hinter Europa „zurück zu denken“: Der nationale Entscheidungsfindungsprozess ist in die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft eingebettet; ein immer größerer Teil der nationalen Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeiten resultiert direkt aus dem politischen Handeln auf der europäischen Ebene. In Gesetzgebung und Rechtsprechung ist nationalstaatliches Handeln längst mit den europäischen Strukturen verwoben und die Verknüpfungen werden nicht weniger, sondern haben sich im Laufe der Zeit ausgeweitet.

Die politischen Eliten agieren längst selbstverständlich in den EU-Institutionen und gestalten in Kommission, Rat und Parlament die Gesetzgebung und damit den

europaweiten Harmonisierungsprozess mit. Gleichzeitig wird der Spielraum nationalen Handelns in nahezu allen Politikfeldern tangiert, in vielen gar beschnitten oder auf die supranationale Ebene verlagert. Kaum ein Politikfeld ist „europafrei“. Mit diesen Verschiebungen wachsen jedoch auch die Ressentiments in der Bevölkerung. Festzuhalten ist also, dass zwischen der institutionellen Realität und der öffentlichen Perzeption Europas eine erhebliche Kluft besteht.<sup>1</sup>

Institutionen politischen Handelns erfahren in westlichen Demokratien einen großen Teil ihrer Legitimation durch ihre Anbindung an die Gesellschaft. Das geschieht – bei aller Diskussion über die Legitimationskrise des Parteienstaats – durch die Parteien. Sie dienen als Scharnier zwischen den staatlichen und supranationalen Strukturen und den BürgerInnen, indem sie als Partizipationsorgane, zur Artikulation von Meinungen und zur Formulierung von Programmen dienen. Diese wiederum finden – freilich beeinflusst durch innerparteiliche Prozesse – ihren Weg in die staatlichen Strukturen.

Wenn wir annehmen, dass all dies die zentralen Parteifunktionen sind und bleiben, und wir gleichzeitig davon ausgehen, dass die Bedeutung der national- zugunsten der suprastaatlichen Ebene abnimmt, dann müssen wir fragen, inwieweit die Parteien ihrem systemischen Nutzen nachkommen. Das heißt: In welcher Weise tragen sie zur Anbindung der europäischen Institutionen an die Bevölkerung bei? Provokant gefragt: Sind ihre Eliten nur „VerwalterInnen“ innerhalb der Strukturen oder schaffen sie es, Europa auch unter den BürgerInnen zu verankern? Und wenn nicht – und in diesem Fall wären die Parteien Mitverursacher der Identitätsmisere – : Welche Faktoren verursachen diese Probleme und welche Alternativen lassen sich gegebenenfalls erdenken?

171

Was auf den ersten Blick wie zwei verschiedene Probleme erscheint – die Organe der EG auf der einen und die Parteien auf der anderen Seite –, wird sich bei genauerer Betrachtung als miteinander zusammenhängendes Phänomen entpuppen. Im Folgenden sollen diese beiden Phänomene – wir wollen sie als Teilsysteme charakterisieren – nebeneinander geprüft werden. Konkret heißt das: Zunächst wird es um eine Darlegung der materiellen Faktoren gehen, die den Stellenwert Europas belegen. Wie sehen die strukturellen Voraussetzungen aus? In welchem Maße sind parteipolitische AkteurInnen an Rechtsetzung und Politikgestaltung beteiligt? Hierbei werden wir uns auf das Europäische Parlament als Ort der Einbindung parteipolitischer AkteurInnen konzentrieren.

---

1 Vivien A. Schmidt, Neue Praktiken, alte Ideen, kein Diskurs. Das Problem der Demokratie in Europa. In: Neue Gesellschaft / Frankfurter Hefte, 11/2006, S. 38.

Anschließend soll die Perzeption Europas in der Öffentlichkeit erörtert werden. Welchen Rang haben Europawahlen und wie gestaltet sich parteipolitische Kampagnenführung? Inwieweit tragen die Parteien der Tatsache Rechnung, dass Entscheidungen der EU-Organe auf nahezu alle vermeintlich nationalstaatlichen Politikbereiche einwirken? Wie gehen sie mit der vorhandenen Euroskepsis um – wird sie in Kampagnen bedient, ignoriert oder zu beeinflussen versucht?

Als Fallbeispiele werden die Kampagnenführungen in den letzten Europawahlkämpfen in Deutschland und Großbritannien herangezogen. Dies ist deshalb sinnvoll, da, wie die Zahlen darstellen werden, wir es hierbei mit in verschiedenem Maße „euroskeptischen“ und „desinteressierten“ Wählerschaften zu tun haben, die wiederum unterschiedliche Voraussetzungen für die Kampagnenführung der Parteien bilden. Gleichzeitig gehören beide zu den bevölkerungsreichsten Staaten der EU und stehen daher zwangsläufig im Mittelpunkt des politischen Interesses. Abweichungen und Gemeinsamkeiten in deren Handeln werden die Grundlage einer allgemeinen Kritik bilden.

## **2. Gesetzgebung und Ebenenverschränkung: Europas materieller Stellenwert**

Es gibt viele Ansätze, die Wichtigkeit Europas zu begründen. Einige sind normativer Natur und fußen auf ideengeschichtlichen Annahmen.<sup>2</sup> Bereits vor dem Zweiten Weltkrieg, aber auch auf Basis der Erfahrungen des Nationalsozialismus, des Faschismus und der Blockkonfrontation bildeten sich politische Idealvorstellungen Europas als Sicherheitsgarant nach innen und Friedensmacht nach außen heraus. Diese Vorstellungen sind vielfältig und ideell geprägt, ihre Diskussion wäre an dieser Stelle nicht zielführend. Uns sollen an dieser Stelle nur die strukturellen und materiellen Faktoren interessieren. Anders ausgedrückt: Abseits politischer Konzeptionen, die per definitionem relativ sind, existiert eine materielle Ebene, auf der europäische und nationale Institutionen miteinander verschränkt sind, aufeinander einwirken und sich gegenseitig bedingen.<sup>3</sup> Europa soll hier also nicht primär als Idee, sondern als institutionelle Wirklichkeit angesehen werden. Das hat unter

---

2 Statt vieler: Volker Kronenberg, *Patriotismus in Deutschland. Perspektiven für eine weltoffene Nation*, VS: Wiesbaden, 2005, S. 275-279.

3 Dieter Kugelmann, *Einfluss des europäischen Rechts auf die Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten*. In: Wilfried Erbguth / Johannes Manig, *Verwaltung unter dem Einfluss des Europarechts*, Boorberg: Stuttgart u.a., 2005, S. 139-150.

normativen Gesichtspunkten den Vorteil, dass wir uns nicht der Gefahr der politischen Interpretation aussetzen und dennoch den Stellenwert Europas als Realität begründen und Ansprüche an politische AkteurInnen formulieren können.

Entscheidend ist, dass sich spätestens seit dem EU-Vertrag von 1992 das Handeln der europäischen Organe auf die Regierungen und Verfassungen der Mitgliedstaaten auswirkt. Die Institutionen der EU sind „in unterschiedlicher Form und abgestufter Intensität an Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle von politischen, d. h. allgemeinverbindlichen Entscheidungen über den Einsatz quasi-staatlicher Handlungs- und Steuerungsinstrumente beteiligt.“<sup>4</sup> Obwohl die Frage, wie das Konstrukt der EU nun genau kategorisiert werden kann, strittig ist – beispielsweise als Staatenverbund, Bundesstaat oder „supranationales System“ –, sind sich alle BeobachterInnen darüber einig, dass die Europäische Gemeinschaft Hoheitsakte erlässt und somit Regierungshandeln ausübt.<sup>5</sup> Dies kann vielfältige Auswirkungen haben. Beschränken wir uns an dieser Stelle jedoch auf den Gesetzgebungsprozess, da die parteipolitischen AkteurInnen hier am offensichtlichsten involviert sind.

Die Setzung von EG- bzw. EU-Recht erfolgt im Regelfall in einem Verfahren, das in alleiniger Verantwortung der EU-Institutionen liegt, also der Kommission, die das Initiativrecht innehat, dem Rat und – für uns an dieser Stelle bedeutsam – dem Europäischen Parlament. Dem Rat kommt hierbei die Beschlussfassung über die Gesetzesentwürfe zu. Das Parlament ist je nach Politikbereich in unterschiedlicher Weise an der Beschlussfassung beteiligt und erfüllt außerdem die Funktionen öffentlicher Beratung und Kontrolle. Seit dem EU-Vertrag von Nizza sind Rat und Parlament in den meisten Rechtssetzungsverfahren gleichberechtigt, das heißt, dass sie sich bei Gesetzesentwürfen einigen müssen.<sup>6</sup>

173

Das EP existiert als „Bürgerkammer“ neben der „Staatenkammer“, dem Rat. Drei primäre Aufgaben lassen sich herausstellen: Die Gesetzgebung (gemeinsam mit dem Rat), die Beratung und Verabschiedung des Haushalts (ebenfalls gemeinsam mit dem Rat) sowie die Kontrolle über die Kommission. Es hat im Vergleich zu den Befugnissen nationaler Parlamente zwar deutlich weniger Rechte; vor allem ist anzumerken, dass es kein eigenes Gesetzesinitiativrecht besitzt. Die sukzessiven

---

4 Wolfgang Wessels, Das politische System der Europäischen Union. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas. Leske + Budrich: Opladen, 2003, S. 779.

5 Bspw. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, S. 324.

6 Art. 251 EGV; vgl. Roland Bieber / Astrid Epiney / Marcel Haag / Bengt Bentler, Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, 5. Auflage, Nomos: Baden-Baden, 2001, S. 254f.

Vertragsreformen haben dem EP jedoch einen stetig steigenden Einfluss zugeschrieben, so dass sich durch seine immer stärkere Teilhabe am Gesetzgebungsprozess ein klarer Bedeutungszuwachs erkennen lässt.<sup>7</sup>

Die Stellung des EP ist deshalb relevant, weil die EU im Rechtssetzungsverhältnis zu den Mitgliedstaaten inzwischen oftmals die stärkere Instanz darstellt. In vielen Bereichen (z. B. Verkehrspolitik, Wirtschaftspolitik, Umweltschutz, Sozialpolitik) haben die Mitgliedstaaten nur dann die Kompetenz zur eigenen Gesetzgebung, wenn die Europäische Gemeinschaft nicht bereits von ihrer Rechtsetzungsbefugnis Gebrauch gemacht hat.<sup>8</sup> Es verwundert daher nicht, dass inzwischen bereits die Hälfte der deutschen Gesetzgebung auf europäische Rechtsakte zurückgeht.<sup>9</sup>

Diese Rechtsakte der EU gelten unmittelbar in allen Mitgliedstaaten und wirken sich auf deren BürgerInnen direkt aus. Das Europäische Gemeinschaftsrecht, also die Vereinheitlichung von Rechtsangelegenheiten zwischen den Mitgliedstaaten, ist für diese bindend. Verordnungen stellen hierbei die stärkste Form der Rechtsetzung dar.

174 Darüber hinaus enthalten einige Rechtsakte eine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Rechtsangleichung. Dies gilt für EU-Richtlinien, die per definitionem zunächst keine unmittelbare Wirkung für die BürgerInnen haben, aber durch die Mitgliedstaaten fristgerecht in nationales Recht „übersetzt“ werden müssen. Die allgemeine Rechtsangleichung dient nach wie vor dem Urzweck der europäischen Institutionen – der Herstellung eines reibungslos funktionierenden Binnenmarktes –, schließt aber auch Maßnahmen im Bereich des Zivilrechts und in der Zusammenarbeit der Verwaltungen mit ein.<sup>10</sup>

Innerhalb der letzten Dekaden ist ein immenser Anstieg geltenden Gemeinschaftsrechts zu verzeichnen. So ist der Bestand gemeinschaftsrechtlicher Regelungen von 1983 (etwa 4.500) bis 2001 (etwa 17.000) um das Vierfache gestiegen.<sup>11</sup>

Die Aufteilung der EU in verschiedene Ebenen, auf denen nationale AkteurInnen in unterschiedlicher Weise zusammen arbeiten – ob als RegierungschefInnen, Mi-

---

7 Ebd., S. 248.

8 Art. 71 Abs.1 lit.c EGV; Art. 99 EGV; Art. 174 ff. EGV; Art. 138 EGV.

9 So z. B. Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern, Europäische und Auswärtige Angelegenheiten, [http://www.mv-regierung.de/stk/eu-abt/eu\\_1\\_parlament.htm](http://www.mv-regierung.de/stk/eu-abt/eu_1_parlament.htm).

10 Bieber / Epiney / Haag / Bentler (2001), S. 383, s. Fn. 6.

11 Wolfgang Wessels (2003), S. 780, s. Fn. 4.

nisterInnen oder EP-ParlamentarierInnen –, die wiederum mit ihren nationalen Institutionen – den Regierungen, Parlamenten und Parteien – verbunden und diesen gegenüber zum Teil verantwortlich sind, legt die vielfältigen Verschränkungen der europäischen mit den staatlichen Ebenen dar. Die EU ist ein „Mehrebenensystem, in das „nationale Regierungen, Verwaltungen, Regionen, Verbände (...) in ihren alltäglichen Dienstgeschäften und Aktivitäten zentrale Akteure und Mitträger der EU sind.“<sup>12</sup> Anders ausgedrückt: Ein großer Teil der AkteurlInnen, auch jene, die wir eigentlich originär der nationalstaatlichen Ebene zurechnen würden, handeln bereits auf europäischer Ebene.

Durch diese Voraussetzungen entsteht ein materieller Stellenwert der europäischen Organe, der sich nicht mehr verleugnen lässt. Ihr Einfluss auf alle Politikbereiche durch Gesetzgebung, Angleichung und Politikverschränkung ist zwar je nach Materie unterschiedlich, aber insgesamt so groß, dass es gerechtfertigt erscheint, an Parteien als Partizipations- und Artikulationsorgane den Anspruch zu formulieren, diesen Realitäten in ihrer Programmatik und Kampagnenführung Rechnung zu tragen. Denn gerade die gewachsene Stellung des Europäischen Parlaments zeigt, dass diese Aufgaben nicht mehr nur auf der nationalen Ebene gelten, sondern die Parteien nunmehr auch Mittler zwischen den BürgerInnen „ihres“ Nationalstaats und den europäischen Institutionen sein müssen – zumindest in Europawahlkämpfen.

175

### **3. Skepsis, Feindlichkeit, Desinteresse? Die Perzeption Europas in der deutschen und britischen Öffentlichkeit**

Europa ist nicht nur institutionelle, sondern auch diskursive Wirklichkeit. Die „öffentliche Meinung“ über die EU und ihre Organe bildet eine Wahrnehmungsebene, die zwar nicht ohne Berührungspunkte, aber dennoch neben den institutionellen Rahmenbedingungen existiert. Sie ist deshalb relevant, weil sie, wie sich später noch zeigen wird, eine ausschlaggebende Variable für parteipolitisches Handeln darstellt.

Nach Angaben der *Forschungsgruppe Wahlen* lag das Interesse an Europapolitik in Deutschland im Februar 2004 bei 22 Prozent, während das generelle Interesse an Politik 47 Prozent betrug. Diese Zahlen werden umso geringer, je niedriger der

---

<sup>12</sup> Ebd., S. 783.

Bildungsstand der Befragten liegt. Für Europapolitik interessieren sich in der untersten Bildungsgruppe (HauptschulabsolventInnen ohne Lehre) nur 9 Prozent, in der höchsten Bildungsgruppe der AkademikerInnen nur etwa 33 Prozent.<sup>13</sup> Das drückt sich in niedriger Wahlbeteiligung aus. Deutschland und Großbritannien gehören in dieser Hinsicht zu den Schlusslichtern Europas. Von 1979 bis 1999 ist die Teilnahme an Europawahlen in Deutschland von 65,7 Prozent (im Jahre 1979) auf 45,2 Prozent (2004) gefallen, im Vereinigten Königreich sogar von 32,2 Prozent auf 24,0 Prozent.<sup>14</sup>

Die Ursache für diese desinteressierte Haltung liegt in der weit verbreiteten Skepsis gegenüber dem „fremden Europa“. In Deutschland lag die Zustimmung zu Europa 2002 nur bei 44 Prozent, die deutsche Mitgliedschaft in der EU wurde von nur 52 Prozent positiv beurteilt.<sup>15</sup> Es sind unterschiedliche Befürchtungen, die hier eine Rolle spielen und freilich von Land zu Land unterschiedlich sind.

176

In Großbritannien hielten 2003 nur 13 Prozent der Befragten die Europäische Union für demokratisch<sup>16</sup>. Im Jahr 2001 beantworten 59,7 Prozent die Frage, ob man der EU nicht zutrauen könne, die Belange der britischen Wirtschaft zu wahren, mit „Ja“, während lediglich 14,4 Prozent der Meinung sind, dass eine Einführung des Euro zur Senkung der Arbeitslosigkeit beitragen würde.<sup>17</sup> In der britischen Bevölkerung wird die EU zumindest teilweise als Verursacher von Veränderungen gesehen, die für die Wirtschaft, den Sozialbereich und die nationale Identität nicht unbedingt von Vorteil sind, ja sogar deren Erosion befördern können.<sup>18</sup>

Es überrascht vor diesem Hintergrund also nicht, dass Europawahlen sowohl in Deutschland als auch im Vereinigten Königreich den Rang von „second order elections“ haben, das heißt, dass ihre gefühlte Relevanz in der Wählerschaft hinter der nationaler Wahlen zurücksteht. Das liegt vor allem daran, dass „die emotionalen und kognitiven Gehalte nationalstaatlich geprägt (bleiben) und (...) auch

---

13 Dieter Roth / Bernhard Kornelius, Europa und die Deutschen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/2004, S. 46.

14 Europäisches Parlament, „Entwicklung der Wahlbeteiligung bei Europawahlen“, <http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/de/yourparliament/turnout/>.

15 European Opinion Research Group, Eurobarometer 57 – Länderbericht Deutschland. Brüssel, 2002, S. 4.

16 European Opinion Research Group, Citizenship and Sense of Belonging, Special Eurobarometer Wave 60.1, Brüssel, 2004, S. 14.

17 Denis Balsom, Headline Results Eurobarometer 55 for Great Britain, fba: Wales, 2001, S. 3.

18 Kevin Harrison / Tony Boyd, The Changing Constitution. University Press: Edinburgh, 2006, S. 172.

von den Parteien und politischen Eliten überwiegend als solche definiert<sup>19</sup> werden. Darüber hinaus definiert sich ihr Nutzwert vor allem durch den sogenannten „Zwischenwahl-Effekt“, einem Wahlphänomen, mit dem Regierungen vor allem für ihre nationale Politik beurteilt und in der Regel „abgestraft“ werden. Europawahlen sind damit auch für die Parteien insofern von Bedeutung, als dass sie ihre Kampagne oft auf nationale Fragestellungen ausrichten. Auf die praktischen Seiten dieses Phänomens soll im nächsten Abschnitt eingegangen werden.

#### **4. „Vergeblich sucht man Europa“<sup>20</sup>: Die Kampagnen der Parteien**

Festgehalten werden kann also zunächst, dass zwischen den institutionellen Verflechtungen, der sich entwickelnden Dominanz der EU-Gesetzgebung und der Auswirkungen europäischen Handelns auf die nationalen Verwaltungsebenen einerseits und der Interessen einer großen Anzahl Wähler andererseits für die Parteien ein strategisches Dilemma besteht.

Parteien sind, wie eingangs angesprochen, Organe, die gesellschaftliche Interessen in politisches Handeln umformen, indem sie zwecks Stimmenmaximierung<sup>21</sup> die Bedürfnisse „ihrer“ WählerInnen in Programme und Kampagnen umformen. Was sich oben angedeutet hat, bedeutet konkret die „Bündelung von ökonomischen, sozialen, ökologischen und ideellen Zielen zu Handlungsalternativen, die zu politischen Entscheidungen geführt werden.“<sup>22</sup> Diese Transmissionsfunktion wird auf verschiedenen Ebenen ausgestaltet und findet in den kleinsten Gliederungen „vor Ort“ ebenso statt wie in den landes- und bundespolitischen Führungsgremien.

Damit zusammen hängt die Partizipationsfunktion der Parteien: Sie rekrutieren nicht nur Personal für Wahlen und formulieren entsprechende Programme, sondern bieten den BürgerInnen zudem die Möglichkeit, an der Aufstellung der KandidatInnen und der Formulierung politischer Inhalte mitzuwirken.<sup>23</sup>

---

19 Rainer M. Lepsius, Prozesse der europäischen Identitätsstiftung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/2004, S. 4.

20 Carmen Dege, „Vergeblich sucht man Europa“, eurospiegel.de, 7. Juni 2004, <http://www.europaspiegel.de/index/artikel380/page120/1>.

21 Diese Theorie, die bis heute Bestand hat, wurde bereits früh entwickelt bei Anthony Downs, An Economic Theory of Democracy. Harper & Row: New York, 1957.

22 Ulrich von Alemann, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. BpB: Bonn, 2003, S. 213.

23 Ebd.

Mittels dieser Kernfunktionen definieren sich Parteien als Scharniere zwischen Parlament bzw. Regierung und BürgerInnen. Der „Wählerwille“, die Artikulation von Interessen und die Partizipation der BürgerInnen sind auf allen Ebenen systemische Bedingungen für das Funktionieren des Parteiensystems. Das bedeutet, dass zwischen den gesellschaftlichen Stimmungen, mit denen die Parteien konfrontiert sind und den Kampagnen eine Wechselwirkung besteht: Parteien sind zwar „Interessengruppen in eigener Sache“<sup>24</sup>, aber der öffentlichen Meinung nicht „ausgeliefert“, sondern auch in der Lage, diese durch Themensetzung und Kampagnenführung zu beeinflussen.<sup>25</sup>

178

Geht man aber zunächst davon aus, dass gesellschaftliche Stimmungen – und der durch sie ausgedrückte „Wählerwille“ – für das kurzfristige strategische Handeln von Parteien die ausschlaggebenden Kategorien sind, muss man hinzufügen, dass der „Wählerwille“ zwei Dimensionen beinhaltet: Die langfristige Bindung an politische Parteien und die kurzfristige Wahlentscheidung auf Basis von Stimmungslagen. Den „Wechselwähler“ zu erreichen ist im Grunde das Tagesgeschäft der Parteien; die Annahmen, die über ihn getroffen werden, bedingen kurzfristige Strategiewechsel und Kampagnen. Hier genau liegt der Ursprung des eingangs genannten Dilemmas: Da bei Europawahlen in weiten Teilen der Wählerschaft der Wahlzweck selbst in Frage gestellt oder abgelehnt wird, sehen die Parteien sich gezwungen, ihre Programme und Kampagnen gemäß den Bedürfnissen der WählerInnen zu gestalten. Wie jedoch geht das mit den genannten gesellschaftlichen Funktionen der Parteien zusammen?

Wir müssen daher fragen: In welcher Weise befassen sich Parteien bei nationalen Wahlkämpfen mit europäischen Problemen? Inwieweit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Rechtsangleichung sich auf nationale Wirtschaftspolitiken entscheidend auswirkt? Eine solche Kritik könnte durch die Breite ihre Schärfe verlieren. In den folgenden Beispielen wollen wir uns daher auf die Europawahlkämpfe beschränken; nicht zuletzt deshalb, weil man annehmen sollte, dass zumindest in diesen Kampagnen der Stellung Europas – respektive des Parlaments als primärem Wahlzweck – ausreichend Rechnung getragen werden müsste.

---

24 Winfried Steffani, Parteien als soziale Organisationen. Zur politischen Parteienanalyse. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 4/1988 (19), S. 550.

25 Siehe hierzu umfassend Patrick Dunleavy, Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Harvester Wheatsheaf: Hemel Hempstead, 1991.

## 4.1. Europawahlkampf 2004 in Deutschland

Die letzte Europawahl im Jahr 2004 entfaltete für die Parteien als „Zwischenwahl“ insofern strategische Bedeutung, als dass für die Wähler vor allem nationale Themen im Vordergrund standen. Für 51 Prozent der WählerInnen war die Unzufriedenheit mit der Politik der Bundesregierung ausschlaggebend, während 43 Prozent ihre Wahlentscheidung von europäischer Politik abhängig gemacht hatten.<sup>26</sup> Die konservative Opposition setzte daher auf Kritik an der rot-grünen Regierung, die sich in der Defensive sah. Die Christdemokraten betteten die Europawahl in ihre langfristige Strategie hin zu einem Regierungswechsel ein.<sup>27</sup>

Die Union verfolgte in dieser Hinsicht eine offensiv auf nationalstaatliche Probleme ausgerichtete Taktik. Man bot sich den WählerInnen als „Quittung“<sup>28</sup> für die Regierungspolitik an und setzte auch in der öffentlichen Kommunikation darauf, dass die WählerInnen ihrer Kritik an Rot-Grün bei der Europawahl Luft machen würden.

Die gesamte Kampagne der Opposition beinhaltete kaum Themen, die mit dem EP als Gesetzgebungsorgan zu tun gehabt hätten.<sup>29</sup> Stattdessen rückten nationale Missstände, vor allem Arbeitslosigkeit und mangelndes Wirtschaftswachstum in den Fokus der Kommunikation.<sup>30</sup>

Die SPD befand sich 2004 in einer schwierigeren Ausgangslage, da sie mit der Opposition als Agenda-Setzerin konfrontiert war und daher aus einer defensiven Position heraus agieren musste.<sup>31</sup> Kernthema war die bisher verfolgte Außenpolitik, mit der man unter dem Slogan „Friedensmacht“<sup>32</sup> an das „Nein“ Deutschlands zum Irakkrieg anknüpfte und einen Bezug zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – die zweite Säule der EU – andeutete. Das Thema bot sich jedoch auch deshalb an, weil die SozialdemokratInnen den Irakkrieg im Bundestagswahlkampf 2002 noch erfolgreich als Teil ihrer Wahlkampfstrategie hatten

---

26 Forschungsgruppe Wahlen, Europawahl in Deutschland. Newsletter vom 14.06.2004, S. 1.

27 Hierzu z.B. „Deutschland kann mehr – auch in Europa“, Pressemitteilung der CDU/CSU vom 9. Mai 2004, [http://www.cdu.de/europa\\_2004/kampagne/content.htm](http://www.cdu.de/europa_2004/kampagne/content.htm).

28 Ebd.

29 So existierte nur ein Werbeslogan mit Europabezug: „Europa macht man nicht mit links“; ebd.

30 Ebd.

31 Forschungsgruppe Wahlen (2004), s. Fn. 26.

32 „SPD mit ‚neuer Stärke‘ im Europawahlkampf“, Pressemitteilung der SPD vom 26. April 2004, <http://www.next.spd.de/servlet/PB/menu/1011220/1034207.html>.

etablieren können. Allerdings darf hierbei nicht vergessen werden, dass es sich dabei nicht um ein originäres Kompetenzfeld des EP handelt.

Demgegenüber boten die Kampagnen der kleineren Parteien einen stärkeren Europabezug. Die Liberalen stellten die Europäische Verfassung und die Forderung nach einer Volksabstimmung in den Mittelpunkt. Gleichzeitig forderten sie eine Weiterführung der europäischen Integration und kritisierten die Brüsseler Bürokratie. Im Gegensatz zu den beiden Volksparteien verknüpfte die FDP ihre zentralen Themenfelder – Bürgerrechte, Bürokratieabbau, Wettbewerb – mit einem klareren Europabezug<sup>33</sup>, während sie zugleich euroskeptische Befürchtungen in der Bevölkerung aufgriff und in Leitslogans transportierte.<sup>34</sup>

Die Grünen versuchten sich an einer europaweit einheitlichen Kampagne. Sie traten daher auch als einzige Gruppe als Europäische Partei auf und wählten ein europaweit – trotz einiger Ausnahmen, so beispielsweise in Schweden – einheitliches Design für ihre Wahlplakate.<sup>35</sup> Inhaltlich besetzten sie die Themen Integration, Umwelt und Frieden und wählten deutlichere Europabezüge als die anderen Parteien. Dabei operierten die Grünen mit einer Klientel, für die europäische Fragestellungen zu 63 Prozent wahlentscheidend gewesen waren und richteten ihren Wahlkampf entsprechend danach aus.<sup>36</sup>

180

Es zeigt sich, dass die Parteien verschiedene Strategien wählten, wobei sich bezüglich des Europabezuges ein Gefälle zwischen den beiden großen Parteien bildete, die eher national ausgerichtete Kampagnen verfolgten, und den kleineren Parteien, die ihre Wahlkämpfe wesentlich mehr auf Europa ausrichteten.

Das Ergebnis der Europawahl, bei der die SPD als größere Regierungspartei mit 21,5 Prozent „abgestraft“ wurde und die Union sowie die beiden kleineren im Bundestag vertretenen Parteien dazu gewinnen konnten<sup>37</sup>, ist vor allem vor dem Hintergrund des Status als „Zwischenwahl“ zu deuten. Betrachtet man die strategischen Über-

---

33 Beschluss des Bundesvorstandes der FDP vom 22. September 2003.

34 „Selbst ist das Volk – Ja zum Volksentscheid EU-Verfassung“, Kampagnenpaket zum Europawahlkampf der FDP 2004.

35 Tim Mäkelburg, „Gar nicht mehr so grün hinter den Ohren“, europa-digital, 11. Juni 2004, <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/wahlkampf04/eurogreens.shtml>.

36 Forschungsgruppe Wahlen (2004), s. Fn. 26.

37 Für eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse siehe [http://www.bundeswahlleiter.de/europawahl2004/ergebnisse/bundesergebnisse/be\\_tabelle\\_99.html](http://www.bundeswahlleiter.de/europawahl2004/ergebnisse/bundesergebnisse/be_tabelle_99.html)

legungen, die die Parteien als AkteurInnen anstellen, nimmt es nicht wunder, dass das Europäische Parlament bei den beiden großen Parteien keine Rolle spielte.

## 4.2. Europawahlkampf 2004 in Großbritannien

Im Gegensatz zu Deutschland, in dem nicht die explizite Rolle Europas bzw. des Europäischen Parlaments, sondern strategisches Wählen auf Grundlage nationaler Fragestellungen im Vordergrund stand, hatten es die britischen Parteien mit einer in weiten Teilen äußerst euroskeptischen Wählerschaft zu tun, deren Desinteresse beziehungsweise Ablehnung gegenüber der EU mit der Zeit noch gewachsen ist.<sup>38</sup> Das äußerte sich auch in der EU-weit niedrigsten Wahlbeteiligung. Parallel gilt die Europawahl auch hier als „second order election“ mit vorrangig nationaler Bedeutung für Regierung und Opposition. Regierungsparteien und Opposition operieren folglich in einem strategischen Doppelverhältnis. Sie müssen einerseits mit der europakritischen Haltung in weiten Teilen der Wählerschaft umgehen und die Wahl zum EP auf der anderen Seite als Stimmungstest für die nächsten Unterhauswahlen nutzen und kommunizieren.

181

Die Labour-Regierung unter Premierminister Tony Blair hatte zu Anfang ihrer Regierungszeit 1997 einen pro-europäischen Kurs verfolgt und sich, obgleich auch Großbritannien längst in die EU-Institutionen integriert war, Europa auch programmatisch und kommunikativ anzunähern versucht. So sollte der materielle Einfluss der EU anerkannt, der freie Markt als Chance genutzt und die Europäische Integration vorangetrieben werden; eine Haltung, die nicht nur von der kritischen Attitüde des Blair-Vorgängers John Major, sondern auch von jener der Labour Party bis zu deren Erneuerung abwich.<sup>39</sup>

Bereits weit im Vorfeld der Wahl sah sich Labour allerdings mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass die pro-europäische Haltung, abgesehen von einem Aufschwung im Zuge der anfänglichen Regierungswechsel-Euphorie, keinen längerfristigen Widerhall in der Bevölkerung fand.<sup>40</sup> Die anfängliche Kampagne für die

---

38 Informationsdienst für Politik, 14. Juni 2004, <http://www.politikerscreen.de/index.php/Lexikon/Detail/id/73181/name/UKIP+-+United+Kingdom+Independence+Party>.

39 Tony Blair, *The new challenge for Europe*, Rede des Premierministers vom 20. Mai 1999; Peter Riddell, *Europe*. In: Anthony Seldon / Dennis Kavanagh (Hrsg.), *The Blair Effect 2001-5*. University Press: Cambridge, 2005, S. 362.

40 Gerd Mischler, *Tony Blair. Reformer – Premierminister – Glaubenskrieger*, Parthas: Berlin, 2005, S. 271-273.

Einführung des Euro flachte ab, als die öffentliche Unterstützung für diese Maßnahme abnahm. Ein entsprechendes Referendum, das Blair geplant hatte, wurde nie durchgeführt, da sich eine Ablehnung (57 Prozent gaben an, gegen die Einführung zu stimmen) auch seine Stellung als Regierungschef beschädigt hätte.<sup>41</sup>

Im Wahlkampf um das europäische Parlament 2004 setzte Labour abermals auf die Strategie, ein Referendum zu fordern – diesmal über die Verabschiedung der Europäischen Verfassung. Dabei bezogen weder Partei noch Regierung explizit Stellung, sondern machten die Abstimmung selbst zum Wahlkampfthema und positionierten sich gleichzeitig nicht anti-europäisch, versuchten aber mittels der Betonung subsidiärer Entscheidungen durch das „Volk“ (Wahlslogan: „Gebt uns ein Referendum!“) sowie einiger Änderungsvorschläge auch SkeptikerInnen für sich zu gewinnen.<sup>42</sup> Das Vorhaben misslang: Labour erreichte 22 Prozent; das schlechteste Ergebnis bei einer landesweiten Wahl seit dem zweiten Weltkrieg.<sup>43</sup>

182

Die Konservativen sahen sich durch die Forderung nach einem Referendum mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass Labour ihnen in einem ihrer zentralen Themenfelder zuvor gekommen war.<sup>44</sup> Auf der rechten Seite wurden sie von der United Kingdom Independence Party (UKIP) flankiert, die ihren Wahlkampf mit extrem europafeindlichen Thesen führte und den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union forderte.

Auch im britischen Europawahlkampf nahmen das Europäische Parlament und dessen Aufgaben insgesamt keine Rolle ein. Im Unterschied zu Deutschland wurden europäische Belange aber nicht ignoriert, sondern die relative Europafeindlichkeit der Wähler aufgegriffen. Der Misserfolg der beiden großen Parteien, die Verdrängung der pro-europäischen Liberalen mit 15 Prozent auf den vierten Platz, das überragende Ergebnis der UKIP und nicht zuletzt die niedrige Wahlbeteiligung sprechen in dieser Hinsicht eine deutliche Sprache.<sup>45</sup>

---

41 Reinhard C. Meier-Walser, Die Reaktionen der britischen Tories auf Blairs „Dritten Weg“. In: Gerhard Hirscher / Roland Sturm (Hrsg.), Die Strategie des „Dritten Weges“. Legitimation und Praxis sozialdemokratischer Regierungspolitik. Olzog: München, 2001, S. 182; Alastair J. Reid / Henry Pelling, A Short History of the Labour Party. Palgrave: Basingstoke, 2005, S. 188.

42 Carmen Dege (2004), s. Fn. 20.

43 Gero Maass, Blairs Welten bröckeln. Was bleibt von New Labour, New Britain, New Europe und New World? In: Europäische Politik 6/2004, S. 2.

44 Kai Oppermann, Blair's U-turn – Das britische Referendum über eine europäische Verfassung, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik, 1/2004, S. 10.

45 Für eine Darstellung der Ergebnisse bspw. <http://www.bpb.de/themen/Q3DSU3,,0,Ergebnisse.html#gb>.

## 5. Schlussbetrachtung

Der gewählte Ansatz konnte nur einen Bruchteil der Probleme darstellen, die sich aus der Diskrepanz zwischen institutioneller Ebenenverschränkungen, öffentlichen Interessen und Parteistrategien ergeben. An dieser Stelle sollen nun die bisherigen Erkenntnisse zusammengefasst und im Anschluss daran einige theseartige Lösungsansätze allgemeinerer Art formuliert werden.

Erstens: Wir haben es mit einer immensen Verschränkung der nationalstaatlichen mit der europäischen Ebene zu tun; in vielen Bereichen der Gesetzgebung führt das Leitbild des Binnenmarktes zu einer Dominanz europäischer Rechtsetzung. Da seit dem EU-Vertrag Verschiebungen zugunsten des Parlaments erkennbar sind, kommt dem EP eine herausgehobenere Bedeutung zu.

Zweitens: Die öffentliche Meinung in den Mitgliedstaaten – zumindest in Deutschland und Großbritannien – trägt diesem Umstand in problematischer Weise Rechnung. In Deutschland haben wir es in weiten Teilen der Bevölkerung mit Desinteresse bzw. der Vorrangigkeit nationaler Problemstellungen auch bei Europawahlen zu tun. In Großbritannien ist die Euroskepsis noch stärker ausgeprägt und betrifft vor allem die Angst vor wirtschaftlichem Abstieg und dem Verlust nationaler Identität.

Drittens: Wahlen zum Europäischen Parlament sind, zumindest in Deutschland und Großbritannien, nur formell Europawahlen. Stattdessen bieten sie offene Räume für verschiedene Strategien, die zuvorderst den kurzfristigen nationalen Interessen der Parteien dienen. Diese reagieren auf Stimmungen in der Wählerschaft, greifen diese auf und münzen sie in politische Angebote um. Für Europawahlen in Deutschland heißt das, dass die Parteien diese einerseits als Stimmungstests und –macher auf der nationalen Ebene nutzen und folglich kaum europäische Themen setzen. In Großbritannien wiederum ist die Euroskepsis der ausschlaggebende Faktor der Strategiebildung sowohl der Labour Party, der Konservativen als auch besonders der UKIP.

Viertens: Wenn Europawahlen verkappte Nationalwahlen sind, dann liegt in der Aufgabenwahrnehmung der Parteien in der Tat ein strategisches Missverhältnis vor, das vor allem bei Europawahlen zum Tragen kommt. Das ist in der Konsequenz auch ein Problem für die Demokratie: Wo Parteien nationale Interessen über den eigentlichen Wahlzweck stellen; vor allem, wenn sie dies als Reaktion auf die desinteressierten bzw. europafeindlichen Einstellungen der WählerInnen

tun, ergibt sich zwangsläufig ein demokratiethoretisches Problem.<sup>46</sup> An dieser Stelle sollen daher nun einige Thesen genannt werden, die möglicherweise auf Auswege aus diesem Missverhältnis hindeuten können.

Erstens: Das Europäische Parlament muss weiter gestärkt werden. Dies müsste zu- vorderst durch eine Übertragung des Initiativrechts geschehen, ferner durch eine Etablierung des Vetorechts in allen Bereichen der Gesetzgebung. Das würde zu mehr Präsenz und Legitimation der „Bürgerkammer“ führen – die damit ihrem Namen gerechter würde – und könnte helfen, die europäischen Institutionen stärker in der Gesellschaft zu verankern. Ein derartiges Vorgehen würde auch Druck auf die Kampagnenführung der nationalen Parteien ausüben.

Zweitens: Die europäischen Parteienzusammenschlüsse, d. h. die EPP, die SPE, die European Greens und andere pro-europäische Gruppen müssen zur Legitimation und Identifikation auf nationaler Ebene beitragen. Die Wahlkampf- führung als internationale Verbände würde zusätzlich den europäischen Charakter der Wahlen herausstellen und zu einer stärkeren staatenübergreifenden Identifikation führen. Gleichzeitig wäre es auch hier für die Parteien schwieriger, nationale statt euro- päische Themen zu setzen. Hierzu bedarf es nicht einmal einer formalen Wahl- teilnahme der europäischen Parteien – was sich, da das Wahlrecht entsprechend geändert werden müsste, ohnehin als schwierig erweisen würde.

184

Drittens: Um die „nationale Verbrämung“ von Europawahlen zu überwinden, be- darf es eines parteiübergreifenden europäischen Konsenses. Da Parteiliten als rationale AkteurlInnen handeln, steht Stimmenmaximierung im Vordergrund. Das heißt auch: Wenn eine Partei nicht die Stimmungen in der Wählerschaft – oder ih- rer Klientel – bedient, ist sie automatisch im Nachteil. Europawahlen müssen da- her für das gesamte politische Spektrum ebensolche sein. Solche Konsense sind sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien in anderen Themenkomplexen, wie dem Antifaschismus, der Demokratie und im weiteren Sinne auch dem So- zialstaat längst allgemein üblich; es ist notwendig, einen solchen Konsens auch für Europa zu etablieren.

---

46 In ähnlicher Tendenz Vivien A. Schmidt (2006), S. 39, s. Fn. 1.





### **Lorenz Kummert**

Lorenz Kummert, geboren 1982 in Erfurt. Seit 2003 Studium der Diplom-Verwaltungswissenschaften an der Universität Potsdam. Auslandsstudium an der Universität Leuven, Belgien. Praktika bei den EU-Landesvertretungen Berlin und Niederösterreich, bei der Bank of New York, Brüssel, und im EU-Verbindungsbüro des Goethe-Instituts, Brüssel. Derzeit Leiter des Arbeitskreises Café International der FES-StipendiatInnen.

## **Europa der Regionen?**

### Das Koordinations(un)vermögen von Regionalbüros in Brüssel

186

#### **1. Einleitung**

Die europäische Integration hat die Rolle und das Gewicht der Regionen sowie die der deutschen Bundesländer in der Politikgestaltung grundlegend verändert. Die Schaffung des gemeinsamen Marktes, die Ausweitung der europäischen Gesetzgebung in immer mehr Politikbereiche, die Stärkung der europäischen Institutionen, einschließlich des Aufbaus des Ausschusses der Regionen (AdR) wirkten sich direkt auf die Regionen aus. Gleichwohl darf der mit dem AdR einhergehende Machtzufluss der Regionen auf europäischer Ebene nicht überschätzt werden. Die Vertragsformulierungen (Artikel 7(2), 263, 264 sowie 265) des Maastrichter Vertrages von 1992, weisen dem AdR als (Neben-)Institution der Europäischen Union keine besonders gewichtige Rolle zu. Doch wie sieht es mit den Mitgliedern des AdR, den Regionen, aus? Könnte es sein, dass die Schwäche des AdR auch das grundsätzliche Unvermögen der Regionen, gemeinsam auf europäischem Niveau zu agieren, reflektiert?

Verstärkt wird dieser Eindruck durch den Umstand, dass nach dem Abklingen der Euphorie über die Etablierung eines regionalen Interessenvertretungsorgans auf europäischer Ebene rasch Ernüchterung einsetzte und die einzelnen Regionen ihren Arbeitsschwerpunkt erneut auf die direkte Lobbyarbeit vor allem bei der Europäischen Kommission und beim Europäischen Parlament verlagerten. Doch bis heute scheint

auch der Erfolg dieser Strategie der Interessendurchsetzung eher gering zu sein. So stellt sich unweigerlich die Frage nach den Gründen für diese Schwäche und mit ihr die Frage nach Handlungsempfehlungen für Regionen, die – wenn sie als bedeutender Faktor im europäischen Integrationsprozess angesehen werden wollen – ihr Gewicht im Verhandlungsprozess unweigerlich erhöhen müssen.

Um auf die soeben gestellten Fragen antworten zu können, muss man sich u. a. mit der Arbeitsweise einer Regionalvertretung vertraut machen. Da die Fragestellung aber auf das Gewicht der Regionen in ihrer Gesamtheit abzielt, ist es zweckmäßig, darüber hinaus das kollektive Zusammenwirken der Regionen zu beleuchten. Die Betrachtung der Makroebene der gesamten regionalen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene erscheint jedoch wenig praktikabel. Daher soll beispielhaft auf den kommenden Seiten der Mikrokosmos der Koordination zwischen den in Brüssel ansässigen Büros der deutschen Bundesländer nähere Beachtung erfahren. Die deutschen Regionalbüros wurden als Untersuchungsgegenstand gewählt, da sie Dank der föderalen Staatstruktur der Bundesrepublik Deutschland über einen so umfangreichen Handlungsspielraum verfügen, wie lediglich einige spanische (z. B. Katalonien) bzw. belgische Regionen. Sollten also selbst sie es nicht vermögen, ihre gemeinsamen Interessen zu formulieren und mit Gewicht zu versehen, so kann davon ausgegangen werden, dass eine derartige Koordination für die verbleibenden Regionen noch erheblich schwerer zu realisieren wäre. Denn letzteren fehlt für koordinierte politische Aktionen zusätzlich der eigene europäische Handlungsspielraum im Verhältnis zu ihrer jeweiligen nationalen Regierung.

187

Im Zuge der europäischen Integration haben die Bundesländer vielfältige Strategien der Interessenvertretung in europäischen Fragen entwickelt – nicht zuletzt um zu verhindern, dass der Nationalstaat ihnen immer mehr Kompetenzen entzieht und diese auf die Europäische Union transferiert. In erster Linie bauten die Länder innerstaatliche Beteiligungsmöglichkeiten am europapolitischen Willensbildungsprozess durch den Bundesrat aus, die auch als *indirekte* Interessenvertretung bezeichnet werden. In einem zweiten Schritt siedelten sie regionale BeobachterInnen und Länderbüros unmittelbar in Brüssel an, die mit den europäischen Institutionen in direktem Kontakt stehen. Dieses Vorgehen wird in der Literatur der Kategorie der *direkten* Interessenvertretung zugeordnet.<sup>1</sup>

---

1 Unter der indirekten Interessenvertretung ist der Versuch der Länder zu verstehen, die Position des Bundes im Ministerrat innerdeutsch u.a. durch Bundesratsbeschlüsse zu beeinflussen. Bei direkter Interessenvertretung tritt die regionale Ebene (hier: die Bundesländer) mit der Europäischen Ebene direkt in Kontakt. Siehe auch: Dietmar O. Reich, Zum Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Kompetenzen der deutschen Bundesländer. Europäische Grundrechtszeitschrift (EuGRZ), 2001, 28, H.1-3, S. 11.

Seit dem Wegfall des sogenannten „Luxemburger Kompromiss“ und der damit verbundenen Tendenz zu Einstimmigkeitsentscheidungen im Rat, gewann die zuletzt genannte Strategie der direkten Interessenvertretung durch Länderbüros zunehmend an Attraktivität für die regionale Ebene.<sup>2</sup> Im Zuge des Ratifikationsprozesses des Maastrichter Vertrages verstanden es die Länder, dem Bund den „Europaartikel“ im Grundgesetz (Artikel 23) abzurufen, dessen Durchführung durch eine Bund-Länder-Vereinbarung und durch das Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) aus dem Jahre 1993 geregelt ist.<sup>3</sup> Letzteres besagt in § 8 Satz 1: „Die Länder können unmittelbar zu Einrichtungen der Europäischen Union ständige Verbindungen unterhalten, soweit dies zur Erfüllung ihrer staatlichen Befugnisse und Aufgaben nach dem Grundgesetz dient.“<sup>4</sup> Dieser Paragraph schafft damit eine rechtliche Grundlage für die in Brüssel ansässigen Länderbüros,<sup>5</sup> deren Status lange strittig war. Seitdem haben die Länder ihre Präsenz am Sitz der Europäischen Union (EU) massiv ausgebaut. Die Gesamtmitarbeiterzahl aller deutschen Länderbüros betrug im Februar 2005 bereits 203 und übertraf damit die 162 MitarbeiterInnen der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union.<sup>6</sup>

188

Diese starke personelle Präsenz in Brüssel kann auf der einen Seite im Sinne einer intensiveren Arbeit begrüßt werden. Auf der anderen Seite birgt sie aber auch die Gefahr der Verwirrung, die vielfach deutlich wird, wenn in der bel-

- 
- 2 Ester Bettina Neunreither, Die Interessenvertretung der Regionen bei der Europäischen Union – deutsche Länder, spanische autonome Gemeinschaften und französische Regionen. Peter-Lang-Verlag: Frankfurt am Main & Berlin, 2001, S. 40f.
  - 3 Europäisches Informations-Zentrum Niedersachsen, „Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in EU-Angelegenheiten“, Niedersächsische Staatskanzlei, <http://www.eiz-niedersachsen.de/253.html>, Juni 2004.
  - 4 §8 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) vom 12.03.1993. In: Europäisches Informations-Zentrum Niedersachsen, „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“, Niedersächsische Staatskanzlei, <http://www.eiz-niedersachsen.de/fileadmin/Inhalte/PDF/de-und-eu/euzblg.pdf>, Juni 2004.
  - 5 Wenngleich sich einige Länderrepräsentanten „Landesvertretung des Landes XXX“ nennen, so wird der Begriff „Landesbüro“ in dieser Arbeit bevorzugt, da dies der offizielle Sprachgebrauch in der Bund-Länder-Vereinbarung vom 29.10.1993 ist. Siehe hierzu Abschnitt IV der Bund-Länder-Vereinbarung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 des EUZBLG. In: ZLG, „Vereinbarung vom 29. Oktober 1993 zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 des Gesetzes vom 12. März 1993 über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“, Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimitteln u. Medizinprodukten, <http://www.zlg.de/cms.php?mapid=373>.
  - 6 Steffen Dagger / Till Schröder, Flagge zeigen: Landesvertretungen in Brüssel. politik & kommunikation, 2005, Februar, S. 42ff.

gischen Hauptstadt wieder einmal von der „Vielstimmigkeit der Deutschen“ die Rede ist.<sup>7</sup>

Um eine heterogene Vertretung von Interessen und den damit verbundenen Gewichts- und Einflussverlust zu vermeiden, ist die Koordination, d. h. gegenseitige Abstimmung zwischen den Büros der Länder, dringend vonnöten. Obwohl zwischen regionalen AkteurInnen unterschiedliche Interessen vorherrschen können, ist eine Zusammenarbeit sinnvoll, sei es um im Sinne von economies-of-scale bzw. economies-of-scope Synergieeffekte zu erreichen oder einfach nur die gemeinsame Schnittmenge für spätere Verhandlungen auszuloten. Infolgedessen soll in dieser Arbeit im weiteren Verlauf geklärt werden, ob bei der Arbeit der in Brüssel tätigen deutschen Länderbüros eine Koordination untereinander im politischen und/oder nicht-politischen Bereich festgestellt werden kann. Und wenn ja, ob diese Koordination gemäß der Definition von Fritz W. Scharpf positiv oder negativ ist.

## 2. Verlauf und Methode

189

Zur Klärung der soeben aufgeworfenen Fragestellung wurde der nachstehende Artikel wie folgt strukturiert: Der Anfang wird mit einer Klärung bzw. Definition der verwendeten Begriffe „Region“, „politischer Bereich“, „nicht-politischer Bereich“, „positive Koordination“ und „negative Koordination“ gemacht. Darauf folgt zum Einstieg eine gebündelte Darstellung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer in Angelegenheiten der EU. Im unmittelbaren Anschluss sollen die in Brüssel ansässigen Länderbüros, insbesondere das Büro des Landes Berlin bei der EU kurz vorgestellt werden, zumal die dieser Arbeit zugrunde liegenden empirischen Daten vor allem dort gewonnen wurden. Ziel ist es im darauf folgenden Abschnitt der Arbeit, das gesammelte Datenmaterial in Bezug auf die oben genannte Fragestellung zum einen für den multilateralen (d. h. alle Länderbüros) und zum anderen für den bilateralen (d. h. in der Regel zwei bis drei Länderbüros) Bereich zu untersuchen und auszuwerten. Die Ergebnisse werden dann im siebten Abschnitt zusammengefasst, bevor die Arbeit mit einem kleinen Ausblick und einer kurzen Darstellung einer generellen, sich aus der Untersuchung ergebenden Quintessenz, die sich auf alle Regionen in Europa bezieht, endet.

---

7 Steffen Dagher / Till Schröder (2005), S.41, s. Fn. 6.

Dieser Arbeit liegt eine eigenständige Sammlung von Datenmaterial zugrunde. Um Fehler zu vermeiden bzw. zu minimieren, wurden unterschiedliche Untersuchungsmethoden angewandt. So speist sich das zugrunde liegende Datenmaterial hauptsächlich aus vier Quellen. Dank der offenen Haltung des Berliner Büros sowie einiger weiterer MitarbeiterInnen anderer Länderbüros konnten sowohl Einblicke in Aktenvermerke und Jahresberichte aus den drei letzten Jahren gewonnen als auch acht Interviewgesprächs- und sieben Beobachtungsprotokolle angefertigt werden.<sup>8</sup>

Die Interviewgespräche sind als qualitative Experteninterviews zu klassifizieren und begannen alle mit einer festen Anfangsfrage. Der weitere Gesprächsverlauf orientierte sich hingegen nur lose an einem Leitfaden. Ziel war es, insbesondere aufgrund des Mangels an Literatur zum Untersuchungsthema, eine größtmögliche Anzahl von Gesichtspunkten abzudecken.

Bei den Beobachtungsprotokollen ist anzumerken, dass sie zumeist keine detaillierten inhaltlichen Angaben von einem Treffen enthalten, da die meisten Informationen vertraulich behandelt werden mussten. So sind die Beobachtungsprotokolle, wie es der Name auch eindeutig ausdrückt, auf die Beobachtung des Ablaufs von Treffen regionaler VertreterInnen beschränkt.

190

### **3. Begriffsklärung**

#### **3.1. Region**

Die Bezeichnung der territorialen Einheiten unterhalb der Ebene der Mitgliedstaaten der EU als „Regionen“ suggeriert eine Homogenität, die einer näheren Betrachtung kaum standhält. Treffend kommentiert Justin Greenwood hierzu: „A region means different things in different member states.“<sup>9</sup> So vielfältig Europa ist, so reich ist auch dieser Begriff besetzt. Im Zuge dieser Arbeit soll daher der Begriff Region für die NUTS-I-Ebene eines jeden Mitgliedstaates gemäß den

---

8 Aus Platzgründen war es leider nicht möglich, alle Interviewgesprächsnotizen und Beobachtungsprotokolle in einem Anhang wiederzugeben. Gern können diese nach Absprache eingesehen werden. Die Interviews sind im Folgenden aus Gründen der Vertraulichkeit anonym gehalten. Kontakt: Lorenz.Kummert@gmail.com.

9 Justin Greenwood, Representing Interests in the European Union. MacMillan Press Ltd.: Hampshire & London, 1997, S. 218.

Auslegungen von Eurostat gelten.<sup>10</sup> Auf Deutschland bezogen bedeutet dies, dass mit dem Wort Region die sechzehn Bundesländer gemeint sind.

### 3.2. Politischer Bereich und nicht-politischer Bereich

Wie im späteren Abschnitt zur Arbeit eines Landesbüros zu sehen sein wird, lässt sich dessen Arbeit grob in zwei Kategorien einordnen.<sup>11</sup> Zum einen gibt es den politischen Bereich, von dem immer dann zu sprechen ist, wenn ein oder mehrere Länderbüros Lobbying betreiben und gezielt bzw. aktiv ihre Interessen gegenüber Dritten vertreten. Zum anderen soll immer dann vom nicht-politischen Bereich die Rede sein, wenn sich die Landesbüroarbeit auf das Repräsentieren und/oder reine Informationssammeln konzentriert.

Die Trennung dieser beiden Bereiche ist nicht immer ganz eindeutig und im alltäglichen Geschäft der Länderbüros kommt es ohne Zweifel mitunter zu fließenden Grenzen. Gleichwohl soll zur besseren Übersichtlichkeit an der Unterscheidung der beiden Bereiche in dieser Arbeit festgehalten werden.

191

### 3.3. Positive und negative Koordination

Die Unterscheidung von positiver und negativer Koordination geht auf Fritz W. Scharpf zurück, der hierzu ausführt: „Die beiden Formen unterscheiden sich in ihrem inhaltlichen Anspruchsniveau und in ihren prozeduralen Anforderungen. Inhaltlich kann man die positive Koordination als Versuch beschreiben, die Effektivität und Effizienz [einer] Politik insgesamt durch die *Nutzung der gemeinsamen Handlungsoptionen* mehrerer Abteilungen (...) zu steigern. (...) Im Gegensatz dazu erscheint das Anspruchsniveau der negativen Koordination begrenzter. Ihr Ziel ist die *Vermeidung der Störungen*, welche die ausschließlich an den eigenen Zielen orientierten Programmaktivitäten einer spezialisierten Einheit in den

---

10 NUTS steht für Nomenclature of Statistical Territorial Units und ist eine Systematik von statistischen Gebietseinheiten, die von Eurostat aufgestellt wurden. Für nähere Erläuterung siehe auch: Peter Schmitt-Egner, Handbuch der Europäischen Regionalorganisationen. Nomos-Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 2000, S. 47.

11 Simona Wolessa, Lobbying – Information Gathering, Coalition Building, Increasing Influence, Maximising Legislative Impact. In: Erich Pramböck (Hrsg.), Logon Report 2002 – Lobbying in Europe. Littera Druck: Wien, 2002, S. 49.

Zuständigkeitsbereichen anderer Einheiten auslösen könnten. (...) Prozedural läuft positive Koordination fast immer auf multilaterale Verhandlungen in (...) Gruppen hinaus, deren Mandat die *Berücksichtigung aller Handlungsoptionen aller beteiligten Einheiten* einschließt. Im Gegensatz dazu erfolgt negative Koordination typischerweise durch bilaterale ‚Abstimmung‘ zwischen der an einer Programminitiative arbeitenden Einheit und anderen Einheiten, deren *Zuständigkeitsbereich potentiell* betroffen werden könnte – wobei deren eigene Handlungsoptionen in der Regel nicht zur Disposition stehen.“<sup>12</sup>

#### **4. Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder in Angelegenheiten der EU**

In Bezug auf die Angelegenheiten der EU sind die Mitwirkungsmöglichkeiten der deutschen Bundesländer parallel zum europäischen Integrationsprozess, der zunehmend die Kompetenzen der Länder berührt, inhaltlich und formal gestärkt worden.<sup>13</sup> Insbesondere ist in diesem Punkt auf den bereits oben erwähnten Artikel 23 des Grundgesetzes zu verweisen, der durch das EUZBLG vom 12. März 1993 und der Bund-Länder-Vereinbarung vom 29. Oktober 1993 umgesetzt wird.

192

Gemäß dieser Rechtslage können die Bundesländer in Deutschland über den Bundesrat an der Europapolitik mitwirken. Je nach dem Grad der Betroffenheit von Länderkompetenzen kann die Ländermitwirkung von einer einfachen Stellungnahme bis hin zur Leitung der Verhandlungsdelegation im Rat reichen.<sup>14</sup>

Ferner ist auf die Europaministerkonferenz der Länder (EMK) zu verweisen, die die europapolitischen Positionen der Länder formuliert, die teilweise Eingang in den Bundesrat finden. Zudem werden EU-Themen zunehmend von der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) und den Chefs der Senats- und Staatskanzleien (CdS) behandelt. Im Gegensatz zum Bundesrat beschließen diese Gremien mit Einstimmigkeit.

---

12 Fritz W. Scharpf, Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Politische Vierteljahresschrift (PVS) Sonderheft, 1993, Bd. 24, 34. Jg., S. 69.

13 Für eine detailliertere Übersicht zu den Ländermitwirkungsmöglichkeiten siehe auch: Auswärtiges Amt, „Mitwirkung der Bundesländer in Angelegenheiten der EU“, Auswärtiges Amt, <http://www.auswaertiges-amt.de>, 26.01.2006.

14 Dietmar O. Reich (2001), S.12, s. Fn. 1. und Ester Bettina Neunreither (2001), S. 96, s. Fn. 2.

<b>Name</b>	<b>Mitarbeiter</b>	<b>Gründungsdatum</b>
Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der Europäischen Union	23	1987
Vertretung des Freistaates Bayern bei der Europäischen Union	29	1987
Büro des Landes Berlin bei der EU	8	1987
Vertretung des Landes Brandenburg bei der Europäischen Union	12	1992
Vertretung der Freien Hansestadt Bremen bei der Europäischen Union	8	1987
Hanse-Office – Gemeinsames Büro der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein	16	1985
Vertretung des Landes Hessen bei der Europäischen Union	10	1989
Informationsbüro Mecklenburg-Vorpommern bei der Europäischen Union	6	1991
Vertretung des Landes Niedersachsen bei der Europäischen Union	18	1991
Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen bei der Europäischen Union	25	1986
Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz	8	1987
Vertretung des Saarlandes bei der Europäischen Union	7	1985
Sachsen-Verbindungsbüro Brüssel	15	1991
Verbindungsbüro des Landes Sachsen-Anhalt bei der Europäischen Union	12	1992
Thüringen Büro Brüssel	5	1991

Übersicht der deutschen Länderbüros in Brüssel / Steffen Dagger / Till Schröder (2005), S. 42ff. Fn. 6.

In Brüssel selbst besteht zum einen, so Dietmar O. Reich, „für die Länder über die Entsendung von Vertretern in den Ausschuss der Regionen (...) die Möglichkeit, Landesinteressen auf Gemeinschaftsebene zu artikulieren.“<sup>15</sup> Zum anderen

---

15 Dietmar O. Reich (2001), S.13, s. Fn. 1.

können sie versuchen, mittels ihrer Büros unmittelbar Einfluss auf die EU-Politik auszuüben.

Angemerkt sei, dass der ebenfalls in Brüssel ansässige Länderbeobachter<sup>16</sup>, nicht direkt den Ländern zur Einflussnahme zur Verfügung steht, da dieser eine auf das reine Sammeln von Informationen beschränkte Einrichtung ist.<sup>17</sup>

## 5. Länderbüros in Brüssel / Berliner Büro

### 5.1. Generelles

Alle Bundesländer sind derzeit mit einem eigenen Landesbüro in Brüssel präsent, wobei sich die Länder Schleswig-Holstein und Hamburg ein als „Hanse-Office“ bekanntes Büro teilen. Dieses kann sich rühmen, die erste regionale Repräsentanz bei den Europäischen Institutionen überhaupt gewesen zu sein, welche im Januar 1985 in Brüssel eröffnete wurde.<sup>18</sup> Im Zuge „der ersten von der EEA [Einheitlichen Europäischen Akte] ausgelösten Phase der Einrichtung von regionalen Informationsbüros,“<sup>19</sup> staffeln sich, so Bettina Neunreither, „die Eröffnungsdaten der [weiteren] Informationsbüros der ‚alten‘ Bundesländer (...) im Zeitraum 1985 bis 1987.“<sup>20</sup> Bereits kurz nach der deutschen Wiedervereinigung zogen die fünf neuen Bundesländer zwischen 1991 und 1992 mit der Intention nach, ebenfalls die Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene direkt mitzuverfolgen.

Die Organisationsformen der Länderbüros sind nicht einheitlich. So ist das Büro Rheinland-Pfalz als Referatsgruppe organisiert und Teil der Europaabteilung der Landesrepräsentanz Rheinland-Pfalz in Berlin, wohingegen das Hanse-Office eine unabhängige Dienststelle mit eigenem Aufbau und eigener Hierarchie ist. Für die

---

16 Der Beobachter der Länder bei der Europäischen Union (Länderbeobachter) ist eine gemeinsame Einrichtung der 16 deutschen Bundesländer und Schnittstelle zwischen der EU und den Ländern. Er hat die Aufgaben, den Bundesrat in Bezug auf EU-Angelegenheiten zu unterstützen und die Länder über für sie bedeutsame Vorgänge im Bereich der EU zu informieren.

17 Ester Bettina Neunreither (2001), S. 125, s. Fn. 2.

18 Ebd., S. 142f.

19 Da der Status der Länderbüros lange nicht geklärt war, wurden sie zu Anfang als Informationsbüros bezeichnet. Seit dem EUZBLG wurde das Wort Information aus den Länderbüronamen gestrichen, um nicht länger als Tourismusinformationsbüro missverstanden zu werden. Siehe auch: Ester Bettina Neunreither (2001), S. 144f, s. Fn. 2.

20 Ester Bettina Neunreither (2001), S. 134, s. Fn. 2.

restlichen Länderbüros lassen sich im Groben zwei generelle Organisationsmodelle identifizieren: Auf der einen Seite gibt es das „Landesvertretungsmodell“, wohin alle Landesministerien jeweils eine Referentin oder einen Referenten in das Landesbüro entsenden, die dort Spiegelreferate bilden. Als Beispiel sei hier das bayrische Büro genannt. Auf der anderen Seite gibt es das „Senatskanzleimodell“, wo die jeweilige Senatskanzlei (bzw. Staatskanzlei) – wie es beim Berliner Büro der Fall ist –, das alleinige Recht zur Entsendung von MitarbeiterInnen inne hat und somit einen wesentlich stärkeren Einfluss ausübt.

Überdies schwankt die Zahl der MitarbeiterInnen in den einzelnen Landesvertretungen erheblich zwischen fünf und 29.<sup>21</sup> Gleiches gilt auch für die finanzielle Ausstattung, da die Länderbüros allein aus den jeweiligen Länderkassen finanziert werden. So lag z. B. der Jahresetat 2004 des Berliner Büros bei gut 700.000 Euro, beim Bayern Büro bei knapp 12 Millionen Euro.<sup>22</sup>

## 5.2. Büro des Landes Berlin bei der EU

195

Als „altes“ Bundesland eröffnete (West-)Berlin 1987 sein Landesbüro in Brüssel. Aufgrund des besonderen Status Berlins zu Zeiten des Kalten Krieges wurde das Büro zu Beginn in eine privatrechtliche Form gefasst. Heute ist das Berliner Büro Teil der Senatskanzlei Berlin und untersteht direkt dem Regierenden Bürgermeister. Das Büro umfasst insgesamt acht MitarbeiterInnen, die von der Senatskanzlei Berlin nach Brüssel entsandt wurden (siehe auch „Senatskanzleimodell“ im Abschnitt 5.1.).

Wenngleich das Büro Teil der Berliner Landesverwaltung ist, kann von einer ausgeprägten Hierarchie nicht die Rede sein.<sup>23</sup> Formell gibt es zwei Hierarchiestufen zwischen dem Leiter und der stellvertretenden Leiterin sowie den restlichen MitarbeiterInnen. Praktisch kann aber von einem professionell-teamartigen Organisationsmodell gemäß der Definition von Renate Mayntz gesprochen werden. So sind die „Aufgaben und Verantwortungsbereiche einzelner Mitarbeiter nicht starr festgelegt. Anfallende Aufgaben werden vielmehr zum Teil ad hoc

---

21 Justin Greenwood (1997), S. 230, s. Fn. 9.

22 Interview Nr. 5 vom 09.09.05.

23 Michael Böcher, Die politische Steuerung nachhaltiger Regionalentwicklung – Das Beispiel der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER+. In: Edgar Grande / Rainer Prätorius (Hrsg.), Politische Steuerung und neue Staatlichkeit. Nomos-Verlagsgesellschaft: Baden-Baden, 2003, S. 237.

auf die jeweils (...) kompetenten Mitarbeiter verteilt. (...) [Zudem ist] die Autoritäts-, Kommunikations- und Kontrollstruktur (...) weniger hierarchisch als vielmehr netzartig“, was sich u. a. durch das tägliche Zirkulieren des gesamten (auch des elektronischen) Briefverkehrs des Landesbüros zwischen den MitarbeiterInnen äußert.<sup>24</sup> Alle MitarbeiterInnen haben ohne Beschränkung Zugang und Einblick in die Arbeit ihrer Kollegen.

Die von den MitarbeiterInnen wahrzunehmenden Tätigkeiten lassen sich den sieben von Thomas Weininger aufgestellten Funktionen eines regionalen Büros zuordnen:<sup>25</sup>

196

1. Informationen für die Senatsverwaltung über die europapolitische Entwicklung sammeln (intelligence gathering);
2. die Interessen Berlins gegenüber der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament vertreten (lobbying);
3. Informationen über EU-Förderprogramme suchen und Berliner Antragsteller unterstützen (fund raising);
4. Besuche von Mitgliedern des Berliner Senates und Abgeordnetenhauses sowie der Berliner Verwaltung in Brüssel als auch Besuche von Mitgliedern europäischer Institutionen in Berlin vorbereiten (arranging and organizing);
5. Sitzungen des Ausschusses der Regionen für die Berliner Vertreter vorbereiten (assistance and advising of politicians);
6. mit anderen regionalen Einrichtungen vor Ort zusammenarbeiten (networking);
7. Berlin mit Hilfe von Informations- und Kulturveranstaltungen nach außen darstellen (representation).

Legt man die im Abschnitt 3.2. gemachte Definition zum politischen und nicht-politischen Bereich zugrunde, so fallen die Punkte zwei, vier und fünf in den politischen und die Punkte eins, drei, sechs und sieben in den nicht-politischen Aufgabenbereich des Berliner Landesbüros.

---

24 Renate Mayntz, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. C. F. Müller-Verlag: Heidelberg, 1978. S. 120.

25 Thomas Weininger, *Making Your Voice Heard*. In: Erich Pramböck (Hrsg.), *Logon Report 2002 – Lobbying in Europe*. Littera Druck: Wien, 2002. S. 21.

## 6. (Positive und negative) Koordination zwischen Länderbüros

Um eine mögliche Koordination zwischen den in Brüssel ansässigen Länderbüros nachzuweisen, werden zum einen auf der multilateralen und zum anderen auf der bilateralen Ebene der Zusammenarbeit Untersuchungen angestellt. Von multilateral ist immer dann die Rede, wenn alle Länderbüros zusammenwirken. Von der bilateralen Ebene soll in diesem Artikel gesprochen werden, wenn zwei und mehr – aber nicht alle – Länderbüros kooperieren.

### 6.1. Multilaterale Ebene

Zur Untersuchung der multilateralen Ebene bieten sich die von den Länderbüros seit Anfang der neunziger Jahre ins Leben gerufenen Arbeitskreise an. Derzeit existieren vierzehn dieser Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themenbereichen.<sup>26</sup> Die Arbeitskreise sind – auch wenn sie alle rein informeller Natur sind und sich bisweilen sehr unterschiedlich zusammenfinden – die einzigen Einrichtungen, die zwischen allen in Brüssel ansässigen Länderbüros errichtet wurden. Sie wurden letztlich gebildet, so Neunreither, „um die ‚Abschöpfung‘ [und die damit verbundene Ermüdung] eines Kommissionsbeamten durch mehrere oder gar alle fünfzehn Länderbüros zu verhindern.“<sup>27</sup>

197

#### 6.1.1. Politischer Bereich

Zu den verschiedenen Arbeitskreistreffen werden meistens ReferentInnen von der Europäischen Kommission oder einer anderen europäischen Einrichtung eingeladen, die in der Regel eine große Bereitschaft zeigen, vor allen LänderbürovertreterInnen zu sprechen.<sup>28</sup> Letztendlich eröffnet sich damit für die ReferentInnen die Möglichkeit, die zweite Stimme des föderalen Deutschlands direkt zu hören.<sup>29</sup>

---

26 Fünf Arbeitskreise konnten während eines Praktikums im Büro des Landes Berlin bei der Europäischen Union besucht und protokolliert werden: AK Finanzen (31.08.05), AK Wirtschaft und Energie (08.09.05), AK Soziales (09.09.05), AK Forschung (14.09.06) & AK Bildung (15.09.06).

27 Ester Bettina Neunreither (2001), S. 157, Fn. 2.

28 Interview Nr. 1 vom 24.08.05, Hauptfrage I: „Was ist der Hintergrund bei den Arbeitskreisen?“.

29 Beobachtungsprotokolle Nr. 1 (AK Finanzen / 31.08.05), Nr. 3 (AK Wirtschaft und –Energie / 08.09.05) und Nr.4 (AK Soziales 09.09.05).

<b>Arbeitskreis</b>	<b>Vorsitzendes Landesbüro</b>
Leiterrunde PLUS Dt. Ratspräsidentschaft	B
Umwelt	BB
Bildung, Kultur, Medien, Informationsgesellschaft	BB
Gesundheit	HB
Regionalpolitik	Hanse-Office
Forschung und Entwicklung	NRW
Verkehr	HB
Justiz und Inneres	T
Wirtschaft, Energie	S
Landwirtschaft	NS
Sozialpolitik	B
Finanzen	BW
Verwaltungsleiter/ innen auf SB-Ebene	NRW

Liste der Arbeitskreise der Länderbüros / Büro des Landes Berlin (Stand Juli 2005)

198

In der Praxis, so zeigte die Untersuchung, wird diese Option der gemeinsamen Einflussnahme von den Länderbüros allerdings so gut wie gar nicht wahrgenommen. Trotz intensiver Sichtung der Aktenvermerke und Jahresberichte zu den Arbeitskreisen konnte mit einer Ausnahme kein Hinweis gefunden werden, dass die Länderbüros in den letzten Jahren eine gemeinsame Position gegenüber Dritten vertreten haben. Die durchgeführten Interviews und Beobachtungsprotokolle bestätigen diesen Eindruck.<sup>30</sup> Die Arbeitskreise werden nicht zum gemeinsamen Lobbying verwendet, sondern dienen – um es mit den Worten eines Arbeitskreisteilnehmers zu sagen – „dem reinen Informationsaustausch.“<sup>31</sup> Selbst Bundesratsbeschlüsse – also eine eindeutige Position der deutschen Länder – werden hier nicht gegenüber den Europäischen Institutionen vertreten. Der im Jahr 2003 gemachte Vorschlag des Leiters eines Landesbüros, die Bundesratsbeschlüsse in Englisch und Französisch zu übersetzen, um diese dann informell zum Beispiel der Europäischen Kommission zukommen zulassen, wurde abgelehnt.<sup>32</sup>

30 Interview Nr. 4 vom 09.09.05, Hauptfrage II: „Wie stimmen sich die Mitglieder der Arbeitskreise bzw. der Länderbüros in Brüssel ab?“

31 Interview Nr. 6 vom 09.09.05, Hauptfrage I: „Wie gestaltet sich die Arbeit im Arbeitskreis Soziales?“

32 Interview Nr. 1 vom 24.08.05, Hauptfrage II: „Wie sieht es mit der politischen Zusammenarbeit unter den Länderbüros aus?“

Die einzige Ausnahme zeigte sich im Jahresbericht 2004/2005 des Arbeitskreises Forschung und Entwicklung, der in Zusammenarbeit mit VertreterInnen der großen wissenschaftlichen Einrichtungen wie der Deutschen Forschungsgesellschaft und dem Max-Planck-Institut in einer als *Forschungstreff* bekannten Arbeitsgruppe ein Positionspapier zum 7. Rahmenforschungsprogramm verfasst hatte.<sup>33</sup> Im Interview Nr. 8 mit einem Mitglied des Arbeitskreises stellte sich aber heraus, dass das vermeintliche Positionspapier nicht gemeinsam nach außen hin vertreten wurde und am Ende sogar in „Eckpunktepapier“ umbenannt werden musste, um nicht den Eindruck zu erwecken, dass dieses die deutsche Position widerspiegeln würde.

Somit ist für den politischen Bereich auf der multilateralen Ebene festzustellen, dass es hier zu keiner erfolgreichen Abstimmung zwischen allen Länderbüros kommt. Eine Typisierung der Koordination erübrigt sich infolgedessen an dieser Stelle.

Die Gründe für das Ausbleiben von Koordination in diesem Bereich sind vielseitig. Im Interview Nr. 1 weist der Interviewpartner darauf hin, dass sich die „Spaltpilze“ zum einen in der politischen Führung und zum anderen besonders in der Finanzkraft der einzelnen Länder wiederfinden. Ferner führt er das „System Stoiber“ an. Dahinter verbirgt sich die Problematik, dass mancher Ministerpräsident so häufig in Brüssel zu Besuch ist, dass es so wirkt, „als ob er allein die Länderposition vertritt, obwohl vielleicht seine Meinung in Deutschland isoliert ist.“<sup>34</sup> Die Folge ist ein unweigerlicher Verdruss einiger Länderbüros, sich abzustimmen.

199

### **6.1.2. Nicht-politischer Bereich**

Wird allerdings der nicht-politische Bereich der multilateralen Kooperationsebene betrachtet, so fördert die Untersuchung ein völlig konträres Bild zum politischen Bereich zutage.

Die gesammelten empirischen Daten zeigen, dass „die Länderbüros gar nicht so schlecht zusammen[arbeiten] – gerade was Kulturveranstaltungen angeht.“<sup>35</sup>

---

33 Wolfgang Pelull / Heidi Cordier / Bettina Heinen, Arbeitskreis „Forschung und Entwicklung“ – Bericht über die Arbeit 2004/2005 – Planung 2005/2006. Büro des Landes Berlin bei der EU: Brüssel, Mai 2005, S. 2.

34 Interview Nr. 1 vom 24.08.05, Hauptfrage II: „Wie sieht es mit der politischen Zusammenarbeit unter den Länderbüros aus?“.

35 Interview Nr. 8 vom 15.09.05, Hauptfrage II: „Wie stimmen sich die Mitglieder der Arbeitskreise bzw. die Länderbüros in Brüssel ab?“.

Als ein Beispiel sei die Gestaltung des 3. Oktobers 2005 in Brüssel angeführt. Dem Vermerk des Arbeitskreises Leiterrunde vom 3. Mai 2005 ist zu entnehmen, dass alle Büros zu gleichen Teilen an der Programmgestaltung und Finanzierung mitarbeiteten.

Ähnlich präsentiert sich auch der Vermerk über das kulturelle Rahmenprogramm zur deutschen Ratspräsidentschaft 2007 in Brüssel. Es wurde notiert, dass seit März 2005 die Bundesländer durch ihre Brüsseler Büros hierzu alle Aktivitäten (unter der Federführung des Bundes) koordinieren. Um eine bessere Abstimmung zu ermöglichen, so ein Landesbüromitglied im Interview Nr. 5, richteten die BüroleiterInnen den gemeinsamen Arbeitskreis Deutsche Ratspräsidentschaft ein. Bemerkenswert ist ferner die Organisationsweise zum kulturellen Rahmenprogramm. So schlugen die Bundesländer selbstständig Programmpunkte vor und stimmen diese u. a. mittels eines online-Kalenders sowohl terminlich als auch inhaltlich mit den anderen Ländern und dem Bund ab. Drohen z. B. Überschneidungen, wird im großen Kreis versucht, einen Ausweichtermin zu arrangieren bzw. wird geprüft, ob nicht die entsprechenden Veranstaltungen miteinander kombiniert werden können.<sup>36</sup>

200

Generell ist festzustellen, dass fast alle Arbeitskreise vorwiegend zur Koordination im nicht-politischen Bereich des „intelligence gathering“ (siehe Abschnitt 5.2.) dienen. Mit der informellen E-Mail-Plattform „Beute von Heute“ unterstreicht der Arbeitskreis Umwelt diesen Aspekt. Das online-Werkzeug enthält von den ArbeitskreisteilnehmerInnen eingestellte Dokumente und anderweitige Informationen, „die im Internet oder auf anderen Wegen beschafft wurden und von denen man annehmen kann, dass sie auch für die (...) [anderen TeilnehmerInnen] von Interesse sind.“<sup>37</sup> Desgleichen belegen das Beobachtungsprotokoll Nr. 6 sowie das Interview Nr. 8 zur Brüssel-Fahrt der EU-ReferentInnen<sup>38</sup> aller Bundesländerhauptstädte, dass es die Arbeitskreise (hier: der Arbeitskreis Forschung und Entwicklung) vermögen, sich in nicht-politischen Angelegenheiten gemeinsam abzustimmen und dabei die Handlungspositionen aller Beteiligten zu berücksichtigen.

---

36 Interview Nr. 5 vom 09.09.05, Hauptfrage I & II: „Wie gestaltet sich die Arbeit im Arbeitskreis (AK) Deutsche Ratspräsidentschaft?“ bzw. „Wie stimmen sich die Mitglieder des AKs bzw. die Länderbüros in Brüssel ab?“.

37 Interview Nr. 8 vom 15.09.05, Hauptfrage II: „Wie stimmen sich die Mitglieder der Arbeitskreise bzw. die Länderbüros in Brüssel ab?“.

38 Bei den EU-ReferentInnen handelt es sich um Mitglieder der jeweiligen Landesverwaltung und nicht um PolitikerInnen. Somit steht dieser Aspekt nicht im Widerspruch zu der ansonsten dem politischen Bereich zugeordneten Kategorie „arranging and organizing“ aus Abschnitt 5.2.

Die soeben angeführten Beispiele lassen den Schluss zu, dass im nicht-politischen Bereich der multilateralen Ebene der Länderbürozusammenarbeit Koordination vorhanden ist. Legt man die Definitionen aus dem Abschnitt 3.3. von Scharpf zugrunde, so handelt es sich hier um eine positive Koordination, nicht zuletzt da die Büros die Vorhaben „im Hinblick auf Ergänzungs- und Verbesserungsmöglichkeiten“ prüfen.<sup>39</sup> Paul Thurner und Michael Stoiber bemerken hierzu, dass eine positive Koordination Kennzeichen eines multilateralen Systems ist.<sup>40</sup>

## **6.2. Bilateraler Bereich**

Eine Blockade bei der Arbeit zwischen den Länderbüros wird oftmals umgangen, indem man sich in den meisten Fällen nicht mit allen Büros, sondern je nach Interessenlage in kleineren Runden verständigt. Dieser bilaterale Arbeitsbereich soll im Folgenden genauer untersucht werden.

201

### **6.2.1. Politischer Bereich**

Die wohl längste und stabilste bilaterale Zusammenarbeit können die Länder Schleswig-Holstein und Hamburg durch ihr Hanse-Office vorweisen. Zusammen mit dem Landesbüro Mecklenburg-Vorpommern bilden sie die sogenannte Norddeutsche Kooperation.<sup>41</sup> Diese rein informelle Runde geht in nahezu allen Themenbereichen arbeitsteilig vor. Das heißt, dass in der Regel immer nur ein/e Vertreter/in der drei Länder an Arbeitstreffen teilnimmt und der anschließende Vermerk von allen drei verwendet wird. Ebenso haben sich die Teilnehmer der Norddeutschen Kooperation jeweils auf ein bestimmtes Gebiet spezialisiert, das sie für die anderen beiden mit bearbeiten. Diese gute Zusammenarbeit lässt sich nach Meinung Neunreithers auf die divergierenden Wirtschaftsstrukturen der Länder zurückführen, die sich dadurch in vielen Bereichen einfach keine Konkurrenz machen.<sup>42</sup> Weiterhin haben die

---

39 Renate Mayntz (1978), S. 103, s. Fn. 24.

40 Paul W. Thurner / Michael Stoiber, Interministerielle Netzwerke – Formale und informelle Koordinationsstrukturen bei der Vorbereitung der deutschen Verhandlungspositionen zur Regierungskonferenz 1996. Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung: Mannheim, 2001, Nr. 37. S. 10.

41 Interview Nr. 6 vom 09.09.05, Hauptfrage III: „Gibt es bilaterale Zusammenkünfte der Länderbüros auf Brüssler Ebene?“.

42 Ester Bettina Neunreither (2001), S. 135, s. Fn. 2.

Büros der Norddeutschen Kooperation erkennt, dass sie durch die Zusammenlegung ihrer Arbeitskräfte Synergieeffekte schaffen, die es ihnen wiederum gestatten, trotz der geringen Personaldecke eine höhere Effizienz zu erzeugen.

Auch unterstützen sich die Länderbüros gegenseitig beim Lobbying. Als Beispiel sei der Versuch der Berliner und Brandenburger Büros angeführt, bei der Europäischen Kommission darum zu werben, weiter im Rahmen von INTERREG III b im Baltic-Sea-Programm verbleiben zu können.<sup>43</sup> Da auch Mecklenburg-Vorpommern daran interessiert war und sich dieses Thema in der Barnardschen „zone of indifference“<sup>44</sup> der Hamburger befand, wurde diese Angelegenheit gemeinsam von allen vier Büros der fünf Länder gegenüber der Europäischen Kommission vertreten.

202

Ein weiterer Hinweis auf die Koordination im politischen Bereich auf bilateraler Ebene findet sich in Interview Nr. 8. Vor Abstimmungen im Ausschuss der Regionen (AdR) versuchen die Länderbüros, auf bilateraler Ebene Verbündete mit gleichen Vorstellungen zu finden, mit denen sie einen festen Kern bilden (wie zum Beispiel die neuen Bundesländer bei den Ziel-1-Strukturfondshilfen). Ziel ist es, die Schwerkraft dieses Kerns optimal auszunutzen und weitere Bundesländer anzu- ziehen. Dieser Weg erwies sich letztlich als erfolgreicher, als wenn versucht werden würde, im politischen Bereich alle fünfzehn Länderbüros auf eine gemeinsame Position zu einen (siehe auch Abschnitt 6.1.1.).

Dementsprechend kann für diesen Untersuchungsbereich festgehalten werden, dass hier Koordination existiert. Das gegenseitige Abstimmungsverhalten zwischen den Länderbüros ist jedoch im Gegensatz zu den Untersuchungsergebnissen auf der multilateralen Ebene als „negativ“ einzuordnen. Grund dafür ist, dass die beteiligten Länderbüros einen einmal hervorgebrachten Vorschlag nicht ergänzen, sondern lediglich nach „störenden Auswirkungen für den eigenen Bereich“ prüfen.<sup>45</sup> Das bedeutet, dass die Länderbüros bei einem Vorschlag des bilateralen Partners lediglich auf den Ausgleich ihrer Interessen achten, jedoch selbst nicht zur Problemlösung beitragen.<sup>46</sup>

---

43 Interview Nr. 7 vom 14.09.06, Hauptfrage IV: „Gibt es bilaterale Zusammenkünfte der Länderbüros auf Brüssler Ebene?“.

44 Chester I. Barnard, Die Führung großer Unternehmen (Auszüge), in: Günther Büschges (Hrsg), Organisation und Herrschaft - Klassische und moderne Studientexte zur sozialwissenschaftlichen Organisationstheorie. Rowohlt Taschenbuchverlag: Reinbeck bei Hamburg, 1976, S. 127-165.

45 Renata Mayntz (1978), S. 103, s. Fn. 24.

46 Vgl. Renate Mayntz, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. Politische Vierteljahresschrift (PVS) Sonderheft, 1993, Bd. 24, 34. Jg., S. 48. bzw. Fritz Scharpf (1993), S. 79, Fn. 12.

## 6.2.2. Nicht-politischer Bereich

Interview Nr. 2 gibt einen Hinweis auf „nicht-politische Dinge“ bei bilateralen Zusammenkünften von Länderbüros.<sup>47</sup> So führt der Interviewpartner das monatliche Berlin-Brandenburg-Treffen an, welches allein „dem gegenseitigen Informationsaustausch“ dient.<sup>48</sup> Dem fünften Beobachtungsprotokoll, welches den Ablauf des September-Treffens der beiden Länderbüros wiedergibt, ist zu entnehmen, dass die beiden Büros jährlich eine gemeinsame Informationsfahrt für die EU-ReferentInnen ihrer Länder durchführen, wobei immer abwechselnd ein Regionalbüro die Federführung innehat. Für 2005 ist es das Brandenburger Büro gewesen, das am 9. September 2005 sein geplantes Programm dem Berliner Büro offen legte und um Zustimmung bat. Internes Nachfragen in der Berliner Regionalrepräsentanz bestätigte den Eindruck, dass von Berliner Seite kein Vorschlag zur Programmgestaltung des Jahres 2005 gemacht wurde. Vielmehr begnügten sich die Berliner damit, den Programmvorschlag mit der Themenwunschliste der EU-Bezirks-ReferentInnen abzugleichen.

Darüber hinaus ist auf einen gemeinsamen Konzertabend der beiden Länderbüros Sachsen und Rheinland-Pfalz hinzuweisen. Ein Landesbüromitarbeiter beschreibt dazu den Koordinationsablauf einer solchen Veranstaltung: „Die Koordination (...) läuft meistens wie folgt ab: Einer macht einen ausgearbeiteten Vorschlag und der andere schaut, ob ihm was nicht passt bzw. ob er zustimmen kann.“<sup>49</sup>

203

Als Ergebnis kann somit festgestellt werden, dass Koordination im nicht-politischen Bereich der bilateralen Ebene zwischen den Länderbüros vorkommt und diese wie im politischen Bereich als eindeutig negativ bezeichnet werden muss. Die oben angeführten Beispiele gehen mit der folgenden Aussage von Mayntz zur negativen Koordination einher: Eine Einheit entwickelt „zunächst selbstständig [einen Vorschlag] bis zur Entscheidungsreife und legt [diesen] dann den anderen zu beteiligenden Einheiten zur Stellungnahme vor.“<sup>50</sup> Dies unterstützt auch die These von Thurner und Stoiber, die besagt, dass die „bilaterale Selbstabstimmung“ als Nachweis für negative Koordination anzusehen ist.<sup>51</sup>

---

47 Interview Nr. 2 vom 30.08.05, Hauptfrage IV: „Gibt es bilaterale Zusammenkünfte der Länderbüros auf Brüssler Ebene?“.

48 Ebd.

49 Interview Nr. 5 vom 09.09.05, Hauptfrage III: „Gibt es bilaterale Zusammenkünfte der Länderbüros auf Brüssler Ebene?“.

50 Renate Mayntz. (1978), S. 103, s. Fn. 24.

51 Paul W. Thurner / Michael Stoiber (2001), S. 10, s. Fn. 40.

## 7. Ergebniszusammenfassung

Fasst man die in den vorherigen Abschnitten der Arbeit gewonnenen Untersuchungsergebnisse zusammen, so kann die zu Anfang gestellte Frage nach dem Vorhandensein und dem Typus der Koordination in der Arbeit der in Brüssel tätigen deutschen Länderbüros wie folgt beantwortet werden: Ja, es gibt eine Koordination, solange man sich nicht im politischen Bereich der multilateralen Ebene bewegt. Die vorgefundene Koordination kann für den nicht-politischen Bereich der multilateralen Ebene als positiv und für die gesamte bilaterale Ebene als negativ bezeichnet werden. Zur Veranschaulichung lässt sich folgende Ergebnismatrix erstellen:

	multilaterale Ebene	bilaterale Ebene
politischer Bereich	0	-
nicht-politischer Bereich	+	-

204

Als Erklärung für die Unterschiede zwischen dem politischen und dem nicht-politischen Bereich in der multilateralen Ebene könnte Scharpfs Hinweis zur „Großen Zahl“ nützlich sein. Er führt an, dass „die Schwierigkeiten ... mit der Zahl der selbstständig Beteiligten und ihrer Handlungsoptionen“ ansteigen und dass aus diesem Grund „jenseits sehr enger Grenzen (...) multilaterale Verhandlungen an prohibitiven Anforderungen an die Informationsverarbeitungs- und Konfliktregelungskapazität scheitern“ müssen.<sup>52</sup> So steigt die Zahl der potentiellen VetospielerInnen mit der Anzahl der MitspielerInnen gleichermaßen an. Dieser Umstand wiederum führt dazu, dass ein mögliches Ergebnis nach Greenwood zunehmend am „lowest-common-denominator problem“ leiden würde.<sup>53</sup> Für den nicht-politischen Bereich der multilateralen Ebene mag ein Ergebnis auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner noch akzeptabel sein, für den politischen Bereich, in dem es um aktive Mitgestaltung in der Politik geht, ist dies einfach nicht ausreichend. Folglich verlagern die Büros ihre politischen Aktivitäten auf die bilaterale Ebene, in der „die Bedeutung des Problems der Großen Zahl drastisch reduziert“ ist.<sup>54</sup>

Dass auf der bilateralen Ebene vor allem eine negative Koordination vorherrscht, lässt sich wohl weniger mit der geringen Mitspielerzahl erklären als vielmehr durch

---

52 Fritz Scharpf (1993), S. 66, s. Fn. 12.

53 Justin Greenwood (1997), S. 231, s. Fn. 9.

54 Fritz Scharpf (1993), S 69, s. Fn. 12.

den Drang, möglichst zügig im europäischen Tagesgeschäft zu Ergebnissen zu kommen. Sowohl im politischen als auch im nicht-politischen Bereich der bilateralen Ebene zielt man weniger darauf ab, einen gemeinsamen Nenner zu finden als vielmehr Störungen bei den PartnerInnen zu vermeiden, deren Unterstützung – sei es in formeller oder materieller Weise – man bedarf. Kooperation auf der bilateralen Ebene kommt in der Arbeit der Brüssler Länderbüros weit häufiger zustande als auf der multilateralen.

## 8. Ausblick

Für die nähere Zukunft wird wohl aus zwei Gründen nicht mit einer raschen Änderung des oben aufgedeckten Zustandes und mit einer Verstärkung der multilateralen Kooperation im politischen Bereich zu rechnen sein. So vermögen es die Länder bereits heute nicht, ihre derzeitigen Zuständigkeiten in Bezug auf Europa komplett auszufüllen. Dieser Umstand wird im ersten Interview sichtbar, wo folgende Aussage fällt: „Ich finde es gibt einen Widerspruch in der Europapolitik der Länder. Auf dem formalen Weg wollen die Länder mehr Kompetenzen in der Europapolitik. Gerne führe ich die Föderalismuskommission an, wo bis zuletzt der Artikel 23 des Grundgesetzes zur Disposition stand. Im realen Leben allerdings, schaffen es die Länder nicht, ihre bisherigen Kompetenzen umfassend wahrzunehmen.“<sup>55</sup>

205

Der zweite Grund liegt in den Senats- und Staatskanzleien selbst. Viele der in Deutschland sitzenden Vorgesetzten der Länderbüros haben den in Brüssel angewandten Lobbymechanismus noch nicht umfassend verstanden.<sup>56</sup> Erst wenn sich die heimische Verwaltung (und die ihr vorsitzenden PolitikerInnen) aller Bundesländer über ihr umfangreiches Einflusspotential als gebündelte zweite Stimme Deutschlands in Europa gewahr werden, könnte mit Koordination im politischen Bereich der multilateralen Ebene zwischen den Länderbüros gerechnet werden. Da die Wahrscheinlichkeit des Eintretens dieses Falls eher begrenzt ist, ist mit einer Änderung des Status quo jedoch in den kommenden Jahren nicht zu rechnen.

Eine an die in diesem Artikel präsentierte erste Datenerhebung anknüpfende Untersuchung müsste sich darüber hinaus auch der weiterführenden Fragen zuwenden,

---

55 Interview Nr. 1 vom 24.08.05, Hauptfrage II: „Wie sieht es mit der politischen Zusammenarbeit unter den Länderbüros in Brüssel aus?“.

56 Simona Wolesa (2002), S. 52, s. Fn. 11.

wie effektiv und erfolgreich die Koordinierung der Regionen bei der tatsächlichen Einflussnahme und Interessendurchsetzung auf der europäischen Ebene ist.

## 9. Schlussbemerkung: Die Regionen als politische Macht in Europa?

Werden die deutschen Länderbüros als Mikrokosmos im Makrokosmos aller Regionen in Europa betrachtet, so hilft die oben angeführte Untersuchung zu verstehen, warum kurz- bis mittelfristig nicht mit einem stärkeren Gewicht der europäischen Regionen im politischen Brüssel zu rechnen ist.

Die Regionen Europas sind ohne jeden Zweifel eine große potentielle politische Macht, die durch den AdR ein institutionelles Sprachrohr besitzt. Dessen ungeachtet ist das Gewicht aller Regionen zusammen – multilateral gesehen – als eher gering zu betrachten. Die Hauptursache für diesen Umstand ist das geringe Koordinationsvermögen gerade im politischen Bereich aller europäischen Regionen. Die vermeintliche Sprach- und Kulturbarriere ist hierfür allerdings nicht allein zur Verantwortung zu ziehen. So zeigt die Arbeitsweise von regionalen Netzwerken wie *Eurocities* und *Capital Cities*<sup>57</sup>, dass mittels einer gemeinsamen Arbeitssprache (in diesem Fall Englisch) vernünftig miteinander gearbeitet werden kann. Die Ursache für das geringe *multilaterale* Koordinationsvermögen auf der politischen Ebene zwischen allen in Brüssel ansässigen Regionalbüros findet sich – wie auch bei den deutschen Bundesländern – in der ausgeprägten Heterogenität der Regionen. Die Regionen sind politisch, sozial und wirtschaftlich zumeist sehr unterschiedlich strukturiert. Aufgrund dessen besitzen sie (gleich dem Fall der deutschen Bundesländer, siehe auch Abschnitt 6.1.1.) voneinander divergierende, ja zum Teil konträre Interessen, die sich so gut wie gar nicht im politischen Brüssel zu einer Stimme vereinigen lassen. Von einem gemeinsamen Wir-Gefühl, das den Aufbau von Koordination erleichtern könnte, kann nicht die Rede sein. Eine jede Region versucht, mit den ihr von der nationalen Regierung zugestandenen Mitteln und Freiheiten ihre eigenen Interessen bestmöglich durchzusetzen. Einigen Regionen, gerade wenn sie wie deutsche Bundesländer Staatscharakter oder wie belgische Regionen eine hohe Autonomie bzw. hohe Bevölkerungsanteile besitzen, mag das direkte Lobbying bei den europäischen Institution bis zu einem gewissen Grad noch allein gelingen. Nichtsdestoweniger finden auch sie sich immer

206

---

57 Beobachtungsprotokoll Nr. 2 (Eurocities / Arbeitsgruppe Governance) vom 06.09.05 und Interviewprotokoll Nr. 6 vom 09.09.05, Hauptfrage II: „Wie stimmen sich die Mitglieder der Arbeitskreise bzw. die Länderbüros in Brüssel ab?“.

häufiger gegenüber dem Argument, dass sie ja nicht für alle Regionen in Europa sprächen, bei den europäischen Institutionen auf einsamen Posten wieder.

Die Lösung dieses für die Regionalbüros schwierigen Umstandes könnte, wie es die Untersuchung im Abschnitt 6. oben zeigt, eine vermehrte Koordination im *bilateralen* Bereich – in dem hier zugrunde gelegten Verständnis als Zusammenarbeit *einiger, aber nicht aller* Regionen – sein. Dem Beispiel der deutschen Länderbüros folgend, veranstalten seit dem Jahr 2003 einige Regionalbüros erfolgreich den Tag der Offenen Tür der Regionen in Europa (engl.: Open Days European Week of Regions and Cities).<sup>58</sup> Seit dem Gründungsjahr fand diese Veranstaltung in Brüssel jährlich steigenden Zuspruch sowie immer mehr teilnehmende Regionalbüros, die in negativer Koordination eigene Programmpunkte beisteuern.<sup>59</sup> Mit dieser Aktion schaffen es die Regionalbüros, sich nicht nur der breiten Öffentlichkeit zu präsentieren, sondern sich auch gegenseitig anzunähern. Dieser Aspekt ist gerade dann wichtig, wenn im politischen Bereich mittels bilateraler Koordination mehr Einfluss angestrebt wird. So ist die bilaterale Koordination darauf ausgerichtet, ein möglichst starkes, interessenbezogenes Gravitationszentrum zu errichten, mit dessen politischem Gewicht sich auf die europäischen Institutionen Einfluss nehmen ließe. Zwar mag solch ein Vorgehen zumeist nur themenbezogen und zeitlich begrenzt sein, dessen ungeachtet zeigt die Untersuchung aber, dass sich die Regionen in Europa langfristig ein besseres Gehör in der belgischen Hauptstadt verschaffen könnten, wenn sie den Mut aufbrächten, sich verstärkt bilateral sowohl im politischen als auch im nicht-politischen Bereich miteinander zu koordinieren.

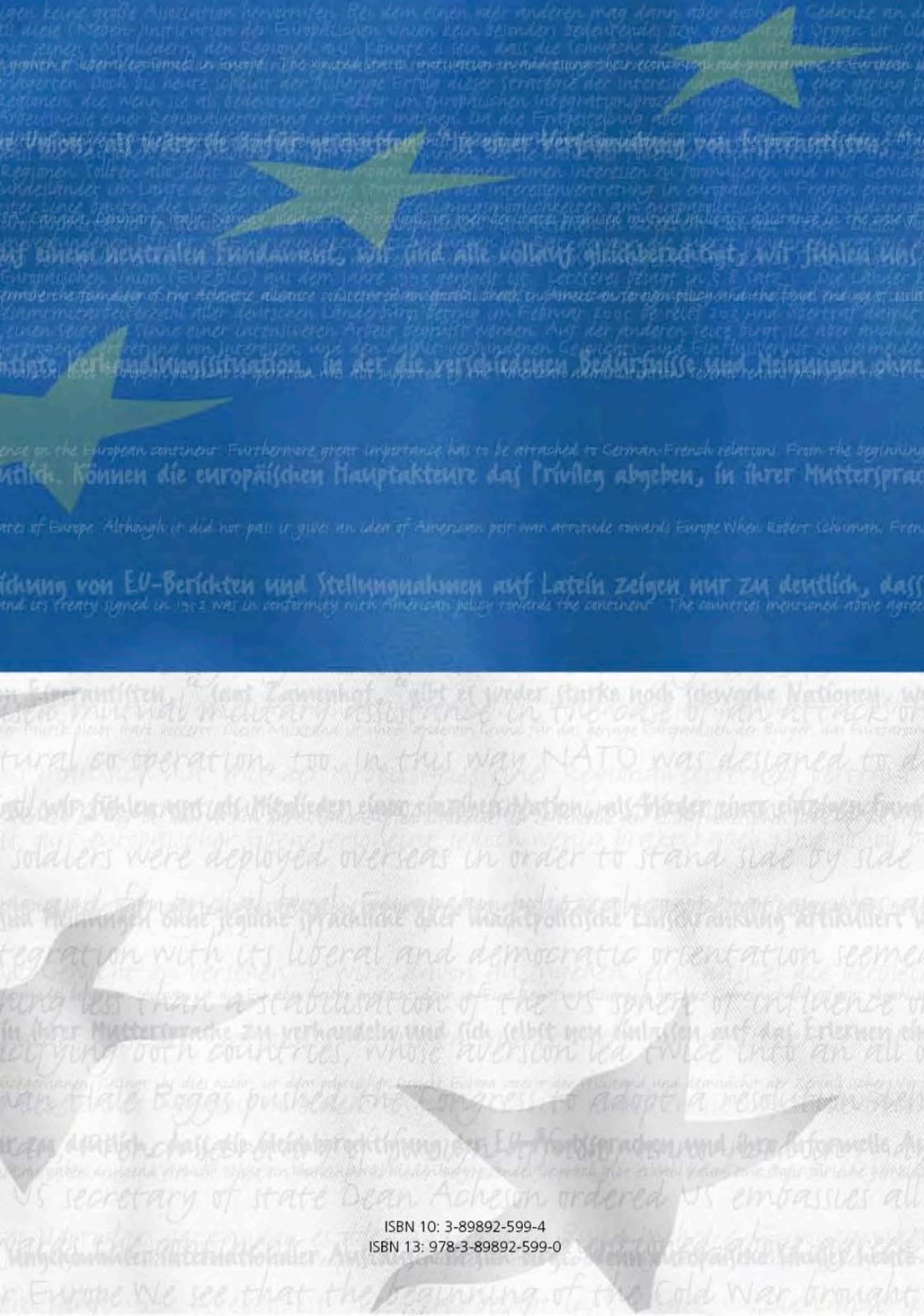
207

---

58 Ausschuss der Regionen, „European Week of Regions and Cities“, Ausschuss der Regionen, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/od2006/index.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2006/index.cfm), Mai 2006.

59 Im Jahr 2003 nahmen 10, 2006 bereits 135 regionale Büros an Open Days teil. Siehe auch: Ausschuss der Regionen, „2006 OPEN DAYS European Week of Regions and Cities“, Ausschuss der Regionen, [http://www.cor.europa.eu/de/activities/open\\_days.htm](http://www.cor.europa.eu/de/activities/open_days.htm), Juni 2006.





... auf einem neutralen Fundament, mit und alle vollständig gleichberechtigt, mit jenen und  
Europäischer Union (EUBUO) am dem Jahre 1952 verhandelt ist. Letzterer zielt auf 8 Ziele. Die Länder f  
... in der Mitte der Zeit vor ... der Interessensvertretung in wirtschaftlichen Fragen, nämlich  
... die Interessen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union zu fördern und zu verteidigen  
... die Interessen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union zu fördern und zu verteidigen

... auf dem europäischen Kontinent. Furthermore great importance has to be attached to German-French relations. From the beginning  
... Können die europäischen Hauptakteure das Privileg abgeben, in ihrer Muttersprache  
... Although it did not pass it gives an idea of American post war attitude towards Europe. When Robert Schuman, French  
... dieckung von EU-Berichten und Stellungnahmen auf Latein zeigen nur zu deutlich, dass  
... and its treaty signed in 1952 was in conformity with American policy towards the continent. The countries mentioned above agreed

... "ist Zamenhof" gibt es weder starke noch schwache Nationen, wo  
... mutual military assistance in the case of an attack on  
... in this way NATO was designed to d  
... soldiers were deployed overseas in order to stand side by side  
... and European political cooperation  
... und Meinungen ohne jegliche sprachliche oder kulturelle Barrieren artikuliert  
... integration with its liberal and democratic orientation seeme  
... less than a stabilisation of the US sphere of influence  
... in ihrer Muttersprache zu verhandeln und sich selbst neu einzulassen auf das Erleben  
... countries, whose aversion led twice that an all  
... pushed the Congress to adopt a resolution  
... dass die Mitgliedsstaaten der EU fortgeschritten und ihre Interessen  
... US secretary of state Dean Acheson ordered US embassies all  
... the structure of the EU