



**Schriften
des Faches Politikwissenschaft**

Jürgen Bellers

**Der schöne Schein der EU: Nationalstaaten, Geistes- und
Rechtsgeschichte, Institutionen, Verwaltung und EU-
Politikfelder – Forschung-Bildung, Wirtschaft-Umwelt,
Verkehr, Medien, Soziales, Struktur-Sozial-Agrarpolitik,
Außenbeziehungen – eine fragestellungsbezogene
Einführung inkl. einiger Vertiefungen**

***Redaktion: U. Hagedorn
Scylda Verlag
Siegen 2004***

Universität Siegen, Adolf-Reichwein-Straße 2, 57068 Siegen
Tel. +49(0)271-740-2364, Fax +49(0)271-2890
bellers@politikwissenschaft.uni-siegen.de – <http://www.fb1.uni-siegen.de/polwiss/people/bellers.htm>

Sekretariat: Birgit Kölsch, Tel.+49(0)271-740-4384, Fax +49(0)271-740-2890
sekretariat@politikwissenschaft.uni-siegen.de

Jürgen Bellers

Der schöne Schein der EU: Nationalstaaten, Geistes- und Rechtsgeschichte, Institutionen, Verwaltung und EU-Politikfelder – Forschung-Bildung, Wirtschaft-Umwelt, Verkehr, Medien, Soziales, Struktur-Sozial-Agrarpolitik, Außenbeziehungen – eine fragestellungsbezogene Einführung inkl. einiger Vertiefungen

Scylda Verlag

Die Deutsche Bibliothek – CIP Einheitsaufnahme

Jürgen Bellers: Der schöne Schein der EU: Nationalstaaten, Geistes- und Rechtsgeschichte, Institutionen, Verwaltung und EU-Politikfelder – Forschung-Bildung, Wirtschaft-Umwelt, Verkehr, Medien, Soziales, Struktur-Sozial-Agrarpolitik, Außenbeziehungen. Siegen: Scylda. – 2004

**Die Vervielfältigung des Werkes ist erlaubt.
Druck: Universitätsdruckerei Siegen**

Der schöne Schein der EU: Nationalstaaten, Geistes- und Rechtsgeschichte, Institutionen, Verwaltung und EU-Politikfelder – Forschung-Bildung, Wirtschaft-Umwelt, Verkehr, Medien, Soziales, Struktur-Sozial-Agrarpolitik, Außenbeziehungen – eine fragestellungsbezogene Einführung inkl. einiger Vertiefungen

Jürgen Bellers

Inhaltsübersicht und Gliederung

Einleitung und Fragestellung: Europa als schöne Fiktion und Marketing-Produkt
(zugleich eine Zusammenfassung der Ergebnisse für die fast-science) 16

Grundlegende Begriffe: Nationalstaaten, übernationale Kulturräume, Europa
Nationalstaaten – und dann auch noch die EU 19
Definitionen: Staat = Polizei + Loyalität + Wohlfahrt
EU = nur Wohlfahrt

Wie global ist die Globalisierung? Die Bedeutung übernationaler Kulturräume
sowie die Vielfalt der Welt und Europas

Eine Polemik gegen das Globalisierungsgerede	22
China – eher unter sich	25
Japan - Wir sind die besten	27
Indien – Die Welt sind die Kasten, was sonst noch?!	28
Islam – gegen den Rest der Welt	29
Subsahara-Afrika – ethnische Selbstbezogenheit	30
Lateinamerika – jeder hat seinen Patron vor Ort	32

=====
Die Veröffentlichung ist sowohl eine Einführung ins Thema als auch eine themenspezifische Vertiefung. Es wird daher so verfahren, dass in den Überschriften und am Ende der Kapitel die theoretische Perspektive oft pointiert angesprochen wird. Der Text „dazwischen“ versucht eine grundlegende und einfach dargestellte Einführung. Einen Überblick über die Thesen und Ergebnisse geben die Einleitung, die Schluspassagen der Kapitel und die Zusammenfassung.

Das Abendland als ideelle Gestalt und historische Realität: Individualismus, partielle Säkularisierung, Kapitalismus und Gewaltenteilung – was Europa trotz aller Differenzen gemeinsam ist: Die EU als nachholende Ansätze zu einer kontinental-fragmentarischen „Zentralstaats“/ “Reichs“-Bildung (wie bereits in Indien und China z.B.) 35

Die wichtigen Nationalstaaten West- und Südeuropas in ihrer unterschiedlichen historischen Dynamik – was Europa weiterhin trennt

Vorbemerkung 39

A.England – ein Insel vor den USA gelegen, oder: Der böse Außenseiter 39

Das englische Kolonialreich: Handel und Wandel 41

"Britain rule the waves" (wo liegt der Kontinent?) 44

Die gesellschaftspolitische Entwicklung seit 1650 in groben Zügen 48

Die Entwicklung in den Kolonien: Eroberung – und schnell wieder raus 51

Hitler – Der Anti-Engländer 54

Auf dem Weg nach Europa, um es zu verhindern 55

B.Deutschland – Frankreich: Einheit => Zerfall => (kulturelle) Annäherungen seit 45?! => Auf dem Weg zu einer informellen Doppelhegemonie in der EU?

Einleitung: Das Reich Karls des Großen: Einheit im Ursprung 60

Des Heiligen R. Reichs Deutscher Nation Untergang: kein europäischer Zentralstaat 61

Frankreich und Deutschland im Zweikampf 62

Zur Entwicklung der politischen Kultur in beiden Ländern seit der Französischen Revolution Nr. 1 64

Ordnung, Anarchie und Restauration der Ordnung in Frankreich 72

Reaktion kontra Republik 74

Vergleich mit Deutschland: Gegen die französische Zivilisation 75

1914: erste wechselseitige Selbstzerfleischung 84

Nach 1945: Völker können auch lernen 87

Frankreich und Deutschland auf dem Tandem 91

Italien und Spanien in Europa? Eine geistesgeschichtliche Perspektive	97
C.Italien: Politik als Kunst	97
Städtischer Republikanismus kontra Zentralstaat	101
Humanismus	101
Barock, Oper und Katholizismus	102
Vico	105
Aufklärung	106
Nationalismus	107
Um 1900: Croce	108
Ex/Impressionismus: Ästhetisierung von Politik	111
Gramsci: Kultur statt Ökonomie	113
Pirandello: Fünf Spieler suchen eine Gesellschaft	114
Lampedusa „Leopard“: Gelebtes Spiel mit der Geschichte	114
Realismus	116
Eco: Spiel, Ironie und Saire	118
Politik als Spiel vs. EU-Politik als Regulation: Berlusconi	119
D.Der Kampf für den katholischen König Spaniens	120
Der Tod in Lusitanien	120
Predigt auf den Grafen Cortoso di Madriguer – Salamanca, Baron zu Rio di Maria, oder: Sind wir noch Monarchisten? Der Tod in Lusitanien	
Die soziokulturelle und geistige Struktur in ihrer Entwicklung	122
Don Quichote: Ist Spanien europäisch? Die Größe des Scheiterns	125
Barock: Die letzte Pracht	127
(Gescheiterte) Aufklärung	127
Goyas tragischer Blick	128
Gegenaufklärung: Donoso Cortes	129
Vorsichtiger Liberalismus: Krausismo	130
„Der Karlistenkrieg“: Der Kampf für das „ewige Spanien“	131
Roman von Ramón de Valle-Inclán, dem Monarchisten	
Unamuno, Ortega y Gasset und Madariaga: Annäherung an Europa	135
1975/6: Es lebe der spanische König!	137
Exkurs zu Lateinamerika: noch mehr Don Quichote?	137

Sozialdemokratie und Christdemokratie – Träger der Europa-Idee?	138
Funktionalismus (SPD) vs. Föderalismus (CDU): 1. Durchlauf	140
Wo liegt Europa? Vom Ural bis nach Ankara?	141
Sozialdemokratie: Europa-Skepsis, für das größere Europa	142
CDU/CSU - Die christlichen Abendländer, von der Achse Bonn – Paris bis zur Ablehnung des türkischen EU-Beitritts 2004; für das kleinere Europa	158
Des Kaisers neue Kleider:	165
Grand-Design-Integrationstheorien und Europa-Ideologie: wie die Wissenschaft die schöne EU-Fiktion mitkonstruiert (2. Durch- und Auflauf)	
Föderalismus – Hoffnung auf den starken Mann	166
Funktionalismus – alles kommt von selbst	167
Die freihändlerische Theorie der Integration: Die liberale Illusion	168
Die Funktionalismus-Revision von E. B. Haas	169
Kritik am Funktionalismus – ein bisschen Realismus	170
Der transaktionistische Integrationsansatz – leider heute vergessen	171
Die Integrationstheorien von Etzioni und Nye – noch mehr Bisschen Realismus	173
Mehr-Ebenen-Ansatz: Banalitäten im wissenschaftlichem Umhang – schwerer ideologischer Rückfall	175
Beurteilung der Integrationstheorien: Only intergouvernementalism!	175
Vorgeschichte und Geschichte der europäischen Einigung: Zwei Schritte nach vorn, 1,95 Schritte zurück (<i>Zur Einführung empfohlen</i>)	176
Geschichte der EWG/EG: Die Nationen treffen sich in Messina	180
Der Maastrichter Vertrag: Währungs- und Wirtschaftsunion und neue Außenpolitik der EU – Null-Lösung als politik-minimalistische Total-Liberalisierung und gemeinsame Sicherheitspolitik à la Metternich	186
Stationen aus der Geschichte der EG/EU – en detail	187
Das Entstehen einer eigenständigen EWG-Außenhandelspolitik in der Bundesrepublik 1958 ff. als notwendige Konsequenz	
Die Anfänge: Zölle und Kontingente und viel Kleinkram	187

Exkurs: Die allgemeine wirtschaftliche Lage am Ende der 50er Jahre auf der Basis der Jahresberichts des Bundesverbandes der Deutschen Industrie 1957/58	189
EWG-Teilpolitiken: Hin und Her	192
Weiterhin Bedenken und Probleme in der EWG	194
Der Integrationsprozeß macht Fortschritte	197
Der Beschleunigungsplan der Kommission – de Gaulles Trauma	199
Landwirtschaft und EWG – der Anfang vom Ende	206
Die Außen- und Europapolitik Adenauers und der CDU/CSU: Europa als Staatsräson	213
Die zwischen- und innerstaatlichen Verhandlungen um den deutsch- französischen Vertrag von 1963: der Kampf des alten Herrn gegen EWG und USA	222
Die europäische Flanke deutscher Außenwirtschaftspolitik 1975-1980 Frankreich + Deutschland = Europäisches Währungssystem	239

EU-Recht, Völkerrecht und nationales Recht: begrenzte Möglichkeiten

1. Die rechtlichen Bestimmungen der Integrationsverträge im einzelnen: EU- Verträge	244
„Gemeinsame“ Außen- und Sicherheitspolitik und ihre Grenzen	249
Der Vertrag zur Europäischen Gemeinschaft (EGV)	253
Das Niederlassungsrecht – voll realisiert	261
Dienstleistungsfreiheit nach den Art. 49 ff. EGV – fast ganz verwirklicht	
Politische Ziele im Europäischen Binnenmarkt	264
2. Politik und EU-Recht	266
Wissenschafts- und Technologieförderung – oft nur symbolisch	266
Die Europäische Agrarpolitik – rechtliche Aspekte – Bericht aus Absurdistan	267
Die Europäische Verkehrspolitik – rechtliche Aspekte: alles ist erlaubt	267
Wettbewerbspolitik – recht wirkungsvoll	272
Die Währungs- ohne Wirtschaftsunion: Frankfurt spricht	274
Gemeinsame Handelspolitik – fast ganz vergemeinschaftet	283
3. Recht der Institutionen: ein Pseudo-„Staat“ ohne Polizei u.a.	284
Das Europäische Parlament: viel Lärm um wenig	285
Der Ministerrat: das nationale Interessengerangel	288
Die Kommission: die Große Behörde ohne Charisma	289
Der Europäische Gerichtshof: effektiv pro Europa	290

4.Internationales Wirtschaftsrecht: Grenzen des EU-Rechts

	292
Das nationale Recht internationaler Wirtschaftsbeziehungen	292
Das Internationale Privatrecht: sehr flexibel	293
Die sog. „multinationalen Konzerne“ und ihr Recht	295
Doppelbesteuerungsabkommen	296
Incoterms: im Export-Alltag wichtig	297
Internationales Kaufrecht	298
Güterbeförderung	299

5.Rechtsfelder der EU und ihr technisch-wirtschaftlich beschränkter und oft nur international koordinierender Charakter

Verbraucher- und Gesundheitspolitik als Folge des Binnenmarkts	300
Rechtliche Bestimmungen: letztlich nicht mehr als Koordination	300
Gesundheitspolitik der EU – wellness statt Politik	303
Arbeitsschutzrecht: erstaunlich viel	303
Verbraucherschutz der EU: viele technische Einzelregelungen, viel Recht, keine Politik	304
Schutz der Sicherheit und der Gesundheit	305
Schutz von wirtschaftlichen Interessen und vor wirtschaftlichen Tätigkeiten	

EU-Sachgebiete: Der mühsame Weg der EG zur wirtschaftlichen Einheit mit nur deklaratorischem politischem Ziel ohne Realisierungschance 309 (siehe Kap. Geschichte)

1.Das Binnenmarkt-Projekt der EG 1993: Die Europäisierung des Details

	309
Zielsetzungen EG-Binnenmarktes: Das Königreich du Din	311
Allgemeine Regelungen	313
Wichtige Richtlinien, die im Rahmen des »EG-Binnenmarktes« erlassen wurden: Triumph des (Regelungs)-Willens- oder wahns; oder die Kooperation französischer und deutscher Bürokratietradition	
Informationsdienstleistungen	321
Reisen und Pauschalreisen – wellness II	322
Das öffentliche Auftragswesen in der EG: umständlich	324
Soziales im EG-Binnenmarkt	324
Ausbildungsfragen: Mobilität	329

Gesellschaftsrecht: weiterhin faktisch national	332
Finanzierung von Geschäften	333
Handelsvertreterrecht	334
Hilfen für klein- und mittelständische Unternehmen	335
 Resümee: Dominanz von Technokratie, expertokratischer Sachverstand, Null-Lösung = Totalliberalisierung = negative Politik; Fehlen oder Unmöglichkeit positiver Politikgestaltung mangels europäischen Basis-Konsenses	 338
 2.EU-Medienpolitik: Allüberall Europa – aber keine Europäisierung der Medienwelt	 339
Ein polemischer Einschub – zur Erholung	
 3.EU-Agrarpolitik: Ionescus Meisterstück	 344
Anfänge	344
Instrumente	345
Der Ausrichtungs- und Garantiefonds	348
Agraraußenhandelspolitik – die Überschwemmung der Weltmärkte	349
Die Gemeinsame Fischereipolitik	349
Perspektiven: Null-Lösung statt Protektionismus	350
Resümee: Die EU als Sündenbock für nationale Fehler	352
 4.EU-Verkehrspolitik: immer mehr Verkehr durch Liberalisierung	 353
 5.EU-Sozialpolitik: Fortschritt im Arbeitsschutz – aus Wettbewerbsgründen	 363
 6.EU-Entwicklungspolitik: Franzos´ – geh Du voran, wir zahlen: Afrika ist Dein!	 368
Motive der Entwicklungspolitik: wohin mit den Kolonien? DDR gegen Afrika	368
Vertragliche Grundlagen: rechtliche Gleichheit Afrikas, politische und ökonomische Dominanz der EU	369
Subsahara-orientierte Entwicklungspolitik	370
Assoziation – assoziativ – das sind wir!	371
... und global	373
Resümee: Das Nichts und die Politik	374

Verwaltung in der/der EU und ihre begrenzten Einwirkungen in dominant nationalen Kontexten: Bildung/Forschung, Wirtschaft/Strukturpolitik, Umwelt/Naturschutz: Was hinten rauskommt, ist wenig. oft nur symbolische Politik und Marketing durch geringe Ko-Finanzierungen und überbürokratischen Mitregulation 375

Verwaltungs- und Planungsprozesse und ihre Defizite: allgemein 376
Hin zur **Implementationsforschung**: Theorie, warum die alte Theorie nicht funktioniert 383

7.EU + Wissenschaft: wenig durch Förderung und viel Egalisierung durch Wettbewerbs-Liberalisierung (Bologna) 390
Der Behörden-Weg: Die EU als eine von vieren, jedoch ohne Aufsichtsrechte
Die Dame ohne Unterleib 391
Verwaltungen im Bildungsbereich: EU ohne Kompetenz 393
Bundesebene: nur begrenzter Einfluß 396
Bundesländer: Das Zentrum des Zentrums 400
Aufsichtsrechte der Länder: Beginn von Verwaltung 401
Aber: Bologna-Prozeß, die Selbststeuerung der Länder durch die Instrumentalisierung der EU 404
EU-Technologiepolitik: mehr Schein als Sein 406
Bund: EU als Gegenstand nationalen Gerangels 410
NRW: Europa ja, aber nicht EU konkret 412
Übersicht für die Übersicht 416

8.Völker-, europa- und staatsrechtlicher Verwaltungsaufbau im Bereich der Wirtschaftsförderung: Oh, wie komplex-kompliziert

UN: Die globalwirtschaftlichen Aspekte nationalen Regierens 419
IWF, Weltbank, WTO, OECD – oft unterschätzt 420
GATT und WTO 421
Die EU in diesem Konzert 423
Bund und Wirtschaftsförderung/Strukturpolitik 427
Zentral: Staatliche deutsche Wirtschaftspolitik 428
Der Bundestag als einziges Legitimationsorgan von Wirtschaftspolitik 430
Administrativ im Mittelpunkt der Wirtschaftsförderung: die Länder und Kommunen 435
Probleme zentraler Raumordnungs- und Strukturpolitik: man erreicht wenig 438
Bedingungen regionaler/lokaler Innovationsprozesse: wirtschaftshistorische Erfahrungen 439
Kommunale Transformationsstrategien 447
Kommunale Instrumente der Wirtschaftsförderung 450

Rechtliche Ansatzpunkte für kommunale Planungen	452
Rechtliche Ansatzpunkte für regionale Planungen	455
Instrumentelle Ansatzpunkte für regionale Planungen	456
Auswirkungen insbesondere des EG-Binnenmarktes von 1993 auf der kommunalen Ebene in Deutschland und in Südwestfalen	458
Das Siegerland und die EU – allgemeine Wirtschaftsgeschichte der Region	464
Kommunale Wirtschaftsförderung in der Region Südwestfalen	469
Eine Befragung von Unternehmern, Stadträten und Verbänden	471
Brüssel kkreißte, und das EU-Din-Mäuslein ward geboren:	473
Verwandte Bereiche der Wirtschaftsförderung in NRW und Westfalen	476
Verkehrspolitik: EU, Bund, NRW, Region	476
Medienpolitik von NRW: Nutzung der EU-Liberalisierung	479
Energiepolitik – kaum Folgen der Marktöffnung	480
Raumordnung – Bestätigung des status quo	482
9.Umwelt- und Naturschutz: Der Wolf deutscher Hochschutzpolitik im Fell des EU-Schafes	484
Der Bund als zentraler Akteur	486
NRW	490
Integrierte Gewässerpolitik: Die EU verdoppelt das Sein	493
Organisatorische Maßnahmen von NRW der EU gegenüber: eher schwach auf der Brust	496
Euregios – public-relations-Erfolg der EU	497
Kommunaler Umweltschutz: Mein Freund, der Baum, ist tot ...	
Überregulation auch ohne EU	498
Siegen und Südwestfalen – warum beide immer grüner werden: Frau Höhn in Kooperation mit der EU (FHH)	499
Zusammenfassende Thesen	501

Anhang: Ergänzungstexte zu den Kapiteln oben (insbesondere zu den Regions- und Siegerland-Abschnitten)	503
J. Bellers, Regionale Wirtschaft und Entwicklung in Thüringen (1997)	503
Berlin-Brandenburg zum Vergleich	511
Das Ruhrgebiet	512
Niedersachsen	514
M. Wohlgenannt, Analyse EU-geförderter Forschungsprojekte in Niedersachsen	518
Bericht der Kommission über die Durchführung der Datenschutzrichtlinie Beispiel für die Umsetzung von EU-Recht	523
Wirtschaftspolitiker berieten EU-Vorlage	550
Historische Entwicklung der Sozialfonds	553
H. Semmler, Innovative Bildungsprojekte der EU im ländlichen Raum	553
Das Resider II-Programm	566
J. Bellers, Zum Begriff der Region	570
J. Bellers, Raum und Zeit	574
J.Bellers/D. Helmes, EU und Wissenschaftsorganisation – eine Umfrage	582
J. Bellers, Warum der Frieden so schwer ist	586
Deutscher Städtetag, EU-Aktivitäten deutscher Städte	588
J. Bellers, Außenwirtschafts- und Europapolitik deutscher Verbände	592
Umsetzung der EU-Vogelschutz-Richtlinie	605
Bericht des Europäischen Parlaments zur Ausführung des EG-Haushalts	614
J. Bellers, Wirtschaftsgeschichte von Stadt und Region Erfurt	617

Quellen: Archive, Befragungen, Inhaltsanalyse	641
Literatur	642

Der Verfasser ist Professor an der Universität Siegen.

Der schöne Schein der EU: Nationalstaaten, Geistes- und Rechtsgeschichte, Institutionen, Verwaltung und EU-Politikfelder – Forschung-Bildung, Wirtschaft-Umwelt, Verkehr, Medien, Soziales, Struktur-Sozial-Agrarpolitik, Außenbeziehungen
J. Bellers

Einleitung und Fragestellung: Europa als schöne Fiktion
(zugleich eine Zusammenfassung der Ergebnisse für die fast-science)

Diese Veröffentlichung hat zum Ziel und als Thesen zur Grundlage,

- **1. eine Einführung in die Politiken und Institutionen sowie Entscheidungsprozesse der Europäischen Union (EU) zu geben,**
- **2. die Auswirkungen von Politiken der Europäischen Union an der Basis, vor Ort, in der Region und in der Kommune (hier: das Siegerland und andere Regionen) zu untersuchen,**
- **3. aufzuzeigen, dass die EU einerseits ein Gebilde ist, dass es in anderen Teilen der Welt bereits seit längerem gibt (Indien, China) und erst verspätet in Europa (infolge Fehlens eines dauerhaften Hegemons) durch einen Prozess nachholender Reichsbildung in Form einer bisher und wahrscheinlich weiterhin sehr fragmentarischen „Zentralstaats“—Bildung geschaffen wird, u.a. bedingt durch die partielle Doppel-Hegemonie von Frankreich und Deutschland mit Juniorpartnerschaft der Englands.**

- 4. wie gesagt, nur sehr begrenzt und fragil, als ideologische Fiktion, da die geistesgeschichtlichen und politisch-kulturellen Unterschiede zwischen den EU-Nationalstaaten noch groß sind und Europabewusstsein nicht von Brüssel aus technokratisch-finanziell konstruiert werden kann. Beispiel: Die Deutschen sind heutzutage bis weit ins bürgerliche Lager hinein pazifistisch, die Franzosen und Briten durchaus nicht – und das sind die zentralen Säulen der EU.
- 5. große Politikbereiche ihren Mittelpunkt weiterhin in den Nationalstaaten haben. Man sollte hier statistische Angaben über den Umfang der EU-Rechtssetzung nicht verwechseln mit deren qualitativer Gewichtung: Die Agenda 2010 von Kanzler Schröder ist halt weitaus wichtiger als eine Kuhbesamungskoordinations-Richtlinie. Bedeutsam und supranational sind letztlich nur Agraria, Binnenmarkt, Außenhandel, Währung, z.T. Umwelt und z.T. Verkehr. Der Rest ist intergouvernemental, auch die Asylpolitik, die nur deshalb gemeinschaftlich funktioniert, weil alle an Abwehr interessiert sind.
- 6. Ein Teil der EU-Politiken sind symbolisch im Sinne einer Erzeugung von Europabewusstsein durch eine z.T. minimale Kofinanzierung nationaler Maßnahmen, oft wird aber durch EU-Überregulierung nur das Gegenteil bewirkt – so die These.
- 7. Europa wird unten in der Bevölkerung und in den Verwaltungen als Behörde wahrgenommen, die zuweilen auch ärgert, ähnlich wie z.B. auch die nordrhein-westfälischen Landesregierung eher Behörde ist und so verstanden wird, ohne dass damit das Entstehen eines Landesbewusstseins verbunden wäre. Man wohnt und lebt halt in NRW, so wie man auch in Europa lebt und froh ist, dass es in diesem Westen seit 1945 keinen Krieg mehr gab.

In den letzten Kapiteln werden wir fragen – und das ist der innovative und empirische Teil der Studie -:

Wie wird Europa, die Europäische Union von „unten“ wahrgenommen (Frage 2), wie geht man mit ihr um, was sind die Folgen von Projekten der EU? Befolgt man alle EU-Regelungen? Gibt es auch Unmut über „Europa“, wenn alles überreguliert wird? Mit zahlreichen Interviews und schriftlichen Befragungen habe ich das zu erfassen versucht. Interessantes Ergebnis ist es, dass die EU weitgehend als freundliche, ferne und zahnlose Tante gesehen wird, die man nicht ablehnt, aber auch nicht so recht ernst nimmt – bis auf wenige, noch darzustellende Ausnahmen. Europa ist aus dieser Sicht eine partielle Fiktion der Politiker, die auf der Bühne in Brüssel „Europa“ spielen, ohne dass dem eine Substanz entspricht. Die traditionell internationalistisch gesonnene Wissenschaft fördert gerne diese Illusion (bis auf die Wessels-Schule in Köln). Keiner ist gegen Europa, es verhindert den Krieg und schafft den großen Markt – aber mehr so recht auch nicht – und wenn, dann eher ungewollt. Eher seltener freut man sich über Europa. Das

Europabild der Verwaltungen vor Ort ist eher diffus – nichts dagegen, aber auch nicht emphatisch dafür – ganz im Gegensatz zur Euphorie, die Politik und Wissenschaft zu verbreiten suchen. Das wird im folgenden des weiteren auszuführen sein.

Ehe die Wirkungen von EU-Projekten und deren nationale Verwaltung dargestellt werden, sind zunächst diverse Integrationstheorien vorzustellen, um über sie einen Teil des offiziellen Europabewusstseins auf den Begriff bringen zu können. Es wird sich erweisen, dass diese „wissenschaftlichen“ Theorien Teil der euphorischen Europaideologie sind – eher ein schlechtes Zeugnis für die Politikwissenschaft“, die sich allzu gern von politisch initiierten Moden beeinflussen lässt (Stichwort: „Globalisierung“, „good governance“).

Diesem Kapitel folgen Ausführungen zu den wichtigsten EU-Nationalstaaten und deren Außenbeziehungen und dann zur Orientierung ein vor allem rechtswissenschaftlicher Überblick über die Geschichte und die Politikbereiche sowie Organe des europäischen Integrationsprozesses. Auch hier werden Grundlagen davon gelegt, was z.T. unser fiktives Bild von Europa prägt, wie es die Politik als neue Legitimationsgrundlage zu pflegen liebt: Europa als schönes Rechtskonstrukt (das in den Grundlagen- und Verfassungsentscheidungen aber weiterhin nationalstaatlich ist, wie der Entwurf über den VERTRAG !! zwischen den Mitgliedstaaten zur Verfassung Europas vom Dezember 2003, der dann zunächst scheiterte. „Stichtag“ für diese Veröffentlichung ist der Februar 2004.)

Dass dieses Bild der EU in Teilen nicht realitätsgerecht ist, wird in dem nun folgenden Kapiteln aufzuzeigen versucht: Schon die Ausführung zu den Eingriffsmöglichkeiten von (europäischer) Verwaltung sollte gegenüber den landläufigen Europavorstellungen skeptisch machen. Denn Politik bewirkt oft nichts oder das Gegenteil von dem, was sie will. Und in den einzelnen Kapiteln zu den Politikbereichen wird deutlich werden, dass von den hohen Zielen aus Brüssel „unten“ zuweilen weniger übrig bleibt, zumindest auch weniger, als Politik ohnehin auf dem Wege zu seiner Realisierung an Wirkkraft verliert.

Daß Politik und Leben überhaupt vom Scheitern geprägt sind, ist natürlich eine Banalität. Sie gilt zum Beispiel auch für den Staat der Bundesrepublik Deutschland, dessen Ideologie und Realität ebenfalls divergieren. Aber daneben wirkt der deutsche Staat durchaus real und hautnah: mit Steuern, mit Strafen durch Gerichte, mit Einberufungen zur Bundeswehr, mit der Einschulungspflicht, mit Polizisten, die auch eine Pistole mit sich führen; mit einem anti-nationalsozialistischen Konsens, der jeden Abweichenden ausschließt. Das fehlt aber alles bei der EU, die daher nur ein fiktionaler Staat ist, sie regelt im wesentlichen wirtschaftliche und wirtschaftsnahe Bereiche, schon bei der Sicherheits- und Außenpolitik sind im wesentlichen die Mitgliedstaaten aktiv. Im Gegensatz zur liberalistischen Ideologie ist der Staat

aber mehr als nur das Ökonomische und Materielle. Jeder Staat bedarf auch des Glaubens an ihn, was in der EU fehlt. Und das er auch in Deutschland z.T. nicht mehr vorhanden ist, lässt nichts Gutes über die Zukunft aussagen. Die diesbezügliche politikwissenschaftliche Integrationsforschung kann man daher durchaus zu Recht als science fiction bezeichnen.

Dieser Fiktion wird daher auch im Folgenden die Planungs- und Steuerungswissenschaft gegenübergestellt, die ein nüchternes Bild von Staatlichkeit aufzeigt. Zum gleichen Ergebnis kommt die Analyse der Teilpolitiken der EU und der Umsetzung der EU-Politik in Nordrhein-Westfalen und einigen Städten der Bundesrepublik, die exemplarisch untersucht wurden, wobei im Mittelpunkt das Siegerland steht.

Zunächst wollen wir aber einen Überblick über die Struktur des heutigen internationalen Systems geben, vor deren Hintergrund die EU und deren Nationalstaaten besser einzuschätzen sind.

Grundlegende Begriffe: Nationalstaaten, übernationale Kulturräume und Europa

Nationalstaaten

In diesem Kapitel wollen wir uns mit der Frage beschäftigen, wer in der internationalen Politik handelt, wer zentral agiert. Das scheint auf den ersten Blick banal zu sein, denn natürlich: es sind die Staaten und deren Regierungen, wie man jeden Abend in der „Tagesschau“ sehen kann. Jedoch – so sagen die Gegner der Nationalstaats-These – dieses Bild sei nur vordergründig richtig, da nun einmal Regierungsvertreter leicht sichtbar gemacht werden können und daher im Fernsehen dominant auftauchen würden. Die wirklich treibenden Kräfte seien jedoch nicht so sichtbar, so insbesondere internationale Kapitalbewegungen, die das Handeln der nationalstaatlichen Regierungen zumindest mitbestimmen. Oder auch die EU in Brüssel, deren Kommissare zu unbekannt, bloße Bürokraten, nicht telegen sind, aber sehr einflussreich seien. Wie gesagt: Kapitaltransfers von einem Land in ein anderes kann man kaum sehen, vielleicht bewegen sich die Kurse an den Börsen, aber das ist ja nicht so

spannend, daß das Fernsehen darüber länger berichten würde (obwohl das zunehmend erfolgt).

Jedoch – so diese Auffassung weiter – wenn Kapital ein Land verläßt, so werde die Regierung zu wirtschaftspolitischen Maßnahmen gezwungen, um das Kapital zu „halten“ oder zur Rückkehr zu veranlassen. Denn ohne investitionswilliges Kapital gibt es keine Arbeitsplätze – und bei Arbeitslosigkeit wird meist die jeweilige Regierung in Wahlen mit Verlust der Regierungsmacht abgestraft, was es zu vermeiden gilt. Außerdem müssen Regierungen auch in der internationalen Politik auf wirtschaftliche Interessen Rücksicht nehmen: Große Konzerne, die weltweit agieren, sind interessiert an große Wirtschaftsräumen, die ihrem ökonomischen Handeln keine zwischenstaatlichen Grenzen entgegensetzen. Und die Europäische Union verwirklichte und verwirklicht die offenen Grenzen, die das freie Wirken der Kapitalströme erst ermöglicht.

Trotz dieser Argumente wird hier die Meinung vertreten, daß der Nationalstaat weiterhin zentral ist, weniger in Europa, aber vor allem im Rest der Welt. Und zwar aus folgenden Gründen:

- Nationalstaaten können die genannten internationalen Kapitalbewegungen regulieren und sogar unterbinden. Frankreich dachte daran noch 1984, ein Teil der Parti Socialiste sogar daran, die EG zu verlassen.

Die Volksrepublik China verfährt so bis heute. In den 60er und 70er Jahren waren Kapitalkontrollen in vielen Staaten der Dritten Welt üblich, weil man so hoffte, diese Länder ohne auswärtige, die einheimische Wirtschaft bedrohende Konkurrenz besser entwickeln zu können. (Politik der Importsubstitution) Erst seit Mitte der 80er Jahre ist man davon weitgehend wieder abgekommen, weil sich das Denken der Politiker geändert hat: weg von der Regulations-Doktrin, hin zu einem allgemeinen Liberalisierungsparadigma. Aber das ändert nichts an der grundsätzlichen Fähigkeit vor allem der großen Nationalstaaten, die internationalen Wirtschaftsströme kontrollieren zu können: der ehemalige Bundesfinanzminister Lafontaine versuchte das mit seinen ohnehin protektionistischen Kollegen Ende der 90er Jahre für den Währungsbereich. Ob solche Kontrollen nun wirtschaftlich negativ oder positiv zu beurteilen sind, ist generell schwer zu entscheiden und steht hier auch nicht zur Frage. Auf jeden Fall kann nicht – wie das Liberalisierungsparadigma behauptet – allgemein gesagt werden, daß Nationalstaaten solche wirtschaftlichen Kontrollen unterließen, bzw. zu ihnen faktisch nicht mehr in der Lage seien, weil die Wohlfahrtsverluste für die allgemeine Bevölkerung bei Protektionismen zu groß seien, die Regierung verlöre an Legitimität und letztlich die Macht. Zum (scheinbaren) Beweis wird auf den Untergang des kommunistischen Ostblocks verwiesen, der versucht hatte, sich vom Weltmarkt abzukoppeln. Aber ob dies eine Ursache für den Untergang war, ist eher unwahrscheinlich: Der Ostblock – von der Elbe bis zur Beringmeer – war eine „Welt“wirtschaft für sich, die –

hätte sie funktioniert – in sich und unter ihren Mitgliedern in genügendem Umfang Handel und Austausch hätte treiben können. Daß das Ganze nicht funktionierte, liegt wohl eher an der Ineffizienz zentralistischer, nicht marktgesteuerter Ökonomien, die kaum über Innovationskraft verfügen, da sie vor allem auf eine (sozialistische) Gleichverteilung von Vermögen und Einkommen Wert legen. Heute gefährden ja zudem umgekehrt weltweite Kapitalbewegungen den Reichtum der Völker.

Um ein weiteres Beispiel zu bringen: Südkoreas erfolgreicher Entwicklungsweg war gekennzeichnet einerseits durch umfangreiche ausländische Kapitalinvestitionen, andererseits aber auch durch eine rigorose ökonomische Mauer (Zölle) gegenüber ausländischer Konkurrenz. Und auch in der EU ist der Nationalstaat noch dominant. Man denke nur daran, dass – selbst im Wirtschaftlichen Bereich – Deutschland und Frankreich durch die faktische Missachtung des Stabilitätspaktes EU-Recht brachen, indem sie sich nicht an die dort fixierten Grenzen für die Staatsverschuldung hielten – und die meisten EU-Staaten machten es mit. In den einzelnen Staaten wäre das nicht möglich, denn die Opposition würde das schon aufgreifen, eine Opposition, die es in „Europa“ wirkungsvoll nicht gibt. Nun ist abzuwarten, wie der Europäische Gerichtshof darüber entscheiden wird, und was die Mitgliedstaaten damit machen, wenn sich der EuGH die Konfrontation überhaupt wagt.

- Oft wird als weiteres Gegenargument auf die Bedeutung internationaler Organisationen verwiesen: Sie würden die Nationalstaaten mehr und mehr ersetzen. Kriege seien nur von diesen internationalen Großorganisationen wie z. B. der NATO erfolgreich zu führen. Das tat aber auch schon Bismarck mit seinen Bündnissen. Und schauen wir genau hin: Der einzige Krieg, den die NATO bisher geführt hat – der gegen Jugoslawien im Jahre 1999 -, war im wesentlichen von den USA getragen. Ähnlich beim Krieg der UN gegen den Irak im Jahre 1991. Vielleicht stellt die Europäische Union eine Ausnahme dar, weil hier über die nationalstaatlichen Mitgliedstaaten zusammen mit der Westeuropäischen Union hinaus ein eigenständiges Gebilde entstanden ist. Aber selbst in diesem Beispiel entscheidet – kommt es zu Krisen oder soll es zu Fortschritten im Integrationsprozeß kommen - der Europäische Rat (die sog. halbjährlichen „Gipfel“), die Versammlung der Regierungschefs der Nationalstaaten, die die Europäische Union weiterhin zentral bilden. Auch wenn es eine europäische Armee gäbe, wäre damit noch lange nicht die Einigkeit der EU-Staaten erreicht, gegen wen und wo sie eingesetzt werden soll.

Das gilt erst recht für solche Phänomene wie der Organisation Afrikanischer Staaten auch in ihrer neuen Form, oder wie den lockeren lateinamerikanischen Integrationsformen. Das Paradebeispiel - Mercosur – ist eine Freihandelszone mit der Tendenz zu einem gemeinsamen Wirtschaftsraum vor allem zwischen Argentinien und Brasilien, der natürlich in keiner Weise deren Nationalstaatlichkeit in Frage stellt – angesichts der in Lateinamerika noch üblichen Nationalismen schon fast ein komischer Gedanke. Gerade umgekehrt

kann man argumentieren: solche inter-nationalen Organisationen (auch hier ist der Name schon symptomatisch) stärken die Nationalstaaten, da sie bestimmte Funktionen übernehmen, die die Nationalstaaten für sich nicht mehr effektiv wahrnehmen können, z.B. hinsichtlich einer gemeinsamen Forschungspolitik, in deren Rahmen man nationale Forschungspotentiale poolt und zusammenführt oder zumindest koordiniert – und damit die nationale Forschung zu stärken vorgibt oder tatsächlich stärkt: effektiverer und international koordinierter Einsatz der Mittel, um Doppelarbeit zu vermeiden. Oft sind Projekte auch nur ab einer bestimmten Größe rentabel, die nur in größerem Rahmen gewährleistet ist.

Wie global ist die Globalisierung? Die Bedeutung übernationaler Kulturräume sowie die Vielfalt der Welt und Europas

Mit der Schwerpunktsetzung auf den Nationalstaat in der atlantischen Welt soll nicht die Bedeutung von übernationalen Prozessen in Frage gestellt werden. Natürlich sind die EU und auch internationale Kapitalbewegungen bedeutsam, aber – und das möchte ich hier behaupten – sie sind weitgehend vom Nationalstaat steuerbar, wie aufgezeigt. Oft wird aber vergessen, dass weitere übernationale Kräfte, insbesondere die von homogenen Kulturräumen (Islam, Christentum, Hinduismus usw.) weitaus einflussreicher sind. Die EU ist demnach Ausdruck der christlich-abendländischen Kultur: Demokratie, Marktwirtschaft, Sozial- und Rechtsstaat, Individualisierung, wie sie Folge des Christentums (der einzelne Mensch als Ebenbild Gottes) ist. Man kann geradezu behaupten, dass die EU die einheitliche europäische Form ist, die im Mittelalter und in der Neuzeit in Europa wegen der Schwächen dessen Zentralmacht, nämlich Deutschlands, nicht verwirklicht werden konnte, was nun im Zuge einer „nachholenden Reichsbildung“ (=EU) verspätet vollzogen wird, wie es schon vor Jahrhunderten in Russland, China oder Indien geschah. Diese These soll erst in den anschließenden Kapiteln diskutiert werden. Zunächst zur „Globalisierung“.

Der Begriff der Globalisierung ist heutzutage in aller Munde, zumal nach dem Untergang des kommunistischen Ostblocks und der damit gegebenen Vereinnahmung des (fast) letzten antikapitalistischen Widerstandshortes. Trotz der vordergründigen Plausibilität und Realitätsadäquanz des Begriffes ist doch ein Fragezeichen hinter ihn zu setzen, ob es wirklich mit diesem "weltweiten Dorf" so weit her ist, wie behauptet wird - meist von alerten Unternehmern und der Jet-Set-Wissenschaft, die mit dem Verweis auf die Konkurrenzzwänge des

Weltmarktes eine Senkung von Löhnen und Lohnnebenkosten verlangen, quasi ein internationales Lohndumping (dem allerdings sehr schnell durch Protektion der EU z.B. oder durch Währungsrelationen begegnet werden könnte.)

Nicht nur der Hinweis, daß Subsahara-Afrika mit lediglich 1 - 2 Prozent am Welthandel beteiligt ist, sollte erste Zweifel an diesem catch-all-Allerweltbegriff erwecken. Auch Lateinamerika ist nur mit rd. 8 Prozent Anteil am Welthandel in den globalen Markt integriert - oder besser: nicht integriert.

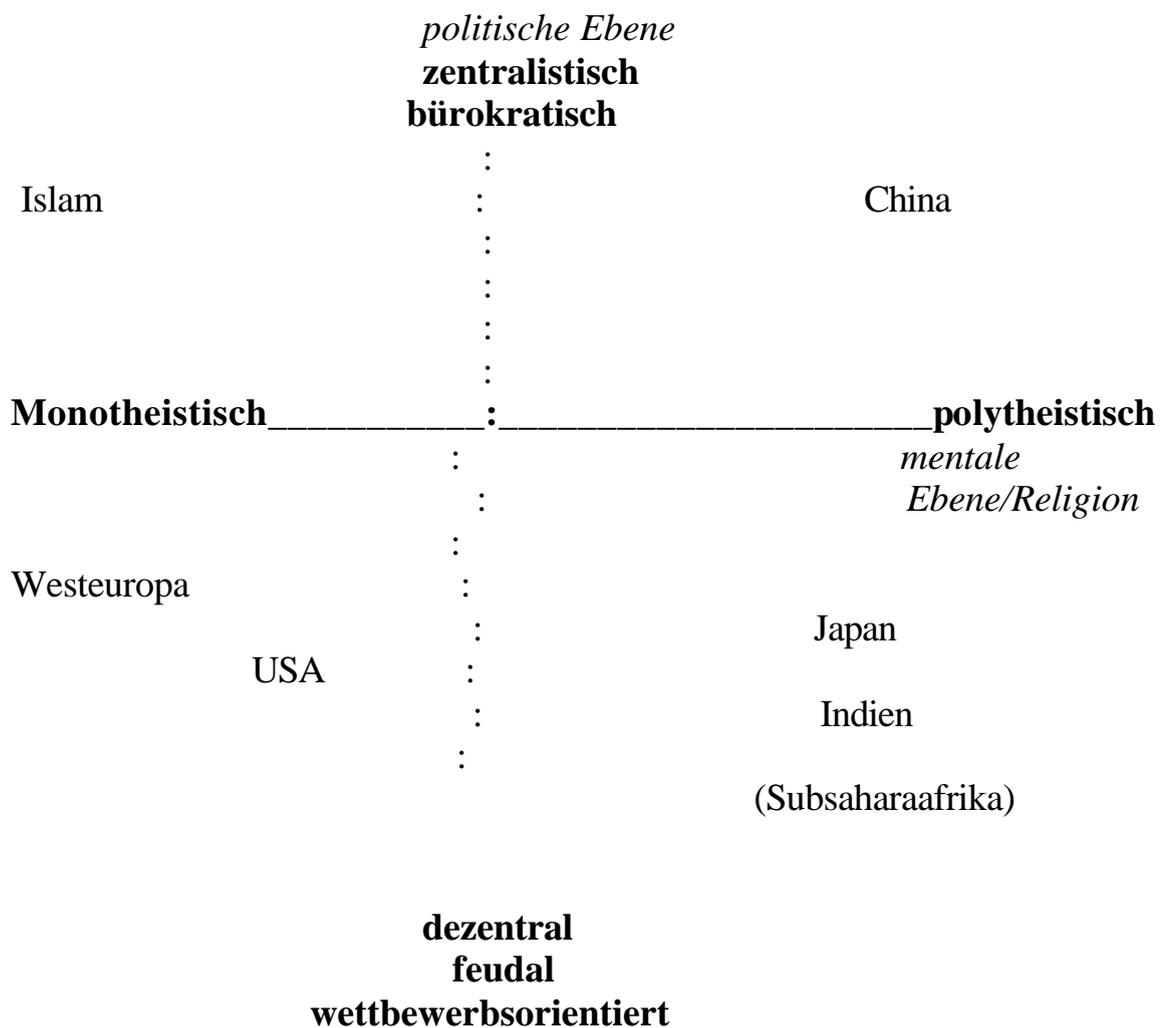
Der Welthandel spielt sich zu 2/3 in der bekannten Triade USA - Westeuropa - Japan/Südostasien ab. Und bei diesen ökonomischen Transaktionen sind vor allem die finanziellen Bewegungen (weniger der Güterhandel) zwischen den großen Börsen der wichtigen Industriestaaten dominant - so ist die Krisenform der Gegenwart die Krise der internationalen Finanzmärkte, zuletzt noch in Südostasien.

Aber in diesem Kapitel geht es weniger um diese quantitative Ebene (womit deren Bedeutung nicht abqualifiziert werden soll), sondern um einen in der oft ökonomistisch-technokratischen Diskussion vernachlässigten Aspekt, der allerdings in den fünfziger Jahren und in der Tradition der historisch orientierten Volkswirtschaftslehre durchaus noch präsent war: nämlich den Aspekt der kulturell bedingten "Wirtschaftsstile" (ein Begriff von Müller-Armack).

These ist: diese Wirtschaftsstile in den und zwischen den Kontinenten sind historisch bedingt sehr unterschiedlich, so daß es zusätzlich sehr fraglich ist, von der e i n e n Weltwirtschaft zu sprechen. Denn in jedem unterschiedlichen, nationalen oder subkontinentalen Wirtschaftsstil haben auch die Binnenstrukturen und Außenwirtschaftsbeziehungen einen anderen Stellenwert, Export und Import funktionieren anders. Das gilt gerade und besonders für Europa. In diesem Wirtschaftsstil, der unserer Zivilisation entstammt (siehe unten) sind wir Europäer eins.

Ehe ich konkret-historisch die unterschiedlichen Wirtschaftsstile darstelle, werde ich zunächst idealtypisch die möglichen unterschiedlichen Gesellschaftsformen skizzieren, die sich auf diese Wirtschaftsstile bis in unsere Tage auswirken.

Zentrale Kriterien der Unterscheidung können im folgenden Koordinatensystem verdeutlicht werden:



Das ist natürlich nur eine grobe Unterteilung, sie kann jedoch der ersten Orientierung dienen. Die Wirklichkeit ist gemischt, sie liegt zwischen den Kategorien, sie ist gemixt aus einer historisch je unterschiedlich gewichteten Kombination von Begriffen.

Voraussetzung dieser hier mit den vier Feldern aufgezeigten Gesellschaftstypen ist ein gewisses Mindestmaß an wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, u.a. sind

vorausgesetzt: zentrale Städte; eine produktive Landwirtschaft oder zumindest ausgebaute Außenwirtschaftsbeziehungen, die eine Versorgung der Bevölkerung gewährleisten; handwerkliche, gewerbliche oder industrielle Struktur; Möglichkeit oder Realität einer Reflexionselite (Priester, Schriftsteller u.dgl.), die bürokratische Prozesse zu tragen in der Lage ist. (Gemäß der vier Felder <=Länder> des Koordinatenkreuzes und entlang dessen Achsen <politisch/mental> werde ich im folgenden die verschiedenen Typen darzustellen versuchen.) (Subsahara-Afrika mit seiner ethnischen Subsistenzwirtschaft ist in diesem Kontext schwer einzuordnen.)

China

Politische Einheiten können sich - je nach den geographischen Gegebenheiten - unterschiedlich entwickeln: In fruchtbaren Gebieten, wie z.B. in China, ist eine frühe Zentralisierung und Bürokratisierung möglich, da eine reiche Landwirtschaft genügend ökonomischen Mehrwert erzeugt, um diese Form politischer Zentralisierung finanzieren und tragen zu können. In diesem Land oder besser: Reich war die Phase der Kämpfe feudal miteinander konkurrierender Subeinheiten recht kurz und konnte noch vor Christi Geburt zugunsten einer zentralisierten Beamten-Monarchie überwunden werden. Ideologisch gefördert wurde dieser Prozeß vom Konfuzianismus, der als "säkulare Religion" oder besser: Sittenlehre diesbezüglich funktionale Tugenden wie Pflicht, Gehorsam, Kaiser- und Gottesfurcht, Prädominanz des jeweiligen Kollektivs propagierte und mit langfristiger Wirkung über die Jahrhunderte hinweg bis heute im kollektiven Bewußtsein verinnerlichte. "Säkular" ist diese Religion deshalb - wenn diese paradoxe Begrifflichkeit hier erlaubt ist -, weil sie zwar auch einen fernen Gott kennt, aber letztlich doch sehr diesseitig auf die praktische Lebensbewältigung ausgerichtet ist und zu diesem Zweck viele Götter kennt, die im Alltag bei diesem und jenem behilflich sind. Das Göttliche manifestiert sich recht weltlich vor allem im "Herrn des Himmels", dem Kaiser, und in gewissen Gesetzmäßigkeiten der Natur, die es quasi als gottgewollt zu beachten gelte.

Mit der Vergöttlichung der politischen Spitze des Staates erhält diese göttliche Qualität, eine metaphysische Bedeutung und hohe Zentralität. Das ist der geistesgeschichtliche Hintergrund für die Rede von China als dem "Reich der Mitte". Das Land fühlte sich unter den Kaisern und in dieser Tradition auch noch unter der kommunistischen Herrschaft seit 1949 (vor allem unter Mao) als Zentrum der Welt, andere Staaten können nur in tributärer Abhängigkeit oder als unbedeutende Staaten begriffen werden (auch wenn dies tatsächlich nicht so ist, wie China seit 1850 überraschend erleben musste). Die Staatenwelt ist aus dieser Sicht hierarchisch aufgebaut, mit China an der Spitze.

Auch wenn das heutzutage nicht mehr so geäußert wird: es ist latent vorhanden im kollektiven Gedächtnis und Unterbewußten. Für Mao war China das Zentrum der Weltrevolution, und der Konflikt mit der Sowjetunion seit Ende der 50er Jahre entbrannte u.a. daran, dass er den kommunistischen Führungsanspruch Moskaus nicht anerkannte. Auch das nach-maoistische China führte z.B. 1979 einen kurzen, aber effektiven "Erziehungskrieg" gegen den südlichen Nachbarn Vietnam, das als unbotmäßiger, kommunistischer Zögling (nebenbei gesagt: des gleichen, konfuzianischen Kulturkreises) betrachtet wurde, weil es zu enge Beziehungen mit dem Feind UdSSR unterhielt. Auch die Staatenwelt wäre in Form einer solchen Pyramide darzustellen.

Was bedeutet das z.B. für die Außenwirtschaftsbeziehungen, auf deren angeblicher, weltmarktorientierter Modifikation ja die Globalisierungsthese beruht?

China ruht in sich, wie eine Kugel den Mittelpunkt in sich hat, um ein Diktum von Herder zu variieren. Primär ist daher - gemäß des allgemeinen china-zentrischen Denkens - stets der Binnenmarkt, der ja mit mehr als 1 Milliarde Menschen genügend groß ist, fast bis zur vollkommenen Importsubstitution und Selbstversorgung, wie es Mao versuchte. Export und Import sind daher stets subsidiär und eine Spielgröße, die je nach politischen Interessen vergrößert oder verkleinert und sogar eingestellt werden kann. Während der sog. Kulturrevolution Mitte bis Ende der 60er Jahre isolierte sich China gänzlich und zog sogar seine Botschafter aus aller Welt ab. Mitte der 1980er Jahre stoppte die Pekinger Führung zeitweise Investitionsprojekte mit dem Ausland recht abrupt und rechtswidrig, weil sie befürchtete, durch eine übergroße Verschuldung gegenüber dem Ausland von diesem abhängig werden zu können.

Das in Jahrhunderten fundierte Überlegenheitsbewußtsein und die Binnenzentrierung bestimmen die Außenhandelsbeziehungen, nicht nur in den alltäglichen Verhandlungen, über Lieferungen und Projekte, sondern auch in der Außenwirtschafts p o l i t i k: Daß China hier zu keinerlei Konzessionen bereit ist, zeigt sich u.a. in der gegenwärtigen Diskussion um die Sicherung von Menschenrechten im Lande. Nicht, daß China - wie sonstige Diktaturen - diese Rechtsverletzungen entweder leugnet oder zu verdecken bestrebt ist, im Gegenteil: sie werden offensiv gerechtfertigt als Ausdruck der traditionell kollektiven Kontrolle im Lande und als Ablehnung des westlichen Individualismus, als dessen Folge die Menschenrechte z.T. betrachtet und abgelehnt werden.

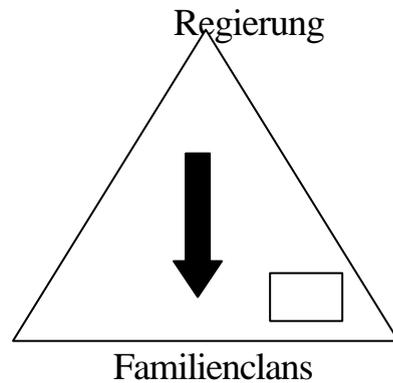
I

I

konfuzianische
Gesellschaft



Gott
Kaiser



Japan und Indien

Japan und Indien sind wiederum gänzlich anders gelagerte Fälle, aber in Hinsicht auf die Kriterien "Polytheismus" und "Dezentralität" vergleichbar, auch wenn das auf den ersten Blick abstrus zu sein scheint.

Japan

Japan ist nicht in dem Maße die in sich homogene, einheitliche Nation, die "Japan AG", wie sie oft dargestellt wird. Da ist zwar einiges dran: Das japanische Volk ist ethnisch homogen, durch die Insellage kulturell einheitlich historisch gewachsen, und durch eine zweihundertjährige, außenpolitische Isolation seit Mitte des 17. Jahrhunderts unter der Tokugawa-Herrschaft hatte sich ein starker Binnenmarkt entwickelt; aber andererseits war Japan bis zu dieser Zeit der Tokugawa ein Feudalstaat, mit der für diese Gesellschaftsformation typischen Konkurrenz zwischen den

feudalen Einheiten, die erst in der erwähnten Isolationsphase durch einen Zentralisierungsprozeß zurückgedrängt werden konnten. Aber aus der feudalen Tradition stammt das Wettbewerbliche, das der japanischen Kultur auch eigen ist. Dem entspricht die Vielfalt des Götterhimmels.

Das prägt bis heute die politische Kultur und Wirtschaft Japans - und zwar auf eine zweifache Art und Weise: Das Homogene wirkt sich aus in der Abwehr des Fremden, auch von Importen, trotz aller Klagen von GATT oder ITO und trotz aller formellen Zollsenkungen und Kontingentbeseitigungen. Aber die bewirkten nicht viel! Denn der japanische Protektionismus ist Folge der inneren, sozialen Homogenität des japanischen Volkes, wie sie u.a. in wenigen großen, monopolartigen Einkaufs- und Importhäusern zum Ausdruck kommt. Der japanische Markt wird daher für die anderen ein schwer zu erobernder bleiben - nicht wegen mangelnden Willens, sondern wegen einer historisch fundierten, gewachsenen politischen Kultur und eines spezifischen Wirtschaftsstils.

Auf der anderen Seite ist dieser Wirtschaftsstil mit seinen aufgezeigten Konkurrenzaspekten präsent in den starken Exportoffensiven des Landes. Der Kampf der Feudalherren von seinerzeit wird heute gegen ausländische Konkurrenten geführt - manche behaupten: in Fortsetzung des Zweiten Weltkrieges mit anderen - ökonomischen - Mitteln.

Aus dieser politischen Kultur ergibt sich der in Japan besonders ausgeprägte Merkantilismus, der sich direkt außenwirtschaftlich auswirkt, nämlich nach dem klassischen Rezept des Merkantilismus des 18. Jahrhunderts: Abwehr der Importe, Expansion der Exporte - zur Steigerung des Wohlstandes der eigenen Nation.

Indien

Indien ist eher ein Staat oder besser: ein kulturelles Gebilde der nicht-expansionistischen Art. Nicht wie Japan, auch nicht wie China, da die indische politische Kultur keine Hierarchie der Staatenwelt kennt. Pointiert ausgedrückt: Indien als Staat mit unterentwickelten Außenbeziehungen (man siehe nur die langjährige Politik des Neutralismus) hat quasi die internationale Hierarchie in sich internalisiert, verinnerlicht. Die ständig seit Jahrtausenden in den Subkontinent aus dem Norden und Westen einströmenden Völker und Wanderungen wurden in das indische Gesellschaftssystem als jeweils eigene, neue (oberste) Kaste integriert. Das ist der Grund für die kasten-orientierte Gesellschaftsstruktur Indiens.

Damit ist Indien Vielfalt in sich: Religiös durch den Polytheismus des Hinduismus, der den Monotheismus des Islam und auch - modifiziert des Bhuddismus - zunehmend verdrängt oder gar marginalisiert hat; aber auch sozial durch die Unzahl von Kasten. Das hat außenwirtschaftlich zur Konsequenz (als Hypothese sei es hier gewagt): Indien wird einen stark expandierenden Binnenmarkt für die eigene Industrie haben, und eine kaufkräftige Mittelschicht von rd. 200 Millionen Indern heutzutage spricht für diese These. Die Außenwirtschaftsbeziehungen sind eher sekundär - und werden eher sekundär bleiben. Was soll man da noch von Globalisierung schätze?

Islam

Islamisch-arabische Staaten sind in einer doppelten, gesellschaftspolitischen Falle befangen, die ihre wirtschaftliche Entwicklung und auch ihre Außenwirtschaft behindern:

Einerseits bedingt die enge Beziehung zwischen Religion und Politik im Islam (der Islam kennt keine Epoche einer durchsetzungsfähigen Aufklärung wie in Europa mit der Trennung beider Sphären) eine Betonierung sozialer Strukturen: Wirtschaft, Politik und Gesellschaft in bestehenden Formen werden religiös legitimiert - und damit dem sozialen Wandel zu entziehen versucht. Das erschwert jedoch innovative wirtschaftliche Entwicklung - binnen- und außenwirtschaftlich.

Zum anderen sind diese arabischen Gesellschaften übermäßig zentralisiert und militarisiert - und zwar bedingt durch die historischen Erfahrungen ständiger Beduinisierung: Das Problem der arabischen Gesellschaften besteht in geschichtlicher Perspektive darin, daß die gewerblichen und handwerklichen Handels-Zentren (z.T. in Oasen) ständig von militärisch vordringenden Beduinen aus den umgebenden Wüsten und Gebirgen bedroht waren. Diese

Existenz-Gefahren wurden verinnerlicht, so daß die städtischen Eliten vor allem bis heute vorrangig auf militärisch zentralisierte Abwehr setzen und gegenüber längerfristigen, riskanten wirtschaftlichen Investitionen eher abgeneigt sind, da diese ja stets durch militärische Überfälle bedroht sind. Man spricht geradezu von einer Beduinisierung der vormaligen Ökonomien als Folge des Vordringens des Islam seit dem 7. Jahrhundert.

Das hat insgesamt wirtschaftliche Stagnation zur Folge - binnen- und außenwirtschaftlich.

Das gilt auch für die beiden hier zuletzt zu besprechenden "Fälle": Lateinamerika und Afrika.

Lateinamerika und Afrika

Lateinamerika und Afrika wurden von dem oben erwähnten Koordinatensystem nicht erfaßt, weil sie entweder zeitlich/historisch vor der mit dem Koordinatenkreuz erfaßten geschichtlichen Entwicklung liegen (Afrika) oder der Seitenstrang einer der Hauptlinien (Lateinamerika) sind. (Wegen der nicht absehbaren Entwicklungen in Osteuropa und in Rußland möchte ich hierzu keine Ausführungen machen.)

Subsahara-Afrika

Bedingt durch die Verwüstungen des Kolonialismus, aber auch durch die naturräumlichen Nachteile des Kontinents (Wüsten, nicht schiffbare Flüsse, nicht fruchtbarer Urwald, die schiere, schwer erschließbare, territoriale Größe), sind die politischen Gebilde in Schwarzafrika mangelhaft zentralisiert und mangelhaft durchstrukturiert und daher stets von Implosion, vom inneren Zerfall (= „Bürger“krieg) bedroht. (Afrika kennt so gut wie keine auswärtigen Kriege, und die hängen dann meist mit Bürger- oder besser: ethnischen Binnen-Kriegen zusammen).

Es gab zwar historisch gesehen einige größere Handels-Königreiche z.B. am Niger und im heutigen (und damaligen) Zimbabwe, die Nigerrreiche lebten vom Transsahara-Handel, legendär ist bis heute Timbuktu als nord-südliches Handelszentrum. Diese Handelsreiche gingen jedoch nicht nur wegen des kolonialen Vordringens unter, sondern auch und vor allem wegen ihrer inneren Labilität: sie waren abhängig vom Handel und damit von auswärtigen wirtschaftlichen Entwicklungen. Und wenn diese unterbrochen wurden oder die

Absatzmärkte zusammenbrachen (z.B. infolge des lange sich hinziehenden Verfalls des Osmanischen Reiches), waren diese Reiche auch gefährdet. Ihnen fehlte es an eigenständiger, innerer Wirtschaftskraft - u.a. bedingt durch die geschilderten, ungünstigen Natur- und Umweltbedingungen.

Die typische gesellschaftliche Organisationsform Schwarzafrikas ist daher der Stamm, die ethnische Einheit, die vergleichsweise klein und wenig zentralisiert (dadurch aber auch demokratischer, "basisorientierter", genossenschaftlich) ist. Von dieser Organisationsform wird behauptet, sie funktionier(t)e nach dem Prinzip einer "regulierten Anarchie", d.h. sehr dezentral, mit wenig Herrschaft, akephal, informell und indirekt gesteuert über sozial verinnerlichte und allgemein akzeptierte Regeln.

Das ist zwar sehr sympathisch, aber nicht nur positiv zu werten, denn solche Gesellschaftsorganisationen sind eher Ausdruck für Unterentwicklung. Moderne - und das heißt: industrialistische - Wirtschaftsformen sind nur bei einem Mindestmaß an territorialer Größe und Zentralisierung möglich, weil nur diese die erforderliche Zahl von Arbeitskräften und Kunden zusammenfassen - den Markt schaffen, der für Kapitalismus notwendig ist, und die politische Sicherheit und Vorhersehbarkeit - durch Bürokratisierung - gewährleisten, bei deren Vorhandensein nur langfristige Investitionen gewagt werden.

In diesem Sinne gibt es bis heute keine Nationalstaaten in Afrika; die, die sich so nennen, sind eher Zusammenfügungen von Ethnien, mit denen sich die Menschen identifizieren (nicht mit der "nationalen" Regierung in der meist fernen und westlich orientierten Hauptstadt). Diese tribale Organisation ist der strukturelle Grund für die zahlreichen Bürgerkriege in (Schwarz-)Afrika, und die Republik Südafrika ist diesem Schicksal nur entgangen, weil die vormals weiße Elite rechtzeitig auf Kooperation mit der schwarzen Mehrheit umschwenkte und die schwarze Mehrheit über einen charismatischen Führer wie Mandela verfügte, der die auch unter den Schwarzen herrschenden, tribalen Konflikte zumindest in Latenz zu halten vermochte.

Diese politische und soziale Instabilität verhindert eine wirtschaftliche Entwicklung des Kontinents. Schwarz-Afrika ist mittlerweile nur noch mit 2 Prozent am Welthandel beteiligt, internationale Investoren meiden den Kontinent.

Lateinamerika

Kürzlich wollte mir ein unter Technologie leidender Exportkaufmann beibringen, daß, wenn er nach Lateinamerika ausführen wolle, er nur sein Internet anschalte und die diesbezüglichen Adressen anwähle, um dann auch schnell Interessenten zu finden.

Nichts liegt wohl mehr von der gesellschaftlichen Realität Lateinamerikas entfernt! Die Sozialstruktur durchweg aller Staaten von Mittel- und Südamerika ist - infolge der langen spanischen Kolonialherrschaft bis 1815 - ähnlich geprägt und ausgeformt. Sie ähnelt zwar in manchem Europa, es gibt Nationalstaatlichkeit und einen z.T. vehementen, aber oft aktionslos bleibenden Nationalismus, der allerdings - im Unterschied zumindest zu Nordwesteuropa - klientelistisch gebrochen ist: Denn als Folge der langen Abhängigkeit von Spanien (bzw. Portugal) haben sich - zur Abwehr dieser Dominanz - sozial zusammengeschweißte Schutzgeflechte in Lateinamerika gebildet, die man als Klientelketten bezeichnet. Das sind informelle Loyalitätsbeziehungen zwischen einem familialen (oder im weiteren Sinne sozialen und politischen) Oberhaupt und dessen (familialer, aber auch darüber hinausgehender) Klientelgefolgschaft im weiteren Sinne, auch in der Politik, in Parteien und in der Wirtschaft. In diesem Sinne gibt es keine Parteien oder Verbände im westeuropäischem oder nordamerikanischen Sinne, die entlang der Unterscheidung: links oder rechts (oder dergleichen: ökologisch/antiökologisch) verlaufen. Parteien bestehen aus oft charismatischen Persönlichkeiten an der Spitze, caudillos oder ihre Perversionen, die Anhänger um sich scharen. Prestige in Lateinamerika hängt weniger von Gewinnmaximierung ab, sondern von der Zahl der Freunde.

Diese Klientelketten prägen Politik und Wirtschaft dieser Gesellschaften. Und die Außenwirtschaftsbeziehungen dieser Staaten werden über diese Klientel organisiert: wer importieren will oder was exportiert werden soll, wird gemäß dieser Klientelinteressen bestimmt. Wenn man mit Lateinamerika wirtschaftliche Kontakte aufnehmen will, gilt es, mit diesen Ketten Kontakt zu gewinnen (was für Außenstehende und zumal für Ausländer nicht einfach ist). Zwar versucht der Internationale Währungsfonds gerade solche klientelistischen Strukturen aufzubrechen, mit dem Druck der enormen Verschuldung dieser Staaten, die u.a. durch die Konsumwut dieser konkurrierenden Klientel bedingt sind; mit Forderungen nach Entstaatlichung und Privatisierung der Wirtschaft, denn vor allem im (staatlichen) Dienstleistungssektor mit seiner geringen Gewinnorientierung und einer nur schwer zu bemessenden Effektivität von Stellen werden die Klientel-Anhänger jobmäßig versorgt.

Ob das aber erfolgreich sein wird, ist angesichts der zunehmenden Desintegration Lateinamerikas aus der Weltwirtschaft fraglich (von 15 Prozent 1945 auf 7 - 5 Prozent heutzutage Anteil am Welthandel).

Die "Anderen"

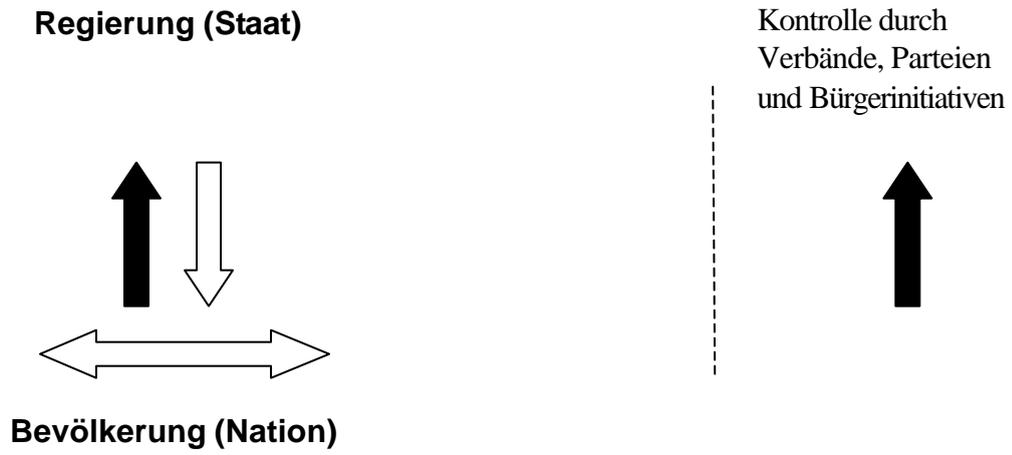
Hier wurden nur die Großkulturen behandelt, da sie auf die Außenbeziehungen eines Staates direkte Auswirkungen haben. Nicht derart dominante Kulturen und Nationalstaaten wurden hier nicht betrachtet, da die politischen Kulturen solcher Nationalstaaten nicht so einflußreich sind. Das gilt vor allem für mittlere und Kleinstaaten wie denen Skandinaviens oder den Nachfolgestaaten der österreichisch-ungarischen Monarchie oder auch für Reiche wie dem ehemaligen Osmanischen Reich, die in ihren Nachfolgestaaten wie z.B. der Türkei eher auf Integration in die gegebenen weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Strukturen orientiert sind, ohne diese durch einen spezifischen Wirtschaftsstil prägen zu können.

Sie sind - wenn man so will - keine Problemkinder der Weltwirtschaft, da sie gerade - aus ihrer underdog-Position heraus - darauf aus sind, Kontakte zu anderen zu gewinnen, auch in weltwirtschaftlicher Hinsicht; und die Integration in die Weltwirtschaft anstreben, da eine isolationistische Perspektive für sie angesichts der Begrenztheit des Binnenmarktes und/oder angesichts der wirtschaftlichen Unterentwicklung aussichtslos ist.

Schlußfolgerungen

Es gibt nur begrenzt die "Welt"wirtschaft, vielleicht nur im Bereich der finanziellen Transaktionen und im gewissen Maße des Handels, insbesondere von Gütern, die aufgrund natürlicher oder technologischer Vorteile nur an bestimmten Orten hergestellt werden können, um sie dann auszutauschen. Ansonsten ist ein schon älterer Begriff von Braudel zu revitalisieren, der von "Weltwirtschaften" spricht. Die aufgezeigten Großkulturen (=regionalen Weltwirtschaften) werden weitgehend Handel in und mit sich treiben - da ein Großteil der Produkte (z.B. Textilien) und Dienstleistungen kulturell geprägt sind und nicht beliebig in einer anderen Kultur akzeptiert werden können - sieht man von künstlichen Global-Produkten wie die von McDonald oder von einer kleinen, oft westlich orientierten Elite ab.

Diese Weltwirtschaften sind Welten für sich, kulturell geprägte Einheiten, die, wie aufgezeigt, historisch gewachsen und daher persistent sind.



westeuropäische Konkurrenzgesellschaft = ⇔

Das Abendland als ideelle Gestalt und historische Realität: Individualismus, partielle Säkularisierung, Kapitalismus und Gewaltenteilung

– was Europa trotz aller Differenzen gemeinsam ist: Die EU als nachholende Ansätze zu einer kontinental-fragmentarischen „Zentralstaats“/ „Reichs“-Bildung (wie bereits in Indien und China z.B.)

Um 1220 beherrschte Dschingis Chan ganz Asien, bis zum Oxus. 1215 hatte er Peking und China erobert. Dort steht er auf einer der ausladenden, okkerrot gefärbten Balkone seines Palastes und schaut mit seinem inneren Auge in Richtung Westen – auf den nahezu unendlich erscheinenden Umfang seines Reiches: die endlosen Steppen im Norden, die fruchtbaren Reisebenen im Süden, die hohen Gebirge nach Indien hin, die Weiten Rußlands. Dann verlieren sich seine Gedanken und er schweifte zu anderen Gebieten der Welt, die ihn interessieren. Aber er ist schon alt. Ja, da sollte noch so etwas existieren, was sich Europa oder Europa nennt – hinter dem Kaspischen und dem Schwarzen Meer gelegen, ein unwirtliches Gebiet, oft kalt und nebelig – zu weit und unbedeutend – sein westlicher Feldherr hatte ihm davon berichtet. Und vom Raum her ohne Konturen, geographisch vollkommen ausgefranst, irgendwie formlos. Im Norden windet sich eine Halbinsel, etwas kleiner als Japan, und schließt ein kleines Meer ein, das nur über eine enge Passage erreichbar ist. Im Mittelmeer gibt es vier Halbinseln, die in es hineinragen und so Meere für sich bilden, und wenn man so will, so ist dieses Europa insgesamt eine kleine Halbinsel – what for? (Er gähnt.) Oft sind die Unter-Halbinseln so dünn mit dem Festland verbunden, daß sie faktisch Inseln sind. Und dann dieses Griechenland, nur Buchten und ein Sternenhimmel von Inselchen.

Im Norden, im Nord-Atlantik sind fünf große Inseln diesem Kontinent vorgelagert und bilden zum Nordpol hin das Europäische Nordmeer sowie die (fischreiche) Barentsee. Und die Gebirge liegen kreuz und quer: die einen in west-östlicher Richtung, andere ragen nach Süden, und auch in die Richtung der Flüsse ist keine Ordnung zu bringen – das ganze nicht viel größer als Kasachstan, die Mongolei und Japan zusammen genommen. Erst diesseits des Ural wird es wieder übersichtlicher, denkt er.

Das ist Europa, zerklüftet wie Griechenland im kleinen: In jedem Tal ein eigener Staat. Dazwischen Berge und Höhenzüge und Täler: jeder für sich. Und auf den Bergen wieder eigene Staaten, wie z.B. die störrische Schweiz, die nie erobert wurde – selbst von Hitler nicht. Auf ihrer Insel haben sich die Engländer verschanzt, die Nordseeanrainer hinter undurchdringlichen Sümpfen, die Wikinger auf ihrer meer- und berggeschützten Halbinsel. Italien ist ohnehin eine in sich ruhende Einheit für sich, ebenso Spanien. Das einzige, geographisch

nicht abgegrenzte Gebiet ist Deutschland zwischen West und Ost – vor allem offen nach Osten. Wo ist des Deutschen Vaterland?

Umfassende, großräumliche Herrschaft wie in China oder in Indien oder auf den weiten, ungehindert zu durchstreifenden Steppen Rußlands ist kaum möglich. Die zahlreichen herrschaftlichen Gebilde bleiben klein und führen oft Krieg gegeneinander, weil es keinen gibt, der machtvoll zwischen ihnen richten kann. Es ist kein Raum für ihn da. Der Kaiser und der Papst versuchten größere Reichsbildungen: insbesondere das Heilige Römische Reich deutscher Nation, aber es zerfiel. Denn das strukturelle Problem war, daß eine „Zentralmacht“ (H.-P. Schwarz) wie das Deutsche Reich eigentlich dazu prädestiniert war, die Vorherrschaft über West- und Osteuropa zu errichten (juristisch war es ja auch der Anspruch des Kaiseramtes), wie es ja auch in zahlreichen Weltgegenden geschah: das Arabische und Osmanische Reich, die Indischen Reiche, das Chinesische Reich, das Reich der Inkas usw. Hier gab es auch günstige geographischen Verhältnisse: das fruchtbare Kernland in China, das östliche, nicht zerklüftete Mittelmeer, der Verlauf des Ganges ...

Ein europäisches Reich kam jedoch nicht dauerhaft zustande, weil das prädestinierte deutsche Reich in der geographischen Mitte Europas dazu nicht in der Lage war. Es suchte die Grenze im Osten, dehnte sich weit dorthin aus, bis ins Baltikum und andere deutsche Siedlungsräume im Osten und Südosten – aber es „zerlief“ dort, fand keine Grenze, erschöpfte sich. Auch in Italien suchte es die europäische Einheit zu verwirklichen, da das Land von seinem römischen Ursprung her zum Reich gehörte, aber allein die Alpen waren ein großes und ständiges Hindernis. Die Ost-Expansion (+ zuweilen Kreuzzüge in den Südosten) forderten viele Kräfte an „falscher“ Stelle, so daß eine Einigung von Westeuropa nicht möglich war. Zudem entzogen sich Spanien, England und Skandinavien durch geographische Ferne, Rußland durch seine Weite, es verblieb nur Frankreich, mit dem Deutschland, oder genauer: Österreich aber in Dauerkonflikt lag. Frankreich gelang zwar eine zentralisierte Einigung, jedoch war es zu schwach, die europäische Einigungsrolle zu übernehmen (sieht man von der kurzen napoleonischen Zeit ab). Und Deutschland war territorial so zersplittert, daß es erst 1870/71 als Nation erstand. Die Zeit der europäischen Bürgerkriege begann schon im Mittelalter. Da eine Einigung in Europa nicht gelang, kam es auch in der Neuzeit zu einer Welle von Kriegen: der Dreißigjährige Kriege, die Erbfolgekriege zu Beginn des 18. Jahrhunderts, der Siebenjährige Krieg 1757 – 1763; die Napoleonischen Kriege, die Kriege zur Gründung Italiens und Deutschlands und schließlich der Erste und der Zweite Weltkrieg. Auch in den anderwärtigen Reichen gab es natürlich Kriege, aber eher im Sinne von Separationen oder Putschen, nicht im Sinne von Bürgerkriegen. Das war das einmalige Schicksal des europäischen Kontinents, zumal dann hier die Kriege auch noch ideologisch unterfüttert wurden:

Protestanten gegen Katholiken, Republiken gegen Monarchien; Sozialisten gegen Bürgerliche; Demokraten gegen Faschisten.

Die Kriege in Europa sind also Folge seiner Dezentralität, die von Vor- und von Nachteil war. Die Nachteile in der Form ständiger Kriege haben wir aufgezeigt. Die Vorteile bestanden und bestehen darin, daß diese Fehlen zentraler Herrschaft, wie es u.a. auch im Feudalismus zum Ausdruck kam, Freiheit an der gesellschaftlichen Basis ermöglichte: Freiheit der Städte und des dortigen Bürgertums, Freiheit der Fürsten gegen den Kaiser; auch Freiheit des niederen Adels; Freiheit auch der Märkte (woraus der moderne Kapitalismus entstand); Freiheit der Parlamente; auch Freiheit von der Kirche und Freiheit von der Religion überhaupt – wodurch Materialismus und Atheismus Freiraum gegeben wurde – Freiheiten, wie wir sie alle zu Recht genießen dürfen.. Aus alldem entstand – nur in Westeuropa – die moderne, kapitalistische Marktwirtschaft, die dezentral ist, und die parlamentarische Demokratie westlicher, individualistischer Prägung – (womit nicht gesagt werden soll, daß woanders auch, z.B. in Subsahara-Afrika, genossenschaftliche und tribale Ansätze zur Demokratie zu verzeichnen sind, wenn sie auch nicht langfristig tragfähig waren.)

Europäische Bürger- und Religionskriege und europäische nationale Demokratie sowie Marktwirtschaft sind daher zwei Seiten der einen Medaille. Das ist die Substanz dessen, was wir Europa nennen. Was dann seit 1945 als europäische Einigungsbewegung politisch wirkungsmächtig wurde, war und ist letztlich eine verspätete Reichsbildung unter modernen Bedingungen. In geschichtlicher Perspektive schloß und schließt sich in der EU das christliche und nachchristliche, aber weiterhin christlich geprägte West- (und Ost-Europa) zusammen.

Selbst der europäische Atheismus steht in christlicher Tradition, denn die jesuanische Individualisierung führte in der lutherischen Radikalisierung zum einsamen Einzelnen Nietzsches in einer entgotteten Welt. Die Religionskriege des 16. und 17. Jahrhunderts brachten es auch mit sich, dass man Staaten ohne Religion aufzubauen begann, weil Religion ja nur Kriege zur Folge hatte. Die sicherlich zu befürwortende Toleranz brachten eben auch den Atheismus, wenn nicht sogar Zynismus und Nihilismus mit sich, wie es schon in der Antike angelegt war.

Dieser geschichtlichen Bedingung wird von allen sog. Integrationstheorien nicht gesehen, da sie in positivistischer Tradition historisch blind sind, d.h. nur das jetzt Gegebene (das „Positivum“) wird gesehen, nicht dessen Gewordensein. In der Europäischen Union wuchs letztlich zusammen, was seit langem zusammengehört – um einen Ohrwurm von Willy Brandt aufzugreifen. Der Funktionalismus (heute mit Varianzen Institutionalismus genannt) kann aber nicht erklären, warum es in anderen Weltgegenden trotz enger Verflechtung

nicht zu einer Integration kam, z.B. zwischen Mexiko und den USA: Mexiko exportiert 90% seiner Ausfuhren in die Vereinigten Staaten. Hier gibt es zwar mittlerweile die NAFTA, die nordamerikanische Freihandelszone, die die Zölle in diesem Raum reduziert. Aber mehr nicht. Dazu sind die kulturell-historischen Unterschiede zwischen den USA und Mexiko zu groß – im Gegensatz zu Europa. Letztlich geht der funktionale Ansatz von einem liberalen Weltbild aus: Der einzelne Mensch, bevorzugt der Marktbürger, entscheidet rein vernunftgemäß, daß es vorteilhafter ist, mit Marktbürgern in anderen Staaten zu kooperieren, als sie zu bekämpfen. Das ist der Kantische Idealismus. Dazu unten systematisch mehr.

Die wichtigen Nationalstaaten Westeuropas in ihrer unterschiedlichen historischen Dynamik– was Europa weiterhin trennt

Vorbemerkung

Wir verfolgen hier auch die Frage, was Europa ist, mehr oder weniger als ein Staat. Moderne (National-)Staatlichkeit wird dabei definiert als

1. Sicherung von Ordnung und Wohlfahrt: damit werden wir uns unten bei den Einzelpolitiken der EU befassen. Das klappt in einigen Teilen auch nur noch durch die EU, siehe Strukturpolitik, obwohl sie nur am Rande – was die „Nordstaaten“ der EU betrifft - hier engagiert ist;

2. (exekutive) Durchsetzung des staatlichen Willens: das ist der Gegenstand des letzten Kapitels zur Verwaltung in der EU; hier ist „Europa“ fast machtlos.

3. ein Gefühl der Gemeinsamkeit in Sitten und Gewohnheiten unter der Bevölkerung. (Das ist in Europa, in der EU sehr schwach entwickelt.) Mit diesem Thema wollen wir uns hier im folgenden beschäftigen, indem wir untersuchen, was diesbezüglich zwischen England, Frankreich und Deutschland gemeinsam ist – den zentralen Staaten der EU. Es werden sich historisch gewachsene, kulturelle und politische Unterschiede zeigen; aber auch Gemeinsamkeiten, insbesondere zwischen Frankreich und Deutschland, die ja auch deshalb in einigen Bereichen eine Doppelhegemonie innehaben. Das wurde bereits im vorherigen Kapitel nachgezeichnet. Daran kann auch eine evt. europäische Staatsidentität der Zukunft anknüpfen, obwohl das noch weit entfernt ist, wenn es überhaupt ein anstrebenswertes Ziel ist. Es muß ja nicht alles identisch sein. Identität hat auch etwas von Todesstarre an sich.

Gemeinsames Denken der Völker ist so zu verstehen, dass einer Mehrheit der jeweiligen Bevölkerung bestimmte Denkstrukturen eigen sind, die durch Sozialisation weitervermittelt werden. (In Deutschland liest man seinen Goethe, in Frankreich seinen Balzac! Beide sind in Bibliotheken und Universitäten institutionell inkarniert.) Diese „Denken“ werden hier jedoch nur dann als stabil und dauerhaft betrachtet, wenn sie mit sozialen Strukturen als deren Trägern verbunden werden können: das Biedermeierliche und Unpolitische der Deutschen z.B. als Folge der Niederlagen des deutschen Bürgertums.

England – ein Insel vor den USA gelegen, oder: Der böse Außenseiter

Von den Inseln kommen die Seeleute, vom Festland die Ritter, und nur auf den weiten, Frost geplagten Steppen Rußlands kann das Barbarische eines Iwan des Schrecklichen entstehen - so ein beliebter Kurzschuß. Und da die Wissenschaft ebenso wie die Menschheit überhaupt keine Dummheit auszulassen beliebt, hat sie direkt daraus eine ganze Theorie gemacht, die sogar zur partiellen Grundlage eines Regimes ("Drittes Reich") gemacht wurde: der Geopolitismus. Er behauptet, daß geographische Vorgegebenheiten die Politik und auch die gesellschaftliche Entwicklung prägen - im aufgezeigten Sinne, auch wenn zuweilen differenzierter argumentiert wird. Und der deutsche Kaiser Wilhelm II. setzte die geopolitische These von McMahan - daß nämlich der, der die Meere beherrsche, auch zur Weltherrschaft berufen sei - direkt in Politik um und baute eine deutsche Flotte auf. Das Ende ist bekannt.

Der Geopolitismus ist sicherlich mega-out, wie verhänglich der Schluß von Geographie auf Politik und Außenpolitik ist, zeigen die beiden Inseln Japan und Großbritannien: Japan war bis in die Neuzeit hinein ein bewußt sich isolierender Staat; während England seit dem 16. Jahrhundert die Weltmeere eroberte.

Aber daß geographische Faktoren auch Politik und Außenpolitik beeinflussen, ist nicht bestritten. Die Anthropogeographie widmet sich ganz diesem Thema.

Denn es ist unwahrscheinlich - um es überspitzt zu formulieren -, dass ein Binnenstaat wie die Schweiz - ohne Küstenzugang - je eine größere Schifffahrtsnation wird.

Auch sind sicherlich geographische Ressourcen - Gegebenheiten eines Landes und eines Kontinentes - mit wichtig für dessen Entwicklung: in Wüsten, Steppen und agrarisch unfruchtbaren Gegenden können sich eben nur relativ wenige Leute niederlassen, es kann sich nur ein geringer Grad wirtschaftlicher Arbeitsteilung herausbilden, und die entstehenden politischen Gebilde werden eher primitiv sein.

Kurzum: Geographie hat zwar ihre Bedeutung, aber nur als ein Faktor unter anderen.

So ist das Ausschwärmen der Engländer in alle Welt seit dem Elisabethanische Zeitalter (1558 - 1603) sicherlich auch durch die die Insel umgebenden Meere mitbedingt, aber ebenso auch durch gesellschaftliche, politische und mentale Wandlungen im Lande selber sowie durch die internationale Konstellation der Zeit. Darauf wird noch einzugehen sein.

Das englische Kolonialreich: Handel und Wandel

Mitte des 16. Jahrhunderts wurde auch England - wie andere europäische Staaten auch - von diesem überseeischen Drang ergriffen, das sowohl politisch als auch ökonomisch motiviert war. Dabei ist allerdings das Entstehen dieses Strebens für England leichter zu erklären, da es damit - bedingt durch den Bürgerkrieg des 15. Jahrhunderts und die Differenzen mit dem Papst unter Heinrich VIII. - erst "verspätet" begann und quasi die anderen imitierte - auch imitieren mußte, weil es sonst - ohne Überseeexpansion - in der machtpolitische Konkurrenz der europäischen Staaten unterlegen wäre. Z.T. konnte England auch das von den anderen Kolonialmächten (Holland, Spanien, Portugal) Eroberte "übernehmen".

Die Zeit von Elisabeth I. war ein Zeit des allgemeinen Aufbruchs: die Autorität der katholischen Kirche war erschüttert; man suchte nach neuen Wahrheiten, die Francis Bacon in einer beobachtungsfundierten und empirischen (und nicht mehr theologisch abhängigen) Wissenschaft fand.

Auch wirtschaftlich und gesellschaftlich hatte sich England seit Heinrich VIII. erheblich verändert. Der mit dem Papst verfeindete König hatte allen Klosterbesitz in England an eine neue Adelsschicht verteilt, die sich mit der Zeit - politisch vertreten im Unterhaus - mit der Handels- und Bankenwelt verbinden und die soziale Schicht werden sollte, die 200 Jahre später die Industrialisierung tragen sollte. Das begann mit den sog. enclosures, d.h. der Umwandlung von Agrarland in Schafweideland, da dies profitabler war. Damit war der Grundstein für eine Textil"industrie" und der Handel mit Textilien gelegt (auch - nebenbei gesagt - für die weltweite Bekämpfung von Konkurrenten im Bekleidungssektor, z.B. in Indien).

All diese Aufbruchsmomente trugen mit zur überseeischen Expansion auch in England bei.

Während die spanische Expansion nach Übersee seit dem 16. Jahrhundert zwar auch ökonomisch motiviert war, aber daneben ebenso politisch und religiös, sieht das bei England anders aus: "Die Herausbildung eines britisch geprägten Welthandelssystems, das ... stets mehr umfaßte als nur das 'Old Colonial Empire', war gewiß nicht ein Nebenprodukt früher Weltpolitik. Von der Motivation der Akteure her gesehen, überwog zweifellos der wirtschaftliche Impuls. Handel und Piratengeist beflügelten die ersten See-Expeditionen in die Neue Welt, und die Schätze Asiens, zunächst vor allem seine Gewürze, lockten die ersten Engländer auf den Spuren der Portugiesen und der Holländer in den Indischen Ozean. ... Der 'Handelsstaat England' <Ernst Schulin> definierte sich lange vor der industriellen Revolution als kommerziell expandierendes

Gemeinwesen."¹ Erst später kamen ideologische, missionarische und sonstige Motive hinzu. Auch deshalb wurden die Kolonialgesellschaften erst relativ spät "verstaatlicht", und das auch nur widerwillig, weil viele Engländer ein solches staatliches Engagement für zu teuer hielten. Handel ist billiger als Verwaltung. Beamte kosten. Die Ostindische Kompagnie, die große Teile Indiens erobert hatte und lange Zeit verwaltete, wurde erst nach Unruhen Mitte des 19. Jahrhunderts aufgelöst, die Herrschaft ging auf staatliche Instanzen über, 1878 wurde Queen Victoria auch Kaiserin von Indien.

Dabei ist das alles allerdings nicht so verlaufen, daß es eine bewußte politische Strategie der Handelsexpansion gegeben hätte, etwa im Sinne der merkantilistischen Wirtschaftsförderung im Frankreich des 18. Jahrhunderts. Die "Handelspolitik" des frühmodernen England war eher punktuell, z.T. zufällig; von den Interessen der die Meere befahrenden Abenteurer und Piraten abhängig, die die spanischen Reichtümer erraubten - von Königin Elisabeth I. geduldet; und vor allem auch auf die steuerpolitischen Interessen der Krone bezogen: Sie wollte stets durch die Vergabe von Handelsmonopolen ihre Staatsschatulle füllen.

Noch günstiger war es für die Staatskasse im 17. Jahrhundert und später, Engländer als Siedler nach Übersee zu schicken (zumal wenn sie als Puritaner und Kriminelle <religions->politisch nicht erwünscht waren), sie gründeten in Übersee ein zweites England - besonders offensichtlich in Australien und in Nordamerika, wo seit dem 17. Jahrhundert zu siedeln begonnen wurde. Das kann man dann nach einiger Zeit sich selbst überlassen (da sie ohnehin weitgehend englische Interessen repräsentieren - so hoffte man), um mit ihnen Handel zu treiben.

Auch die kolonialen Eroberungen Englands erfolgten erst recht spät und zögerlich, und dann oft eher unsystematisch und wenig geplant und unter kaum festzustellender Beteiligung des Staates (insbesondere, wenn man sie mit dem spanischen Imperialismus in Lateinamerika vergleicht). Die Eroberung Bengalens durch die East India Company um 1760 stieß auf starken Widerstand in London, da die Gesellschaft finanziell den Besitz nicht tragen konnte (Verwaltungs- und Verteidigungsausgaben), so daß sie bei der englischen Regierung um einen Kredit nachsuchen mußte. Ein Teil der englischen Elite hatte bereits durchaus erkannt, daß Handel gewinnträchtiger als Okkupation sein kann.

Ausgelöst worden waren die indischen Eroberungen durch den Zerfall des Mogul-Reiches und durch die Konkurrenz der Franzosen, die ebenfalls in diese Gebiete vorzudringen suchten. Mit den französisch-britischen Kriegen von 1793 bis 1815 gewann Indien zunehmend jedoch an sicherheits- und außenpolitischer

¹ J. Osterhammel, Einleitung, in: ders. (Hrsg), Britische Übersee-Expansion und britisches Empire vor 1840, Bochum 1987, S. 35

Bedeutung für die Regierung in London: So glitt Indien Schritt für Schritt unter die Herrschaft Großbritanniens, denn die Gefahr der Franzosen veranlaßte zu ständiger Expansion, auch und vor allem, um nicht im europäischen Kampf gegen das napoleonische Frankreich geschwächt zu werden. Dabei schwankte England zwischen militärischen Aktionen und deren Ablehnung, da sie zu teuer wurden. Oft zogen indische Fürsten die Engländer in innerindische Kämpfe hinein, um sie für ihre Seite zu gewinnen. Wie ein Jahrhundert später auch bei der Kolonisierung Afrikas festzustellen, war mitmotivierend für das Vordringen der innereuropäische Staatenwettbewerb und das Bestreben, hier Gleichgewicht oder gar Vorherrschaft im internationalen System herzustellen, zu bewahren oder zu erreichen.

Die britische Herrschaftsausübung in den eroberten oder zugefallenen Gebieten erfolgte meist nur indirekt (so in Indien und in Afrika), indem mit den einheimischen Eliten kooperiert, diese vor allem in ihren Funktionen belassen und die Briten quasi als Oberherr ihnen vorgesetzt wurden. Auch in der Zeit vor der vollen Herrschaft begnügten sich die Briten oft mit der Funktion eines Schiedsrichters oder einer dritten Kraft im Staatensystem vor Ort.

Die Engländer wollten die unterworfenen Bevölkerung nicht erziehen oder zum demokratischen Gedanken bekehren, wie die Franzosen; sie betonten vielmehr die kulturelle Distanz, sie fühlten sich überlegen und begnügten sich daher mit der "indirect rule".

England war schon früh ein Handelsstaat, ein Begriff, den R. N. Rosecrance für solche Staaten geprägt hat, deren binnengesellschaftliche Identität und Außenpolitik vom Außenhandel, vom Gewinnen von Kunden und Exportmärkten bestimmt war und ist. Als frühe Staaten dieser Art nennt er die italienischen Stadtstaaten Genua und Venedig, und man könnte sicherlich England hinzufügen. Handel macht außenpolitisch friedlich. Der "Händler" und auch der Politiker als Händler suchte den Kompromiß, den Ausgleich, um das Geschäft zu realisieren. Es ist die Philosophie, daß das gut ist, was nutzt, allgemein und im engeren ökonomischen Sinne.

Wagt man den "großen Blick", so sind hier erste Elemente der politischen Kultur Englands rudimentär festzumachen, wie sie sich vor diesem ökonomisch-historischen Hintergrund herausbildeten:

"Großbritannien begann seinen Weg in die industrielle und politische Moderne als eine Nicht-Staatsgesellschaft ... d.h. einer politischen Gesellschaft, bestehend aus lokal verankerten Honoratioren, die sich selbst regiert ... Nach kontinentaleuropäischen Maßstäben verblüfft es immer wieder, daß dieses Weltreich mit einem Minimum an Staatsapparat und an technisch-administrativer Rationalität erworben, verwaltet und bewahrt wurde."² Diese

² K. Rohe, Großbritannien: Krise einer Zivilkultur?, in: P. Reiche, Hrsg., Politische Kultur in Westeuropa, Bonn 1984, S. 167 - 193, hier: S. 171

Honoratioren (Aristokraten, Bürgertum, Kaufleute, später auch Industrielle) waren personal verbunden, über persönliche Beziehungen und Bekanntschaften und vor allem Verpflichtungen; es war (und ist z.T. immer noch) ein Personenverbandsstaat wie im Mittelalter, der in die Moderne modifiziert tradiert wurde. Es ging nicht um ideologisch-theoretisch fundierte Parteien oder Verbände oder Bewegungen wie in Kontinentaleuropa, sondern um Personal-Komplexe. Geregelt wurde das durch althergebrachte und verinnerlichte Konventionen (soziale, nicht staatliche), die eine Eskalation von Konflikten verhindern und Ausgleich ermöglich(t)en.

Diese Vorstellung mag zwar in Teilen selber wiederum ideologisch sein (im Sinne von "falschem Bewußtsein"), aber selbst solch "falsches Bewußtsein" wirkt noch verhaltenssteuernd - und ist damit Realität und nicht mehr (nur) falsch.

Allerdings darf hier auch nicht idyllisiert werden: Die britische Handelsexpansion ging einher - oft blutig und kriegerisch - mit politisch-militärischem Streben nach Herrschaft über die Meere als Weg zu den Kolonien und als Weg des Handels. Es waren nicht nur soignierte gentlemen, die das britische Weltreich errichteten.

Und auch haben die Engländer ihren König Karl I. am 30. Januar 1649 geköpft. Darauf wird unten zurückzukommen sein!!

"Britain rule the waves"

Die Navigationsakten seit Mitte des 17. Jahrhunderts waren ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zur britischen Alleinherrschaft auf den Meeren - bis in das 20. Jahrhundert hinein. Diese Akte zielten darauf, die Seeherrschaft der Niederlande zu brechen. Denn die Akte verboten Importe nach England und dessen Exporte auf nicht-englischen Schiffen, was die holländische Schifffahrt treffen sollte. Zur Bezwingung der kommerziellen holländischen Dominanz führte England sogar drei Kriege gegen Holland (1652; 1664; 1672).

Seit der Zeit des Siebenjährigen Krieges 1756 - 1763 (wenn nicht schon seit den Erbfolgekriegen zu Beginn des 18. Jahrhunderts) war die Insel die unbestrittene Seeweltmacht und blieb dies das ganze 19. Jahrhundert hindurch. Auch der "Abfall" der Vereinigten Staaten von Amerika sowie Napoleon I. konnte sie nicht brechen, zumal die USA dem Mutterland ökonomisch und politisch verbunden blieben. (England finanzierte die amerikanische Industrialisierung). Aus den Kriegen gegen Napoleon ging England als Sieger hervor, der alte Konkurrent Frankreich war damit bis in die 50er Jahre des 20. Jahrhunderts auf einen nachrangigen Platz verwiesen. Das Osmanische Reich und Spanien befanden sich ohnehin im 19. Jahrhundert in einem lang sich hinziehenden

Siechtumsprozeß, und Preußen sowie Rußland waren erst aufstrebende Mächte, die - vor allem Rußland - noch wenig industrialisiert waren. England war die einzige Hegemonialmacht des 19. Jahrhunderts - bis zum 2. Weltkrieg. England war Vormacht aufgrund seiner ökonomischen Stärke.

Es ist kein Zufall, daß in der Zeit um 1800, als der "Weltkrieg" mit Frankreich tobte, England das reiche indische Kolonialgebiet territorial festigte. Etwas später konnte England in den unabhängig gewordenen Staaten Lateinamerikas ökonomisch Fuß fassen. In Lateinamerika suchte man zwar auch nach territorialen Stützpunkten, scheiterte jedoch am amerikanischen Widerstand und beschränkte sich daher auf die wirtschaftliche Durchdringung. Z.B. wurde die Infrastruktur Argentiniens (Eisenbahnen, usw.) weitgehend von Großbritannien aufgebaut.

Diese ökonomische Dominanz (auch "informal empire" oder Freihandels-Imperialismus genannt) sollte die Zukunft des internationalen Systems bis heute bestimmen, weniger die territorialen Eroberungen

Die koloniale Eroberung Schwarzafrikas Ende des 19. Jahrhunderts, die diesem Trend widersprach, war eher unbeabsichtigt, ist eher als Folge der europäischen Staatenkonkurrenz in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ("Zeitalter des Imperialismus") vorrangig aus politischen, nicht aus wirtschaftlichen Gründen erfolgt, um den Zugriff anderer europäischer Staaten auf die jeweiligen Gebiete und damit deren Machtzuwachs zu verhindern. Der vormalige Streubesitz durch zahllose Hafen-Stützpunkte um die Küsten Afrikas herum diente nicht der Eroberung, sondern der Sicherung der Seewege und dem Sklavenexport. Afrika war (bis auf Gebiete in Ost- und Südafrika) für eine europäische Besiedlung wenig geeignet, zudem landwirtschaftlich in großen Teilen wenig fruchtbar.

London wurde - nachdem Venedig, Genua, Amsterdam und Antwerpen diese Funktion verloren hatten - zu dem Zentrum des Welthandels, des Weltbanken- und auch des Weltdienstleistungssystems. Die hier in der Hauptstadt entwickelten Funktionen (Börsen, Handel, Versicherungen, Kreditvergabe und nicht zuletzt die Produktion selbst usw.) waren ebenso wichtig wie die eroberten Gebiete, und jene sollten diese überleben. Denn moderne Gesellschaften sind funktional, nicht territorial geprägt.

Darin war die britische Kolonialgeschichte in Teilen modern, wobei dieser Begriff hier sowohl normativ als auch empirisch gemeint ist: In beiderlei Hinsicht entsprach das informal empire zumindest der Idee nach den Grundprinzipien einer modernen Industriegesellschaft. War die British East Indian Company - eine private Gesellschaft, allerdings mit staatlichen Privilegien - nicht so eine Art von frühem multinationalen Konzern?

Zwar betrieb die lange Zeit landbesitzende, aber kapitalistisch agierende gentlemen-Aristokratie old colonialism, d.h. territoriale Eroberungen; erst moderne Industrielle waren für Freihandelsimperialismus. Vor allem die

Dienstleistungsanbieter der Londoner City forcierten den free-trade-Liberalismus. Unter diesem Aspekt des Freihandels sollte man in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft sehen.

Die Außenpolitik des Landes im 19. und 20. Jahrhundert gegenüber Kontinentaleuropa war gleichermaßen von einer gewissen Zurückhaltung geprägt: Man wollte in Europa nichts erobern (allerdings beerbte man Frankreich territorial in dessen Kolonien), man wollte sich die Märkte sichern, und zu diesem Zweck kam es vor allem darauf an, daß keine übermächtige, antienglische Gegenmacht (wie seinerzeit Napoleon I. und später Hitler) in Europa entstünde. Diesem Ziel diente die pragmatische Politik des Gleichgewichts, die jeweils die schwächeren Mächte und Koalitionen auf dem Kontinent unterstützte - gegen die dominante oder zur Dominanz strebende Macht oder Mächte-Koalition. Dabei spielte ideologische Überlegungen nur eine geringe Rolle. Man scheute daher auch - bis auf die unmittelbare Zeit vor dem 1. Weltkrieg - engere Bündnisse mit einer der Kontinentalstaaten, England wollte und mußte gemäß seiner Strategie flexibel bleiben. (Geistesgeschichtlich sei hier am Rande vermerkt, daß der Gedanke des Marktes und des Gleichgewichts einen gemeinsamen Ursprung in der Aufklärung hat. Für Leibniz war die Welt aus einer unendlichen Vielzahl von Atomen, Kleinsteinheiten <Monaden> zusammengesetzt, und das ganze führt deshalb nicht zum Chaos, weil Gott zwischen ihnen Ordnung und Gleichgewicht schafft. Er nannte es die >prästabilisierte Harmonie<. Und es war Adam Smith, der >Begründer< der Marktwirtschaft, der kräftig seinen Leibniz studiert hatte. So wie der Markt indirekt herrscht durch die berühmte Smithsche "invisible hand" <natürlich der liebe Gott>, so wollte London indirekt, durch das Gleichgewicht Schiedsrichter über Kontinentaleuropa sein: "No intervention!" Selbstredend ist das nicht so pragmatisch, wie es sich selbst gibt; sondern zutiefst ideologisch im Mantel des Unideologischen).

Symptomatisch ist, daß sich um 1800 die ideologisch bestimmte Außenpolitik von Edmund Burke und der Burkianer weitgehend nicht durchsetzte. Burke gilt bis heute als einer der wichtigsten Theoretiker des Konservatismus. Seine Ablehnung der Französischen Revolution begründete er mit deren abstrakten Sozialkonstruktivismus, d.h. dem Bestreben, quasi aus dem Nichts, bei Verwerfung der Tradition eine gänzlich neue Gesellschaft nach abstrakten, theoretischen Grundsätzen zu konstruieren. Burke hatte nichts gegen parlamentarische Regierungsformen (die gab es ja auch in England), was er ablehnte, war die Abstraktheit ihrer Einführung. Denn wer alle Tradition für schlecht erklärt, wie manche Revolutionäre, kommt nur allzuschnell auf den Gedanken, auch die schlechten Menschen aus der Vergangenheit einen Kopf kürzer zu machen.

Burke wollte auch demgemäß eine konservative Außenpolitik betreiben, die in Europa die antirevolutionären Kräfte unterstützt. Nicht primär machtpolitische Überlegungen waren hier maßgebend, z.B. die Eindämmung Frankreichs (auch eines konservativen Frankreichs), sondern die Förderung Gleichgesinnter.

So war aber nicht die britische Außenpolitik in der napoleonischen Ära: Z.B. eroberten die Briten französische Kolonialinseln in der Karibik, vor allem aus wirtschaftlichen und machtpolitischen Gründen (um den Konkurrenten Frankreich zu schwächen), obwohl die weiße Elite dieser Inseln eher traditionell-royalistisch und antirevolutionär orientiert war.

Zwar wurde die Außenpolitik stets aus ideologischen Gründen, auch zur Rechtfertigung einer bedeutender werdenden öffentlichen Meinung liberal untermauert, aber handlungsleitend war das Interesse am Gleichgewicht. Der englische Vertreter auf dem Wiener Kongreß: "Man wird uns an unserem Platz finden, wenn wirkliche Gefahr das System Europas bedroht, aber England kann nicht und wird nicht nach abstrakten und spekulativen Prinzipien der Vorsicht handeln."³ So auch z.B. während des Krimkrieges 1854 - 1856, in dessen Verlauf es die schwache Türkei zu schützen und das erstarkende Rußland zu bekämpfen galt (was sich dann gut mit dem ideologischen Kampf gegen antidemokratische Regime verbinden ließ, obwohl diesbezüglich die Osmanen in keiner Hinsicht besser waren.) Auch war der Bestand der Türkei Voraussetzung eines offenen Weges der Briten nach Indien, während Rußland mit seinen Interessen in Afghanistan und darüberhinaus hier als Konkurrent betrachtet wurde. Eine russische Vorherrschaft im östlichen Mittelmeer war daher gefährlich.

Um das Zusammenspiel von (liberaler) Ideologie und Gleichgewichtspolitik an einem weiteren Beispiel zu erläutern: Der britische Staatssekretär für das Äußere und liberale Tory, Canning, unterstützte in den 20er Jahre des letzten Jahrhunderts den schließlich erfolgreichen Aufstand der Griechen gegen das Osmanische Reich, aber nur insoweit, wie das internationale Gleichgewicht dadurch nicht gestört wurde.

Um es auf eine allgemeinere Formel zu bringen: Auf einer Tiefenebene war die englische Politik natürlich auch ideologisch geprägt (es gibt nichts Unideologisches); die Gleichgewichtspolitik war selbst wie ausgeführt Bestandteil einer geistesgeschichtlichen Tradition; und in existentiellen Gefahrenmomenten für den Grundbestand der liberalen Ideologie Großbritanniens kämpfte man nur noch für die Ideologie unabhängig von Gleichgewichtsgesichtspunkten (das war der Fall von 1940 im Kampf gegen Hitler; siehe unten).

³ zit. nach K. Höpfl, Geschichte Englands und des Commonwealth, Frankfurt/Main 1973, S. 166

"Normalerweise" war jedoch die praktische Ebene der britischen Außenpolitik gegenüber Europa bis Ende der 1950er von den Gleichgewichtsvorstellungen bestimmt - durchaus pragmatisch und auch vorhersehbar. Und selbst innerhalb der EU gibt es solche, allerdings situationsbedingt modifizierte Ansätze. Dieser außenpolitische Gleichgewichtsgedanke entsprach dem innenpolitischen Ausgleichs in der englischen Geschichte.

Die gesellschaftspolitische Entwicklung seit 1650 in groben Zügen

Zwar gehören Gewalt, Bürgerkrieg, Revolution, Republik, Hinrichtung des Königs 1649 usw. auch zur englischen Geschichte; auch hier darf wiederum nicht romantisiert werden. Aber es kann doch für die Zeit seit Beginn des 18. Jahrhunderts gesagt werden, daß diese Geschichte eher vom Ausgleich, vom Kompromiß, vom friedlichen Wandel gekennzeichnet ist - insbesondere im Vergleich mit den kontinentaleuropäischen Gewaltexplosionen in den französischen Revolutionen oder auch im Faschismus, Nationalsozialismus und Stalinismus. Das 20. Jahrhundert wurde oft als das Jahrhundert der Ideologien bezeichnet. Das galt allerdings nicht für die Insel.

Die mit der Glorious Revolution von 1688 etablierten politischen und sozialen Verhältnisse in England stellten einen "Klassen"kompromiß dar. Das Parlament hatte sich zwar endgültig gegen alle absolutistischen und rekatholisierenden Versuchungen und Versuche der Krone durchgesetzt - aber die Monarchie wurde beibehalten, die tradiert, aber mit gänzlich anderen Inhalten versehen wurde. Das war Folge der jahrhundertelangen Entwicklung, die zwischen Zentralisierung durch die Krone und Parlamentarisierung (oder später Demokratisierung) oszillierte und schließlich zu einem Mittelweg zwischen beiden Polen fand. Im Gegensatz z.B. zur Entwicklung in Frankreich, in dem sich die Fronten so verhärtet hatten, daß es nur noch um die Elimination des Gegners ging. Lange Zeit fand Frankreich keine Mitte zwischen Zentrale und dem weiten Land.

Der englische Weg ist nicht selbstverständlich, und wohl nur das glückliche oder zufällige Ergebnis einer spezifischen gesellschaftspolitischen Konstellation, in der die konfligierenden Interessen einigermaßen im Gleichgewicht waren, aus welchen historischen Gründen auch immer. Der englische Adel erwies sich angesichts der mit der Moderne heraufbrechenden Änderungen als erstaunlich flexibel und lernfähig: er blieb zwar der große Landbesitzer, aber der Landbesitz verband sich mit Manufaktur und Industrie, die sich auf eben diesem Land ansiedelten, so daß die Aristokratie Mit-Träger der Industrialisierung wurde - und sich nicht gegen sie wandte (wie in Europa). Allerdings war es in England ein durch die Revolutionen des 17. Jahrhunderts geläuterter Adel, der

weitgehend die aristokratischen Verhaltensweisen und Normen aufgegeben hatte.

In Frankreich kam es demgegenüber dazu, daß ein absolutistisch-monarchischer Staat entstand - bei Ausschaltung der Stände und sonstiger intermediärer Vertretungsinstanzen, mit der Folge eines bis heute überzentralisierten Staates, so daß die Rebellionen dagegen oft ins Gegenteil allen Zentralismus ausarteten, nämlich rasender Anarchie, wie sie in mehreren Revolutionen zum Ausdruck kam. Der Adel wurde am Hofe des Königs quasi zwangsverpflichtet und seiner politischen Aufgaben entkleidet, was aristokratische Verhaltensnormen nur stabilisierte. So wurde er von den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen hin zum Bürgertum entfremdet. In England konnten sich die Gegensätze erst gar nicht so zuspitzen (auch deshalb, weil man die Machtfrage ein Jahrhundert vor der Französischen Revolution von 1789 entschieden hatte).

In Deutschland gab es zwar auch diesen Klassenausgleich, aber anders: Er war ein ungeliebtes Kind. Beide Seiten gingen ihn nur unwillig ein, als zweitbeste Lösung, und wollten ihn eigentlich nicht, so daß man ihn - als es möglich war - suspendierte; 3. Reich; Spaltung BRD-DDR (und das war ja auch eine territoriale Spaltung zwischen den deutschen "Rechten" und den deutschen "Linken"; so weit ging es!). Glücklicherweise ist die jüngere deutsche Geschichte von diesen "Modellen" nicht geprägt worden. Aber bis heute hat der Begriff des Kompromisses zuweilen einen negativen Anklang im Deutschen.

In den USA waren diese Fronten nie zu verzeichnen, hier fehlte von Anfang an der Erbadel, ein Sozialismus entwickelte sich nicht dauerhaft; die, die aus England emigrierten (zunächst vor allem Puritaner), bildeten in der "Neuen Welt" eine Gesellschaft der demokratisch Gleichen, so daß der amerikanischen Politik - jenseits von Zwängen zur Kompromißbildung - bis heute ein Trend zum moralischen Rigorismus und zum informellen Konsenszwang eigen ist.

Die Fähigkeit zum Kompromiß, wie sie der englischen Tradition nicht zu Unrecht zugeschrieben wird, ist also strukturellen Gründen geschuldet (nicht irgendwelchen Merkmalen eines angeblichen Nationalcharakters) - aber dadurch nicht weniger, gerade umgekehrt um so mehr dauerhaft. Zumal diese strukturell bedingten Verhaltensweisen dann durch vielfältige Sozialisationsmechanismen tradiert und stabilisiert werden: Wer einmal durch das Parlament in London gegangen ist - mit einer Vielzahl von Statuen vormaliger Politiker -, kann nur als Konservativer, höchstens als liberal gemäßigter Sozialist wieder herauskommen. Das gleiche bewirken die für Außenstehende oft eigentümlich erscheinenden Rituale des englischen Parlamentarismus.

Ende des 19., zu Beginn des 20 Jahrhunderts wurde diese "mentale Struktur" oder strukturell verankerte Mentalität indirekt gestärkt durch eine industrialisierungsbedingt starke Arbeiterschaft, die man zwar zeitweise

bekämpfte, mit der man aber schließlich doch zum Ausgleich kommen mußte und auch kam - pragmatisch und funktional. (D.h. Probleme werden weniger unter ideologischen Vorgaben angegangen, vielmehr beschränkt auf das Problem, um so eine allgemein verträgliche Lösung zu finden, funktional: zur Bewältigung der jeweilig anstehenden Aufgabe). Zumal diese Arbeiterschaft nicht marxistisch im engeren Sinne orientiert war, sondern eher sozialdemokratisch, im Sinne einer Reform des kapitalistisch-parlamentarischen Systems in Richtung auf eine zunehmende Berücksichtigung von Arbeiterinteressen, und zwar nicht mit dem Mittel der Revolution, sondern durch Erringung politischer Mehrheiten: 1924 wurde MacDonald erster Labour-Premier in Großbritannien. Nicht zufällig entwickelte der deutsche Sozialdemokrat und Revisionist, Eduard Bernstein, seine reformistische Strategie (im o.g. Sinne) in den 1880er Jahren, als er in dieser Zeit in England - als Sekretär von Friedrich Engels - lebte.

Reflektiert wurde dieser Funktionalismus in der Philosophie von J. Bentham (1748 -1832). Für ihn war gesellschaftliche und politische Wohlfahrt Ergebnis eines kalkulierenden Rechenprozesses. (Damit war er ganz rationalistisch, Kind der Aufklärung): Das größte Glück für Individuum und Gesellschaft ist demnach dann garantiert, wenn es für die größte Zahl realisiert wird. Glück ist (wenig metaphysisch, erdnah) definiert durch ein Maximum an Schmerzreduzierung, bzw. Freudenssteigerung. Die Nützlichkeit von politischen und gesellschaftlichen Maßnahmen bemißt sich an diesem Maßstab. Es ist ein empirischer Standpunkt (siehe oben), der nur von dem ausgeht, was beobachtet und gesehen werden kann (nicht von großen Ideensystemen). Daher war auch zentral das Individuum (nicht irgendwelche Kollektive), vor dessen rationalen Interessen Gesellschaft (und Staat) sich legitimieren müssen. Bentham ist ein Liberaler, der den Staat minimieren will, um den Aktivitäten der vernunftbegabten Menschen Freiraum zu geben. Er hängt auch der liberalen Hoffnung an, daß das Interagieren vielfältiger Einzelinteressen zu einem gesamtgesellschaftlichen Ausgleich führt.

Im Sinne dieses aufgeklärten Rationalismus forderte Bentham dann auch - gemäß seiner oben dargestellten Gemeinwohlorientierung - Reformen der Arbeitsbedingungen und der Gefängnisse, der allgemeinen Gesundheit und eine allgemeine Erziehung der Bevölkerung.

Politisch manifest wurden diese Flexibilität in den Reformgesetzen des 19. Jahrhunderts, durch die sich das politische System oppositionellen Kräften öffnete und diese integrierte. In Großbritannien gab es nie eine einflußreiche links- oder rechtsradikale Bewegung.

Zwar führten die konservativen Torie-Regierungen in der nach-napoleonischen Ära (1815 - 1830) im Interesse der Agrarier (und zu Lasten der Verbraucher) Zölle gegen die Getreideeinfuhr vom Kontinent ein und erließen - nach inneren Unruhen und Demonstrationen - "Knebel-Gesetze" mit Einschränkungen von

Presse- und Meinungsfreiheit. Seit 1824 wurde jedoch die Bildung von Gewerkschaften wieder erlaubt.

1830 kam ein liberales Whig-Kabinett an die Macht, das die Zahl der Berechtigten zu Parlamentswahlen verdoppelte und die Vorherrschaft der Tories, des Landbesitzes und des Oberhauses sowie nicht zuletzt der Krone brach. Das war durch eine Kombination von Faktoren möglich geworden:

- durch Unruhen im Land (hinter denen immer - zumal im Revolutionsjahr 1830 - das revolutionäre Gespenst aus Europa stand),
- die sozialen und wirtschaftlichen Änderungen infolge der Industrialisierung (Aufkommen eines breiteren Bürgertums) und vor allem
- durch eine aufgeklärte Führung inkl. des Königs.
- Hintergrundfaktor war, daß es seit den Revolutionen des 17. Jahrhunderts keine klassische Aristokratie mehr gab und selbst das Königshaus verbürgerlichte. Typisch hierfür waren Königin Viktoria (1837 - 1901) und ihre Ehe mit Prinzgemahl Albert.

Ein zentraler Wendepunkt der britischen Geschichte war das Jahr 1846, als die Getreidegesetze abgeschafft wurden und die Dominanz der agrarischen Großgrundbesitzer ihr Ende fand. Denn nun vollendete sich die Umstrukturierung der englischen Gesellschaft zu einer Gesellschaft voll industrialisierter Art: der Anteil des primären Sektors, der Landwirtschaft, reduzierte sich zunehmend, weil man durch den Wegfall des Zollschatzes die Nahrungsmittelversorgung aus den Kolonien, aber z.B., was Fleisch betraf, auch aus Argentinien sichern konnte. Die dadurch auf dem Lande frei werdenden Arbeitskräfte zogen in die Städte und trugen mit zur Expansion des sekundären Sektors, des verarbeitenden Gewerbes, der Industrie, bei. Großbritannien verfügte jedoch auch bereits früh über einen ausgebauten tertiären Sektor: Handel, Börsen, Versicherungen usw., die auch weltweit tätig waren und sind.

Damit beschritt England den Weg zum weltweiten Freihandel, der ihm nur Vorteile brachte, da es die überlegene Ökonomie war, die andere Ökonomien mit ihren Produkten durchdrang und potentiell von sich abhängig machte. Es war die dominante Volkswirtschaft, auch politisch und außenpolitisch vorherrschend.

Die Entwicklung in den Kolonien

1857 wurde zwar die direkte britische Herrschaft über Indien errichtet, aus Angst vor weiteren Aufständen dort und aus Angst vor einem weiteren Vordringen des russischen Imperialismus in diesen Raum (was sich jedoch als unbegründet herausstellen sollte). Aber das britische Imperium blieb trotzdem weitgehend "informal", ein "Freihandelsimperium", und die Diskussionen in London wollten nicht verstummen, daß die territorialen Eroberungen viel zu

teuer seien. Das soll allerdings nicht vergessen, daß die Engländer (zusammen mit den Franzosen) China seit 1857 mehrmals militärisch angriffen, daß Aufstandsbewegungen und Separationen (Krieg gegen die Buren 1899 - 1902) brutal niedergeschlagen wurden, daß halb Afrika annektiert wurde, daß der britische Kolonialabenteurer C. Rhodes große Teile Südafrikas unterwarf und dies nun spezifisch ideologisch zu legitimieren versuchte: "the white man's burden" als Folge der kulturellen Überlegenheit der Europäer, usw. usf.

Trotzdem diese These vom informellen Freihandelsimperium?

Diese Interpretation wird bestätigt durch den Durham-Bericht, der bereits relativ früh den Weg zu einer Auflösung des Kolonialreiches, zum Commonwealth beschritt. In den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts war es bereits zu antibritischen Unruhen der französisch-stämmigen Bevölkerung Kanadas gekommen, und es ist nun interessant, festzustellen, daß die Briten hier anders als in Indien reagierten - nämlich zukunftsweisend. Der britische Generalgouverneur von Kanada, Lord Durham nämlich, legte 1839 - nach kurzer Zeit in diesem Amt - einen Bericht vor, in dem er eine weitgehende Selbstregierung der kanadischen Kolonie (Dominion-Konzept) vorschlug. Zwar wurde das nur in Teilen realisiert, es blieb jedoch prägend für die Zukunft (letztlich auch für Indien und Afrika). Z.B. wurden auch in Australien ähnliche Wege beschritten, 1842 erhielt es eine Verfassung mit Wahlrecht eines (wenn auch geringen Teiles) der Bevölkerung. 1854 wurde auf Neuseeland die Selbstverwaltung Gesetz.

Man könnte nun argumentieren, dies habe bereits die späte bourbonische Monarchie seit Mitte des 18. Jahrhunderts in Lateinamerika praktiziert - aber eben erst die späte (und geschwächte) Monarchie und auch weiterhin sehr bevormundend seitens Madrids. Und auch die französische Proklamation der Menschenrechte für alle (auch für die kolonial Unterworfenen) blieb weitgehend abstrakt und bis in unser Jahrhundert verbunden mit einem grausamen Krieg in Algerien und Vietnam - ein Krieg der Franzosen gegen die Kolonialvölker. Denn die "Gewährung" der Menschenrechte war in französischer Sicht zugleich untrennbar verbunden mit der Übernahme der civilisation francaise, die als Inbegriff menschenrechtlicher Errungenschaften und damit als weltweit generalisierbar begriffen wurde. Die Algerier sollten Franzosen werden, bzw. bleiben (wovon diese überwiegend islamische geprägten Araber oder Berber nicht begeistert waren, sie mußten sich ihre Freiheit in einem erbitterten Kolonialkrieg von Mitte der 50er Jahre bis 1962 erkämpfen).

Anders die Briten! Sie hielten nicht wie die Franzosen oder Deutschen Souveränität für unteilbar (man ist Franzosen oder Brite oder Kanadier usw.) ("la nation indivisible", so bis heute ein Programmsatz der französischen Verfassung); vielmehr dachte man selbst in diesem Bereich an Mischungen, an pragmatische Kompromisse, an innenpolitische Selbstverwaltung bei weiterhin

bestehender außenpolitischer Dominanz Londons. Bis heute ist die "Queen" staatsrechtlich Oberhaupt in Kanada, auch wenn Kanada ein gänzlich souveräner Staat ist. Es ist ein Denken in "Sowohl-als-auch"-Begriffen, was sich hier niederschlägt, nicht das kontinentaleuropäische Denken in den Extremen von Entweder - Oder: Souveränität oder Unterwerfung; Staat oder Gesellschaft; Anarchie oder Ordnung.

Bis heute ist es erstaunlich, wie die Briten den Verlust ihres gesamten Weltreiches verkraftet haben. Frankreich erlebte darüber zumindest eine Art von Militärputsch 1958, als es um die Algerien-Frage ging, ein Putsch, der de Gaulle an die Macht brachte (der allerdings dann ganz im Gegensatz zu den Putschisten Algerien in die Unabhängigkeit führte). Deutschlands Verlust der (angestrebten) Weltmachtstellung infolge des Ersten Weltkrieges führte zu Hitler.

England schlug noch einmal 1956 vergebens im Suez-Krieg um sich - um dann faktisch allen kolonialen Bestrebungen abzuschwören und sich der Zweiten Liga, der EWG, zuzuwenden. Innenpolitisch hatte das so gut wie keine Folgen (höchstens wirtschaftspolitisch).

Mit den Empire Konferenzen von 1931/2 wurde endgültig der Weg zur vollen Emanzipation der Kolonien beschritten, anders waren die allgegenwärtigen Nationalismen in der später so genannten Dritten Welt nicht mehr friedlich zu bewältigen (nationale Bewegungen wie in Indien, die - im Gegensatz zur indischen Geschichte - ihren geistigen Ursprung in den demokratischen und nationalen Ideen Europas hatten). Alle Reichspläne, d.h. einer mehr oder weniger zentralen Zusammenfassung der Dominions und Kolonien, waren längst als unrealistisch preisgegeben worden. Die neue Formel für das Verhältnis Dominions - Großbritannien lautete nun: gleichberechtigter Status, Selbstgestaltung der inneren und „äußeren Angelegenheiten, allerdings mit gemeinsamem Bezug auf die Krone. So wurde nationale Souveränität und gemeinschaftliche Verbundenheit in der Person des Monarchen verbunden - Gegensätze wurden vereinbart, die für kontinentaleuropäische Juristen gar nicht vermittelbar waren. (Man denke nur an die lange wirkungsmächtige, Hegelsche Theorie des absoluten Staates, über den es nichts mehr gab und logischerweise auch nicht geben konnte.) Die neue Formel hatte keine rechtliche Kraft, wirkte aber wohl deshalb um so intensiver. Allerdings galt dieser Kompromiß nur für die von Weißen besiedelten ehemaligen Kolonien, von Kanada über die Südafrikanische Union bis Neuseeland. All das wurde 1931 im Westminster Statut festgehalten. Wie flexibel die Formel gehandhabt wurde, zeigen die folgenden Ereignisse: Irland trat stillschweigend ohne großen Widerspruch aus dem Commonwealth aus; und die Dominions beteiligten sich zunächst nicht an der Kriegserklärung von 1939 gegen den "Nationalsozialismus".

Binnenwirtschaftlich gewährten sich die Dominions untereinander Vorzugszölle (was auf erhebliche Widerstände in den USA stieß).

Damit war das Problem Indien und anderer, nicht-weißer Kolonien allerdings noch nicht gelöst. In Indien waren zwar mittlerweile auch Mitglieder der oppositionellen Kongreßpartei, die auf Unabhängigkeit drängte, zu Ministern ernannt worden. Premierminister Churchill hatte 1942 auch Indien den Dominion-Status angeboten, nachdem er dies in den 30er Jahren noch vehement abgelehnt hatte. Der Indische Nationalkongreß lehnte das Angebot jedoch ab, woraufhin er für illegal erklärt wurde - mit der Folge von Unruhen im ganzen Lande. Mitte 1947 wurden dann Indien und Pakistan unter der Labour-Regierung Attlee relativ schnell in die Unabhängigkeit entlassen. Großbritannien war durch den Zweiten Weltkrieg ökonomisch zu geschwächt, um sich noch größere koloniale Unternehmungen leisten zu können. Auch die Republik Indien blieb Mitglied des Commonwealth, obwohl dieses sich gerade durch die "Treue zum König" konstituierte.

Zu Beginn der 60er Jahre wurden fast alle afrikanischen Kolonien unabhängig. Im Falle Rhodesiens, des heutigen Zimbabwe, verweigerte die britische Regierung die Unabhängigkeit, da die Schwarzen nicht an der Macht beteiligt wurden. Die Weißen des Landes erklärten sich daraufhin einseitig 1965 für unabhängig vom Mutterland, um ihre Dominanz zu wahren. Die UN belegte das Land infolgedessen mit einem Embargo, das - zusammen mit den Guerilla-Bewegungen und dem Druck der USA sowie der Briten - Anfang der 80iger Jahre zur Machtübernahme der afrikanischen Mehrheit führte.

Es sollte aber auch nicht vergessen werden, daß in den 50er Jahren bei den Mau-Mau-Aufständen der Afrikaner rd. 10.000 Kenianer von englischen Truppen getötet wurden.

Hitler

Die große Frage, die es jetzt noch zum Verhältnis Außenpolitik/ politische Kultur quasi nachzuholen gilt, ist:

Warum stellte sich das Land gegen Hitler, obwohl dieser ihm doch eine Art von "Weltteilungsplan" (Deutschland Europa inkl. Rußland; England die Überseegebiete) anbot und obwohl man lange Zeit doch auch den Kompromiß mit ihm gesucht hatte: man vereinbarte 1935 eine quantitative Festlegung des Größen-Verhältnisses beider Flotten, wobei der Kontinentalpolitiker Hitler (mit primärem Blick auf Rußland) den Briten weit entgegenkam; man duldete den Einmarsch deutscher Truppen ins entmilitarisierte Rheinland 1936, man duldete den deutschen Einmarsch in die Tschechoslowakei und die Annektion von Österreich; man duldete viele Nadelstiche (appeasement-Politik genannt); erst beim Angriff auf Polen im September 1939 erklärte Großbritannien dem Deutschen Reich den Krieg.

Der Gedanke des kontinentaleuropäischen Gleichgewichts kann es nicht primär gewesen sein, der England dann doch in den Krieg führte; denn da war man ja

lange Zeit Hitler sehr entgegengekommen, wie dargelegt. Außerdem stand es nun 1939/40 alleine gegen Hitler. Die UdSSR paktierte mit Nazi-Deutschland; Frankreich und andere Teile Europas waren besiegt; bzw. deutsche Verbündete. Und die USA warteten ab.

Schließlich war der britischen Elite durchaus bewußt, daß ein langjähriger Krieg gegen Deutschland England so schwächen würde, daß es - auch bei einem Sieg - sowohl den Weltmachtstatus als auch die Kolonien verlieren würde.

Daß England dann doch gegen Deutschland kämpfte, ist im tiefsten Grunde nur mit der gänzlichen Unterschiedlichkeit der beiden politischen Kulturen zu erklären: einerseits eine Kultur des Miteinanderlebens, des Diskutierens bis in die Abstrusitäten des Hyde-Parks, schlicht und kurz eine Kultur der zivilisierten Bürgerlichkeit; andererseits der Kult des heroischen Einzelkämpfers gegen eine Welt von Feinden, eines Helden, der nicht redet, sondern entscheidet. "Entscheiden statt reden" oder "Gewalt statt Diskussion" könnte sogar eine Kurz-Formel für alle Formen von Faschismus sein. Der Begriff "Parlamentarismus" stammt dagegen von lateinisch *parlare* = reden. - Das ist der Grund, warum man sich in England einen Hitler nicht einmal vorstellen kann - oder nur in der Variante von Charly Chaplin, die das abgrundtief Böse, das Dämonische verharmlost.

Zwar war Großbritannien mit seinem Kolonialreich eine Weltmacht, nichtsdestotrotz muß es eine tiefliegende Antipathie gewesen sein, die die Briten das Risiko eines Weltkrieges eingehen ließen - und nicht nur Gleichgewichtskalkulationen.

Auf dem Weg nach Europa

Bei allen militärischen Siegen war Großbritannien der Verlierer des Zweiten Weltkrieges. Die Wirtschaft war ruiniert, das imperiale "Mutterland" war nun sogar Schuldner der Kolonien (die England auch mit Soldaten geholfen hatten), und die Wirtschaft kriselte trotz Marshall-Plan-Hilfen der USA dahin - torkelnd von einer Außenhandelsverschuldung zur anderen, die vergeblich mit Importrestriktionen und Abwertungen zu bekämpfen versucht wurden, was wiederum zu einer Verlangsamung des binnenwirtschaftlichen Wachstums führte, was dann wiederum die Außenhandelsverschuldung erhöhte - usw., usf. - ein Teufelskreis: zu lange war die Wirtschaft auf das Kolonialreich ausgerichtet gewesen, so daß sie die Zukunftsmärkte in den Vereinigten Staaten und in Westeuropa verschlafen hatte und an Innovationskraft verlor, da die Kolonialmärkte nicht die technologische Herausforderung darstellten wie die westlichen Märkte mit ihrer hohen Dynamik.

So wurde unter der Labour-Regierung Attlee (1945 - 1951) Indien 1947 in die Unabhängigkeit geführt, und damit war der Dreh- und Angelpunkt des gesamten britischen Weltreiches herausgebrochen.

Zwar versuchten die konservativen Regierungen der 50er Jahre noch den imperialen Weltmacht-Anspruch (oder war es schon ein –Schein?) aufrechtzuerhalten: man weigerte sich, das Pfund Sterling abzuwerten (bis es nicht mehr ging); man lehnte eine engere Verpflichtung auf dem westeuropäischen Kontinent ab (z.B. Mitgliedschaft in der Montanunion, der EGKS), man verfolgte weiterhin die Doktrin der drei Kreise, in denen das Land sich gleichermaßen bewegen müsse (die Beziehungen zu den USA, zum Commonwealth und zu Westeuropa); Churchill versuchte als Premier zu Beginn der 50er Jahre, noch eine vermittelnde Stellung zwischen den beiden Supermächten einzunehmen, um nicht in gänzliche Abhängigkeit von den USA zu geraten. U.a. deshalb nahm man 1951 diplomatische Beziehungen zur Volksrepublik China auf, die wegen der kommunistischen Machtübernahme von der westlichen Staatenwelt ansonsten gemieden wurde. 1956 intervenierte man sogar -zusammen mit Frankreich und Israel - militärisch am Suez-Kanal, weil der ägyptische Präsident Nasser ihn zuvor verstaatlicht hatte. Das war jedoch ein letztes, imperialistisches Aufbäumen, zumal die beiden Angreifer von den USA zum Rückzug gezwungen wurden. Hier wurde deutlich, wer die neue, imperiale Macht ist: die Doppelherrschaft aus USA und UdSSR bei Vorherrschaft der Vereinigten Staaten.

So war es nur konsequent, daß Großbritannien 1961 einen Antrag auf Mitgliedschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stellte - ein für die englische Geschichte sensationeller Schritt. Denn England war nun nicht mehr Drittmacht außerhalb des europäischen Gleichgewichtes, das es auszutarieren trachtete, sondern dessen Teil. Großbritannien war nun keine globale, sondern nur noch eine regionale, europäische Macht, wie Frankreich. 1973 wurde das Land endgültig, nach zwei an Frankreichs de Gaulle gescheiterten Anträgen Mitglied der Europäischen Gemeinschaft.

Aber auch in der EG und dann in der EU blieb Großbritannien seiner politischen Kultur - wenn auch modifiziert und in anderen Formen - treu (ein weiteres Beispiel für deren zentrale Merkmals-Konstanz, deren Identität auch bei geänderten Rahmenbedingungen): Man blieb Europa-skeptisch, und bestätigte nachträglich den Verdacht de Gaulles, daß das pro-amerikanische Großbritannien - als eine Insel weit weg im Atlantik, fast vor der Küste der USA - ein dauernder Sprengsatz im Integrationsprozeß sein würde. Damit hatte der französische Staatspräsident u.a. sein zweimaliges Non zur britischen EWG-Mitgliedschaft begründet - Großbritannien als gefährliches U-Boot der USA in Europa. Wobei er davon ausging, daß die Weltmachtinteressen der USA nicht identisch seien mit den eher regionalen Interessen (West-)Europas. Und de Gaulle hatte ja auch

durchaus recht: Großbritannien hatte seine "special relations" zu den ebenfalls englisch sprechenden USA; sie hatten in beiden Weltkriegen eng zusammengearbeitet; seit Anfang der 60er Jahre hatten beide auch ein gemeinsames Atomprogramm aufzubauen begonnen.

Die britische Europa-Skepsis sitzt tiefer, als die Befürchtungen de Gaulles suggerieren mögen: Oben haben wir bereits vom pragmatischen Funktionalismus der politischen Kultur Englands gesprochen, als einer weit verbreiteten Verhaltensweise und Einstellung, die Probleme - und ohne diese braucht man gar nicht politisch zu aktiv zu werden - so zu regeln versucht, daß spezifisch und problembegrenzt, Schritt für Schritt ein Teil des Problems nach dem anderen, möglichst sachlich und unideologisch, unter Beachtung aller relevanten Interessen einem einvernehmlichen Kompromiß näher geführt wird - mehr als diesen bescheidenen Anspruch kann und soll Politik nicht realisieren. Denn alle Totallösungen führen nur zur Terror oder zumindest zur Unterdrückung von Andersdenkenden und anderen Interessen.

Und für solche Problemlösungen braucht man keine großen Institutionen oder gar Staatlichkeit, besser sind solche Wege über gemeinsam getragene, zeitweilige, zivile Projekte - so die heutige Terminologie -, die nach Aufgabenerledigung obsolet werden. Die Problemlösung ist eben funktional begrenzt.

Mit diesen Einstellungen hatten und haben die Briten erhebliche Verständnisschwierigkeiten gegenüber dem überbordenden, französisch beeinflussten Bürokratismus und Protektionismus der EG, insbesondere dem deutschen Bestreben, einen - zwar föderal modifizierten und dezentralisierten - europäischen Bundesstaat zu schaffen. Der liberale, d.h. auch antietatistische Grundgedanke des Funktionalismus - siehe oben - liegt darin, Staatlichkeit auf das notwendige Mindestmaß zu reduzieren. In der Tradition von Locke und Smith soll sich die bürgerliche Gesellschaft nach Möglichkeit selbst regulieren - über den Markt, über Verträge, über private Gesellungsformen, auf der Basis von Gleich zu Gleich, nicht - wie beim Staat - herrschaftlich von Oben nach Unten. Und zwar national und weltweit. Die Liberalen sind in der letzten Konsequenz Anarchisten, die am liebsten Staat insgesamt eliminieren und durch private Problemlösungsmechanismen ersetzen wollen.

Das ist der zentrale Gegensatz in der Europäischen Union zwischen Kontinental- und Insel-Europäern: einerseits die sozio-zentrischen, die gesellschaftliche Selbstkoordination betonenden Funktionalisten aus Großbritannien (und in Teilen aus Skandinavien); andererseits das staatszentrierte Denken aus Frankreich und Deutschland (sowie z.T. dem Süden Europas), die sich Gesellschaft im Kern nur als dauerhaft vorstellen können, wenn ein mit Sanktionsmitteln (Polizei!) versehener Staat das individualistische und anarchische, wenn nicht chaotische Gewimmelmel der Vielen "von oben"

zusammenhält. Dies prallt nun in der Europäischen Gemeinschaft aufeinander und erklärt die gewisse Distanz der Briten zu ihr.

In diesem Sinne und unter diesem Aspekt war die konservativ-liberale Premierministerin der 80er Jahre, M. Thatcher, auch wiederum ganz englisch (auch wenn ihr bärbeißiges und wort-radikales Auftreten nicht unbedingt diesen Eindruck rechtfertigt): Sie akzeptierte Europa als großen, freien, gänzlich liberalisierten Markt, wie das dann ja auch unter ihrem Einfluß in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 ("Binnenmarktprojekt") realisiert wurde. Ein Europa nach Möglichkeit mit einem Minimum an Institutionen und ohne souveräne Staatlichkeit. Denn im Binnenmarktprojekt ging es nicht mehr (nur) um gemeinsame europäische Regeln, von der EG-Kommission erlassen, z.B. für den Verkauf von Versicherungen, sondern um die gleichberechtigte Zulassung aller nationalen Versicherungssysteme im europäischen Markt - in all ihrer Unterschiedlichkeit, vom Nordkap bis nach Kreta. Die Konkurrenz soll über die Qualität entscheiden, dem Kunden wird ein europa-weites Angebot sichergestellt - allerdings bei rechtlich statuierten Mindestanforderungen, die z.B. durch Mindestkapitalbestände Konkurse von Versicherungsgesellschaften verhindern sollen.

(Ähnlich überzog Thatcher auch die inneren Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen Englands einem rigorosen Liberalisierungskurs, um sie für die moderne, post-industrielle Dienstleistungsgesellschaft fit zu machen - auch wenn sie hierbei auf starke Widerstände der Altkonservativen ihrer Partei stieß.)

Als Kuriosum - wenn dieser Begriff für eine traurige Sache erlaubt sei - wirkt in diesem Kontext der Krieg Großbritanniens gegen Argentinien zur Rückeroberung der britischen Falklands/Malvinas-Inseln im Südatlantik, die überfallartig 1982 von den argentinischen Militärs völkerrechtswidrig besetzt wurden - zumal angesichts des nationalistischen Getöses in beiden Staaten, mit dem der Krieg umgeben wurde - als einer Art Kreuzzug der Freiheit gegen die argentinischen Diktatoren wie seinerzeit gegen Hitler. Aber mit diesem Vergleich ist zugleich ein möglicher Interpretationsansatzpunkt des englischen Krieges gegeben. Auch wenn er seitens der Premierministerin auch wahltaktisch mitmotiviert war, so sprach er doch das oben schon erläuterte Grundgefühl der politischen Kultur im Kampf gegen Hitler an, daß es nämlich in diesem Krieg um die Verteidigung der liberalen Freiheiten gehe, die sich u.a. im oben erwähnten, funktionalen, antistaatlichen Denken niederschlugen und niederschlagen; auch wenn das im vorliegenden Beispiel etwas realitätsfremd erscheinen mag. Immerhin bedrohten die sicherlich nicht zimperlichen argentinischen Militärdiktatoren ja nicht das englische Mutterland, sondern höchstens ein paar britische Schäfer und Schafe, die auf die Inseln emigriert waren.

Aber das gehört auch zu Großbritannien: ein bis zur Skurrilität und bis zum Zynismus gesteigerter Freiheitssinn, der glücklicherweise des amerikanischen Moralismus entbehrt.⁴

⁴ Literatur:

R. Dahrendorf, *On Britain*, London 1982

I. Fetscher, *Die englische Ideologie, Von Locke bis Mill - eine kritische Retrospektive*, in: ders., *Herrschaft und Emanzipation, Zur Philosophie des Bürgertums*, München 1976

H. Höpfl, *Geschichte Englands und des Commonwealth*, Frankfurt/M. 1973

J. Osterhammel, *Britische Übersee-Expansion und britisches Empire vor 1840*, Bochum 1987

K. Rohe, *Großbritannien: Krise einer Zivilkultur?*, in: P. Reichel (Hrsg.), *Politische Kultur in Westeuropa*, Bonn 1984, S. 167 - 193

H.-O. Wilde, *England - Weg der Mitte*, Stuttgart 1959

Deutschland – Frankreich: Einheit => Zerfall => (kulturelle) Annäherungen seit 45?! => Auf dem Weg zu einer informellen Doppelhegemonie?

Einleitung: Das Reich Karls des Großen

Zu den Eigentümlichkeiten der Entwicklung in West- und Mitteleuropa seit dem Untergang des Römischen Reiches gehört es – wie bereits erwähnt -, daß eine territorial umfassende und politisch stabile Reichsbildung langfristig nicht gelang - im Gegensatz zum russischen, chinesischen, indischen oder osmanischen Reich (=Imperium, Empire). Ein "Reich" ist ein zentralisiertes, politisches Gebilde unter der Herrschaft eines "Kaisers", das mehrere Völker mit unterschiedlichen Sprachen in sich vereint, was allerdings nur dadurch gelingt, dass unter der personal bestimmten Integrationsfigur des Kaisers ein mehr oder weniger striktes Verwaltungssystem das Ganze zusammenhält. Legitimationsgrundlage der "Reiche" waren universale, allerdings sehr flexible Ideologien, die sich in den Reichen verkörperten und die weltweite Geltung beanspruchten, sei es die christliche Mission oder die Idee eines "Reiches der Mitte“.

Es gab zwar unter Karl dem Großen das Fränkische Großreich, das jedoch bereits nach dessen Tode wieder in drei Teilgebiete zerfiel, u.a. in das heutige Frankreich und Deutschland. Letztlich war das westliche Frankenreich (das heutige Frankreich) schon seit langem romanisiert, während der Ostteil (das heutige Deutschland) erst langsam christianisiert und damit romanisiert wurde. Das Reich Karls des Großen war damit in sich sehr fragil. Sein Herrschaftssystem war lediglich eine (Wander-)Monarchie mit einer dieser gegenüber mehr oder weniger loyalen Aristokratie - mit geringem administrativen Unterbau, kein Staat im modernen Sinne, sondern ein feudaler Zusammenschluß von weitgehend noch in autarker Subsistenzwirtschaft arbeitenden Einheiten, die daher auch ökonomisch kaum verflochten waren. Eine realökonomische Interdependenz der Einheiten begann erst zaghaft mit der verstärkten Stadtbildung, dem Ausbau des Fernhandels und dem dadurch bedingten Entstehen eines Kaufmannsstandes.

Das Reich Karls des Großen wurde unter seine drei Söhne aufgeteilt, die Kaiserkrone ging faktisch auf den deutschen König über (auch wenn sich andere Könige um sie hätten bewerben können und es der französische König auch nicht unterließ).

Statt eines Reiches im gesamten west- und mitteleuropäischen Raum bildeten sich partikuläre Personenverbandsstaaten mit feudal-dezentraler Struktur heraus, und seit dem Spätmittelalter geriet der Kaiser als (römisch-deutscher) Kaiser

(nicht als habsburgischer Landesherr) immer mehr in den Hintergrund, u.a. auch weil er sich im Kampf mit den Stadtstaaten und dem Papsttum Italiens verschlissen hatte. Der Kaiser wurde von den deutschen Teilfürsten verdrängt, die - wie Preußen, Bayern oder Österreich - relativ zentralisierte Staaten herausbildeten, die schließlich zum Beginn der Moderne im absolutistischen Verwaltungsstaat endeten.

Das Reich zerfiel zwar, aber es blieb geistig-kulturell in politischen Konzepten und Bewußtseinslagen bestehen - mit Wirkungen bis heute, die es nachzuzeichnen gilt.

Dazu ist es zuvor notwendig, die Nationalstaatswerdung von Frankreich und Deutschland über die Zeiten hinweg aufzuzeigen - als Prozeß wechselseitiger Dissoziation aus dem gemeinsamen Ursprung heraus, mit dem Endergebnis einer erneuten Assoziation in Form der EU, die die beiden als deren (kulturellem) Kern dominieren, wenn sie zusammengehen. Seit der Französischen Revolution verlaufen die Annäherungen und Distanzierungen beider Staaten und Völker in zyklischen Auf- und Abschwüngen, um dann seit Mitte des 20. Jahrhunderts wieder in gleiche Richtung zu gehen.

Das Heilige R. Reich Deutscher Nation

Das deutsche Kaisertum, das mit König Otto I. und dessen Kaiserkrönung zu Rom im Jahre 962 die Reichsidee wieder übernahm und sich damit durchaus bewußt in die Tradition Karls des Großen stellte und es auch zu einer beeindruckenden Machtentfaltung im Hochmittelalter brachte, war vom steten Verfall gekennzeichnet durch den Machtkampf zwischen Kaiser und Papst sowie durch die wachsende Macht der Territorialfürsten, bis zur Auflösung des Reiches im Jahre 1806 infolge der napoleonischen Kriege und Siege.

Insgesamt ist die Reichsidee in Westeuropa realpolitisch (nicht ideengeschichtlich) gescheitert. Das Reich wurde im Verlaufe der Jahrhunderte zunehmend territorial reduziert: Verlust Italiens, Verlust Burgunds, der Niederlande und schließlich 1866 Österreichs und Böhmens.

Aus den gescheiterten Versuchen einer Reichsbildung verblieb allerdings mental eine bis in die Gegenwart vor allem in Deutschland virulente, mystisch-religiös gefärbte Reichsideologie - eine Sehnsucht, dieses Reich doch wieder zu errichten - und sei es in der pervertierten und verbrecherischen Form des "Dritten Reiches". Oder in der Form einer vollkommen friedlichen und sauberen Umwelt heutzutage - ein ewiger Evangelischer Kirchentag auf Erden.

Frankreich

Im deutsch-französischen Wechselbezug kann die mittelalterliche Geschichte Frankreichs demgegenüber umgekehrt auch (wenn auch nicht durchweg und dominant) als Abwehr der universalen Vereinnahmung seitens des (deutschen) Reiches interpretiert werden. Den deutschen Kaisern Friedrich Barbarossa (1152 - 1190) und Heinrich VI. (1190 - 1197) wurde das behauptete und beanspruchte ideelle Primat bestritten. Mit der Festigung der Königsmacht zunächst auf der Ile de France unter dem Königsgeschlecht der Kapetinger, das fast 1000 Jahre lang in direkter und indirekter Linie herrschte, wurde die deutsche Dominanz seit dem 12. Jahrhundert auch faktisch zunehmend relativiert. Im Gegensatz zum deutschen Reich im gesamten (nicht dessen einzelnen Territorialstaaten) gelang in Frankreich seit dem 12. Jahrhundert eine an das römische Recht anknüpfende Ausrichtung der Gewalten auf die monarchische Spitze. Die Fehde wurde verboten. Eine Beamtenschaft und ein Söldnerheer entstanden sukzessive, die königliche Krondomäne wurde stetig erweitert, die Macht der Stände beschränkt; der französische König wurde durch das Erbrecht bestimmt, was das Amt stärkte; nicht - wie in Deutschland - von den Kurfürsten gewählt. Mitte des 13. Jahrhunderts war Frankreich die Vormacht in Europa, gegen die sich die politischen Kräfte in Deutschland und in England erwehren müssen.

Zwar wurde das Land durch den Krieg mit England geschwächt (Hundertjähriger Krieg zwischen Frankreich und England 1340 - 1453 um die englischen Besitzungen in Westfrankreich und um die französische Krone überhaupt). Auch die Zeit seit dem 16. Jahrhundert war gekennzeichnet von der Abwehr der Einkreisung seitens der Habsburger, die zeitweise zugleich im Deutschen Reich, in Österreich und in Spanien herrschten. Aber mit dem 17. Jahrhundert und dem französischen Absolutismus unter Ludwig XIV. war Frankreich die politisch und kulturell dominante Macht in Europa.

Für Friedrich den Großen von Preußen war das Französische die Leitkultur seiner Epoche, was u.a. in der Anwesenheit von Voltaire in Preußen zum Ausdruck kam. Die ludovizianischen Eroberungen in links- und rechtsrheinischen Gebieten des Deutschen Reiches hatten sich aber auch wegen ihrer grausamen und irrationalen Zerstörungen tief in das deutsche Bewußtsein eingegraben. Diese Ambivalenz zwischen Zu- und Abneigung fand - wenn auch unter vollkommen anderen, ideologischen Voraussetzungen - seine Fortsetzung im napoleonischen Imperialismus und den Eroberungsfeldzügen gegenüber Deutschland und Rußland, die unter den Deutschen politisch und ideologisch prägend wirkten.

Die ursprüngliche französische Abwehr gegenüber den universalen Ansprüchen des deutschen Kaisers kehrte sich spätestens mit der Französischen Revolution

um in eine deutsche Abwehr des französischen, auch geistigen Imperialismus - die Etablierung eines neuen, nun französischen Reiches mit ähnlich universalen Intentionen zunächst unter der Herrschaft Napoleons, dann unter dem Primat der ebenso revolutionären, demokratischen Bewegungen, wie sie sich in Frankreich 1830, 1848 und 1871 durchzusetzen vermochten. Verhängnisvoll für die deutsche Geschichte sollte sich erweisen, dass mit dem französischen Imperialismus zugleich auch die demokratische Idee (als Kind der Französischen Revolution) abgelehnt wurde - als "undeutsch", als "westlich" usw.

Die zweite Hälfte des 19. und die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts sollten von der Konkurrenz des französischen und deutschen Imperialismus um Vorherrschaft in Kontinental-Europa gekennzeichnet sein, bis dann dieser Kampf im Arrangement beider Mächte in Form der Europäischen Union (vielleicht auch einer Art von europäischer Doppelherrschaft) endete.

Diese historischen Entwicklungen seit dem Mittelalter führten - insgesamt gesehen - einerseits - durch Verhinderung zentralisierter Reichsbildungen infolge territorialer Zersplitterung - zu Demokratie und Marktwirtschaft in Westeuropa, indem sich frühzeitig feudal-dezentrale und städtische Kräfte gegen zentrale Instanzen durchsetzten und damit die soziale Basis freier Bürger und Unternehmer schufen. Durch die Trennung von (katholischer) Kirche und Staat wurde die weltliche Herrschaft weitgehend entsakralisiert, trotz allen Gottesgnadentums, und eröffnete damit Freiräume für wirtschaftliche politische und soziale Selbstbestimmung, im Gegensatz zu den großen Reichen des Ostens, in denen der politische Herrscher auch kirchliches oder religiöses Oberhaupt war. ("Cäsaropapismus", d.h. der Zar ist auch der Papst).

Auch in Deutschland fand dieser Verweltlichungsprozeß, diese Trennung von Kirche und Staat, Politik und Religion statt, zumal in den protestantischen Teilstaaten, denn Luther hatte zwar das landesherrliche Kirchfürstentum unter politischer Vorherrschaft befürwortet und damit zu dessen Etablierung beigetragen, aber er hatte auch gemäß seiner Zwei-Reiche-Lehre beide Regimenter (das geistliche und das weltliche) säuberlich getrennt und damit wesentlich zu dem aufgezeigten Verweltlichungs- und Entzauberungsprozeß beigetragen, der ein zentrales Signum der Moderne und auch der Demokratie und des Republikanismus ist.

Aber dieser Säkularisierungsprozeß ließ andererseits eine unbefriedigte, wohl anthropologisch fundierte Sehnsucht nach religiöser Einbettung von Politik übrig, die immer wieder aufbrach - vor allem in Deutschland. weniger in Frankreich. In beiden Staaten begann nun im Nachklang zur Französischen Revolution diese verzweifelte Suche nach dem Reich - allerdings in unterschiedlichen Weisen: Frankreich fand seinen Weg in der demokratischen

und republikanischen Idee, die über den französischen Kolonialismus weltweite Geltung beanspruchte; Deutschland ging zunächst den Weg nach innen, im Sinne der Kulturnation, um dann um so heftiger nach außen zu explodieren.

Zur Entwicklung der politischen Kultur in beiden Ländern seit der Großen Französischen Revolution

Die Deutschen in ihren 35 souveränen Fürstentümern und vier freien Städten, wie sie vom Wiener Kongreß 1815 geschaffen wurden, waren in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in großen Teilen nicht nur in der Literatur, sondern auch in Wirklichkeit biedermeierlich gesonnen. Sicherlich, es hatte in Preußen die liberalisierenden Reformen der Stein/Hardenbergschen Zeit (1807 ff.) gegeben, auch gab es Aufruhr der Studentenschaft, die in Preußen die gebrochenen Versprechungen des Königs hinsichtlich einer Verfassung einforderten - letztlich vergeblich bis 1848; und auch 1830 flackerte in den deutschen Staaten zaghaft die Revolution auf - nach dem französischen Vorbild. Aber das legte sich bald wieder - ohne weitergehende politische Folgen. Kritiker mußten nun ins Exil gehen.

Die revolutionären oder auch nur kritischen Impulse wurden vom Überwachungs- und Zensurapparat Metternichs unterdrückt, so dass das Biedermeierliche um so mehr dominieren konnte.

Die Folge des politischen Scheiterns war eine weit verbreitete Abkehr vom Politischen überhaupt, wie sie beispielhaft in der pessimistischen Entsagungsphilosophie Schopenhauers zum Ausdruck kommt - insbesondere dann in den Zeiten nach der gescheiterten Revolution von 1848, die Teilen des Bürgertums mental den Rücken brach.

Dem entsprach, daß Deutschland noch weitgehend agrarisch, bäuerlich und ländlich geprägt war (bis zu 80% Landbevölkerung) - mit dem dem Land eigenen, naturvorgegebenen Rhythmus, mit kleinen Fluren und hecken-umgebenen Dörfern sowie Weilern, in denen noch der alte Geist herrschte. "Welch eine Fülle von Farben, zarten Lauten und Gerüchen empfing den Wanderer und den Ackermann in dieser Welt! überall blühte es: an den Wegen, zwischen den Feldern und auf den Feldern selbst. ..." (Schildt) Das Leben war meist kärglich und arm. Allerdings machten sich bereits Änderungen in der Naturlandschaft bemerkbar, u.a. durch Kanalisierung der Flüsse und Kultivierung der Moore. Die wenigen Momente der Industrialisierung waren in dieser Landschaft aber kaum zu sehen, sieht man von der Eisenbahn ab.

Zwar kam in dieser Zeit das Ideal romantischer Liebe auf und wurde z.T. wohl auch gelebt, allerdings waren Ehe und Familie weiterhin vor allem materiell begründet, auf dem Lande beispielsweise durch den Zugewinn von Grund und Boden durch Heirat.

In der Literatur, die nicht zufällig "romantisch" genannt wurde, war es das sehnsüchtige, oft ungestillte Streben nach einer Harmonie von Mensch und Natur, die Lyrik und Epik bewegte. Man war zwar nicht so bigott religiös, wie das oft dargestellt wird (hier hatte die Aufklärung schon zu stark gewirkt), es machte sich aber auch ein erstarrter, antimodernistischer katholischer Dogmatismus breit, der sich streng an Rom band und daher "Ultramontanismus" (jenseits der Berge) genannt wurde.

Auch außenpolitisch war Deutschland - wenn man so will - biedermeierlich: Der 1815 auf dem Wiener Kongreß vereinbarte Deutsche Bund war lediglich ein lockerer Zusammenschluß souverän verbleibender Mitgliedstaaten, der daher - Beschlüsse waren nur nach dem Einstimmigkeitsprinzip möglich - nach außen hin faktisch nicht aktiv werden konnte - vor allem nicht militärisch, und aus Militaria bestand seinerzeit vor allem Außenpolitik. Nur die beiden Dominanzmächte im Bund, Preußen und Österreich, waren anerkannte Akteure. Der Deutsche Bund war eine außenpolitisch defensive, nach innen gerichtete Idylle, ein Nullum, und innenpolitisch tat er alles, um diesen passiven Status auch gesellschaftspolitisch abzusichern: Eines seiner Hauptziele spätestens seit den Karlsbader Beschlüssen von 1819 war nämlich die Unterdrückung jeglicher liberaler und bürgerlicher Opposition, die die Macht der souveränen Fürsten und damit den Bund insgesamt hätten gefährden können. Denn der vom Bürgertum angestrebte, einheitlich Nationalstaat wäre außenpolitisch international von einigem Gewicht gewesen, wie das Bismarck-Reich seit 1871 zeigen sollte.

Auch die Jahre nach der Revolution von 1848 waren von einer gewissen Ruhe und Stetigkeit bestimmt, die entgegen dem allgemeinen Urteil jedoch nicht nur durch polizeiliche Unterdrückungen gekennzeichnet waren, sondern durchaus auch von - zwar obrigkeitlich verordneten - Reformen von oben im Sinne der Liberalen. So erließ der preußische König noch 1850 die lange geforderte Verfassung - in einem Oktroy. Die Gründung von Aktiengesellschaften wurde erlaubt, auch damit kam man Forderungen des Bürgertums entgegen.

Bismarck setzte diese Politik mit größerem Tempo fort, er wollte letztlich das liberale Bürgertum integrieren, um die Monarchie langfristig zu stabilisieren. Er realisierte so 1870/71 durch zwei Kriege den vom Bürgertum ersehnten deutschen Nationalstaat, und er schuf mit der Reichsverfassung ein für damalige Verhältnisse recht weitgehendes, parlamentarisches System mit einem Reichstag, der in allgemeinen, nicht ständisch oder einkommensmäßig nicht beschränkten Wahlen gewählt wurde. (Allerdings galt parallel hierzu weiterhin das Drei-Klassen-Wahlrecht für den preußischen Landtag.) Allerdings blieben Verwaltung und Militär in monarchischer Verantwortung, der Reichskanzler wurde nicht vom Parlament gewählt, sondern vom Kaiser ernannt. Die

Verfassungskonstruktion war also ein Kompromiß zwischen Bürgertum und Monarchie, der sich im Gesellschaftlichen fortsetzte, nämlich einer Art von Arbeitsteilung zwischen dem Bürgertum, das industriell tätig wurde, und dem Adel, der im Heer und in der höheren Staatsverwaltung dominierte. Es war, wenn man so will, wiederum eine biedermeierliche Lösung: Man vermied den großen Knall (was ja durchaus positiv zu beurteilen ist: Revolutionen sind meist blutig), sondern suchte den Ausgleich. Aber es war kein Ausgleich, kein Kompromiß, wie er in ausgereiften Demokratien zum täglichen Handwerk gehört, wo man sich irgendwo in der Mitte einigt. Es war ein Ausgleich, um die tieferliegenden, sozioökonomischen Probleme auszuklammern, so wie das Biedermeierliche ja auch die Welt draußen vor lassen will und sich in das Heimelige des kleinen Gartens zurückzieht. Die Reichsverfassung hatte die Machtfrage unbeantwortet gelassen: Bürgertum oder Adel. Das wäre an sich auch nicht problematisch gewesen. Problematisch wurde es allerdings dadurch, daß die soziale und ökonomische Basis dieses Ausgleichs mit rasant voranschreitender Industrialisierung erodierte. Das industrielle Bürgertum wurde weiter stärker, und auch die industrielle Arbeiterschaft. Das "Land" und die Landwirtschaft wurden relativ immer unbedeutender, ohne daß sich aber diese ökonomische Machtverschiebung im politischen System niedergeschlagen hätte.

Ähnlich in der Außenpolitik: Hier konstruierte Bismarck - so kann man es durchaus bezeichnen - eine Staatenkonstellation, die er ständig im Ausgleich und im Gleichgewicht zu halten versuchte. Auch hier bestand die Illusion, daß ein außenpolitisches Gleichgewicht auf ewig zu bewahren sei. Es waren zentral Bündnisse zwischen Rußland, Österreich-Ungarn und Deutschland, zwischen den "reaktionären" Kaiserreichen des Ostens, die sich im Falle des Angriffs durch einen Dritten bilateral militärischen Beistand zu leisten versprachen. Dabei waren die Beistandszusicherungen allerdings z.T. in sich widersprüchlich, so hatte Bismarck faktisch sowohl Wien als auch St. Petersburg in den geheimen Verhandlungen Unterstützung bei deren Expansionsbestrebungen im Balkan zugesagt, obwohl die beiden dort entgegengesetzte Ziele verfolgten. Das konnte auf die Dauer nicht gut gehen, zumal sich seit den 80er Jahren Rußland und Deutschland wirtschaftlich entfremdeten. Der Ende der 70er Jahre von Bismarck eingeschlagene, agrarprotektionistische Kurs, um die landwirtschaftlichen Interessen seiner agrar-konservativen, feudalen Herkunftsschicht gegen die Weltmarktkonkurrenz zu schützen, beeinträchtigte die russischen Agrarexporte nach Deutschland - und führte damit zu erheblichen Interessendivergenzen, die nur zeitweilig vom deutsch-russischen Rückversicherungsvertrag (geheimes Neutralitätsabkommen) von 1887 überdeckt wird.

Trotz der Bismarckschen Kampagnen gegen die Katholiken und Sozialisten, die als (potentielle) "Reichsfeinde" diffamiert wurden, war seine Politik insgesamt moderat - innenpolitisch und analog hierzu auch außenpolitisch. Aber das

Streben nach Ausgleich war letztlich unpolitisch oder sogar antipolitisch; es versuchte gesellschaftliche Kräfte und Trends zu negieren, anstatt sie aufzugreifen und im eigenen Sinne zu gestalten. (So hatte Bismarck am Anfang seiner politischen Karriere begonnen, als er mit der neuen sozialen Kraft, dem Bürgertum, zu kooperieren bereit war.)

Dieses Streben nach Ausgleich wollte eine Gesellschaft ohne Konflikte, wie es der politischen Kultur Deutschlands bis heute eigen ist. Und wenn es Konflikte gibt, werden sie auf das Böse zurückgeführt, das es zu eliminieren gilt, um die Harmonie wieder herzustellen. Auch in der Außenpolitik gab es diese Eliminierungsversuche, wenn auch noch nicht unter Bismarck, jedoch dann im 20. Jahrhundert.

Letztlich hatten sich viele in dem neuen Haus gemütlich eingerichtet, und man pflegte weiterhin das Unpolitische. Viele aus dem Bürgertum waren eher "Goethe-Deutsche", die sich innerlich humanistisch zu moralischen Persönlichkeiten bilden wollten, wobei die „äußeren Verhältnisse (Politik und Gesellschaft) entweder als störend oder als selbstverständlich komfortabel gegeben betrachtet wurden - so war zumindest das Ideal und die Selbstwahrnehmung.

In der Außenpolitik betrachtete der Kanzler Deutschland als "saturiert", letztlich auch in der Innen- und Gesellschaftspolitik: Er war auf Ausgleich bedacht, trotz aller martialischen Töne. Es gab keine territorialen Erweiterungen, und lange Zeit wehrte sich der Kanzler gegen den Erwerb von Kolonien. Und erst etwas verzwickte Überlegungen brachten ihm Mitte der 80er Jahre dazu, Kolonien in deutschem Besitz zuzustimmen. U.a. war ein Motiv, durch solche Kolonien die Beziehungen zu England zu belasten, um so dem anglophilen, liberaleren, nächsten Kaiser, Friedrich II., mit dessen alsbaldiger Nachfolge gerechnet wurde, engere Beziehungen zur Insel zu erschweren. Das war Bismarck auch aus innenpolitischen Gründen wichtig, denn eine außenpolitische Annäherung an England schwor für ihn immer auch die Gefahr herauf, daß sich das innenpolitisch in einer zunehmenden Liberalisierung und Parlamentarisierung der deutschen Gesellschaft - wie in England - niederschlagen könnte oder würde. Und das wollte Bismarck verhindern - durch Kolonien.

Aber nur in derart verwickelten Argumentationszusammenhängen kamen außenpolitische Expansionen in Frage.

Denn ansonsten war Bismarck außenpolitisch eher schon fast ängstlich. Sein politischer Alptraum bestand darin, daß sich die europäischen Flügelmächte (England, Frankreich, Rußland) gegen und zu Lasten Deutschlands verbünden könnten. Das Geschick seiner gesamten, im Grunde genommen defensiven Diplomatie bestand darin, derartige Koalitionen auf Dauer zu verhindern - durch Arten des Ausgleichs in verschiedensten Formen.

Zwei Instrumente und Ebenen wurden hierzu eingesetzt:

1. eine Art von konservativ-ideologischem Bündnis der Monarchien des Ostens: Deutschland, Rußland, Österreich-Ungarn (Drei-Kaiser-Bündnis), das mehrmals erneuert wurde - aber von inhärenten Konflikten nicht frei war, z.B. hinsichtlich der russisch-österreichischen Konkurrenz um Einfluß auf dem Balkan.

2. Gerade diese Konflikte bilden die zweite Ebene der Bismarckschen Strategie: Denn er hat insgeheim diese Konflikte geschürt (indem er z.B. Rußland Unterstützung im Balkan versprach, wovon Österreich-Ungarn nichts wußte), wodurch die derart im Konflikt Stehenden auf sich fixiert und von Deutschland abgelenkt wurden.

Aber das war natürlich eine gefährliche Strategie: Denn wenn die deutschen "Partner" dieses Doppelspiel gewahr würden - und das war nach einem bestimmten Zeitraum durchaus wahrscheinlich -, war das Spiel zu Ende. Man lässt sich nur einmal betrügen.

Auch Kaiser Wilhelm II. und der Bismarck-Nachfolger im Amt des Reichskanzlers, von Caprivi (seit 1890), verfolgten zunächst einen auf Ausgleich bedachten Kurs, sogar weitaus intensiver als Bismarck. Denn die zunehmenden Streiks im Ruhrgebiet um die Jahrzehntwende und ein oppositioneller Reichstag veranlaßten zu Kompromissen, u.a. der Wiederzulassung der Sozialdemokratischen Partei sowie einer liberalen, freihändlerischen Innen- und Außenpolitik. Die gesellschafts- und außenpolitische Konzeption war es, das liberale Bürgertum und die Industrie wieder näher an den Staat heranzuführen, von dem sie durch die Bismarcksche, vor allem auf das Land sich stützende Politik entfremdet wurden.

Es war klar, daß die Industrialisierung in Deutschland nur mit dem liberalen Bürgertum vorangetrieben werden konnte, und die Industrialisierung war Grundlage der internationalen Machtstellung des Landes. Eine Voraussetzung der Industrialisierung war die Eröffnung von Export- und Importmöglichkeiten, und dazu war eine weltweite Öffnung der Märkte erforderlich. So war es die Zeit der Kanzlerschaft Caprivi, in der eine Reihe von Handelsverträgen zur Liberalisierung der Weltwirtschaft abgeschlossen wurde, vor allem mit Großbritannien, zu dem es auch zu einer politischen Annäherung kam. Man denke nur an den Tausch der kolonial-deutschen Insel Sansibar, die an Großbritannien ging, gegen die vormals englische Insel Helgoland, die das Deutsche Reich erhielt. Ziel dieser Politik war eine forcierte Industrialisierung des Deutschen Reiches, um dessen Machtstellung zu erhöhen, was aber auch eine Stärkung des Bürgertums und indirekt der Arbeiterschaft mit sich brachte - zu Lasten der traditionellen, vor allem agrarischen Herrschaftsschichten, die notwendigerweise durch Industrialisierung immer mehr zurückgedrängt wurden. Heute beträgt der Anteil der Landwirtschaft am Bruttosozialprodukt in entwickelten Industriegesellschaften nur noch 1 bis 3 Prozent.

Diese Politik der innen- und außenpolitischen Anpassung an sich ändernde Umweltbedingungen scheiterte spätestens seit Mitte der 90er Jahre - v. Caprivi war 1894 zurückgetreten -, denn nun wirkte sich der von Bismarck ungelöste und nur zum zeitweiligen Ausgleich gebrachte Grundlagenkonflikt des Deutschen Reiches (Bürgertum vs. Agraradel) negativ aus. Der Agraradel, der ja weiterhin über die monarchische Spitze das politische System dominierte, konnte diese innen- und außenpolitischen Liberalisierungen verhindern, es kam zur Periode des Imperialismus.

Wie kam es zum imperialen Umschlag?

Das Erstaunliche der folgenden Entwicklung letztlich durchgehend sich radikalisiert bis 1945 war die nun ausbrechende, außenpolitische Aggressivität in großen Teilen sowohl der Eliten als auch der deutschen Bevölkerung.

Was waren die Ursachen für diesen imperialistischen Ausbruch, für dieses Streben nach Weltgeltung, für diese Ablehnung des Fremden?

Daß seit den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts nahezu alle großen europäischen Staaten von einer Art irrationalen imperialistischen Fieber ergriffen wurden, vermag zwar einiges zu erklären. Wie Revolutionen scheinen auch solche außenpolitischen Aggressionen sozialpsychologisch ansteckend zu wirken. Es war eine irrationale Bewegung, die nur vordergründig zu rationalisieren ist, z.B. mit ökonomischen Motiven, aber in Afrika war nicht viel zu holen.

Was war nun das spezifisch Deutsche an diesem Imperialismus? Wir wollen hier vorrangig den politisch-kulturellen Aspekt beleuchten.

Das Eigentümliche war, daß die aufgezeigte Biedermeierlichkeit quasi politisch explodierte.

Es ist die klassische Situation, wie sie bis heute noch in Zeitungs-Karikaturen zum Ausdruck kommt: der deutsche Michel mit einer Schlafmütze versehen, der den politischen Ereignissen gänzlich unverstündlich gegenüber steht und nicht auf sie zu reagieren weiß. Das war die Situation des deutschen Bürgertums in den 90er Jahren des vorletzten Jahrhunderts: die Idylle der Bismarck-Zeit war mit dessen Rücktritt vorbei: man konnte nicht mehr auf die übergroße Gestalt des Kanzlers vertrauen, der einen durch die Zeiten führen würde; andererseits konnte man sich nicht mehr politisch zurückziehen: die wachsende Sozialdemokratie verlangte eine politische Antwort; außenpolitisch hatte sich, noch beginnend in der Ära Bismarck, Rußland immer mehr von Deutschland distanziert und Frankreich zugewandt; daß Deutschland der Mittelpunkt eines komplizierten Bündnissystems sei, war nicht mehr selbstverständlich. Die logische Konsequenz der zunehmenden Parlamentarisierung des Reiches war

weiterhin, daß das Bürgertum und andere Schichten auch tatsächlich politisch beteiligt sein wollten, ohne jedoch über die Orientierungspunkte zu verfügen, die klare und vernünftige Entscheidungen ermöglichten. Denn dazu hätte es eines selbstbewußten Bürgertums bedurft, das war jedoch durch Bismarck korrumpiert worden und hatte den Liberalismus durch Kooperation mit dem Militär- und Feudalsystem seit den Bismarckschen Siegen von 1866 verwässert. Die Idee der bürgerlichen Demokratie hatte durch das rein taktische und machtzynische Spiel Bismarcks mit den Parteien gelitten, Demokratie schien eher Chaotisierung zu fördern als die gewünschte Ordnung.

Hier bot sich quasi als Ersatzideologie der nationalistische Imperialismus an, mit dem man die Schwäche des Bürgertums zu kompensieren hoffte. Kernpunkt dieses deutschen Imperialismus war der Flottenbau, um ein überseeisches Reich von Kolonien zu gründen - militärisch geschützt und verbunden eben durch diese Flotte.

Dabei war die Kolonialbegeisterung nicht nur eine politisch und ökonomisch bedingte Manipulation von oben; die Deutschen glaubten wirklich an die Idee der Flotte, und keiner Zwang die Mütter, ihre Kinder in die obligaten Matrosenanzüge zu stecken. Es war der schon fast religiös zu nennende Glaube an ein Deutsches Reich, das durch Kolonialbesitz sich autarkistisch von der bösen Umwelt trennen können - sich selbst versorgend, auf sich selbst stehend - das waren z.T. die gänzlich realitätsfernen Vorstellungen für eine Ökonomie wie die Deutschlands, das wie kaum ein anderer Industriestaat auf Export und Import (von agrarischen und mineralischen Rohstoffen) angewiesen war.

Das gänzlich Unpolitische dieser imperialen Forderungen, wie sie vor allem auch vom unpolitischen und politisch nicht erfahrenen Kaiser Wilhelm II. getragen wurden, wird bei der Konfrontation von Zielen und Erreichtem deutlich: Es wurden kaum Kolonien seit Mitte der 90er Jahre hinzuerobert - ein paar Inseln im Pazifik, Togo. Die Kolonien brachten wirtschaftlich nicht viel ein, die Verwaltung kostete zuweilen mehr als die Einnahmen. Man hatte halt kein Indien.

Die Flotte kam nie zum Einsatz (bis auf einen Fall am Ende des Ersten Weltkriegs).

Was durch die offensive Kolonial- und Flottenpolitik nur erreicht wurde, war eine wachsende Distanzierung zu England, das sich durch die deutsche Politik bedroht fühlte - mit der Folge, daß dann England 1914 gegen Deutschland in den Ersten Weltkrieg trat.

Frankreich seit der Großen Revolution von 1789 Zivilisationsidee und Rationalismus

Wie bereits erwähnt, besteht eine eigentümliche Kontinuität zwischen der imperialen Ausdehnung des französischen Imperialismus - kulminierend bei Ludwig XIV. - und der territorialen sowie ideologischen Expansion des revolutionären Regimes seit 1789. Vor allem im Deutschen Reich sah man die Herrschaften der alten, feudalen Zeit fortleben, gegen die es sich zu wehren galt, zumal sich hier die aristokratischen Emigranten aus Frankreich sammelten und ihre Rückkehr und die bourbonische Restauration vorbereiteten. Die Revolutions-Regierungen bis zum Beginn der Herrschaft Napoleons waren daher auch mit militärischen Mitteln erfolgreich bestrebt, um das französische Territorium im Norden und Osten herum befreundete Republiken einzurichten. Frankreich war der Inbegriff der Freiheit - ja auch in den Augen eines Teils der deutschen Geisteselite (Hegel, Schelling, Hölderlin, Schiller in ihrer Jugend) - nur nicht Goethe. Deutschland war das Symbol für eine vergangene Zeit. Die Revolutionäre beanspruchten für sich - wohl nicht zu Unrecht -, einer neuen Gesellschaftsform, der bürgerlichen, und damit einer neuen Epoche der Weltgeschichte die Bahn geebnet zu haben. Die Französische Revolution war in dieser Sicht also nicht nur ein national-französisches Ereignis, sondern eines von weltweiter Bedeutung für alle Völker, die an den neuen, anti-ständischen, antifeudalen, bürgerlichen Prinzipien von Freiheit und Gleichheit teilhaben sollten.

Aus dieser globalen Bedeutung erklärt sich das bis heute wirkende französische Sendungsbewußtsein - ähnlich wie das der USA -, die Vormacht der demokratischen Ideale in der Welt zu sein und demgemäß auch außenpolitisch agieren zu dürfen. Dieses politische und kulturelle Sendungsbewußtsein, das sich die Ausbreitung der französischen Zivilisation zum Ziel gesetzt hatte, sollte sich dann vor allem im französischen Kolonialismus, aber auch im Ersten Weltkrieg und in der Zeit danach bis heute - wenn auch abgeschwächt - manifestieren.

Neben der demokratisch-republikanischen Substanz der Zivilisationsidee war ihr ein weiteres Element inhärent, nämlich der Grundgedanke einer rationalistischen Weltbegründung, wie sie epochemachend Descartes im 17. Jahrhundert entworfen hat. Die menschliche Vernunft, die ratio, sollte das sichere und unbestreitbare Fundament von Wissenschaft und Gesellschaft sein, so wie die Mathematik als die exakteste der Wissenschaften nur in der menschlichen Vernunft begründet ist oder zumindest nur von ihr erkannt werden kann. Die Vernunft schafft Ordnung, sie klassifiziert die Welt nach Begrifflichkeiten und Kategorien, es gelten für alle gleiche Gesetze, und zwar einheitlich, für alle

Menschen gleich, so wie der französische Staat von dem Zentrum Paris her absolutistisch alle Menschen gleich behandelt. Die Gesetze der Vernunft haben auch im afrikanischen Busch Gültigkeit, um es kraß auszudrücken, weil hier ebenso vernunftbegabte Menschen leben. Das ist nicht selbstverständlich, denn der britische Kolonialismus und erst recht der deutsche Imperialismus dachten hier anders und sprachen den eroberten Völkern im slawischen Raum das Menschsein ab (der "Untermensch" der Nazis), bzw. betrachtete - so die Briten - den "Wilden" als ein - zwar fernes, aber nicht zu verachtendes - Wesen, das sich aber nicht prinzipiell von der Gazelle unterschied, die ebenfalls durch den Busch huschte und man ebenso respektierte. Das hatte nur den Vorteil, dass die Briten die Afrikaner und andere weder erziehen oder sonst wie ändern wollten – im Gegensatz zu den missionarischen Franzosen.

Damit kommen wir zu weiteren Bestandteilen der politischen Kultur Frankreichs.

Ordnung, Anarchie und Restauration der Ordnung

Der mit der französischen Revolution geschaffenen Gesellschaftsformation wohnte eine eigentümliche Dynamik inne: Die Liberalisierung der Sozialbeziehungen, die Auflösung der Stände, der Zerfall der Autorität des Königs, wie sie offensichtlich in dessen Enthauptung zum Ausdruck kam, führte zu einer allgemeinen revolutionären Radikalisierung, am deutlichsten in der Zeit des Terreur unter der Guilloutinen-Herrschaft von Robespierre 1793/94.

Diese Anarchie ließ schnell den Wunsch nach einer neuen Ordnung aufkommen, zumal sich die Anarchie selbst ad absurdum führte, als die Herrschaft des Terrors selbst ihre eigenen Kinder fraß (Hinrichtung des Hinrichters Robespierre). Diese neue Ordnung wurde danach seit 1794 zunächst repräsentiert vom bürgerlich dominierten Direktorium, einer Kollektivregierung, die allerdings auch nur begrenzt die Verhältnisse zu stabilisieren vermochte, was dann erst Napoleon in einem Staatsstreich gelang.

Diesen Stabilisierungsversuchen folgten jedoch schnell wieder anarchische Eruptionen (zuletzt bei der Studentenrebellion im Jahre 1968, die indirekt zum Rücktritt de Gaulles beitrugen), Eruptionen, die sich gegen die als starr und unterdrückend empfundenen, neuen Herrschaften richteten.

Die Zeiten der "Anarchie" erschütterten Frankreich zumeist derart, daß es außenpolitisch fast aktionsunfähig wurde, während die Zeiten der "Ordnung" die großen Zeiten der weltweiten mission civilisatrice waren.

Dieses Hin und Her, das im folgenden im historischen Wechsel geschildert werden soll, hat seine strukturelle Ursache in einer tiefliegenden Heterogenität der französischen Gesellschaft, die sich in der Zeit des Absolutismus

herausgebildet hatte. Es war und ist bis heute der Gegensatz zwischen Zentralisierung auf der einen Seite und der republikanischen Selbstorganisation der (bürgerlichen) Gesellschaft auf der anderen Seite. Das ist zunächst jedoch nichts spezifisch Französische, sondern typische für alle Prozesse der Nationalstaatswerdung seit 200 Jahren, die - wie der Begriff schon sagt - sowohl aus "basis"demokratischen Entwicklungen (allgemeines Wahlrecht, allgemeine Gewerbefreiheit usw. = Nation) als auch aus administrativen Zentralisierungen (Verwaltungen, Staatlichkeit, Bürokratie usw.) besteht. Was jedoch in Frankreich anders abgelaufen ist als z.B. in Deutschland oder in den angelsächsischen Ländern, ist, daß der französische Absolutismus die gesellschaftlichen Zwischeninstanzen, die *pouvoirs intermediaire*, sehr geschwächt, wenn nicht gar ausgeschaltet hat. In Deutschland gab es den Reichstag, eine Vielzahl von Fürsten und Herren, in England gab es schon früh parlamentsähnliche Kontrolleinrichtungen gegenüber der königlichen Macht. In Frankreich jedoch traten die quasi- oder besser: semi-parlamentarischen Generalstände vor der Revolution von 1789 zum letzten Mal im Jahre 1614 zusammen, die monarchische Zentralmacht verdrängte sie zunehmend, auch der Adel wurde durch Bindung an den Hof zu Versailles weitgehend ausgeschaltet, und auch die Französische Revolution ging gemäß rousseauistischer Vorstellungen von einer Gesellschaft aus, in der der Bürger quasi ohne Zwischeninstanzen den "Staat" bildet. Parteien waren als bloß egoistische und partikuläre Zwischengebilde zeitweise verboten. Die Schwäche oder gar das Fehlen solcher Zwischeninstanzen (Stände, korporative Kräfte wie Universitäten oder Städte, später Parteien und Verbände) hatten zur Folge, daß gesellschaftliche Krisenerscheinungen und -stimmungen nicht organisatorisch kanalisiert gegenüber dem "Staat" zum Ausdruck kamen (und kommen), sondern eruptiv, anarchisch, gewaltsam, weil die Konfliktaustragungsformen- und -mechanismen weitgehend nicht vorhanden waren: die "Fronde" des Adels in den Anfangsjahren der Herrschaft Ludwig XIV., die Revolutionen von 1789, 1830, 1848 usw.

Erst mit der Zeit bildeten sich funktionsfähige und gesellschaftlich akzeptierte intermediäre Instanzen, auch wenn Frankreich bis heute einen geringeren Organisationsgrad und eine geringere mitgliedschaftliche Basis in Parteien und Verbänden hat. Dieses Problem verschärft sich auch noch heute durch eine relativ große Diversität des Parteien- und Verbandssystems (Vielzahl von Parteien), die nur durch das Mehrheitswahlsystem etwas eingeschränkt wird, sowie durch eine ideologisch aufgespaltene Gewerkschaftsbewegung (z.B. im Gegensatz zur Einheitsgewerkschaft DGB in Deutschland). So ist es bis heute für das französische politische System typisch, daß die etablierten Parteien, auch die konservativen, von einer Vielzahl diskutierender, wenig organisierter Intellektuellenclubs umgeben sind, die in die Parteien hineinwirken und in die sich zuweilen die Parteien auch wieder auflösen, um aus sich wieder neue Parteien oder Parteiungen oder Strömungen oder Bewegungen hervorzubringen.

Trotz aller internen Diversität ist jedoch festzuhalten, daß die Ideologie der demokratischen = französischen Zivilisation alle Parteien und Verbände als gemeinsame Basis umgreift – auch in der Außenpolitik.

In Frankreich gab es in Außenpolitik und politischer Kultur die genannten zyklischen Auf- und Abwärtsbewegungen zwischen Anarchie und Restauration, die im 20. Jahrhundert in ihren Amplituden abflachten und letztlich in die Europäische Union ausliefen. In Deutschland war es kein Auf und Ab, sondern eher eine stete Radikalisierung, die dann im Zusammenbruch von 1945 kulminierte und damit schließlich auch im Projekt der Europäischen Union mündete. Das Anarchische der französischen Geschichte war stets ein Gegenbild, von dem sich die deutsche politische Kultur mit ihrem romantischen Harmoniestreben abgrenzte, das wiederum den Franzosen als Negativfolie ihres Selbstverständnisses galt. Das gilt es im folgenden nachzuzeichnen.

Reaktion kontra Republik

Mit der aufgezeigten Konfliktlinie zwischen "Ordnung" und "Anarchie" hängt eine weitere Konfliktlinie in der politischen Kultur Frankreichs eng zusammen, wenn auch beide sich nur z.T. überlagern: Es ist der in Frankreich weitaus schärfere Kampf - das ist wohl der genügend harte Begriff - zwischen den Anhängern des ancien régime, des vorrevolutionären Königshauses, und den Anhängern der Republik (was natürlich auch soziostrukturell bedingt war, in Produktionsverhältnissen, um auch mal was für die Marxisten zu sagen). Verschärft wurde dieser Konflikt durch den zwischen katholisch orientiertem (Royalisten) versus säkularem Staat (Republikaner). In Deutschland hatte der Konflikt nie diese Schärfe bekommen, da es hier nicht das eine Königshaus gab, gegen das man vorgehen konnte, weil es vielmehr oft zugleich sowohl liberale als auch konservative Fürsten gab. Selbst das später zu Unrecht als reaktionär verschrieene Preußen galt in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts auch als liberal, unter Friedrich Wilhelm IV. eher von einem künstlerisch orientierten Fürsten regiert, der dann auch noch 1857 wahnsinnig wurde.

Auch die religiöse Dimension des Konfliktes war in Deutschland – nach dem 30-jährigen Krieg - durch die konfessionelle Spaltung abgemildert.

Anders in Frankreich! Die grausame Konfrontation zwischen den Lagern im Verlaufe der Französischen Revolution hatte schwer heilbare Wunden geschlagen (in Deutschland wurde eben kein König geköpft), so daß Teile der

Royalisten (nicht einmal unbedingt der jeweilige König!) sogar hinter die Prinzipien der Volkssouveränität und der Menschenrechte zurückwollten, worauf die Republikaner dann mit einem um so heftigeren Antimonarchismus reagierten. Joseph de Maistre, der die französische Revolution miterleben und dann fliehen musste, ist hierfür ein gutes Beispiel: Um die Greuel der Revolution (die er allerdings durch die Verderbtheit des Königshauses mit verursacht sah), auf alle Zeit zu verhindern, wollte er die derart als unsicher erwiesene Souveränität der Fürsten nochmals kontrolliert sehen letztlich durch die Souveränität Gottes, wie sie im Papst repräsentiert wird. Volkssouveränität war ihm demgegenüber nur ein Synonym für Blut, Gewalt und Chaos.

Dieser Kampf zwischen Royalisten und Republikanern sollte immer wieder hervorbrechen - zwar an Intensität mit der Zeit abnehmend, jedoch nicht verschwindend, sei es in den 1820er Jahren oder sei es in der Dreyfuß-Affäre gegen Ende dieses Jahrhunderts oder im Kampf der quasi-faschistischen Ligen der 1930er Jahre oder im Vichy-Regime, das sich nicht zufällig mit dem nationalsozialistischen Deutschland liierte. Und ebensowenig zufällig ist es, daß die neue Rechte im Europa der Gegenwart ihre intellektuelle Heimat in Frankreich hat (nebenbei gesagt auch der antivatikanische, ultrakonservative und wohl auch antidemokratische Katholizismus um den verstorbenen, von Rom abgesetzten Bischof Lefebvre.)

Und dieser Konflikt sollte sich dann auch außenpolitisch auswirken. Dazu mehr unten im Kapitel über die nach-napoleonischen 1820er Jahre.

Vergleich mit Deutschland

Bezogen auf die hier interessierende Außenpolitik, soll die These aufgestellt werden, daß innenpolitisch anarchische Phasen mit außenpolitischer Expansion einhergingen.

Dieses Auf und Ab war jedoch die Form, in der sich - gegen erhebliche Widerstände - die Idee von Zivilisation, Republik und Demokratie in Frankreich durchsetzte.

Diesen außenpolitischen Meanderprozeß gilt es im folgenden vor dem Hintergrund der politischen Kultur zu schildern.

Die Zeit Napoleons war sicherlich - für die Neuzeit - der Höhepunkt der zivilisatorischen Dominanz Frankreichs - und zwar bezogen auf Kontinental-Europa.

Eine zweite Hochphase war die der kolonialen Expansion vor allem seit 1870.

In den Phasen dazwischen war die französische Politik und Außenpolitik zwar auch von der zivilisatorischen Idee durchdrungen, sie manifestierte sich jedoch nicht in territorialen Eroberungen.

Napoleon betrieb nicht nur expansive Machtpolitik, Außenpolitik war für ihn zugleich auch Gesellschaftspolitik im Sinne einer Verbreitung der Ideen der Französischen Revolution, denn sein Regime war nur partiell eine Abkehr von deren Prinzipien: seine Herrschaft war plebiszitär legitimiert (also kein Gottesgnadentum), sein Code Civile, sein Bürgerliches Gesetzbuch, schrieb endgültig weitgehend die rechtliche Gleichheit der Gesellschaftsmitglieder fest (und damit die Aufhebung der ständischen Schranken). Und diese Errungenschaften der Revolution werden auch auf die eroberten Gebiete übertragen (womit eine Tradition des aufgeklärten Absolutismus fortgesetzt wurde). Das Deutsche Reich mit seiner Vielzahl unterschiedlicher Herrschaften wurde faktisch auf Napoleons Druck hin aufgelöst und in wenige, übersichtliche Territorien zusammengefaßt (zu Lasten der geistlichen Territorien, die säkularisiert wurden), es wurde - wenn man so will - rationalisiert, vereinheitlicht, die verbleibenden Herzogtümer und Königreiche wurden im Rheinbund vereint - ein französisches Protektorat. Der in diesen Gebieten, vor allem im Rheinland und in Baden eingeführte Code Civile wirkte langfristig nach, auch nachdem die französische Dominanz beendet war. Er wurde hier erst im Jahre 1900 durch das Bürgerliche Gesetzbuch des Deutschen Reiches abgelöst. Auch in Spanien versuchte Napoleon liberale Reformen einzuführen (Beseitigung der Inquisition, der Feudalrechte, von Binnenzöllen), dagegen wandte sich jedoch eine Art von konservativer Gegenrevolution. Und indirekt wirkte er im territorial recht zusammengestutzten Preußen indirekt sozial und politisch erneuernd, indem hier die Elite um Stein und Hardenberg Elemente der politischen Reformen übernahmen (Bauernbefreiung, städtische Selbstverwaltung), um so besser für den Kampf gegen Napoleon gewappnet zu sein.

Und die nach dem Vorbild der französischen Nationalerhebung (*levée en masse*) in Preußen entstehende Guerilla-Bewegung war es dann ja auch, die mit zum Ende der Napoleonischen Herrschaft mit beitrug.

Die Reinhronisation des bourbonischen Königshauses seit 1814 brachte zunächst nicht die befürchtete, antiliberaler Wende. Aber Ludwig XVIII., der den Ausgleich suchte und auch außenpolitisch anfangs den antidemokratischen Interventionskurs Metternichs nicht mitmachen wollte, geriet vor allem nach der Ermordung des Thronfolgers 1820 derart unter ultrakonservativen Druck, daß z.B. französische Truppen im Auftrag der Heiligen Allianz 1823 die Revolution in Spanien niederschlugen. Auch war die französische Außenpolitik gegenüber dem Deutschen Bund, insbesondere gegenüber den schwächeren süd- und mitteldeutschen Staaten, durchaus zeitweise aggressiv, indem Frankreich letztlich Deutschland schwächen wollte. Unter dem ultramontanen und

reaktionären Nachfolger, Karl X. (1824 - 1830), verstärkte sich dieser Trend der Reetablierung der alten Ordnung, mit der Folge, daß es 1830 zu einer erneuten anarchischen Explosion in der Julirevolution kam. Der König hatte das noch durch außenpolitische Erfolge (Eroberung Algiers) abzuwehren versucht, jedoch ohne Erfolg. Diese kolonialpolitische Abenteuer blieben zunächst Episode (nur wenige Küstenstädte wurden effektiv in Besitz genommen), obwohl es bereits - wenn auch eher am Rande - "zivilisatorisch" begründet wurde, nämlich mit dem Ziel, die Sklaverei in Nordafrika abzuschaffen. Dazu kam das Ziel, die Piraterie zu bekämpfen - Ordnung zu schaffen, was einem konservativen Monarchen durchaus angemessen war.

Mit der liberalen, bürgerlich orientierten Monarchie Louis Philippes (1830 - 1848), die aus der Juli-Revolution hervorging, kam es auch zu einer gewissen Revision des außenpolitischen Kurses, indem man sich dem liberalen England annäherte und z.B. die Liberalen in den spanischen Karlistenkriegen unterstützte. Angesichts der britischen Dominanz näherte man sich jedoch wieder Österreich, zumal, als man Mitte der 40er Jahre den spanischen Thron in französischem Sinne besetzen wollte - mit Hilfe des konterrevolutionären Europas des Ostens. Im großen und ganzen dominierte jedoch - vor allem in den 40ern - eine liberale, auf England ausgerichtete, "westliche" Außenpolitik, dem man sich zivilisatorisch verwandt fühlte. Man war für England, weil sich hier halbparlamentarisierte, bürgerliche Regime trafen. Es war ein Bündnis von Staaten, die sich der modernen Demokratie näherten, ohne allerdings von einer expansiven Zivilisationsidee fundiert zu sein. Nebenbei gesagt: Die Zivilisationsidee wurde auch so verwandt, daß mit ihr eine kulturelle Vorherrschaft Frankreichs in Europa, keine militärische begründet werden sollte. Diese Argumentation sollte auch in der nun im folgenden zu analysierenden Orient-Krise von 1840 außenpolitisch pazifizierend wirken.

Vordergründig ging es darum, ob sich Ägypten aus dem osmanischen Herrschaftsverband herauslösen (was Frankreich unterstützte) oder ob das Osmanische Reich erhalten bleiben sollte - so die konservativen Großmächte Österreich, Preußen, Rußland, aber auch England (das den französischen Einfluß im Nahen Osten fürchtete).

Der Konflikt, der beinahe zum Krieg eskaliert wäre, war sicherlich primär machtpolitisch motiviert; aber die nationale Bewegung, die er sowohl in Frankreich als auch in Deutschland auslöste, weist darüber hinaus auf quasi tieferliegende, mentale Schichten kollektiver Bewußtseinslagen, wie sie in den Zeiten französischer Dominanz und der deutschen Gegenwehr dagegen grundgelegt worden waren. Anders läßt sich die emotionale Mobilisierung der öffentlichen Meinungen nicht erklären als durch eine (unbewußte) Reaktionsleistung gegen eine sozialpsychologische Verletzung seitens des jeweils anderen.

Denn Frankreich fühlte sich im Verlaufe der Orient-Krise durch eine Welt von Feinden eingekreist, so wie 30 Jahre zuvor Napoleon "eingekreist" worden war,

und nationalistisch forderte man quasi kompensatorisch hierzu das linke Rheinufer, das das Land 1815 an Deutschland hatte abtreten müssen. Allerdings wurde diese Bewegung eingedämmt durch die oben geschilderte, "zivilisatorische" Argumentation („Alle Menschen werden Brüder ...“). In Deutschland wurden aber nur die nationalistischen Forderungen wahrgenommen, die nun den deutschen Nationalismus zu einer nicht gekannten Blüte führten und diesen nach den napoleonischen Erfahrungen eine weitere, antifranzösische Wendung gaben. Das trennte den deutschen Nationalismus - im Gegensatz zu dem der westlichen Staaten - weiter vom liberalen Gedankengut, auch wenn es hier, vor allem im Südwesten Deutschlands, immer noch wichtige Repräsentanten eines "westlichen" Liberalismus gab.

Die Rheinkrise von 1840 war einer der Wegmarken, durch die sich der deutsche Nationalismus eher der völkischen Variante in der Nachfolge Herders zuwandte: Nation nicht wie in Frankreich als demokratische Vereinigung der Bürger, die erst durch diese Vereinigung die Nation schaffen. (Hier hängen Nation und Demokratie begrifflich und historisch eng zusammen = "Subjektiver Nationalismus") Sondern Nation als Ausdruck des dem deutschen Volk Gemeinsamen wie Sprache, Geschichte usw. (später kam die germanische Rasse hinzu). Nation als historische Vorgegebenheit, die gerade nicht durch eine demokratische Zustimmung der Bürger konstituiert wurde, sondern eben schon immer "da" war und ist ("objektiver Nationalismus") - so die Argumentation, die - wie ersichtlich - den dominanten deutschen Nationsbegriff in ein antidemokratisches Fahrwasser brachte - gegen Frankreich! "Sie sollen ihn nicht haben, den deutschen Rhein", so sangen 1840 einmütig die Deutschen. Es gab zwar auch liberale Positionen, die Deutschland als Hort germanischer Freiheit sahen, wie er sich im Kampf gegen das Römische Reich seit Hermann den Cherusker entwickelt habe und den es europaweit kulturell auszustrahlen gelte. Aber es waren intellektuelle Minderheitenpositionen, zumal ja auch nicht übersehen werden sollte, daß hier schon von einer "germanischen Freiheit" im Unterschied zur romanischen oder römischen Freiheit die Rede war. Da sollte der spätere, "objektive" Nationalismus (siehe oben) anknüpfen können.

Insgesamt ein eigentümliches Phänomen: ein ferner, kolonialer Konflikt bringt die nationalen Gemüter, oder präziser gefaßt: die veröffentlichten Meinungen einer kleinen, (bildungs-)bürgerlichen Schicht in Wallung. Außenpolitik wurde in beiden Staaten dies- und jenseits des Rheins, besonders allerdings im halbparlamentarisierten Frankreich, abhängig von den Schwankungen der öffentlichen Meinung, was sie unkalkulierbarer machte.

In der nach der Revolution von 1848 folgenden Zeit der Herrschaft von Kaiser Napoleon III. gewann die expansive, liberale Zivilisationsidee in Innen- und Außenpolitik wieder vermehrt an Bedeutung. Zeitweise hoffte der Kaiser gegen Ende der 1850er Jahre - nach den Erfolgen im Krimkrieg gegen Rußland -, das System des Wiener Kongresses revidieren zu können, das die Franzosen allgemein als ihren Handlungsspielraum beengend empfanden (obwohl natürlich

gerade umgekehrt 1815 die Gleichberechtigung Frankreichs als europäischer Großstaat trotz der Napoleonischen Kriege anerkannt wurde.) Und von dieser Machtstellung her fühlte sich Napoleon, dessen Regime ja plebiszitär (schein-)legitimiert war, als Verteidiger des demokratischen Selbstbestimmungsrechts der Völker. Das war der ideologische Paravant, vor dem er - wenn auch nur halbherzig - die italienische Einigungsbewegung gegen die österreichischen Herrschaftsansprüche dort unterstützte. Ebenso unterstützte er 1863 die gegen die Russen rebellierenden Polen – ganz im Gegensatz zu Bismarcks Preußen. Innen- und wirtschaftspolitisch ging dies einher mit einer staatlichen Forcierung des industriekapitalistischen Wachstums auf liberaler Grundlage, und analog hierzu wurden zu Beginn der 60er Jahre zunächst mit England und dann mit anderen europäischen Staaten freihändlerisch-liberale Handelsverträge abgeschlossen, die für die protektionistische Tradition Frankreichs erstaunlich waren und daher auch auf erheblichen innenpolitischen Widerstand stießen. Nicht zu Unrecht nennt man das Herrschaftssystem des zweiten Napoleon daher auch das "Empire liberal" - vor allem seit der zweiten Hälfte der 60er Jahre, als sich der Kaiser aufgrund innen- und außenpolitischer Niederlagen zu demokratischen und parlamentarisierenden Konzessionen gezwungen sah.

Daß diese Ideologie des Selbstbestimmungsrechtes auch machtpolitisch motiviert und vor allem gegen Rußland und Österreich gerichtet war, zeigt die fehlende französische Unterstützung für die deutsche Nationalbewegung, denn traditionellerweise konnte Frankreich nur an einem geschwächten und möglichst territorial zersplitterten Deutschland interessiert sein und förderte daher stets das "Dritte Deutschland" (Bayern, Baden, Hessen usw.), um die Dominanz von Preußen und/oder Österreich einzudämmen. Zivilisationsidee mischte sich mit traditioneller Machtpolitik, zumal die süddeutschen Staaten ständig eine militärische Ausdehnung Frankreichs zu ihren Lasten befürchteten.

Und das mexikanische Abenteuer Napoleons, nämlich dort eine Monarchie unter französischem Einfluß zu gründen, ist sogar als Rückfall in restaurative Ordnungspolitik zu qualifizieren. Das vordergründige Motiv zur Intervention auch anderer europäischer Mächte in Mexiko war die Eintreibung internationaler Schulden sowie das Machtvakuum, das der us-amerikanische Bürgerkrieg (1861 - 1865) bot. Schon 1866 mußten die französischen Truppen auf Druck der USA das Land aber schon wieder verlassen, und ihr Günstling, der von ihnen installierte Kaiser Maximilian, wurde 1867 von den Mexikanern erschossen. Auch die sonstigen imperialen Ambitionen und Aktionen Napoleons (Neukaledonien 1864, Senegal u.a.) waren vor allem machtpolitisch durch die Konkurrenz mit England bedingt, wenn sie insgesamt auch begrenzt blieben.

Diese internationale Konkurrenz ist der machtpolitische und ideologisch-kulturelle Hintergrund, daß sich bis in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg hinein Frankreich zu großen Teilen innen- und außenpolitisch in Abgrenzung zu Deutschland definierte. (Dazu kam seit der Reichsgründung die Angst vor einer

deutschen wirtschaftlichen Vorherrschaft). Umgekehrt empfanden die Deutschen Frankreich stets als machtpolitischen und ideologischen Konkurrenten.

Mit dem Sturz Napoleons beginnt endgültig - nach zwei gescheiterten Anläufen - die republikanische Zeit, auch wenn es stets royalistische, legitimistische, orleanistische oder bonapartistische, kurz: antirepublikanische Restaurationsversuche gab, die aber alle scheiterten.

Die These, die nun verfolgt werden soll, ist die, daß die Außenpolitik der Republik weniger von der Zivilisationsidee geprägt war, weil sie nach Überwindung der Anfangswirren legitimatorisch abgesichert war, d.h. vor allem nach Beendigung der Dreyfuss-Affäre weitgehend akzeptiert wurde. Die dahinter stehende These ist natürlich die, daß politisch instabile, von weiten Teilen der Bevölkerung abgelehnte Regime vor allem in Krisenzeiten Ersatz-Legitimation in einer außenpolitischen Ideologie suchen, hier eben der Zivilisationsidee.

Die Dritte Republik soll hier - was die Zeit bis zum Ersten Weltkrieg betrifft - weniger in ihrer europäischen Außenpolitik betrachtet werden: hier waren z.B. die Annäherung an Rußland seit den 1890er Jahren und die an England zu Beginn des neuen Jahrhunderts vor allem machtpolitisch begründet, um die vormalige Isolation der Republik Frankreich infolge der Bismarckschen Politik zu überwinden und um die drohende Dominanz des Deutschen Reiches einzudämmen. Das - wenn man so will - ideologisch blinde Zusammengehen, nämlich gleichermaßen mit dem parlamentarisierten England und dem reaktionären, antidemokratischen Zarenreich ist natürlich nur durch Bündniszwänge des internationalen Systems zu erklären, vielleicht auch noch ökonomisch, weil das kaum industrialisierte Rußland auf den Zufluß französischen Kapitals hoffte (das auch kam).

Nur das deutsch-französische Verhältnis war auf dem europäischen Kontinent weiterhin sowohl machtpolitisch als auch politisch-kulturell bedingt. Darauf soll anläßlich des Ausbruchs des Ersten Weltkrieges unten des näheren eingegangen werden.

Hier soll zunächst die Frage interessieren, ob und inwieweit die französische Kolonialpolitik, die - nach der Eroberung Algeriens 1830 (siehe oben) - vor allem seit 1880 einen erneuten Aufschwung nahm, von der französischen Zivilisationsidee beeinflußt war. Das Ergebnis ist - um es vorweg zu nehmen - ambivalent: Die Kolonialpolitik wurde sowohl aus zivilisationspolitischen Gründen abgelehnt als auch aus diesen Gründen befürwortet. Denn einerseits sah man im neuen Imperialismus durchaus wiederum eine Möglichkeit der Ausbreitung der französischen = demokratischen Zivilisation, die Nation als Repräsentantin einer letztlich politisch-religiösen Idee, Nation = Kirche.

Vor allem der langjährige Ministerpräsident Ferry bejahte die koloniale mission civilisatrice gegenüber den "unterentwickelten" Völkern, auch mit dem Ziel, durch Kolonialgeltung die Niederlage gegenüber Deutschland zu kompensieren. Damit reihte sich auch Frankreich in die allgemeinen imperialistischen Tendenzen um die Jahrhundertwende ein. Man wollte erziehen und die Sklaverei beseitigen, auch wenn einem bewußt war, daß das ganze Unternehmen sicherlich nur begrenzt gewinnbringend sein würde.

Allerdings war die französische Öffentlichkeit zunächst in dieser Frage eher zurückhaltend, zumal Ferry in seinen kolonialen Plänen (Tunesien, Indochina, Niger-Gebiet) von Bismarck unterstützt wurde, um Frankreich von der Revanche für den Verlust Elsaß-Lothringens an Deutschland abzulenken. Dieses Zusammenspiel wurde nicht goutiert.

Weiterhin und andererseits war der Öffentlichkeit auch durchaus bewußt, daß der Imperialismus eine Verletzung der humanen/itären und Gleichheits-Ideale der französischen Revolution bedeutete, denn die Eroberungen brachten die einheimischen Bevölkerungen in eine abhängige, wenn nicht faktisch versklavte Stellung.

Der französische Imperialismus ist nur bedingt ökonomisch, innenpolitisch oder außenpolitisch zu erklären, am ehesten noch mit dem zu letzt genannten Faktor, vor allem, was Afrika betrifft, denn außenpolitisch mußten die Großmächte stets befürchten, daß - wenn sie nicht ein jeweiliges Territorium in Besitz nehmen würden - dies ein andere europäische Großmacht tun würde, um die Machtstellung in Europa (und hierum ging es wesentlich!) zu sichern.

Wirtschaftlich gesehen, war der französische Imperialismus nicht Frucht einer in ihrer Dynamik kaum noch zu bändigenden Industrie, sondern eher umgekehrt, Folge deren struktureller Schwäche und der mangelnden Investitionsbereitschaft; das hing wiederum damit zusammen, daß das französische (eher mittelständische und dienstleistungsorientierte) Bürgertum angesichts periodisch auftretender innenpolitischer Unruhen (Revolutionen 1789, 1830, 1848, 1871) nicht so recht Vertrauen in die Gewinnmöglichkeiten bei Investitionen im eigenen Land fassen konnte und daher z.B. eher bereit war, das Kapital in das unterentwickelte Rußland zu exportieren. Ein Imperium war aus dieser Konstellation heraus eher eine Art von Rückversicherung, ein Ausgleich für die Schwäche zu Hause, indem man sich einen großen, protektionistisch geschützten Wirtschaftsraum schuf, der die Wirtschaft vor der dynamischeren, ausländischen Konkurrenz schützen sollte - Imperialismus aus Schwäche. Aber diese Sichtweise vertraten nur Teile von Politik und Wirtschaft.

Denn es gab - wie auch in den anderen europäischen Großstaaten - innenpolitisch zahlreiche Widerstände gegen die imperiale Expansion, seitens der anwachsenden, sozialistischen Parteien, auch seitens der Monarchisten oder von Teilen der Rechten, die meinten, daß der Kampf um die Reetablierung der

französischen Macht und Weltgeltung in Europa ausgetragen werden müsse. Wie in Großbritannien, befürchtete man in Teilen der Wirtschaft, daß die Unterhaltung von Kolonien mehr an Verwaltung und militärischen Ausgaben kosten würde als sie einbrächten.

Die nur relative Bedeutung der hier genannten Faktoren erhöht die Bedeutung des politisch-kulturellen Faktors, ohne diesen verabsolutieren zu wollen. Denn auch der kulturell-politische Einfluß ist nicht zu hoch zu veranschlagen. Man hat fast eher den Eindruck, daß die Kolonialpolitik von kleinen Cliques aus recht partikularen Interessen durchgesetzt wurde, wobei diese die Schwächen parlamentarischer Entscheidungsprozesse ausnutzen, vor allem solcher parlamentarischer Systeme, deren Exekutive recht schwach ist und die daher vielfältigen gesellschaftlichen Interessen ohne Filter oder exekutive Steuerung ausgesetzt sind.

Wie wenig bedeutend letztlich der überseeische Imperialismus war - zumindest für Europa -, zeigt die Tatsache, daß der Erste Weltkrieg nicht durch Konflikte in Übersee ausbrach, sondern infolge von Strukturproblemen der Staatsbildung insbesondere in Südosteuropa und infolge nationalistischer Ideologien, die die Entscheidungsträger beeinflussten: Die österreichisch-ungarische Monarchie hatte an politischer und sozialer Integrationskraft verloren, vor allem durch die Vielzahl der in ihr vertretenen Volksgruppen, die nun gemäß des allgemeinen Zeitgeistes ihren eigenen Nationalstaat bilden wollten. Die Serben hatten zwar bereits 1878 ihre Unabhängigkeit vom Osmanischen Reich erlangt, aber ein Teil der Serben lebte noch in der österreichisch-ungarischen Monarchie, und nationalistische Großserben wollten die unter österreichisch-ungarischer Herrschaft lebenden Serben "befreien", indem Erzherzog Franz-Ferdinand 1914 ermordet wurde. Der Mord war der Anlaß für den dann im August ausbrechenden Krieg, der bald alle europäischen Großmächte involvierte. Ursache des Konfliktes war jedoch die in allen europäischen Staaten vorherrschende Ideologie des Nationalismus, die dem eigenen Nationalstaat eine gewisse machtpolitische oder zumindest geistige Prädominanz zusprach. Diese starke sozialpsychologische Hervorhebung der nationalen Identität, des nationalen Selbstbewußtseins ist sozialstrukturell dadurch bedingt, daß es zur Bildung eines einheitlichen, zentralisierten Staates einer Identifikation der Bürger mit diesem bedarf. Der mittelalterliche "Staat" konnte noch ohne diese vereinheitlichende Identifikation auskommen: die Wirtschaft war noch in großen Teilen auf Subsistenzproduktion, d.h. auf Selbstversorgung mit nur geringen Handelsbeziehungen, ausgerichtet; die "Gesellschaft" war in eine Vielzahl von quasi-autonomen Einheiten (z.B. die Universitäten) dezentralisiert; usw. Das "Oben" der Gesellschaft war nur wenig mit dem "Unten" verbunden. Der Kaiser und der König waren von Gottes und nicht von Volkes Gnaden. Der moderne Nationalstaat, wie er konzeptionell mit der Französischen Revolution entstand, basierte jedoch wesentlich auf der Beteiligung der Bürger (zunächst waren es

nur die männlichen) an der Politik. Demokratie und Nation sind zwei Seiten ein und derselben Medaille. Denn Demokratie bedeutet Beteiligung und Selbstbestimmung der Bürger, und die Nation ist der politisch-territoriale Rahmen, in dem das erfolgt. Wer Demokratie will, muß auch die Grenzen definieren, wer an den Wahlen teilnehmen darf und wer nicht. Z.B. wäre es unsinnig, wenn ein Deutscher mit Wahlrecht zum Bundestag auch Wahlrecht zur Nationalversammlung in Frankreich hätte. Um solche Gebilde mit Grenzen zu schaffen, bedarf es der Nation, die gerade dies leistet; sie bestimmt, wer Deutscher und wer Franzose und wer Russe ist. Sie bedarf damit relativ vereinheitlichter Gebilde, die eben deutsch oder französisch oder russisch sind. Ein Mittel dieser Homogenisierung ist der Nationalismus, der die Identifikation der Wahlbürger mit ihrer politischen Vertretungsinstanz und ihrer politischen Einheit überhaupt gewährleistet. Quod est demonstrandum. Das wollten wir hier nachweisen.

Aus diesen Gründen sind auch heute in Afrika die Nationalismen am stärksten, weil es hier noch aus einer Vielzahl von ethnisch heterogenen Gebilden einheitliche Nationalstaaten zu bilden gilt.

Vordergründig erscheinen die Nationalismen zunächst einmal für uns Heutige als schiere Irrationalismen; für die Zeitgenossen waren sie natürlich zutiefst empfundene, quasi-religiöse Glaubensinhalte, daß Deutschland nun einmal die beste aller Nationen sei usw. usf. Und sie wirkten vor allem handlungsleitend: wenn auch die Eliten weniger vom nationalistischen "Virus" befallen waren, so waren sie doch auch von ihm beeinflußt, und vor allem mußten sie auch auf die öffentliche Meinung Rücksicht nehmen, die nationalistisch geprägt war.

Der Nationalismus als allgemeine Ideologie verband sich in jedem Nationalstaat unterschiedlich mit besonderen National-Ideologien, in Frankreich mit der Idee der Zivilisation - wie gesagt -, in Rußland mit dem Panslawismus und in Deutschland mit der "deutschen Wesensart".

Die Kombination dieser sozialpsychologischen Faktoren führte in Verbindung mit den "normalen" zwischenstaatlichen Konflikten, wie sie immer gegeben sind, zu einer brisanten Konflikthaltigkeit der internationalen Beziehungen, die nach der Jahrhundertwende schnell in offene Kriege umschlagen konnten und dann auch 1914 umschlugen, nachdem in der Zeit zuvor Kriege mehrmals nur mühsam gerade verhindert werden konnten (Marokko-Krisen z.B. 1905/06 und 1911).

1914

Wir können festhalten: In beiden Nationen, sowohl in Frankreich als auch in Deutschland, hatten sich hoch emotionalisierte Nationalismen herausgebildet, sie dominierten sozialpsychologisch die öffentliche Meinung der beiden Länder.

Allerdings waren beide Nationalismen unterschiedlich inhaltlich gefüllt:

Der französische Nationalismus war einer der demokratischen Sendungsidee in der Tradition der französischen Revolution; der deutsche Nationalismus war romantisch, er diente der Reinstallation eines politikfern-harmonischen Reiches religiöser Eintracht.

Der Erste Weltkrieg drehte sich auch um diese Fragen und um diese weltanschauliche Kontroverse (womit natürlich die machtpolitischen und wirtschaftlichen Ursachen für den Kriegeausbruch nicht negiert werden sollen: Es ging der deutschen Führung natürlich auch um machtpolitische Gleichstellung mit Großbritannien, dem zentralen Feind und Konkurrenten; es ging auch um die Eroberung von Territorien; es war insbesondere auch eine Art von Befreiungsschlag, um Deutschland aus der weltpolitischen Isolation herauszuhauen, in das die Reichsleitung das Deutsche Reich seit 1900 hineinmanövriert hatte.)

Aber die weltanschauliche Kontroverse zwischen beiden Bruderstaaten war eine der Legitimationsgrundlagen, die die Franzosen und Deutschen freiwillig und gerne in den Krieg gegeneinander ziehen ließen.

Thomas Mann brachte in seinen 1917 erschienenen "Betrachtungen eines Unpolitischen" diese Differenz auf die Formel: Zivilisation versus Kultur, wobei letzte als heeres Gebilde natürlich dem deutschen Geist zugeschrieben wurde.

"Kultur" ist dabei die qualitative Bildung der innerlichen Werte von Moral und Gesittung, und zwar unabhängig und jenseits von Politik und deren machtpolitischen Regeln, die als unmoralisch abgelehnt werden; Ideal ist hier der sittlich Handelnde selbst in widrigen sozialen und politischen Umständen: "Die Gedanken sind frei ...", auch wenn der Mensch in Ketten liegt. Nicht in der Politik, sondern in der inneren Seele ist Freiheit und Moral zu verwirklichen.

Zivilisation ist dagegen die politisch-demokratische Gestaltung des Gemeinwesens nach den Prinzipien von Mehrheit und Minderheit, die von Th. Mann z.B. als bloß quantitativ und wenig differenzierend empfunden wurden. Mann will Wahrheit, nicht Mehrheit.

Deutschland verlor den Weltkrieg. Das war schon Problem genug. Verschärft wurde die Lage nach 1918 und im Verlaufe der gesamten 20er Jahre, in der Zeit der Weimarer Republik, dadurch, daß die Friedensbedingungen des Versailler

Vertrages das Deutsche Reich offen diskriminierten, ihm die alleinige Schuld am Kriegsausbruch zuschrieben (was wahrscheinlich auch nach der heutigen Forschung falsch war) und es schließlich auch noch bestrafte durch territoriale Abtretungen im Westen, Norden und Osten und durch zunächst nicht näher bezifferte Reparationszahlungen. Noch schlimmer: ein großer Teil der Deutschen hatte den Eindruck, daß der „Siegfrieden“ ihnen ein politisches, soziales und wirtschaftliches System diktiert hatte, das sie nicht den deutschen Vorstellungen entsprechen fanden: Zwar wurde die Verfassung von der verfassungsgebenden Versammlung mehrheitlich verabschiedet; aber den konservativen, agrarischen und rechtsliberalen Kräften (bis ins katholische Zentrum hinein) fehlte der Kaiser; und der "Ersatzkaiser" in der Institution des mächtigen Reichspräsidentenamtes war nur ungenügend, zumal ein Sozialdemokrat bis 1925 dieses Amt wahrnahm, ein Sozialdemokrat, der erst durch die Revolution von 1918 und durch die von den USA indirekt erzwungene Parlamentarisierung des Deutschen Reiches an die Macht gekommen war.

Die SPD trug zwar die Verfassung, aber sie lehnte als marxistische Partei das kapitalistische Wirtschaftssystem ab; und die kommunistische Linke war gegen beides zugleich. Nur das katholische Zentrum vermochte sich im großen und ganzen mit der neuen Republik zu identifizieren und stellte daher auch die meisten Reichskanzler, die aber oft nur kurzfristigen Minderheitenkabinetten vorstanden: Die (zersplitterten) Parteien des Reichstages waren unter sich so zerstritten, daß sie sich oft auf keine Mehrheitsregierungen einigen konnten.

Das hinterließ bei den Deutschen den Eindruck, als bringe die Demokratie in der Form von 1918 (wenn nicht Demokratie überhaupt) nur Konflikt und Chaos mit sich. Und angesichts der Instabilität der Weimarer Republik wurden damit die antidemokratischen Bedenken auf den ersten Blick bestätigt. Was aber noch weitaus schlimmer war: Es wurden durch das "demokratische Chaos" die romantischen Archetypen des kollektiven Unbewußten und der Urhorde revitalisiert, die Politik als das per se böse betrachteten und Konflikt als zerstörerisch.

Forciert durch die Weltwirtschaftskrise seit 1929, führte dies mit einer gewissen Logik, aber nicht notwendigerweise zum nationalsozialistischen Regime von 1933 bis 1945. So eigentümlich es klingen mag: Hitler realisierte die harmonieorientierte Romantik bis zur letzten Konsequenz, nämlich der massenmörderischen Eliminierung all dessen, was er als aktuelle und potentielle Ursache für Konflikte sah. Wie Thomas Mann bereits während des Weltkrieges hellsichtig analysierte, fühlte sich Hitler nicht zufällig als Künstler, als Maler, als Bayreuth-Anhänger, und selbst seinen Untergang im Bunker der Reichskanzlei in den letzten Kriegstagen inszenierte er wie die Götterdämmerung aus den Opern des verehrten Wagner.

Kunst, schöne (nicht entartete, nicht Schlechtes und Negatives darstellende) Kunst, Harmonie war für ihn das Eigentliche, Politik sollte zu dieser Harmonie beitragen, indem alle "negativen", "zersetzenden" Elemente einer Gesellschaft oder besser: einer innigen Gemeinschaft "ausgeschaltet" werden. Und für Hitler war das Erzübel die Juden und dann die Kommunisten. Und mit dem Massenmord an ihnen wollte er die "Volksgemeinschaft" herstellen - so der abstruse Gedankengang, so die emotionale Gefühlslage bei einem Großteil der Deutschen. (Das ist natürlich nicht der einzige Erklärungsgrund).

Die Argumentationskette Romantik - Auschwitz ist vielleicht auf den ersten Blick abwegig, daher sei sie noch einmal wiederholt und vielleicht so verdeutlicht: Die oben historisch aufgezeigte und erklärte antipolitische Einstellung eines Teils der deutschen Elite seit der Zeit der Romantik führte zu einer bis heute andauernden Konfliktscheu und Harmoniesehnsucht, die schon geradezu als ein typisches Charakteristikum der deutschen politischen Kultur bezeichnet werden kann – bis heute. (Diese Sehnsucht ist - wenn auch schrecklich pervertiert - bei Hitler festzustellen). Unter "normalen" Verhältnissen brachte das im Zweiten Kaiserreich ein obrigkeitsstaatliches System mit sich, wie es mit seinen verinnerlichten Hörigkeiten gut in Heinrich Manns "Der Untertan" geschildert wird. Das soll nicht idyllisiert werden, zumal es zur negativen Integration führte, indem "Reichsfeinde" (erst Katholiken, dann Sozialisten) ausgegrenzt wurden. Aber es ist natürlich in keiner Weise mit dem "Dritten Reich" zu vergleichen.

Hier im Nationalsozialismus wird nun diese Harmoniesucht radikalisiert im Sinne nicht nur einer sozialen Ausgrenzung, sondern im Sinne einer Ermordung "anderer Rassen".

Durch die hier aufgezeigte geistesgeschichtliche Motivierung des Massenmordes macht die Sache in keiner Weise besser und weniger gefährlich; im Gegenteil: die bis heute festzustellende Präsenz dieses "Ur"motivs macht es um so schlimmer, da ein Mißbrauch dieses Motivs auch in der Gegenwart noch weiterhin gegeben ist: von der utopistischen Friedenssehnsucht der Friedensbewegung der 80er Jahre bis zur allgemein radikalisierten Umweltpolitik, wie sie so nur in Deutschland vorkommt. Darüber wird im letzten Kapitel über die deutsche Außenpolitik nach 1945 die Rede sein.

Frankreich erlebte eine analoge Entwicklung, und die diese Parallelität mag es mit erklären, daß sich beide Staaten nach 1945 trotz zweier Weltkriege so schnell anzunähern vermochten.

Frankreich ging zwar militärisch und politisch gestärkt aus dem Krieg hervor; es war der Sieger und bis in die 30er Jahre hinein die dominante Macht in Kontinentaleuropa. Allerdings war die Nation innerlich und geistig geschwächt, in den 20er Jahren vorrangig wirtschaftlich, in den 30er Jahren vor allem durch eine wachsende Radikalisierung zwischen links und rechts bis hin zum

faktischen Bürgerkrieg. Das Chaos entfremdete einen Teil der Bürger zunehmend von der Politik und vom demokratisch-republikanischen System, so daß die anti-republikanisch-faschistischen Kräfte (z.B. die Action française um Ch. Maurras) erheblich an Einfluß gewannen.

Militärisch hatte Frankreich von Anfang an eher auf Defensive gesetzt, indem, man sich hinter einem großen Wall um Frankreich herum verschanzte.

Zu Beginn der 20er Jahren hatte man noch versucht, Deutschland politisch und militärisch kleinzuhalten, z.B. durch die französische Besetzung des Ruhrgebietes im Jahre 1923. Als dies scheiterte, versuchten der deutsche und französische Außenminister Stresemann und Briand einen Kurs des Ausgleichs und der Kooperation. Mit dem Tode Stresemanns 1929 ging die Regierung unter Reichskanzler Brüning jedoch schon wieder - zumal angesichts der Weltwirtschaftskrise - zu einer "Politik der freien Hand" über, in der sie meinte, die auferlegten Reparationszahlungen des Deutschen Reiches auch ohne Bündnispartner streichen zu lassen - was 1932 auch gelang.

Hitler stand Frankreich dann letztlich fassungslos gegenüber, ohne recht zu wissen, wie man darauf reagiert. Er konnte 1936 völkerrechtswidrig das Rheinland militärisch besetzen, ohne daß er auf Gegenwehr gestoßen wäre. Und 1938 stimmte schließlich auch der französische Ministerpräsident dem Münchner Abkommen zu, das faktisch einen Anschluß der vormaligen Tschechoslowakei an das "Dritte Reich" bedeutete.

1940 wurde Frankreich überrannt, ein Frankreich, das sich selbst schon innerlich aufgegeben hatte. Nichts mehr war von dem patriotisch-republikanischen Widerstandsgeist von 1914 zu spüren, als der Vormarsch der Deutschen vor Paris gestoppt wurde, indem z.B. die Soldaten noch mit den letzten Taxis zur Front gebracht wurden.

So kam es auch zur faschistischen Kollaborationsregierung in Vichy unter dem greisen Marshall Petain.

Nach 1945

Daß Deutschland 1945 ein nicht nur militärisch besiegtes Land war, sondern sich auch geistig in einem völlig desolaten Zustand befand (wie schon einmal 1648), ist wohl unbestritten. Der Nationalsozialismus, der offensichtlich für die übergroße Mehrheit der Bevölkerung völlig gescheitert war und ein moralisches Desaster von Verrat, Massenmord und hündischer Unterwürfigkeit hinterlassen hatte, hatte das Land in ein Nichts geführt. Man sprach daher seinerzeit auch vom Nihilismus, von der bewußten Ablehnung moralischer Werte, die mit zum

Nationalsozialismus beigetragen habe und die durch ihn noch weiter forciert worden sei.

Aber es war geistesgeschichtlich keine "Stunde Null" (wie auch auf anderen Gebieten nicht). Mehrere "Ersatzideologien" konkurrierten in der Nachkriegszeit miteinander:

- der Sozialismus oder Kommunismus, der allerdings mit Ausbruch des Kalten Krieges und dem Bekanntwerden der Stalinschen Massenverbrechen immer mehr diskreditiert wurde. Ende der 50er Jahre mußte die SPD sogar - in ihrem Godesberger Programm von 1959 - die letzten Reste marxistischen Gedankengutes über Bord werfen. Sie näherte sich sogar in gewissen Bereichen der Katholischen Soziallehre (z.B. hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips, in der Eigentumsfrage);

- der Katholizismus: die Katholische Kirche war einer der wenigen deutschen Instanzen, die dem äußeren Anschein nach nicht nur organisatorisch, sondern auch geistig und geistlich die Diktatur überstanden hatte. Schon im Dritten Reich waren die Prozessionen im Rheinland - als indirekter Ausdruck des antitotalitären Protestes - angeschwollen, das galt auch für die Nachkriegszeit. Der Katholizismus konnte auf Märtyrer verweisen (auch wenn die Bischofskonferenz zuweilen gegenüber Hitler taktieren mußte).

- der Katholizismus verband sich über die von Adenauer repräsentierte Abendland-Idee mit der politischen Vorstellung eines geeinten Europa: Die Vertreter der Abendland-Idee, die vor allem aus dem rheinischen und westfälischen Katholizismus kamen, bekannten sich gegen den Nihilismus der Zeit vor 1945 zu einer bewußten Rückkehr zu den christlichen Werten des Abendlandes, wie sie in Westeuropa Teil der politischen Kultur sind.

Damit ist der Bogen geschlagen zur Außenpolitik: Durch eine politische und/oder wirtschaftliche Einigung zwischen Frankreich und Deutschland und anderen westeuropäisch-christlichen Staaten - so die Konzeption und Strategie von Adenauer schon seit den 20er Jahren - würden nicht nur Kriege zwischen diesen Staaten verhindert und ein standfestes Bollwerk gegen den östlichen Kommunismus aufgebaut werden können; es würde auch garantiert sein, daß sich Deutschland, zumindest dessen westlicher Teil, nicht mehr wie zwischen 1933 und 1945 aus der christlich-demokratischen Wertegemeinschaft der Atlantik-Anrainer entfernen könnte. Adenauer war gegenüber den Deutschen und deren politischen Grundeinstellungen stets skeptisch eingestellt - durchaus verständlich nach den Erfahrungen des "Dritten Reiches", so daß er die "politische" Normalisierung und Demokratisierung des Landes durch dessen enge, außenpolitische Einbindung in den "Westen" absichern wollte, um diesen Prozeß irreversibel zu machen.

Eine außenpolitische Ostorientierung oder auch nur Neutralität Deutschlands zwischen demokratischem und kommunistischem Block kam für Adenauer nicht nur aus machtpolitischen Gründen in keiner Weise in Frage: er fürchtete hier stets, daß ein zwischen Ost und West pendelndes Deutschland sich zwischen alle

Stühle setzen und dann wieder Opfer der vereinigten West- und Ostmächte werden würde; noch wichtiger für die Ablehnung der Ostorientierung war für ihn, daß letztlich jenseits der Elbe, von Preußen bis Rußland und darüber hinaus, politische Systeme historisch verwurzelt waren, die autokratisch geprägt waren und sind - fern von den demokratischen Traditionen Frankreichs, Englands und der USA, deren Revolutionen vor rd. 250 Jahren die Forschung als "Atlantische Revolution" zusammenfaßt.

Die Idee des abendländisch vereinigten Westeuropa manifestierte sich in der konsequenten Europa-Politik Adenauers: über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1951, die er bereits in den 20er Jahren als Oberbürgermeister von Köln angedacht hatte, über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft, die 1954 am Veto der Franzosen scheiterte, bis zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957, die sich seit Beginn der 90er Jahre weitgehend zu einer Politischen Union entwickelt hat.

Der Europa-Gedanke ist bis heute (trotz Skepsis gegenüber dem neuen, einheitlichen EU-Geld) das zentrale Element der politischen Kultur Deutschlands. (Andere Elemente wie der Katholizismus sind infolge der allgemeinen Säkularisierung weggebrochen). Allerdings ist der Europagedanke auf eine Art und Weise präsent, die nur "einerseits" positiv zu werten ist (in der endlichen Überwindung des gefährlichen Nationalismus); denn andererseits ist - das sei hier als These vertreten - "Europa" auch wieder die deutsche Flucht vor der Politik. Der romantische Geist hat sich noch nicht verflüchtigt, er wurde geradezu umgekehrt durch das "3. Reich" wieder gefördert – Europa als die große Vision, das Schlimme und Irdische überwinden wird.

Ehe wird darauf des näheren eingehen, gilt es zunächst noch eine sozialpsychologische Entwicklung der (west-)deutschen Nachkriegszeit zu schildern, die mit dem Stichwort "Ohne mich Bewegung" plastisch umschrieben wird: Ein großer Teil der Bevölkerung wollte nämlich nach der totalitären Vereinnahmung durch das "3. Reich" mit "Politik" als solcher nichts mehr zu tun haben. So konnte man auch die direkte und indirekte Schuld verdrängen, die man durch das Mitlaufen in einer Diktatur (oder mehr) auf sich geladen hatte. Man zog sich zurück in die heimelige Nierentisch-"Nische" des ökonomischen Wiederaufbaus und eines unendlichen Fleißes, der aus den Trümmern wieder Städte machte. Man war nicht gegen die neue Demokratie, aber man engagierte sich in den 50er und 60er Jahren nicht für sie. Politik galt weiterhin als das schmutzige Geschäft, das "den Charakter verderbe", um ein Diktum von Bismarck zu zitieren. Politischen Konflikten stand (und steht) man auch eher ablehnend oder verständnislos gegenüber, so daß man wieder auf eine Art von zweitem Bismarck setzte, auf die übergroße Vaterfigur Adenauer, der bei den Bundestagswahlen 1957 immerhin mehr als 50 Prozent der Wähler hinter (oder besser: unter) sich vereinigen konnte. "Adenauer wird es schon machen", dachte man, und begab sich in seine unpolitische Idylle, die auch in Heinz-Erhard-

Filmen und auch in der Figur des nun vollkommen unpolitischen Wirtschaftsministers Ludwig Erhard zum Ausdruck kam.

Und die Europa-Idee hat nun auch wiederum dieses unpolitische Element: Viele Deutsche, auch heutige Jugendliche, können sich nicht mit ihrer Nation, Deutschland, identifizieren, wegen der Verbrechen des 3. Reiches. (In Ostdeutschland ist der Grad der Identifizierung mit "Deutschland" allerdings höher - bedingt durch das langjährige Streben nach Wiedervereinigung.) Viele Deutsche, die man nach ihrer nationalen Identität fragt, antworten daher: ich bin Europäer, manche sagen auch als Bezugspunkt ihren Wohnort.

Das Unpolitische kommt auch in anderen, außenpolitischen und binnengesellschaftlichen Trends zum Ausdruck:

- Immer noch sind viele Deutsche - auch wenn sie dem Grundgesetz und seinen Werten durchaus positiv gegenüberstehen - harmoniesüchtig: Dem normalen Streit der Parteien stehen sie eher verständnislos gegenüber.

- Außenpolitisch hat sich eine Philosophie des "Genscherismus" allgemein verbreitet: man will mit keinem Feind sein. Vielmehr gilt: Viel Freund, viel Ehr – eine Politik nach der Art der feministischen Theorie der internationalen Beziehungen. Kein Krieg natürlich, weder zur Befreiung von KZ-Häftlingen in Serbien noch zur Vertreibung eines der schlimmsten Diktatoren der Gegenwart. "Genscherismus" wird dieses Phänomen bis heute genannt, weil der seinerzeitige und langjährige Außenminister Hans Dietrich Genscher (1974 bis 1992) mit seiner Politik einer weltweiten Entspannungspolitik bester Ausdruck dieses Phänomens war und ist. Schon die Brandtsche Ostpolitik einer Entspannung gegenüber Ost- und Mitteleuropa sowie gegenüber der UdSSR hatte diesen emphatischen Anklang, nun endlich die harmonische Weltfriedensgesellschaft zu etablieren: eine gesamteuropäische Gesellschaft vom Atlantik bis zum Ural, die durch eine Liberalisierung des Kommunismus und durch eine Sozialisierung des Kapitalismus hin zu einer sozialdemokratisch synthetisierten Gemeinschaft jenseits von System-Konflikten geschaffen werden sollte.

- Die vor allem von der Evangelischen Kirche getragene Friedensbewegung (die allerdings auch von den DDR-Kommunisten gesteuert wurde) Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre mit ihrem Kampf gegen die Stationierung von amerikanischen Pershing-Raketen war ähnlich vom Geist der Bergpredigt bewegt wie der oben genannte Friedensfürst Willy B. selbst: als könne man einen aggressiven Kommunismus, der mit Mittelstreckenraketen drohte, mit der Bergpredigt befrieden.

- Auch der linksradikale Teil der "Grünen" und die terroristische Szene - beide sollen nicht gleichgesetzt werden - sind Symptome der deutschen Antipolitik: man ruft zum Bürgerkrieg und zur Gewaltanwendung auf, um das absolut Böse der Umweltverschmutzung, bzw. des Kapitalismus und Imperialismus zu bekämpfen, anstatt sich auf den schwierigen und konfliktreichen Prozeß von Politik als Kampf um Mehrheiten in der Demokratie einzulassen. Aber dafür haben sie angesichts der absoluten Boshaftigkeit der Welt nicht mehr die Geduld. Diese Art von "Schein-Politik" ist eher als religiöser "End"-Kampf zwischen dem Guten und dem Bösen zu bezeichnen, wo Kompromisse nicht mehr möglich und moralisch zu verwerfen sind. (Dieses Phänomen einer derart religiös fundierten Politik gibt es auch in den Vereinigten Staaten; hier geht dies allerdings einher mit einem auch typisch amerikanischen Pragmatismus, der die ideologische Aufheizung abkühlt. In Deutschland fehlt oft dieser Pragmatismus. Politiker wie Bundeskanzler Helmut Schmidt, die sich in diese pragmatische Tradition einordnen, haben es hier immer schwer.)

Die "Europa"-Bewegung ist die bürgerlich-sozialdemokratische Form dieses apolitischen Romantizismus:

Man will Europa, eine Zivilmacht, diese Insel der Seligen, hinter der man sich weltpolitisch verkriechen und in dem man seinem Haupt-Hobby, dem Wirtschaften, nachgehen kann.

Gefahr besteht allerdings darin, daß sich angesichts des nur schwierig und konfliktreich ablaufenden europäischen Integrationsprozesses das bürgerliche und sozialdemokratische Lager enttäuscht von ihm abwendet (siehe solche Tendenzen in der föderalen CSU und bei den lokalistisch eingestellten Grünen) und in ein ähnliches Nichts zurückfällt wie 1945. Adenauer hatte schon recht: den Deutschen kann man nicht trauen (zumal sie sich nun auch noch um 17 Millionen, diktaturgeschädigte und noch vermehrt unpolitische Ostdeutsche erweitert und vermehrt haben). Ob dann die neue Ideologie eines dezentralisierten Europa der Regionen Legitimationskraft entwickeln können wird und überhaupt realistisch praktizierbar ist, bleibt abzuwarten, scheint mir jedoch eher eine Biedermeier-Idylle zu sein.

Frankreich

Diese innen- und außenpolitische Unberechenbarkeit und die demographische Größe der Deutschen sind der Alptraum der Franzosen bis heute, auch wenn beide Nationen die "Abendland"- und "Europa"-Idee verbindet. Aber der geistesgeschichtliche Kontext ist anders.

Wir wollen wieder historisch beginnen mit der unmittelbaren Zeit nach 1945.

Auch Frankreich nach 1945 stand nicht so glorios da, wie es der aus dem Widerstand zurückgekehrte General und erste Nachkriegs- Ministerpräsident, Charles de Gaulle, darzustellen beliebte und auch in seiner durch und durch integren Person repräsentierte; denn ein Teil Frankreichs, der rechte und royalistische Teil, war auch der faschistischen Verführung verfallen, wie im oben erwähnten Vichy-Regime und in der Person des Nationallhelden Petain sichtbar geworden war.

Auch Frankreich war innerlich gebrochen - gesteht sich dieses aber erst heute zögernd ein. (Im Gegensatz zu Deutschland gab es jedoch immerhin in Frankreich eine breite Résistance, die quasi die Ehre der Nation gerettet hat.)

Vertieft wurde diese mentale Gespaltenheit zwischen Résistance gegen die Nazis und Kollaboration mit den Nazis wurde diese geistige Situation durch die französische Kolonialkriege in Vietnam und insbesondere in Algerien, als der Kampf zwischen algerischen Nationalisten und den dort lebenden Algerien-Franzosen zu blutigen und grausamen Auseinandersetzungen führten, die die Nation erbittert spaltete.

Philosophischer Ausdruck dieser Lage war der Existentialismus z.B. eines Sartre und Camus, die von der Absurdität der Welt ausgingen und nur im heroischen Akt des einzelnen Sinn zu stiften in der Lage sahen. Er berief sich auf Nietzsche und Heidegger, die aber im damaligen und heutigen Deutschland mega-gut sind. Sowie man heute in den Pariser Cafés eher zur Beliebigkeit der Postmoderne neigt, während in der Bundesrepublik der Gutmensch Habermass weiterhin vorschreibt, was gut und was böse ist: Der Diskurs als ewiger Zwang zur Dauerreflexion. Die Gesellschaft als Uni.

1958 endete die 4. französische Republik (1946 - 1958) nach chaotischen 12 Jahren ständiger Regierungswechsel in einem Fast-Militärputsch rechtsgerichteter, französischer Militärs aus dem Überseeterritorium Algerien - zuvor war es auch außenpolitisch zu einem unsteten Hin und Her gekommen: zunächst die Befürwortung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft mit der Bundesrepublik 1952, dann deren Ablehnung 1954, dann Zustimmung zur NATO-Mitgliedschaft Westdeutschlands und Gründung der EWG.

Letztlich brach im versuchten Putsch von 1958 wieder der latente Konflikt hervor zwischen den Antirevolutionären und den Revolutionären von 1789 hervor. 1958 manifestierte sich dieser Konflikt in der Auseinandersetzung zwischen den z.T. rechtsradikalen Algerien-Franzosen, die dieses, von ihnen seit langem auch besiedelte nordafrikanische Territorium nicht in die Unabhängigkeit entlassen wollten; und den bürgerlichen und linken Kräften der Nation. Aus dieser geistigen und politischen Krisensituation von 1958 heraus wurde Charles de Gaulle nach zehn Jahren des Rückzugs aus der Politik wieder ins Amt des Ministerpräsidenten berufen. Auf diesen Widerstandskämpfer gegen Hitler konnten sich Rechte und Linke noch am ehesten einigen: die

Linken in Erinnerung an den Kampf gegen den Faschismus; die Rechte deshalb, weil sie bei diesem konservativen und autokratisch denkenden Politiker am ehesten ihre Interessen gewahrt glaubte, insbesondere die Beibehaltung nach einem weiterhin französischen Algerien.

These im Folgenden ist, dass auch de Gaulle, wie Adenauer, aus dem Desaster mit einer spezifischen Europa-Idee herausführen wollte und auch herausführte, allerdings einem Europa, das inhaltlich anders als bei dem Deutschen gefüllt war.

de Gaulles Konzept ging jedoch längerfristig in eine andere Richtung, obwohl er anfänglich gegen den französischen Kolonisten den Eindruck erweckte, das Algerien französisch bleiben würde (wovon er aber bereits frühzeitig nicht mehr überzeugt war): Er war unbestritten national-französischer Patriot, das war die Energie, die ihm zum Widerstand gegen Hitler motivierte. Die große Nation war das Zentrum seines Denkens und Handelns, das machte ihn attraktiv für die Rechte; aber der Inhalt und die Sendung dieser Nation war für de Gaulle auch ebenso selbstverständlich demokratisch im Sinne der Großen Französischen Revolution, zwar autoritär modifiziert, denn de Gaulle war der Überzeugung, dass man "ein Volk mit 200 Käsesorten" und mit alle 30 Jahren stattfinden Revolutionen nur von oben regieren könne. Aber dieses "Oben" sollte natürlich stets demokratisch legitimiert sein. (Daher hatte die 1959 neu verabschiedeten, gaullistisch beeinflusste und bis heute gültige Verfassung der 5. Republik eine überaus starke Präsidentschaft, die über dem Kampf der Parteien quasi als nationaler Schiedsrichter fungierte und im Falle des Notstandes sogar quasi-diktatorische Funktionen wahrnahm.)

Außenpolitisch ging es de Gaulle vor allem um die Restitution der Weltmachtstellung Frankreichs wie vor dem Zweiten Weltkrieg. Davon leiteten sich alle seine weiteren außen- und auch binnengesellschaftlichen Maßnahmen und Aktionen ab:

de Gaulle hatte erkannt, dass der algerische Nationalismus nicht mehr zu befriedigen war, dass also Algerien in die Unabhängigkeit entlassen werden musste, was 1962 erfolgte; und dass vor allem ein ständiger Krieg Frankreichs in Nordafrika dessen weltpolitischer Stellung nur schaden würde.

Weiterhin war ihm auch bewusst, dass Frankreich nicht alleine auf eine ähnliche Stellung wie die Supermächte USA und UdSSR gelangen könnte, sondern nur in Kooperation mit den anderen westeuropäischen und nach Möglichkeit osteuropäischen Staaten, vor allem der ökonomisch starken Bundesrepublik Deutschland. Hierzu sah der französische Staatspräsident eine Konferenz der Regierungschefs dieser europäischen Staaten vor (unter der indirekten Dominanz der Franzosen). Dieses außenpolitische Koordinationsgremium wurde dann 1969 in Form der EG-Regierungskonferenzen institutionalisiert und

in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 als Europäischer Rat vertraglich festgeschrieben. Das war für de Gaulle und für die Franzosen bis heute ein Kernelement des europäischen Einigungsprozesses. Ergänzt wurde dies durch die deutsch-französische Sonderverbindung seit 1963 und durch ein de Gaulle eigenes, antiamerikanisches Ressentiment (de Gaulle verdächtigte die USA imperialer Bevormundung Europas), eines Ressentiments, das jedoch seit Mitte der 70er Jahre abflaute und zum faktisch Nato-Beitritt Frankreichs seit Anfang der 90er Jahre führte.

Drittens befürwortete de Gaulle die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (auch wenn er sich 1965/66 gegen eine Erweiterung deren Kompetenzen wandte), da er wusste, dass nur ein höher industrialisiertes und wirtschaftlich potenteres Frankreich im Kampf in der Weltpolitik bestehen könnte. Dazu wurde durch die EWG und deren Zollsenkungsprogramm das seinerzeit noch stark agrarisch geprägte Frankreich einem internationalen Modernisierungsdruck ausgesetzt, dass die Industrialisierung des Landes erheblich forcierte.

Obwohl die Rhetorik de Gaulles und zuweilen auch seiner Nachfolger einen anderen Eindruck erweckte, war sein Programm doch durch und durch europäisch - und traf sich darin mit den Deutschen.

In diesem unterschiedlich konzipierten und grundgelegten Europa treffen sich nun Deutsche und Franzosen seit mehr als 40 Jahren, und finden damit nach 1000 Jahren der Trennung zu ihrem gemeinsamen Ursprung im fränkischen Reich Karls des Großen wieder zusammen, das sich hoffentlich nicht nur in einem deutsch-französischen Überbürokratismus niederschlägt, wie er insbesondere von der EU-Kommission betrieben wird. Dabei bringen sie unterschiedliche Traditionen in dieses gemeinsame Gebilde der Union mit sich; die Franzosen eher das demokratisch-außenpolitische Moment der Sicherung der Weltstellung Europas (und damit vor allem natürlich Frankreichs); die Deutschen das unpolitische Moment einer Politikflucht nach Europa. Es ist zwar bisher noch kaum abzusehen, dass dermal einst so etwas wie eine gemeinsame politische Kultur Europas entstehen mag, noch zu unterschiedlich sind die Parteiensysteme und die Diskussionen in den öffentlichen Meinungen, bedingt durch die Unterschiedlichkeit der Sprachen. Aber es zeichnet sich doch ein gemeinsames Austauschmedium ab, nämlich das Englisch, und es ist zu hoffen, da - eingelassen in englischen Pragmatismus - das außenpolitisch-machtpolitische Denken der Franzosen durch die Antipolitik der Deutschen relativiert und das Apolitische der Deutschen durch den französisch-demokratischen Republikanismus eingeschränkt werden könnte

Völker können auch voneinander lernen. Und es könnte sich so durch mentale Vermischungen eine europäische Normalkultur entwickeln, die viel mit der

Civic culture einer demokratischen Gesellschaft wie in den USA und vor allem in England gemeinsam haben würde. Aber bis dahin ist noch ein weiter Weg.⁵

Demoskopische Ergebnisse

Frage: "Sind Sie stolz, (... Nationalität) zu sein?"

Land	Stolz	Nicht stolz	unentschieden
USA	96	2	2
Irland	91	6	3
Island	89	9	2
Mexiko	88	11	1
Großbritannien	86	11	3
Spanien	83	12	5
Finnland	81	17	2
Italien	80	17	2
Frankreich	76	17	7
Dänemark	71	22	7
Belgien	70	19	11
Schweden	69	25	6

⁵ Literatur:

C. Epting, Das französische Sendungsbewusstsein, Heidelberg 1952

W. D. Gruner/K.-J. Müller (Hrsg.), über Frankreich nach Europa, Hamburg 1996

W. Loth, Frankreich-Ploetz, Freiburg 1985

M. Meyer, Freiheit und Macht, Studien zum Nationalismus süddeutscher, insbesondere badischer Liberaler 1830 - 1848, Frankfurt/M. u.a. 1994

R. Poidevin, Die unruhige Großmacht, Deutschland und die Welt im 20. Jahrhundert, Würzburg 1985

G. Schildt, Aufbruch aus der Behaglichkeit, Deutschland im Biedermeier 1815 - 1847, Braunschweig 1989

H. Schulze, Der Weg zum Nationalstaat, Die deutsche Nationalbewegung vom 18. Jahrhundert bis zur Reichsgründung, München 1985

P. Schunk, Geschichte Frankreichs, München/Zürich 1994

G. Ziebura (Hrsg.), Wirtschaft und Gesellschaft in Frankreich seit 1789, Gütersloh 1975

Japan	62	31	7
Niederlande	60	32	8
Deutschland	59	29	12

nach: Internationale Wertstudien 1981/1982 und M. und S. Greiffenhagen, Ein schwieriges Vaterland, München/Leipzig 1993, S. 399

Italien und Spanien in Europa? Eine geistesgeschichtliche Perspektive

Italien: Politik als Kunst

In einem zweiten Anlauf will ich nun die Frage nach einer europäischen Identität von einer geistesgeschichtlichen Perspektive zu beantworten versuchen.

Städtischer Republikanismus

Italien ist Stadtkultur. Es gab bis 1861 keinen italienischen Zentralstaat und keinen König, und die dann herrschenden wurden bereit nach 84 Jahren wieder vom Thron vertrieben, da sie sich zu eng mit dem Faschismus zuvor eingelassen hatten. Die Kleinteiligkeit der gebirgigen Topographie erschwerte zudem eine Einigung, ähnlich wie im antiken Griechenland oder im mittelalterlichen Spanien.

Italien gehörte im Mittelalter zum Heiligen Römischen Reich deutscher Nation. Lange Zeit stand das Land danach unter spanischer, Habsburger oder französischer Fremdherrschaft; der Papst mitten drin; in den Städten regierten – nach einer Phase spätmittelalterlicher Unabhängigkeit – Abkömmlinge ausländischer Fürstenhäuser, die dort ihre Musterstaaten in punkto Kunst und rationaler Verwaltung errichteten. Daher war die Nationalbewegung in Italien z.T. republikanisch, weil sie sich gegen diese Fürsten und Fürstinnen wenden mußte.

In Italien ist die (doch republikanische) Antike nie untergegangen – im Gegensatz zu Nordeuropa. Auch Augustus war nicht Kaiser im mittelalterlichen Sinne, sondern formell plebiszitär legitimiert. Nur in Italien konnte es daher auch zur Renaissance (der Antike) im 15./16. Jahrhundert kommen.⁶ Die antiken-heidnischen Gebäude und Monumente waren eine stete, Stein gewordene Relativierung des Christentums. Hier entwickelten sich deshalb auch theoretische oder literarische Ansätze städtischer Zivilität in griechisch-römischer Tradition – eines freien, republikanischen Bürgertums, das gemeinsam Politik diskutierte und betrieb. In der frühen Neuzeit ging von Italien eine Bewegung aus, die die Stadt bewusst architektonisch gestalten wollte, z.T. gemäß utopischer Planungen. Nicht mehr die Kirche, sondern die Stadt war der Mittelpunkt, der Marktplatz. Mit dieser heil- und unheilvollen Trennung von Kirche und Politik begann die Moderne.

⁶ H. Leicht, *Kunstgeschichte der Welt*, Zürich 1954 (III), S. 416

Auch die kirchlichen Bauten hatten in Italien nicht die gotisch-dunkle Monumentalität des Nordens, die allein architektonisch jeglichen Widerstand zu erdrücken scheint. Selbst die italienische Gotik ist hell und bunt und in weiß strahlendem Marmor. Man denke nur an den Dom zu Florenz. Bald kam die antike Formenwelt und die antike Libertinage hinzu. Die Bauform des Bürgertums, der Palast und die Villa, sind offen, mit Gärten umgeben, der innere, quadratische oder rechteckige Garten war Ort der Geselligkeit. Der sozial tabuisierte Altar verschwand aus dem Zentrum. Alles wurde Kunst, auch die Rede, mit der man in der Republik die Versammlung der Bürger zu überzeugen suchte. Die antike Rhetorik wurde in der Renaissance wiederbelebt: Das Leben als Gespräch. Das umgebende Land und der internationale Handel versorgten die Bürger, auch mit Luxusgütern und dem Geld, mit dem die Kunst finanziert werden konnte. So erstand Florenz.

Eines der zentralen mittelalterlichen und gleichzeitig schon modernen Unterscheidungsprinzipien zwischen städtisch-politischen Verfassungen war: wer ist der Souverän, also derjenige, der zuletzt definitiv entscheiden und bestimmen kann. Das konnte „von unten“ das Volk (=Republik) oder „von oben“ Gott sein (=Monarchie).⁷ Wenn Gott der entscheidende war, dann lag die Monarchie eher nahe, denn dessen einheitlich vorgegebener Wille brauchte nicht erst in einer Versammlung gefunden werden, sondern war nur als solcher objektiv zu erkennen und zu verwirklichen – so die Sicht der Zeit. Das war am leichtesten durch den einen Monarchen. Wenn der Wille dem des Volkes oder einer sonstigen, „irdischen“ Gemeinschaft entsprechen sollte, so musste man dazu die Betroffenen und Willensträger zusammenrufen, und daraus entwickelte sich die republikanische Staatsform. (Von Verbindungs- und Mischungsformen, z.B. die Mehrheit einer Versammlung ist von Gott inspiriert, sehen wir hier ab.) In Italien war die Republik vorherrschend, damit war zugleich eine gewisse Distanz zur Kirche gegeben, die in Rom auch all zu nah war.

Dante sah im frühen Florenz die ideale Größe, in der noch moralisch orientierte Politik betrieben werden konnte.⁸ Später wurde das zerstört vom übermäßigen Andrang aus dem umgebenden Land. Der Dichter bekleidete verschiedene Ämter der Stadt. Als er sich gegen die päpstlichen Einmischungen aussprach, wurde er aber verbannt. Er trat generell für die Trennung von Staat und Kirche ein und erhoffte vom Kaiser die Wiedererrichtung der römischen Weltherrschaft wie zuletzt unter Augustus realisiert, in deren Rahmen die Städte frei sein könnten.

Vor allem in Florenz bildete sich ein spezifischer Republikanismus heraus, der an die Antike anknüpfte und sich in ständiger Verteidigung gegen die

⁷ vgl. F.C. Lane, Seerepublik Venedig, München 1980, S. 156 ff.

⁸ Göttliche Komödie, Die Hölle, Achter Gesang

umgebenden Stadt-Despotien (z.B. Mailand) befand oder zu befinden glaubte.⁹ Die Humanisten der Stadt priesen die Republik, die durch Sulla gegründet worden war und die von den Tugenden der Bürger lebte. Künstlertum, republikanisches Engagement und Freiheit waren die Wesenselemente der Stadt. Die Medici förderten Universität, Wissenschaft und Kultur, auch das sinnenfrohe Schöne (und investierten gerade nicht in Fabriken, so dass der moderne Kapitalismus im protestantisch-asketischen und lustfeindlichen Nordwesteuropa entstand.)

In Venedig gab es in den ersten frühmittelalterlichen Jahrhunderten eine Tendenz, daß sich aus dem Wahlamt des Dogen so etwas wie eine Art von König- oder Herzogtum herausbilden könnte (wie auch in anderen Republiken). Seit dem 12. Jahrhundert wurde der Doge jedoch – wegen des Widerstandes des Adels und des Volkes – zu einem Verwaltungsamt, das von einer Reihe von Räten abhängig war (Rat des Dogen, Rat der Vierzig und Senat, Großer Rat, Generalversammlung). Mit jedem Amts- und Einführungseid des neuen Dogen wurde die Macht weiter eingeschränkt. Es entstanden so ungefähr 500 Ämter, daraus ergab sich eine republikanisch-aristokratische Regierung. Venedig unterstand auch nicht dem westlichen Kaiser und nur anfangs dem in Byzanz.

Während in den meisten Stadtstaaten Italiens spätestens in der frühen Neuzeit die republikanische Verfassung aufgegeben wurde, blieb sie in Venedig bis Napoleon bestehen. Zeitgenossen wunderten sich darüber, weil ansonsten die Monarchie als die effektivste Staatsform galt. Republik hieß aber nicht Demokratie, denn die (ungeschriebene) Verfassung Venedigs war aristokratisch: die großen Familien der Stadt sollten unter gegenseitiger Kontrolle herrschen und taten das auch. Der Doge war weitgehend nur Erster unter Ersten.¹⁰

Die Idee der republikanischen Freiheit wurde grundlegend entwickelt von den Florentiner Humanisten des 15. und 16. Jahrhunderts. Zurückgegriffen wurde dabei auf die römische Republik und insbesondere auf die Schriften Ciceros. Die Staatsform der Republik wurde zwar von einer Reihe von Humanisten abgelehnt, da die sich nur auf das Geldmachen verstünde, während Fürsten auch an Kunst interessiert seien.¹¹ Um so besser für die Kunst wurde es dann, als eines dieser Handelshäuser fürstliche Macht in Florenz erlangte: eben die Medici.

⁹ vgl. H. Baron, *The Crisis of the Early Italian Renaissance*, Princeton 1955; G. Brucker, *Florenz in der Renaissance*, Reinbek 1990, S. 201 ff.

¹⁰ F. C. Lane, a.a.O.

¹¹ ebd. S. 326

Die Stadt steht im Gegensatz zum Land, zumindest ist sie anders strukturiert. Das Land lebt vom ewigen Rhythmus der Natur und des Kreislaufs der Jahreszeiten. Die Stadt ermöglicht das differenzierte Wirtschaften, da das Land sie von der Nahrungsmittel-Urproduktion entlastet. Diese Differenzierung und der wirtschaftliche Überschuß durch Handel und Handwerk erlauben finanziell, dass sich das Bürgertum oder das Fürstenhaus in der Stadt Kunst, Wissenschaft und Kultur leisten können. Erst die Stadt eröffnet auch den Weg zur parlamentarischen Beratung durch alle oder die meisten Bürger, denn wer über Politik reden und mitentscheiden will, braucht dazu Zeit, und muß gebildet sein. Er muß auch reden können, und damit hängt die Bedeutung der antiken Rhetorik im Humanismus und in der Renaissance zusammen. Beides setzt voraus, dass ich nicht schwer arbeiten muß. Ausbildung schließt Arbeit sogar (weitgehend) aus.

In solchen Strukturen entwickeln sich neue Ideen, alternative Wege, künstlerisches Querdenken. Daher waren die Träger des Humanismus des ausgehenden Mittelalters und der aufziehenden Neuzeit, die in der Renaissance die Antike wiederzubeleben suchten, meist Mitarbeiter, Sekretäre oder Diplomaten der Stadtrepubliken oder Fürstenstaaten. Burckhardt schildert den „italienischen Charakter“ der Renaissance-Zeit wie folgt: „Der Grundmangel dieses Charakters erscheint zugleich als die Bedingung seiner Größe: der entwickelte Individualismus. Dieser reißt sich zuerst innerlich los von dem gegebenen, meist tyrannischen und illegitimen Staatswesen, und was er nun sinnt und tut, das wird ihm zum Verrat angerechnet, mit Recht oder mit Unrecht. Beim Anblick des siegreichen Egoismus unternimmt er selbst, in eigener Sache, die Verteidigung des Rechtes und verfällt durch die Rache, die er übt, den dunklen Gewalten, während er seinen innern Frieden herzustellen glaubt. Seine Liebe wendet sich am ehesten einem andern entwickelten Individualismus zu, nämlich der Gattin seines Nächsten.“¹²

Einer der ersten dieser neuen Künstler, die sich nicht mehr in jeder Hinsicht der Tradition und dem kirchlichen Dogma verpflichtet fühlten, war Petrarca, der das 14. Jahrhundert Italiens bestrich und durch seine Lyrik verzauberte. Er war verbunden mit dem römischen Tribun Cola di Rienzi, der die politischen Formen der Antike wieder aufleben lassen wollte. So dachte auch Petrarca. Von der Antike, die er sich über die literarische Überlieferung erschloß, erhoffte und gewann er ein neues Lebensgefühl. Er war damit der erste Humanist und ein erster Repräsentant dessen, was man später Renaissance nennen sollte. Seine platonischen Liebesgedichte „entdecken“ die Innerlichkeit des Menschen. Der Weg zur Individualisierung, wodurch das Leben selbst zu gestalten war und nicht mehr von Natur vorgeschrieben wurde, wurde eingeschlagen. Das wurde auch darin deutlich, dass er den Mont Ventoux bestieg und auf dessen Spitze

¹² J. Burckhardt, Die Kultur der Renaissance in Italien, Stuttgart 1966, S. 428/9

den Hl. Augustin las. Warum? Dem mittelalterlichen Menschen wäre dies nie eingefallen. Wollte er den Berg besiegen? Wollte er sich von oben über die Natur erheben? War der Berg nur Objekt oder gar Opfer seiner Subjektivität? Es war auf jeden Fall die große Geste, das Theater-Spielen, das öffentliche Darstellen.¹³

Humanismus

Aus den Wurzeln im 13. Jahrhundert entwickelte sich um 1500 die Geistesbewegung des Humanismus, die die Rückbesinnung auf die Antike („Renaissance“) zur Bildung des Menschen nutzbar machen will. Das verbleibt zwar im christlichen Kontext, der Schwerpunkt wird nun aber verlegt auf den Menschen. Schon die ersten Christen und ihre Theologen mussten sich mit der sie umgebenden römischen und griechischen Kultur befassen, so dass der Humanismus auf eine Tradition zurückblicken und sich so legitimieren konnte. „Humanismus“ ist übrigens ein Begriff, der erst seit 1800 verwendet wird. Damit war ein Sprengsatz in das theologische Gebäude gelegt. Der einzelne wandte sich gegen die scholastische Systematik der großen Theologen des Mittelalters. Man träumte von einer Wiederherstellung des römischen Imperiums, das aus der Misere der italienischen Kleinstaaterei herausführen sollte.

Pico della Mirandola, der in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts in Florenz wirkte, betont die Würde des einzelnen Menschen, die der Macht Grenzen setzt. Der Mensch sei wie ein Mikrokosmos, der alle Möglichkeiten des allumgreifenden Kosmos´ in sich berge und aus sich durch Bildung entwickeln könne.¹⁴ Das Gefühl eines universalen, alles vereinigenden Kosmos´, in dessen Rahmen jedes Ding und der Mensch Anteil an Gott hat (wenn nicht sogar - wie der Mensch - selbst göttlich wird) war ohnehin sehr verbreitet. Andererseits gab es aber auch sprachkritisch-rhetorische Strömungen, die – nominalistisch - das Wesen der Dinge in Frage stellten und jedes Ding in seiner beobachtbaren Eigenart betrachtet wissen wollten. In dieser kritischen Linie steht auch die Erfindung der Perspektive in der Malerei: das bedeutete, dass der Raum wissenschaftlich-geometrisch erfasst wird, wie er ist. Er wird seines mythisch-theologischen Charakters beraubt und auf messbare Einheiten reduziert. Galileo durchbrach mit Beginn des 17. Jahrhunderts endgültig die Naturmystik und ging

¹³ vgl. P. O. Kristeller, Petrarca's Stellung in der Geschichte der Gelehrsamkeit, in: Italien und die Romania in Humanismus und Renaissance, Festschrift für Erich Loos, Wiesbaden 1983, S. 102 – 121

¹⁴ vgl. E. Cassirer, Individuum und Kosmos in der Philosophie der Renaissance, Darmstadt 1963, S. 54 ff.

zur Naturmechanik über.¹⁵ Florenz war das Zentrum des Humanismus, hier entwickelte sich auch eine neuplatonische Schule.¹⁶ Die Stadt war Ort der philosophischen Auseinandersetzungen dieser Zeit. Italien war daher auch der Ort, in dem die ersten europäischen Universitäten gegründet wurden. Ursprünglich zur Juristenausbildung, aber diese Stätten wurden bald zur freien Diskussion verwandt. In diesem Klima wurden Gedanken geboren, die ganz außerhalb der Ordnung waren.

Der erste Staatstheoretiker der Neuzeit, Machiavelli - ebenfalls Florenz entstammend - hat ein Doppelgesicht: Im „Fürsten“ ist er der Machtpolitiker, der die Macht zynisch als Mittel zur Erhaltung jedweder Macht rechtfertigt, während in den „Diskorsi“ der republikanische Wunsch nach italienischer Einheit hervortritt. Auch der Fürst von Machiavelli muß spielen, sich verstellen, als listiger „Fuchs“ oder starker „Löwe“, muß lügen, sich als guter Fürst darstellen, obwohl er tatsächlich Böses im Schilde führt. Der „Fürst“ wurde vorrangig in Kontinentaleuropa rezipiert, im angelsächsischen Raum eher der Republikanismus der „Diskorsi“. In den „Diskorsi“ dient die römische Republik mit ihrem Sinn fürs Praktische als Vorbild.

Das zweite Italien bestimmende Moment ist – neben diesen Neuerungen der frühen Neuzeit - Rom und der Katholizismus. Neben Spanien, das seit Mitte des 16. Jahrhunderts zur dominierenden Macht in Italien geworden war, war der Vatikan die bestimmende Größe – territorial und geistig. Die Inquisition begann seit dem 16. Jahrhundert als Teil der Gegenreformation das kulturelle Leben einzudämmen. Unter diesem Mantel blieb jedoch die formelle Unabhängigkeit der zahlreichen Stadtstaaten bestehen – auch nach dem Motiv des Herrsche und Teile seitens der außeritalienischen Staaten Frankreich und Habsburg. Allein Sizilien war unter 376 Feudalherren aufgeteilt.¹⁷ Zwei Jahrhunderte währte diese kulturelle Dominanz des Katholizismus, was bis heute dazu führt, dass man ihn liebt und in ihm lebt– und zugleich als bedrückend ablehnt: Camillo und Peppone.

Barock

Ein Ausdruck dieses Katholizismus, der sich selbst in seiner Pracht feiert, ist der Barock. Barock ist Nicht-Klassik, das nicht Gerade, das Krumme und Schnörkelhafte, das Schwülstige und Überbordende, Vielfalt statt Einheit,

¹⁵ H.-B. Gerl, Einführung in die Philosophie der Renaissance, Darmstadt 1989, S. 207 ff.

¹⁶ vgl. J. Burckhardt, Die Kultur der Renaissance in Italien, Stuttgart 1960

¹⁷ M. Hardt, Geschichte der italienischen Literatur, Düsseldorf 1996, S. 372

schroffe Antithesen, Metaphernkumulationen, Buntes und Helles.¹⁸ Es sind die schönen farbenprächtigen Schlösser und die Kirchen mit den ausladenden, in sich vielfältig gerippten Muschelformen und den gold- über goldenen Altären, und die Klöster wie das Kloster Melck mit dem in der Sonne leuchtenden Weiß vor blauem österreichischem Himmel. Man musste den Leuten was bieten, damit sie zum Katholizismus zurückkamen. Man konnte ja nicht alles mit der Inquisition erzwingen. Und über allem die schwebende Sinnlichkeit froher Engel mit Fanfaren. Daneben aber auch das Gerippe von Gevatter Tod, wie man ihn sehr präsent in dreißigjährigen Krieg erlebte. Leben und Tod sind in Gott eine Einheit. Malerei, Kunst, Farbe, Architektur, Lyrik, Literatur, Musik bilden ein maßlos prächtiges Gesamtkunstwerk, in deren Rahmen sich weltliche und kirchliche Herrschaft inszenierte. Versailles und Salzburg und Pöppelmann und Dresdner Zwinger und Vierzehnheiligen und Balthasar Neumann und Rom sind hier zu nennen. In Bayern ist dieses Lebensgefühl bis heute zuweilen zugegen.¹⁹ Auch die Musik schwelgte in katholischer Fülle: Die polyphone Festmesse verdrängte die Monophonie. „Die Unterschiede zwischen den Gattungen verwischen sich fast völlig; wie in der bildenden Kunst setzte sich Prunk, Theatralik und komplizierter Satz durch ...“.²⁰

Der Barock Italiens wird durch die großen Päpste zu Beginn des 17. Jahrhunderts repräsentiert, ist Rom in seiner Fülle, ist Bernini und Monteverdi – ein Feuerwerk von schönem Schein und Illusionen, von Spiel und Theater. Hier zeigt sich im besonderen die Verbindung von Stadt, Hof und Theater im ewigen Spiel des Seins.

Die Lyrik gewann etwas Spielerisches, man kombinierte weit Entlegenes, um Überraschungen zu erzeugen. Es war eine Lebenslust, die sich ihrer Endlichkeit und damit des Todes aber bewusst blieb. Der italienische Barock war mehr Vergnügen als z.B. der spanische, der sich in besonderem Maße mit der antiprotestantischen Mission der Gegenreformation verband. Der Komödiendichter Goldoni bringt das barocke, allumfassende, gesellschaftlich prägende Lebensgefühl – und das war es, es war nicht nur Literatur – auf die Bühne. Seine Dramen leben von der Vielfalt des venezianischen Volkes, das in ihnen spielt. Die Komödie ist Stadt, die gespielt wird – und zwar als Spaß um des Spaßes willen, fast bis zum Klamauk, nicht - wie bei Lessing – um zu belehren. (Darüber kann man natürlich nicht lachen):

„Das eine (Buch) zeigt mir – so Goldoni - eine so große, eine derart große Vielfalt von Charakteren, malt sie mir so natürlich, dass er's eigens dazu geschaffen scheint, mir eine Fülle von Argumenten für anmutige und lehrreiche Komödien zu liefern: Es stellt mir die Zeichen, die Gewalt und die Wirkungen

¹⁸ vgl. G. Hoffmeister, Deutsche und europäische Barockliteratur, Stuttgart 1987, S. 3 ff

¹⁹ vgl. R. Alewyn (Hrsg.), Deutsche Barockforschung, Köln 1965

²⁰ P. Hersche, Italien im Barockzeitalter 1600 – 1750, Wien 1999, S. 259

aller menschlichen Leidenschaften dar; es versorgt mich mit kuriosen Ereignissen, informiert mich über die geläufigen Sitten, belehrt mich über die verbreiteten Laster und Fehler unseres Jahrhunderts und unserer Nation, welche die Missbilligung oder den Spott der Weisen verdienen, und gleichzeitig zeigt es mir in irgendeiner vorbildlichen Person die Mittel, mit denen die Tugend diesen Verderbnissen entgegentritt.“²¹

Die Gegenseite der Sinnenlust und allgegenwärtigen Eitelkeit war der stets auch präsente Tod und die durch ihn zum Ausdruck kommende auch politische Mahnung mit Verweis auf die Endlichkeit und Vergeblichkeit allen Daseins, auch von Politik. Er war die andere Seite der Disziplinierung: zwar Sinnenfreude, aber nur unter dem Krummstab. Es war, als wollte die Welt noch einmal froh leben, ehe der Zwang zur Aufklärung und zur rationalisierten, kapitalistischen (protestantischen) Produktion über sie einbrach.

Der Manierismus treibt das phantastische Spiel vom Erhabenen bis zum Grotesken auf den Höhepunkt – auch und gerade in der Musik. „Musikalische Madrigal-Kunst ist, was ornamentale Verspieltheit und dämonische Phantastik angeht, fürwahr Kunst des Leibhaftigen.“²² Die Form geht verloren, Dissonanzen und Farborgiasmen werden in der Dichtung möglich, so beim Hauptvertreter des poetischen Manierismus, Marino. Das Tridentiner Konzil versuchte diese spielerische Musik zu verbieten – wohl vergebens. Die Sprache wird bis zur Sinnlosigkeit aufgelöst. Das sind schon Vorboten der Moderne. Im Manierismus zerfällt die Welt, während das Barock noch eine prästabilisierte Harmonie vorzugeben sucht.

In dieses Bild fügt sich, dass um 1600 u.a. am Hof der Corsi zu Florenz die Oper „erfunden“ wurde. Vorbild war die griechische Tragödie mit ihrer Musikbegleitung. Was bedeutet es, dass Italien das europäische Land der Komödie und der Oper war? (Und Deutschland das von Gryphius und Faust). Die Oper vereint alle Kunstarten: Wort, Pathos, Empfindung, Affekt, theatrales Spiel, Empfindsamkeit, Gesang, Kulissenmalerei und

²¹ zit. nach Hardt, a.a.O., S. 376

²² G. R. Hocke, Manierismus in der Literatur, Hamburg 1959, S. 184

und Bühnenarchitektur zu einem Gesamtkunstwerk. Es ist die potenzierte Ästhetisierung. Der Effekt zählt, weniger der Inhalt. Sie entstand aus den karnevalesken Festspielen im Florenz und Venedig des 17. Jahrhunderts. Gesellschaft und Politik wird zum Spiel. Hieraus entwickelter sich als ein Zweig die komische Oper, die opera buffa aus der neapolitanischen Schule.²³

Vico

Von der erwähnten Zeit der jesuitischen Dominanz ist im 17. Jahrhundert nur auszunehmen Vico, der allgemein noch dem Barock zugerechnet wird. Er war Repräsentant der traditionellen städtischen Kultur.²⁴ Er entwarf eine Philosophie, die die Entwicklung der Menschheit parallelisiert mit der des einzelnen Menschen (wie heutzutage Habermas): von der emotionalen Kindheit mit ihren Märchen und Mythen bis zu Formen, die von der Vernunft gelenkt sind – seine Gegenwart. Seine Neue Wissenschaft handelt über die „Natur der Völker“, wie schon der Titel sagt. Die frühen Völker lebten noch in ihren Mythen, in denen die Götter herrschten, das zweite Zeitalter seiner Geschichtsphilosophie nennt er das „heroisch“- militärische und das dritte „menschlich-vernünftig“. Dieses ist ihm das fortgeschrittenste, da er die Geschichte als eine Geschichte der Menschwerdung betrachtet. Er meint aber auch, dass frühere Zeitalter wiederkehren können – also nichts von Fortschrittsoptimismus. Vor allem wollte er aufzeigen, dass es kein ewiges Recht gibt, das Recht habe sich vielmehr über verschiedene geschichtliche Etappen entwickelt – mit einer Tendenz zu Höherentwicklung – mehr nicht. Diese Phasen durchliefen alle Völker. Allerdings werden dabei von Vico nicht – wie in der Aufklärung – frühere und ältere Denkweisen, Sozial- und Politiksysteme schlicht als unterentwickelt bezeichnet. Sie sind in sich wertvoll, auch wenn er Fortschritte in der Geschichte nicht leugnet: Der Mythos hat einen eigenen Aussagewert, der in sich wertvoll ist. Das mythische Zeitalter gerät aber von seinem Höhepunkt in eine Verfallsperiode über, wie alle Epochen diesen Kreiskauf von Aufstieg und Verfall durchlaufen. Die nächste Epoche ist eine Stufe höher entwickelt, da sie auf den Ergebnissen der vorherigen aufbauen kann. So ist jede neue Epoche Fortschritt und Verfall zugleich. Vico bedauert

²³ vgl. H. Goldschmidt, Studien zur Geschichte der italienischen Oper im 17. Jahrhundert, Leipzig 1901

²⁴ vgl. P. Burke, Vico, Berlin 2001, S. 8

daher auch, dass das Mythische durch die moderne Wissenschaft verdrängt wird. Herder und Hegel (siehe Kapitel Deutschland)) konnten hier anknüpfen, ebenso Croce und Gentile (siehe unten).

Methodisch ging Vico von Lebenswissen und historischen Erfahrungen, nicht von mathematischer Sicherheit aus, obwohl er anfänglich Cartesianer war. Daher machte er auch mythische Überlieferungen in ihrem Wahrheitsgehalt für die Geschichtsschreibung fruchtbar. Vertragsrechts- und Naturzustandskonstruktionen, wie sie Rousseau z.B. als Grundlage von Staatlichkeit entwickelten, lehnte er als bloß rationalistisch, als bloß erklügelte Konstruktion ab. Denn dass die Bürger über die Schaffung ihres Staates entscheiden und beschließen, hat es wohl historisch nie gegeben. Wir werden immer in unsere Völker hineingeboren – so auch der Geschichtsphilosoph Vico.

Aufklärung

Die Aufklärung im Italien des 18. Jahrhunderts ist kaum philosophisch bestimmt, sondern vor allem durch die Regierungsreformen in den habsburgisch beherrschten Stadtstaaten.²⁵ Sie war quasi exportierter Josephinismus (d.h. die Übertragung der Reformpolitik des österreichisch-deutschen Kaisers Joseph II. nach Italien). Dabei war die Frontstellung gegen die Kirche angesichts deren Allpräsenz besonders stark. Als einige der wenigen aufklärerischen Denker sind zu nennen: Beccaria und Genovesi z.B. Beccaria begründete und forderte, die Folter und die Todesstrafe abzuschaffen. Denn er leitet das Maß der Strafe nicht mehr aus der Abschreckungsfunktion ab, sondern aus der Größe des Schadens. Praktisch wirksam wurde die Aufklärung nur in einigen wenigen mittelitalienischen Staaten, aber nicht im Kirchenstaat, in Süditalien und auch nicht in der Adelsrepublik Florenz. Der aufklärerische Trend wurde durch die napoleonische Besetzung und Herrschaft verstärkt. Napoleon ist allerdings vor allem der Geburtshelfer des italienischen Nationalismus, der gegen die französische Unterdrückung kämpfte.

Zunächst einmal war man sich aber der Zurückgebliebenheit Italiens im Vergleich zum sonstigen Europa bewusst. Der italienische Lyriker Leopardi beklagt zu Beginn des 19. Jahrhunderts, dass die italienische (und spanische) Literatur, Philosophie und Sprache seit dem 17. Jahrhundert stark an Bedeutung verloren hätten. Er führt dies auf den politischen und militärischen Bedeutungsverlust der beiden Nationen zurück. Er behauptet sogar, sie hätten

²⁵ vgl. A. Noyer-Weidner, Die Aufklärung in Oberitalien, München 1957

ihre Existenz als Nationen verloren. Und das sei der eigentliche Grund für den allgemeinen Untergang. Zu stark sei der Fremdeinfluß.²⁶
Erst im 19. Jahrhundert erlebte Italien wieder einen geistigen Aufschwung, Spanien erst zu Beginn des 20sten. (siehe Kapitel Spanien)

Der große Romantiker ist Alfieri, der in der Art des Sturm und Drang dichtet. Ugo Foscolo übernimmt das Werther-Thema Goethes, allerdings mit dem wesentlichen Unterschied, dass sich der Held nicht aus Liebeskummer, sondern in Verzweiflung über die fehlende Einheit der italienischen Nation tötet. (Italien ist eine politische Nation, Deutschland eine tragische, siehe Kapitel Deutschland).

Nationalismus

Von Vicos Volkslehre führt ein direkter Weg zur italienischen Romantik und dem mit ihr verbundenen Nationalismus des 19. Jahrhunderts, wie er insbesondere von Mazzini vertreten wurde. Für ihn war die Nation die neue Religion, die an die Stelle des ständig an Einfluß verlierenden Christentums getreten sei. Gioberti – ebenfalls in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wirkend – erstrebte demgegenüber ein geistiges Erstarren Italiens im Sinne einer Rückbesinnung auf den Katholizismus. Daraus würde die Einigung des Landes wie von selbst folgen. Die Neoguelfen, denen auch Gioberti angehörte, sahen den Ursprung der italienischen Nation in der päpstlichen und kommunalen Tradition des Landes. Beides wurde in romantischer Vision verbunden, zu deren friedlich-kulturellen, internationalen, geistigen Ausbreitung Italien verpflichtet sei. Giobertis geschichtsphilosophisches Hauptwerk heißt daher: „Über den moralischen und kulturellen Vorrang der Italiener“.²⁷

Mazzinis „politischer Wille, durch den Druck der europäischen Lage unterbunden, konnte sich nicht anders äußern als in Wünschen und Sehnen, daher denn, seit es eine italienische Literatur gibt, d.h. etwa seit den Tagen Dantes und Petrarcas, der nationale Drang der Italiener seinen Ausdruck in der Dichtung sucht und findet. Dadurch bekommt der italienische Nationalgedanke einen wesentlich poetischen, literarischen und weiterhin humanistischen Zug ...“²⁸ Bei Alfieri und bei d’Annunzio kommt zum Nationalen der nationale und romantische Heldengedanke hinzu. Wie in Frankreich hängen auch in Italien Dichtung und Politik enger zusammen als in Deutschland, England und den

²⁶ vgl. G. Leopardi, Zibaldone II, Mailand 1938, S. 57

²⁷ vgl. P. Herde, Guelfen und Neoguelfen, Wiesbaden 1985

²⁸ O. Vossler, Mazzinis politisches Denken und Wollen in den geistigen Strömungen seiner Zeit, München/Berlin 1927, S. 10

USA. Mazzini erhoffte in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts von der Gemeinschaft der europäischen Dichter eine Förderung des nationalen Gedankens. Der antikirchliche, antipapistische Trend der italienischen Einigungsbewegung wurde bei ihm ebenfalls bereits offenbar. Für ihn war der Papst rückwärts gewandt, gegen die Kräfte der Entwicklung, die er im Sinne Herders als eine Bewegung der Völker zu zunehmender Humanität begriff.

Verdi war der Sänger und Komponist der italienischen Einigungsbewegung, die Melodien seiner Opern waren volltönig und wurden zu Straßenschlagern und Ohrwürmern, sie waren nicht modernistisch gebrochen wie schon Wagner modernistische Misstöne produzierte, sie unterhielten wie ein Musikant – so Adorno elitär-abschätzig - eine Biergarten- und Stammtischgesellschaft unterhält (was positiv von mir gemeint ist! Volkstümlichkeit ist eine Tugend.)

Um 1900: Croce

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts – nach der Einigung des Landes – sind zwei Tendenzen festzustellen: Einerseits ein naturwissenschaftlicher Positivismus, wie in den anderen Ländern auch - und andererseits ein hegelianischer Idealismus, wie durch die dominierende Figur Croces fast nur in Italien. „Die Philosophie (in Italien) war in diesem Zeitraum (seit 1850 bis 1887), soweit sie nicht in den Banden der Orthodoxie gefangen blieb, vom deutschen Geist beeinflusst.“²⁹

Zunächst zum Positivismus: Mit Statistiken und Einzeluntersuchungen glaubt Lombroso nachweisen zu können, dass Wahnsinn und Genie eng beieinander liegen, ohne zu leugnen, dass beides eindeutig zu unterscheiden ist.³⁰ Weiterhin meint er, enge Zusammenhänge zwischen geistigen und körperlich-physiognomischen Veranlagungen des Menschen aufzeigen zu können. Politisch schlägt er daher vorbeugende Maßnahmen vor, um Straftaten zu verhindern, indem auf den sozialen Kontext und die Erziehung des potentiellen Delinquenten Einfluß genommen wird. Der Schuldige müsse eher geheilt als

²⁹ Meyers Konversations-Lexikon, 4. Aufl., 9. Band, Leipzig 1887, S. 102

³⁰ C. Lombroso, Genie und Irrsinn in ihren Beziehungen zum Gesetz, zur Kritik und Geschichte, Leipzig 1920

bestraft werden. Hier werden die totalitären und inhumanen Konsequenzen einer „wissenschaftlichen Politik“ erneut deutlich.³¹

Warum konnte Croce in dem Land so wirken – gegen alle positivistischen (Frankr.), kantianischen (Deutschl.) und religiös-mystischen (Rußl.) Trends in Europa?:

Der Philosoph B. Croce, ein Hegelianer, sieht die Geschichte als einen Prozeß der Emanation des Geistes, und zwar nicht wie bei Hegel der dialektischen Gegensätze, sondern der Vielheiten, wobei diese auch beim Fortschreiten des Geistes erhalten bleiben. Geschichte vollziehe sich – in Abgrenzung vom und Überwindung des Positivismus - in einer Einheit von Individuellem und Universellem.³² Die folgenden Ausführungen Ruggieros³³ gelten für die beiden Hegelianer Croce und Gentile gleichermaßen: „Der neue Humanismus ist demgemäß Historismus: Offenbarung und Gegenwart der Menschheit im Menschen, der Vergangenheit in der Gegenwart, der Notwendigkeit in der Freiheit, der Tradition in der Revolution, des Kapitals in aller Arbeit.“

Zentral ist die Ästhetik Croces, Ästhetik verstanden als Lehre des sinnlichen Erkennens (nicht unbedingt als Theorie der schönen Dinge, wie der Begriff oft in der Umgangssprache verwendet wird). Für ihn ist das Kunstwerk alleinig Produkt der künstlerischen Intuition, mit der die Einheit von Inhalt und Form erfaßt wird. Intuition, Inhalt und Ausdruck sind eine Synthesis a priori im Sinne Kants. Grundlage ist die menschlich-ästhetische Expression: Die Welt wird in diesem Sinne zu einem Kunstwerk, die sich um den einzelnen zentriert – ein individualistisch und voluntaristisch modifizierter Hegelianismus. Das Moment des Willens als Faktor der Weltgestaltung durch den Einzelnen ist bei Gentile noch stärker als bei Croce. Dieses Willensmäßige – ich gestalte die Welt wie ein Kunstwerk als Ausdruck meiner Expression - ist bei Croce Folge seiner liberalen Grundeinstellung, die ihn dann in Gegensatz zur Diktatur Mussolinis bringen sollte; bei Gentile führte dasselbe Moment zur Machtpolitik der großen Tat, die die Welt nach dem eigenen Willen aufbaut, ggf. auch auf Kosten der Freiheit der anderen, indem der Stärkere siegt. Dieser Radikalismus wird nur scheinbar aufgehoben durch die Einbindung des einzelnen in die Nation, für die es zu kämpfen gelte. Damit landete Gentile im Faschismus Mussolinis, dessen Realität er nicht sehen wollte. Es gab nur noch den Willen, kein Recht mehr. Das ist der Grundzug seiner Rechtfertigungsschrift, warum er sich dem

³¹ ders., *Der Verbrecher in anthropologischer, ärztlicher und juristischer Beziehung*, Hamburg 1887

³² B. Croce, *Aesthetica in nuce*, Bari 1928; in dieser Schrift ist das gesamte System enthalten.

³³ G. de Ruggiero, *Philosophische Strömungen des zwanzigsten Jahrhunderts*, München 1949, S. 115

Faschismus angeschlossen hatte.³⁴ Er arbeitete an der Grundlagenschrift Mussolinis „Der Geist des Faschismus“ mit.³⁵ Hier wird klarer gesprochen: Leben als Kampf, Ungleichheit der Menschen, Politik als aktive Tat, nicht als ständiges Diskutieren, der Staat - wichtiger als das Individuum - als Zusammenfassung aller nationalen, vorgegeben, objektiven Werte, - als strikte Hierarchie, der Staat auf dem Weg zum imperialen Reich und Wiedererneuerung des antiken Imperiums.

Croce denkt da anders. Was Expression ist, ist für ihn auch schön. Das Hässliche gibt es nicht, denn es ist das, das nicht zur Expression kam. Vor dem Hintergrund des Expressiven lösen sich auch die literarischen Gattungsunterschiede auf, ebenso das Tragische und Komische. Alles ist schön – oder es ist nicht. An Hegel rezipiert Croce vor allem die Kunstphilosophie – Kunst begriffen als Wahrheit des Absoluten, so wie das auch schon in der *Storia della letteratura italiana* (1870 ff.) des Hegelianers Francesco de Sanctis entwickelt worden war. Damit ist das Einzelne mit dem Allgemeinen verbunden und läuft nicht Gefahr, willkürlich und letztlich egoistisch zu entarten. Croce³⁶: „Wenn wir uns hingegen an die wirkliche Geschichte halten, an die Geschichte, die man wirklich denkt in dem Akt, in dem man denkt, dann wird es leicht zu erkennen sein, dass sie mit der persönlichsten und gegenwärtigsten der Geschichten völlig identisch ist. Wenn die Entwicklung der Kultur meines geschichtlichen Zeitpunktes ... mich vor das Problem der hellenischen Kultur, der platonischen Philosophie oder einer einzelnen Äußerung der attischen Sitten stellt, so ist jenes Problem ebenso sehr mit meinem Sein verknüpft wie die Geschichte eines Handelns, das ich gerade betreibe.“³⁷ Geschichte wird so vielfältig, individuell, Kunst und Ausdruck eines allgemeinen Prozesses, der sich durch die Menschen konstituiert. „Die Moralität ist konkret in der Nützlichkeit, das Universale im Individuellen, das Ewige im Zufälligen lebendig.“³⁸

Diese freiheitliche und individuelle Vermengung von Kunst, Welt und Ich erklärt die politisch-liberale Grundeinstellung von Croce, die ihn in Distanz zu Mussolini brachte: „Die Größe des modernen Denkens (liegt) gerade in der Erhebung des Lebensgefühls aus der Idylle (und somit der Elegie) in das Drama und aus dem Behaglichen (und somit Pessimistischen) in das Tätige und Schöpferische, d.h. in der Auffassung der Freiheit als einer stets erneuten,

³⁴ G. Gentile, *Che cosa è il fascismo?* Florence 1925, z.B. S. 50 ff.

³⁵ München 1940 (4. Auflage)

³⁶ B. Croce, *Theorie und Geschichte der Historiographie und Betrachtungen zur Philosophie der Politik* Tübingen 1930, S. 5

³⁷ B. Croce, *Aesthetica in nuce*, Bari 1928; in dieser Schrift ist das gesamte System enthalten.

³⁸ B. Croce, *Philosophie der Praxis*, Tübingen 1929, S. 213

fortlaufenden Tat der Befreiung, einer ewigen Schlacht, in der es keinen Endsieg geben kann, weil dieser dem Tode aller Kämpfenden, d.h. aller Lebenden gleichkäme.“³⁹

Ex/Impressionismus

Croces Ästhetik hatte noch die klassisch-geordnete Form zum Vorbild. Der Dichter und Künstler D'Annunzio ist der Repräsentant der neuen, expressionistischen und impressionistischen Zeit, die zunächst nur an der Form der Literatur um ihrer selbst willen interessiert ist. Er beginnt als sensibler Bohème, der seine tragischen Liebschaften in Gedichten und Romanen nacherlebt. Die Sprache schwelgt experimentell in einem kunstreichen Schwulst von Empfindsamkeiten. Es geht um Liebe und Haß. Alles dreht sich um das eigene Ich, das groß inszeniert wird. Höhepunkte sind im Ersten Weltkrieg der Abwurf von Flugblättern über dem feindlichen Wien, den d'Annunzio als waghalsiger Pilot selbst durchführte, und die Eroberung von Fiume in Jugoslawien durch seine faschistische Truppen im Jahre 1920. Die Verfassung dieses kurzlebigen Staates bestimmte die Musik sogar zu einer nationalen Institution, um den nationalen Kult zu feiern: Ästhetisierung des Politischen. Alles ist möglich wie in der Kunst so auch in der Politik.⁴⁰ Nicht zu Unrecht nennt Nolte das ganze eine (tief traurige) Komödie, die Mussolini dann in Teilen für ganz Italien übernahm. Die faschistischen Kämpfer in Fiume trugen erstmals Dolche und einen Totenkopf auf ihren schwarzen Hemden, wie sie dann Mussolini übernahm. D'Annunzio konnte charismatisch reden, und war ständiges Gesprächsthema im Alltag Italiens. Ästhetizismus und Selbststilisierung bildeten eine Einheit. Die Auftritte auch von Mussolini wurden genauestens in jeder Geste geplant. Der Übermensch in Nietzscheanischer Tradition wurde gefeiert, der vom Tod und von der Sinnlichkeit des Weibes bedroht werde. Allerdings ist der Übermensch bei d'Annunzio von der Dekadenz befallen, so dass sich der Held in dem Roman von 1900, *Il fuoco*, Claudio Cantelmo, nicht entscheiden kann, mit welcher von drei adligen und ebenso dekadenten Jungfrauen er den Übermenschen („superuomo“) zeugen kann.

³⁹ B. Croce, *Geschichte Europas im neunzehnten Jahrhundert*, Frankfurt/Main 1968, S. 13; vgl. auch: J. Baur, *Giovanni Gentile's Philosophie und Pädagogik*, Langensalza 1935, S. 62 ff.

⁴⁰ vgl. E. Nolte, *Der Faschismus in seiner Epoche*, München 1971 (IV.), S. 243

Aus der Sinnlosigkeit solcher Existenzen, die bei Italo Svevo noch deutlicher werden, befreite sich diese Generation schließlich durch den reinen Dezionismus der großen Tat im Faschismus.

Die politische Wendung von d'Annunzio – weg vom puren Ästhetizismus hin zu einer künstlerischen Politik - entsprach dem nationalistischen und modernistischen Engagement der Künstlergruppe um Tommaso Marinetti, der 1909 die „Futuristen“ gründete und damit den gesellschaftlichen Führungsanspruch der Künstler begründen wollte. Eine ähnliche Gruppe waren die Dadaisten in Zürich: Wortzertrümmerung, Dekonstruktion, Zerstörung war das Ziel. Die Richtung der gesellschaftlichen Entwicklung sahen Marinetti und d'Annunzio durch die rasant fortschreitende Technik vorgegeben (ähnlich wie in den 20er Jahren Ernst Jünger, Heidegger u.a.) Im futuristischen Manifest werden Mut, Tat und Gewalt verherrlicht. Bewundert wird die neue Schnelligkeit, die die Technik (Auto, Flugzeug) ermöglicht. Das Alte und Traditionelle wird verworfen, Museen sollen gesprengt werden. Der Krieg wird als große zerstörerische Geste besungen. Alles ist Spiel. Hier kommt schon das Menschenverachtende des Faschismus zum Ausdruck. Dieser anarchische Zerstörungswahn schlug sich auch in der Dekomposition von Literatur nieder. (Hitler hätte hier nie kooperiert, aber der antibürgerliche „Künstler“ Mussolini tat es: auch er wollte zerstören. Womit nicht gesagt werden soll, dass das Hitler nicht gewollt hätte: er tat es aber aus gänzlich anderen Gründen, nämlich aus angeblich „erbbiologischen Gesetzmäßigkeiten“.)

Marinetti gründete nach dem 1. Weltkrieg eine eigene Partei, die sich – in zeitweiliger Distanz zu den Faschisten – sozialpolitischer Forderungen annahm. Später sollten die Künstler die Macht übernehmen. Marinetti 1919: „Wir wollen Italien vom Papsttum, von der Monarchie, vom Senat, von der Ehe und vom Parlament befreien. Wir wollen eine Regierung aus Fachleuten ohne Parlament, der ein Beirat aus ganz jungen Leuten anfeuernd zur Seite steht. Wir wollen die Abschaffung der stehenden Heere, der Gerichte, der Polizei und der Gefängnisse, damit unser geniales Volk die größtmögliche Zahl an völlig freien, starken, arbeitsamen, neue Werte schaffenden und rasch handelnden Einzelpersonlichkeiten entwickeln kann ...“.⁴¹ (Gewisse konstruktivistische Wissenschaften argumentieren heutzutage wieder ähnlich dekonstruktiv, was nicht ungefährlich ist oder sein kann.)

Mussolini - das ist die große Rede vom Balkon an die schwarze Masse zu seinen Füßen. Er ist Geste und Spiel, die freie Tat und die entschiedene Dezion (Entscheidung) des Heroen, der sich vor keinem Parlament rechtfertigen will, ein intellektuelles Experimentieren ohne Grenzen, man spielt mit den Ideologien. Er verkündigte dezisionistisch, dass er sowohl Monarchist als auch Faschist als auch Sozialist sei (und das war er auch gewesen). Alles dreht sich

⁴¹ zit. nach W. Mönch, Frankreichs Kultur, Berlin 1972, S. 687

um ihn als den Duce (womit nichts verharmlost oder relativiert werden soll. Aber der italienische Faschismus war zumindest bis 1937 nicht oder kaum rassistisch, im Gegensatz zum Nationalsozialismus. Die beiden Begriffe sollte man daher auch nicht gleichsetzen.)

Für den vormaligen Sozialdemokraten und dann zum Faschismus „übergelaufenen“ und in Italien lebenden Wissenschaftler Robert Michels leitet sich der italienische Faschismus aus der Geistesgeschichte des Landes ab: „Der Faschismus besitzt keine ihm eigene geschlossene Doktrin. Aber er ist von vielen einzelnen geistigen Tendenzen getragen. Von Machiavelli übernahm er die Lehre vom durch kein Erbprinzip gebundenen diktatorischen Führer messianischen Gepräges (il Duce); von Gioberti erhielt er den Gedanken des Italien kulturell und politisch zukommenden Primats; noch näher dürften die Beziehungen des Faschismus zu Georges Sorel und Vilfredo Pareto sein, zu dessen Füßen Mussolini in Lausanne als Schüler gesessen hat. Vom ersteren stammt die Lehre von der Fruchtbarkeit des Mythos, von der historischen Gewalt sowie vom korporativen Syndikalprinzip, von beiden die Kritik an der als ewig unfruchtbar und als innerlich unwahr betrachteten Demokratie und die Theorie der Elite als bewusster und energischer, nötigenfalls opferbereiter Minderheit, der die wahre Macht im Staate zukomme.“ Dazu komme Gentiles Theorie des reinen Handelns, einer Art von Aktionismus.⁴²

Gramsci

Auf der italienischen Rechten tritt das dezisionistisch-brutale Spiel hervor, auf der Linken das Städtisch-Republikanische. Gramscis Begriff der Zivilgesellschaft ist hier zu erwähnen. Für der Marxisten und KPI-Führer der 1920-er Jahre, Gramsci kommt es zur sozioökonomischen Transformation (in Richtung Sozialismus) nicht nur durch ökonomische Gesetze oder durch die politische Revolution, sondern auch und vor allem durch einen Wandel im Denken der Mehrheit der Bürger eines Staates (wobei die „organisch“ mit dem Volke verbundenen Intellektuellen als geistige Pioniere eine bedeutsame Rolle spielen). Diese kulturelle Transformation führe von der bürgerlichen zur sozialistischen „kulturellen Hegemonie“: einem neuen Paradigma des Denkens und Redens, das die Massen ergreift und das in der Zivilgesellschaft durch den ständigen, republikanischen Diskussionsprozess entsteht. Es entstehen so neue gesellschaftliche Selbstverständlichkeiten und Topoi, um die sich die Gesellschaft gruppiert – eben (so die Hoffnung Gramscis) links vom bisherigen.

⁴³ Noch die KPI der 70er Jahre unter Berlinguer versuchte mit ihrer Strategie des

⁴² R. Michels, Italien von heute, Zürich 1930, S. 221 f.

⁴³ U. Hirschfeld/W. Rügemer (Hrsg.), Utopie und Zivilgesellschaft, Berlin 1990

„Historischen Kompromisses“ (d.h. eines Zusammengehens mit der anderen großen Partei, den Christdemokraten) berief sich auf Gramsci.

Pirandello

Bei Pirandello, dem großen italienischen Dramatiker der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, kommt das Spielerische, das Experimentelle ebenfalls zum Tragen, allerdings auf einer ganz anderen Grundlage, die außerhalb faschistischer und präfaschistischer Tendenzen liegt. Für ihn ist literarisch bedeutsam der Begriff des Humors als eines reflexiven Verhältnisses zum Gegensatz zwischen dem Sein und dem Erwarteten. Diesen Gegensatz bezeichnet man als Komik, das reflexive Leben im Angesicht dieses komischen Gegensatzes ist der Humor, der die Welt als Kunst (eben nicht bloß als Sein, sondern als gesetzten Gegensatz) begreift. Grund der Literatur ist demnach Denken über die Diskrepanz zwischen Sein und Schein (nicht die gefühlte Intuition wie bei Croce).⁴⁴ Pirandello zeigt das Spiel auch in seiner zerstörerischen Kraft: Menschen, die Konventionen nur spielen, ohne an sie zu glauben oder indem sie sie mißbrauchen, mit der Folge, dass dieses nur Gespielte infolge zahlreicher Rollenumkehrungen zum Tod führt, so im Drama *Il giuoco delle parti*. Dieses Spiel wird im Theaterspiel reflektiert – quasi „Meta-Theater“, wie Pirandello es nennt.

In dem Schauspiel „Sechs Personen suchen einen Autor“ lässt er den Personen scheinbar Freiheit in ihrem Spiel, bis es im Zusammenbruch der gesamten Familie endet. Alle spielen ihr Leben, ohne zu einem einheitlichen Drama zu finden. Das Spielerische hat auch seine tragische Dimension.

Lampedusa „Leopard“: Gelebtes Spiel mit der Geschichte

Was ist es, was uns, oder genauer: mich vom „Stechlin“ Fontanes oder dem „Leoparden“ oder oder ... so gefangen nimmt? Es ist die Ruhe, dieses in sich Sein, diese Anti-Hektik, auch diese Fähigkeit, mit dem Untergang des eigenen Standes (des Adels) spielerisch, ästhetisch-genüßlich umgehen zu können, als würde man seinen eigenen realen Tod im Theater betrachten. Lampedusa erklärt Ruhe und bloß gespieltes Leben durch die ständigen Eroberungen des Landes,

⁴⁴ vgl. L. Pirandello, *L'umorismo*, Milano 1986

die die Menschen fatalistisch gemacht haben. Trotz aller Kritik ist ihm sein Sizilien sein Arkadien.

Im Stechlin die Stille und eruptive Tiefe des Sees, das Gemächlich-Oberflächlich-Tiefsinnige und die Nichthandlung der Gespräche, das „Als-würde-man-etwas-tun“ als Spiel und Konvention, die Handlungslosigkeit, das Ewige der Natur, die Größe des Kleinen, das Selbstverständliche des Unerklärbaren, die Präsenz des Übernatürlichen, die Einheit von Diener und Herr und die sympathische Nähe des akzeptierten Todes des alten Barons ...

Lampedusa und Fontane sind Monarchisten, denen das Hergebrachte heilig ist, vom dem sie aber wissen, dass es sich ändern muß, will es überleben. Sie stehen zwischen Gegenwart und Zukunft und sehnen sich resigniert und ohne Hoffnung nach der verlorenen Vergangenheit. Für beide repräsentierte der König eine Idee, die Anforderungen an ihren Repräsentanten stellt, andernfalls litte die Idee selbst. Beide üben Kritik am Adel ihrer Zeit, aber heben auch hervor, dass er Großzügigkeit und Schönheit darstellt, die sich auch in sozialer Hilfe zeigt. Schönheit um ihrer selbst willen als Spiel im Sinne Schillers muß man zu schätzen wissen, und das könne nur der Adel. Dienst des Untertanen und Sorgepflicht des Herrn ergänzen sich, so wie sich Mann und Frau ergänzen. Die Natur regelt durch Gottes macht alles von selbst. In Solidarität einer gemeinsamen Gesellschaft, als antikapitalistischem Modell.⁴⁵ Das Böse gibt es, aber eher als Ausnahme. Es gibt noch eine stabile Ordnung, die allerdings von den heraufziehenden, revolutionären Kräften in Frage gestellt wird (Sozialdemokratie, italienische Einigungsbewegung). An deren Erfolg – auch im Falle des Sieges, der dann kommt – wird nicht geglaubt, so wie man allen all zu schnellen Erfolg in Frage stellt, wenn er nicht organisch wächst. Man weiß, dass man ihn nicht verhindern kann, und akzeptiert. Die neue Zeit war ihnen zu ideologisch und zu fanatisch, nur Gedankengespinnste, die der Wirklichkeit aufgezwungen wurden. Abstrakte Regelungen aus dem Piemont und Preußen, die ferne neue Staatlichkeit, die nur starre Regelungen brachte, die die gelebte Sittlichkeit vor Ort zerstörten, in der die meisten gleichermaßen zufrieden wohnten. Ehre wird durch Geld ersetzt. Dem antiken Erbe, das gerade auf Sizilien sehr präsent ist, wird nachgetrauert, selbst das wird verdrängt und untergehen. Die Bourbonen-Monarchie wird bei Lampedusa etwas lächerlich gemacht, ebenso wie Wilhelm II. bei Fontane, ihr Leerwerden wird kritisiert, aber dennoch bleibt man bei ihr, denn Änderungen sind immer unkalkulierbar, sie müssen von selber kommen, wie ein Erdbeben, das man auch nicht erzeugen oder verhindern könne ... Beide Romane handeln oder sind der Tod der Hauptfigur – Don Fabrizio und des Dubslav von Stechlin – und vom Sterben der feudalen Gesellschaftsform, und es wird geschildert, wie der Tod als unvermeidlich hingenommen wird. Sie sind mit (selbst-)ironischer Distanz stoisch ergeben: Der Herr hats genommen Sizilien – so Don Fabrizio – sei so oft erobert worden, dass die Menschen nichts mehr überraschen könne. Letztlich

⁴⁵ vgl. G. Gilmour, *The Last Leopard*, London 1990, S. 180

stehen sie, die beiden, auf der einsamen, abgelegenen Insel und im sandigen Brandenburg, zwischen den Welten, mit Verständnis für beide, aber ihnen kaum zugehörig, zu reflektiert sind sie: fast wie das Schicksal der Ortlosigkeit von Intellektuellen. Heimat finden sie, so weit möglich, nur in der Fülle, Vorhersehbarkeit, Ewigkeit und Schönheit der Natur, in der sie aufatmen; in der Literatur und Philosophie, die die Typik des Menschseins erfasst; und in der kleinen Geselligkeit des Alltags, in der eher über Nebensächliches parliert wird: Man hat nicht mehr viel vom Leben zu erwarten: man steht außerhalb der sozialen und ökonomischen Konkurrenz.

Beide sind in sich gefestigt, auch unabhängig von Stand und Titel. Nach dem Genuß von Schönheit überfällt Don Fabrizio jedoch stets ein erschütterndes Gefühl von Traurigkeit, Angst und Verlust, wie beim Ende einer Liebe: „Flammen für ein Jahr, Asche für dreißig“. Er liebte daher die Sterne, da so fern waren und kalt, im Gegensatz zu den Menschen. Astronomie ist daher die wahre Wissenschaft, da sie sich mit dem unabänderlich Gesetzmäßigen beschäftigt. Aber an Religion und Kirche glaubt man so recht nicht mehr, dazu ist man durch die Geschichte und die Erfahrungen zu skeptisch geworden, oder war es vom Blut her immer. Kirche und Religion gehören zur Tradition, und daher werden sie respektiert. Das Leben wird zwar geliebt, der Tod aber auch daher nicht gefürchtet, zumal wenn er zur Zeit kommt. Er ist Ruhe und Erlösung. Sizilianer meinen sogar, dass der Tod auf ihrer Insel wohne. Ob es nach dem Tode ein neues Leben gibt, lässt Lampedusa offen. Nur der Abschied von der Tradition der Schönheit falle ein wenig schwer.⁴⁶

Realismus

Die Industrialisierung kam in Italien verspätet, sie setzte erst um 1900 ein. Kurz vor der Jahrhundertwende wurde FIAT gegründet. In Deutschland begann sie um 1830, in Frankreich ebenso, in England sogar schon Mitte des 18. Jahrhunderts. Im entstehenden italienischen, literarischen italienischen Realismus, Verismus genannt, spiegelten sich daher weniger die wirtschaftliche Wirklichkeit einer noch nicht vorhandenen Industrie und Arbeiterschaft wider, sondern die Resignation angesichts der politischen und sozialen Situation, wie sie nun einmal war, ähnlich wie in Deutschland. In Frankreich und in England bestimmte bereits die Industrie das Bewußtsein.

⁴⁶ D. Gilmour, *The Last Leopard*, London 1990

Bedeutsamer Schriftsteller dieser Strömung war G. Varga, der von 1840 bis 1892 lebte. Sein Werk beschäftigt sich zunächst mit Episoden aus dem italienischen und amerikanischen Unabhängigkeitskrieg. Das war noch romantisch beeinflusst. Später schildert er seine sizilianische Heimat, das waren die Höhepunkte seiner Kunst, auch wenn sich hier schon die agrarisch-antidemokratischen Züge seines Alters zeigen. Der Zerfall des ländlichen Lebens wird kritisch gesehen, da er auf den Materialismus infolge kapitalistischer Durchdringung zurückgeführt wird. In seinem Roman „Malavoglia“ analysiert er die Leidenschaften, die durch das Fiebern nach Gewinn im einfachen Volke entfacht worden seien. Die Essenz der Familiengeschichte ist, daß dieses materialistische Streben zum Untergang führen muß.

Den italienischen Neorealismus nach 1945 vertritt vor allem E. Vittorini, der sich 1936 wegen des spanischen Bürgerkrieges vom Faschismus distanziert hatte. In seinen „Gesprächen in Sizilien“ schildert er naturalistisch, aber auch lyrisch die süditalienische Gesellschaft und Landschaft als ein Sohn, der nach 15-jähriger Abwesenheit in seine Heimat zurückkehrt. Sein „Uomini e no“ schildert den antifaschistischen Widerstandskampf hautnah, mit all seinen Brutalitäten, auch die Verrohung der Kommunisten wird gezeigt.

Generalisierend definiert Hardt den Neorealismus mit folgenden Merkmalen: „Volkstümlichkeit und Volksnähe in der Thematik, in der Wahl der Helden, ihren Verhaltensweisen und ihrer Sprache.

Die Perspektive des Autors ist bestimmt durch Liebe zum Volk, durch Vertrauen in die Werte und die Aufrichtigkeit des Kollektivs.

Bevorzugung von Themen und Ereignissen des kollektiven Widerstandes aus Krieg, ‚Resistenza‘ und Partisanenkampf.

Möglichst unmittelbare und konkrete Wiedergabe der aus nächster Nähe gesehenen Ereignisse, die sich gleichsam wie von selbst darstellen.

Häufige Verwendung des Dialogs und der gesprochenen Rede, um Unmittelbarkeit und Lebensnähe zu konnotieren

Verwendung der Sprache in den mittleren Lagen der Umgangs- und Alltagssprache, die auch (oft vereinfachte) regionale und dialektale Elemente aufnehmen, um ihre Volksnähe zu dokumentieren, ohne jedoch Regionalsprachen und Dialekte kohärent und experimentierend zu gebrauchen.“⁴⁷

Dieser Verismus brachte zwar einen starken demokratischen und volksnahen Impuls für die politische Kultur. Politisch am interessantesten ist aber Pasolini. Er stellte sich 1968 gegen die linken, studentischen Muttersöhnchen, wie er sie nannte, auf die Seite des Proletariats, unter ihnen auch ein Teil der Polizisten,

⁴⁷ K. Hardt, Geschichte der italienischen Literatur, a.a.O., S. 876

die gegen die Studenten vorgehen mussten. Pasolini ist aber auch die religiöse Thematik nicht ganz fern, insbesondere in seiner Ablehnung des kapitalistischen und faschistischen Hedonismus (siehe seine Verfilmung von de Sades „Justine“, in der er den Faschismus als Mittel zur unbegrenzten Lustbefriedigung definiert). Italien ist – neben Frankreich – das große europäische Spielfilm-land, dem es – beginnend schon in der Vorkriegszeit – gelang, Kunst, Politik und Unterhaltung in diesem Medium zu verbinden. (Hollywood produziert oft nur Unterhaltung, Deutschland oft nur Kunst, wenn überhaupt etwas auf diesem Gebiet produziert wird). Selbst die Verbringung in ein KZ konnte in Italien als tragische Komödie inszeniert werden, ohne geschmacklos zu sein oder verharmlosend zu wirken. Als weitere Namen seien nur genannt: Fellini, der oft in Farben schwelgt, und antike sowie moderne Themen („Roma“) in breiter Epik aus des Volkes Mitte erzählt; und Visconti, der in seinem „Tod in Venedig“ dem schönen Schein in seiner Verbindung mit dem Tode nachgeht.

Eco

Umberto Eco ist wohl der auch allgemein bekannteste Philosoph, Linguist und Schriftsteller des heutigen Italiens – und er repräsentiert eine Lebensanalyse, die nur in diesem Land entstehen konnte. In Deutschland wird weiterhin tief ernsthaft über die Vernunft und die Möglichkeit von Wahrheit diskutiert (Habermas), in Frankreich ist man hier schon skeptischer und verneint die Möglichkeit von Wahrheit, aber natürlich in ernsthafter Form: Gravitätscherzknirscht sieht der französisierte Rumäne Cioran (ähnlich wie Ionescu) keinen Sinn mehr in der chaotischen Welt, und er will sich auch keinen Sinn mehr vormachen, und A. Glucksmann erhebt Klage mit der Donnerstimme des Propheten gegen alles Totalitäre, nicht nur gegen Faschismus, sondern auch gegen den Stalinismus, beides sicherlich zu Recht.

Ecos Italien kommt dagegen leichtfüßig daher: Eco ist zwar – als Zeichentheoretiker – beseelt vom Gedanken, dass die Welt nur zeichenhaft vermittelt dem Menschen gegeben ist, dass es in diesem Sinne keine Wirklichkeit und Wahrheit gibt. Alles ist Sprache, und wir leben in der Sprache, über deren Horizont wir nicht hinaussehen können, so schon Wittgenstein. Wir haben nur Namen von den Dingen, und das klingt ja auch in dem Titel seines berühmtesten und auch verfilmten Romans „Im Namen der Rose“ an, in dem eine fiktive Kriminalgeschichte rekonstruiert wird – ob es so war, weiß keiner, zumal am Ende des Romans alles Wissen dieser Welt, nämlich eine große Kloster-Bibliothek, verbrennt. Alles ist vergeblich, eitel, das klingt hier als barockes Motiv an.

Das zentrale Thema von „Im Namen der Rose“ ist die Suche nach dem Werk des Aristoteles über die Komödie, denn das Lachen der Narren befreit und ermöglicht Leben – gegen alle Hierarchien und Systematiken. Der schönste Karneval ist der von Venedig.

Am Ende des zweiten großen Romans „Das Foucaultsche Pendel“ zeigt Eco eine Gegenperspektive zum modernen Wahrheit-, Aktivitäts- und Aufklärungswahn auf, nämlich das gelassen-antike, heitere, zuweilen lachende oder zumindest lächelnde Leben, zurückgezogen in der italienischen Kultur- und Naturlandschaft, die Schönheit genießend, mit ihr eins werdend, auf die Götter vertrauend.⁴⁸

Wenn es keine Wahrheit mehr gibt, dann sind drei Wege möglich:
 der deutsche, es zu leugnen und so weiter zu tun wie zuvor
 der britische: selbstironisch an die Vergangenheit zu glauben
 der französische: zu verzweifeln
 der italienische: lachend zu leben.⁴⁹

Der starke städtische und antirömische Republikanismus in Italien zeigte sich im Aufkommen der neuen Partei Lega Nord Mitte der 80er Jahre, die dann bis zur Gegenwart einen Teil der Wählerschaft der vormaligen Democratia Christiana an sich zog. Diese Lega entstand aus einer Vielzahl kommunaler und regionaler Ligen, zunächst in Venetien, wo die Lega Venetia die Traditionen einer autonomen Republik Venedig wieder aufleben lassen wollte. Damit richtete sie sich gegen das korrupt-mafiöse System in Rom und gegen das unterentwickelte Süditalien, das umfangreiche Transfers aus dem Norden in dunklen Kanälen verschlang.⁵⁰ Der Norden Italiens ist städtisch-industriell, der Süden agrarisch, mit Bezügen eher in den Orient als nach Nordwesteuropa. (Man denke nur daran, dass fast alle Völker Südeuropas und Nordafrikas hier zeitweilig herrschten.) Historisch griff die Lega auf die Städte-Bündnisse des Mittelalters gegen den römisch-deutschen Kaiser zurück.

Als Krönung der These dieses Kapitels ist zum Schluß das Phänomen Berlusconi zu behandeln. Im Gegensatz zu Reagan, der als Schauspieler von Beruf als Politiker und Präsident der USA kaum Schauspieler war, ist der „Medienzar“ B. Schauspieler par excellence, so wie das Schauspielerische im südländischen Alltag ohnehin weitaus präsenter ist als in kühleren Regionen. Das Leben in warmen Gegenden ist eben öffentlicher, es spielt auf dem Marktplatz, vor den Augen der anderen (nicht nur im Innern der Häuser, wie schon Tacitus für die Germanen feststellte). Für B. wird daher Politik symbolisch und medial, und zwar wesentlich. Das erklärt auch seine Beliebtheit bei der Mehrheit der Bevölkerung. Und es erklärt das Unverständnis, mit dem

⁴⁸ vgl. U. Eco, The frames of comic „freedom“, in: T. A. Seboek, (ed.), Carnival, Berlin 1984, S. 8 ff.

⁴⁹ Vgl. hierzu auch G. Vattimo. (u.a., Jenseits vom Subjekt), Graz 1986

⁵⁰ V. v. Roques, Die Stunde der Leoparden, München 1994, S. 195 ff.

andere europäische Politiker diesem Phänomen gegenüber stehen. (Damit sollen natürlich nicht die Politik und die Machenschaften von B. gerechtfertigt werden.)

Spanien: Der Kampf für den katholischen König

Der Tod in Lusitanien

Predigt auf den Grafen Cortoso di Madriguer – Salamanca, Baron zu Rio di Maria, oder:

Sind wir noch Monarchisten?

Die Trauergemeinde hatte sich – es war Mitte der 90er Jahre des letzten großen Jahrhunderts, Franco war seit 20 Jahren tot - in der barocken, in Weiß und Gold und vielfältigen Schnörkeln prangenden Kirche der kleinen Grafschaft an der Atlantik-Küste Spaniens versammelt, würdig, schwarz gekleidet, die Damen in Netz-Schleier, die Herren z.T. mit Zylinder, die Grundbesitzer und Landwirte der Gegend, einige Juristen und Lehrer, der Apotheker und der Arzt sowie der niedere und höhere Adel der Provinz sowie nicht zuletzt ein Vertreter des Königs. Die Bauern hinten. Alle schweigen stehend, bis der Bischof vor den Altar schritt, von einer Schar von Meßdienern umringt, die eifrig die Weihrauchkelche schwingen, so wie sie nachmittags spielerisch mit Stöcken fochten: El Cid gegen die Araber. Vor dem Altar war der einfache Holzsarg aufgebahrt, spärlich mit Blumen geschmückt. Auf dem Altar lag ein Orden, den er von der Republik, ja, von der Republik 1935 für seine militärischen Dienste für das Vaterland erhalten hatte – ein Unikum, das seinen ohnehin undurchsichtigen Charakter in ein numinoses Licht hob. Er liebte den Brückenschlag zwischen den Gegensätzen, zwischen den Klassengegensätzen, zwischen den Staatsformen, zwischen den Weltanschauungen, ohne aber je seinen Wesenskern zu verlieren.

Die Orgel setzte ein – angewiesen durch ein kurzes, kaum sichtbares Nicken des Bischofs in einen Spiegel, den der Organist über zwei weitere Spiegel sehen konnte -, die Gemeinde sang tief und melancholisch. Der Bischof versuchte über das Mikrofon ein wenig Rhythmus hineinzubringen – vergeblich. Das Ritual verlangte noch einige Schritte, wie sie von Rom festgelegt wurden, von dem vorkonziliarischen Rom, das hier noch galt und weiterhin gelten sollte.

Dann stieg der Bischof auf die Kanzel, die von drei dicklichen Engeln mit kurzem Schurz wie eine Feder getragen wurde, und begann seine Laudatio, denn das hatte er sich vorgenommen: Seine Predigt auf den Grafen sollte ein Monument werden, das ganz Europa anzusprechen hätte. (Deshalb hatte er auch Journalisten eingeladen.)

„Gott spricht zu uns:

Das war das Lebensmotto des Toten, den wir alle verehren. Er hat uns mit seinem Leben begleitet, oft fern von uns, er war einsam und wollte das sein, aber doch begleitete er uns mit Wohlwollen, mit Freundschaft, die in vielfältigen Gaben und Taten zum Ausdruck kamen, sei es, dass er begabte Jugendliche zur Universität schickte, unabhängig von der Herkunft; sei es, dass er Darbenden und Verfolgten half; sei es, dass er Streitigkeiten schlichtete, oder sei es, dass er durch seine Persönlichkeit Wärme schuf. Adel im besten Sinne.

Er lebte eher bescheiden in seinem kleinen Gutshof, und versenkte sich, wenn ihm Zeit blieb, in die alten Folianten, zu denen er durchaus beachtlich veröffentlichte – allerdings zuweilen ohne das Imprimatur. Er führte ein christliches Leben bis in die Tiefe seines Wesens. Er war nicht exekutierende Verwaltung (obwohl das auch zu seinen Aufgaben gehörte), er war Person, der man vertraute, nur Personen kann man achten und vertrauen – aller einschnürenden Verrechtlichung zum Trotz. Ein System kann man nicht lieben. Wir glauben nicht an die Theologie, sondern an den Menschen Jesus, der uns vorgelebt hat – im doppelten Sinne des Wortes. Der Messias ist unser König.

Was bedeutet uns die Monarchie? Was gibt uns der Adel, das edle Menschentum heute? Es ist evident, dass wir nicht mehr ins Mittelalter zurück können und zurück wollen. Die Zeit ist anders, wir hatten die Französische Revolution, die wir nun trotz aller Säkularisierungen akzeptieren müssen. Aber dennoch: Die Bürger und vor allem die Bürgerinnen schauen hinauf zu den Königen und Königinnen, in Europa, in denen sie fast nur noch anzutreffen sind. Wir verfolgen interessiert ihr Leben, auch die Skandale; leiden mit, ärgern sich auch, aber betrachten sie als zur Familie, zum Volk zugehörig – selbst in den Republiken Europas. Und die neu-unabhängigen lateinamerikanischen Staaten bedauerten es, dass kein Prinz oder Fürst sich ihrer im 19. Jahrhundert annahm. Man freut sich über das Bunte und Prächtige, wenn das englische Parlament eröffnet wird. Nur noch der König von Belgien hält das Land zusammen. Unsere Majestät ist der Garant der Demokratie, für sie steht er mit seiner Ehre ein. Nach Bulgarien hat man gerade den Sohn des letzten Königs zurückgeholt. Und in Skandinavien hat man die soziale Monarchie nach Lorenz von Stein verwirklicht.

Warum lieben wir die Könige? Weil wir wissen, dass das Gute nur einheitlich sein kann, einheitlich wie eine Person. Wir leben in einer liberalen Gesellschaft, die alles für möglich hält. Das soll nicht in Frage gestellt werden, weil sonst nur die Bürgerkriege des 16. und 17. Jahrhunderts (und vielleicht auch der ersten

Hälfte unseres Jahrhunderts) wieder aufkommen würden. Aber der Liberalismus darf nicht alle Werte fressen, wie wir das nun im legalisierten Embryonenmord gewahren müssen, so wie einst der heidnische Pharao alle Erstgeborenen töten ließ und wie man das lange den Freimaurern nachsagte. Wir brauchen einen Fels in dieser Brandung, die das Wahre, Gute und schöne, das Göttliche repräsentiert, nicht konkret als der oder der Wert, sondern als Zielgröße im Sinne des Gemeinwohls. Wir brauchen Sein, nicht nur Tun der stets fehlbaren und oft irrenden Menschen. De Maistre hat das vor 200 Jahren durchgedacht, nicht ohne den verdorbenen Adel in der Zeit vor 1789 zu tadeln, der durch seinen Luxus die Revolution hervorgerufen hat. Nicht alles darf dem Menschen zur Disposition stehen, es muß auch Unzweifelhaftes geben, wie es auch die bürgerlichen Verfassungen zu leisten versuchen. Aber Verfassungen sind nur Papier, wichtig, äußerst wichtig sicherlich, aber ohne Blut. Nur ein Mensch kann dieses Unzweifelhafte vertreten, wenn auch nicht verkörpern. Ähnlich wie es die Funktion des Papstes für den Glauben ist. Deshalb lieben wir die Könige (auch wenn sie zuweilen falsch handeln, aber nie so falsch, wie die totalitären Diktatoren des 20. Jahrhunderts).

So hat auch unser Graf Cortoso auf seiner Ebene gewirkt, nicht ohne Fehler, aber im Kern gut. Gott hab ihn selig! Es lebe Jesus Christus und der König.“

Die Gemeinde schwieg, sang das Lied „Gott näher zu Dir“, erhob sich, ging zum Hostienempfang, der Segen wurde gespendet, man versammelte sich dann draußen auf dem Kirchplatz, um dann den flachen, weißgekalkten Lehmhäusern entlang zum nahen Friedhof zu ziehen, wo der Tote für immer in die Erde gesenkt wurde. Der Leichenschmaus brachte die Gegenwart und das Leben wieder.⁵¹

Die soziokulturelle und geistige Struktur in ihrer Entwicklung

Spanien unterliegt einem anderen sozialen und geistigen Rhythmus als andere europäische Staaten: Nicht 1789, sondern 1898 und 1975 sind die großen Wendjahre, die das Land aus einer jahrzehntelangen Stagnation herausführen. Warum war der Prozeß der Modernisierung verspätet, warum begann er noch später als in Deutschland? Warum war Spanien nicht nur die „verspätete Nation“ (Plessner), sondern sogar die „späteste Nation des Kontinents“ (vielleicht nur noch neben Russland)?

Diese Verspätung wäre aus der Sicht z.B. eines Spaniers des 17. Jahrhunderts erstaunlich gewesen. Spanien war damals eine der großen Mächte Europas. Es beherrschte Süditalien und Lateinamerika bis weit in die heutigen USA hinein;

⁵¹ Auszug aus dem Werk „Predigten“ eines unbekanntenen Priesters (im persönlichen Archiv des Verfassers)

es hatte eine der ersten funktionierenden Verwaltungen in Europa aufgebaut. Der König von Spanien war die Vormacht des Katholizismus, der durch die Gegenreformation wieder auf dem Vormarsch war. Nur England und Norddeutschland und Nordeuropa behaupteten sich als protestantische Staaten. Spanische Kultur und Konvention beeinflussten Europa - über Wien und die Habsburger, die zeitweise auch in Spanien herrschten, sowie über die spanischen Niederlande; ähnlich, wie später die französische Kultur Europa im 17. und 18. Jahrhundert durchdrang.⁵² Das spanische Jesuitentheater wirkte grenzüberschreitend und verbreitete die scholastischen Ideen, zumal dieser Aristotelismus ja auch durchaus vernunft-orientiert war. Weiter wirkte der Mythos der katholischen Könige, die den Islam vertrieben hatten.

Aber spätestens nach der Napoleonischen Besetzung des Landes wurde allgemein offenbar, dass das Land zurückgeblieben war. Dafür sind mehrere Gründe zu nennen:

Zur Beherrschung des großen Kolonialreiches wurde eine alles erdrückende Bürokratie aufgebaut. Spanien war zwar – wie erwähnt - unter Philipp II. der erste zentralisierte Verwaltungsstaat in Europa, was mit dem Gold aus Lateinamerika finanziert wurde, aber die Überzentralisierung erstickte auch die Initiative eines Bürgertums, das sich oft nur auf Handel mit Amerika beschränkte und sein Kapital nicht industriell-gewerblich. Investierte – im Gegensatz zu Nordwesteuropa.

Dieses Gold ermöglichte erhebliche Importe aus Nordeuropa (das sich u.a. auch deshalb schnell und industriell entwickelte), aber diese Importe erschwerten die Bildung eines eigenständigen, industriellen Bürgertums in Spanien. Man produzierte nicht, sondern importierte: zu viel Geld kann auch schädlich wirken, man wird faul. Von den Finanzströmen profitierten die Krone, der Adel und die Kirche – also die konservativ-agrarischen Kräfte. Teilweise konnte sich sogar Boden zerstörenden Herdenwesen statt Fruchtbau in der Landwirtschaft durchsetzen.

Es kam zu Fraktionskämpfen im Adel selbst – absolutistische versus liberale Monarchisten – mit der Folge ständiger Militärputsche und Bürgerkriege im 19. Jahrhundert. (Die z.T. liberale Ausrichtung des Königshauses sollte für die Zukunft bis heute bedeutsam werden.)

Die Arbeiterbewegung wandte sich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gegen den übermächtigen Staat und wurde daher eher anarchistisch und nicht sozialistisch im west- oder nordeuropäischen Sinne – ein rebellischer Individualismus und Anarchismus, der auch Don Quijote nicht fremd war. Nicht zufällig stammt der Begriff für Kleinkrieg: „guerilla“ aus Spanien, wo diese Form des militärischen Angriffs aus dem Hinterhalt gegen die moslemische und napoleonische Besatzung praktiziert wurde – und bis heute in Lateinamerika

⁵² vgl. G. Hoffmeister, Deutsche und europäische Barockliteratur, Stuttgart 1987, S. 77 ff.

sowie im Baskenland fortlebt. Seit dem 16. Jahrhundert verunsicherten Räuberbanden, bandoleros, die spanische Landschaft, um angesichts der allgemeinen Verarmung der breiten Bevölkerung derart von den Goldtransporten aus Lateinamerika zu profitieren – eine Art von Robin-Hoodtum. Aber Anarchie, Unsicherheit, Angst und Rechtlosigkeit verhindern Investitionen und wirtschaftliche Entwicklung, man kann ja am nächsten Tag alles Aufgebaute durch irgendeinen Banditen verlieren.

Gerade im Don Quijote kommen die alten feudalen und christlich-stoischen Ideale zum Ausdruck, die in Spanien, vor allem auf dem Lande, noch lange währten: dass Geld nämlich nicht alles ist, wichtiger ist die Ehre, das Ansehen und dessen Bewahrung – im Gegensatz zum post-heroischen bürgerlichen Ethos der bloß materialistischen Profitmaximierung.

Spanien hat so eine Sonderentwicklung genommen, so wie alle Wege in Europa Sonderentwicklungen sind. Es war lange in Spanien und in den anderen Staaten strittig, ob das Land überhaupt zu Europa gehöre, zu lange war es islamisch beeinflusst. Seit dem Machtantritt der Bourbonen im 18. Jahrhundert erlebte das Land einen Abstieg von hoher Macht und Pracht – nicht wegen der Bourbonen, sondern wegen der Entwicklung des übrigen Europas bis auf Osteuropa und Rußland - es wurde (ähnlich wie das Osmanische Reich) ein Rand-Gebiet, das unter stetem Niedergang litt: Spanien osmanisierte, d.h. siechte dahin, ohne sterben zu können. Das spanische Selbstbewusstsein speißte sich lange Zeit aus der Erinnerung an dem erfolgreichen Kreuzzug gegen den spanischen Islam, aus dem sich der Glaube entwickelte, die einzig wahre katholische Nation zu sein. Nicht zufällig lässt Dostojewski seinen Inquisitor in Spanien auftreten. Die spanischen Könige, die diesen Kampf führten, umgibt seit dieser Zeit eine Gloriele, zumal sie später durchaus auch liberal waren und durch Emigration 1930 zunächst einen Bürgerkrieg vermieden hatten, der dann doch 1936 ausbrechen sollte.

Das zweite ist das kämpferische Moment in Spanien. Der Stierkampf ist nicht nur eine Arabeske, sondern Element der Kultur. Spanien war die einzige europäische Nation (neben Russland), in der es zu einem Bürgerkrieg als offenem Krieg kam. In Österreich und Italien gab es dazu nur Ansätze. Der griechische Bürgerkrieg war „nur“ Guerillakampf in den nördlichen Bergen.⁵³

Diese beiden Momente – das Kämpferische und die Unterentwicklung - färbten das Spanienbild in Europa lange Zeit negativ. Erst nach dem EG-Beitritt des Landes 1986 hat das nachgelassen. Die zuvor aus diesem Bild hervorgehende lange Isolation Spaniens führte zu einer geistigen Selbstisolation, in dem Sinne,

⁵³ vgl. H. Hinterhäuser, Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Spanien und Europa, München 1979, S. 12

dass Spanien durch die Gegenreformation eine geistesgeschichtliche, als besser betrachtete Sonderentwicklung nahm: Bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts war das Land von einer strengen Scholastik geistig dominiert, und erst die (18)98-Generation wandte sich der Entwicklung in Europa zu – als Folge der Niederlage Spaniens im Krieg gegen die USA, in dessen Folge Kuba und die Philippinen als letzte Kolonie verloren gingen. Angesichts dieses Desasters, wie es empfunden wurde, unterschieden die maßgebenden Intellektuellen zunehmend zwischen dem „eigentlichen Spanien“, wie es in der Erinnerung und in der Vergangenheit gepflegt wurde, und dem „wirklichen Spanien“, wie es verrottet um die Jahrhundertwende dahinvegetiere. Aus dieser Erinnerung ging man sogar zur kulturellen Gegeninitiative über: Der Schriftsteller und Philosoph Unamuno dachte um 1900 zeitweise daran, dass das nur noch materialistische Europa am eigentlichen spanischen Wesen, an der Hispanidad, genesen möge. (Während der liberale S. de Madariaga Spanien europäisieren wollte).

Don Quichote

Andererseits war Spanien für die Romantik des 19. Jahrhunderts das große, angeschwärmte Vorbild-Land, in dem es noch Ritter der Minne und des Krieges gäbe. Calderon war der große Leitstern. Überhaupt war die gesamte Literatur des 19. Jahrhunderts spanienbegeistert. – von Balzac bis Musset und Grillparzer. Symptomatisch für diesen Spanien-Enthusiasmus war der Erfolg von Prosper Mérimées „Carmen“ (1830). Carmen ist eine Apotheose von heroischen Banditentum und Gewalt inkl. Mord. Noch erfolgreicher war fast 50 Jahre später die gleichnamige Oper von Bizet.

Warum gilt bis heute Cervantes und sein Don Quijote als das Symbol für Spanien par excellence – im Aus- und im Inland? Sei es nun als Vorurteil oder nicht. Der höchst angesehene Literaturpreis in Spanien ist immer noch der Cervantes-Preis. Auf einen möglichen Grund verweist Arnold Hauser⁵⁴): Der für die Zeitgenossen überraschende, langsame Niedergang des spanischen Imperiums seit der Mitte des 17. Jahrhunderts – wie dargestellt - , ähnlich scheint Größe und Scheitern in der Figur des Quijote vereint zu sein, die vor dem Hintergrund des persönlich erfahrenen Niedergangs der Familie des Cervantes zu sehen ist.

⁵⁴ Sozialgeschichte der Kunst und Literatur, München 1953, S. 427

Die zeitübergreifende Bedeutung des Werkes wird allein daran deutlich, dass es noch im Erscheinungsjahr zu sieben Neuauflagen kam: Der Roman wurde von den Leuten verschlungen.⁵⁵

Der Aspekt des spanischen Niederganges ist jedoch erst aus der Rückschau ersichtlich. Aus der Sicht der damaligen Zeit ist eher der Kontrast zwischen dem siegreichen Spanien: gegen die Türken, in Amerika usw. (nur Niederlage gegen England) auf der einen Seite und auf der anderen Seite der Gestalt des tragischen Helden hervorzuheben, so dass es zunächst im Roman nur um den Untergang des Ritterstandes durch die Zentralisierung des spanischen Staatswesens ging und geht (was dann auf Spanien insgesamt übertragen werden sollte).

Was heißt dann aber Don Quichotismo in der Politik von damals und heute? Don Quijote geht es im wesentlichen um den Erhalt seiner Ehre. Ist Ehre noch eine Kategorie für die heutige Zeit, oder ist sie mit dem Feudalismus untergegangen? Gehört Ehre zur Menschenwürde? Die Würde eines Menschen besteht auch darin, so leben zu können, dass man dem Bild eines Menschen, das er selbst und das die anderen von ihm als seiner angemessen haben, entsprechen kann. Der Jeweilige muß sich mit seinem Leben identifizieren können, als eines Menschen würdig. (Don Quijote I, 21) Dieses Bild wandelt sich natürlich mit der Zeit. Der Ritter im feudalen Spanien sah dies als seiner Würde entsprechend, für den König (und seine Geliebte) kämpfen zu können und zu dürfen, also seinem Stand gemäß „arbeiten“ zu können. Daß das nicht mehr möglich war, ist ja der Hauptkonflikt im Don Quijote. Dadurch sieht er seine Ehre verletzt.

Cervantes schildert die anarchische Kraft der Phantasie und ein Leben im Utopischen, in einer Welt, die sich Don Quijote nur vorstellt, aber der gemäß er handelt, mit all den aus dieser Diskrepanz folgenden komischen Situationen.⁵⁶ Vor allem der Kampf für den König oder die Königin sollte im 19. Jahrhundert wieder bedeutsam werden. Und der Franco-Faschismus mißbrauchte dieses Motiv 1948 – bei einem Referendum über die Einführung der Monarchie - aus taktischen Gründen, weil es in der Bevölkerung beliebt war. Bis sich heutzutage Links und Rechts auf den gegenwärtigen König zu einigen vermochten, der dann auch noch – welche Fügung – 1981 gegen einen Militärputsch, ein pronunciamiento (dramatisch inszeniert in den Cortes, dem Parlament) für seine Demokratie kämpfen konnte. Das sei vorweg vorausschauend gesagt. Der Übergang nach dem Tode Francos wurde diesmal für alle Seiten ohne Ehrverlust realisiert. Modern ausgedrückt: das System ist vergleichsweise hoch legitimiert, denn Legitimation ist Achtung des Status (der Ehre, des Selbstseins) des anderen, des linken oder rechten Politikers, des Menschen auf der Straße usw.

⁵⁵ vgl. M. Franzbach, Cervantes, Stuttgart 1991, S.10

⁵⁶ vgl. J. A. Maravall, Utopía y contrautopía en el « Quijote », Madrid 1976

Barock

Der spanische Barock verband sich eng mit der antiprottestantischen Mission der Gegenreformation. Getragen wurde sie von den katholischen Habsburgern, die in Spanien in der Nachfolge Kaisers Karls V. und Philipp II. eine absolutistische Monarchie errichteten. Spanien war im Siglo de oro, dem „goldene Zeitalter“, einem politischen und kulturellen Höhepunkt, der auch von dem in Spanien gegründeten Jesuitenorden getragen wurde. So groß wie das Reich, so groß war die Formenpracht des Barock, die sich mit ihren Metaphern und Mythologien im sog. Culteranismo eines Luis de Góngora auslebte (ähnlich wie in Italien der Marinismus). Abenteuer- und Ritterromane verherrlichten den Höfling und den König – allerdings auch nicht ohne die resignative Tendenz der pikaresken oder satirischen Schelmenromane.

Calderons „Alcalde“ handelt von der Ehre eines Bauern und wieder vom König, der wie selbstverständlich die Ehre auch des Bauern achtet, da dieser wie jeder den Anspruch auf Ehre habe. Die ständisch-monarchische Gesellschaft wird normativ über die Achtung der Ehre und durch den Kampf für sie gesteuert – quasi durch (nicht-staatliche, individuelle) Innensteuerung des Bauer, des Ritters, des Mönchen usw. Der Ehrenmann macht das und das nicht. Ein Ehrenkodex war also intakt. Dabei soll man nach Calderon „Gut und Leib dem König geben, das ist die Pflicht; allein die Ehre ist das Erbgut meiner Seele. Und der Seele Herr ist Gott“⁵⁷ – die traditionelle Hierarchie, wie sie noch bis in das 20. Jahrhundert hinein bestand. Daher entscheidet der gerechte König schließlich den anstehenden Rechtskonflikt nicht ständisch zugunsten des Adligen (der vergewaltigt hat), sondern zugunsten des Bauern, dessen Tochter das Opfer war. Ehr Gesichtspunkte sind entscheidend. Damit wird die traditionell katholische Theorie der Monarchie bestätigt, dass der König dem Gesetz Gottes unterworfen ist und bei dessen Verletzung sogar notfalls gestürzt werden kann. Der König ist nur Haupt eines staatlichen und hierarchisch geordneten Leibes, von dem er auch abhängt. Er muß die Struktur dieses Leibes achten, keiner darf sich daher auch an die Stelle eines anderen Organs setzen.

Aufklärung

In der Franco-Zeit wurde in Spanien propagiert, dass das Land „diferente“ zum übrigen Europa sei. Insbesondere hätte es keine „zersetzende“ Aufklärung gegeben, das „ewige Spanien“ der katholischen Könige lebe fort.⁵⁸ Im 18. Jahrhundert gab es aber durchaus eine Aufklärung insbesondere im Spanien der

⁵⁷ S. 33

⁵⁸ vgl. B. Schmidt, Spanien im Urteil spanischer Autoren, Berlin 1975

Bourbonischen Könige, allerdings stets überlagert durch die scholastische Tradition und nicht so intensiv und getragen von einer breiten intellektuellen und bürgerlichen Schicht wie im Norden und Westen. Die Aufklärung ist aber insgesamt im damaligen Spanien gescheitert, ähnlich wie in Russland und im Osmanischen Reich oder auch in China.

Die Aufklärung wurde vorrangig vom bourbonischen Königshaus und insbesondere Karl III. (1759 – 1788) vorangetrieben, als Verwaltungs- und Bildungsmodernisierung und versuchter infrastruktureller und wirtschaftlicher Entwicklungen.⁵⁹ B. Feijoo gehörte zu denen, die Inquisition und Hexenverfolgung angriffen. 1767 wurde der Jesuitenorden verboten. Aber alles blieb im 19. Jahrhundert „stecken“ – ohne weitere gravierende Wirkung, auch, weil durch die Napoleonische Besetzung der liberale Gedanke diskreditiert war – ähnlich wie in Deutschland.⁶⁰

Goya

Der Maler und Radierer Francisco de Goya, der in dieser Zeit lebte, ist ein später und einsamer Mitstreiter der Aufklärung und bereits ein erstes Zeichen der Moderne, von Impressionismus und Expressionismus.⁶¹ Er beansprucht als Künstler die Freiheit des Gestaltens, und er kritisiert und ironisiert mit seiner Kunst die Gesellschaft im liberalen Sinne. Seine dämonische Bilderwelt in „Saturn, seine Kinder verspeisend“ erschrickt durch die Farb- und Ausdrucksgewalt bis heute den Betrachter: Leben und Tod bilden eine ständige Einheit. Satirisch stellt er alte und verdorrte Damen der Gesellschaft dar, die sich einen jungen lover nehmen. In allen Grausamkeiten schilderte er mahrend Krieg, Gewalt und Vertreibung – durchaus auch an die Höllenbeschreibungen aus dem Mittelalter erinnernd.

Spanien war kulturell bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts im Bildungssystem (nicht so sehr in der Politik) von der Scholastik beherrscht. Nur zögerlich meldeten sich bürgerliche und liberale Stimmen. Im Gegensatz, neben Frankreich war Spanien das Land, das intellektuell zu einer wahrhaften Reaktion auszuholen in der Lage war. Hier ist zuerst Donoso Cortes zu nennen, dem noch antidemokratische Katholiken des 20. Jahrhunderts wie Carl Schmitt

⁵⁹ . W. Krauss, Die Aufklärung in Spanien, Portugal und Lateinamerika, Berlin 1973

⁶⁰ H.-O. Kleinmann, Zwischen kultureller Imitation und politischer Bewusstseinsbildung, in: S. Jüttner/J. Schlobach (Hrsg.), Europäische Aufklärung(en), Hamburg 1992, S. 283 – 294, hier: S. 294

⁶¹ vgl. J. Taeger, Goya, Die Kunst der Freiheit, München 2000, S. 51 ff.

nachtrauerten. Er bekämpfte in den Cortes den mit rhetorischer Vehemenz sowohl den Liberalismus als auch den heraufziehenden Sozialismus in Spanien, in den er antichristliche Kräfte verkörpert sah.

Gegenaufklärung: Donoso Cortes

Cortes war der Politiker und Theoretiker der konservativ-katholischen Gegenrevolution gegen den heraufziehenden Liberalismus und Sozialismus, denen er vor allem vorwarf, Christentum und Politik voneinander trennen zu wollen und damit dem Bösen das Feld zu überlassen. Denn die Grundidee des Liberalismus sei die Entfesselung des Bösen in Form des egoistischen, rein materialistischen, „fleischlichen“ Erwerbstriebes. Der schwache und erbsündige Mensch solle sich selbst beherrschen, was nur in Anarchie enden könne. Nur eine starke und geeinte Kirche und Monarchie – Repräsentanten des Glaubens - könnten dem entgegenreten, und zwar als autokratische, antidemokratische Hierarchie, da der einzelne zu anfällig für den liberalen Zeitgeist sei. Die satanische Revolution von 1789 steckte noch in aller Glieder. Sie hatte Gott abgeschafft, aber damit durch die Hintertür den Götzen der Vernunft usw. Einlaß gegeben. Donoso Cortes war der Sänger des katholischen spanischen Königtums in der Tradition der Reconquista. Seit Luther, der Kirche und Staat trennte, und den sich selbst ermächtigenden, absoluten Königen hätte der Zerfallsprozeß des christlichen Abendlandes begonnen, indem Gott immer mehr in den Hintergrund gedrängt wurde und sich zunächst der Staat und dann das Volk für souverän erklärten. Gottes Souveränität sei durch die Souveränität des erbsündigen Volkes ersetzt worden.⁶² Cortés sagt schreckliche Zeiten voraus, da der Glaube an die Vernunft der Menschen nur zu einem großen Blutbade führen könne. Im gewissen Sinne hat er damit den nihilistischen Nationalsozialismus heraufziehen sehen. Um das abzuwenden, fordert er gegen die Liberalen und Demokraten die Diktatur in Spanien.

⁶² J.D.Cortés, Essay über den Katholizismus, den Liberalismus und den Sozialismus, Weinheim 1989, Vorwort

Vorsichtiger Liberalismus: Krausismo

Der Liberalismus in Spanien wurde philosophisch wirkmächtig vor allem in Form des sog. Krausismo. Der heute in Deutschland weitgehend unbekannt Carl Christian Friedrich Krause (1781 – 1832) – ein Kant-Schüler – wurde eigentümlicherweise zum philosophisch einflussreichen philosophischen Repräsentanten des schwachen spanischen Bürgertums. Aber so eigentümlich wie auf den ersten Blick war es dann doch nicht: denn Krause stellte „seinen“ (schon sehr modifizierten) Kant auf religiöse Grundlagen und wurde deshalb bevorzugt im liberal-katholischen Spanien übernommen. Er war Pantheist, der fortschrittsoptimistisch-aufgeklärt glaubte, dass der vollkommene Gott die Menschheit auch sozial und politisch zu einem Zustand der Harmonie führen würde. Das läge nicht in ferner Zukunft, hoffte er. Der Mensch und seine Gesellschaft seien zur Perfektion fähig, wenn sie sich rational bildeten – ein schon fast naiver Aufklärungsoptimismus.⁶³ Gemäß dieses Pantheismus' widerspricht er der erkenntnistheoretischen Spaltung bei Kant in Objekt und Subjekt, dass der Mensch die Welt nur begrenzt erkennen könne. Er glaubt an die uneingeschränkten Erkenntnismöglichkeiten des Menschen. Der einzelne Mensch, der das Universum erkennt, ist ohnehin im Mittelpunkt seines Systems und macht dessen liberalen Charakter aus.⁶⁴

Der Liberalismus in der Geschichte Spaniens des 19. Jahrhunderts ist – nach einer liberalen Phase von 1812 – 1814 - durch eine Reihe von Besonderheiten gekennzeichnet. Er war – aus wirtschaftlichen und antiabsolutistischen Gründen - eng an den agrarischen Adel gebunden und versöhnte sich 1851 auch mit der Kirche. Der Adel und zeitweise die Krone neigten durchaus konservativ-liberalen Ideen zu. Das liegt daran, dass

die Krone, repräsentiert durch die liberale Regentin Maria Cristina,
das Militär und
die liberalen Kräfte selbst

durch den Aufstand der monarchischen Absolutisten um Don Carlos (den „Karlisten“) (und durch spätere Aufstände) zu einer Einheit zusammengeführt wurden, die es in anderen europäischen Staaten nicht gab, weil es dort kaum

⁶³ L. Morillas, *El Krausismo español*, Sevilla 1956

⁶⁴ Der junge Unamuno plädierte um die Jahrhundertwende von 1900 für ein Zusammengehen von Krausismo und der traditionellen, bildungsbürgerlichen Idee.

solche karlistischen, äußerst reaktionären Strömungen gab.⁶⁵ Bedeutsame spanische Liberale vertraten auch nicht die liberalen Grundideen wie Vertragstheorie und Menschenrechte, sondern meinten, dass Spanien aufgrund seiner Sonderentwicklung pragmatisch und historisch-konkret an die Fragen einer neuen Verfassung herangehen solle. Die Krone sah man z.B. nicht im Volkswillen begründet oder in einem Vertrag der Bürger.

Karlismus, später Faschismus, eine starke Rückwärtsorientierung der katholischen Kirche auf der einen Seiten, auf der anderen anarchistischer Sozialismus und stalinistische Kommunisten, beide sollten dann – nach zahlreichen Aufständen und Putschen im 19. Jahrhundert - im Bürgerkrieg 1936 – 1939 zusammen stoßen; die liberale Mitte und auch die Krone sowie die demokratische Republik wurden dazwischen zerrieben. Dazu kamen regionale Separationsbestrebungen.

„Der Karlistenkrieg“

Roman von Ramón de Valle-Inclán

Der Roman soll hier des näheren analysiert werden, weil in ihm vielleicht die karlistische Position von damals ein wenig verständlicher wird. Sie ist uns heute doch sehr fremd. Der Roman gibt die Sichtweise der spanischen Rechten um 1900 wieder.

Bereits die ersten Seiten des Romans, die erste Szene auf dem Hauptplatz eines „Marktfleckens ... (im) galizischen Bergland“ (13) führt mitten in das Problem ein: das katholische Spanien in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Frauen kommen vom Beten in der Kirche, die Männer sind im Krieg, keiner bestellt mehr die Felder, Klagen, dass es zwei Könige gibt: „Noch nie zuvor hat es das gegeben! Zwei Könige in den spanischen Landen!“ „Wie zur Zeit der Mauren“, als Spanien von den Arabern besetzt war. (7)

Mögliche Alternativen zum Krieg zwischen den Königen werden diskutiert: Teilung des Landes; aber auch klar Stellung bezogen zwischen dem (karlistischen) König, der mit seinen Soldaten das Brot teilt, und dem, der mit

⁶⁵ vgl. J. Abellán, Der Liberalismus in Spanien 1833 – 1868, in: D. Langewiesche (Hrsg.), Liberalismus im 19. Jahrhundert, Göttingen 1988, S. S. 440 – 454

seinen „mehr als hundert Weibern ... nie den Fuß vor seinen großen Palast in Kastilien“ setzt. (8)

Der kriegsverwundete Marqués de Bradomín in dem nahen Schloß fühlte sich als Legitimist, als „Kreuzfahrer“ (9) für die „rechtmäßige Herrschaft“ (10). Er ist wie Valle-Inclán selbst Karlist. Dieser Begriff der rechtmäßigen Herrschaft, „eine Gewalt wie Sturmgeläut“ (9), erregte die anwesenden Geistlichen aufs äußerste. „Als Priester sind wir Kreuzfahrer der christlichen Streitmacht, und der rechtmäßige König verteidigt die Sache Gottes.“ (9) Obwohl der Marqués zuvor gerne und luxuriös gelebt hatte – er wurde „Dandy“ (9) genannt, der 20 Jahre nicht auf seinen Gütern anwesend war -, ist er nun bereit, diese Güter zur Finanzierung des Krieges gegen den liberalen und illegitimen König zu verkaufen. Die Geistlichen lobten daraufhin allgemein – in diesen Zeiten einer erneuten Verfolgung der „Kirche Gottes“ seitens des liberalen Gegenkönigtums(10) – das „Wiederaufleben ... der alten christlichen Tugenden“, (10) was – bezogen auf den Marqués – damit begründet wird, dass er von Königen abstamme: „Wer Größe geerbt hat, der erweist Größe!“ – die typische Begründung der dynastischen Erbfolge – eine quasi biologische Ableitung und Sicherung von tugendhafter Herrschaft. Im Dorf dankte man den Vorfahren des Marqués immer noch dafür, dass sie das Dorf gegen die englischen Piraten verteidigt hätten.

Der „alte Dandy“ ist jedoch skeptischer als seine Priester, verweist darauf, dass er auch von Päpsten abstamme, und nennt gerade den Papst Rodrigo de Borgia, der durch seine Lüsterheit und absolute Skrupellosigkeit in die Geschichte eingegangen ist. Ein Problem des Legitimus wird hier deutlich: Volk und Kirche glauben weiterhin an das Königtum, während dieses selbst (und der Adel) an es nicht mehr so recht glauben. Sie sind durch Aufklärung bereits angefochten, und die meisten Könige des 18. Jahrhunderts waren aufgeklärt, auch und gerade die spanischen Bourbonen. Die Revolution kam also von oben. Die Könige hätten sich selbst versündigt. Das war auch ein stetes Thema von Donoso Cortes und de Maistre.

Dagegen, also auch gegen einen Teil des Adels und gegen die Monarchie, kämpften die Kirche und die ihr folgenden Adligen, gegen den „gottlosen Mendizábel“ und gegen die „barbarischen Dekrete der Isabellinischen Regierung“. Auch die Kirche will ihr materielles Vermögen zum Kriege „für den Triumph der Religion, des Vaterlandes und des Königs“ (11) opfern, ohne sich jedoch „als Vandalen betragen (zu wollen), wie dies die gedungenen Meuchelmörder im Dienste von Mendizábel taten, als sie uns ausraubten.“ (12) Den „Vandalen Isabellas“ (12) wird Kirchenschändung vorgeworfen (was auch wieder den Sozialisten während des Bürgerkrieges 1936 – 39 vorgeworfen werden sollte). Sie verdienen den Namen des Antichristen. Damit wird der heilsgeschichtliche Bezug des Krieges deutlich. Die Kämpfer für die gute Sache

führten sich auf die tatkräftigen Römer und auf die Sueben zurück, die hier in Galizien ansässig waren.

Der bevorstehende Kampf erregt die Gemüter. Der Marquéz ist schon emotional betroffen, allein, „wenn er von der Familie seines Königs sprach.“ (17) Das Land stehe gegen die „republikanische Clique“ auf, alle seien Soldaten, „sogar die Steine“. (18) Es ist auch ein Kampf gegen das neue Bürgertum, gegen „die neureichen Wucherer“ (18), von denen der Marquéz erwartet, daß einer der ihnen das Schloß kaufen wird. Das „ist eine Schande für Spanien.“ (18) Es ist dieser neue Geist, der nur noch Geld und Gewinn kennt und die Tradition nicht achtet. Auch die Äbtissin des Klosters beteiligt sich am Kampf, indem sie einen Küster versteckt, „der fortgelaufen ist, um eine Bande zu bilden“. (18) Der legitimistische Marquéz sah allerdings die „Tradition wahren Kriegeriums, wahren Spaniertums“ (19) dahin, als er die Aufforderung der Äbtissin hörte: „Erschieße niemanden!“ (18) Und das fromme Fräulein weiter: „Unser Herr Jesus Christus gebiet uns, barmherzig zu sein!“ (19) Darauf der Marquéz, „der alte Dandy“ (19), im Sinne der alten Kämpfer- und Haudegenmoral eines vielleicht schon untergegangenen Rittertums alter Schule, das er um seine Ehre, seine Identität, um ewige Werte kämpft, um nicht in Gewinnsucht zu versinken: „Im Krieg ist die Grausamkeit von heute die Barmherzigkeit von morgen. Spanien ist stark gewesen, als es eine kriegerische Moral erzwang, die höher stand als das Mitleid von Weibern und Kindern.“ (19) Auf das Abgründige dieser Moral verweist die Äbtissin, als sie widerspricht: „Damals haben wir, wie heute, die Hilfe Gottes gehabt.“ (19) Der Marquéz, mit „einem leichten Lächeln ...: `Leider spielt im Krieg der Teufel die Hauptrolle!“ (19) Dennoch gibt die Äbtissin ihm dann Gewehre. Deutlich wird an dieser Stelle auch, dass der Sinn für Genuß und Muße (das Dandytum) ebenso zum Rittertum gehört wie der Kampf. Beides sind Verhaltensweisen, die nicht zur Gewinnsucht und Lustaskese des Bürgertums gehören und in ihrer `Nutzlosigkeit einen Wert an und für sich darstellen. Das Bürgertum will demgegenüber alles utilarisieren, nur durch einen Zweck begründet sein lassen, nichts für und an sich, nicht In-Sich-Ruhen, sondern nur ewiges Streben. Gegen dies sind alle „vereint (in) einem gemeinsamen Gefühl der Liebe zur Religion und zum Vaterland.“ (21) Beklagt wird allerdings, dass ein Teil der Kirche sich „bei den Ketzern in Madrid ... lieb Kind machen“ will, um höhere Ämter zu erlangen. (22) Sowie andererseits auch nicht vergessen war, dass der Marquéz in den Zeiten zuvor einen unbeliebten, geizigen Steuereintreiber und Haushofmeister hatte (und hat). Die Charaktere sind sehr differenziert gefasst. Der nur frömmelnde Hofmeister will nun auch am Krieg verdienen und das Schloß weit unter Wert kaufen (was er dann aber wieder ließ).

In der Begegnung zwischen diesem Haushofmeister Senor Gineror und dem Marquéz wird die alte katholische Zeit verherrlicht. Die Mönche von früher hätten noch Zeit und Muße für den Anbau von Früchten in Klostergärten

gehabt, wird sinniert. Aber das wird schnell überlagert durch die neue Zeit, indem der Señor Zinsen einfordert. Und es wird bewusst, dass es „mit den Rittergütern ... bald aus und vorbei (ist)! Die alten Geschlechter verschwinden!“ (34) – durch die ausgedehnte Geldwirtschaft. Die autarken Güter mit ihrer wechselseitigen Sorgeverpflichtung verschwänden. Der Mensch werde zwar frei, aber dadurch auch einsam und arm. Aber: Die Tugenden dieser alten Zeit, „den Geist ritterlicher Abkunft“ (64), das Kämpfenkönnen, werden vererbt, auf die Söhne. „Das hat der Liberalismus, dieser Zerstörer der gesamten spanischen Tradition, nie zu begreifen vermocht. Die Majoratserben waren die Geschichte der Vergangenheit, und sie sollten die Geschichte der Zukunft sein. Diese altmodischen und freigebigen Hidalgos entstammen einer kriegerischen Auslese. Sie waren die einzigen Spanier, die die Geschichte ihres Geschlechts lieben konnten, die den Kult der Vorväter hatten und den Stolz auf die Silben des Familiennamens. In ihnen lebte die Romantik der Schlachten und der wagemutigen Unternehmungen, die sie sinnbildlich darstellten in der Figur eines schreitenden Wolfes oder eines reißenden Löwen. Das Volk ist verkommen durch das Elend, und der höfische Adel durch die Katzbuckelei und die Privilegien, aber die Hidalgos, die ausgemergelten Hidalgos mit einem Dach überm Kopf, durch das der Regen tropfte, sie waren das reinste Blut, gefiltert im Seiher von tausend Jahren und von hundert Kriegen. Und alles hat Attilas Pferd zerstampft!“ (64)

Der Marqués verpfändete seine Güter für den Kauf von Waffen – und für den Zug in den Krieg, zu dem sich der alte Dandy – nicht ohne Gespür für ästhetisches Spielen und Tändeln – entschieden hatte. Denn auch das gehörte neben dem Glauben dazu: auch der Sinn für das Mögliche, auch für das für das nicht ganz Ernste. Wie bei Valle selbst in dessen Leben. Der Marqués ähnelt ihm ohnehin in vielem: dem nutzlosen Dahinleben im Bohème-Dandytum, der Einarmigkeit, dem Ästhetizismus, auch einer gewissen Willkür: „Hier wird es mit mir ein übles Ende nehmen ... Manchmal fühle ich mich versucht, diesen ganzen Haufen alter Häuser in Brand zu stecken ... Wenn ich nicht Klosterbruder werde, ..., muß ich schließlich zum Räuberhauptmann werden.“ (35) Das ist Ritter-Romantik als Sehnsucht nach einer nicht wiederherstellbaren Zeit. Aber man erinnert sich der „rauschenden Militärgeschichte (Spaniens), seit es in fernen Ländern zu kämpfen begann. In Mexiko, in Peru, in Italien und in Flandern. Und selbst heute, unserem Krieg, schlagen sich die Soldaten am besten, deren Heimat am weitesten weg ist.“ (36) Mittlerweile überfiel die pöbelnde Soldateska das Kloster. (39) Selbst die Kirche wurde nach Waffen durchsucht: „Das ist das Ende der Welt! Der Antichrist geht um!“ (43)

Angesichts dieser Schändung des Klosters wurde nun zu den Waffen gegen die unrechtmäßige Isabella II. und gegen den dekadenten Hof zu Madrid insgesamt gegriffen. Ziel war ein gerechtes Königreich: „... die Völker (brauchen) weise Gesetze, richtige Gesetze, christliche Gesetze, einfach wie die Maximen des

Evangeliums. Die Völker sind allemal Kinder, und sie sollten von einer sanften Hand regiert werden, und die Gesetze sollten Ratschläge sein, und in allen Anordnungen des Herrschers sollte das Lächeln Christi zu verspüren sein.“ (69) Der Staat wird – wie bei vielen Romantikern – als Familie begriffen, als personales, nicht abstrakt-rechtliches Verhältnis, als substantieller Leib Christi, in dem der liebende Vater streng, aber gerecht seine Kinder erzieht und leitet.

Der weitere Verlauf des Bürgerkrieges braucht hier nicht zu interessieren. Es kam zu Differenzen im karlistischen Lager, und schließlich siegten die Bourbonen.⁶⁶

Unamuno, Ortega y Gasset und Madariaga

„Das nationale Symbol Spaniens ist für Unamuno Don Quijote.“⁶⁷ Für den spanischen Philosophen und Dichter, der neben y Gasset und Madariaga die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts geistig mitbestimmte, ist dieser tragische Held Ausdruck für das tragische Leben überhaupt: Tragik als Konflikt zwischen Herz und Verstand, zwischen Hoffnung auf Unsterblichkeit und Wissen um die Endlichkeit, zwischen dem stets zweifelnden und damit zerstörerischen Verstand und dem ewigen Leben. In Spanien – so die zentrale These Unamunos – sei dieses natürlich christliche Streben nach Unsterblichkeit besonders ausgeprägt: Spanien ist in dieser Sicht das religiöse Land par excellence, das dem immer amerikanischer und materialistischer werdenden Europa seine Seele zurückgeben müsse. Spanien wird hier eine historische Mission zugeschrieben, andere Völker zu bekehren. Die Figur des Don Quijote steht für diesen christlichen Kampf um Ideale; aber einem Kampfe, der nicht fanatisch ist, sondern um sein Scheitern weiß. Das ist ja gerade das Tragische. Es ist der spanische Individualismus des Einzelkämpfers, des Guerilleros, des El Cid im Kampf gegen die Mauren, gegen den Liberalismus, gegen den Stier, im Bürgerkrieg, der gegen die Realität als solche angeht und darin tragisch wird. Es geht nicht um abstrakte Systeme, sondern um eine Mystik des Selbst, in der sich der Gott verkörpert.⁶⁸ Nur so würde man in den Himmel gelangen.

Gerade die Verzweiflung an der schlechten Realität führt zu Gott, wie es auch Kierkegaard durchlebt hatte, den Unamuno als einer der ersten Spanier im dänischen Original las.

⁶⁶ Siehe allgemein: Martin Bernhofer, Valle-Inclan und die spanische Literatur im silbernen Zeitalter, Darmstadt 1992

⁶⁷ E. R. Curtius, Einleitung zu: M. de Unamuno, Das Tragische Lebensgefühl, München 1925, S. VII

⁶⁸ vgl. M. Nozick, Miguel de Unamuno, Princeton 1971, S. 57 f.

Dabei war Unamuno kein fanatischer Christ, allein die (unchristliche) Denkfigur des Tragischen spricht dagegen. Er ist zu intellektualistisch, um nicht versteckt auch atheistisch zu sein. Die Kirche war ihm Problem geworden, da sie den Glauben zum Kult versteinigt und die ursprüngliche Mystik verdrängt hat. Das ist das zentrale Thema seiner „Agonie des Christentums“. Aber es ist nicht der Zweifel des Verstandes wie bei Descartes, sondern der von Pascal, der im Gefühl, im Herzen überwunden wird – und nicht durch logische Konstruktion, mit dem Descartes auch zu einem (logischen) Gott kommt, aber was für einen! Der Ausweg aus dem Zweifel an der Kirche war (s)eine individuelle Religion.

Der spanische Liberalismus des 20. Jahrhunderts wird von Ortega y Gasset und Salvador de Madariaga vertreten. Sie konnten aber nach dem Bürgerkrieg nur im Exil wirken, so dass sich ihre Ideale erst nach 1977 zu verwirklichen begannen. Ortega – ebenfalls von Krauses´ Erziehungs- und Bildungsideal geprägt - bricht den Liberalismus dabei auf spanische Bedingungen. Er wollte Europa und Spanien verbinden, Spanien europäisieren. Er wendet sich zwar entschieden gegen die katholische Reaktion, sagt aber zugleich, dass der Untergang Spaniens auf den überbordenden Individualismus und auf das Versagen oder Fehlen einer Elite zurückzuführen sei.⁶⁹ Denn die moderne Kunst z.B. sei nur noch eine Elite verständlich und ohne diese zum Untergang verurteilt. Die Elite habe sich in der Massengesellschaft und im allgemeinen Spezialistentum aufgelöst. Don Quichote war ihm in seinem Scheitern ein Sinnbild des Spanischen. Sein Vorbild war Goethe, ein universaler Mensch aus seiner Sicht, der Politik, Leben und Sinnlichkeit harmonisch zu verbinden wusste.

Auch Madariaga übt Kritik an der Vermassung von politischen Prozessen und der Rückdrängung von Eliten.⁷⁰ Aber unterschiedliche Begabungen bringen aus seiner Sicht Eliten mit sich, die nicht in ihrer rationalen und gemeinwohlorientierten Politik gestört werden dürften. Heutzutage würden liberale Konservative von einer Unregierbarkeit des Staates durch Überdemokratisierung und Demagogie sprechen. Darauf führt er das Scheitern der Republik im Jahre 1936 zurück. Er geht sogar soweit, das Wahlrecht einzuschränken – eine liberale Idee aus dem 19. Jahrhundert, die jedoch sicherlich nicht demokratisch war. Beide waren nicht unbedingt und immer identisch.

⁶⁹ vgl. Ortega, *Espana invertebrada*, Madrid 1932, S. 191

⁷⁰ *Anarquía o jerarquía*, Madrid 1970, S. 30 ff.

1975/6

Das Besondere der spanischen Entwicklung war, dass der Übergang vom franquistischen zum demokratischen System nach dem Tode Francos 1975 fast reibungslos gelang. Man führt das u.a. auf die Überlebtheit des alten Regimes zurück, das in keiner Weise mehr der wirtschaftlichen Entwicklung entsprach. Und auf den Einfluss des Auslandes. Ebenso auf das geschickte Wirken des Königs. Geistesgeschichtlich und politisch-kulturell möchte ich als Faktor hinzufügen, dass der liberal-demokratische König so agieren konnte, weil er und das Königtum überhaupt von links und rechts – betrachtet man die spanische Geschichte - weitgehend unterstützt wurden. Das ist – wie aufgezeigt wurde – in der spanischen Geschichte und Geistesgeschichte begründet. Zentral ist der König der geeinten Nation, weniger Europa.

Exkurs zu Lateinamerika

Lateinamerika ist in gewisser Hinsicht ein gebrochener Kontinent: zwar spanisch geprägt, aber kulturell heterogen, durchsetzt von zahlreichen anderen Momenten (indianischen, afrikanischen, animistischen) und in sich gespalten. So schreibt J.H. dos Santos: „Der brasilianische Mensch ist der Gegensatz ohne Identität, d.h. die Indifferenz der Extreme, die sich kaum aufeinander beziehen, obwohl sie seit Jahrhunderten zusammenleben.“⁷¹

Die (politische) Philosophie in Lateinamerika schwankt - verstärkt diesem Hintergrund - ähnlich zwischen Frömmigkeit und Revolution wie im Mutterland. Dem europäischen Rationalismus steht man eher kritisch gegenüber, bevorzugt wird die Intuition. Zum (bürgerlichen) Revolutionsdenken gehört die Tradition des Krausismo und des Positivismus.

Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts dominierte der Positivismus, der geradezu religiös verehrt wurde.

Dagegen wandte sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Lebensphilosophie z.B. eines Antonio Caso, der auch aktionistisch orientiert war. Daher seine Rühmung des opferbereiten Heroen – im Gegenzug zum verachteten Techniker und egoistischen Bürger.

Das sollte dann einfließen in die diversen Semi-Faschismen des Halb-Kontinents. Peron, Varga, Castro und Chavèz sind die großen Politiker, fast

⁷¹ zit. nach: M.A. de Oliveira, Was hat die Diskursethik in der Version der Transzendentalpragmatik über Brasilien zu sagen?, in: Concordia, Nr. 41, 2002, S. 5-15, hier: S. 5

schon operettenhafte Helden, die als Person, als „Führer“ die fanatisierte Anhängerschaft hinter sich scharf und ständig zum Kampf (gegen die USA) aufruft, der dann aber fast nie stattfindet. Aber der Macho braucht das Don Quichotische, das Machistische und das Don-Juan-Hafte zugleich.

Sozialdemokratie und Christdemokratie – Träger der Europa-Idee?

Die europapolitische Programmatik der beiden großen Parteien der Bundesrepublik, SPD und CDU/CSU, auf die ich mich hier aus Platzgründen beschränken möchte (die Liberalen sind ohnehin eher für einen sozial modifizierten freihändlerischen Weltmarkt – das reiche), ist seit je her blaß und eher vom gebetsmühlenartigen Wiederholen ritueller Beschwörungsformeln gekennzeichnet, z.B. der ständigen Forderung nach dem Europäischen Bundesstaat oder nach dem Mehrheitsprinzip im EG-Ministerrat. Unter dem hier interessierenden Aspekt, wie sich aus der Sicht und unter dem Einfluß dieser Parteien Europa in Zukunft entwickeln wird, geben die Programme daher nicht viel her. Sie sind vielmehr als Brennglas zu betrachten, durch dessen Linsen man auf die historisch gegebenen und bis heute geltenden europapolitischen Grundsatzpositionen der beiden Parteien durchzustößen vermag. Ein Rückblick in die Geschichte der Europaidee ist daher unerlässlich. Ein solcher Rückblick bedeutet jedoch keine Fixierung auf die Vergangenheit, denn die Zukunft kann nur als Verlängerung der Trends der Vergangenheit begriffen werden. Die Zukunft Europas ergibt sich aus der Betrachtung der Vergangenheit.

Die Zukunft ist nicht aus der schieren Gegenwart prognostizierbar, da von jedem Ereignispunkt der Gegenwart eine Vielzahl alternativer Wege in die Zukunft möglich und wahrscheinlich sind. Und von diesen alternativen Wegen zweigen

sich wiederum alternative Wege ab, usw., sodaß eine Unzahl von Zukünften möglich⁷² wird, die Prognose unmöglich machen.

Um nur ein Beispiel zu nennen: Ob nun infolge der Osterweiterung der EU – nach Ablauf der Übergangsfristen - noch mehr Produktionen in die osteuropäischen Billig-Lohnländer verlagert werden, ist ebenso möglich wie der umgekehrte Prozeß, daß nämlich wegen der schwindenden Bedeutung des Faktors Arbeit in hochtechnologisierten Herstellungsprozessen die Produktionen in den hochindustrialisierten EG-Staaten Nordeuropas verbleiben und nur Arbeitskräfte importiert werden, die das deutsche Lohnniveau senken. Welcher der beiden Prozesse dominant sein wird, hängt von nicht-prognostizierbaren jeweiligen sozialen, ökonomischen und (partei-)politischen Kräftekonstellationen auf der nationalen und internationalen Ebene ab - und auch von so etwas wie historischen Zufällen, d.h. die nicht vorhersehbare Kreuzung von Ereignisketten. Oder wer hätte 1973 die Erdölpreiskrise vorhersehen können, mit allen ihren langfristigen historischen Folgen: kultureller Pessimismus ("Club-off-Rome"-Phänomen), Preisgabe von wirtschaftspolitischen Programmen, Reduzierung der wirtschaftspolitischen Wachstumsaussichten und infolgedessen von Sozialprogrammen, usw. ??

Das Problem der Zukunftserfassung über Szenarien besteht gerade darin, dass sie - bei Respektierung der Zukünftevielfalt ("Entwicklungspfade") - diese Vielfalt andererseits willkürlich auf drei oder vier Entwicklungswege reduzieren.

Will man die Zukunft Europas erfassen, bedarf es daher des Rückblicks auf die Vergangenheit. Die dort entwickelten und verwirklichten Trends und Realitätskomplexe werden aller Wahrscheinlichkeit auch die Zukunft bestimmen, denn die Geschichte "springt" nicht, wie auch die Revolutionen zeigen, die ja meist nicht viel verändert haben, was nicht schon zuvor geändert worden war oder in der Luft lag.

Der Geschichte der Parteien sowie ihrer Einstellung zu Europa kommt dabei eine hervorragende Rolle zu, da in den pluralistischen Gesellschaften Europas die Parteien die Politik im wesentlichen bestimmen.

Ehe ich jedoch hierzu komme, möchte ich noch cursorisch auf die beiden grundsätzlichen europapolitischen Positionen in der wissenschaft-lichen Kontroverse eingehen, weil sie sich - wie sich zeigen wird - in der

⁷² Die Grünen neigen allerdings z.T. zu einer europakritischen Position, da die EU als liberalisierter Markt auch als Gefahr für nationale Umweltschutzstandards wahrgenommen wird. Ich befasse mich hier aber nur mit den großen Strömungen.

parteipolitischen Kontroverse zwischen SPD und CDU/CSU um Europa widerspiegeln. (Dazu mehr im Kapitel „Integrationstheorien“)⁷³

Funktionalismus vs. Föderalismus

Bei dieser integrationstheoretischen Kontroverse geht es - vereinfacht man ein wenig - letztlich um die Frage, mit welchen Mitteln und Mechanismen Gesellschaft (national und international) konstituiert wird. Die eher Konservativen meinen, nur durch die Entscheidung der Machtfrage würden Gesellschaften (und damit auch die europäische Gemeinschaft) geschaffen und zusammengehalten. Der individuelle Machtwille und –anspruch, bzw. die Macht anderer Untereinheiten (Stämme, bei Europa: der Nationalstaaten) müsse zugunsten einer höheren Instanz gebrochen oder zumindest eingeschränkt werden. Diese höhere Instanz müßte in überlebenszentralen Fragen letztendlich entscheiden können. So wie die Schweiz oder die Vereinigten Staaten durch den Entschluß von Gründungsvätern auf einer verfassungsgebenden Versammlung *uno actu*, auf ein Mal geschaffen wurden, indem man eine höhere Instanz mit dem Minimum notwendiger Kompetenzen bildete, so solle auch die Europäische Gemeinschaft errichtet werden, in der die Nationalstaaten als Bundesstaaten zwar erhalten bleiben, sie jedoch einen wesentlichen Teil ihrer Macht und Ressourcen an "Europa" abgeben sollen.

Den Namen "Föderalismus", wie er insbesondere in der Zeit unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges dominant war, erhielt diese Richtung, weil dieses Europa wie ein Bundesstaat, wie eine Föderation, organisiert sein sollte, weil in einem solchen Gebilde das Problem der Machtfrage am besten lösbar schien – und zwar mithilfe einer Verfassung, die das Gesamtgebilde mit den Teileinheiten zusammenhält und in deren Rahmen letztendgültig Konflikte entschieden werden können, ohne daß das Gesamtgebilde zusammenbricht.

Dahinter steckt natürlich eine konservative und christliche Anthropologie, die von der Möglichkeit und Wahrscheinlichkeit normabweichenden Handelns der Menschen ausgeht und dies durch eine starke Macht und Verfassung einzudämmen hofft.

⁷³ Vgl. insgesamt hierzu: H. Wallace u.a., *National Governments and the European Communities*, London 1973

Demgegenüber glauben die eher Liberalen und Linken, das sind in diesem integrationspolitischen Kontext die "Funktionalisten" und im weiteren Sinne die Sozialdemokratie, daß der Mensch - in der Tradition der Aufklärung stehend - zu einer weitgehend selbstbestimmten, autonomen, vernunftgemäßen Regelung seiner Angelegenheiten in der Lage sei. Es bedürfe nur weniger zentraler, demokratischer und zu demokratisierender Instanzen, um eine Gesellschaft zu integrieren und um in ihr soziale Gerechtigkeit herzustellen; dies werde vielmehr durch die autonom erfolgenden sozialen und ökonomischen Verflechtungen zwischen den Gesellschaftsmitgliedern (letztlich den bürgerlichen Subjekten) bewirkt. Vor allem die zunehmenden wirtschaftlichen Beziehungen auch über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg haben - wie weiter argumentiert wird - eine wachsende Integration zur Folge, die längerfristig auch eine fortschreitende Vereinheitlichung der politischen Entscheidungsprozesse bewirke - allerdings nur in dem Maße wie es einer staatlichen Regulation der autonomen sozioökonomischen Prozesse bedarf. Erst die Funktionalisten der 50er und 60er Jahre (E.B. Haas) führten die Initiativfunktion supranationaler quasi-staatlicher Instanzen, wie z.B. der EG-Kommission, ein, da sie vermuteten, daß nur über solche Institutionen der Integrationsprozeß vorangetrieben werden könne.

Diese beiden Paradigmen (und Zwischenformen von ihnen) werden uns im folgenden bei der Darstellung der konservativen/christdemokratischen und der sozialdemokratischen (liberalen) Positionen wieder begegnen, wenn auch die klare Trennungslinie zwischen "links" und "rechts" manchen Verwischungen ausgesetzt sein wird.

Wo liegt Europa?

Die nun darzustellenden Prozeßmechanismen der Integration können prinzipiell überall gleichermaßen wirken, vorausgesetzt, die in den Theorien genannten Bedingungen und Faktoren sind gegeben. Und sie wirken ja auch tatsächlich sowohl zwischen Staaten Lateinamerikas oder Ostafrikas oder Südost-Asiens. Sie wirken auch auf subnationaler Ebene, innerhalb der einzelnen Staaten, wie z.B. in den noch wenig stabilen und sich erst integrierenden Staaten Afrikas. Wir beschränken uns auf Integrationsprozesse in Europa, und zwar, weil sich hier in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg die international dichtesten Integrationsgebilde entwickelt haben. Außerdem entscheidet sich die Zukunft für uns Deutsche integrationspolitisch in diesem Raum.

Aber so, wie einst gefragt wurde: "Was ist des Deutschen Vaterland?", so stellt sich auch hier wiederum die Frage nach der „Identität“: "Was ist Europa und wo liegt es?" Der europäische Integrationsprozeß begann mit der deutsch-

französischen Aussöhnung, um die sich das Europa der Sechs in Form der EWG rankte. Das ist - wenn man so will und wie es auch in den 50er Jahren genannt wurde - das Klein-Europa. Übrigens war dieses Kleineuropa eng verbunden mit dem Konzept von "Eurafrika", wie es vor allem von französischen und – modifiziert - von deutschen Gaullisten (F.J. Strauß und andere von der CSU) vertreten wurde. Es besagte, dass Kleineuropa der prädestinierte Wirtschafts- und Politikpartner für Afrika sei: Afrika (und das waren in den 50er Jahren noch z.T. die französischen Kolonien) liefere einige Rohstoffe für Europa, und dieses trage mit seinem Kapital, mit seinem Fertigwarenexport und mit seinem know how zur Industrialisierung der unterentwickelten Gebiete bei, die durch den Rohstoffexport finanziert werde. Dieses Europa wurde seit den 70er und 80er Jahren - gegen den Widerstand der "Kleineuropäer" - ständig erweitert. Dadurch wurde die Europäische Gemeinschaft weltoffener, weil sie nun durch die Mitgliedschaft auch Großbritanniens über engere Beziehungen zu den Commonwealth-Staaten sowie zu den USA und durch die Mitgliedschaft der iberischen Länder über engere Beziehungen zum lateinamerikanischen Raum verfügt.

Damit wird der Blick auf einen umfassenderen Europabegriff geöffnet, nämlich einerseits Europa im Sinne einer Demokratie(c)orientierten Kultureinheit, die dann auch den angelsächsischen Raum inklusive der Vereinigten Staaten von Amerika umfaßt, und andererseits Europa im präzisen geographischen Sinne, d.h. unter Einschluß der Teile Rußlands bis zum Ural – das christliche Europa.

Das angelsächsisch ausgerichtete Europa firmiert bis heute unter dem Kürzel "Transatlantismus" und gehört quasi zum Grundkonsens zwischen den drei traditionellen Parteien der Bundesrepublik:

Der andere, Rußland mitumfassende Europa-Begriff war stets umstritten, seit dort Kommunisten und seit 1990 autoritäre Regime herrsch(t)en. Darauf wird im folgenden noch näher einzugehen sein.

Sozialdemokratie

Die Sozialdemokratie mit ihren Wurzeln im Hegelianismus, im Lassalleianismus und im Marxismus war in ihren Anfängen - z.T. wegen dieser diversen ideeng⁷⁴eschichtlichen Herkunft - eine Partei, die zwischen dem Bekenntnis zu einem abstrakten Internationalismus auf der einen Seite und der konkreten Mitarbeit im nun mal gegebenen Nationalstaat und einem damit verbundenen gewissen Nationalstolz auf der anderen Seite hin- und hergerissen war. Das war Reflex der Tatsache, daß es einerseits ein von Europa

⁷⁴ siehe: A. Bebel, *Ausgewählte Reden und Schriften*, Bd. 1, Berlin 1970, S. 150

beherrschtes Weltsystem gab, das aber andererseits nationalstaatlich und nationalistisch strukturiert war.

Zwischen diesen Polen kam der Europa-Gedanke kaum ins Blickfeld, zumal im 19. Jahrhundert das europäische Konzert der Mächte noch das Weltsystem ausmachte. Zwar äußerten Bebel⁷⁵ und Marx - u.a. anlässlich der Pariser Kommune von 1871 - ihre Hoffnungen, dass sich das europäische Proletariat allgemein gegen die Klassenherrschaft erheben werde. Erinnerung sei auch an den Beginn des Kommunistischen Manifestes: "Ein Gespenst geht um in Europa...". Gemeint war damit aber das Proletariat in den einzelnen europäischen Nationalstaaten. Das kommt deutlich auch darin zum Ausdruck, daß zwar von der "Internationale" und von "Europa" die Rede ist, auch wird der Zusammenhang zwischen den einzelnen Arbeiterbewegungen in den europäischen Staaten gesehen, aber es ist schon symptomatisch, daß neben der Verwendung der genannten Begriffe auch von "Belgien" und "Italien" gesprochen wird. Das ist nicht Marx und Engels „vorzuwerfen“ (man könnte ihnen eher vorwerfen, daß sie den Internationalismus emphatisch überbetonten, wenn man historisch überhaupt die Kategorie "Schuld" hier verwenden soll), vielmehr spiegelt sich darin die gegebene weitgehend nationalstaatlich organisierte Struktur der europäischen Arbeiterbewegung wider.

Marx selbst kannte "Europa" nur als Gemeinsamkeit der Interessen des Proletariats aller europäischen Staaten im Kampf gegen die Monarchien und gegen das Kapital. Dabei wurden hegelianisch nur die großen Nationen als geschichtlich zukunftsfruchtig angesehen.

Insgesamt war Marx aus der Perspektive seines Londoner Exils internationalistisch-global und weniger regional-europäisch ausgerichtet. Z.B. erkannte er schon frühzeitig die weltpoli-tische Bedeutung der Vereinigten Staaten von Amerika.

Gemäß der marxschen Geschichtsphilosophie war der Nationalstaat aber auch eine unentbehrliche Etappe auf dem Weg zur kommunistischen Gesellschaft. Bei Lassalle, der stark in der Tradition der Staatsphilosophie Hegels und L. v. Steins stand, war die nationale Komponente noch stärker ausgeprägt, da er glaubte, die Arbeiterklasse durch eine Demokratisierung (allgemeines Wahlrecht) des Deutschen Reiches emanzipieren zu können – unter Beibehaltung der Monarchie und bei Schaffung eines starken deutschen Zentralstaates. Die Idee eines europäischen Staatenföderalismus kam da erst gar nicht in den Blick. Europa kam bei dem hochgebildeten Lassalle nur als der Kulturbegriff eines hochzivilisierten Abendlandes vor, verbunden mit der geschichtlichen Aufgabe, das unterentwickelte Asien (inkl. Österreich-Ungarn und Rußland) missionarisch zu kolonisieren. Lassalle war daher stark auf ein

⁷⁵ vgl. W. Conze/D. Groh, Die Arbeiterbewegung in der nationalen Bewegung, Stuttgart 1966, S. 50

enges deutsch-französisches Bündnis ausgerichtet⁷⁶, bei Abspaltung Österreichs und Mitteleuropas vom Deutschen Reich.

Noch weiter ging der bayrische Sozialdemokrat und spätere Repräsentant des reformistischen Flügels in der SPD, Georg von Vollmar: Er sprach schon 1878/79 (c) wie später Lenin und insbesondere Stalin von der Notwendigkeit des isolierten sozialistischen Staates, da der Sozialismus aufgrund unterschiedlicher ökonomischer, politischer und kultureller Entwicklungen nicht in allen Staaten gleichzeitig an die Macht gelangen. Höchstens eine Vereinigung mit den wahrscheinlich wenigen ebenfalls sozialistischen Staaten Westeuropas wurde in Erwägung gezogen. (U.a. mit dieser Argumentation wurde um die Jahrhundertwende der deutsche europäische Kolonialerwerb von rechten Sozialdemokraten begründet, da ein derart isolierter sozialistischer Staat ohne den Rohstoffbezug aus den Kolonien nicht überlebensfähig sei.) Dazu mehr später unter dem Stichwort: Kontinentaleuropäisch orientierte Sozialdemokraten.

Europäisches Gedankengut beeinflusste die deutsche Sozialdemokratie am ehesten noch - wenn auch peripher - die sozialistische deutsche Emigration in der Schweiz, z.B. Johann Philipp Becker, der 1864 einer der maßgeblichen Mitbegründer der Ersten Internationale war. Der Internationalismus wurde von ihm nicht als Negation der Nationalstaatlichkeit aufgefaßt, vielmehr hoffte er in einer nicht näher konkretisierten Art und Weise, beide Prinzipien im Sinne einer europäischen Föderation von Assoziationen nach Proudhon und nach dem Vorbild der Schweizer Eidgenossenschaft miteinander verbinden zu können - was allerdings nur unter der Voraussetzung als realisierbar betrachtet wurde, wenn in den Staaten die Arbeiterklasse die Macht übernommen, damit auch international den Frieden gesichert und derart einen sozialdemokratisch-europäischen "Freistaatenbund" gegründet hätte - so Becker in seiner Schrift "Wie und wann? Ein ernstes Wort über die Fragen und Aufgaben der Zeit" (Genf/London/-Manchester 1862) und so auch ein Beschluß der Ersten Internationale zu Lausanne im Jahre 1867. Becker behauptete sogar eine rassische Identität der Europäer - Folge des damals allgemein verbreiteten sozialdarwinistischen Denkens.⁷⁷ Durch die angestrebte Mitgliedschaft Englands in der Staatenvereinigung sollte diese faktisch zu einem Weltstaatenbund werden. Nicht zufällig widmete sich auch das Zentralorgan der deutschen Sozialdemokratie, das während des Verbots der Partei in Zürich erschien, umfangreich der Frage der europäischen Einigung. Die u.a. durch die Wiederzulassung der SPD hervorgerufene, zunehmende Mitarbeit im parlamentarischen System sowie mit dem Aufkommen eines revisionistisch-

⁷⁶ vgl. J. Nurdin, *L' idee d'Europe dans la Pensée Allemande a l'epoche Bismarckienne*, Frankfurt a.M. 1980, S. 380

⁷⁷ vgl. *Der Vorbote*, Bd. 3, S. 42 (eine von Becker herausgegebene Zeitschrift)

reformistischen Flügels um Bernstein relativierte sich die internationalistische Haltung der Partei noch mehr.⁷⁸ Gefordert war nun im Reichstag die Stellungnahme zu den anstehenden Problemen der deutschen Außenpolitik, zumal eine langfristig angelegte Strategie der Systemüberwindung fehlte. Dazu kam der Vorwurf seitens der bürgerlichen Parteien, die SPD sei vaterlandslos, auf den man aber kompensatorisch mit einem z.T. emphatischen Bekenntnis zum deutschen Nationalstaat reagierte.⁷⁹ Die SPD sah sich daher gezwungen, z.B. zum damals vieldiskutierten sog. Mitteleuropa-Konzept Position zu beziehen, das einen engen staatlichen und vor allem wirtschaftlichen Zusammenschluß zwischen Deutschland, Österreich-Ungarn und möglicherweise weiteren mitteleuropäischen Staaten vorsah. Dieses zu Beginn der Caprivi-Ära von der Reichsleitung verfolgte Konzept wurde einerseits von der Sozialdemokratie begrüßt, weil mit ihm ein liberalisierter Warenaustausch in der betreffenden Region verbunden war. (Die SPD war im Sinne der Konsuminteressen der Arbeiterschaft traditionell für Zollsenkungen.) Andererseits sah man aber auch die Gefahren, daß sich ein solcher mitteleuropäischer Zusammenschluß gegen die demokratischeren Länder im Westen Europas abschotten und gemeinsam mit Rußland zu einem Hort der Reaktion werden könnte. Die SPD-Führung legte vielmehr traditionellerweise Wert auf enge Bindungen an England, weshalb ja auch die kaiserliche Flottenpolitik abgelehnt wurde.

Aus diesem Grund wurde diese Form einer europäischen Einigung noch in der Schrift von Kautsky aus dem Jahre 1916 mit dem Titel "Die Vereinigten Staaten Mitteleuropas" (Stuttgart 1916) verworfen, auch, weil man befürchtete, daß er nur eine ideologische Verschleierung des imperialistischen Expansionsstrebens Deutschlands im südost- und mitteleuropäischen Raum war, allerdings nicht prinzipiell, weil Kautsky dem Gedanken eines Zusammenschlusses im deutschsprachigen Raum durchaus offen gegenüberstand. Er - der maßgebende "SPD-Ideologe" zu Beginn des 20. Jahrhunderts - hielt ihn aber für illusorisch, da die national herrschenden Klassen nicht freiwillig ihre Machtpositionen aufgeben würden. Einen ökonomischen Determinismus hin zu größeren Wirtschaftseinheiten sieht er also nicht. Und würde er verwirklicht werden, so sei unter den gegebenen Bedingungen nur ein Europa der Trusts und Kartelle wahrscheinlich - ein Leitmotiv sozialdemokratischer Europa-Kritik, wie es bei Lenin⁸⁰ und bis heute

⁷⁸ vgl. P. Domann, Sozialdemokratie und Kaisertum unter Wilhelm II., Wiesbaden 1974, S. 87 ff

⁷⁹ siehe nur die Debatte im Deutschen Reichstag anläßlich der Marokko-Krise und der Tanger-Fahrt von Kaiser Wilhelm II.: Reichstags-Protokolle, 11. Legislaturperiode 7./9.12.1905

⁸⁰ vgl. W. I. Lenin, "Über die Losung der Vereinigten Staaten von Europa", in: ders., Werke, Bd. 21, Berlin 1970, S. 342 - 346

immer wieder bei der linken Sozialdemokratie und bei orthodoxen Kommunisten auftaucht. Da Kautsky jedoch nicht im rein Negativen stehen bleiben wollte, schlägt er als Gegenmodell die Vereinigten Staaten von Europa vor, deren Mitgliedsstaaten gleichberechtigt sein sollten und die weiteren Staaten durchaus offen zu stehen hätte - potentiell bis zu einem Weltbund.

Die österreichische Sozialdemokratie und anderer österreich-stämmige Sozialisten in der SPD (u.a. Kautsky, Hilferding) blieben dem Mitteleuropa-Gedanken oder genauer: den interethnischen Integrationserfahrungen der österreichisch-ungarischen Monarchie auch in der SPD treu. Die führenden, „austromarxistischen“ Sozialisten der österreichischen Sozialdemokratie, Otto Bauer und Karl Renner, entwickelten geradezu eine Theorie des Vielvölkerstaates, die ohne weiteres auf die Verhältnisse im gesamten Europa übertragen werden konnte - und auch übertragen wurde.⁸¹

Renner träumte von einer supranationalen Ökumene, einem europäischen Großwirtschaftsraum, in den das zerfallende Österreich-Ungarn eingehen und dadurch gerettet werden sollte. Er kam damit in die Nähe der krypto-imperialistischen Gedankengänge des Linksliberalen Naumann, der eine umfassende deutsche Einflusszone im mitteleuropäischen Raum schaffen wollte. In Antwort auf die diesbezügliche Kritik Hilferdings verwies er allerdings darauf, daß Zolllsenkungen zu den traditionellen Forderungen der SPD gehörten und daß unter sozialistischer Führung das Mitteleuropa-Konzept nicht imperialistisch pervertiert werden würde. Obwohl er mit diesen Thesen in der deutschen und österreichischen Sozialdemokratie auf heftige Kritik stieß, blieben sie doch lebendig und wurden z.B. vom sozialdemokratischen Reichskanzler Müller Ende der 20er Jahre in Gesprächen mit dem österreichischen Kanzler Kober wieder aufgenommen.

Neben den Modellen "Österreich(c)Ungarn" und "Schweizer Föderation" gibt es einen dritten ideengeschichtlichen Entwicklungsstrang, der in der Vorkriegs-Sozialdemokratie zum Europagedanken führte. Er entstand vor Ausbruch und im Verlaufe des Ersten Weltkrieges in den Kreisen der revisionistischen SPD, die sich um die von Joseph Bloch herausgegebenen "Sozialistischen Monatshefte" gebildet hatten. Ihre weltpolitische Analyse ging - ähnlich der des konservativen Coudenhove-Kalergi - dahin, daß unter Führung der USA, Großbritanniens, Rußlands und Japans vier Weltreiche geschaffen worden seien, zwischen denen West- und Mitteleuropa zur Bedeutungslosigkeit herabgestuft zu werden drohten. Das wurde für absehbare Zeit als unabänderlich betrachtet. In einem Aufsatz von 1905 stellte Bloch daher ein kontinentaleuropäisches Programm auf: "Deutschland muß auf eine Beseitigung der wirtschaftlichen, politischen und nationalen Schranken zwischen den europäischen Ländern - ausgenommen England und Rußland - hinarbeiten und den großen Markt, den es außerhalb

⁸¹ vgl. J. Hannak, Karl Renner und seine Zeit, Wien 1965, S. 224 ff

Europas nicht finden kann, sich in Europa selbst zu schaffen suchen."⁸² Die Grenzen dieser Vereinigten Staaten von Europa ließ Bloch zunächst offen: Eine Mitgliedschaft der Mittelmeeranrainer sowie selbst vorderasiatischer Staaten wurde nicht ausgeschlossen. Zentral war für ihn jedoch die deutsch-französische Kooperation, die nur durch die britische Politik der check and balances stets gestört worden sei.

Andere Mitarbeiter der "Sozialistischen Monatshefte" begründeten die Notwendigkeit einer europäischen Einigung auch damit, daß nur derart, nur über die europäischen Mitverbündeten Deutschland den für die wirtschaftliche Entwicklung als unabdingbar betrachteten Zugang zu kolonialen Rohstoffen und Absatzgebieten erlangen könne.⁸³ Die Mehrheit der Partei - das sollte nicht vergessen werden - dachte jedoch weiterhin entweder abstrakt internationalistisch oder ausgeprägt patriotisch, wie nicht zuletzt 1914 in der Zustimmung zu den Kriegskrediten deutlich wurde, oder beides zugleich. Der Krieg war ein "Welt"krieg, der zu einer internationalistischen und nationalen Reaktion herausforderte und nicht zu einer europäischen. Zudem konnte man durch diese diffuse Mischung aus Nationalismus und Internationalismus noch am leichtesten die innerparteilichen Differenzen überwinden.

Als Kontrapunkt zu diesem Trend sei hier die Vorlesung "Vom Staatenbund" von Leonard Nelson aus dem Jahre 1914 erwähnt. Nelson, Professor an der Universität Göttingen, fand zwar erst nach dem Ersten Weltkrieg zur deutschen Sozialdemokratie, und das nur für kurze Zeit, da er sich mit dem Parteivorstand zerstritt und infolgedessen den Internationalen Sozialistischen Kampfbund gründete. Nelsons ethisch begründeter, "Kantianischer" Sozialismus war jedoch - u.a. über das von ihm initiierte und geleitete Landerziehungsheim Walkemühle - derart einflußreich vor allem in der SPD, daß er in den Kontext der Sozialdemokratie gehört. Er ist zwar einerseits mit seiner Forderung nach einem Staatenbund auch abstrakt-internationalistisch, in der staatstheoretischen Ableitung aus abstrakten Prinzipien jedoch andererseits für die damaligen Zeit auch recht konkret, so z.B. in den Passagen über Verfassung und Eigentum im Staatenbund.

Mit Ausgang des Ersten Weltkrieges waren die europapolitischen Hoffnungen hinfällig. Der Vertrag von Versailles sowie die umfangreichen Reparationszahlungen Deutschlands an die Alliierten, aber auch zwischen den

⁸² zit. nach: A. Siemsen, Ein Leben für Europa, In Memoriam Joseph Bloch, Frankfurt a.M. 1956, S. 21 f.

⁸³ siehe hierzu im allgemeinen: H.- Chr. Schröder, Sozialismus und Imperialismus, Hannover 1968

Alliierten zementierten geradezu die innereuropäischen Konflikte bis an den Rand eines erneuten Krieges, wie er mit dem Ruhrkampf von 1923 ausbrach. Eduard Bernstein hatte noch während des Weltkrieges auf diesen wahrscheinlichen Ausgang der Auseinandersetzungen hingewiesen und daher nur noch ein blasses Bild eines geeinten Europas zu zeichnen vermocht.

Die SPD, die 1918/19 eher widerwillig die Regierungsgeschäfte übernahm, hatte alle Hände voll damit zu tun, Wirtschaft und Außenhandel aufrechtzuerhalten, um eine Hungerkatastrophe zu verhindern sowie die geforderten Reparationszahlungen aufbringen zu können.⁸⁴ Jedoch auch noch in dieser Lage vermochte das sozialdemokratische Mitglied der Nationalversammlung, Ludwig Quessel, den Gedanken eines europäischen Völkerbundes zu entwickeln - und zwar eher abstrakt-deduzierend: Einerseits hielt er den Sozialismus nur dann für voll realisierbar, wenn auch die Exportindustrien einbezogen werden könnten. Dies sei aber nur dann möglich, wenn sie planmäßig und gemäß des gesellschaftlichen Bedarfs (das war für Quessel die Definition von Sozialismus) produzierten. Dies wiederum sei nur zu verwirklichen, wenn diese Industrien sich auf einen einheitlichen europäischen Markt ausrichten könnten (und nicht auf einen abstrakten Weltmarkt, dem gegenüber gerade keine Lieferung nach den Bedürfnissen, sondern nur nach dem Prinzip der Profitmaximierung möglich sei.)

Der Versuch, auf der Völkerbunds-Konferenz von Genua im Jahre 1922 eine gemeinschaftliche Lösung für die Nachkriegs-Probleme zu finden, scheiterte. Zu Beginn dieser Konferenz hatte Hermann Wendel, der schon 1914 als sozialdemokratischer Reichstagsabgeordneter kurz vor Ausbruch des Weltkrieges mit einem flammenden Aufruf zur deutsch-französischen Zusammenarbeit hervorgetreten war⁸⁵, in einem Beitrag der sozialistischen Zeitschrift "Die Glocke" noch einige Hoffnungen in die Konferenz gesetzt, die er u.a. an den Veröffentlichungen des italienischen Ministerpräsidenten Nitti sowie des britischen Nationalökonomen und Mitgliedes der britischen Delegation auf der Versailler Friedenskonferenz, Keynes, festmachte. Sowohl diesen Autoren und Politikern als auch Wendel selbst war es ein Gebot der schlichten Vernunft, die wechselseitige Verschuldung der europäischen Staaten untereinander und gemeinsam gegenüber den USA gemeinschaftlich auf europäischer Ebene zu beheben, d.h. zu bilanzieren und derart die europäische Wirtschaft wieder "anzukurbeln". Die Schulden hätten gegeneinander verrechnet und den Deutschen realisierbare Reparationszahlungen auferlegt werden können. Die "europäische Vernunft" wurde jedoch durch den machtpolitisch motivierten, kontinentaleuropäischen Dominanzanspruch der französischen

⁸⁴ vgl. L. Haupts, Deutsche Friedenspolitik 1918 - 1919, Düsseldorf 1976

⁸⁵ vgl. F. Osterroth, Biographisches Lexikon des Sozialismus, Hannover 1963, S. 331

Führung zunichte gemacht. Dazu kam, daß auch Reichskanzler Wirth mit dem Abschluß des deutsch-sowjetischen Vertrages von Rapallo die machtpolitische Karte zu spielen begann (was die Position der anderen Teilnehmer der Konferenz von Genua nur versteifte.)

Erst mit dem für alle Seiten desaströsen Ende des Ruhrkampfes (dem Einmarsch französischer Truppen ins Ruhrgebiet und dem passiven Widerstand der Deutschen dagegen) wurde allen bewußt, daß die Probleme nur kooperativ angegangen werden können. Diese Einsicht wurde dadurch gefördert, dass 1924 sowohl in England als auch in Frankreich kompromißwilligere Politiker die Regierungsgeschäfte übernahmen, so in England der Labour-Premier McDonald und in Frankreich das Links-Kartell unter Herriot. Im Trend dieser Entwicklung wurde - im wesentlichen nur von der SPD parlamentarisch getragen - von Stresemann die Locarno-Politik eines territorialen und politischen Ausgleichs mit Frankreich in die Wege geleitet.⁸⁶

Das war jedoch keine europäische Einigungspolitik. Trotz allen Europa-Pathos' der Begegnungen zwischen Briand und Stresemann blieben beide Politiker, die in nationalstaatlichen Kategorien dachten und auf dieser Basis einen Ausgleich in Europa zu schaffen wünschten, der - was Stresemann betraf - auch ggf. kriegerische territoriale Revisionen insbesondere gegenüber Polen nicht ausschloß.

Abgesehen vom Fall Polen, wollte auch die SPD eine Revision des Versailler Systems auf nationalstaatlicher Grundlage, nun allerdings mit einer wesentlichen Modifikation im Vergleich zu Stresemann, da folgende Trends in Richtung Europa wiesen. Erstens hatte sich - so die Sicht der SPD - der Welthandel als Folge des Weltkriegs mehr und mehr regionalisiert. Es gab nun z.B. eigenständige amerikanische und europäische Entwicklungen. Zum zweiten waren Rußland aus dem Weltwirtschaftssystem und die USA weitgehend aus der europäischen Außenpolitik ausgeschieden. Europa sah sich auf sich selbst zurückgeworfen. Drittens bekannte sich in den 20er Jahren unter dem Einfluß Coudenhoves auch ein Teil des Bürgertums zum europapolitischen Gedanken. Viertens waren die europäischen Staaten gemeinsam Schuldner der USA sowie durch vielfältige reparationspolitische Verpflichtungen untereinander verflochten. Fünftens zeichnete sich in Europa auf wirtschaftlicher Ebene ein zunehmender Konzentrationsprozeß über die Grenzen hinaus ab, der nicht nur einfach verurteilt, sondern unter der Voraussetzung einer demokratischen Kontrolle durchaus als Beitrag zu einer rationelleren Produktion in größerem Rahmen betrachtet wurde.

Das derart von der SPD analysierte internationale System führte mit einer gewissen Konsequenz zur Forderung nach einer Vereinigung der europäischen

⁸⁶ vgl. J.-L. Chabot, L' idee d' Europe unie de 1919 a 1939, Grenoble 1978, S. 103 ff.

Staaten - gemäß der sozialdemokratischen Tradition inkl. Großbritanniens und der Kolonien. Der SPD fiel die Abkehr vom abstrakten Internationalismus zudem um so leichter, da durch die sowjetische Machtübernahme in Rußland die Spaltung der Internationale endgültig wurde. Befördert wurde dies schließlich dadurch, daß spätestens seit 1918 die SPD - bedingt durch die Regierungsverantwortung - eine faktisch revisionistische Partei war, die sich auf die gegebenen Strukturen von Innen- und Außenpolitik einließ, um sie aktiv in ihrem Sinne zu gestalten. Wer sich z.B. wie der sozialdemokratische Wirtschaftsminister von 1919, Wissell, darüber Gedanken macht, wie Industrie und Handel gemeinwirtschaftlich zu planen und zu lenken sind, der muß sich auch darüber Gedanken machen, wie man analog den Außenhandel in den Griff bekommt, ohne daß man zur Autarkie übergeht. Ein Weg zur planmäßigen Gestaltung des Außenhandels ist dann die Schaffung einer europäischen Wirtschaftsunion.

All das trug mit dazu bei, daß die Partei auf ihrem Heidelberger Kongreß im Jahre 1925 beschloß, "für die aus wirtschaftlichen Ursachen zwingend gewordene Schaffung der europäischen Wirtschaftseinheit, für die Bildung der Vereinigten Staaten von Europa, (einzutreten), um damit zur Interessensolidarität der Völker aller Kontinente zu gelangen."⁸⁷ Dem letzten Halbsatz ist eine gewisse Distanzierung vom machtpolitisch motivierten Europakonzept Coudenhoves und der Kontinentaleuropäer zu entnehmen, da man Europa nicht als ein gegen die anderen Großreiche (USA, Rußland, England, Japan) gerichtetes Großreich sehen wollte - weder außenpolitisch noch außenwirtschaftlich. Für die Sozialdemokraten war die europäische Einigung vielmehr - neben einer außenpolitischen - eine gesellschafts- und wirtschaftspolitische Notwendigkeit zur funktionalen Bewältigung kapitalistischer Krisen und zur Reform der Gesellschaft überhaupt. Denn man sah eine der Ursachen für den Ersten Weltkrieg darin, daß - wie Hilferding auf dem sozialdemokratischen Parteitag von 1925 darlegte - "die ungeheuer angewachsenen Produktivkräfte, die längst den einzelnen Bourgeoisien über den Kopf gewachsen waren, gegen die überkommenen nationalen Staatsgrenzen, die der wirtschaftlichen Stufe der Entwicklung nicht mehr entsprachen, rebellierten."

Diese funktionalistische Grundeinstellung wird besonders deutlich an der Veröffentlichung "Die Vereinigten Staaten von Europa" des späteren freigewerkschaftlichen Funktionärs und SPD-Mitglieds W. Woytinsky, der - ausgehend von der Tatsache, daß das Kapital schon längst europaweit organisiert sei und der Außenhandel weitgehend innereuropäisch zirkuliere⁸⁸ -

⁸⁷ vgl. D. Dowe/K. Klotzbach(Hrsg.), Programmatische Dokumente der deutschen Sozialdemokratie, Berlin/Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 212

⁸⁸ vgl. W. Woytinsky, Die Vereinigten Staaten von Europa, Berlin 1926

eine gesellschaftsreformierende Politik, u.a. z.B. systematische Lohnerhöhungen, wie sie zur Überwindung der Krisen durch Ausweitung der inneren Märkte angestrebt wurden, nur dann für realisierbar hielt, wenn sie von allen europäischen Staaten gleichzeitig und planmäßig durchgeführt werde. Andernfalls würden sich die internationalen Wettbewerbsverhältnisse zu Lasten des Hochlohnlandes verzerren. Woytinsky hatte ein besonderes Gespür für internationale Beziehungen, da er als demokratischer Sozialist - vertrieben aus der Sowjetunion - zunächst Asyl fand im Anfang der 20er Jahre noch freien und unabhängigen Georgien, dessen Botschafter er wurde. In dieser Eigenschaft besuchte er zahlreiche europäische Staaten.

Diese Tätigkeit ging auch weiter, als sowjetische Truppen Georgien besetzten, sie richtete sich nun vor allem propagandistisch gegen das Expansionsstreben der UdSSR und gegen das dortige Terror-Regime. Zu diesen persönlichen Erfahrungen, die Europa zu einem Erlebnistatbestand werden ließen, kamen die ausgeprägten statistisch-deskriptiv-wissenschaftlichen Fähigkeiten und Neigungen Woytinskys (sein Vater war Mathematik-Professor in St. Petersburg gewesen).⁸⁹ Diese seine Befähigung ermöglichte ihm eine scharfsinnige und vor allem präzis-quantifizierende Analyse der Tendenzen zu einer europäischen Wirtschaft. Grundgelegt wurde dies bereits in seinem statistischen Werk "Die Welt in Zahlen", das er zusammen mit seiner Frau Emma in mühseliger Recherchenarbeit im Verlaufe von fünf Jahren erstellte - eine umfangreiche und für die Zeit neuartige Erfassung von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Daten der Staaten der Welt, verbunden mit seinerzeit bahnbrechenden mehrfarbigen Graphiken.

In seiner europapolitischen, stark ökonomisch geprägten Argumentation, wie sie den "Vereinigten Staaten von Europa" zu entnehmen ist, nimmt Woytinsky sogar in gewissem Maße das funktionalistische Verfahren des Integrationstheoretikers D. Mitrany vorweg (siehe oben und unten: Kapitel Integrationstheorien), das dieser erst in den 30er Jahren entwickelte⁹⁰ Selbst auf der begrifflichen Ebene gibt es Gemeinsamkeiten zwischen Mitrany und Woytinsky, so, wenn Woytinsky davon spricht, die "Funktionen des an der Spitze der Europäischen Zollunion stehenden Organes in ganz allgemeinen Zügen vorzustellen" (S.150), sowie er überhaupt das idealistische Reden über und das Proklamieren von europäischem Bewußtsein für wenig effektiv hält. Woytinsky: Auch "Friedensverträge, obligatorische Schieds- und gegenseitige Garantie- und Entwaffnungsverträge (wie sie in den 20er Jahren en vogue waren und wie sie vor allem von der idealistischen Denkschule in der Disziplin der internationalen Beziehungen gefordert wurden, J.B.) sind alles nur Formen. Den Inhalt der gegenseitigen Beziehungen der Völker schafft die Wirtschaft."

⁸⁹ vgl. E.S. Woytinsky, *Two lives in one*, New York 1965; W. Woytinsky, *Stormy Passage*, New York 1961

⁹⁰ D. Mitrany, *A Working Peace System*, Chicogo 1966, 4. Auflage

(S.6) Und Woytinsky fährt fort: "Falls sich Kräfte der Kohäsion innerhalb einer gegebenen Form entwickeln, wird der Vertrag, der eine größere geschichtliche Bedeutung gehabt haben mag, nach einiger Zeit einfach überflüssig. Falls aber unter der Hälfte eines Friedensvertrages zum Kriege drängende Kräfte reifen, dann wird früher oder später der beste Vertrag zerrissen werden wie ein Fetzen Papier.¬...". (S. 6)

In diesem Sinne hatte auch der sozialdemokratische Bergarbeiterführer Hue eine deutsch-französische Montangemeinschaft vorgeschlagen, analog zu ähnlich Bestrebungen in industriellen Kreisen. Bereits im Mai 1924 hatte der langjährige sozialdemokratische Reichstagspräsident Paul Löbe zusammen mit anderen die "Interessengemeinschaft der europäischen Völker" gegründet.⁹¹ 1925/26 gab es sogar eine gewisse Europa-Euphorie in der SPD. Löbe wurde auch Vize-Präsident von Coudenhoves konservativer Pan-Europa-Union. Wie aus dem Nachlaß des preußischen SPD-Innenministers Severing im Archiv der Sozialen Demokratie ersichtlich ist, schlug Löbe Coudenhove sogar zum Friedensnobelpreis vor. Ebenfalls 1925 erschien die Schrift "Die Vereinigten Staaten von Europa" des späteren sozialdemokratischen Landrates Herman Kranold, der sich hiermit als Repräsentant des sog. Hannoveraner Kreises gegen die völkische Orientierung des Hofgeismarer Arbeitskreises der Jungsozialisten wandte.⁹² Selbst Kautsky bekannte sich 1930 zu Europa, allerdings eher auf Umwegen: In seinem Kampf gegen den diktatorischen Stalinismus plädierte er für einen föderativen Aufbau der sowjetischen Völkerunion - als Keimzelle einer europäischen Föderation, der sich nach und nach alle europäischen Staaten anschließen würden.⁹³

Trotz dieser Bekenntnisse brachte die sozialdemokratisch geführte Regierung Müller von 1928 bis 1930 nicht viel für den Europa-Gedanken zustande. Vielmehr mußte sie sich erneut mit dem Reparationsproblem beschäftigen sowie mit der beginnenden Weltwirtschaftskrise, die beide wieder eher eine Renationalisierung des internationalen Systems zur Konsequenz hatten. Das zeigte sich u.a. daran, dass die SPD den Briandschen Europa-Plan von 1930 sehr skeptisch betrachtete, weil man von ihm eine Zementierung des machtpolitischen status quo in Europa befürchtete. Nicht umsonst spricht das SPD-Jahrbuch (1930) vom "Problem der europäischen Föderation".

Die dominant wirtschaftspolitische Argumentation der Sozialisten in der Europa-Frage kommt gut in einem Beitrag von W. Grotkopp "Zollabbau durch

⁹¹ vgl. R. Frommelt, Paneuropa oder Mitteleuropa, Stuttgart 1977, S. 17

⁹² siehe: J.F.P. Wrynn, The Socialist International and the Politics of European Reconstruction, 1919 - 1930, Amsterdam 1976, S. 124 ff.

⁹³ K. Kautsky, Der Bolschewismus in der Sackgasse, Berlin 1930

organisierte europäische Wirtschaft" zum Ausdruck, der 1930 im Organ des sozialdemokratischen Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes (ADGB) "Die Arbeit" veröffentlicht wurde. Grotkopp legt - u.a. anhand des Beispiels der USA – die Vorteile einer Steigerung von Effektivität und Wohlstand durch Massenproduktion für einen größeren, europäischen Markt dar, weist aber ebenso auf die nicht unproblematischen Konsequenzen und Voraussetzungen einer europäischen Integration hin. Sie bedeutet nämlich in seiner Sicht auch einen für die einzelnen nationalen Industrien und Arbeitnehmerschaften evt. friktionsbeladenen Umstrukturierungsprozeß dahingehend, daß Industrien dorthin verlagert werden, wo sie am kostenoptimalsten produzieren. Zur Bewältigung dieser Schwierigkeiten schlägt er eine bewußte europaweite Wirtschaftsplanung vor. Interessant ist dieses Konzept insbesondere deshalb, weil es aus gewerkschaftlichen Kreisen kommt, von deren aufgrund spezifischer Interessen potentiell vom Umstrukturierungsprozeß betroffenen Einzelgewerkschaften noch am ehesten Widerstand gegen einen europäischen Zollabbau zu erwarten gewesen wären - so wie ja z.B. auch der DGB Ende der 70er Jahre erhebliche Bedenken gegen eine Süderweiterung der EG um Griechenland, Spanien und Portugal äußerte, weil man die dadurch stärker werdende Konkurrenz von Produkten und Arbeitnehmern aus dieser Region fürchtete und fürchtet. Deshalb reagierten 1932 die sozialistischen Gewerkschaften im sog. WTB-Plan, der maßgeblich von Woytinsky mitgestaltet wurde, auf die Wirtschaftskrise mit einem rein nationalen Programm einer Wirtschaftsankurbelung durch Geldmengenausweitung, bisher waren stets internationale Programme vertreten worden, auch von Woytinsky (siehe unten).

Mit der Ausschaltung der Arbeiterbewegung 1933 stellte sich für die Exil-SPD die Europa-Frage in einem gänzlich anderen Licht: Machtlos geworden, reduzierte sich der Europa-Begriff kulturgeschichtlich auf die ideelle Inkorporation all der Werte, die vom Nationalsozialismus negiert wurden.⁹⁴ Es ergab sich die paradoxe Situation, daß es - unter den gegebenen Umständen - ein Europa ohne Deutschland war, wenn auch zu differenzieren versucht wurde zwischen dem faschistischen Regime und dem deutschen Volk. Durch die Exil-Erfahrungen in Prag, Paris und London intensivierte sich allerdings - trotz der Diffusität dieses Europa-Begriffs – das Europa-Bewußtsein der Sozialdemokraten. Der Sozialist Bienstock, der hier als einer unter anderen genannt werden soll, kommt aufgrund einer realpolitischen Analyse der Entwicklung von Großräumen (Pazifik, amerikanisch-atlantischer Großraum, usw.) zum Europabegriff (der Afrika noch einschließt), wenn auch die Vorstellungen hinsichtlich eines vereinigten Europas noch sehr unkonturiert sind. Zu sehr stand der Kampf gegen den Nationalsozialismus im Vordergrund.

⁹⁴ siehe hierzu insbesondere: E. Matthias, Sozialdemokratie und Nation, Stuttgart 1952, S. 185 ff.

Szende forderte die Befreiung der Nation vom Staat und führte als Beispiele hierfür die Schweiz, die Vereinigten Staaten von Amerika und die UdSSR an.⁹⁵

Konkreter, wenn auch im Anspruch begrenzt, legte Gerhard Kreyssig, Wirtschaftsexperte des Internationalen Gewerkschaftsbundes und später sozialdemokratisches Mitglied des Deutschen Bundestages, 1942 einen Plan zu einer europäischen Waren-Clearing-Stelle vor, "die auf der Basis der Zusammenarbeit Warenüberschüsse einzelner Länder innerhalb Europas mit der Warennachfrage der übrigen Länder Europas in direkte Beziehung bringt" und die Warenüberschüsse auf das Minimum reduziert, "das als echter europäischer Anteil am Welthandel zu betrachten ist."⁹⁶ Politisch sollte dieses Europa Deutschland eingliedern und damit auch bändigen. Differenzen zwischen rechter und linker SPD gab es vor allem dahingehend, ob und inwieweit ein solches Europa Großbritannien oder die Sowjetunion einschließen sollte.

Dieser Streit wurde in der Zeit nach 1945 durch den vehementen Anti-Kommunismus des SPD-Vorsitzenden Schumacher eindeutig zugunsten einer westlich-demokratisch orientierten Europa-Konzeption entschieden, auch wenn Schumacher in der unmittelbaren Nachkriegszeit noch "Vorstellungen eines (europäischen) Gleichgewichtssystems nationalstaatlicher Strukturierung" anhing⁹⁷. Trotz ihres nur zeitweiligen Charakters kommt darin jedoch auch ein prinzipieller, nationalstaatlicher Vorbehalt gegenüber der europäischen Integration zum Ausdruck, wie er schon bei der Stellungnahme zum Briand-Plan deutlich und wie er nun gegenüber der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG), dem dann schließlich doch an Frankreich gescheiterten Plan einer Integration der westeuropäischen Streitkräfte, erneut seitens der Sozialdemokratie zum Ausdruck gebracht wurde.

Ein geteiltes oder nicht gleichberechtigtes Deutschland europäisch zu integrieren, lehnte die SPD der 50er Jahre nämlich entschieden als Diskriminierung ab. Zudem sollte Europa sozialistisch sein, was nicht garantiert schien. Man befürchtete vielmehr ein klerikalistisch-katholisches Europa nach der Abendland-Konzeption Adenauers und des Rheinischen Merkur. Mit solchen Argumenten wurde nicht nur die EVG abgelehnt, sondern anfänglich auch die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, Montan-Union), auch wenn die Sozialdemokraten in ihren Gremien mitarbeiteten und u.a. infolgedessen sich in ihrer Einstellung zur europäischen Integration zum Positiven hinwandelten. (siehe oben Kapitel „EG-Geschichte, SPD“)

Gegen Ende der 50er Jahre wurde allen bewußt, daß außenpolitisch eine Wiedervereinigung auf absehbare Zeit nicht zu erreichen war. Das internationale

⁹⁵ St. Szende, Europäische Revolution, Zürich/New York 1948, S. 335 ff

⁹⁶ G. Kreyssig, Wirtschaftliche Organisation oder Untergang Europas, Offenbach/Main 1947, S. 32

⁹⁷ H.-P. Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, Neuwied/Berlin 1966, S. 522

System war derart strukturiert, daß nur eine Integration in Westeuropa vonstatten gehen konnte. Zum zweiten änderte die Partei nun ihre gesellschaftspolitische Einstellung zur Integration, verbunden mit der allgemeinen "Rechts-Entwick-lung" der Partei vor und nach dem Godesberger Parteitag von 1959 und der Kanzlerkandidatur des Berliner Regierenden Bürgermeisters Willy Brandt aus der Berliner SPD, die seit Ernst Reuter traditionell proeuropäisch und proatlantisch ausgerichtet war und hierüber auch mit Kurt Schumacher in einen ernsthaften Konflikt geriet. 1957 war man in der SPD zwar noch verhalten pro europäisch, da - so der SPD-Wirtschaftsexperten Deist - man den Erfolgchancen der geplanten EWG eher skeptisch gegenüberstand, nicht, weil man sie ablehnte, sondern weil man den in den Römischen Verträgen vorgesehenen Grad von Integration für zu gering empfand. Vorrangig eine gemeinsame EWG-Wirtschaftspolitik hielten die Sozialdemokraten für unabdingbar. Dazu kam, daß die EWG auf Westeuropa beschränkt war, ohne Großbritannien und die skandina-vischen Staaten, sodaß insbesondere in Kreisen der Hamburger SPD (mit ihren starken weltwirtschaftlichen Interessen) beargwöhnt wurde, das neue Integrationsgebilde könne sich durch hohe Zölle gegenüber seiner internationalen Umwelt wirtschaftlich und langfristig auch außenpolitisch abschotten. U.a. deshalb stimmte der damalige Hamburger SPD-Bundestagsabgeordnete Helmut Schmidt gegen den EWG-Vertrag. Insgesamt argumentierte man funktionalistisch und sah die EWG als funktionales Erfordernis für eine funktionierende Wirtschaftspolitik sowohl auf der nationalen als auch europäischen Ebene.

Die derart nicht erwarteten Erfolge der EWG zu Beginn der 60er Jahre, aber auch die langjährige Verbannung der SPD in die parlamentarische Opposition ließ ihr jedoch - seit 1960 und gleich-zeitig mit ihrer Hinwendung zur NATO - die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft als eine Ebene erscheinen, auf der angesichts der andersartigen (parteipolitischen) Zusammensetzung von Europäischem Parlament und EWG-Kommission eher gesellschaftspolitische Reformen im Sinne der Sozialdemokratie durchsetzbar schienen als im nationalstaatlichen Rahmen der Bundesrepublik.

So hoffte z.B. der Vorsitzende der sozialistischen Fraktion des Europäischen Parlaments, W. Birkelbach (SPD-MdB), eine Großraumwirtschaft würde umfangreichere Planungsmaßnahmen auf supranationaler Ebene zu einer funktionalen Notwendigkeit machen.⁹⁸ Darin fand sich Birkelbach durch das Aktionsprogramm der EWG-Kommission vom 24.10. 1962 bestätigt, in dem eine Verstärkung der staatlichen Präsenz in der Wirtschaft gefordert wurde. (siehe oben näheres)

⁹⁸ vgl. W. Birkelbach, Die europäischen Sozialisten und die EWG, in: Europa-Archiv, Folge 5/1962, S. 139 ff.

Auch innenpolitisch suchte die SPD über die Europapolitik neue Koalitionen zu schaffen, indem sie 1963 zusammen mit den Atlantikern in CDU und FDP und gegen Adenauer den deutsch-französischen Vertrag stark modifizierte und damit ein tendenziell gegen die USA gerichtetes Klein-Europa ohne Großbritannien verhinderte.

Die europapolitischen Hoffnungen verflogen jedoch schnell 1965 mit dem Veto de Gaulles gegen weitere Integrationsfortschritte. Nach dessen Rücktritt konnte Brandt als Kanzler jedoch seit 1970 neue Impulse in der EG setzen, und zwar vor allem auf gesellschafts- und wirtschaftspolitischem Gebiet. Erwähnt sei hier nur die Diskussion um die europäische Wirtschafts- und Währungs- und Sozialunion zu Beginn der 70er Jahre. Erleichtert wurden diese Initiativen dadurch, daß durch die neue Ostpolitik die deutsche Frage im Sinne einer Wiedervereinigung auf eine ferne Zukunft vertagt wurde, die im Rahmen eines langfristigen intersystemaren Wandlungsprozesses erreicht werden sollte. Man begnügte sich gegenüber dem Osten mit ersten kleinen Schritten in diesem Prozeß und gewann dadurch im Westen Bewegungsfreiheit. Ost- und Europa-Politik waren also - wie oft behauptet wurde - keine Gegensätze, sie bedingten sich vielmehr wechselseitig. Eine westeuropäische Integration ist in der Sicht der SPD nur dann zu verantworten, wenn sie die Teilung zwischen Ost und West nicht vertieft – und das ist nur in Zeiten einer allgemeinen Entspannungspolitik der Fall.

Mit der Wirtschaftskrise seit 1973/74 sowie dem Abklingen der Entspannungspolitik gegen Ende des Jahrzehnts waren die Bedingungen wie zu Beginn der 70er Jahre jedoch nicht mehr gegeben. Wirtschafts- und gesellschaftspolitisch beschränkte sich Bundeskanzler Schmidt zunehmend auf ein intergouvernementales Krisenmanagement im Rahmen der Weltwirtschaftsgipfel (und weniger im Rahmen der EG), und die Verschlechterung der Ost-West- und nebenbei gesagt: auch der Nord-Süd-Beziehungen führte dazu, daß sich die SPD vorrangig diesen Themen zuwandte und die EG mehr oder weniger aus den Augen verlor, zumal sich der EG-Agrarmarkt zu einem ständigen Ärgernis entwickelte. In der Europäischen Gemeinschaft wurde seitens Kanzler Schmidts vielmehr eher technokratisch verfahren, indem z.B. das Europäische Währungssystem geschaffen wurde - und das symptomatischerweise in einem französisch-deutschen Bilateralismus. Daran änderten auch kaum etwas die Direktwahlen zum Europäischen Parlament, die auch von der SPD unterstützt wurden, obwohl die Partei vordem immer gefordert hatte, nur dann einer Direktwahl zuzustimmen, wenn dieses Parlament auch substantielle Rechte habe, die die Wahl rechtfertigen würden. Dieses Junktim scheint durch die bisherige Entwicklung bestätigt zu werden, denn das Parlament ist im Bewußtsein der Bevölkerung wenig verankert. Auch die Regierung Schröder seit 1998 hat ein eher funktionales Verhältnis zur EU – im Gegensatz zu Adenauer und Kohl, die eine tief empfundene, emotionale

Beziehung zu ihr hatten. Nicht zufällig kam es in der Zeit von Schröder zu zwei schweren Krisen in der EU – über den zweiten, amerikanischen Irak-Krieg und über die neue Verfassung – beides im Jahr 1993.

In der Zeit der sozialdemokratischen Opposition seit 1982 wuchs aber zunächst erst einmal das Interesse wieder für Europa. Mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte und der Perspektive auf den EG-Binnenmarkt (siehe unten) 1992 wurde dieses Interesse noch gesteigert. Zusammen mit den Gewerkschaften fühlte man sich verpflichtet, für eine soziale Ausgestaltung des Binnenmarktes zu sorgen, ein soziales Dumping in Europa zu vermeiden und zu verhindern, daß die EG-Normen zur Sozialpolitik auf das jeweils niedrigste nationalstaatliche Niveau herunternivelliert werden. Erworbene soziale Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dürften nicht durch die Hintertür des Binnenmarktes beseitigt werden. Mehr Freiheit für Westeuropas Wirtschaft darf nicht zu weniger Sozialpolitik führen", so G. Walter, Vorsitzender der Gruppe der SPD-Abgeordneten in der Sozialistischen Fraktion im Europäischen Parlament, auf dem SPD-Parteitag 1988 in Münster. Insbesondere befürchtete man, daß durch eine EG-Richtlinie zur grenzüberschreitenden Verschmelzung von Aktiengesellschaften die quasi-paritätische Mitbestimmungsregelung in der Bundesrepublik ausgehöhlt werden könnte, zumal im Europäischen Parlament die

Konservativ-liberalen Kräfte in der Mehrheit waren und die linken Regierungen in Europa ein eher gebrochenes Verhältnis zu dieser Art von Mitbestimmung haben.

Umgekehrt war aber in der Sozialdemokratie auch ein Denken virulent, wie es zuerst in den 70er Jahren in der Zeit der Kanzlerschaft von H. Schmidt aufkam und wie es programmatisch in die nationalpatriotische Formel vom "Modell Deutschland" gefasst wurde. Man ist der Überzeugung, daß in der Bundesrepublik eine sozialdemokratisch geprägte Sozial-, Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik betrieben würde, die auch für die anderen Mitgliedsstaaten vorbildhaft sei. Z.B. drängten deutsche Sozialdemokraten und Gewerkschafter die Genossen und Kollegen in anderen EG-Ländern immer wieder darauf, doch auch möglichst schnell das deutsche System der Einheitsgewerkschaft zu verwirklichen. Dieser gesellschaftspolitische "Imperialismus" stößt allerdings bei den Bruderparteien auf ähnlichen Widerstand, wie er bereits zu Beginn des vorletzten Jahrhunderts bei analogen Versuchen stieß. Auch deshalb, weil dieser gesellschaftspolitische "Imperialismus" unter Kanzler Schmidt verbunden war mit einer ökonomischen Dominanzpolitik, die die Vergabe deutscher Kredite z.B. für Italien an gesellschaftspolitische Bedingungen knüpfte, z.B. einer Nicht-Regierungsbeteiligung der Kommunisten, einer Beseitigung der Preisindexierung der Löhne dort, usw.

In den 80er Jahren brachte die SPD neue Themen in die europapolitische Diskussion ein: Ansätze zu einer Forschungs- und Energiepolitik der

Gemeinschaft, sowie Fragen des Umwelt- und Verbraucherschutzes durch die EG-Instanzen, Fragen, die großteils angesichts der heraufziehenden gänzlichen Abschaffung der Binnenmarktgrenzen nur noch europaweit geregelt werden können.

Die Außenbeziehungen zu anderen Integrationsgebilden in Lateinamerika und im südostasiatischen Raum werden ebenso seitens der Sozialisten im Europäischen Parlament sorgfältig gepflegt, insbesondere, was die dort vertretenen Sozialdemokraten und Sozialisten betrifft.

Ex-Bundeskanzler Schmidt wiederum suchte - zusammen mit dem früheren französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing und durchaus im Einklang mit der SPD - seinen monetaristischen Ansatz in der Europapolitik, wie er mit dem Ausbau des Europäischen Währungssystems (EWS) 1979 begonnen wurde - voranzutreiben: Nur bei einer einheitlichen europäischen Währung, evt. in Form des ECU, und nur bei einer zentralen europäischen Notenbank hielt er die Realisierung des EG-Binnenmarktes und hielt er die Durchführung einer europäischen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik für möglich. Auch nur so sei es möglich, daß ein europäischer Wirtschaftsraum sich von den erratischen Schwankungen und den Unberechenbarkeiten der us-amerikanischen Wirtschafts- und Außenwirtschaftspolitik abkoppeln könne.

Zusätzlich hierzu sollte aus sozialdemokratischer Sicht zunächst als erster Schritt, ehe die weitgreifenden Maßnahmen in Wirkung gesetzt werden könnten, das vorhandene EWS-System des europäischen Währungsbeistandes und der Defizitfinanzierung für die EG-Länder mit Zahlungsbilanzdefizit ausgebaut werden (so die sozialdemokratische Europa-Parlamentsabgeordnete M. Hoff).

In Mittelpunkt der SPD der 80er Jahre stand jedoch die Abrüstung, und in den 90er Jahren die geplante europäische Währungsunion, der Teile der SPD skeptisch gegenüberstanden, da sie sozialpolitisch negative Folgen fürchteten. Wie oben bereits gesagt, ist die Politik der Regierung Schröder durchaus EU-kritisch, was die immensen Ausgaben für die Agrarpolitik, die Kritik am EU-Kommissions-Präsidenten Prodi oder die Ausgaben für die Strukturfonds und die Konvergenzkriterien betrifft. (siehe unten) Hierüber wurden 1999 auch Konflikte mit Frankreich in Kauf genommen, angesichts der deutsch-amerikanischen Differenzen während der Präsidentschaft Bushs kam es dann wieder zu einer Annäherung.

Das Europa der CDU/CSU und der Konservativen in Vergangenheit und Gegenwart

Bei der CDU /CSU ist es nicht so einfach, auf einen historischen Stammbaum wie bei der SPD zurückzublicken und daraus Schlußfolgerungen für die Zukunft

Europas abzuleiten. Parteigeschichtlich gesehen gibt es die CDU auf Bundesebene erst seit 1950. Man muß daher - um die europapolitischen Vorstellungen dieser Partei adäquat und d.h. historisch fundiert erfassen zu können - auf das Zentrum und die diversen konservativen Parteien (u.a. auch der bayrischen BVP) des Kaiserreiches und der Weimarer Republik zurückgreifen, deren Anhänger von der CDU/CSU aufgesogen wurden. (Wegen dieses fehlenden Stammbaumes und aufgrund der Tatsache, daß im rechten Lager (rechts ist natürlich kein diskriminierender Begriff) lange Zeit der Nationalstaatsgedanke die Europapolitik dominierte, fallen die Ausführungen zur CDU/CSU notgedrungen kürzer aus.) Folgende Etappen der Entwicklung konservativer Europakonzeption seit der Zeit der deutschen Reichsgründung möchte ich hervorheben.

Europa konkretisierte sich aus konservativer Sicht in der Zeit nach 1870 vor allem im "Konzert der Mächte", wie es sich unter Metternich herausgebildet hatte. Es war ein System des Gleichgewichts zwischen den zentralen Mächten der Zeit, in dem Sinne, daß die evtl. Übermacht eines Staates durch das Zusammengehen der restlichen Mächte ausgeglichen und wieder rückgängig gemacht wurde. Dieses Gleichgewichtssystem umfaßte auch Rußland und den osteuropäischen Zwischenraum, weshalb diese Vorstellungswelt in Kreisen deutscher und vor allem französischer Gaullisten in den 60er Jahren für die Europapolitik wiederbelebt wurde:

de Gaulle und in gewissem Maße in seiner Nachfolge Adenauer, Strauß, v. Guttenberg u.a. entwarfen eine Konzeption von Europa, das - unabhängig von den USA - die west- und osteuropäischen Staaten inkl. der UdSSR umfassen sollte, und zwar ungeachtet der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ordnung der einzelnen Nationalstaaten.

Da die inneren Strukturen der beteiligten Nationalstaaten (vorerst) nicht geändert und involviert werden sollten, war dieses Europa nur nach dem traditionellen Konzert der Mächte zu organisieren. Strukturierendes Prinzip dieses Systems war eine "Achse" zwischen Paris und Bonn auf der einen Seite und Paris und Moskau auf der anderen Seite.⁹⁹

Diese Europa-Vorstellung sah nur einen geringen Integrationsgrad zwischen den Staaten vor, dominant war hier der Nationalstaat. Für die konservativen Parteien stand ohnehin weitaus länger als für liberale oder linke Parteien der Nationalstaat im Mittelpunkt des politischen Interesses, weil hier der alle Schichten umfassende Gemeinschaftsgedanke zentral war, und eine solche Gemeinschaft konnte realistisch gesehen nur national organisiert sein – zumal angesichts der kulturellen und sprachlichen Unterschiede zwischen den Völkern. Dieser nationaldeutsche Konservatismus war eng verwoben mit dem deutschen und preußischen Protestantismus, der ja mit der preußischen Monarchie der Hohenzollern an der Spitze in Personalunion verbunden war.

⁹⁹ vgl. B. Bandulet, Adenauer zwischen Ost und West, München 1970

(Die nationale Ausrichtung war und ist auch eine stete Differenz zwischen den modernen, weltmarktorientierten, liberal-freihändlerischen Industrie, sie lag aber konform mit großen Teilen der deutschen Landwirtschaft, die seit dem vorletzten Jahrhundert in Konkurrenz mit den großen Märkten und Flächen Nord- und Südamerikas exportschwach ist. Auch die Gewerkschaften und die SPD sind gegen national-protektionistische Bestrebungen, da sie im Interesse der Arbeitnehmerschaft auf eine Senkung der Konsumentenpreise durch Importe hoffen. Bei den Gewerkschaften dürfen es aber nur solche Importe sein, die die Beschäftigung nicht gefährden!)

Allerdings muß bei diesem Nationalismus des letzten Jahrhunderts stets beachtet werden, daß die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den Staaten z.T. höher waren als heute: Zumindest zum Abschluß des 19. Jahrhunderts war der Protektionismus noch nicht so hoch und weitverbreitet wie dann vor allem ab den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts. Und auch die Goldparität des internationalen Währungssystems hatte eine stete und quasi-automatische Anpassung der nationalen Wirtschaftspolitiken an weltwirtschaftliche Erfordernisse zur Folge: Verschuldete sich z.B. ein Staat gegenüber dem Ausland, so mußte er mit seinen Goldreserven diese Schuld bezahlen, so daß sich die inländische Geldmenge, die weitgehend ans Gold gebunden war, reduzierte. Die Verringerung der Geldmenge bremste die inländische Konjunktur, verringerte die Importneigung und forcierte den Export infolge der sinkenden Preise, sodaß insgesamt der Importüberschuß und die Verschuldung strukturell abgebaut werden konnte.

Die katholische Zentrums-Partei¹⁰⁰ im Kaiserreich und in der Weimarer Republik, die als direkter Vorläufer der CDU/CSU bezeichnet werden kann, - auch angesichts der personellen Identität zwischen zahlreichen Zentrums- und CDU/CSU-Mitgliedern - unterscheidet sich in vielen Punkten, auch in der Europapolitik, vom Konservativismus.¹⁰¹

Die Partei, verwurzelt im katholischen Süden und katholisch-rheinischen Westen Deutschlands, mußte in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts erleben, wie gerade das protestantische Preußen zur Vormacht in Deutschland wurde. Daraus schon entstand ein starker Vorbehalt gegen den durch Fürst Bismarck vollendeten deutschen Nationalstaat in Form des Deutschen Reiches. Dieses Ressentiment wurde verstärkt durch den "Kulturkampf", den Kampf gegen den Katholizismus, mit dem Bismarck durch die Technik der negativen Integration, d.h. durch die nationalpolitische Ausgrenzung der Katholiken (und

¹⁰⁰ immer noch eine unerschöpfliche Quelle zur Geschichte des Zentrums: K. Bachem, Vorgeschichte, Geschichte und Politik der Deutschen Zentrumspartei, mehrere Bände und Jahrgänge, Köln

¹⁰¹ siehe im folgenden: M. P. Fogarty, Christliche Demokratie in Westeuropa 1820 bis 1953, Basel u.a. 1959

später der Sozialdemokraten) das Deutsche Reich zu stabilisieren suchte. Der Nationalstaat bot daher zumindest in seinen Anfängen dem Zentrum nur wenige Identifikationsmöglichkeiten, so daß man sich auf die katholischen Ursprünge besann: Das war der Gedanke des Europa umfassenden Katholizismus, der die Nationalstaaten übersteigt. In der konservativ-nationalistischen Kritik gegenüber dem Zentrum hieß das "Ultramontanismus", d.h. Ausrichtung auf Rom und den Papst jenseits der Berge, jenseits der Alpen. Diese quasi intuitive und der Not der Stunde entsprungene Europa-Konzeption wurde gefördert durch den föderalistischen und Subsidiaritätsgedanken, wie er insbesondere in der Katholischen Soziallehre entwickelt wurde. Demnach ist der Nationalstaat auch nur eine Organisationsform in einer Kette von Organisationsformen, der Nationalstaat muß soviel an Kompetenzen an kleinere, untere Einheiten abgeben, wie dies möglich ist, und an übergeordnete, soweit sich dies als notwendig erweist, z.B. was Fragen der Friedenssicherung betrifft.

Hier kam Europa und der Gedanke der europäischen Einigung und Einheit schon früh in den Blick zu einer Zeit, die ansonsten noch im nationalistischen Taumel befangen war. Diese Idee eines katholischen Europa, das "Abendland", sollte in den 50er Jahren von der CDU /CSU revitalisiert werden.

Zu Beginn des Jahrhunderts führte die anfängliche Distanz des Zentrums gegenüber dem Reich allerdings zu einer Gegenreaktion, wie sie auch in der Sozialdemokratie festzustellen ist, d.h. die Hochblüte des Nationalstaates ließ die Ausgrenzung als sozialpsychologisch immer schwerer erträglich erscheinen, so daß es z.T. zu einer Überidentifikation mit dem Deutschen Reich kam.

Die Identifikation mit dem Deutschen Reich setzte sich in der Weimarer Republik fort: Das Zentrum war die eigentliche staatstragende Partei dieser Republik, sie stellte die meisten Kanzler, und sie war es auch, die unter dem Zentrums-Reichsfinanzminister Erzberger eine zentralistische Finanzreform durchsetzte, die dann u.a. die Abspaltung der Bayerischen Volkspartei vom Zentrum mit sich brachte.

Mitte der 20er Jahre unterstützte die Partei ebenso wie die SPD die Ausgleichspolitik Stresemanns mit Frankreich, die immerhin von der konservativ-monarchistischen Deutschnationalen Volkspartei abgelehnt wurde.¹⁰²

Eine europapolitische Sonderentwicklung ist im rheinischen Zentrum dieser Zeit unter dem maßgebenden Einfluß des Kölner Oberbürgermeisters Adenauer zu verzeichnen.¹⁰³ Die rheinländischen Katholiken - ohnehin stets antipreußisch eingestellt - wollten im Verlaufe der Bürgerkriegswirren und der Ruhrbesetzung des Jahres 1923 einen rheinischen Teilstaat im Rahmen des Deutschen Reiches

¹⁰² siehe: K.J. Hahn, Die christliche Demokratie in der internationalen Politik, in: Civitas 1963, S. 141 – 158

¹⁰³ K.D. Erdmann, Adenauer in der Rheinlandpolitik nach dem Ersten Weltkrieg, Stuttgart 1966

errichten, der allerdings eng verbunden mit Frankreich sein sollte und damit die Keimzelle für ein größeres Europa bilden konnte. Die Idee eines Rheinbund-Deutschlands, das - wie in Napoleonischer Zeit - als Gebilde von Kleinstaaten an Frankreich angelehnt existieren sollte, tauchte wieder in der Zeit zwischen 1945 und 1949 auf und wurde vor allem in katholischen Kreisen um die Zeitschrift "Rheinischer Merkur" diskutiert. Ironisch wurde er auch der "Spitzweg-Staat" genannt.¹⁰⁴

Daß solche Projekte gerade im Rheinland entstehen konnten, hängt mit einem fundamentalen Tatbestand der wirtschaftlichen Produktion in Deutschland und in Frankreich zusammen: Die Eisen- und Stahlproduktion des Ruhrgebietes war existentiell auf den Bezug von Eisenerzen aus Frankreich angewiesen, und die französische Stahlindustrie auf den Bezug von Kohle aus dem Ruhrgebiet und aus dem Saarland.

Diese Abhängigkeiten führten schon früh zu dem Gedanken, die französische und deutsche Kohle- und Stahlproduktion international gemeinschaftlich zu regeln. Daraus wurde 1926 zwischen den diesbezüglichen Industrien diesseits und jenseits des Rheins vereinbart, international die Produktionsmengen und deren Verteilung auf die beteiligten Firmen kartellistisch zu regeln.

Es ist kein Zufall, daß es dann zu Beginn der 50er Jahre unter Bundeskanzler Adenauer zur Gründung der Montanunion kam, die ähnlich funktionierte wie dieser „Stahl-Pakt“, nur eben auf zwischenstaatlich-supranationaler und nicht mehr auf rein privatwirtschaftlicher Ebene.

Natürlich hatte Graf Coudenhove-Kalergi mit seiner Paneuropa-Union großen Einfluß auf die Europa-Vorstellungen im bürgerlichen Lager. Grundidee war, daß die Staaten Europas machtpolitisch in der internationalen Konkurrenz nur überleben könnten, wenn sie sich, zumindest im Westen des Kontinents, zusammenschlossen. Der Graf sah die Welt durch vier Weltmächte und deren Einflussbereich aufgeteilt: 1. die Vereinigten Staaten von Amerika; 2. Großbritannien und sein Commonwealth; 3. Rußland; und 4. Japan. Zwischen diesen Machtblöcken müßte sich Europa etablieren, zu dem er die europäischen Kolonien in Afrika zählte. Sein Lebenswerk galt dem Kampf für diese Europa-Idee, die - wie ersichtlich - Großbritannien und Rußland ausschloß.

Um eine weltpolitisch adäquate Macht zustandezubringen, dachte Coudenhove stets an ein föderalistisch organisiertes Europa, mit starken Zentralinstanzen und einer eigenen Außenpolitik - ganz im oben definierten föderalistischen Sinne.

Ihre prägnanteste Formulierung fand die christdemokratische Europa-Idee in den 50er und 60er Jahren durch Franz-Josef Strauß und Konrad Adenauer.¹⁰⁵ Sie bündelte in gewissem Maße die bisher dargelegten Trends konservativer und

¹⁰⁴ vgl. H.-P. Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, Neuwied/Berlin 1966, 409 ff.

¹⁰⁵ F.J. Strauß, Entwurf für Europa, Stuttgart 1966

katholischer europapolitischer Vorstellungen. Die Konzeption der beiden Politiker umfaßte sowohl die Idee des christlichen Abendlandes, das auf katholischer Grundlage die Staaten des Westens einige, als auch die Tatsache der ökonomischen Verflechtungen zwischen Frankreich und Deutschland.

Als Spezifikum der Nachkriegszeit kamen hinzu 1. der europapolitische Beweggrund, daß nur ein geeintes demokratisches Europa der kommunistischen Aggression widerstehen könne, und 2. daß die junge Demokratie in Westdeutschland nur dann gesichert werden könne, wenn sie sich fest an die Demokratien des Westens binde.

Im Kontext der katholisch-ideellen Grundlage Europas wurde auch der "reichische" Gedanke des Mittelalters und der Romantik neu belebt, so noch heute beim vormaligen CSU-Europaparlaments-Abgeordneten Otto von Habsburg. Mit "Reich" wird eine übernationale, nicht-nationalstaatliche Organisationsform für die Staaten Europas verstanden, wie sie im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation und in den von der Habsburgischen Dynastie beherrschten Gebieten bestanden habe.¹⁰⁶

Am klarsten brachte Franz-Josef Strauß das europapolitische Konzept der CDU/CSU in den 50er Jahren und danach auf den Begriff: Durch ein bundesstaatlich geeintes, wirtschaftlich und militärisch starkes, atomar bewaffnetes und von den USA unterstütztes Westeuropa als der zweiten Großmacht innerhalb der NATO sollte die Sowjetunion, evtl. mit Hilfe Rotchinas, derart unter Druck gesetzt werden, daß sie sowohl einer deutschen (wenn auch nicht unbedingt nationalstaatlichen) Wiedervereinigung im Rahmen einer europäischen Friedensordnung als auch einer Befreiung der osteuropäischen Staaten aus dem kommunistischen Herrschaftsbereich stattgeben würde.

Allerdings gab es auch offene oder verdeckte Widerstände in der CDU /CSU gegen diese Europa-Konzeption:

- Zunächst ist hier Bundesminister unter Adenauer, Jakob Kaiser, - von der SED aus der "Ost-CDU" vertrieben in den Westen - zu nennen, der befürchtete, daß die Bundesrepublik im Zuge der Westintegration ihre Orientierung auf Mittel- und Ostdeutschland und damit auf das Ziel der Wiedervereinigung verlieren würde. Aber gerade auf die Brückenfunktion Deutschlands zwischen Ost und West kam es Kaiser zentral an.

- Der zweite Kritiker an der Politik der Westintegration Adenauers, vor allem an der 1958 gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, war der seinerzeitige Wirtschaftsminister in den Adenauer-Kabinetten, Ludwig Erhard. Er befürchtete als Folge des EWG-Integrationsprozesses, daß sich dieses Gebilde protektionistisch durch hohe Zölle von der Weltwirtschaft abkoppeln würde. Das widersprach seinen außenhandelsliberalen Grundsätzen, daß dort

¹⁰⁶ Otto v. Habsburg, Idee Europa, München/Wien 1977, S. 33 ff.

produziert werden solle, wo es – weltweit gesehen - am kostengünstigsten sei. Die EWG ging auch z.T. nicht konform mit den Interessen von großen Teilen der deutschen Exportindustrie, deren Märkte mehr in Lateinamerika und in Asien und weniger in Europa lagen. Durch die vier Erweiterungsrunden der EG/EU wurde dieser liberal-globalistischen Kritik an der EG partiell der Wind aus den Segeln genommen.

Die 70er, 80er und 90er Jahre der Europa-Politik bei SPD und CDU /CSU

Der europäische Integrationsprozess kam spätestens mit der de Gaulleschen Blockade gegen weitere Einigungsfortschritte Mitte der 60er Jahre in eine erste Krise. Zwar gab es danach, zu Beginn der 70er Jahre, noch einmal eine kurze Phase europapolitischer Fortschritte, de Gaulle wurde durch Pompidou abgelöst und Kiesinger durch Brandt. Die Europäischen Gipfelkonferenzen der Zeit beschlossen, - unterstützt von CDU/CSU als auch von der SPD - eine Wirtschafts- und Währungsunion in mehreren Etappen zu realisieren. Die nationalstaatlichen Wirtschafts- und Währungspolitiken sollten vergemeinschaftet, in Gleichklang gebracht werden. Und der sozialdemokratische Kanzler Brandt brachte als spezifische Idee das Konzept einer Europäischen Sozial-Union zur Hebung des Lebensstandards der Arbeitnehmerschaft ein.

Diese Konzepte wurden jedoch mit den Weltwirtschaftskrisen seit Mitte der 70er Jahre hinfällig. Immer mehr wurde die Dominanz des Nationalstaates deutlich, auf dessen Regelungskompetenz und Machtfülle die nationalen Regierungen immer mehr zu rekurrieren begannen - angesichts des Fehlens einer realistischen Alternative zum Nationalstaat, die dessen Funktionen wie Wirtschaftssteuerung, Gewährleistung innenpolitischer Sicherheit, Verhinderung von Arbeitslosigkeit usw. adäquat zu erfüllen vermochte.

Sicherlich, es gab auch weiterhin Fortschritte in der Europapolitik, sei es in der Frage der Schaffung eines Europäischen Währungssystems 1979 oder sei es in Form zahlloser Vereinheitlichungsbestimmungen, wie sie von der EG-Kommission vereinbart werden, oder sei es nun in der Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes bis zum Jahres 1992.

Auf der programmatischen Ebene nähern sich die beiden hier betrachteten Parteien einander an: Es ist interessant, wie im Irseer Programm-Entwurf der SPD das außen- und macht politische Motiv der "Selbstbehauptung" Europas in der Welt in den Vordergrund tritt. Damit übernimmt die Sozialdemokratie Argumentationsmuster, wie sie vordem eher im konservativ-nationalen Lager vertreten wurden.

Umgekehrt zeichnete sich bei der CDU / CSU eine Relativierung dieses machtpolitischen Europa-Konzeptes ab. Man wendet sich hier - wie traditionellerweise die SPD - immer mehr den gesellschafts-I und

wirtschaftspolitischen Problemen zu, die der europäische Einigungsprozeß aufwirft, bzw. die z.T. nur europaweit gelöst werden können. Aber diese Aktivitäten sind alle weit entfernt vom ursprünglichen Ziel eines Europäischen Bundesstaates, wie man ihn sich ursprünglich als einheitliches Staatsgebilde z.B. wie in der Bundesrepublik vorstellte.

Die großen Erfolge in der Europapolitik verwirklichten die großen Europäer Kohl und Mitterand als Folge der Wiedervereinigung: Mit dem Maastrichter und Folge-Verträgen begann der Weg zur Währungsunion, Ansätze einer Außen- und Sicherheitspolitik wurden verwirklicht, das institutionelle Gerüst wurde ausgebaut. Letztlich ist die CDU/CSU die Europapartei Deutschlands.

Des Kaisers neue Kleider:

Grand-Design-Integrationstheorien und Europa-Ideologie: wie die Wissenschaft die schöne EU-Fiktion mitkonstruiert

Einige offenere Studenten wiesen mich nach Lektüre eines Vorabdruckes der Seiten bis hier darauf hin, dass ich immer noch zu salopp schreibe und die Normen der Zunft der Wissenschaftler missachte. Die letzten Kapitel seien zwar besser geworden, aber ... Also, nun hebe ich das Niwo!!

Das Handeln politischer Entscheidungsträger ist zumeist orientiert an Konzepten, die oft mehr oder weniger bewußt eingebettet sind in wissenschaftliche Theorien. Dies gilt auch im Fall des westeuropäischen Einigungsprozesses: Nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG), die eher der Integrationstheorie des sogenannten Föderalismus entsprach (siehe unten), wurde - dem Gedankengut des Funktionalismus gemäß - die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet. Mit Funktionalismus und Föderalismus/Konstitutionalismus sind die zwei prinzipiellen Gegenpole in der integrationstheoretischen Diskussion benannt, zwischen denen zahlreiche Zwischenpositionen eingeordnet werden können. Auch die heutige

Integrationsdebatte ist hier zu subsumieren, auch wenn sich die Namen geändert haben. Grundsätzlich geht es um die empirische und normative Frage, ob über den sozio-ökonomischen oder über den (macht-)politischen Bereich mit primär ökonomischen oder Regierungsakteuren eine zwischenstaatliche Integration partieller oder umfassender Art erreicht werden kann. Hier wird Integration verstanden als »the process whereby two or more actors form a new actor (Galtung)«, als Prozeß des Loyalitätentransfers auf den neuen Akteur (z. B. die EU-Kommission).

Föderalismus

Die Föderalisten/Konstitutionalisten meinen, dass die Integration am ehesten gelingt durch die bewusste (macht-)politische Entscheidung von Politikern und Völkern, die integrierte neue Einheit auf der Grundlage gemeinsamer Zielsetzungen und Werte, eines »Gemeinschafts-¹⁰⁷ Bewusstseins«, eventuell mit Hilfe einer Massenbewegung anzustreben, was sich dann in einer supranationalen Verfassung (Konstitution) niederschlagen habe, wie es die frühen Verfassungsväter der USA und der Schweiz vorpraktiziert hätten. Das neue Gebilde müsse föderalistisch organisiert sein, da es nur dann stabil sei, wenn die vormalig selbständigen Einheiten in ihm als Bundesstaaten bewahrt blieben. Dabei werden selbst starke Konflikte zwischen diesen und sonstigen Gruppen nicht ausgeschlossen; die Föderalisten hoffen aber, dass sie durch die allgemein akzeptierten Bestimmungen der gemeinsamen, schwer veränderbaren und daher krisenfesten Konstitution (wie letztinstanzliche Bundesgerichtsbarkeit, horizontale und vertikale Gewaltenteilung) in einer nicht integrations-schädlichen Art reguliert werden. Wenn man nur erst mit einem großen Schwung, quasi aus dem Nichts, gemeinsame verfasste Institutionen schaffe, dann würden sich in deren Rahmen schon die funktionalen Lösungen für die infolge einer Integration notwendigerweise auftretenden ökonomischen und sozialen Probleme ergeben.¹⁰⁸ Kurzformel hierfür: Funktion follows form. Denn bei aller Bedeutung dieser Probleme sei primär wichtig, daß die zu integrierenden territorialen Einheiten (meist Nationalstaaten) ihren machtpolitischen Souveränitätsanspruch aufgeben und sich einer gemeinsamen Willensbildung unterwerfen. Das könne nicht als Folge eines angeblich funktionalen Sachzwangs, vor allem ökonomische und soziale Probleme nur noch grenzüberschreitend in einer integrierten Einheit lösen zu können, geschehen, da solche Prozesse nicht den Kern der Macht berühren.

¹⁰⁷ C. J. Friedrich, *Europa - Nation im Werden*, Bonn 1972, S. 27

¹⁰⁸ vgl. Dahrendorf, R.: *Plädoyer für die Europäische Integration*, München 1973, S. 80

Funktionalismus

Auf solche Prozesse vertrauen die Funktionalisten. Zunächst einmal halten sie Integrationen, die Territorien zu Bundesstaaten einigen wollen, für illusorisch, wie das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft mit ihrer geplanten europäischen Armee gezeigt habe. Denn hochkomplexe Industriegesellschaften seien nicht mehr (wie früher Agrargesellschaften) wesentlich durch den Charakter ihrer territorialen Organisation bestimmt, sondern durch miteinander verflochtene Funktionen, die mit sozialen und wirtschaftlichen Interessen und Bedürfnissen von Gruppen verbunden sind und denen zur Stabilisierung eines sozialen Systems entsprochen werden muß. Nach dem utilitaristisch-pragmatischen Grundprinzip des Vaters des Funktionalismus, D. Mitrany, schaffen sich diese Interessen, Bedürfnisse, Funktionen und Aufgaben die ihnen gemäße, organisatorische Struktur zur Aufgabenbewältigung (form follows function). Mit der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung aller Industriegesellschaften nehmen insbesondere die sozialen und ökonomischen Funktionen zu, die - da dieser Prozeß in allen diesen Gesellschaften stattfindet sowie daher grenzüberschreitende Probleme hervorruft - sich auch die dementsprechenden internationalen Organisationen zur funktionsbezogenen Lösung der grenzüberschreitenden Probleme »geben«. »Der Sozialstaat transzendiert mit seinen Bedürfnissen den Nationalstaat«. (Zellentin)

Integration »could be done by making use of the present social and scientific opportunities to link together particular activities and interests, one at a time, according to need and possibility, and giving each a joint authority limited to that activity alone. That is the functional way«¹⁰⁹. Die derart entstehenden internationalen Spezial- und Fachorganisationen wie Internationale Arbeitsorganisation (ILO), Ernährungswund Landwirtschaftsorganisation der UN (FAO), Rotes Kreuz usw. hätten sich trotz zahlreicher Kriege und Krisen als stabil erwiesen, weil ihre Aufgabenerfüllung versachlicht-technokratisch-unpolitisch, durch Experten (nicht Politiker) im Sinne eines internationalen Interessenverbandes oder einer internationalen Behörde vonstatten gehe, indem sie die für die Realisierung der natürlichen, evidenten und daher übernationalen und konfliktlosen Interessen aller Menschen (Gesundheit, Nahrungssicherheit u. a.) notwendigen Maßnahmen in Form separierter, partikularisierter, leicht überschaubarer und daher entideologisierter Einzelentscheidungen pragmatisch, Schritt für Schritt (inkremental) und effizient in die Wege leiten. Dem Prinzip des trial and error- Verfahrens folgend, wird allerdings eine klare Definition der langfristigen Zielperspektive vernachlässigt. Nach dieser liberal-rationalistischen Anthropologie strebt der Mensch primär nach Wohlfahrtssteigerung, zu deren optimaler Gewährleistung es u. a. internationaler Organisationen

¹⁰⁹ Mitrany, D.: A Working Peace System, Chicago 1975, S. 65

bedürfe. Diese wiederum (be)gründen transnationale, ökonomische und sozialpsychologische Interessengemeinschaften zwischen den davon Profitierenden verschiedenster Nationalitäten, so daß der Nationalstaat zunehmend seiner Funktionen verlustig gehe und das ideologiebesetzte, atavistische und nationalistische Machtstreben, wie es einer vorindustriellen Epoche entstamme, in den Hintergrund trete. Die internationalen Organisationen dürfen nach Mitrany daher auch nicht supranational sein, d. h. neue Staatsqualität bilden, da so nur wieder das machtpolitisch-unfunktionale Moment dominant werden könnte. Damit kann man vielleicht das Rote Kreuz erklären, nicht aber die EU, die einerseits zwar im Sinne Mitrany's durchaus eine Behörde ist, die technische Regelungen erläßt; andererseits mit ihrer intergouvernementalen Außen- und Sicherheitspolitik weit darüber hinaus geht. Ebenso begrenzt ist auch der nächste Integrationsansatz, der nur das Entstehen größerer Märkte plausibel zu machen vermag.

Die freihändlerische Theorie der Integration: Die liberale Illusion

In seiner liberalen Grundauffassung ist der Funktionalismus der ökonomisch-freihändlerischen Theorie der Integration verwandt, die nach der schon von Ricardo entwickelten Theorie des komparativen Kostenvorteils optimaler bei offenen Märkten von der Allokation der Produktionsfaktoren dorthin ausgeht, wo sie komparativ am kostengünstigsten produzieren (gleichgültig in welchem Nationalstaat). Dadurch werde langfristig ein regional oder weltweit einheitlicher, interdependenter und stark arbeitsteiliger Markt geschaffen. Infolge der dann so erweiterten Konkurrenz erhofft man sich zudem einen forcierten Impuls auf das Wirtschaftswachstum und die technologische Entwicklung. Als Ideal und Ziel wird eine weltweite Marktintegration postuliert, da regionale Integrationen (z. B. die EWG-Zollunion) nur handels-umleitende Effekte zugunsten des Integrationsraumes und zu Lasten der restlichen Welt hätten. Von diesem liberalen Integrationsansatz unterscheidet die ökonomische Theorie den dirigistischen Ansatz, wie er z. B. im früheren Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) durch eine Koordination der nationalstaatlichen Planungssysteme versucht wurde.

Die Funktionalismus-Revision von E. B. Haas

Die Ausklammerung des Politischen sowie der dahinter stehende liberalistische Glaube an eine harmonistische, sich auch international selbst regulierende Wirtschaftsgesellschaft führten zur revidierten Funktionalismus-Variante von E. B. Haas, der diese (vor dem Hintergrund einer zunehmenden Interdependenz von Ökonomie und Politik) anhand empirischer Analysen zur EGKS- und EWG-Integration entwickelte. Demnach ist eine integrationspositive Einstellung von sozialen Gruppen nicht von vornherein aufgrund ihrer wohlfahrtsstaatlichen Eigeninteressen gegeben, vielmehr findet bei ihnen ein Lernprozeß zu wachsender Integrationsbejahung statt, der mit dem Erfolg des Integrationsprozesses und dem steigenden Nutzen, den dieser verspricht, einhergeht. Dieser Lernprozeß wirkt aus eigener Dynamik heraus expansiv, sich selbst verstärkend, indem die in den Integrationsprozeß involvierten Gruppen die positiven Integrationserfahrungen aus einem in einen weiteren, zu integrierenden Bereich übertragen. Zudem ist ein Integrationsprozeß (hat er erst einmal begonnen) dem Zwang unterworfen, weitere und tendenziell alle sozioökonomischen Bereiche zu integrieren, soll vermieden werden, daß nichtintegrierte Bereiche die integrierten behindern oder gar wieder desintegrieren. Dieser sogenannte spill-over-Mechanismus treibt - nach einem »Modell der graduellen Politisierung« - den Integrationsprozeß von seinem Anfang meist in eher unpolitischen Bereichen, wo der Widerstand gegen ihn noch am geringsten ist, zu zunehmend politisierteren und machtpolitisch sensitiven Bereichen, bis der Prozeß alle Bereiche erfaßt hat und zur politischen Union integriert. Integrationsoptimistisch schloß Haas hierbei in seinem frühen Werk Rückschläge (spill-backs) weitgehend aus. Im Unterschied zu Mitrany schreibt er nämlich politisch verstandenen, supranationalen Institutionen, wie der EWG-Kommission, Initiativfunktionen für das Vorantreiben der Einigung zu. Seiner Vorstellung einer pluralistisch-entideologisierten Gesellschaft nach bedürfen die von Interessengruppen artikulierten, individuellen Nutzenmaximierungsziele einer zentralen, autoritativen und supranationalen Instanz, welche diese in gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen umsetzen kann, indem sie die widerstreitenden Interessen (dieselben aufgreifend, aber relativ unabhängig von ihnen) in ein kohärentes, integrationsförderliches Programm umzusetzen vermag. Aktive Interessengruppen sowie die pluralistische Struktur von Gesellschaft überhaupt sind für Haas wesentliche Hintergrundvariablen für das Gelingen einer Integration, ebenso die Variablen: Komplementarität der nationalen Eliten, Mindestmaß an Transaktionen, gemeinsame Art der Entscheidungsfindung, Reaktionsfähigkeit der Regierunge_ Größe der Einheiten.

In diesem Optimismus war Haas der „Chefideologe“ der frühen EWG in den 50er und 60er Jahren, nicht im Sinne einer wissenschaftlichen Erklärung, sondern im Sinne einer Legitimation des Integrationsanspruches – bis de Gaulles

nationaler und antieuropäischer Kurs seit 1965 diese Ideologie als solche entlarvte.

Kritik am Funktionalismus – ein bisschen Realismus

Bei aller Kritik bleibt aber auch Haas dem fragwürdigen Grundsatz von Mitrany verhaftet: dem ökonomistischen Glauben an einen vor allem wohlfahrtsstaatlich motivierten Integrationsautomatismus. »So sehr die Entstehung von Wirtschaftsgemeinschaften in der Lage ist, gewisse Fakten zu schaffen und Weichen zu stellen, sogar in einem unwiderruflichen Sinne, so ist damit noch keineswegs gesagt, daß sie automatisch und zwangsläufig zur politischen Integration führen müßte«. Die politische Identität einer Gesellschaft ist nicht bloßes Produkt von wirtschaftlichen Nutzenkalkülen. Angesichts des Auftretens von »heroisch-dramatischen« (Haas), nationalistisch-ideologischen Akteuren in der EWG wie de Gaulle und angesichts der (wiederauflebenden) Prädominanz der nationalen Regierungen, die aber weiterhin den z. T. erfolgreichen Integrationsprozeß in der EG partiell tragen, und angesichts der daraus folgenden Modifikation der Integration weg vom Supranationalen und hin zum National-Intergouvernementalen seit 1975 und dann wieder seit 1998 sah sich Haas veranlaßt, die „obsolescence“ seiner Ein-Tages-Integrationstheorie für Westeuropa (nicht unbedingt für die Dritte Welt) festzustellen, da sie den Fortbestand einer Integration auf der Basis von (in der Theorie nicht »vorgesehenen«) Bedingungen (Nationalstaatlichkeit) nicht zu prognostizieren vermochte. Zu diesen neuen Bedingungen gehören auch Motiv- und Interessenmodifikationen der beteiligten Akteure sowie das Phänomen der Einwirkung externer Akteure, wodurch die Integration gebremst und ihre Mitglieder in bilaterale Beziehungen zu diesen Externen gespalten, wodurch sie aber auch gefördert werden kann, indem man sich zur Abwehr gegen den Externen einigt (so vor allem bei Integrationsprozessen in der Dritten Welt gegen die als kolonialistisch perzipierten industriellen Zentren, aber auch bei den frühen europäischen Einigungen gegen die UdSSR). Zudem erweisen sich nach Haas Integrationstheorien als nur begrenzt erklärungskräftig angesichts von weltweiter Überkomplexität und Turbulenz auf allen Ebenen von Politik: Überzahl von interdependenten Akteuren mit inkompatiblen Zielen, mit der Folge allgemeiner Unsicherheit und u. a. auch eines Legitimitätsverlustes hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit der EG. Das gilt auch für den inkrementalen Entscheidungsstil: Zusätzlich zu diesem hält Haas die sogenannte „fragmented issue-linkage strategy“ für praktisch und analytisch fruchtbar, aufgrund (a) ihrer verstärkten planerischen Elemente, (b) des vermehrten Engagements von (nationalen) Institutionen, (c) ihrer Offenheit für integrative und desintegrative nationalstaatliche Ergebnisse und Lösungsansätze, (d) der »attempted superimposition of new objectives on older objectives in an effort to

subsume the initial schedule of implementation under the new objectives. New issue areas are added suddenly and simultaneously to older issue areas« (Haas); aufgrund vor allem (e) der Verbindung (linkage) von verschiedenen Gegenstandsbereichen zu Paketen, die von den EG-Staaten nur insgesamt befürwortet werden können (unter Inkaufnahme auch für ein nationales Interesse negativer Aspekte des Pakets, aber bei Erhalt der positiven) oder insgesamt abgelehnt werden können (wodurch die für einen EG-Staat negativen Aspekte zwar abgewehrt werden, er aber auch der positiven verlustig geht, womit die Ablehnung erschwert wird). Insgesamt können daraus Integrationsfortschritte resultieren. Auf die EG angewandt sieht Haas eine auf unterschiedliche Sachbereiche und Akteure bezogene Gleichzeitigkeit von inkrementalen, föderalen, konföderalen, desintegrativ-nationalen und fragmented linkage-Entscheidungsstilen. P. E. Schmitter fügt folgende Akteursstrategien hinzu: spill-around-Wachsen des Integrationsumfangs, während die Ebene der supranationalen Autorität konstant bleibt; build-up = Wachsen der Entscheidungsautonomie der supranationalen Institution: aber ohne deren Anwendung auf neue Gegenstandsbereiche; retrench - Ausbau der Ebene gemeinsamer Bereiche, Rückzug der Institutionen von bestimmten Bereichen; muddle-about - Ausdehnung des Beratungs- und Vorschlagsbereichs der supranationalen Bürokraten, aber Reduktion ihrer Fähigkeiten zur autoritativen Allokation von Werten; spill-back - Reduktion von Integrationsumfang und -ebene auf einen status qua ante; encapsulate - Antwort auf Krisen durch marginale Änderungen in unwichtigen Bereichen. Damit wird der vorherige Integrationsoptimismus zurückgenommen, und die tatsächlich ablaufenden Integrationsprozesse in ihrer auch nationalstaatlichen Durchwirkung können besser erfasst werden.

Der transaktionistische Integrationsansatz – leider heute vergessen

Trotz aller Differenzen ist der transaktionistische Integrationsansatz von K. W. Deutsch in der Betonung von Lernprozessen dem von Haas verwandt. Insbesondere bezogen auf die vergleichende Analyse der Integration von Nationalstaaten (z. B. der von Deutsch untersuchten Schweiz), aber prinzipiell übertragbar auf größere Gebilde, und fußend auf seinem Ansatz politischer Kybernetik, demzufolge nationale und internationale Gesellschaften vor allem durch typische Kommunikationsmuster (Transaktionen) aller Art zwischen den interagierenden Akteuren und Subsystemen sowie durch deren stete Änderungsbereitschaft gegenüber Umwelteinwirkungen in Form von Lernprozessen (kybernetische Rückkoppelungen) charakterisiert sind, ist für Deutsch eine integrierte Gesellschaft (Volk, Nationalstaat) dann gegeben, wenn deren Mitglieder (unterschiedlich zu ihrer Umwelt) ein Minimum an komplementären Verhaltensgewohnheiten aufweisen, so daß sie störungsfrei miteinander kommunizieren können:

sprechen, wirtschaften, verwalten usw. Spezifisch definiert Deutsch Integration (im Sinne der von ihm bezeichneten Sicherheitsgemeinschaft) durch »a >sense of community< ... strong enough and widespread enough to assure for a >long time< dependable expectations of >peaceful change< among its population«¹¹⁰ In diesem Rahmen könnten die Interessen und Loyalitätsleistungen der Mitglieder der Sicherheitsgemeinschaft in bindende Entscheidungen umgesetzt werden (wie immer das auch operationalisiert werden mag). Er unterscheidet dabei die no-war-community, die pluralistic security community mit wenigen amalgamierten Institutionen und die amalgamated community mit einer Verschmelzung der vormals getrennten Institutionen. Als Prozeßmechanismen der Integration konzeptualisiert er erstens, daß als Folge eines psychologischen Lernprozesses die Interessen (auch die Gleichheit und Gerechtigkeit) einer transnationalen Koalition und Bewegung (eventuell wechselnder Gruppen) besser durch internationale Institutionen erfüllt werden; zweitens, daß diesen Institutionen (falls sie ihre Aufgaben erfüllen) in einem feed-back kumulativ weitere Funktionen zugewiesen werden; und daß drittens ihnen gegenüber infolgedessen ein Loyalitätsgefühl entwickelt wird, das sie wiederum weiter stärken kann. Vorrangige Träger des Integrationsprozesses sind erstens die most outside of the insiders der Machteliten, die einerseits weniger als die Machtinhaber selbst zu verlieren haben, aber doch nah genug der Macht sind, um effektiv integrationspolitisch wirken zu können; zweitens die sogenannten core areas: »Larger, stronger, more politically, administrative, economically, and educationally advanced political units were found to form the cores of strength around which in most cases the integrative process developed« (Deutsch 1957: 38); und drittens die allgemeine Bevölkerung in einer fortgeschrittenen Phase des Integrationsprozesses. Hintergrundbedingungen sind u. a. 1. eine bestimmte Dichte an (quantifizierbaren) ökonomischen, technischen, postalischen, politischen und kulturellen internationalen Transaktionen (gemessen z. B. mit einem Index, der die relative Zunahme der innergemeinschaftlichen Transaktionen mit denen bezogen auf die Umwelt vergleicht und hier für Westeuropa zum Ergebnis kommt, daß seit 1958 keine Zunahme der Integration zu verzeichnen ist, was aber auch die Fraglichkeit dieses Indexes aufzeigt); 2. Kompatibilität der Werte in den relevanten Schichten; 3. die Voraussagbarkeit des Verhaltens; 4. wachsende administrative und politische Fähigkeiten zur Bewältigung der Integration; 5. Erwartung hohen und relativ gleichverteilten wirtschaftlichen Wachstums in der integrierten Einheit; 6. eine Öffnung der Elitemitgliedschaft; 7. Mobilität zwischen den beteiligten Einheiten; 8. wachsende Mobilisierung und Partizipation der Bevölkerung am Integrationsprozeß.

¹¹⁰ K. W. Deutsch, Nationenbildung - Nationalstaat - Integration (hrsg. v. A. Ashkenasi und P. Schulze), Düsseldorf 1972, S. 5

Die Integrationstheorien von Etzioni und Nye – noch mehr Bisschen Realismus

Trotz aller Differenzierungen gehen die dargestellten Ansätze monokausal von einer Funktion aus, entweder einer psychologischen, politischen oder ökonomischen, über die kontinuierlich die politische Integration erreicht werden soll. Damit wird realitätsfern eine Homogenität zwischen Politik (z.B. Sicherheitspolitik, high politics) und Ökonomie (Marktliberalisierung, low politics) unterstellt. Schritte zur Überwindung dieser Engführung haben die sogenannten Konfigurationisten eingeschlagen (z. B. Etzioni), die je nach Region und Problem differenziert andere Integrationsmuster für praktisch und analytisch wahrscheinlich halten, die es als die jeweilige Konfiguration zu beachten gelte. Etzioni analysiert soziologisch (nicht historisch oder legalistisch) vier Integrationsgebilde in verschiedenen Kontinenten daraufhin, wie Eliten und Interessengruppen unter welchen internen und externen Bedingungen mit welchen Mitteln und Ergebnissen den Integrationsprozeß zur politischen Union über verschiedene Phasen (preunification state, verstärkte Interdependenz, take-off, unification process, termination state) vorantreiben oder zum Scheitern bringen. Generell werden dazu drei entscheidende soziale Beziehungstypen und Funktionen (und nicht mehr nur eine) isoliert, über die eine erfolgreiche Integration laufen muß: der politisch-zwanghaften in Form einer Kontrolle der integrierten Einheit über die Gewaltressourcen und die autoritativen Entscheidungsprozesse; der wirtschaftlich-utilitaristischen in Form eines gemeinsamen, wirtschaftlichen Gewinns an der Integration; und der normativ-identitären in Form eines Konsenses der Bürger mit dem Integrationsgebilde. In einer dynamisch-stabilen, integrierten Gesellschaft müssen dabei das Maß an Kontrolle und Konsens in einer aufeinanderbezogenen Balance stehen. Besonders hebt Etzioni die hemmende oder fördernde Rolle externer Mächte für den Erfolg einer Integration hervor. Mit diesen Begriffen und Theoremen formuliert er folgende Hypothesen: Unionen mit wenigen Eliten haben wahrscheinlich größeren Erfolg als solche mit vielen, zwischen denen zur Integration komplexe Aushandlungs- und Koalitionsbildungsprozesse vonnöten sind.

Egalitäre Unionen haben geringere Entscheidungs- und Kontrollkraft als Unionen auf Elite-Basis, vermögen aber verstärkt Konsens zu erzeugen, mit den daraus resultierenden negativen und positiven Folgen für die Integration. Externe Eliten außerhalb der Union tendieren zu deren Unterstützung, wenn sie mit deren Machtstrukturausrichtung koinzidiert. Mit fortschreitendem Umfang der Integration werden die unterstützenden Funktionen der externen Eliten durch die internen Eliten übernommen, internalisiert. Je stärker Eliten normative Loyalitätsleistungen und wirtschaftliche Interessen für die Union zu mobilisieren vermögen, um so erfolgreicher ist sie. Je größer das zwanghafte Moment in einer

Union ist (über ein bestimmtes, notwendiges Mindestmaß hinaus), um so instabiler ist sie. Eine Union ist um so erfolgreicher, je effektiver die Kommunikationskanäle von der Elite zur Bevölkerung (und umgekehrt) und je reaktionsfähiger die Eliten sind.

Die Überlebensfähigkeit einer Union hängt auch von der Offenheit des Zugangs zu den Instanzen der politischen Repräsentanz ab. Sezessionen von entfremdeten Unionsteilen sind wahrscheinlicher als Revolutionen in der Union. Je integrierter eine Union, um so wahrscheinlicher werden Revolutionen. Je integrierter eine Union, um so größer kann aber auch der Spielraum der Untereinheiten sein. Die integrativen Kräfte müssen im Vorstadium der Integration stärker als in einem fortgeschrittenen Stadium sein. Wenn die Macht der externen Eliten reduziert wird oder ehe sich die normativen und utilitären Kräfte bilden, bzw. nach deren Schwächung, wird das zwanghafte Element für eine kurze Frist zu einer Art Kraftprobe gestärkt, um Gruppen, die weder wirtschaftlich noch normativ für die Union zu gewinnen sind, zwanghaft zu integrieren. Beschleunigungsstrategien sind wahrscheinlich am fruchtbarsten in fortgeschrittenen Phasen des Integrationsprozesses. Darüberhinaus differenziert Etzioni die Wirkung möglicher spill-over-Effekte nach dem Typ internationaler Organisation: In solchen militärischer Art sind sie eher gering, da der militärische Sektor weitgehend autonom und getrennt ist vom sozialen Kontext, während das bei ökonomischen Integrationen gerade umgekehrt ist, weil hier zahlreiche Gruppen (Konsumenten, Produzenten, Management) von einem spill-over erfaßt werden. Auch ist der Integrationsbedarf der politischen, sozialen und ideologischen Funktionen größer als der anderer, z. B. der der individuellen Konsumtion.

Auf ähnlicher Grundlage und ebenso umfassend konzeptualisiert Nye die Dimensionen von Integrationsprozessen in einem systemtheoretischen Ansatz. Neben schon genannten Integrationsprozeßmechanismen hebt er insbesondere 1. die Notwendigkeit von gezielt aufgebauten Verbindungen und Koalitionsbildungen hervor, dem sogenannten cultivated spill-over, bei dem zusammenhängende Probleme gemeinsam gelöst werden, nicht aufgrund technischer Zwangsläufigkeiten, sondern aufgrund ähnlicher politischer und ideologischer Vorstellungen; 2. die integrations-bezogene Sozialisation der Eliten; 3. die Bildung nicht-gouvernementaler Gruppen, die den Integrationsraum umfassen. Als Randbedingungen werden u. a. angegeben: die Symmetrie oder wirtschaftliche Ebenbürtigkeit der Einheiten des Integrationsprozesses; die perzipierte Gleichheit der durch die Integration erfolgenden Profitverteilung; die Perzeption äußerer Zwänge, die eine Integration nahelegen; niedrige oder auf andere abwälzbare, sichtbare, d. h. perzipierte Kosten des Integrationsprozesses.

Mehr-Ebenen-Ansatz: Banalitäten in wissenschaftlichem Umhang – schwerer ideologischer Rückfall

Sowohl der Funktionalismus in allen seinen, auch zuletzt genannten Varianten als auch der Föderalismus können den europäischen Integrationsprozeß nur peripher erklären oder prognostizieren. Da man jedoch eine Europa-Ideologie braucht und da sich Wissenschaft hierzu allzu leicht missbrauchen lässt (zumal die Kommission die Integrationsforschung großzügig finanziell fördert), erfand man zu Beginn der 90er Jahre den Mehr-Ebenen-Ansatz mit policy-cycle.

Die neue Wissenschaft definierte Staatlichkeit um und beschränkte sie nur noch auf die technokratische Lösung von Problemen. Damit konnte nun die EU als Staat definiert werden, zumal sie auch dem zweiten Kriterium entsprach, nämlich der Mehrebenenhaftigkeit. Darunter ist die staatsrechtliche Banalität zu verstehen, dass Politik auf mehreren Ebenen stattfindet (Land – Bund – EU z.B.), zwischen denen z.T. gegensätzliche Beziehungen bestehen. Ebenen werden auch gegeneinander ausgespielt, eine mit der anderen gegen die dritte usw. Die Staatlichkeit der EU wurde dadurch weiter aufgeblasen, dass man nun weiterhin einen einheitlichen Entscheidungsprozeß über die drei oder vier Ebenen annimmt, wo z.B. die EU-Kommission Prozesse initiiert, die dann schließlich von den Kommunen durchgeführt werden. Das gibt es natürlich, aber wohl beschränkt auf technische und finanzielle Förderbereiche der EU. High politics ist weiterhin nationalstaatlich determiniert.

Realistischer ist die Fusionsthese von W. Wessels, der von einer engen Zusammenarbeit der nationalen Exekutiven in „Brüssel“ ausgeht, die die europäischen Kompromisse und Konsense aushandeln. Die EU ist demnach eine europäische Behörde – mehr nicht, aber auch nicht weniger.

Beurteilung der Integrationstheorien

Betrachtet man die Integrationstheorien vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Standes des europäischen Integrationsprozesses, so ist zusätzlich zu dessen adäquater empirischer Erfassung allerdings auf den traditionellen, sogenannten realistischen Ansatz aus der Theorie der internationalen Politik zurückzugreifen sowie auf die sogenannte Interdependenztheorie. Der »realistische« Ansatz¹¹¹ betont die weiterhin bestehende Dominanz nationalstaatlicher Interessenvertretung in der internationalen Politik, die Interdependenztheorie¹¹² die

¹¹¹ H.J.Morgenthau, H. J.: Macht und Frieden, Gütersloh 1963.

¹¹² Cooper, R.: The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community, New York 1968.

internationalen gegenseitigen Abhängigkeitsstrukturen als Folge transnationaler Interaktionsprozesse und die Notwendigkeit deren gemeinsamer Steuerung (aber nicht unbedingt im föderalen oder funktionalistischen Sinne). Dieser Begrifflichkeit entspricht die Entwicklung der EG: dem national-intergouvernemental-supranationalen Management von Interdependenz und die Koordination nationaler Interessen in Form der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die ergänzt wird um die nationalstaatliche Abstimmung im Rahmen der gesamten westlichen Welt (Weltwirtschaftsgipfel) und die basiert auf dem supranationalen Bestand in der EU, der allerdings eher im Sinne einer Konkordanzdemokratie, einer stets konsensualen Verwaltung zu verstehen ist.

Vorgeschichte und Geschichte der europäischen Einigung: Zwei Schritte nach vorn, 1,95 Schritte zurück

Die europäische Einigung ist Ergebnis sowohl ideeller als auch materieller Faktoren. Im historischen Ursprung war „Europa“ zunächst einmal eins, einig: vorgeformt von der staatlichen und rechtlichen Gemeinschaft des antiken Römischen Reiches (geprägt durch das römische Recht), umfasste das Reich Karls des Großen um 800 n.Chr. sowohl das heutige Frankreich als auch weitgehend das heutige Deutschland sowie Teile Italiens. (Und alle drei bilden heute wieder den Kern der EG.) Das Reich zerfiel schnell danach, und es kam zu einem fast 1000-jährigen Kampf und Krieg zwischen den (Teil-)Staaten, insbesondere Frankreich und Deutschland; und diese Rivalitäten, die immer wieder zu Verwüstungen führten, waren die Ursache, dass im 18. Jahrhundert die ersten Pläne zu einem vereinigten Europa entwickelt wurden, vorerst aber nur von „Intellektuellen“ – würde man heute sagen.

Aber diese Pläne blieben vorerst noch Papier. Es kam umgekehrt zu verheerenden Kriegen insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich: die

Napoleonische Zeit; der deutsche „Einigungs-Krieg 1870/71; der Erste und der Zweite Weltkrieg.

Erst die Erfahrung dieses unendlichen Leides und der ebenso unendlichen, wirtschaftlichen Zerstörungen führten seit 1945 zu realistischen Konzepten einer europäischen Einigung (nachdem Graf Coudenhove-Khalergi in den 20er Jahren mit seiner Paneuropa-Union an den virulenten nationalistischen Strömungen gescheitert war.) Weiteres Movens war die gemeinsame, westeuropäische Abwehr der drohenden kommunistischen Expansion aus Mittel- und Osteuropa sowie insbesondere aus dem sowjetischen Rußland, das sich 1945 faktisch bis zur Elbe ausgedehnt hatte.

Erstes Projekt war der Europarat von 1949, der an einem politischen Zusammenschluß der westeuropäischen (nicht-kommunistischen) Staaten arbeitete; das war jedoch zu ambitioniert und scheiterte an den Souveränitätsvorbehalten insbesondere Großbritanniens und Frankreichs. (Der Europa-Rat besteht allerdings bis heute als lockerer Zusammenschluß aller demokratischen Staaten Europas mittlerweile inkl. Rußlands weiter, er vereinbart Abkommen z.B. zur wechselseitigen Anerkennung der Abitur-Abschlüsse, die dann von den Parlamenten der Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden – durchaus effektiv, aber insgesamt viel Arbeit mit Kleinmüh.

Der nächste Versuch einer europäischen Integration war weitaus erfolgreicher und insgesamt wegweisend für die Zukunft: Man kam ab von den umfassenden Plänen einer vollkommenen, allumfassenden, politischen Einigung, insbesondere verzichtete man auf eine internationale Vereinigung der nationalstaatlichen Entscheidungsinstanzen; man beschränkte sich nun auf sachlich und funktional begrenzte Teilbereiche insbesondere der Wirtschaft, die zwischenstaatlich, übernational organisiert werden sollten und wurden. Zunächst beginnend mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1951 (EGKS, auch: Montanunion genannt), die als Wirtschaftsunion für den Kohle/Stahl-Bereich zwischen Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Italien und den Benelux-Staaten vereinbart wurde – und bis heute besteht – und sogar die Krisen von Kohle und Stahl überstanden, wenn auch nicht überwunden hat. (Die EGKS hat die Krise allerdings sozialverträglich durch Umbildungsmaßnahmen z.B. begleitet; und die erforderliche Reduktion des Stahl- und Kohlesektors international koordiniert.) Primär realisierte (zunächst in den 50er Jahren) die EGKS erfolgreich, einen freien, zollfreien Markt für die Stahl- und Kohleprodukte. Motiviert war sie ursprünglich darin, eine gemeinsame, europäische Kontrolle über das deutsche Ruhrgebiet zu erlangen, um diese ökonomische Basis vergangener und potentiell zukünftiger Kriege unter internationale, europäische Kontrolle zu bringen. Die Einbindung und damit auch einvernehmliche Kontrolle des großen mitteleuropäischen Kolosses, nämlich Deutschland, – unter Beteiligung West-Deutschlands selbst – war und ist ohnehin ein zentrales Movens des europäischen Integrationsprozesses, wie es

nicht zuletzt im Verlaufe der deutschen Wiedervereinigung und der befürchteten Vergrößerung der deutschen Macht zum Ausdruck kam und zur Intensivierung des europäischen Einigungsprozesses in Form des Maastrichter Vertrages (Einführung des Euro 2002) führte.

Weitere Motive der europäischen Einigung waren und sind z.T. bis heute:

Nutzung der Vorteile eines größeren Marktes für Massenproduktion und Massenabsatz in einem ähnlich wie den USA großen Markt, wodurch die Kosten infolge großer Serien (Massenproduktion, economics of scale) sinken: erst 1000 Regenschirme kann man eben mit einer Maschine herstellen, während für die Produktion 1 Regenschützers die Investition in eine Maschine nicht lohnt. Aber um 1000 Regenschirme absetzen zu können, braucht man einen großen Markt.

Zusammenschluss der westeuropäischen Staaten, um – wie bereits erwähnt – einen Abwehrblock gegen den expansiven Kommunismus im Osten Europas zu errichten.

außenpolitische Gleichberechtigung der westeuropäischen Staaten gegenüber den Supermächten (USA und UdSSR), nachdem sie in zwei Weltkriegen gegeneinander erheblich an Macht und Einfluss verloren hatten und diesen durch Zusammenschluss zurückgewinnen wollten.

und vor allem bei Adenauer als dem ersten Nachkriegskanzler der jungen Bundesrepublik Deutschland: Sicherung der Demokratie in dem nachtotalitären Westdeutschland durch dessen Anbindung an den Kreis der westlichen Demokratie, insbesondere Frankreich und Großbritannien. Außerdem wollte Adenauer dadurch, dass das noch nicht souveräne (West-)Deutschland gleichberechtigtes Mitglied in europäischen Organisationen wird, die deutsche Souveränität von den Alliierten zurückerlangen. Quasi sollten den Westmächten die völkerrechtliche Gleichberechtigung Deutschlands dadurch erleichtert werden, dass Deutschland Teil der westlichen Gemeinschaft sein – und damit auch kontrolliert werden – würde.

Die Krisenbewältigung im Rahmen der EGKS gelang übrigens recht gut, auch wenn natürlich die Ursache der Krise selbst, nämlich ein sinkender Bedarf nach Kohle (infolge des Öls) und die Verlagerung der Stahlproduktion in die billigere Dritte Welt (Lateinamerika, Ostasien), nicht beseitigt werden konnte. Es ging im wesentlichen um eine sozialverträgliche Umstrukturierung der Kohle- und Stahlreviere Deutschlands, Belgiens und Frankreichs weg von deren traditionellen Basis hin zu neuen Produktions- und vor allem Dienstleistungsangeboten (Stichwort u.a.: Informationsgesellschaft). Und das förderte man – in Krisensituationen – z.B. durch Produktionsquoten/obergrenzen, durch die Überproduktionen (von Kohle und Stahl) verhindert werden sollten; und durch sozialpolitische Hilfsmaßnahmen und berufliche Umqualifizierungen. (Problem und Grund für Klagen ist bis heute, dass eine Reihe von Stahlbranchen, insbesondere in Italien, indirekt vom Staat subventioniert wird, was zu Wettbewerbsverzerrungen für die nicht unterstützte deutsche Stahlindustrie führt.)

Ein weiterer Schritt im europäischen Integrationsprozess war der Versuch, eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft, insbesondere eine Zusammenlegung der Militärpotentiale Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland, zu schaffen, was jedoch 1954 an der französischen Nationalversammlung, am Widerstand der französischen Kommunisten und Gaullisten scheiterte.

Man lernte aus diesem Scheitern, dass eine zu weitgehende, zu ambitionierte Integration zwischen Staaten Europas noch zu früh sei, insbesondere Integrationen in dem für die staatliche Souveränität sensiblen Bereich der Verteidigungspolitik, wo man zu Konzessionen (noch) nicht bereit war. Statt dessen konzentrierten sich die Regierungen der sechs Montanunions-Staaten (s.o.) – beginnend mit der Konferenz von Messina 1955/56 – zunächst auf westeuropäische Einigungsversuche im wirtschaftlichen Bereich – als Alternative zur gescheiterten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft – vorrangig in Richtung auf die Bildung einer Zollunion. Auf einzelne und auch generelle Zollsenkungen konnte man sich eher einigen, nationalstaatliche Souveränitätsgesichtspunkte schienen nicht so schnell tangiert (wie im militärischen Bereich), zumal die Senkungen – so dann der EWG-Vertrag von 1957 – in einzelnen Schritten, verteilt über mehr als 10 Jahre, realisiert werden sollten.

Die vom EWG-Vertrag 1958 in die Wege geleitete Zollunion schuf bis 1968 eine zwischenstaatliche wirtschaftlich Einheit zwischen den sechs EWG-Mitgliedstaaten (= 6 EGKS-Staaten, s.o.), so dass zwischen ihnen alle Zölle beseitigt wurden. Statt dessen wurde ein Gemeinsamer Außenzolltarif der Sechs gegenüber Drittstaaten, Nicht-EWG-Mitgliedern entwickelt, der sich zunächst aus dem Durchschnitt der vormals separaten nationalen Außen-Tarife ergab und der von den zentralen Organen der EWG, dem Ministerrat und der Kommission, verwaltet wurde. (Dieser Außentarif macht das Spezifische einer Zollunion aus, im Gegensatz zur Freihandelszone, die nur die Binnenzölle beseitigt, ohne einen gemeinsamen Außenzoll zu errichten.)

Diese Organe verhandelten und beschlossen auch EWG-Handelsverträge mit Drittstaaten, z.B. den USA. (Zur EG-Handelsvertragspolitik und zu den Organen siehe unten mehr. Später sollte die Zollunion auch zu einem Binnenmarkt ausgebaut werden, das soll auch erst unten, da zeitlich später erläutert werden).

Die Briten wollten der EWG 1957 nicht beitreten, da sie insbesondere der (geplante) gemeinsame, relativ hohe Außenzolltarif der EWG störte. Denn sie hatten enge, präferentielle (= zollbegünstigte) wirtschaftliche Beziehungen zu ihren ehemaligen Kolonien und nunmehrigen Commonwealth-Staaten bis nach Australien, woher man besonders preisgünstig Nahrungsmittel beziehen konnte. (Großbritannien war – angesichts seines starken Industriesektors – auf Agrarimporte angewiesen.) Die EWG hätte diese Bezüge jedoch durch hohe Zölle verteuert; bzw. die in Aussicht genommene Gemeinsame EWG-Agrarpolitik hätte – das war absehbar – darüber hinaus preistreibend gewirkt, da der EWG-Agrarpreis zur Sicherung der bäuerlichen Existenzen weit über Weltmarktpreis festgesetzt werden würde, bzw. wurde.

Großbritannien bevorzugte daher – und gründete sie dann auch – eine Freihandelszone mit den ihm ökonomisch enger verbundenen, skandinavischen Staaten sowie mit Österreich, der Schweiz und mit Portugal, in deren Rahmen man ebenfalls die Binnenzölle abschaffte, jedoch keinen gemeinsamen Außenzolltarif aufbaute. Das ist das Definitionskriterium der Freihandelszone, hier in unserem Fall der von England angeführten EFTA (=European Free Trade Association). Angesichts des Erfolges der EWG ging die EFTA jedoch mittlerweile unter, fast alle ihre Mitglieder traten der EWG/EG bei. Zuvor war es bereits zu einem Freihandelsabkommen zwischen der EWG und der EFTA gekommen, das die Außenzölle zwischen beiden Integrationsgebilden beseitigte. Anfang der 1990er Jahre wurde zeitweise auch ein Europäischer Wirtschaftsraum (EWR) zwischen den EG- und den (verbliebenen) EFTA-Staaten aufgebaut, mit eigenen Institutionen, der über die Beseitigung von Zöllen hinaus gemeinsame Regelungen und Normen realisieren sollte. Das hatte vorrangig die EG-Kommission bewirkt, die dadurch vorerst die Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten in die EG verhindern wollte (um die EG nicht zu groß werden zu lassen – denn das hätte eine geringere Integrationsdichte zur Folge gehabt, was die Kommission nicht wollte). Aber der EWR war nur ein sehr kurzfristiges Gebilde, mittlerweile, seit 1995 sind z.B. Finnland, Schweden und Österreich (vormals Mitglieder im EWR) Voll-Mitglieder der Europäischen Union. EFTA und EWR waren nur Übergangs-Organisationen, die den Erfolg der Europäischen Integration nicht hindern konnten. Damit soll aber nicht ex post behauptet werden, dass immer und zu allen Zeiten der Erfolg der EWG garantiert gewesen wäre. Im Gegenteil, noch in der Mitte der 60er und dann wieder zu Beginn der 80er Jahre war es auch durchaus nicht auszuschließen, dass das Experiment hätte scheitern können

Geschichte der EWG/EG

Aber zunächst einmal entwickelte sich seit Anfang der 60er Jahre das anfängliche Experiment „EWG“ unter dem dynamischen Präsidenten W. Hallstein als derart erfolgreich, dass ein „Beschleunigungsplan“ verabschiedet wurde, u.a. hinsichtlich einer schnelleren Vollendung der Zollunion. Insbesondere gelang es dann auch gegen erhebliche Widerstände vor allem seitens des Deutschen Bauernverbandes, 1964/65 einen einheitlichen Getreidepreis im Rahmen der EWG-Agrarpolitik festzulegen. Denn wollte man, wie beabsichtigt, einen ewg-weiten Markt auch für Agrarprodukte schaffen, genügte es nicht nur, die Zölle zu beseitigen, sondern man mußte auch die vormals national organisierten Agrarpreissysteme harmonisieren.

Denn der regulierte Agrarmarkt ist nicht erst eine Erfindung der EWG, sondern wurde bereits zuvor in den Mitgliedstaaten praktiziert, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland. In Deutschland war der Agrarmarkt traditionell hochgeschützt und staatlich organisiert, da – so die Ideologie – nur so die bäuerlichen Existenzen gesichert und ein Mindestmaß an landwirtschaftlicher Eigenproduktion garantiert werden könne. Man dürfe sich gerade in der Nahrungsmittelversorgung nicht (noch mehr) von Importen aus dem Ausland abhängig machen. Dazu kam, dass konservative und christdemokratische Parteien auf die Bauern als Wählerschaft Rücksicht nahmen – all das brachte nationale Marktordnungen mit sich, die die Preise für Agrarprodukte auf bestimmte, politisch festgelegte, aber nicht marktgerechte und verbraucherfeindliche Höhen hielt, um so die Einkommen der Bauern zu sichern.

Diese nationalen Garantiesysteme sollten im europäischen Integrationsprozeß nicht aufgegeben werden, so dass es faktisch seit 1959, seit der berühmten Konferenz von Stresa EWG-weit institutionalisiert wurde – mit Garantiepreisen, die den Bauern und vor allem den größeren Landwirten ein Mindesteinkommen gewähren sollten – und zeitweise auch gewährten, bis in den 80er Jahren erkennbar wurde, dass das System nicht mehr finanzierbar war und daher seit Beginn der 90er Jahre die Agrarpreise sukzessive gesenkt wurden.

Allerdings gab es zu Beginn der 60er Jahre noch Differenzen zwischen der EWG-Kommission und dem Agrarministerrat, der über die Angelegenheiten letztlich entscheiden muß. (Das Europäische Parlament muß in diesen Fragen nur angehört werden, war in seiner seinerzeitigen, konservativen Mehrheit eher landwirtschafts-freundlich.) Das EWG-Kommissionsmitglied Mansholt, das für die europäische Agrarpolitik verantwortlich war, wollte relativ niedrige Agrarpreise realisieren, die in der Nähe der (Welt-)Marktpreise liegen sollten. Ihm war dabei bewußt, dass hier nur große, bäuerliche Einheiten überleben konnten, und daher zielte der sog. Mansholt-Plan von 1968, der insbesondere vom Deutschen Bauernverband vehement bekämpft wurde, auf die Herausbildung einer geringeren Zahl großbäuerlicher, rationalisierter und hoch mechanisierter Landwirtschaftsbetriebe (wie in den Agrarfabriken der USA), was natürlich implizierte, dass viele (kleinere) Bauernhöfe in Konkurs gehen würden.

Der EWG-Ministerrat entschied sich jedoch 1964 trotz aller Bedenken auf deutsches Drängen hin für einen relativ hohen Getreidepreis, da man hoffte, so die kleinbäuerlichen Existenzen insbesondere in Deutschland retten zu können (was dann doch nicht gelang, weil die gesamte Wirtschaft von einem – weltweiten – Trend zu immer größeren Einheiten bestimmt ist). Die hohen Agrarpreise führten nur zu Überproduktionen, den bekannten Milchseen und Butterbergen, die dann schließlich seit Mitte der 80er Jahre nicht mehr finanzierbar waren, so dass seit 1992 die Agrarpreise doch erheblich gesenkt werden mußten. Es muß eigens erwähnt werden – dem Topos von Deutschland

als dem europäischen „Musterschüler“ zuwider –, dass die Bundesrepublik die EWG-Agrarkrise verursacht hat, nicht Frankreich, dessen äußerst konkurrenzfähige und exportstarke Landwirtschaft eher an niedrigen Preisen interessiert war (um so die Ausfuhr zu erleichtern). Auch in der europäischen Verkehrspolitik war Deutschland eher ein Bremser, wie noch darzustellen sein wird. Das soll aber nicht vergessen lassen, dass die Bundesrepublik insbesondere unter christdemokratischen Kanzlern der zentrale Motor des europäischen Integrationsprozesses war.

Vergleichsweise „einfach“ geriet demgegenüber die Gestaltung und Ausgestaltung der Gemeinsamen Außenhandelspolitik der EWG. Denn hier gab es eine gewisse Sachlogik, ein spill over: wenn mal einmal eine Zollunion geschaffen hatte, so war die weitere, notwendige und gewissermaßen unausweichliche Konsequenz, dass man auch eine administrative Organisation schuf, die einen gemeinsamen Außenzoll gegenüber Drittstaaten (Nicht-EWG-Mitgliedstaaten) errichtete. Das war dann die EWG-Außenhandelspolitik.

Nachdem die Gemeinsame EWG-Agrarpolitik 1964 realisiert worden war – u.a. durchaus auch zum französischen Vorteil –, ließ es der französische Staatspräsident General de Gaulle zu einer der schwersten Krisen der EWG kommen, weil er nicht deren Supranationalität anzuerkennen bereit war, d.h. die EWG sollte keine über den Nationalstaaten stehende (Teil-)Souveränität innehaben, letztentscheidend sollte der Nationalstaat bleiben. Diese Frage wurde deshalb 1965 besonders akut, weil gemäß EWG-Vertrag ab diesem Zeitpunkt Mehrheitsentscheidungen (wenn auch z.T. bei gewichteter Stimmabgabe) im EWG-Ministerrat möglich sein sollten, also Frankreich ggf. von den anderen fünf Mitgliedstaaten überstimmt werden konnte. Das war für die Gaullistische Vorstellung einer „grande nation“ unakzeptabel, so dass er mehr als ein Jahr den Sitzungen des Ministerrates fern blieb („Politik des leeren Stuhles“), mit der Folge, dass sich schließlich die „anderen“ im sog. „Luxemburger Kompromiß“ dazu bereit erklärten, in zentralen Fragen (die ein Mitgliedstaat als zentral erklärt und empfindet) nicht vom Mehrheitsmechanismus Gebrauch zu machen. Das gilt prinzipiell bis heute, wenn es auch faktisch heute bedeutungslos geworden ist (sieht man die zahlreichen Mehrheitsentscheidungen im Rahmen der EG). Die „Politik des leeren Stuhles“ legte allerdings für zwei Jahre die Arbeit der EWG lahm, und erst mit de Gaulles Nachfolger, mit Staatspräsident Pompidou, gewann der europäische Integrationsprozeß neuen Schwung.

Allerdings sollte de Gaulle nicht als anachronistischer Vertreter eines untergegangenen Prinzips, des Nationalismus des 19. Jahrhunderts, mißverstanden werden. Da mag zwar einiges dran sein, aber dass er auf die Bedeutung (und Persistenz) des Nationalstaates auch in Integrationsprozessen hinwies, ist bis heute nicht zu verleugnend „richtig“, z.B. beruht der Vertrag zur Europäischen Union von 1994 auf diesem Grundsatz, wenn er die Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und inneren Sicherheits (Asyl usw.) Politik nur auf der Basis der Einstimmigkeit zwischen den EU-Staaten

konzipierte. Denn in diesen Bereichen will sich kein Staat überstimmen lassen. Damit wurden letztlich Vorgaben realisiert, die in den de Gaulleschen Fouchet-Plänen von 1961 zu einer intergouvernementalen Außenpolitik (ohne Supranationalität!) zum ersten Mal grundgelegt wurden. Auch sah de Gaulle durchaus die Notwendigkeit offener Märkte ohne Zollgrenzen ein – als ein Beitrag, um die veraltete, z.T. noch sehr agrarisch geprägte (auch mental) französische Wirtschaft durch den internationalen Konkurrenzdruck der anderen, z.T. höher entwickelten europäischen Ökonomien zu entwickeln. Denn die von ihm angestrebte nationale (außen- und militärpolitische) Größe – mit eigener, aufwendiger Atomstreitmacht – war nur dann realisierbar und realistisch, wenn sie auf einer starken Ökonomie beruhte.

Immerhin brachte die „Politik des leeren Stuhles“ eine Stagnation des europäischen Integrationsprozesses bis Ende der 60er Jahre mit sich (sieht man von der Vollendung der Zollunion 1968 ab). Erst zu Beginn der 70er Jahre kam es mit dem Rücktritt de Gaulles (1969), mit dem Machtantritt der sozialdemokratisch geführten Bundesregierung Brandt/Scheel (ebenfalls 1969) und mit der konservativen, eg-freundlichen Regierung Heath in London zu einer europa-optimistischen Wende. Das wurde insbesondere deutlich in einer Reihe von Gipfelkonferenzen der EG-Staats- und Regierungschefs in dieser Zeit – übrigens eine Aufnahme der intergouvernementalen Pläne de Gaulles (s.o.) -, 1971 wurde in diesem Rahmen die schrittweise Einführung einer Europäischen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion beschlossen. Darüber hinaus hatte bereits 1969 die EG eigene Finanzmittel erhalten (ein Anteilssatz an den nationalen Mehrwertsteueraufkommen), auch wurde eine Koordination der nationalstaatlichen Außenpolitiken vereinbart, die später in ihrer institutionalisierten Form als Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) bezeichnet werden sollte. Zum 1. Januar 1973 traten Großbritannien, Irland und Dänemark der EG bei, damit wird die von Anfang an beklagte wirtschaftliche Spaltung Europas in EWG und EFTA zumindest in wesentlichen Teilen überwunden. Allerdings sollte sich England als ein stets europakritisches Mitglied erweisen (wovon de Gaulle schon früher gewarnt hatte); die seit 1973 wieder regierende Labour-Party sah in der EG zumindest in Teilen eine Organisation des abzulehnenden Kapitalismus; und die konservative Regierung Thatcher der 80er Jahre lehnte im Rahmen ihres allgemeinen Liberalisierungsprogrammes den überbürokratischen Koloß in Brüssel mit seinen Allregulierungstendenzen ab.

Die europapolitische Euphorie in der ersten Hälfte der 70er Jahre verflog jedoch mit den Erdölpreiskrisen seit 1973 schnell wieder. Denn mit den durch die Energiekostenpreisssteigerungen bewirkten Rückgängen der industriellen Produktion und mit der daraus resultierenden, allgemeinen Arbeitslosigkeit begann zwischen den EG-Ländern ein Prozeß der Desintegration: jeder Staat versuchte zunächst einmal für sich, im Alleingang, seine wirtschaftlichen

Probleme zu lösen, indem er nationale Programme zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit und der Wirtschaftskrise auflegte, ggf. selbst protektionistische Maßnahmen zur Abwehr von Einfuhren aus anderen EG-Staaten, auch wenn dies den Bestimmungen des EG-Vertrages widersprach. (Es war daher auch eher eine Ausnahme.) Die nationalen Abwehrmaßnahmen erfolgten dagegen vor allem im währungspolitischen Bereich, in dem Währungen (vor allem die französische) abgewertet wurden und durch die so erfolgende Verbilligung („Abwertung“) der jeweiligen nationalen Produkte die Exporte zu Lasten anderer Länder forciert wurden. (vgl. ebd..) Das konnte die gemeinsame Substanz der EG auf die Dauer gefährden. Denn es gab keine international mehr fixierten Wechselkurse über das IWF, nachdem das System von Bretton Woods mit seinen fixierten Paritäten 1972 zusammengebrochen war und nur notdürftig durch europäische Ersatzsysteme zu stabilisieren versucht wurde – z.T. ohne Erfolg, da sich Frankreich immer wieder aus diesen europäischen Währungsverbänden löste.

Um diesen Gefahren einer europäischen Desintegration durch unterschiedliche Währungspolitiken zu begegnen, vereinbarten der deutsche Bundeskanzler H. Schmidt und der französische Staatspräsident Giscard d'Estaing das Europäische Währungssystem (EWS), das 1979 in Kraft trat und einer der wenigen europapolitischen Erfolge dieser Zeit war. Dieses EWS legte wieder – wie vormals durch den Internationalen Währungsfonds – die Währungsparitäten zwischen den beteiligten EG-europäischen Staat (bis auf Großbritannien) fest, die nationalen Notenbanken wurden zur Stützung der Paritäten verpflichtet, und nur in Notfällen wurden Auf- und Abwertungen erlaubt. Durch die erneut erreichte Stabilität der Währungen wurde der internationale Wirtschaftsverkehr gesteigert, da er nun wieder von sicheren Kalkulationsgrundlagen ausgehen konnte.

Das war sicherlich ein Erfolg, ebenso die Direktwahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, das damit eine größere Bedeutung erhielt und mittlerweile ja auch im gewissen Maße – wenn auch begrenzte – Haushaltsbefugnisse erhielt, über eine bloße Anhörung seitens des Ministerrates hinaus.

Ansonsten litt die EG jedoch von Mitte der 70er bis zur Mitte der 80er Jahre an dem, was allgemein als Eurosklerose bezeichnet wurde, d.h. der Integrationsprozeß stagnierte angesichts der allgemeinen wirtschaftspolitischen Krise; man hatte vorrangig damit zu kämpfen, dass der erreichte Integrationsstand erhalten werden könnte. Initiativen wie die des sozialistischen Europa-Parlamentsabgeordneten Spinelli, eine europäische Verfassung zu beschließen, wurden zwar vom Parlament verabschiedet, jedoch ohne weitere Wirkung.

Erst Mitte der 80er Jahre kam es zu neuen Impulsen und Initiativen. Das Europäische Parlament reichte eine Untätigkeitsklage beim Europäischen Gerichtshof gegen den EG-Ministerrat ein, in der dieser verpflichtet werden

sollte, endlich die Liberalisierung der europäischen Verkehrsmärkte gemäß EWGV zu realisieren. Dem gab der EuGH statt. Und gleichermaßen beschloß der EuGH, dass nationale Produktionsvorgaben nicht mehr als Hindernis einer eg-weiten Verbreitung von Produkten gelten konnten. Oder konkret formuliert: Das Reinheitsgebot hinsichtlich der Erzeugung des deutschen Bieres durfte nicht als Importverbot angeführt werden, wenn europäische Biere woandersher, aus EG-Staaten – gebraut nach anderen, europäischen Vorschriften – nach Deutschland eingeführt werden sollen. Oder abstrakter formuliert: Wenn ein Produkt nach den nationalen Bestimmungen eines EG-Staates für den Markt formell zugelassen wurde, dann galt sie – rechtlich einklagbar – als in allen EG-Staaten zugelassen: Eine nach deutschen Normen zugelassene Nudel war daher auch in Italien erlaubt (auch wenn sie wohl möglich italienischen Nudeln-Normen widersprach.)

Diese Rechtssprechung war u.a. Anlaß für die EG-Kommission unter dem dynamischen, neuen Präsidenten, J. Delors, aus Frankreich, ein Weißbuch zum EG-Binnenmarkt (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, 1991) mit mehr als 300 Maßnahmen vorzulegen, nach dem nicht mehr nur die Senkung der Zölle das Ziel war, sondern darüber hinaus die Realisierung eines wirklichen Binnenmarktes, oder wie die Briten sagten: eines Single Markets. Unterschiedliche nationale Produktnormen, spezifische einzelstaatliche Zulassungsbeschränkungen für nationale Produkte, sowie sonstige gesetzliche, einseitige Bestimmungen für nationale Produkte sollten demgemäß beseitigt werden oder auf ein gemeinsames europäisches Maß vereinheitlicht werden. Bzw. wenn diese Normen nicht vereinheitlicht wurden oder werden konnten, sollten alle national zugelassenen Normen in allen EG-Staaten als zugelassen gelten.

Das schuf einen erneuten Aufschwung der europäischen Idee, die Eurosklerose wurde überwunden, der Europäische Binnenmarkt war das Ziel, das in großen Teilen bis Ende 1992 erreicht wurde. Das brachte eine politische Dynamik mit sich, die dann u.a. zum Maastrichter Vertrag von 1994 führte.

Zu dieser wesentlichen Revision trugen allerdings auch noch weitere Entwicklungen bei:

Die deutsche Wiedervereinigung wiederbelebte in Frankreich die Furcht vor einem ökonomisch und politisch übermächtigen Deutschland. Die französische Konsequenz: eine vermehrte Einbindung des großen deutschen Nachbarn in den europäischen Kontext, um ihn so besser einbinden zu können. (Dieses Motiv wird beim Maastrichter Vertrag noch mehr hervortreten. siehe dazu unten mehr) Weiterhin waren liberal-konservative Regierungen in Europa an die Macht gekommen, seit 1982 in Deutschland, seit 1979 in Großbritannien, von 1986 bis 1988 in Frankreich (gaullistische Regierung Chirac bei sozialistischem Präsidenten Mitterand); und in Italien herrschte noch die traditionelle christdemokratische Partei. Dies brachte einen allgemeinen, binnenwirtschaftlichen und europapolitischen Liberalisierungsschub mit sich

(zumal auch die Sozialisten zunehmend auf dieses Rezept setzten.) Man privatisierte Staatsbetriebe, in Deutschland z.B. die Bundesbahn und die Telecom, und auch in Europa intensivierte man den allgemeinen Wettbewerb, indem im Rahmen des Binnenmarktprojektes weitgehend alle Produkte aus den EU-Staaten einer allgemeinen Konkurrenz um die besten Ergebnisse unterworfen wurden.

Dazu kamen die äußerst energischen Initiativen der EG-Kommission unter dem französischen Präsidenten Delors, der dem ganzen den notwendigen Schwung gab. Mit dem Binnenmarkt-Projekt wurde quasi die inhärente Logik des „alten“ EWG-Vertrages verwirklicht, eine Zollunion und mit ihr binnenmarktähnliche Verhältnisse zu schaffen. Damit war im engeren Sinne kein qualitativer „Weiter-Sprung“ im Integrationsprozeß vollzogen. Der erfolgte erst mit dem Maastrichter Vertrag.

Der Maastrichter Vertrag: Währungs- und Wirtschaftsunion und neue Außenpolitik der EU

Das Neue von Maastricht waren die ersten Schritte für eine gemeinsame Außenpolitik (GASP) und die Einführung einer europäischen Zentralbank und sukzessive ab 1999 einer einheitlichen europäischen Währung (EURO) in 11 EU-Staaten.

Seitdem werden im Rahmen europäischen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs die Außenpolitiken der europäischen Staaten zu koordinieren versucht – nach dem Prinzip der Einstimmigkeit, wie es de Gaulle bereits früher in den oben erwähnten Fouchet-Plänen vorgegeben hatte. Diese komplizierte Konstruktion hat wohl auch zur Folge, dass bis jetzt faktisch keine gemeinsame Außenpolitik entstanden ist. Die Aktionsunfähigkeit der Europäischen Union im Verlaufe des jugoslawischen Bürgerkrieges ist dafür Beispiel genug. Die Interessen der proserbischen Franzosen und der prokroatischen Deutschen ließen sich nicht auf einen Nenner bringen. Nur in der Nahostpolitik gelang bereits 1979 auf dem „Gipfel“ zu Venedig eine europäische Stellungnahme, die sehr zugunsten der PLO ausschlug – allerdings machtpolitisch ohne Bedeutung blieb, da im Palästina-Konflikt die USA das Sagen haben. Das galt und gilt auch für den Jugoslawien-Konflikt, der erst mit dem Dayton-Abkommen zu einem zeitweiligen Ende kam, als amerikanische Flugzeuge serbische Stellungen bombardierten. Die EU-internen Differenzen um den Irak-Krieg von 2003 waren auch ein Schock.

Stationen aus der Geschichte der EG/EU – en detail

Das Entstehen einer eigenständigen EWG-Außenhandelspolitik in der Bundesrepublik 1958 ff.

Die Anfänge: Zölle und Kontingente¹¹³

Mit der 1958 erfolgten Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ging in einem Zeitraum bis 1968, aber auch noch danach ein Großteil der außenhandelspolitischen Befugnisse der Bundesrepublik auf diese neu geschaffene supranationale Organisation über. Nach Art. 116 des EWG-Vertrages (EWGV) spricht die Gemeinschaft im Verhältnis zu Drittstaaten und zu internationalen Wirtschaftsorganisationen auf dem Gebiet der Außenwirtschaftsbeziehungen als Einheit. Dies ist Konsequenz der Tatsache, dass die EWG bis 1968 einen gemeinsamen Zolltarif einfuhrte, der die nationalstaatlichen Zölle ablöste. Damit wurde das Verhalten und Handeln der Bundesrepublik in der EWG zu einem zentralen Bestandteil der deutschen Außenwirtschaftspolitik.

Von ihren Entstehungsbedingungen her war die EWG allerdings eher eine Lösung zweiter Wahl. Nachdem die weitgreifenden europapolitischen Modelle der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und der Europäischen Politischen Gemeinschaft 1954 am Widerstande Frankreichs gescheitert waren, war es - neben anderen europäischen Politikern - auch Adenauer, der - zusätzlich zum deutschen Beitritt zur WEU und zur NATO - als Ersatz die europäische (politische) Einigung über einen schrittweisen ökonomischen Integrationsprozeß zwischen den sechs Mitgliedstaaten der bereits 1952 geschaffenen Montan-Union zu erreichen hoffte. Adenauer kam es primär auf das Ziel der politischen europäischen Einigung an, um Deutschland durch seine Anbindung an die Demokratien des Westens verfassungs- und militärpolitisch abzusichern. Sekundär waren ihm dabei die Methoden zur Erreichung dieses Zieles. Mitte der 50er Jahre wandte er sich der Methode der außenwirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Verflechtung der Staaten zu. Für Adenauer hatte die Außenwirtschaftspolitik vor allem eine instrumentelle Bedeutung zur Realisierung außenpolitischer Ziele, während sie für Erhard ein Ziel an sich war. Das machte die Essenz des steten Konfliktes zwischen beiden aus.

Was den außenwirtschaftlichen Integrationsansatz betraf, so gab es - sieht man von der traditionellen institutionell-politischen Integrationsmethode ab, wie sie vom Auswärtigen Amt vertreten wurde - zwei konkurrierende Ansätze in der Bundesregierung: Erhard kam es vorrangig auf eine weltweite Liberalisierung

¹¹³ Hier in diesem Kapitel vor allem nach den Forschungen von Küsters in den Archiven der Beteiligten.

der Märkte an, wie er sie ansatzweise im Rahmen von OEEC und GATT realisiert sah; ein Übermaß an regional beschränkten internationalen Institutionen, die ja aus Nationalstaaten bestünden, würden diesem funktionalistischen Konzept nach den Liberalisierungsprozeß nur durch das Aufkommen machtpolitische Motive und wohlmöglich internationaler planwirtschaftlicher Zielsetzungen stören. Teilintegrationen wie die Montanunion bargen für den Bundeswirtschaftsminister die Gefahr einer Zerstückelung zwischen den binnen- und außenwirtschaftlichen Beziehungen der Volkswirtschaften, da ein Teil der nationalstaatlichen Wirtschaft der binnenstaatlichen Verfügungsgewalt entzogen wurde. Gesteuert werden sollte das internationale Wirtschaftssystem im Sinne Erhards von der Anerkennung bestimmter wirtschafts- und ordnungspolitischer Grundprinzipien seitens möglichst aller Nationalstaaten. An der 1958 gegründeten EWG kritisierte er daher vor allem die regionale Begrenzung auf Westeuropa, mit der Folge einer gewissen protektionistischen Abkapselung gegenüber Drittstaaten, und die Institutionalisierung einer EWG-Bürokratie in Brüssel, die ihm zu planwirtschaftlich schien.

Die Schuman-Plan-Abteilung des Bundeswirtschaftsministeriums um Ministerialdirigent von der Groeben hing demgegenüber einem Integrationsmodell an, das sich an die in der Montanunion verwirklichten Ideen mit ihren starken supranationalen Elementen anlehnte - nur, dass man das neu zu schaffende Gebilde nicht auf einen wirtschaftlichen Teilsektor beschränkt wissen wollte, es sollte vielmehr alle wirtschaftlichen Bereiche in einem gemeinsamen Markt umfassen, da die Integration eines Bereiches notwendigerweise die Integration weiterer Bereiche bedinge. Hier wurde argumentiert, dass die Durchsetzung von Liberalisierungen gerade eines solchen institutionellen Unterbaues bedürfe, wie er von Erhard abgelehnt wurde. Dieses Konzept sollte dann schließlich im EWG-Vertrag von 1958 realisiert werden. In diesem Spektrum von Integrationsansätzen gab es auch pragmatischere Herangehensweisen, wie z.B. die des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt, W. Hallstein, der auch Teilintegrationen für durchaus möglich hielt.

Alle Gruppen wollten eine Liberalisierung der europäischen Märkte und im besonderen eine liberale und weltoffene Außenhandelspolitik der entstehenden EWG, darin bestanden keine Differenzen. Die Differenz bestand aber darin: Erhard und seine Anhänger befürchteten, dass ein Integrationsgebilde, das über das in der OEEC verwirklichte Maß an Integration hinausginge, nolens - volens eine Tendenz zu einem gewissen Protektionismus in sich bergen würde, denn es müsse ein gemeinsamer Außenzoll der Mitgliedstaaten geschaffen werden, der - angesichts des hohen französischen und italienischen Zollniveaus - über dem bisherigen deutschen Zollniveau liegen würde - eine Prognose, die sich in der Folgezeit als durchaus berechtigt herausstellen sollte.

Auf der Konferenz vom Messina Anfang Juni 1955, auf der die Grundlinien für die EWG von den sechs in der Montanunion bereits vereinten Staaten beschlossen wurden, nahm die Bundesregierung eine Haltung ein, in der die internen Differenzen zum Ausdruck kamen, allerdings mit einer eindeutigen Tendenz für eine Einigung im Sinne einer institutionellen Gesamtintegration. Auf der Konferenz kam man u.a. überein, schrittweise gemäß eines genau festzulegenden Zeitplanes die Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den sechs Mitgliedsstaaten bis letztlich auf null abzubauen und einen gemeinsamen Außenzoll zu errichten. Bei den Liberalisierungen war die Bundesrepublik in der Folgezeit ein treibendes Element. Das lief auf eine gemeinschaftliche Außenhandelspolitik auf supranationaler Ebene hinaus, wie sie dann auch im EWG-Vertrag von 1958 - neben einer ebenso supranationalen Agrarpolitik - statuiert wurde (vgl. Europa-Archiv 1955: 7974 ff.) Zu einem solchen Verfahren verpflichtete Art. XXIV des GATT-Vertrages, nach dem eine Zollunion nur dann GATT-konform war, I wenn ein Procedere (Zeitplan) und ein Endzeitpunkt für ihre Errichtung festgelegt waren.

Exkurs-----

Die allgemeine wirtschaftliche Lage am Ende der 50er Jahre
auf der Basis der Jahresberichts des Bundesverbandes der Deutschen Industrie
1957/58

Die Zeit 1957/58 war geprägt von einem Wirtschaftsrückgang in den Vereinigten Staaten von Amerika und in Großbritannien, in Skandinavien, der Schweiz und den Benelux-Ländern wuchs die Produktion kaum noch. Demgegenüber hielt die wirtschaftliche Lage in Italien, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland ihre aufwärtstreibende Richtung bei. Aber auch in Deutschland wurde der Anstiegswinkel flacher, u.a. deshalb, weil es kaum noch Arbeitskraftreserven gab.

Weltwirtschaftlich trat zu dem Rückschlag in den Vereinigten Staaten von Amerika als weiterer Schwächegrund der anhaltende Preisrückgang bei vielen Rohstoffen und bei den Seefrachten hinzu. Seit Mitte 1957 unterschritten die wichtigsten Weltwaren-Indices den Stand vor der Suez-Hausse. Ein wichtiges Unsicherheitsmoment lag in der sog. Umrüstung. Sie hat die überkommene Rohstoffpolitik schwankend werden lassen, weil für längere Kriege vorgesehene Rohstoffläger abgebaut wurden, da man angesichts atomarer Waffen nicht mehr mit einem länger andauernden Krieg rechnete. Zur Stabilisierung der Preise wurden weitere Rohstoffabkommen gefordert.

Die Baisse traf viele Länder, welche gute Kunden der deutschen Exportwirtschaft waren. Als eine Auswirkung des Preisverfalls war daher z.T. auch der Rückgang des Auftragseinganges aus dem Ausland anzusehen. Auch

die terms of payment der Bundesrepublik verschlechterten sich: Die Differenz zwischen den von der Bundesbank registrierten Deviseneingängen der Geschäftsbanken und der statistisch erfaßten Ausfuhr ließ erkennen, dass die deutschen Exporteure in Konkurrenz mit dem Ausland gezwungen waren, längere Zahlungsfristen zuzugestehen als in den Vorjahren, bzw. dass die deutschen Importeure in kürzeren Fristen Zahlungen leisteten.

Dabei hatte eine aktive Handelsbilanz auch 1959 eine zentrale Ausgleichsfunktion für die Bundesrepublik. Denn die Zahlungsbilanz war insgesamt defizitär aufgrund z.T. einmaliger Kapitalausfuhren des Staates - u.a. Zahlungen an Frankreich im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Rückgliederung des Saarlandes, vorzeitige Abdeckung von Auslandsschulden, Rüstungseinfuhren, gestiegene Geld- und Kapitalexporte der Geschäftsbanken und Firmen. Angesichts der im Laufe des Jahres 1959 von der Bundesregierung übernommenen erhöhten Verpflichtungen gegenüber internationalen Institutionen wie Weltbank und Weltwährungsfonds, insbesondere aber auch angesichts weiterer wesentlich erhöhter deutscher Beiträge zur Hilfe für die Entwicklungsländer wurde die Bedeutung einer aktiven Handelsbilanz weiter verdeutlicht.

Im Verlauf der Ausschubarbeiten im Anschluß an die Konferenz von Messina, in deren Rahmen der sog. Spaak-Bericht erstellt wurde, und im Verlauf der sich daran 1956/57 anschließenden Regierungsverhandlungen trat die Bundesrepublik - zusammen mit den Benelux-Staaten, aber gegen den Willen Frankreichs für eine möglichst genaue Fixierung des Endzeitpunktes des Integrationsprozesses ein, um die Schaffung des Gemeinsamen Marktes zu garantieren und um den Marktpartnern die Möglichkeit einer rechtzeitigen und reibungslosen Anpassung an die neuen Bedingungen zu geben. Die Franzosen wollten sich demgegenüber durch eine Dehnung des Prozesses ein "Hintertürchen" zur Wahrung ihres vergleichsweise hohen Zollniveaus sichern, konnten sich damit aber letztendlich nicht durchsetzen.

Dem niederländischen Vorschlag, die Zölle nach einem automatischen Verfahren linear, d.h. alle Zollpositionen gleichermaßen, zu senken, wollte allerdings auch die deutsche Delegation zunächst nicht zustimmen. (Küsters 1982: 168) Sie schlug stattdessen eine elastischere, eine selektive Zollabbaumethode vor, nach der bestimmte Waren verstärkt von Zollsenkungen betroffen waren, andere aber nur gering oder gar nicht. Auch diese Methode war GATTI -konform, obwohl sie für einen bestimmten Zeitraum und für bestimmte Waren die Fortdauer eines höheren Zollschatzes bedeutete. Die Bundesrepublik - außenhandelsliberal gesonnen - beabsichtigte mit diesem Verfahren, zunächst und in größeren Raten die hohen Zölle vor allem der Hochzollländer (Frankreich) zu senken, während die niedrigeren Zölle in einem langsameren Tempo reduziert werden sollten. Weil dieses Verfahren auch protektionistisch mißbraucht werden konnte und weil es sehr kompliziert war, änderte die Bundesregierung während der Ver-

handlungen Ende 1956 ihre Auffassung und näherte sich dem niederländischen Standpunkt. Ergebnis war schließlich ein Kompromiß in Form einer semi-linearen Methode (inkl. bestimmter Schutzklauseln, auf denen Frankreich bestand).

Zu Beginn der 60er Jahre war die Bundesregierung allerdings auf grund der bis dahin gemachten Erfahrungen zu einem überzeugten Vertreter der linearen Methode geworden, weil sie Ungerechtigkeiten bei der Auswahl der zu schonenden und der dafür stärker zu belastenden Waren vermied. (Bundeszollblatt, 31.5.60: 346) Zudem gewährte die lineare Methode nur einen zeitweiligen Aufschub.

Allerdings gab es auch in Deutschland industrielle und agrarische Kreise, die den internationalen Konkurrenzdruck fürchteten und deren Zollschutzinteressen (vor allem bei der organischen Chemie und bei einigen Kunststoffen) sich schließlich u.a. in einer Anlage zum EWG-Vertrag niederschlugen. Diese Kreise waren jedoch in der Bundesrepublik - sieht man vom Agrarsektor ab - im Vergleich zu Frankreich und Italien klein.

Auch in der Frage des Abbaus mengenmäßiger Beschränkungen drang die Bundesregierung darauf, die Anwendung von Schutzklauseln zur Stornierung des Liberalisierungsprozesses nach Möglichkeit auszuschließen. Deshalb wollte sie auch - zusammen mit anderen und gegen Frankreich - möglichst schnell das Prinzip der Einstimmigkeit bei außenhandelspolitischen Entscheidungen aufgeben und zu Mehrheitsentscheidungen übergehen, um das Durchschlagen nationaler Sonderinteressen einzudämmen. Die Außenminister einigten sich immerhin Anfang 1957 darauf, über alle autonomen Änderungen oder Aussetzungen der Sätze des Gemeinsamen Zolltarifs den Rat einstimmig entscheiden zu lassen (Art. 28 EWGV), d.h. evtl. Wünschen auf Erhöhung des EWG-Tarifs waren damit große Hindernisse in den Weg gelegt. Ausnahmen hiervon waren nur auf Vorschlag der Kommission möglich. Für Handelsvertragsverhandlungen mit Drittstaaten einigte man sich auf den Vermittlungsvorschlag der Bundesregierung, der ein kompliziertes Verfahren vorsah, mit dem der EWG-Kommission die Verhandlungsführung übertragen wurde, allerdings bei Einschaltung des Ministerrates.

Zu einer deutsch-französischen Meinungsdivergenz kam es auch darin, ob die mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen in der EWG im Tempo wie in den anderen OEEC-Staaten abgebaut werden sollten oder schneller. Man einigte sich schließlich auf den Kompromiß, sich in einer ersten Etappe dem OEEC-Geleitzug anzuschließen. "Ihr sollten weitere Vereinbarungen über eine jährliche Erweiterung der Kontingente folgen, die jedes Jahr um etwa 70 v.H. mehr aufgestockt werden als im Vorjahr. Für praktisch nicht existierende oder allzu geringe Kontingente sollte ein Mindesteingangspunkt bestimmt werden."

Die Bundesrepublik konnte allerdings naturgemäß nicht verhindern, dass der deutsche Außentarif durch seine Überführung in den gemeinsamen, für 1970 in Aussicht genommenen EWG-Außentarif angehoben werden würde und wurde.

Im EWG-Tarif, der sich aus dem arithmetischen Mittel der Zolltarife der Mitgliedsstaaten zusammensetzte, schlugen sich die hohen Tarife von Frankreich und Italien nieder. Aufgrund der Zollerhöhungen befürchtete man z.B. in der Bundesrepublik sogar, dass eine Unterversorgung bei Bananen eintreten könnte. Daher bestand sie u.a. auf einem zollfreien Kontingent für Bananen.

Außenpolitisch bedeutend war das Problem, dass die innerdeutsche Grenze zwischen der Bundesrepublik und der DDR nicht durch den Gemeinsamen Zolltarif zur Zollgrenze werden durfte. Damit wäre der Wiedervereinigungsanspruch Westdeutschlands in Frage gestellt worden. Es wurde daher vereinbart, dass die DDR zollrechtlich faktisch Mitglied der EWG wurde. Damit konnte die DDR weiterhin zollfrei in die Bundesrepublik liefern. Zusätzlich wurde ein Konsultationsverfahren festgelegt, falls ein EWG-Staat mit der DDR in Handelsvertragsverhandlungen trat, um Verkehrsverlagerungen zu vermeiden.

Daß Frankreich dem zustimmte, mußte die Bundesregierung allerdings damit „bezahlen“, dass die französischen Überseegebiete in die zu schaffende europäische Freihandelszone einbezogen wurden, um eine außenwirtschaftliche Grenze zwischen Frankreich und der communauté abzuwehren. Die Bundesregierung ließ sich darauf nur mit Bedenken ein, weil sie befürchtete, in die kolonialen Verstrickungen Frankreichs mit involviert zu werden.

EWG-Teilpolitiken

Im EWG-Vertrag wurde auch in Aussicht genommen, die Währungspolitiken zwar nicht zu vergemeinschaften, aber doch immerhin zu koordinieren. Für eine weitergehende Währungsunion waren die Wirtschaftspolitiken und wirtschaftlichen Verhältnisse zwischen den Staaten zu divers. (Länder mit positiver vs. Länder mit negativer Zahlungsbilanz; Länder, die eine Stabilitätspolitik betrieben, wie z.B. die Bundesrepublik, vs. Länder mit inflationistischen Tendenzen und überbewerteten Währungen wie z.B. Frankreich.) Bei einer Währungsunion bestand und besteht für die Bundesrepublik das Problem, dass sie Gefahr läuft, von den inflationistischen Tendenzen in anderen Mitgliedsstaaten der Union "angesteckt" zu werden, indem bei allgemeiner Konvertibilität

die inflationierenden Währungen in die stabile DM flüchten. Man argwöhnte darüberhinaus in Bonn, dass vor allem Frankreich mit seiner negativen Zahlungsbilanz durch eine Währungsunion am deutschen Devisenpolster partizipieren wollte und zudem europaweit eine inflationistische Wirtschaftspolitik durchsetzen könnte, um seine Zahlungsbilanzprobleme zu lösen. Daher hielt man eine gemeinsame Währungspolitik erst für möglich, wenn es eine gemeinsame Wirtschaftspolitik gäbe. Dieser Konflikt wiederholte sich in der EWG sowohl in den 60er als auch in den 70er Jahren, als die Konfliktparteien "Monetaristen" (Frankreich) und "Ökonomen" (Bundesrepublik) hießen. Eine gemeinsame Wirtschaftspolitik scheiterte zunächst einmal aber vor allem an Erhard, der in einem solchen Supranationalismus nur planwirtschaftliche Tendenzen sah.

Auch in der Frage der Schaffung eines europäischen Investitionsfonds und eines Sozialfonds, mit denen die Anpassungsprozesse an den Gemeinsamen Markt vor allem in den unterentwickelten Gebieten Frankreichs und Italiens finanziell gefördert werden sollten, war die Bundesrepublik eher zurückhaltend, da sie argwöhnte, in unabsehbarem Maße für die wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten anderer EWG-Staaten verpflichtet zu werden.

Insgesamt sollte - und hier lag das Hauptinteresse der Bundesregierung - die EWG-weite Freizügigkeit des Kapitalverkehrs, der Arbeitnehmer, von Waren und Dienstleistungen sowie von Unternehmensniederlassungen realisiert werden. Die Bundesrepublik war es, die - gegen französischen Widerstand - auf einer möglichst liberalen Ausgestaltung des EWG-Binnenmarktes bestand. Sie war mit ihrem Nachfrageüberhang nach Arbeitskräften auch an der Freizügigkeit für Arbeitnehmer (z.B. für italienische) interessiert. Sie drängte zudem darauf, dass auch die Voraussetzungen eines freien EWG-Binnenhandels geschaffen würden, nämlich die Beseitigung von staatlichen und privaten Monopolen jedwelcher Art. Eine funktionierende Wettbewerbskontrolle, wie sie im EWG-Vertrag 1957/58 festgeschrieben wurde, war notwendige Bedingung eines von Zöllen und Kontingenten freien Marktes zwischen den EWG-Staaten. Hier wurden jedoch - gemäß den Vorschlägen der Bundesrepublik - im EWGV nicht generell Vereinbarungen zwischen Unternehmungen verboten, sondern nur solche, die den Handel zwischen den EWG-Staaten und den europäischen Wettbewerb beeinträchtigen konnten. (EWGV Art. 85) Auf die Bundesregierung ist es auch zurückzuführen, dass die einzelnen Regelungen zum Wettbewerbsrecht an eine qualifizierte Mehrheit im Ministerrat gebunden wurden (und nicht alleinig der Kompetenz der Kommission übertragen wurden).

Auch bedurfte es realistischer Wechselkurse, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Mit diesem Hinweis kritisierte die Bundesrepublik indirekt die französischen Vorteile im Export durch den unterbewerteten Franc. Die zeitweilige Beibehaltung von französischen Ausfuhrbeihilfen und Einfuhrabgaben konzidierte sie Ende 1956 nur deshalb, weil sie dafür Zugeständnisse der Franzosen in der Frage der sozialpolitischen Harmonisierung erreichte: Die Franzosen gaben ihre Forderung z.T. auf, dass in einem Gemeinsamen Markt die

sozialpolitischen Kosten der Mitgliedsstaaten an das hohe französische Niveau angepaßt werden müßten.

Weiterhin Bedenken und Probleme in der EWG

Als der EWG-Vertrag Mitte 1957 zur Diskussion in den einzelnen Staaten anstand, waren es in der Bundesrepublik vor allem wieder die Erhard-Gruppe sowie die SPD und FDP und auf verbandlicher Ebene der BDI, der DIHT und der DGB, die ihm gegenüber die freihändlerischen Bedenken vorbrachten (Gefahr der Zollerhöhung, Gefahr einer weiteren außenhandelspolitischen Spaltung zwischen BRD und DDR, Inflationsgefahren durch die Mitgliedschaft von Hochpreisländern, Agrarprotektionismus, agrarische Überproduktionen durch zu hohe Preisfestsetzung, wirtschaftliche Trennung von Großbritannien und den skandinavischen Staaten). Der sozialdemokratische Wirtschaftsexperte W. Deist wandte im spezifischen ein, dass die geplante Wirtschaftspolitik zu wenig supranational ausgestaltet sei. Trotz dieser Vorbehalte stimmte dann aber die SPD (in einer gewissen Abkehr von ihrer bisherigen Europa-Politik) und auch die Erhard-Gruppe dem Ratifikationsgesetz zum EWG-Vertrag im Bundestag zu, sieht man von den besonders freihändlerisch eingestellten Hamburger Abgeordneten der SPD ab, unter ihnen der spätere Bundeskanzler Schmidt. Die Freidemokraten lehnten den Vertrag ab. (vgl. insgesamt Bundestag 1957: 13315 ff.)

Die Skepsis der Wirtschaft war wegen der befürchteten planwirtschaftlichen Tendenzen nicht gewichen, auch wenn man die durch den größeren Markt eröffneten Absatzmöglichkeiten begrüßte. Insbesondere die in Nicht-EWG-Staaten exportierenden Industrien, wie z.B. die Chemie, sahen Gefahren für ihre Ausfuhren.

Zentraler Streitgegenstand in den ersten Jahren der EWG Ende der 50er Jahre, als sich die EWG-Kommission noch mit den internen Aufgaben des Aufbaues einer funktionierenden Verwaltung beschäftigten mußte, war die Frage, ob und inwieweit es gelingen würde, doch noch mit Großbritannien und den skandinavischen Staaten sowie mit Österreich, der Schweiz und Portugal zu einem Konsens zu kommen, um eine außenhandelspolitische Spaltung Westeuropas zu verhindern. Der Bundestag hatte in einer Resolution zum EWG-Vertrag eigens auf einer Regelung dieser Frage bestanden, und die Bundesregierung hatte sich verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass eine Freihandelszone oder dergleichen zwischen der EWG und den genannten sowie weiteren OEEC-Staaten errichtet werde oder diese Staaten an die EWG assoziiert würden. (Bundestag-Drs. 3311, 2. Legislaturperiode) Als Alternative dachte man auch an ein Präferenzabkommen zwischen beiden Seiten. Bundeswirtschaftsminister Erhard setzte sich natürlich für dieses Ziel vehement ein, der Kurs des

Bundeskanzlers war in dieser Frage allerdings nicht so deutlich. Es scheint so gewesen zu sein, dass er im Interesse einer Stabilisierung des deutsch-französischen Verhältnisses und im Gegenzug für die französische Unterstützung während der Berlin-Krise 1958-1961 de Gaulle in seinem Bestreben zumindest duldete, Großbritannien aus Westeuropa herauszuhalten, um die französische Dominanz auf dem Kontinent zu sichern. Aber nicht nur deshalb scheiterten die Verhandlungen zwischen den EWG-Staaten und Großbritannien im November 1958. Auch Großbritannien war sich selbst unschlüssig und hatte sich noch nicht letztendlich zwischen den bisherigen Polen seiner Außenpolitik: USA, Commonwealth und Westeuropa entschieden. Ergebnis war die Gründung der EFTA, einer Freihandelszone ohne gemeinsamen Außentarif, der Großbritannien, Dänemark, Norwegen, Österreich, die Schweiz und Portugal angehörten. Um jedoch eine noch weitergehende wirtschaftspolitische Spaltung Europas zu verhindern, waren beide Integrationsgebilde und allen voran L. Erhard in den 60er Jahren bestrebt, vor allem ihre Zollsenkungsmaßnahmen zeitlich und inhaltlich zu synchronisieren.

Damit begann man schon 1958/59. Die EWG-Kommission hatte unter diesem Aspekt schon im März 1958 vorgeschlagen, die erste im Rahmen des EWGV vorgesehene Binnenzollsenkung von zehn Prozent, wie sie für den 1.1.1959 vorgesehen war, auf alle GATT-Länder auszudehnen, um nicht während der Verhandlungen mit England relativ höhere Zollmauern entstehen zu lassen. Dem widersprachen (vergeblich) Erhard und der britische Verhandlungsführer in dieser Angelegenheit, Maudling, die eine Konsolidierung der EWG nicht wollten, solange nicht die sie ergänzende Freihandelszone unter Dach und Fach wäre. Damit konnten sie sich aber nicht durchsetzen. Die EWG-Integration erhielt Vorrang gegenüber dem Konzept einer größeren Freihandelszone, sehr zum Bedauern der "Freihändler" in der Bundesrepublik und sonstwo, die ihre anfänglichen Bedenken gegenüber der EWG nun bestätigt fanden und sich innerlich von ihr weiter distanzieren.

Deshalb war der Europastaatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Prof. Müller-Armack, auch sehr zurückhaltend gegenüber ein Vergemeinschaftung der nationalen Wirtschafts- und Konjunkturpolitiken und schlug - wie auch nur im EWGV vorgesehen - im Jahre 1959 lediglich ein Konjunkturboard zur Koordination sowie die Verabschiedung eines Kodexes "guten konjunkturellen Verhaltens" vor. Auch derart hoffte er Voraussetzungen für das Zusammenwachsen von EWG und EFTA schaffen zu können, bzw. den Weg dorthin nicht zu verbauen. (Neue Zürcher Zeitung, 18.1.57)

Für die Niedrigzollländer Bundesrepublik und Niederlande entstand - wie bereits angedeutet wurde - durch die in Aussicht genommene Schaffung eines EWG-Außenzolltarifs das besondere Problem, dass bis zum Ende der Übergangszeit Zollerhöhungen durch die Anpassung an den höheren EWG-Tarif bevorstanden. Um dadurch nicht traditionelle Außenwirtschaftsbeziehungen der Bundesrepublik zu beeinträchtigen, war es das (zum Großteil realisierte) Ziel, die Folgen dieser Zollerhöhungen in bilateralen Verhandlungen mit den be-

troffenen Drittstaaten auszugleichen, bzw. insgesamt auf eine weltweite Senkung des Zollniveaus im Rahmen des GATT und der OEEC zu drängen, damit die höheren Zölle der EWG gar nicht zum Tragen kamen. Auch unter dieser Perspektive wurde die Bundesrepublik zu den energischsten Vertretern von Zollsenkungsrunden im Rahmen des GATT, wie sie in den 60er Jahren erfolgreich durchgeführt wurden. ("Kennedy-Runde")

Der EWGV (Art. 8) sah vor, dass der zoll- und diskriminierungsfreie Binnenraum unter den Sechs in drei Schritten zu je vier Jahren geschaffen werden sollte. Die Bundesrepublik hatte ursprünglich eine kürzere Übergangszeit gewollt, konnte sich damit aber gegen Frankreich nicht durchsetzen. Die zweite und dritte Stufe konnten durch qualifizierten Mehrheitsbeschluß des Ministerrates verlängert oder verkürzt werden. Zeitlich parallel zum Abbau der Binnenzölle sollte der Gemeinsame Zolltarif gegenüber Drittstaaten aufgebaut werden.

Die Reduktionen bezogen sich sowohl auf Zölle als auch auf Finanzaufgaben gleicher Wirkung. Mit Finanzaufgaben, die vor allem fiskalische, aber keine protektionistische Bedeutung haben, waren in der Bundesrepublik folgende Waren belegt: Kaffee, Tee, Kakao, bestimmte Gewürze, Alkohol, Trinkbranntweinerzeugnisse, Tabak sowie Tabakerzeugnisse, Mineralöl sowie Mineralölerzeugnisse, Zündwaren. Art. 95 EWGV erlaubte, die Finanzaufgabe durch eine Steuer zu ersetzen, die aber andere EWG-Staaten nicht diskriminieren durfte. Die Bundesregierung machte - wie auch andere Mitgliedsstaaten von dieser Möglichkeit für Kaffee und Kakao Gebrauch - gegen den heftigen, entwicklungs- und sozialpolitisch motivierten Widerstand der SPD-Opposition. (siehe nur: Bundestags-Drs. 2297, 2. Legislaturperiode) Die Bundesregierung rechtfertigte ihre Maßnahme damit, dass die Steuer ohne Bedeutung wäre für einen evtl. vermehrten Import aus anderen EWG-Staaten, da dort kein Kaffee angebaut werden könne. (Das Argument der Kritiker bezog aber auch mehr auf die Staaten der 3. Welt.) Dazu kam der Gesichtspunkt, dass der Finanzminister keine Einnahmenverringerung in Kauf nehmen wollte. Schließlich wurde das Argument vorgebracht, dass eine Preissenkung den Kaffeeverbrauch nicht mehr steigern würde, da er seine natürliche Sättigungsgrenze erreicht habe.

Zugleich war der Zollsatz für Kaffee, Tee und Kakaobohnen 1959 durch die Angleichung an den neuen Gemeinsamen Außentarif geändert worden, ganz gleich, ob sie aus EWG-Ländern oder Drittstaaten importiert wurden. Damit wurden diese Zollsätze weit stärker gesenkt, als der vertraglichen Mindestverpflichtung einer 10%igen Herabsetzung entsprach. Diese Senkung mußte auf den gemeinsamen Tarif vorgenommen werden, um Verkehrsverlagerungen zum Nachteil der deutschen Nordseehäfen zu vermeiden. Es hätte sonst die Gefahr bestanden, dass diese Produkte über die Benelux-Staaten, die darauf noch keine Zölle erhoben, eingeführt worden wären.

Außerdem war auf Drängen der Bundesregierung hin im EWGV selbst noch festgeschrieben worden, dass ein Finanzaufgabe sechs Jahre lang nach Inkrafttreten des EWGV beibehalten werden kann, wenn seine Ersetzung auf ernsthafte

Schwierigkeiten stößt. Diese Möglichkeit hatte die Bundesregierung bereits mit einem "Protokoll über die Mineralöle und einige Mineralölserzeugnisse" als Vertragsanhang des EWGV in Anspruch genommen. Ausnahmsweise sollte demgemäß der Finanzzoll für Mineralöle durch eine Beihilfe zur Herstellung von Rohöl ersetzt werden. "Für die Bundesrepublik war diese Regelung notwendig, weil die deutsche Rohölherzeugung nur bei dem hohen Zoll von 129 DM je Tonne konkurrenzfähig ist. Fällt dieser Zoll ... weg, so würde auch eine entsprechende inländische Mineralölsteuer keinen Schutz gewähren, weil sie ja genau so gut die einheimische Produktion belastet. Bei dieser Beihilferegulung kann aber die auf Inlandsprodukte erhobene Steuer als Beihilfe an die deutsche Erdölproduktion zurückerstattet werden. Die Steuerabgabe auf die Auslandserzeugnisse an Stelle des Zolls kommt dann im vollen Umfang dem Bundeshaushalt zugute, so dass dieses Verfahren keinen Einnahmeausfall bewirkt." (Schade)

Von den der EWG-Kommission deutscherseits gemeldeten Finanzzöllen blieben nur die Alkoholika spezifische Zölle, alle anderen Finanzzölle wurden in nicht fiskalische Zölle umgewandelt.

Der Integrationsprozeß macht Fortschritte – wenn auch begrenzt

Die erste Zollsenkung erfolgte einheitlich linear um 10% zum 1.1.1959. Dadurch, dass der Bezugspunkt der Zollstand vom 1.1.1957 war, knüpfte die erste Senkungsaktion an einem bereits niedrigen Niveau an, vor allem, was die Bundesrepublik betraf, die ja bereits autonom in mehreren Runden 1955 bis 1957 ihre Zölle erheblich gesenkt hatte. Das neue deutsche Zolltarifgesetz vom 23.12.1958 sah zwar in seinem Paragraphen 2 vor, dass die autonom erlassenen Zollsenkungen bis zu dem von der EWG vorgesehenen Niveau wieder rückgängig gemacht werden konnten, davon wurde jedoch nicht Gebrauch gemacht. Der Tarif von 1959 änderte den Tarif von 1958 nur in dem Maße, wie es durch den EWGV notwendig geworden war. Es entstanden allerdings nun zwei Spalten: eine für die EWG-Staaten und eine für die Drittländer. Zollsenkungen erfolgten dann nicht oder nur teilweise, wenn die Senkung auf ein Niveau geführt hätte, das unter dem des vorgesehenen EWG-Außentarifs gelegen hätte. Für die Bundesrepublik brauchten daher nur die Sätze von 72 Tarifnummern gewerblicher Erzeugnisse reduziert werden. Ebenso wie die Zölle mußten die Kontingente abgebaut werden, die in der Bundesrepublik nur noch für die Landwirtschaft bedeutend waren. Hier hatte die Bundesrepublik am 1.1.1958 bereits in folgendem Umfang liberalisiert: 94,0% der gesamten privaten Einfuhr; 85,4% bei Nahrungs- und Futtermitteln; 99,3% bei industriellen Rohstoffen; und 98,2% bei Fertigerzeugnissen.

Die Unterscheidung in zeitweilige und tarifmäßige Zollsätze wurde 1959 aufgegeben. Dies und eine einfachere Klassifizierung führten dazu, dass das Zollgesetz mit seinen Positionen übersichtlicher wurde. Waren, die sich auf EGKS und Euratom bezogen, wurden eigens kenntlich gemacht. Für einige agrarische Veredelungsprodukte wurde angesichts von Versorgungsmängeln und aufgrund eines Handelsvertrages mit der Schweiz die Zölle (befristet) erheblich ermäßigt und z.T. ganz beseitigt. (BGBl II 1959: 1265)

Ein besonderes Problem für die Bundesrepublik bestand im zollrechtlichen Institut des sog. Zollsicherungsverkehrs, das nicht alle EWG-Staaten kannten. Hier handelt es sich um den zollbegünstigten Import bestimmter Waren, allerdings nur für bestimmte Zwecke (z.B. Wein zur Herstellung von Schaumwein). In diesem Bereich wurde das Verfahren der Harmonisierung nach dem Prinzip des arithmetischen Mittels als unbefriedigend betrachtet, da nur die Länder zur Grundlage genommen hätten werden können, die über dieses Institut verfügten. Stattdessen wurde ein Sonderzoll ausgehandelt.

Besondere Bestimmungen erließ der Ministerrat auch bei spezifischen Produkten, die in der Bundesrepublik dringend benötigt und deren Import daher durch eine zeitweilige Aussetzung der Zollsätze kontingentiert begünstigt wurde (z.B. bei Blei, Fisch, Wein, Kork und Zink). (Solche Ausnahmen gab es auch für andere EWG-Staaten, wenn auch nicht so häufig.) Diese Bestimmungen waren ein Entgegenkommen gegenüber dem GATT-Partner, die nicht in allen Positionen mit dem z.T. als diskriminierend betrachteten Außentarif konfrontiert wurden.

Nichtsdestotrotz kamen erste Untersuchungen des Bundesfinanz- und des Bundeswirtschaftsministeriums aus dem Jahre 1959 zu dem Ergebnis, dass sich die gewerblichen Zölle der Bundesrepublik erheblich erhöhen würden, ungefähr von einem Niveau in der Höhe von 8% auf ein Niveau von 13%. (vgl. Handelsblatt, 21.3.60) Die EWG-Kommission hielt diese Berechnung für falsch, da sie nur einen Ausschnitt der zukünftigen Tarifentwicklung betrachte.

Auch im technischen Bereich der administrativen Umsetzung der EWG-Zollbestimmungen gab es Ende der 50er Jahre eine Reihe von Problemen. Die neuen Formalitäten u.a. beim Überschreiten der Freihafengrenze in Hamburg und Bremen hatten erhebliche Verzögerungen zur Folge, da die Kompetenzabgrenzung zwischen den mit der Verzollung befaßten Behörden infolge der EWG-Gründung nicht mehr eindeutig war. Im Hamburger Freihafen wurde die devisa-rechtliche Ausfuhrkontrolle aufgrund einer vom Bundeswirtschaftsministerium getroffenen Sonderregelung vom Freihafenamt durchgeführt, die zollrechtliche Ausfuhrabfertigung z.B. anhand der Zollbegleitscheine demgegenüber von den Zollstellen an der Freihafengrenze. Die Ausstellung der Warenverkehrsbescheinigungen für die nach anderen Mitgliedstaaten der EWG bestimmten Waren gehörte nach einer Entscheidung der Kommission vom 4.12.1958 zu den Aufgaben der Zollbehörden. Die Zollstellen benötigten hierfür sowohl die devisa-rechtlichen Ausfuhrpapiere als auch die Unterlagen über das

zollrechtliche Verhältnis der Waren. Die Ursache der Probleme lag darin, dass Freihafenfragen im EWGV nicht geregelt worden waren.

Der Beschleunigungsplan

Aufgrund der guten wirtschaftlichen und zahlungsbilanzpolitischen Entwicklung in den EWG-Staaten beschloß der EWG-Ministerrat auf seiner Sitzung am 12. Mai 1960 eine Beschleunigung des Zollsenkungsprozesses. Sie umfaßte im einzelnen folgende Maßnahmen: Die am 1. 7. 1960 vertraglich vorgesehene Senkung der Binnenzollsätze um 10% wurde am 31.12.1960 um weitere, vertraglich nicht vorgesehene 10 % ergänzt. Die nächste Senkung am 1.1.1962 sollte nach Möglichkeit 20% betragen. Die erste Angleichung an den Gemeinsamen Außentarif erfolgte vorzeitig am 1.1.1961 (aber nicht für Agrarerzeugnisse). Der Bundesrepublik kam man dahingehend entgegen, dass sie im Zusammenhang mit der ersten Angleichung der Industriezölle an den Gemeinsamen Zolltarif die 4. (autonome) konjunkturpolitische Zollsenkung nur zur Hälfte zurücknehmen mußte und dass auf ihr Drängen hin die Agrarzölle (Schonliste G) sowie Finanzzölle vom Beschleunigungsplan ausgenommen wurden, sodaß die Zölle nur noch um 10% reduziert werden mußten. Insgesamt wurde der deutsche Außentarif gegenüber Drittländern in dieser Anfangszeit nur geringfügig geändert werden, da die EWG als Vorleistung auf die nächste Zollrunde des GATT (Dillon-Runde) eine rechnerische Kürzung zahlreicher Zollpositionen vorgenommen hatte.

In der Bundesrepublik stieß der Beschleunigungsplan auf einige Skepsis, vor allem bei der SPD, der FDP und der Erhard-Gruppe in der CDU. Man befürchtete, dass ein forciertes Integrationsprozeß die wirtschaftspolitische Spaltung Europas zwischen EWG und EFTA verschärfen könnte. Die EFTA hatte ihre Zollsenkungstermine auf die vertraglich im EWGV festgesetzten Zeitpunkte bereits bezogen, sodaß nun eine zeitliche Asynchronizität drohte. Dieser Problemkomplex wurde auf der Sitzung des Bundestages vom 4.5.1960 (S. 6187 ff.) diskutiert. Erhard betonte hierbei, dass er sich stets für gleichzeitige und parallel laufende Zollsenkungsmaßnahmen in EWG und EFTA eingesetzt habe.

Im Stillen war die Bundesregierung auch deshalb gegen die Beschleunigung, weil sie die "überplanmäßige" Zollsenkung als Verhandlungsmasse für die GATT-Verhandlungen aufbewahrt wissen wollte.

Um diese Wünsche durchsetzen zu können, hatte sie im Vorstadium für Verhandlungen auf Ministerebene plädiert, um die Kommission in ihrer Integrationsdynamik zu bremsen. Die Skepsis war um so größer, als die deutschen Handelsbilanzüberschüsse vor allem im Verkehr mit den EFTA-Staaten erwirtschaftet wurden. Die norddeutschen Küstenstaaten und Häfen mit ihren engen Bindungen zu den britischen und skandinavischen Märkten waren hiervon stark

betroffen. Deren Exportquote in die EFTA-Staaten betrug 1959 31 % und in die EWG-Staaten nur 16%.

Vorrangig die deutsche Landwirtschaft war gegen die agrarischen Teile des Beschleunigungsplanes, wie sie ursprünglich im Kommissionsvorschlag hierzu vorgesehen waren und wie sie dann im endgültigen Beschluß des Ministerrates infolge des Druckes der Bundesregierung auch nicht mehr berücksichtigt wurden. Bundeslandwirtschaftsminister Schwarz: "Wir haben Bedenken gegen diejenigen Beschleunigungsmaßnahmen in den Kommissionsvorschlägen, die über die Zeiten hinausgehen, die der EWG-Vertrag dringend vorsieht. Dazu gehört unter anderem die vorzeitige Übertragung nationaler Rechte und Zuständigkeiten." (Zeitschrift für die Nordrheinprovinz, 1.10.60) Voraussetzung für die Zustimmung der Bundesrepublik zum Beschleunigungsplan auf agrarischem Gebiet war die Entzerrung der Wettbewerbsverschiebungen in der Preisgestaltung zwischen den EWG-Staaten. Und da es noch erheblicher Zeit bedurfte, bis einheitliche Agrarpreise festgelegt waren, fielen die Agrarteile des Beschleunigungsplanes zunächst einmal zum Großteil unter den Tisch. Immerhin erreichte die Bundesregierung bei dieser Gelegenheit, dass sich die anderen EWG-Staaten verpflichteten, die bestehenden Agrarexportsubventionen oder die Ausgleichsabgaben nicht zu vergrößern. Erhard: "Die Bundesregierung wird weiter dafür eintreten, dass die von den anderen Mitgliedstaaten gewährten Exportbeihilfen Zug um Zug mit den vorzunehmenden Zollsenkungen abgebaut werden." (Bundestag, 30.6.61: 9741)

Auch im gewerblichen Bereich war die deutsche Industrie bestrebt, Wettbewerbsverzerrungen abzubauen, was allerdings im gewerblichen Sektor angesichts der Überlegenheit der deutschen Industrie ein nicht so existentielles Problem wie in der Landwirtschaft war. Z.B. richtete sich die deutsche Industrie gegen die italienischen Exportsubventionen für die Eisen verarbeitende Industrie. Hiergegen lief auch eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof ein bekanntlich, denkt man an den Stahlsektor, bis heute aktuelles Thema. (Außenhandelsdienst 1963: 1050)

Letztendlich obsiegte in der Bundesregierung - trotz aller Rücksichtnahme auf die EFTA - doch der Wille, die Integration auch auf dem Außenhandelssektor voranzutreiben. Dazu kam ein erheblicher Druck seitens der niederländischen Regierung, die mit Verzögerungen bei der Senkung der gewerblichen Zölle drohte, woran die Bundesrepublik und hier insbesondere die deutsche Industrie besonders interessiert waren.

Die Beschleunigungsmaßnahmen wurden im Zolltarifgesetz vom 23.12.1960 festgeschrieben. (In diesem Gesetz wurde - nebenbei gesagt - auch die Ermächtigung an die Bundesregierung verankert, dass zukünftige, im EWGV nicht vorgesehene Zollsenkungen durch zustimmungsbedürftige Rechtsverordnungen und nicht durch ein förmliches Gesetz in Kraft treten können. Voraussetzung dafür war, dass die anderen Mitgliedstaaten entsprechende Zolltarifänderungen durchführten.) Insgesamt konnten derart bis zum 1. Juli 1963 die Binnenzölle

bei gewerblichen Produkten - von Ausnahmen abgesehen – auf 40% des Ausgangszolls und bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen auf 55 % des Ausgangszolles gesenkt werden. Bei der Angleichung der nationalen Zölle an einen EWG-Außentarif wurde - als Zeichen des Entgegenkommens gegenüber dem GATT - ein 20%iger Vor-Abschlag vorgenommen. (Insgesamt gesehen verhielt sich die EWG - auch unter dem Einfluß der Bundesregierung - in den 1967 erfolgreich abgeschlossenen GATT-Verhandlungen sehr außenhandelsliberal, sieht man vom Agrarsektor ab.)

Dazu kamen in den 60er Jahren zahlreiche Kontingentserhöhungen gemäß Art. 25 EWGV seitens der Bundesregierung über das von der EWG vorgesehene Maß hinaus, insbesondere gegenüber Drittländern, um die Versorgung des deutschen Marktes mit Ölen, mit Holz, Seide und Aluminium sicherzustellen. Die EWG-Staaten konnten die Bundesrepublik hiermit nicht in genügendem Umfang beliefern. (BGBl II, 17.5.61: 535) Für chemische Produkte hob die Bundesregierung die Außenzölle ganz auf. (Eine Änderung der spezifischen Zollsätze wurde unabhängig hiervon durch die Aufwertung der DM notwendig, die Zölle mußten infolgedessen gesenkt werden. Für die Binnenzölle hatte die Aufwertung keine Folge, weil sie sich am Nennwert der DM und nicht am Außenwert orientierten.)

Auf der Sitzung des EWG-Ministerrates vom 1. und 2. April 1963 schlug Bundeswirtschaftsminister Erhard vor, bei Produkten, die in der Dillon-Zollsenkungs-Runde der GATT-Verhandlungen bereits einer 20%igen Zollsenkung unterzogen worden waren, eine weitere rechnerische 20%ige Zollsenkung vorzunehmen, sodaß bei diesen Erzeugnissen der neue EWG-Außentarif an einen um 40% ermäßigten Außenzoll anzugleichen wäre. Dieser Antrag wurde jedoch, auch nachdem ihn Erhard von 20 auf 10% reduziert hatte, von Italien und von Frankreich abgelehnt. (Außenhandelsdienst 1963: 278)

Die Ermittlung der Außenzölle erwies sich als ein kompliziertes Verfahren (vgl. Bundeszollblatt, 3.1.61: 41 ff.):

"Lag der Zollsatz über dem ungekürzten EWG-Zollsatz, so war dieser auf jeden Fall die unterste Grenze der Senkung. Lag der Ausgangszollsatz unter dem gekürzten Zollsatz des Außentarifs, so kam die allgemeine Regel der 30%igen Angleichung an den gekürzten Außentarif zum Zuge. Betrug der Unterschied allerdings weniger als 15% - gerechnet vom EWG-Zollsatz -, so war die "15%-Klausel" anzuwenden, d.h. der nationale Außenzollsatz war gleich dem Zollsatz des Gemeinsamen Außentarifs. Lag der Ausgangszollsatz zwischen dem gekürzten und dem ungekürzten Gemeinsamen Zollsatz, so war der Nationalzollsatz beizubehalten. Lag der gekürzte Gemeinsame Zollsatz zwischen dem Ausgangszollsatz und dem gesenkten Nationalzollsatz, so bildete das Mittel aus gekürztem EWG-Satz und Nationalzollsatz den neuen deutschen Außenzollsatz. Der konjunkturpolitisch gesenkte Zollsatz wurde als Außenzollsatz beibehalten, wenn der erste auf oder über dem gekürzten EWG-Satz lag. Lagen Ausgangszollsatz und gesenkter Zollsatz unter dem gekürzten Zollsatz des EWG-Tarifs, wurde die konjunkturpolitische Zollsenkung um die Hälfte

zurückgespult und dann um 30% des Unterschiedes von Ausgangszollsatz und gekürztem Satz angehoben. Dieser Fall war nach dem Beschleunigungsbeschluß der Regelfall der ersten Angleichung. Wertzölle und spezifische Zölle wurden bei diesem Verfahren analog behandelt." (Schade)

Weiterhin führte der Ministerrat 1963 in der EWG ein Verfahren der Differenzverzollung bei passivem Veredelungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten ein. Verzollt wurde der Wert-Unterschied zwischen unveredelter und veredelter Ware. "Die Regelung der EWG (lief) praktisch auf die frühere deutsche Mehrwertverzollung des Zollgesetzes von 1939 hinaus." (Außenhandelsdienst 1963: 991) Die Bundesregierung nahm diese Regelung der EWG nur insoweit an, als es sich bei den zur Veredelung ausgeführten Waren um solche inländischen Ursprungs handelte.

Bei zunehmender Konkretisierung des Außentarifs sah sich die Bundesregierung gezwungen, die von ihr zahlreich beantragten und eingeführten zollfreien und zollbegünstigten Kontingente wieder abzubauen. Diese Kontingente waren installiert worden, um die Versorgung der Bundesrepublik mit bestimmten knappen Gütern nicht durch eine EWG-bedingt abrupte Erhöhung der Zölle zu gefährden. Um die Einheitlichkeit des EWG-Außentarifs nicht zu gefährden, war die Kommission seit 1963 außerdem immer weniger bereit, solche Kontingente zu bewilligen. (Außenhandelsdienst 1963: 15)

Zunächst wurden nur geringfügige Zollsätze in die Kontingente eingefügt, die Tendenz ging aber deutlich dahin, die Kontingente ganz abzuschaffen. Z.B. gelang es der Bundesregierung nur nach langwierigen Verhandlungen, noch ein zollfreies Kontingent für Zeitungsdruckpapier durchzusetzen. Die Bundesrepublik drang wegen dieser Entwicklung darauf, einige Positionen des Gemeinsamen Zolltarifes einer generellen Überprüfung zu unterziehen und sie ggf. zu reduzieren. Das war wegen des Grundsatzes der Einstimmigkeit im Ministerrat nur schwer zu realisieren.

In Einzelfällen klagte sie auch - meist vergebens - vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die Ablehnung eines zollbegünstigten Kontingents seitens der EWG-Kommission. Den "Branntwein-Prozeß" gewann sie jedoch.

Auch die von einer Hamburger Importfirma gegen die Kommission angestregte Clementinen-Klage wurde vom Europäischen Gerichtshof am 15.7.1963 abgewiesen. Die Nichtigkeits- und Schadensersatzklagen richteten sich gegen eine Entscheidung der EWG-Kommission vom 22.5.1962, mit der ein Antrag der Bundesregierung auf teilweise Aussetzung des mit der Einführung des EWG-Außentarifs verbundenen und seit Anfang 1962 angewandten, um 3% erhöhten Zollsatzes für Clementinen aus Drittländern abgelehnt worden war. (Außenhandelsdienst, 17.7.63)

Wo der deutsche Zollsatz über dem des Gemeinsamen Außentarifs lag, war die Bundesregierung befugt, durch eigenen Entschluß den deutschen Satz sofort auf EWG-Niveau zu senken. Davon machte sie auch Gebrauch, um einen Ausgleich für die Erhöhung anderer Zölle zu schaffen. Der Außenhandelsausschuß des Bundestages hatte sich sogar generell gegen vorzeitige Zolltarifangleichungen

ausgesprochen, da dadurch die höheren Tarife des Gemeinsamen Zolltarifs (GZT) früher in Kraft getreten wären. Die Zolländerungen führte die deutsche Zollverwaltung durch Verwaltungsanordnungen ein, sie wartete nicht die lange Prozedur durch den Bundestag ab. Dennoch mußten die Importeure z.T. Zollrückerstattungsanträge stellen, wenn die reguläre Anordnung verspätet erging. 1962 waren allein 50 neue Zolltarif-Verordnungen notwendig.

Die Lage wurde dadurch noch komplizierter, dass die Bundesrepublik in den GATT-Verhandlungen von 1952 (und auch in späteren GATT-Runden) Dänemark z.B. ein Zollzugeständnis bei Schlachttflügel in Höhe von 15% eingeräumt hatte. Infolge der Bildung des GZT mußten diese Zugeständnisse gekündigt werden. Dies war bereits zum 1.9.1960 erfolgt. Dabei hatte sich die EWG bereit erklärt, mit den betroffenen GATT-Ländern Zollaussgleichsverhandlungen nach Art. XXIV, Abs. 6 der GATT-Vereinbarung zu führen, um sie für die verloren gegangenen Zollkonzessionen durch Zugeständnisse zu Lasten des GZT zu entschädigen. Aber dieser Ausgleich kam - sehr zum Bedauern der Bundesrepublik - solange nicht zustande, wie es keine Gemeinsame Agrarpolitik gab (woran wiederum die Bundesrepublik nicht unschuldig war). Es wurden daher nur befristete Sonderabkommen vereinbart.

Insgesamt zeigte sich ein im EWG-Vertrag verankerter Sachzwang, der zwar nicht im Sinne eines Automatismus zu verstehen ist (die europapolitische Halsstarrigkeit de Gaulles von 1965 sollte die EWG eines anderen belehren), der aber immerhin doch stark auf die Akteure dahingehend wirkte, einen einmal begonnenen Prozeß auch zuende zu führen. Es war ein Prozeß, der nur noch unter Inkaufnahme größerer politischer und ökonomischer Kosten abubrechen war. So wurden am 1. Januar 1966 - trotz sonstiger Krise in der EWG infolge der französischen "Politik des leeren Stuhles" - die Zölle um 10% herabgesetzt. Am 11. Mai 1966 beschloß der Ministerrat die vollständige Beseitigung der innergemeinschaftlichen Zölle und die Einführung eines Gemeinsamen Außentarifs bis zum 1. Juli 1968. Damit wurde die Zollunion vorzeitig zu diesem Termin realisiert. Darüberhinaus führte die Bundesregierung, wie die anderen Mitgliedsstaaten auch, das Mehrwertsteuersystem ein, um durch eine derartige EWG-weite Angleichung der Steuersysteme steuerliche Hemmnisse im europäischen Handelsverkehr zu beseitigen.

Daß die Zollsenkungen und analoge Maßnahmen selbst in der liberalen Bundesrepublik trotz genereller Zustimmung im allgemeinen nicht ohne Friktionen abgingen, soll an folgenden Beispielen gezeigt werden, die jedoch als Ausnahmen zu bezeichnen sind.

Mitte 1960 mußte die Bundesregierung die Zollsätze für Pappe wieder herabsetzen, nachdem die Kommission sie dazu aufgrund Art. 12 EWGV gezwungen hatte. Sie waren heraufgesetzt worden, weil es zu Schwierigkeiten in den betroffenen Industrien gekommen war. (BGBl II 12.7.60: 1957) Ähnlich wurde bei einer Reihe anderer Positionen verfahren.

Mitte 1960 beantragte die Bundesregierung - zum Schutz der deutschen Produktion - bei der Kommission die Erhebung von Ausgleichsabgaben bei der

Einfuhr von Brot und Fondant aus Holland und Belgien, wie dies nach Art. 46, 115 und 226 EWGV während der Übergangszeit zum Schutz bestimmter Industrien möglich war und wozu die Bundesregierung mit dem sechsten Zolländerungsgesetz generell ermächtigt worden war. (BGBl I, 29.12.60: 1064) Die Kommission bewilligte diese Ausgleichsabgaben. Die Kontingente für Tabakerzeugnisse hob die Bundesregierung nur sehr unwillig an, auch wenn der Zoll bereits erheblich gesenkt worden war.

Ein weiteres Problemfeld eröffnete sich in der Frage der deutschen Umsatzsteuerausgleichssteuer. Den deutschen Exporteuren wurde die Umsatzsteuer erstattet, um sie nicht doppelt steuerlich zu belasten: sowohl in der Bundesrepublik als auch im Empfängerland. Die Bundesregierung erhöhte nun 1961 die daraus resultierenden Rückerstattungen für die Exporteure, um - so das Argument - Wettbewerbsverzerrungen infolge unterschiedlicher Besteuerungssysteme in der EWG auszugleichen. Die EWG-Kommission forderte daraufhin die Bundesrepublik auf der Ministerratssitzung vom 4.11.1963 - vergeblich" dazu auf, keine Veränderungen der deutschen Umsatzsteuerausgleichssteuer vor dem endgültigen Abschluß des EWG-Konsultationsverfahrens vorzunehmen. "Die Bundesregierung vertrat demgegenüber die Ansicht, dass die Debatte im Ministerrat, wie sie am 4.11.1963 stattfand, ein Konsultationsverfahren gewesen sei. Damit würde auch dem Stillhalteabkommen vom 21.6.1960, durch das vorerst Änderungen von Zoll- und Steuern ätzen verhindert werden sollte, genüge getan." (Außenhandelsdienst 1963: 950)

Auch die Hohe Behörde der EGKS meldete Bedenken gegen die Erhöhung dieser Steuer für Eisen- und Stahlerzeugnisse an und sah darin einen Verstoß gegen Art. 4 des Montan-Union-Vertrages. Die Bundesregierung weigerte sich daraufhin, Unterlagen der Hohen Behörde zu geben, mit der diese die Angelegenheit hätte prüfen können.

Die importierende Industrie beklagte natürlich umgekehrt, dass der Ausgleichsteuersatz über der Umsatzsteuervorbelastung vergleichbarer inländischer Erzeugnisse liege, zumal dieser zumeist hochtechnologisierte Industriezweig durch die Anpassung an die höheren EWG-Zölle Mehrausgaben von jährlich rd. 80 Mill. DM zu beklagen hatte. Hiervon war vor allem die chemische Industrie betroffen, weil hier die EWG wegen der hohen amerikanischen Zolls ätze keine Bindungen hinsichtlich der 20%igen Kürzung im Rahmen des GATT eingegangen war. Das gleiche galt für Zellstoff und Papier, für Textilien und für eine Reihe von anderen Waren, bei denen sich das Hauptlieferland der EWG an den Zollverhandlungen nicht beteiligt hatte oder bei denen die EWG aus protektionistischen Gründen keine Zollsenkungen zugestehen wollte.

Deutsche Importfirmen hegten sowieso den Verdacht, dass die Zollverwaltung den Import diskriminiere, denn nach Festsetzung der Agrarabschöpfungsbeträge war eine Wettbewerbsverschlechterung für den Importhandel eingetreten. Die diffizile Berechnungsart der sich an variablen Weltmarktpreisen, Preisen an bestimmten Orten (bei Getreide: Duisburg), usw. orientierenden Grundlagen der Agrarzollberechnung ermöglichte zwar auf der einen Seite die Festsetzung einer

den nationalen und nicht den supranationalen Interessen entsprechenden Höhe dieser Abgaben, war aber auf der anderen Seite auch Quelle verschiedenster Fehler, die in der Regel zuungunsten des Importhandels wirkten. Von daher gab es eine Unzahl von Rechtsmittelverfahren gegen Abschöpfungs- und Umsatzausgleichssteuerbescheide.

Die Kommission betrachtete auch die deutsche Umsatzausgleichssteuer bei der Einfuhr abschöpfungspflichtiger (Agrar-)Erzeugnisse als nicht vertragskonform (Art. 18 EWGV). Das Land Bremen und andere übten starken Druck auf die Bundesregierung aus, diese Steuer nicht zu senken, im Falle Bremens bezog sich das auf Wollkammzüge. Das Bundesministerium der Finanzen antwortete daher der Kommission, dass diese Steuer weder ein Zoll noch eine Abgabe zollgleicher Wirkung sei, sondern ein (vertragskonformes) Äquivalent zur Umsatzsteuer. Die deutsche Umsatzausgleichssteuer überhaupt wurde von der Bundesrepublik deshalb nicht als Zoll betrachtet, weil sie lediglich dazu diene, die eingeführte Ware den inländisch produzierten Waren in der steuerlichen Belastung gleichzustellen. Gegen dieses Verfahren gab es eine Reihe von Prozessen, in denen die Bundesrepublik obsiegte.

Die Liberalisierung im Agrarbereich vollzog die Bundesregierung ebenfalls eher zögerlich: Sie wurde 1963 nur beschränkt eingeführt, "da die deutschen Veterinärvorschriften dem Import entgegenstanden". Erst wenn in der EWG die umstrittene EWG-Verordnung über veterinärpolizeiliche Bestimmungen bei der Einfuhr von frischem Fleisch verabschiedet sein würde, wollte die Bundesrepublik den Handel voll freigeben. (Außenhandelsdienst 1963: 525)

1963 führte die Bundesrepublik einen Ausgleichszoll für Vollmilchpulver ein, der faktisch einem Zoll gleichkam, da er nur Importwaren traf und damit vom EWGV verboten war. (Außenhandelsdienst 1963: 890) Im Osthandel der EWG wirkte die Bundesrepublik aus außenpolitischen Gründen bremsend. Denn sie setzte durch, dass vor der Festlegung von diesbezüglichen Kontingenten (nun Schätzbeträge genannt) ein handelspolitisches Konsultationsverfahren gemäß Ministerratsbeschluss vom 9.10.1961 durchgeführt werden muß. Dies bedeutete, dass der konsultierende Mitgliedsstaat nicht unbedingt verpflichtet war, den bei der Konsultation ausgesprochenen Empfehlungen der anderen Mitgliedsstaaten Rechnung zu tragen, sondern seine Freiheit in der Festsetzung der Schätzbeträge behielt. Aber die Bundesrepublik wollte zumindest bei den Ostkontakten der anderen (auch ggf. gegenüber der DDR) mitreden, um sie unter Umständen aus außenpolitischen Gründen zu verhindern.

Durch die hier aufgeführten Verzögerungsmomente im deutschen Liberalisierungsprozeß soll allerdings nicht der Eindruck erweckt werden, als habe sich die Bundesrepublik protektionistisch gebärdet. Es sind vielmehr nur Einzelmomente einer insgesamt liberalen Grundeinstellung. Vielmehr umgekehrt hatte die Bundesrepublik genügend Grund zur Klage gegenüber den z.T. illiberalen Verhaltensweisen anderer EWG-Staaten. So wandte sie sich insbesondere lange Zeit gegen die französischen Bestrebungen, amerikanische Direktinvestitionen

in Europa einzudämmen. Auch waren die Kreditversicherungen, die Exportkredite und die Bürgschaftsbedingungen in anderen EWG-Staaten, vor allem in Frankreich, hinsichtlich Zinshöhe und Tilgungsfristen weitaus günstiger für den Exporteur als in der Bundesrepublik, die hier stets darauf achtete, dass die Exportkreditversicherung und die Kreditvergabe nicht subventionistisch wurde. Diese ungleichen Bedingungen führten zu Wettbewerbsverzerrungen, die auch nicht durch das am 26.1.1965 vom Ministerrat beschlossene Konsultationsverfahren für diesen Bereich beseitigt werden konnten. (AdG, 26.1.65)

Landwirtschaft und EWG – ein Anfang im nationalen Clinch und der Weg zu den Agrarseen und Agrarbergen: Absurdistan; oder wie die EG-Staaten das Problem der Landwirtschaft nach Brüssel abschoben

Neben der Errichtung einer gemeinsamen Außenhandelspolitik war die Schaffung der gemeinsamen Agrarpolitik der zweite große Problemkomplex, den die EWG Ende der fünfziger Jahre und in den sechziger Jahren zu bewältigen hatte. Die Integration der europäischen Landwirtschaften - angesichts deren traditionellem Protektionismus ein auch außenhandelpolitisch sensibles Thema – stieß schon im Vorbereitungsstadium für die EWG auf erhebliche Skepsis in der Bundesrepublik, vorzüglich bei den Agrarverbänden und, bezogen auf die Bundesregierung, beim Staatssekretär im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Sonnemann, der die deutsche Landwirtschaft nicht der internationalen Konkurrenz vor allem seitens der Agrarexport - und Überschußländer Niederlande, Frankreich und Italien ungeschützt ausgesetzt wissen wollte. Spätestens seit den Kabinetten Brüning gehörte Deutschland zu den hochprotektionistischen Ländern im Agrarbereich, mit einer rigorosen Marktordnungspolitik und mit Einfuhr- und Vorratsstellen für eine Reihe von Agrarprodukten, Stellen, die über das Einfuhrmonopol verfügten, die Einkaufspreise für importierte Erzeugnisse festlegten, den Verkaufspreis auf dem Binnenmarkt bestimmten sowie diesen ggf. durch Vorratskäufe beeinflussten. Zunächst hatte die Agrarlobby in der Bundesregierung daher zunächst nur darauf abgezielt, in der EWG durchzusetzen, dass die einzelstaatlichen Marktordnungen lediglich koordiniert werden sollten, verbunden mit dem Ziel einer nur allmählichen Ausdehnung der gegenseitigen Bezüge, einer Abstimmung der Preispolitik und einer gemeinsamen Außenhandelsagrarpolitik gegenüber Drittländern.

Warum zahlreiche Akteure in der Bundesrepublik derart restriktiv verfahren, wird aus folgenden Zahlen ersichtlich, die den Umfang des Schutzes durch nicht-zollmäßige Einfuhrmaßnahmen (wie z.B. Abschöpfungen) in einzelnen Ländern für das Jahr 1963 wiedergeben:

USA	26 %
Frankreich	94 %
Bundesrepublik	93 %
Niederlande	79 %
Italien	63 %
Belgien	76 %
Griechenland	82 %
Dänemark	87 %.

(aus Außenhandelsdienst 1963: 939)

Diese ablehnende Position des Deutschen Bauernverbands ließ sich jedoch nicht lange aufrechterhalten. Er forderte - als sich der EWG-Integrationsprozeß immer mehr als nicht umgehbar herausstellte - als Grundvoraussetzung für seine Kooperationsbereitschaft zumindest eine Harmonisierung der Produktionskosten (um den naturgegebenen Kostenvorsprung der anderen EWG-Staaten auszugleichen), eine möglichst lange Übergangszeit bis zur Einführung des neuen EWG-Agrar-Systems und einen hohen Außenschutz für Agrarerzeugnisse. Im Endeffekt war man der Meinung, dass die deutsche Landwirtschaft auch weiterhin vor der Konkurrenz in Italien, Frankreich und in den Niederlanden geschützt werden mußte. Um den Einigungsprozeß nicht zu hemmen, waren die Bundesregierung und der Bauernverband aber bereit, die nationalen Marktordnungen preiszugeben und sie durch europäische zu ersetzen, soweit diese ebenso effektiv seien wie die nationalen. Dem französischen Wunsch, Absatzgarantien für Agrarprodukte in Ländern der EWG zu vereinbaren, wollte die Bundesregierung aber auch im übergeordneten Interesse des Einigungsprozesses nicht entsprechen.

Daß die Kritik der deutschen Landwirtschaft insgesamt gesehen jedoch relativ gemäßigt ausfiel, lag daran, dass man ein höheres Produktivitäts- und Versorgungsniveau sowie einen erhöhten Absatz im größeren Markt erwartete. Frankreich und die Niederlande, obwohl selbst z.T. hochprotektionistisch, waren wegen ihrer vor allem exportorientierten Landwirtschaft mit den deutschen Vorschlägen nicht einverstanden, weil sie um den erhofften Export in den großen Verbrauchermarkt der Bundesrepublik fürchteten. Europäische Marktordnungen waren der Ausweg aus dieser kontroversen Interessenkonstellation. Denn auch das deutsche System der Einfuhrkontingente stieß auf der europäischen Ebene nicht auf Gegenliebe. Es hatte entweder die Diskriminierung einzelner Länder zur Folge oder führte zur Einfuhr überflüs-

siger Mengen, da man keinen diskriminieren wollte. Zudem hätten die Kontingente auf die EWG-Staaten aufgeteilt werden müssen, was eine Renationalisierung der EWG-Agrarpolitik mit sich gebracht hätte. Die Kommission schlug daher 1958/59 ein weitgehend marktwirtschaftlich orientiertes Agrarsystem vor, das den Landwirten aber ein bestimmtes Preisniveau garantieren sollte. Das Preisniveau, das durch einen politisch festgelegten Richtpreis bestimmt wird, sollte durch Marktinterventionen (An- und Verkauf von Agrarprodukten) gesichert werden.

Was an diesem System, wie es dann auch vom Ministerrat im wesentlichen übernommen und sukzessive durchgeführt wurde, außenhandelspolitisch bedeutend ist, ist der Bezug dieses Systems zu den Agrarweltmärkten: Beim Export von Agrarprodukten sollte die Differenz zwischen dem (meist) höheren Agrarpreisniveau der EWG auf der einen Seite und dem Weltmarktpreisniveau auf der anderen Seite durch Erstattungen ausgeglichen werden, damit die Exporteure konkurrenzfähig blieben. D.h. konkret gesprochen: Mit Hilfe des EWG-Haushaltes wurde der Agrarpreis beim Export auf den Weltmarkt heruntersubventioniert, und zwar flexibel je nach Höhe des jeweiligen Weltmarktpreises. Dem standen Zoll-Einnahmen der EWG dadurch gegenüber, dass vom Weltmarkt in die Gemeinschaft eingeführte, meist billigere Agrar-Produkte mit einem Zoll (=Abschöpfung) belegt wurden, um sie auf das Preisniveau der EWG hochzuschleusen. (Der Zoll war ein beweglicher sog. Gleitzoll, der unterschiedlich je nach Höhe der Preisniveaus innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft ausfiel. Das Abschöpfungssystem galt zunächst nur für Getreide, wurde dann aber auf Milchprodukte und Zucker ausgedehnt. In der zweiten Hälfte der 60er Jahre kamen hinzu: Reis, Olivenöl, Ölsaaten, Blumen, Obst, Gemüsekonserven, Hopfen, Saatgut, Futtermittel, Schaf- und Ziegenfleisch, usw.

Bei europäischen Agrarpreisen, die ungefähr auf der Höhe der Weltmarktpreise lagen, wirkte ein solches System natürlich nicht protektionistisch, was auch nicht in der Absicht der EWG-Kommission lag. Die Festlegung der Höhe der Preise war in diesem System zentral, sodaß es hierüber in der Folgezeit zu erheblichen Kontroversen kam, die letztlich zu Lasten einer liberalen Agraraußenhandelspolitik entschieden wurden. Die Bundesregierung sah sehr wohl, dass von diesem System bei hohen Agrarpreisen vor allem die Agrarexportländer profitierten würden. Die Bundesregierung hatte daher gewisse Sorgen, dass ihre traditionellen Agrarimporte aus Nicht-EWG-Staaten durch die präferentielle Behandlung der europäischen Agrarexportländer Frankreich und Niederlande beeinträchtigt werden könnten. Das war deshalb von Bedeutung, weil eine "Verringerung deren Agrarexportes die Aufnahmefähigkeit dieser Länder für den deutschen Industrieexport reduziert" hätte. Denn die Industrie waren bezahlten diese Länder mit den Einnahmen aus den Agrarexporten. Unter diesem Gesichtspunkt konnte die Bundesregierung nicht einsehen, dass der deutsche Reisbedarf nur von Frankreich und Italien gedeckt werden sollte. (Außenhandelsdienst 1963: 938) 1963 war bereits der

deutsche Bezug von Geflügel, Schweinefleisch und Eiern aus Drittstaaten um die Hälfte zurückgegangen.

Weitere Einwände kamen hinzu: Man wollte von deutscher Seite Elemente der Gemeinsamen Agrarpolitik gegenüber Drittstaaten "verhandelbar" machen, d.h. Konzessionen der Drittstaaten etwa in Frage des industriellen Importes sollten dadurch bewirkt werden, dass die EWG ihnen im Agrarsektor außenhandelspolitisch entgegenkam. Damit konnte sich die Bundesregierung aber auch nicht durchsetzen. Obwohl ein Großteil der deutschen Forderungen nicht berücksichtigt wurde, akzeptierte sie - wenn auch sehr zögernd und nur unter starkem Druck - das EWG-Agrarsystem während der langwierigen Verhandlungen des Ministerrates um die Jahreswende 1961/62 im Grundsatz, weil sich - im Gegenzug - der deutschen Export-Industrie durch die Zollsenkungen im gewerblichen Bereich die Märkte der EWG-Länder öffneten. Einigungsfortschritte im industriellen und im gewerblichen Sektor bildeten ein Paket.

Konkret gesprochen: Die Schaffung eines Gemeinsamen Agrarmarktes war die Voraussetzung dafür, dass Frankreich dem Übergang in die zweite Stufe des Gemeinsamen Marktes mit seinen weiteren Zollsenkungen im gewerblichen Sektor zustimmte, an denen die deutsche Industrie sehr interessiert war. (Daher legte Außenminister Schröder am 2.4.1963 dem Ministerrat einen Plan zur Synchronisation der Teilpolitiken, u.a. von Agrar- und Außenhandelspolitik, vor). Ebenso war die EWG-Agrarpolitik zentrales Element der beginnenden GATT-Verhandlungen über eine weltweite Senkung des Zollniveaus, an dem wiederum der Bundesrepublik als Exportnation par excellence gelegen war, die aber - so die Amerikaner - nur zu erreichen war, wenn auch der Agraraußenhandel in die Zollsenkungsrunden mit einbezogen würde. Ohne eine Regelung der Agrarfrage hätte auch Frankreich nicht an der GATT-Runde teilgenommen. Nur so ist es auch zu erklären, dass die Bundesrepublik - später, 1965 - den für sie stark belastend wirkenden Bestimmungen des Agrarfinanzierungssystems zustimmte.

Für das Ja nahm die Bundesregierung allerdings erhebliche Konflikte mit den deutschen Bauern in Kauf, die der EWG wegen befürchteter Agrarpreissenkungen (infolge der Angleichung des hohen deutschen Agrarpreisniveaus an ein mittleres in der EWG) skeptisch gegenüberstanden. Denn die Bundesregierung hatte spezifische Kontingente zum Schutz der deutschen Landwirtschaft nicht durchsetzen können, nur eine Schutzklausel für die deutschen Getreideerzeuger. (EWG-Bulletin Januar 62: 86) Danach konnte ein Mitgliedstaat die Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten aussetzen, wenn auf seinen Agrarmärkten "ernstliche Störungen" festzustellen waren.

Immerhin einigten sich die EWG-Agrarminister am 30.5.1963 auf ein gentlemen's agreement zur Verringerung der von Frankreich und Belgien bei ihrer Ausfuhr von Geflügelfleisch in die Bundesrepublik gezahlten Rückerstattungen.

Ein weiterer Grund, warum die Bundesregierung dem neuen Agrarsystem zustimmte, lag in der außenpolitischen Konstellation zu Beginn der 60er Jahre: Es bestand ein deutsch-sowjetischer Konflikt um Berlin (Berlin-Krise), und es gab auch Differenzen zwischen den USA und der Bundesregierung um das neue Konzept von Entspannungspolitik gegenüber der UdSSR, wie es Präsident Kennedy vertrat. Das machte die Bundesregierung von einer wohlwollenden Haltung Frankreichs abhängig, das wiederum am EWG-Agrarsystem interessiert war. Die Kennedy-Administration übte auch direkten Druck auf die Bundesregierung aus, da die USA ihren Agrarexport in die EWG intensivieren wollte. (Europ. Dok. März 63: 25) Die Bundesrepublik konnte diesem System zunächst auch zustimmen, da in ihm nichts ausgesagt war über die Höhe der festzulegenden Agrarpreisniveaus und da zudem im Verlaufe der Verhandlungen die ursprünglich von der Kommission geplanten marktwirtschaftlichen Elemente vom Ministerrat weitgehend wieder entfernt wurden. Das betraf insbesondere die finanziellen Bremsen, die gegenüber der Gefahr eines unbegrenzten Marktinterventionismus vorgesehen waren. Das war entscheidend dafür, ob und inwieweit die EWG im landwirtschaftlichen Sektor marktwirtschaftlich-freihändlerisch oder interventionistisch-protektionistisch werden würde. Außerdem wurde festgelegt, dass die Preise vom Ministerrat und nicht von der Kommission beschlossen werden sollten, was das anfängliche Ziel marktkonformer Agrarpreise in Frage stellte. Nur in seinen Grundstrukturen wurde dieses neue Agrarpreissystem schon 1962 eingeführt. Z.B. wurde der amtliche deutsche Gebrauchsolltarif um einen neuen Teil für den Agrarmarkt, den Gebrauchsabschöpfungstarif, erweitert.

Wohin die Richtung aber tendenziell ging, kann man einer rückschauenden Bemerkung des seinerzeitigen deutschen EWG-Kommissionsmitgliedes von der Groeben entnehmen: "Es war damals schon klar, dass bewegliche Abschöpfungen bei zu hohen Einschleusungspreisen nahezu prohibitiv wirken würden." Deshalb opponierten Erhard, die deutsche Industrie und die Arbeitnehmervertretungen von Anfang an gegen diese agrarpolitische Außenhandelsregelung mit seiner Abschöpfungsregelung, sowie sie insgesamt die Gefahren nicht marktangepasster Überproduktionen sowie überhöhter Konsumentenpreise befürchteten. (vgl. Europ. Dok. Febr. 61: 31)

Um die Höhe des Preisniveaus der Agrarprodukte, insbesondere des wegen der großen Einfuhrmenge zentralen Getreidepreises, gingen bis in die Mitte der 60er Jahre die Auseinandersetzungen. Da der deutsche Getreidepreis weit über dem der anderen EWG-Staaten lag, mußte er - so der Plan des niederländischen EWG-Agrarkommissars Mansholt - auf ein niedrigeres Niveau gesenkt werden. Damit bestand die Gefahr, dass Einkommensverluste für die deutschen Landwirte entstehen konnten. Der Deutsche Bauernverband (DBV), im politischen Raum vor allem unterstützt von der FDP und von Teilen der CDU/CSU, war es, der gegen diesen Plan heftigen Widerstand leistete. Wegen der engen ideologischen und wahlsoziologischen Bindungen zwischen DBV und CDU/CSU war auch die größte Regierungspartei gegen allzu scharf eingreifende Preis-

senkungen. Die CDU-, aber auch die FDP-Abgeordneten des Europäischen Parlaments agierten bereits frühzeitig Ende der 50er Jahre in diesem Sinne und konnten die Mehrheit des Parlaments auch für eine gemäßigte Hochpreispolitik gewinnen. Selbst die traditionellerweise für billige Nahrungsmittel eintretende deutsche Sozialdemokratie hielt sich seit Beginn der 60er Jahre in dieser Frage bedeckt, um im Rahmen ihrer Öffnungspolitik gegenüber neuen Wählerschichten die Bauern nicht zu verschrecken. Die Konsumenten waren eine zu diffuse und unorganisierte Masse, als dass man auf sie hätte Rücksicht nehmen müssen. Es waren daher fast ausnahmslos Agrarprodukte, für die die Bundesregierung - entgegen ihrem sonstigen allgemeinen Liberalisierungstrend im Bereich der gewerblichen Produkte und entgegen ihrem Bestreben, ein möglichst rigoroses Kartellverbot in der EWG durchzusetzen - Ausnahmen oder Verzögerungen bei Zollsenkungen oder Kontingenterhöhungen verlangte.

Ende 1963 beschloß der EWG-Ministerrat, den Getreidepreis für das Wirtschaftsjahr 1964/65 bis zum 15. April 1964 festzulegen. In der Bundesrepublik wuchs der Widerstand hiergegen, man war bestrebt, gemeinsame Agrarpreise erst zum Ablauf der Übergangszeit (1. Januar 1970) einzuführen, man spielte auf Zeitgewinn, verbunden mit dem Kalkül, dass die seit den 50er Jahren festzustellenden geringeren Preissteigerungen für Agrarprodukte in Deutschland (im Vergleich zu den gewerblichen Produkten) die dann im Rahmen der EWG vorzunehmenden Preissenkungen nicht so gravierend erscheinen lassen würden. Und je länger dieser Preissenkungsprozeß in der Bundesrepublik wirken könnte (verbunden zugleich mit Inflationsprozessen in anderen EWG-Staaten), um so geringer würde - das war die Hoffnung - die Differenz zwischen europäischem und deutschem Agrarpreisniveau. Daher bestritt das Bundeslandwirtschaftsministerium die Verpflichtung zu einer vorzeitigen Angleichung der Agrarpreise. Zudem hofften FDP und DBV die Preisangleichung dadurch hinauszögern zu können, dass deren Einführung von einer vorhergehenden Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen (z.B. Agrarexportbeihilfen) abhängig gemacht wurde (was weitere Zeit gekostet hätte). Auch wollte die Bundesregierung erst noch die Bundestagswahlen von 1965 abwarten.

Infolge des deutschen Widerstands scheiterten die Ministerratsrunden vom März, Juni und Oktober 1964 zu diesen Fragen. Daraufhin drohte de Gaulle mit einem Scheitern der EWG-Integration (und der GATT-Zollsenskrunden) insgesamt. Nicht erst dieses Ultimatum brachten die Vertreter eines engen deutsch-französischen Zusammengehens (die "Gaullisten" der Bundesrepublik, u.a. Altbundeskanzler Adenauer) als auch die atlantisch orientierten Kräfte, die an der GATT-Zollsenskrunden interessiert waren ("Atlantiker" in CDU und SPD) dazu, auf Erhard Druck auszuüben in Richtung auf eine größere Konzilianz gegenüber Frankreich (vgl. Europa-Archiv 1964: Z 238) - eine eigentümliche Verschiebung der Fronten, indem der Liberale Erhard sich zeitweise auf die Seite der seit 1879 protektionistisch eingestellten Landwirtschaft gedrängt sah. Der Kanzler befreite sich aus dieser Zwickmühle dadurch, dass er auf der einen Seite dem DBV weitere nationale Einkommensstützungen zusätzlich zu den

seitens der EWG' vorgesehenen zusagte (was dann im sog. EWG-Anpassungsgesetz realisiert werden sollte) und dafür auf der anderen Seite die Duldung des Verbandes für die Getreidepreissenkung im Rahmen des EWG-Integrationsprozesses erkaufte, wie sie Ende 1964 mit der verbindlichen Festlegung eines EWG-Getreidepreises erfolgte. (Mitte 1961 war bereits ein Gesetz zur Überleitung des deutschen Weinbaus in die EWG beschlossen worden, das Kompensationen für die zu erwartenden starken Weinimporte aus Frankreich und Italien vorsah, u.a. die Festlegung eines Mindestpreises und eine Rebenanbaubeschränkung. (Bundestag, 30.6.61: 9747 ff.)

Ähnlich lagen die Dinge beim Eierförderungsgesetz von 1961, durch das der deutschen Geflügelwirtschaft ein größerer Anteil am eigenen Markt gesichert werden sollte, als es durch die hohen deutschen Preise für Futtergetreide der Fall war. Bei der Eierproduktion wurde daher der hohe Futtergetreidepreis in Deutschland durch Beihilfen für die Eierproduzenten ausgeglichen. Die Beihilfen wurden bezahlt aus Abschöpfungen beim Eierimport. Mit einem gemeinsamen EWG-Agrarpreissystem waren diese Regelungen natürlich hinfällig.

Durch das Entgegenkommen in der Agrarpreisfrage wollte Erhard auch das bereits außenpolitisch stark belastete Verhältnis zu Frankreich (Stichwort: MLF) entspannen. Dadurch wurden nun aber auch Fortschritte im Rahmen der GATT-Verhandlungen möglich. (vgl. Europa-Archiv 1965: D 1 ff.) Die Bundesregierung behielt trotz dieser Konzession allerdings eine Reihe von Trümpfen in der Hand (vor allem, was die Frage der Finanzierung dieses Agrarsystems betraf), um ggf. Frankreich durch Konzessionen hier zu einem außenhandelsliberalen Verhalten im GATT veranlassen zu können. Aber de Gaulle ließ sich nicht zwingen, wie sich herausstellen sollte. Das Entgegenkommen der Bundesregierung wurde weiterhin dadurch ermöglicht, dass sich im DBV-Präsidium die Meinung durchgesetzt hatte, dass Agrarpreissenkungen im Rahmen der EWG nicht mehr zu vermeiden waren. Man nahm sie in Kauf, weil nationale Einkommensausgleichsmaßnahmen zugesagt wurden. Zudem hatte die Bundesregierung bei den Agrarverhandlungen eine Revisionsklausel durchsetzen können, die für den Fall greifen sollte, dass allgemeine Preis- und Kostensteigerungen eine Erhöhung der Agrarpreise notwendig machen würden. (Sie wurde allerdings von der Bundesrepublik kaum in Anspruch genommen.)

Insgesamt wurden in der EWG die Agrarpreise recht hoch angesetzt, in den vormaligen Niedrigpreisländern ergaben sich dadurch Produktionserweiterungen, die zu den bekannten "Butter-", "Milch" - usw. -Bergen führten. Die Überproduktionen wurden z.T. zu heruntersubventionierten Preisen auf dem Weltmarkt abgesetzt, was den Agrarexport einer Reihe von Ländern vor allem der Dritten Welt (aber auch der USA) erheblich beeinträchtigte und handelspolitische Konflikte zur Folge hatte. Erinnerung sei nur an den "Hähnchenkrieg" zwischen der EWG und den USA. In den 70er Jahren waren es dann - neben der Industrie und den Gewerkschaften - vor allem die sozialdemokratisch geführten

Bundesregierungen, die das Hochpreisagrarsystem in der EWG kritisch angingen und z.T. die Entscheidungsfindung im EWG-Agrarministerrat wegen der Höhe der Agrarpreise durch ein Veto zu blockieren versuchten - allerdings ohne Erfolg. Erst die Gefahr nicht mehr zu finanzierender Agrarkosten veranlaßten auch die CDU/CSU-FDP-Koalition seit 1986, die Ausgaben für den Agrarsektor durch Mengenbeschränkungen und Flächenstillegungsprogramme einzuschränken. Damit sind jedoch nicht unbedingt Preissenkungseffekte verbunden, sodaß der außen wirtschaftliche Agrarprotektionismus weiterhin bestehen bleiben wird.

Die Außen- und Europapolitik des deutschen Europäers Adenauer: Europa aus nationaler Staatsräson

Die Außenpolitik Adenauers war von seinem Wiedereintritt in die Politik im Jahre 1945 bis zu seinem Rücktritt vom Kanzleramt im Jahre 1963 in ihrer Grundstruktur klar, eindeutig und konsequent. Das wird jedoch (wie auch bei der SPD der fünfziger Jahre) zuweilen - und zum Ende der Ära Adenauer verstärkt und für die Öffentlichkeit zunehmend verwirrend vom situationsbezogenen Taktieren und Finassieren des Kanzlers und von der Wahl unterschiedlichster Mittel und Methoden zur Erreichung des gleichen Zieles verdeckt. Adenauer konnte seinen früh festliegenden, außenpolitischen Kurs trotz heftiger Widerstände nicht nur seitens der SPD, sondern auch in der eigenen Partei (Kaisers Brückenkonzept, die Opposition Heinemanns und von Teilen der evangelischen Kirche gegen die Wiederbewaffnung, Erhards Ablehnung der EWG) zumindest in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre innenpolitisch derart klar durchziehen, weil er es verstand, die Kontakte zu den anfangs außenpolitisch entscheidenden Westmächten auf seine Person zu monopolisieren, um mit deren Autorität dann in der innenpolitischen Auseinandersetzung seine Vorstellungen durchsetzen zu können. Zudem baute Adenauer, da es noch kein Außenministerium gab, im Kanzleramt einen nur zu seiner Verfügung stehenden, exklusiven Beraterstab auf, der die Außenpolitik konzipierte und teilweise auch exekutierte.

Die Grundstruktur der Außenpolitik Adenauers war klar, eindeutig und konsequent: Sie war - so könnte man sagen - von dem kategorischen Imperativ bestimmt, die Bundesrepublik als westdeutschen Rumpfstaat so schnell und so weit wie möglich, auch unter Opfern, in die Staatenwelt des demokratischen Westens einzugliedern, zu der sie nach "Herkunft und Gesinnung" gehöre, um 1.

in Kooperation mit den Besatzungsmächten die Gleichberechtigung und die stets durch übernationale Organisationen als relativiert gedachte Souveränität der Bundesrepublik zurückzuerlangen; um 2. eine labile Stellung Deutschlands zwischen Ost und West zu vermeiden, eine Stellung, die seine Sicherheit nur gefährden und die es langfristig in russische Abhängigkeit bringen könnte; um 3. die Demokratie in Westdeutschland durch enge Beziehungen zur Weltdemokratie auf Dauer zu sichern; und um 4. "den Bestand, die (christliche) Tradition und den Einfluß Europas zu retten". (Adenauer)

An der Spitze der außenpolitischen Prioritätenskala Adenauers stand der Wert der Freiheit, die ihm nur durch eine Westorientierung der Bundesrepublik realisierbar schien (was auch die SPD nicht abstritt). An zweiter Stelle rangierte der Wert der Friedenssicherung, die - verstanden als Abwehr von Aggression - ebenfalls nur in militärischer Kooperation mit dem Westen gewährleistet werden konnte; an dritter Stelle kam das außenpolitische Ziel der deutschen Einheit, die Adenauer wiederum nur mit Hilfe der einigen Stärke aller demokratischen Staaten des Westens und des dadurch bewirkten politischen und militärischen Druck auf Sowjetrußland zu erreichen glaubte. Diese außenpolitischen Grundsätze, deren jeder für sich und alle zusammen eine Politik der westlichen Einheit und Stärke zur notwendigen Folge hatten, brachen mit der außenpolitischen Tradition Deutschlands, sowohl der Bismarck'schen, der Wilhelminischen als auch der Stresemann'schen Traditionsstränge, die entweder der von Adenauer verhaßten ostwestlichen Schaukelpolitik verhaftet oder durch imperialistische Ambitionen belastet waren. Für die zum großen Teil von der internationalen Konstellation vorgegebene, einseitige Ausrichtung der Außenpolitik zum Westen hin war gerade Adenauer prädestiniert, da er schon als Oberbürgermeister von Köln während der anfänglichen Krisenjahre der Weimarer Republik starke Sympathien für eine enge Anlehnung des Rheinlandes an Frankreich hatte, worauf die BPD mit ihrem Vorwurf des "rheinländischen Separatismus" nicht nur anlässlich des Adenauer'schen Vorschlags einer Europäisierung der Saar anzuspielen pflegte.

Von dieser biographischen Kontinuität getragen, konkretisierte der erste Kanzler der Bundesrepublik noch kein halbes Jahr nach Amtsübernahme sein außenpolitisches Grundprinzip in der Initiative zu einer Union zwischen Deutschland und Frankreich (7.3.1950). Darauf antwortete am 9. Mai 1950 der französische Außenminister, der Christdemokrat R. Schuman, indirekt mit dem Vorschlag einer supranationalen Integration des militärisch bedeutsamen Kohle- und Stahlsektors von sechs (oder mehr) westeuropäischen Staaten, inklusive der Bundesrepublik, was dann später als Montanunion in die Geschichte eingehen sollte. Mit diesem Vorschlag gab Frankreich seine bisherige Konflikt- und Hegemonialstrategie gegenüber Deutschland auf und wandte sich, bedingt durch die eigene und die deutsche innere Schwäche und bedingt durch den sich verschärfenden Kalten Krieg, einer Kooperations- und Umarmungspolitik gegenüber der entstehenden Bundesrepublik zu, die durch die Zusammenarbeit

an einem gemeinsamen Projekt zugleich kontrolliert und in den Westen eingebunden werden sollte, um so für alle Zeiten einen nochmaligen Krieg zwischen den beiden Staaten verhindern zu können. Dieses friedenspolitische Motiv teilend, griff Adenauer das Schuman'sche Angebot sofort und bereitwillig auf, u.a. auch deshalb, weil er in ihm einen ersten Schritt zur Wiedererlangung der westdeutschen Souveränität sah. Die volle Souveränität sollte Westdeutschland dann nach den Vorstellungen Adenauers sukzessive als Mitglied der westlichen Gemeinschaft, zu deren Verteidigung es seinen Beitrag leisten sollte, erreichen. Mit der Montanunion glaubte Adenauer einen Weg gefunden zu haben, "der sowohl dem Sicherheitsbedürfnis der europäischen Länder (vor einem eventuell neuen deutschen Imperialismus, J.B.) Rechnung trug wie auch den Wiederaufbau Westeuropas einschließlich Deutschlands durchzuführen gestattete. Über diesen Weg würden wir auch ... Schritt für Schritt unsere Gleichberechtigung unter den freien Völkern der Welt zurückerlangen.“

Demgegenüber kritisierte die SPD, nach dem Motto: Alles oder nichts, an der Montanunion vor allem die mangelnde Gleichberechtigung des westdeutschen Teilstaates in den europäischen Gremien und die durch die EGKS angeblich drohende Präjudizierung des Saarstatus' zu Gunsten Frankreichs, mit der Folge einer Diskreditierung der deutschen Wiedervereinigungsforderung. Schumacher betrachtete Schuman als einen verkappten Poincaré, der zwar modifiziert und gemildert, aber umso raffinierter Deutschland zerstückelt halten und von Frankreich einseitig abhängig machen wolle. Der weitere Verlauf der Entwicklung gab Adenauer recht: 1955 wurde die Bundesrepublik weitgehend souverän und gleichberechtigt in die WEU und NATO aufgenommen, 1957 wurde das Saarland politisch der Bundesrepublik eingegliedert. Mit besonderer Konsequenz exekutierte Adenauer seine außenpolitischen Prinzipien, als es darum ging, das von ihm nicht für glaubwürdig befundene, sowjetische Angebot einer "Wiedervereinigung in Freiheit" abzuwehren (Sowjetnote vom März 1952). Er perzipierte diese Initiative als den russischen Versuch, Mißtrauen zwischen der Bundesrepublik und den Westmächten zu säen und dadurch die beginnende Westintegration zu stören, um dann, möglicherweise mit Hilfe eines wiederaufkeimenden Nationalismus. Deutschland zunächst vom Westen abzudrängen, darauf zu neutralisieren und schließlich in den Einflußbereich des kommunistischen "Koloß" (Adenauer) aufzusaugen.

Aufgrund eben dieser Einschätzung der sowjetischen Außenpolitik leistete Adenauer erbitterten Widerstand gegen die von der SPD vorgelegten Pläne zu einem Kollektiven Sicherheitssystem für Europa, in dessen Rahmen sich die Weltmächte aus Mitteleuropa hätten zurückziehen sollen, in dessen Rahmen auch ein wiedervereinigtes Deutschland seinen Platz hätte finden können. Adenauer erachtete das für illusorisch: "Wir befanden uns durch unsere geographische Lage zwischen den Machtblöcken, die völlig gegensätzliche Lebensideale verfochten. Wir mußten entweder zur einen oder zur anderen Seite, wenn wir nicht zerrieben werden sollten. Eine neutrale Haltung zwischen

den beiden Mächtegruppen hielt ich für unser Volk für unrealistisch. Früher oder später würde die eine oder andere Seite in jedem Fall versuchen, das deutsche Potential auf ihre Seite zu bekommen.“ Der Furcht vor dem sowjetischen Sog korrespondierte eine nicht geringere Furcht des Kanzlers vor dem Wiederaufleben des Rapallo-Komplexes bei den Westmächten. Denn dieser Komplex würde - davon war Adenauer aufgrund seiner historischen Erfahrungen überzeugt - entweder zu einem erneuten Isolationismus in den USA führen, die die Bundesrepublik ihrem dann traurigen (sprich: kommunistischen) Schicksal überlassen würde, oder aber zu einer Neuauflage der Kriegskoalition zwischen den Vereinigten Staaten (England und Frankreich) einerseits und der Sowjetunion andererseits, die dann Deutschland zu einem willenlosen Objekt der internationalen Politik degradieren würde. Beide möglichen Entwicklungen waren nicht zu vereinbaren mit den Grundwerten der Adenauer'schen Außenpolitik: Der Souveränität, der Freiheit und der langfristig anzustrebenden Wiedervereinigung.

Daher war es nur folgerichtig, daß es Adenauer ablehnte, überhaupt nur in Verhandlungen über die Sowjetnote vom März 1952 zu treten. Denn Verhandlungsbereitschaft hätte schon ein Zögern und eine Unsicherheit in der Option für den Westen bedeutet, mit den daraus folgenden oben aufgezeigten, eventuellen Konsequenzen. Stattdessen betrieb er nur umso energischer die weitere Westintegration, nun - als nächstem Projekt - in Gestalt der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG), die die Streitkräfte von sechs westeuropäischen Staaten integrieren und in deren Rahmen die Wiederaufrüstung Westdeutschlands unter gegenseitiger Kontrolle der Sechs stattfinden sollte, so daß sich niemand durch eine derart internationalisierte, deutsche Armee hätte bedroht zu fühlen brauchen. Die EVG besaß eine starke politische Finalität, die erwarten ließ, daß einer Verschmelzung der Militärpotentiale sehr bald die Gründung eines bundesstaatlich organisierten vereinigten Europas folgen würde. Ein dementsprechender Verfassungsentwurf für eine Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) wurde auch parallel zu den EVG-Verhandlungen ausgearbeitet. Mit der Realisierung von EVG und EPG wären die außenpolitischen Ziele Adenauers in Bezug auf den Westen im wesentlichen erfüllt gewesen. Jedoch - der föderalistische Anspruch der Projekte war zu hoch angesetzt, im August 1954 lehnte die französische Nationalversammlung die EVG ab. Obwohl diese Niederlage der Europaidee für Adenauer einen schweren Schlag bedeutete, zeigte sich nun, gerade in dieser Krisensituation, die Adenauer'sche Flexibilität und Innovationsfähigkeit in der Wahl neuer Mittel und Methoden, mit denen er auf anderen Wegen das alte Ziel zu erreichen versuchte: Anstatt Mitglieder EVG wurde die Bundesrepublik Mitglied von WEU und NATO, die die ursprünglich der EVG zugewiesenen Kontrollaufgaben über die entstehende Bundeswehr übernahmen. Damit war allerdings noch kein Ersatz geschaffen für den in der EPG angezielten europäischen Bundesstaat. Auch auf diesem Gebiet paßte sich Adenauer schnell der neuen Situation an: Da die föderalistische Integrationsmethode

offensichtlich gescheitert war, unterstützte er nun pragmatisch-experimentierend das auf der Konferenz von Messina vorgeschlagene Unternehmen einer funktional voranschreitenden, primär wirtschaftlichen Einigung Europas, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, auch wenn ihm die politisch-bundesstaatliche Zielsetzung des langfristig angelegten EWG-Integrationsprozesses zu schwach entwickelt war. Daher drängte der Kanzler schon Anfang 1956 darauf, "noch stärker als bisher ... (den) politischen Charakter" des Beschlusses von Messina zu beachten, "der nicht allein eine technische Kooperation aus fachlichen Erwägungen, sondern eine Gemeinschaft herbeiführen soll, die ... die gleiche Richtung des politischen Willens und Handelns sichert. Der OEEC-Rahmen genügt dafür nicht." Nur in einem europäischen Bundesstaat, nicht in einer bloßen Wirtschaftsgemeinschaft ließ sich nämlich das Adenauer'sche Ziel, die feste Eingliederung der Bundesrepublik in eine europäische Föderation, verwirklichen. Von daher wird der zentrale Stellenwert, den die Weiterentwicklung der EWG zur politischen Union für Adenauer hatte, verständlich: Die europäische Einigung war konstitutiv für sein gesamtes außenpolitisches Konzept.

Im Gegensatz dazu wurde der europäische Integrationsprozeß in der Sicht der SPD (besonders in der Zeit vor 1960) vorrangig mit wirtschaftspolitischen Erfordernissen begründet, für das außenpolitische Konzept der Partei war die EWG nicht. in dem Maße konstitutiv, wie es in Adenauers Außenpolitik der Fall war. Daher erschien es den Sozialdemokraten auch nicht als notwendig, eine (angeblich) schnelle, d.h. föderalistische Einigung Europas zu propagieren. Die SPD konnte da auf den organisch sich entwickelnden, funktionalen Integrationsmechanismus vertrauen, der alleinig langfristig erfolgreich sei. Sie konnte sich die für die Konstituierung einer politischen Einigung Europas unabdingbare Zeit nehmen, da sie neben der europäischen zugleich immer auch eine atlantisch/mondialistische und eine deutschlandpolitisch/mitteleuropäische Orientierung verfolgte, die – wie dargelegt - einer funktional-langfristig konzipierten EWG-Integration nicht widersprachen, die waren ihnen vielmehr als Ergänzung und Erfordernis zugeordnet), die aber eine einseitige aktionshemmende Fixierung der SPD auf das Ziel der europäischen Föderation verhinderten. Die SPD hatte (spätestens seit 1960) mindestens drei außenpolitische "Eisen im Feuer" (das westeuropäische, das atlantische, das mondialistisch-entwicklungspolitische, das mitteleuropäische, das ostpolitische), während Adenauer nur mit zwei Eisen (dem westeuropäisch(gaullistischen) und dem atlantischen) hantieren konnte, was schließlich zu einer gewissen Immobilität seiner außenpolitischen Strategie (nicht seiner Taktik) führte. Die sozialdemokratische Politik der "drei Eisen" darf jedoch nicht als eine Politik "zwischen drei Stühlen" verstanden werden. (Das warf die SPD eher der Regierung Adenauer vor.) Auf militärischem Gebiet hatte seit 1960 für alle SPD-Politiker das NATO-Bündnis stets Vorrang vor allen anderen außenpolitischen Aktionsmöglichkeiten.

Ein Eisen, das die SPD stets am Glühen zu halten versuchte, wurde - so die

sozialdemokratische Kritik - in der Politik Adenauers schon als recht abgekühlt und erstarrt behandelt. Es ist das trotz aller Einäscherungsbemühungen immer noch heiße Eisen der Wiedervereinigung Deutschlands. Versucht man - vor aller Kritik - zunächst einmal, die Position Adenauers aus seiner Sicht darzulegen, so stellte er sich, nachdem für ihn eine Neutralisierung Deutschlands oder ein kollektives Sicherheitssystem a la SPD als Mittel zur Erreichung der deutschen Einheit nicht in Frage kamen, nachdem er sich eindeutig auf die Option für den Westen festgelegt hatte, so stellte er sich, in großen Zeiträumen denkend, den Weg zur Wiedervereinigung in mehreren Etappen vor: "Die erste Etappe sollte die Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit Deutschlands sein, und erst danach gedachte er, sich dem Problem zuzuwenden, wie Deutschland wiederzuvereinigen sei. Als sein erstes Ziel, die deutsche Souveränität, realisiert war, hoffte Adenauer, durch eine Politik der Einheit und Stärke des Westens den Osten zur Aufgabe der SBZ veranlassen zu können. Es sei deshalb ein bedeutender Erfolg gewesen, daß sich die Westmächte in den Pariser Verträgen das Wiedervereinigungsziel zu eigen gemacht hätten. "Die Sowjets würden früher oder später einsehen, daß sie sich mit dem Westen verständigen müßten, daß sie ihn nicht niederzwingen könnten. In einer solchen friedlichen Verständigung lag - so Adenauer - meine Hoffnung und sah ich unsere Chance. Sie würde allerdings nur dann für uns gegeben sein, wenn wir uns im Zeitpunkt einer solchen allgemeinen Einigung zwischen Ost und West bereits als zuverlässige Partner des Westens erwiesen hätten. Nur dann würde 'der Westen bei einer Verständigung unserer Interessen zu seinen eigenen machen.'" Adenauer rechnete dabei mit zunehmenden inneren Krisenerscheinungen im kommunistischen Lager (was die SPD als außenpolitisches "Spekulantentum" qualifizierte. Es dürften daher den Kommunisten auch keine Konzessionen politischer oder ökonomischer Art gemacht werden, da diese ihre Situation nur erleichtern und ihre Verhandlungsbereitschaft mindern würden - ein Argument, das eine Entspannungspolitik, so wie sie Brandt und Kennedy konzipiert hatten, vom Ansatz her unmöglich machte.

Die SPD konnte in diesem Etappenkonzept nur die faktische Aufgabe der Wiedervereinigung sehen, indem sie auf den St.-Nimmerleins-Tag verschoben wurde. Sie sprach daher - analog zur Kritik an einem "Katholischen Kleineuropa" von der "kleindeutschen" Konzeption des Kanzlers, hinter der sie als ein Motiv die Adenauer'sche Absicht vermutete, zur Stabilisierung der eigenen Herrschaft eine Vereinigung Deutschlands deshalb zu verhindern, weil mit den in Mitteldeutschland dominierenden, sozialdemokratisch protestantischen Wählerschichten die SPD zur Mehrheitspartei werden würde. Neben diesem eher taktischen Argument war es aber für Erler auch vom Prinzipiellen her "keine mögliche Haltung für die Zukunft ... zu sagen: Weil das Problem (der deutschen Einheit) so schwierig ist und sich offenbar gar keine Auswege andeuten, bleibt uns weiter nichts übrig, als zu rüsten und zu warten. Das ist kein Ersatz für Politik. Es ist hier mit Recht auf die Zeitbombe aufmerksam gemacht worden, die in der Gestalt des gespaltenen Deutschland in

die jetzige europäische Situation eingebaut ist. Und diese Zeitbombe wird durch Lagerung nicht etwa harmloser ...“ Daß der Kanzler jedoch auch in der deutschen Frage nicht so starr und stur an seiner Westlösung festhielt, wie es die damalige SPD kritisierte, zeigen seine zuweilen flexiblen und seinem Gesamtkonzept zuwiderlaufenden deutschlandpolitischen Vorschläge, die mit teilweise unkonventionellen Mitteln zur Wiedervereinigung gelangen zu wollen vorgaben. Man denke nur an seine Anregung, die deutsche Einheit im Rahmen einer globalen Friedensregelung zu lösen (April 1952); an die diversen internen "Globke-Pläne"; an sein Angebot eines "österreichischen Status" für Mitteldeutschland (März 1958); an seine Initiative für einen "Burgfrieden" zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion (Juni 1962); an seinen Vorschlag, Direktverhandlungen zwischen dem deutschen Kanzler und dem sowjetischen Parteichef aufzunehmen (Sommer 1963).

Wie nun auch immer diese Initiativen zu beurteilen sind - taktisch oder ernst gemeint -, man kann zumindest das Urteil wagen, daß sie stets zu spät kamen und daher nicht tragend werden konnten für den deutschlandpolitischen Kurs Adenauers. Der alte Kanzler blieb bis zu seinem Abgang bei der Politik der Stärke, auch dann noch, als längst klar war, daß die objektiven, nicht intentional gewollten, höchstens in Kauf genommenen Wirkungen dieser Politik nicht wiedervereinigungsförderlich waren; auch dann noch, als die weltpolitische Entwicklung und die Politik der Verbündeten schon längst in eine andere Richtung liefen. Denn in der Deutschlandpolitik, aber auch in Fragen der NATO-Militärstrategie hatten insbesondere die Vereinigten Staaten einen neuen Kurs eingeschlagen. Angesichts des nuklearen Patts und angesichts der damit verbundenen, militärischen Gefährdung des amerikanischen Territoriums selbst sahen sich die USA schon in der Endphase der Ara Dulles, verstärkt aber dann unter Kennedy, gezwungen, ihre Konflikt und Konfrontationsstrategie gegenüber dem Kommunismus partiell aufzugeben und - analog zur sowjetischen Politik der "friedlichen Koexistenz" - auf bestimmten Gebieten zu einer Kooperation mit dem weltpolitischen Gegenpart zu kommen, um so eine nukleare Katastrophe mit menscheitszerstörenden Folgen zu verhindern. Die amerikanische Verhandlungsbereitschaft der Sowjetunion gegenüber setzte aber eine gewisse Kompromißwilligkeit auf beiden Seiten voraus.

Hier nun fürchteten Adenauer wie auch de Gaulle, daß der amerikanisch-sowjetische Ausgleich zu Lasten Europas gehen könnte. Die Konzessionen, die Amerika und Großbritannien zur Beilegung der Berlin-Krise von 1958 der Sowjetunion offerierten (Dulles Agententheorie, internationale Zugangsbehörde usw.), war ihnen Beweis genug für ein verstecktes russisch-amerikanisches Halbkondominium über Europa. Auf der gleichen Linie eines "Weichwerdens" gegenüber dem kommunistischen Block durch Opferung europäischer Interessen auf dem russischen Altar schien Adenauer die neue amerikanische Militärstrategie der flexible response zu liegen, die im Gegensatz zur Strategie der massiven oder abgestuften Abschreckung die Verteidigung Europas mit amerikanischen Atomwaffen relativierte, auf gewisse ultima-ratio-Fälle

beschränkte und stattdessen eine verstärkt konventionelle Abwehr eines russischen Angriffs empfahl. Damit war die amerikanische Nukleargarantie für den Schutz Europas unsicher geworden. Vor allem während der mehrjährigen Berlin-Krise (seit 1958) leisteten de Gaulle und Adenauer gemeinsam heftigen Widerstand gegen die partielle, sowjetisch-amerikanische Zusammenarbeit. In dieser Gemeinsamkeit war die stark personengebundene, politische Freundschaft und Zusammenarbeit zwischen Adenauer und de Gaulle fundiert, eine Freundschaft, die jedoch nicht die Interessendivergenzen zwischen den beiden Politikern übersehen lassen darf. So steuerte de Gaulle bewußt einen anti-"angelsächsischen" Kurs, um so seine Idee eines Europas als dritter Kraft und Vermittler zwischen den USA und der UdSSR in die Realität umsetzen zu können. Obwohl es zuweilen auch bei Adenauer, noch mehr bei Strauß Tendenzen zu einem "Europa zwischen Ost und West" gab, de jedoch nicht überinterpretiert werden dürfen, hatte für Adenauer das Löcken wider den amerikanischen Stachel jedoch nicht die Funktion, Europa von der amerikanischen Schutzherrschaft zu "befreien" (eher im Gegenteil), sondern vor allem den Zweck, durch gemeinsamen Druck Frankreichs und Deutschlands die Vereinigten Staaten zu ihrer alten, Dulles'schen Politik der Härte gegenüber der Sowjetunion zurückzuzwingen (was ja auch während der Berlin-Krise, wenn auch nicht immer mit den feinsten, diplomatischen Mitteln weitgehend gelang). Unter diesem Aspekt der Wiedergewinnung von Stärke und "Einheit der freien Völker des Westens" ist es zu sehen, wenn Adenauer auch von Kennedy eine energischere, amerikanische Führung in der NATO, wie er sie unter Dulles als vorteilhaft erfahren hatte, forderte. Das hätte de Gaulle sicherlich nie gesagt!

Auch das Streben (insbesondere von Strauß) nach einem europäischen, von den USA unabhängigen Atomwaffenpotential ist nur so zu verstehen, daß durch die Tatsache eines jederzeit möglichen, atomaren Gegenschlags der europäischen Staaten die Vereinigten Staaten daran gehindert werden sollten, im Falle von ost-westlichen Krisen oder gar eines ostwestlichen Krieges zu Konzessionen an die UdSSR auf Kosten Europas bereit zu sein. Die Politik Adenauers zu Beginn der sechziger Jahre hatte also keine antiamerikanischen Intentionen, im Gegenteil, sie drängte vielmehr auf eine enge, gleichberechtigte Partnerschaft zwischen den USA und Europa, um mit der altgewohnten Härte, Stärke und Einigkeit des Westens dem kommunistischen Osten Paroli bieten zu können - allerdings einer "additiven" Partnerschaft, in der die atomaren Potentiale sowohl der Vereinigten Staaten als auch Europas zusammengelegt, addiert werden sollten, während z.B. die SPD von einer "arbeitsteiligen" Partnerschaft ausging, in der jeder Partner spezifische Aufgaben zu übernehmen hatte (die USA vor allem die atomare, die Europäer die konventionelle Abschreckung), Aufgaben, die dann - so die Sozialdemokraten - durch eine gemeinsame Strategie und durch transatlantische Konsultationsverfahren aufeinander abgestimmt werden mußten.

Daß die Zusammenarbeit Adenauers mit de Gaulle, die den Westen stärken sollte, gerade umgekehrt diesen schwächte, indem der Dissenz zwischen den

USA einerseits und Deutschland und Frankreich andererseits sich zunehmend verschärfte, ist auf eine Fehlkalkulation Adenauers zurückzuführen, die schon bei seiner Politik der Stärke gegenüber dem Osten deutlich wurde: Man kann auf Dauer eine Supermacht nicht zu etwas zwingen, weder die USA noch die UdSSR, vor allem dann nicht, wenn das ein derart von Amerika penetriertes, politisches System wie die Bundesrepublik versucht. Das hat, so kritisch die SPD in Richtung Adenauer, nur eine Politik des ewigen Nein, eine Politik der "Großmannssucht" zur Folge. Stattdessen müsse, meint z.B. Brandt, die Bundesrepublik angesichts ihrer Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten positiv auf die neue Politik der Administration Kennedy reagieren, um durch eigene, konstruktive Vorschläge diese im Sinne des deutschen Interesses beeinflussen zu können. Die Bundesregierung solle endlich in dieser Richtung initiativ und aktiv werden. In diesem Zusammenhang kam dann immer wieder die Warnung der SPD, Adenauer würde Westdeutschland in die internationale Isolierung; manövriertensowohl nach Osten als auch nach Westen hin.

Die Ablehnung dieser Folgen der Adenauer'schen Politik (129) war den sogenannten "Atlantikern" in der Bundesrepublik gemeinsam (unter ihnen insbesondere der protestantisch-norddeutsche Flügel der CDU und die SPD). Die "Atlantiker" maßten eindeutig den Beziehungen der Bundesrepublik zu den USA das außenpolitische Primat zu, bei prinzipieller Befürwortung der deutsch-französischen Freundschaft wiesen sie auf die politischen Kosten einer solchen bilateralen Kooperation hin, wie sie von de Gaulle und Adenauer betrieben wurde, sie wiesen hin 1. auf die dadurch verursachten sicherheitspolitisch gefährlichen Differenzen in der NATO, 2. auf die von de Gaulle provozierte Spaltung Europas in eine EWG der Sechs einerseits und Großbritannien und die skandinavischen Staaten andererseits, wogegen die SPD schon frühzeitig ankämpfte, vor allem, weil sie sah, daß der Europa-Föderalist Adenauer Bedenken gegen die EWG Mitgliedschaft des antiföderalistischen (und potentiell sozialistisch regierten) England hatte. Drittens warnten die Atlantiker vor einem Stopp des EWG-Integrationsprozesses infolge der gaullistischen Politik, was auch dem "Hyper-Europäer" Adenauer nicht so recht schmecken mochte, was er jedoch zu schlucken bereit war, um seine deutsch-französische Entente nicht zu gefährden.

Darauf wiesen die Atlantiker hin und machten den Gaullisten die Rechnung auf, was ihrer Meinung nach am wirkungsvollsten anlässlich des innerdeutschen Streites um den deutschfranzösischen Vertrag vom 22. Januar 1963 über die Bühne gehen konnte. Der Kampf um den Vertrag kann nun beginnen, die Rampe ist bereitet, die Akteure haben ihre Positionen eingenommen, das Ringen um Verbündete und Koalitionen soll seinen Lauf haben, die Bataillone stehen bereit: Die Gaullisten unter der Führung von Adenauer, Strauß und von Guttenberg, die Atlantiker in der CDU um Schröder, Majonica, Erhard, die Sozialdemokratie unter ihrem Zuchtmeister Wehner, und im Hintergrund der allmächtig scheinende Charles de Gaulle.

Die zwischen- und innerstaatlichen Verhandlungen um den deutsch-französischen Vertrag von 1963 und ihre Auswirkungen auf das integrative und koalitionspolitische Verhalten der sozialdemokratischen Opposition – die großen Herren verhandeln

Es sah alles ganz harmlos aus: In dem Vertrag, den de Gaulle und Adenauer am 22.1.1963 in Paris unterzeichneten, wurde vor allem ein Konsultationsmechanismus kodifiziert, der die Staats- und Regierungschefs Frankreichs und der Bundesrepublik mindestens zweimal im Jahr, die Außen- und Verteidigungsminister mindestens viermal und die Generalstabchefs sowie Familien- und Jugendminister mindestens sechsmal im Jahr zu Zusammenkünften verpflichtete. Durch die periodischen Konferenzen sollte die "Versöhnung zwischen dem deutschen und französischen Volk, die eine Jahrhunderte alte Rivalität beendet", zum Ausdruck kommen und für immer institutionalisiert werden. Im Vergleich zu diesem detailliert mit Zeitplänen ausgearbeiteten formal-organisatorischen Teil des Vertrages verblieben dessen Inhalt und Zielrichtung weitgehend im Unklaren (sieht man von dem sicherlich wichtigen, jedoch längst schon realisierten "offiziellen" Ziel der Versöhnung ehemaliger "Erbfeinde" ab). Nur hier und da gab es Bestimmungen, aus denen auf die politischen Intentionen der Vertragspartner geschlossen werden konnte. Abs.II Art.1 sieht z.B. vor, daß sich die beiden Regierungen in "Fragen der Europäischen Gemeinschaften und der europäischen, politischen Zusammenarbeit, (der) Ost-West-Beziehungen" und der NATO-Verpflichtungen konsultieren, mit dem Zweck, "so weit wie möglich zu einer gleichgerichteten Haltung zu gelangen".

Weiterhin erklärten die beiden Regierungen, "gemeinsam die Mittel und Wege (zu prüfen), ihre Zusammenarbeit im Rahmen des Gemeinsamen Marktes in anderen wichtigen Bereichen der Wirtschaftspolitik, zum Beispiel der Land- und Forstwirtschaftspolitik, der Energiepolitik, der Verkehrs- und Transportfragen, der industriellen Entwicklung ebenso wie der Ausfuhrkreditpolitik zu verstärken." Darüber hinaus sollen "sich die zuständigen Stellen beider Länder ... auf dem Gebiet der Strategie und Taktik bemühen, ihre Auffassungen einander anzunähern, um zu gemeinsamen Konzeptionen zu gelangen". Zwar begründet die Konsultationspflicht in diesen Sachbereichen noch nicht die Pflicht zum gemeinsamen Handeln. "Das praktische Ergebnis ... wird jedoch in vielen Fragen ein gleiches Handeln oder zumindest eine starke Annäherung der Standpunkte zur Folge haben." An dieser Schlußfolgerung, weniger am Vertragstext als solchem, entzündete sich die Kritik, die vor allem von den Atlantikern in CDU, FDP und SPD, aber noch vehementer von den europäischen Nachbarn und dem amerikanischen Verbündeten vorgebracht wurde.

Die sozialdemokratischen Außen- und Europapolitiker beurteilten den Vertrag weniger juristisch, sondern vorrangig politisch, in dem Sinne, daß sie zu

eruierten versuchten, was die hinter dem Vertrag stehenden, nicht offen ausgesprochenen Absichten de Gaulles und Adenauers sein könnten. Ihrer allgemeinen Einschätzung der gaullistischen und spät-Adenauer'schen Außenpolitik folgend und die ihrer Meinung nach gesellschafts- und außenpolitisch unheilvollen Konsequenzen einer Kooperation der beiden Alten im Hinterkopf, wertete die SPD-Führung, die ihre prinzipielle Befürwortung der deutsch-französischen Freundschaft ständig wiederholte, gerade den vorliegenden Vertrag als deren Perversion und den Versuch de Gaulles, bzw. der stillschweigenden Bereitschaft Adenauers, die Bundesrepublik zumindest partiell in die französische Außenpolitik des "Antiamerikanismus" und des "Antisupranationalismus" einzubeziehen. Die sozialdemokratische Kritik am Elysée-Vertrag, die im wesentlichen auf die schon bekannten Argumentationsmuster gegenüber dem Gaullismus rekurrierte, läßt sich folgendermaßen zusammenfassen:

Erstens sah die SPD im Vertrag potentiell die Tendenz angelegt, daß sich ein um Frankreich und Westdeutschland zentriertes Kleineuropa in angeblicher "Autarkie" "künstlich" (Erlor) von seiner Umwelt abschließen könnte. Ein Wetterleuchten dieser möglicherweise heraufziehenden Gefahr war den Sozialdemokraten das de Gaulle' sche Nein zum EWG-Beitritt Großbritanniens vom 14.1.1963 und die damit implizierte Ablehnung der amerikanisch-europäischen Partnerschaft. Was jedoch noch schlimmer schien, war, daß Adenauer die "antiangelsächsischen" Ressentiments de Gaulles, wenn schon nicht gebilligt, so doch geduldet und in Kauf genommen hatte, um die "eiserne Achse" Bonn-Paris schmieden zu können.

Bezogen auf den internen Entwicklungsprozeß der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, richteten sich - zweitens die sozialdemokratischen Befürchtungen darauf, daß durch die angekündigten, bilateralen Konsultationen zwischen Frankreich und der Bundesrepublik ein kompakter Zweier-Stimmblock im EWG-Entscheidungsverfahren entstehen könnte, der bei der gegebenen Stimmgewichtung entweder die anderen Mitgliedstaaten majorisieren und hegemonisieren oder aber durch ein einheitliches, vorher koordiniertes Auftreten das von der SPD erhoffte Mehrheitsprinzip bei Abstimmungen im EWG-Ministerrat verhindern könnte. Dadurch würde jedoch dem Integrationsprozeß die Dynamik genommen, auf kurz oder lang würde der Gemeinschaftscharakter der EWG verfallen in bilaterale oder multilaterale, in jedem Fall aber in nationalstaatlich fundierte, inter-, nicht supranationale Abmachungen. Und dann wäre das erreicht, was de Gaulle schon immer wollte: Das Europa der Vaterländer. Bei dieser pessimistischen Prognose konnte die SPD auf den Artikel des deutsch-französischen Vertrages verweisen, in dem das zwischenstaatliche Konsultationsverfahren explizit auf den Gegenstandsbereich der supranationalen Integration ausgedehnt wurde und nicht, wie bei der von der SPD unterstützten Politischen Union, auf die vom EWG-Vertrag nicht erfaßte Außen-, Verteidigungs- und Kulturpolitik beschränkt blieb.

Am bedrohlichsten, weil relativ konkret abgefaßt, erschien den

Sozialdemokraten der Passus des Vertrages; der eine Abstimmung und Vereinheitlichung der militärischen Konzeptionen diesseits und jenseits des Rheins vorsah und zudem in Aussicht stellte, "eine Gemeinschaftsarbeit vom Stadium der Ausarbeitung geeigneter Rüstungsvorhaben und der Vorbereitung der Finanzierungspläne an zu organisieren". "Die Sache wäre gefährlich", so Erler, "wenn der Versuch unternommen würde, durch diese Konsultation die Bundesrepublik Deutschland auf eine strategische Konzeption festzulegen, die in erklärtem Gegensatz zu der strategischen Konzeption nicht nur der Führungsmacht, sondern der Mehrheit der Atlantikpaktstaaten stände. Das wäre gefährlich und würde die Allianz schwächen. Deshalb wäre es gut, wenn wir auch zu diesem Punkt ein paar Klarstellungen von beiden Regierungen, nicht nur von der deutschen, bekommen könnten. Darüberhinaus vermutete die SPD hinter der militärischen Kooperation beider Staaten die französische Absicht, die Bundesrepublik in Abhängigkeit von der atomar ausgestatteten grande nation zu bringen und sie auf den Status einer an Frankreich angelehnten Wirtschaftsmacht zu reduzieren, die das französische Militärpotential mitzufinanzieren habe. Da sind die Sozialdemokraten dann schon lieber den Vereinigten Staaten untertan.

Die SPD sprach jedoch in der Öffentlichkeit der Bundestagsdebatte das Verdikt über den Vertrag nicht so direkt und so explizit aus, wie es hier dargelegt wurde; sie konnte ja auch ihre Befürchtungen nur schwer nachweisen wegen der weitgehend formalistischen und inhaltsleeren Natur des Vertrages. Stattdessen kleidete die Partei nach dem Motto "Meide den bösen Schein" ihre Vorwürfe in eine Kritik daran, daß durch die unklaren, verdacht erweckenden Bestimmungen des Vertrages und durch den Zeitpunkt seiner Unterzeichnung (nämlich kurz nach dem Veto de Gaulles gegen Englands EWG-Mitgliedschaft) national und international eventuell fälschlicherweise den Eindruck hervorgerufen werden könne, Adenauer sympathisiere mit den Prinzipien der französischen Außenpolitik. Fritz Erler: "Aus dieser Sicht einer Solidarität mit einer Politik, die nicht die unsere ist, muß der deutsch-französische Vertrag heraus." Damit reduzierten die Sozialdemokraten die von ihnen selbst perzipierten integrationspolitisch gefährlichen Tendenzen des Vertrages zu einer möglichen Mißdeutung seiner Bestimmungen, die es auszuräumen gelte. "... heute stehen wir noch etwas im Zwielflicht. Ich will gar nicht untersuchen, worauf das zurückzuführen ist; das ist einfach eine Tatsache", meint Erler weiter, abwiegend und Spitzen vermeidend. Die SPD mußte Adenauer für die von ihm erhofften Zugeständnisse eine rationale, auch für ihn akzeptable Erklärung schon von Anfang an nahelegen bzw. sie durfte ihm den Weg dorthin nicht verbauen. Das versuchte die Partei taktisch dadurch zu meistern, daß die Zugeständnisse, die sie Adenauer abverlangte, einen allzu großen sozialdemokratischen Gewinn ausschlossen, der eventuell nur, da Prestigeverlust für den Kanzler bedeutend, gerade eben diese Zugeständnisse hätte verhindern können. Daher vermied die SPD einen Frontalangriff auf den Kanzler, daher der Kunstgriff mit der möglichen, von Adenauer eventuell aber

gar nicht gewollten Fehlinterpretation des Vertrages. Zugleich forderte damit die SPD den Kanzler dazu heraus, verbindlich zu erklären, was nun die richtige Auslegung des Vertrages sei - eine Auslegung, die nach der real- und bündnispolitischen Lage der Bundesrepublik nicht auf eine Bestätigung gaullistischer Prinzipien hinauslaufen konnte, was ja auch Adenauer von Anfang an stets vermieden hatte.

Diese vorsichtige Taktik des indirekten Angriffs, die Adenauer nur Unbedachtsamkeit bezüglich der außenpolitischen Folgen seines Handelns, nicht aber direkt antiamerikanische und antieuropäische Motive unterstellte, hatte den Vorteil, daß man in der Öffentlichkeit nicht noch das Bild verstärkte, der Kanzler sei ein versteckter "Gaullist", ein Bild, das dem Bemühen der SPD, den deutsch-französischen Vertrag prointegrativ, nicht im Sinne de Gaulles zu interpretieren, zuwidergelaufen wäre. Zudem sollte man den Gegner nicht auch noch selbst in die (gaullistische) Ecke treiben, in die er will. Hinter der Wahl einer zurückhaltenden Taktik stand jedoch noch mehr: Der deutsch-französische Vertrag bildete nämlich ein recht raffiniert geknüpftes Paket, das Positives und Negatives derart verschnürte, daß bei jeder Entscheidung - ob vertragsbejahend oder -verneinend - Schäden für die EWG-Integration, aber auch für die SPD als nationaler Oppositionspartei möglich gewesen wären. Lehnt man den Vertrag ab, so hat man damit vielleicht einen die EWG bedrohenden Sprengsatz beseitigt - jedoch auf Kosten einer Verschlechterung der deutsch-französischen Beziehungen, deren Funktionieren aber wiederum Grundvoraussetzung der EWG-Integration war und ist. Zudem, und das war das wichtigste, stellte die deutsch-französische "Aussöhnung" (man beachte die religiös-pathetische Terminologie) für die SPD, aber auch für die gesamte deutsche Öffentlichkeit einen so hohen, positiv besetzten Wert dar, daß eine Ablehnung gerade des Vertrages, der die Aussöhnung zwischen den jahrhundertealten "Erbfeinden" besiegeln sollte, auf bares Unverständnis gestoßen wäre. Die SPD mußte ja schon befürchten, dass allein bereits ihre von einer prinzipiellen Zustimmung getragene Detailkritik am Vertrag eine allgemeine, von der Regierungspropaganda mit stiller Freude verstärkte Empörung hervorrufen könnte. Daher versuchte Ollenhauer dieser möglichen Empörung von vornherein beschwichtigend zu begegnen, indem er darauf hinwies, "daß das, was ich später an kritischen Bemerkungen über die möglichen Auswirkungen des Vertrages im Hinblick auf die europäische und internationale Situation auszuführen habe, (nicht) etwa als eine Abschwächung oder als eine Gegenposition gegenüber den von uns allen hier so nachdrücklich und eindeutig bejahten Fortschritten - wesentlichen Fortschritten - in der Frage der dauernden deutsch-französischen Zusammenarbeit angesehen, werden darf. In diesem Zusammenhang ist es auch zu sehen, dass mehrmals sozialdemokratische Bundestagsredner an die lange sozialistische Tradition der deutsch-französischen Freundschaft erinnerten. Wehner zählt unter diesem Aspekt die sozialdemokratische Ahnengalerie von Bebel und Liebknecht, die 1871 die deutsche Annexion von Elsaß-Lothringen ablehnten, bis zu Hilferding auf, der für die Einigung Europas eintrat.

Ollenhauer und Wehner wollten durch solche Versicherungen den Versuch Adenauers unterlaufen, jede auch noch so geringe Kritik am Vertragswerk mit einem antifranzösischen Ressentiment der Kritiker gleichzusetzen. Auf die durch de Gaulles Deutschlandreise hochgeputzte Frankreichbegeisterung der Deutschen spekulierend, spielte Adenauer immer wieder auf die angeblich europa- und frankreichfeindliche Einstellung der SPD in den fünfziger Jahren an. "Die Sozialdemokratische Partei hat damals leider nicht mitgemacht", rief er in der Bundestagssitzung vom 7. Februar 1963 aus, um damit Assoziationen zwischen der damaligen und der gegenwärtigen Haltung der SPD unterschwellig zu provozieren. Der SPD war es daher klar: Adenauer war entschlossen, "notfalls auch ohne eine breite Mehrheit mit der Vertragsratifizierung zum Ziel zu kommen". In das Ghetto, in dem sich die Partei in den fünfziger Jahren befand, wollte sie sich nun aber nicht mehr drängen lassen.

Das Bestreben der SPD, die Adenauer'sche Konfrontationsstrategie zu neutralisieren, der hohe Wert der deutschfranzösischen Aussöhnung als solcher und die Notwendigkeit einer deutsch-französischen Freundschaft als Voraussetzung eines gelingenden EWG-Integrationsprozesses waren sicherlich schwerwiegende Argumente, die für eine Zustimmung zum Elysée-Vertrag sprachen. Auf der anderen Seite sollten aber nicht die Gründe übersehen werden, die eine Ablehnung nahelegten. Der Vertrag stand nun einmal potentiell zu den Grundprinzipien der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Gegensatz, insbesondere lief der in ihm institutionalisierte Bilateralismus per se dem EWG-Gemeinschaftsverfahren zuwider. Aus dieser Be- und Verurteilung des Vertrages zog eine Gruppe von SPD-Bundestagsabgeordneten um den Europaexperten Karl Mommer die Konsequenz, "wegen eventueller Auswirkungen (des Vertrages) auf die EWG und NATO" für eine glatte Ablehnung" zu votieren. Diese Gruppe wollte sich gar nicht erst auf ein solches Paket wie den deutsch-französischen Vertrag, den Mommer als einen geschrumpften Fouchet-Plan bezeichnete, einlassen, unbeachtet der positiven Elemente, die auch in ihm enthalten waren. Damit lag sie sicherlich rigoristisch genau auf der Linie der bisherigen Europapolitik der SPD, die ja u.a. vom Mommer maßgeblich mitformuliert und verfochten wurde. Ein Eingehen auf die Grundlagen des Vertrages konnte nach diesem puristischen Entweder-Oder-Denken nur ein Abgehen von den heeren Prinzipien der EWG-Politik bedeuten. Auch Ollenhauer, obwohl nicht zu dieser Gruppe gehörend, hielt "die... Konsultationsverabredung z.B. im deutsch-französischen Vertrag für zwei der Partner in der Gemeinschaft der Sechs (für) das glatte Gegenteil der Idee, die Robert Schuman in diesem Zusammenhang hinsichtlich einer europäischen Zusammenarbeit vertreten" hat. Ebenso sprach die eindeutig negative vertragsablehnende Reaktion, wie sie die SPD von den sozialistischen Parteien der Mitgliedstaaten der EWG zu hören bekam, für eine Ablehnung des Vertragswerkes.

Die Gruppe Mommer blieb nichtsdestotrotz eine Minderheit in der SPD-Bundestagsfraktion. Vor allem Herbert Wehner und Fritz Erler (und mit ihnen

die Fraktionsmehrheit) vertraten ihr gegenüber aufgrund der oben dargelegten taktischen und europapolitischen Erwägungen von Anfang an die Auffassung, man müsse sich auf das Paket einlassen und aus ihm durch in Verhandlungen erreichte Ergänzungen das europapolitisch Beste machen. Das implizierte natürlich eine gewisse sozialdemokratische Kompromißbereitschaft. H. Wehner parteiintern: "Wir können nicht einfach 'Nein' sagen zu diesem Vertrag." Entsprechend dieser positiven Grundentscheidung verfolgte die SPD eine dem package deal adäquate Doppelstrategie von Kooperation und Konfrontation, durch die sie - hinter einer Fassade der "Gemeinsamkeit in Lebensfragen der Nation" - versteckt konflikthaft den Vertrag in ihrem Sinne nachträglich abzuändern und zu verbessern versuchte, ohne ihn dabei aber als solchen ablehnen zu müssen.

Damit war trotz aller Divergenzen zwischen "Atlantikern" und "Gaullisten" beiden - auf der Basis eines unterschiedlichen Machtkalküls - ein entscheidendes Interesse gemeinsam, in dem die Erwartungen an den jeweils anderen konvergierten und das ihre Handlungen in einem stillschweigenden Prozeß der gegenseitigen Koordination und schließlichen Einigung einmünden ließ: Es war das gemeinsame Interesse an einer auf jeden Fall zu vollziehenden Ratifizierung des so oder so modifizierten Vertrages, eine Gemeinsamkeit, die die Kontrahenten im gewissen Maße aneinander band und voneinander abhängig machte. Daraus entstand sowohl für die Atlantiker als auch für die Gaullisten eine Entscheidungssituation, in der es "eine gewisse Bandbreite an möglichen Ergebnissen (gab), bei denen jeder Punkt für beide Seiten besser als gar keine Einigung ist." Einerseits benötigten die Gaullisten die Unterstützung der Atlantiker, die - bestehend aus SPD, FDP und Teilen der CDU - die Mehrheit im Bundestag hatten (was SPD und FDP bei der Frage des Röhren-Embargos und bei einer Abstimmung im Ältestenrat am 28.3.1963 über den Zeitpunkt der Ratifizierung des deutschfranzösischen Vertrages schon bewiesen hatten); der atlantische Flügel der CDU, die FDP und - bedingt - die SPD brauchten aber andererseits auch die Zustimmung der Gaullisten, da 1. die Regierungsparteien ihrem Kanzler nicht vor den Kopf stoßen konnten, indem sie einen von ihm abgelehnten, modifizierten Vertrag befürworteten, und da 2. es allgemeiner Konsens im Parlament war (Adenauer vielleicht ausgeschlossen), daß einem so gewichtigen Vertrag wie dem, der die deutsch-französische Aussöhnung besiegelt, nur mit überwältigender Mehrheit zugestimmt werden könne: Eine Aussöhnung nur mit dem halben deutschen Volk (d.h. eventuell ohne die Gaullisten oder ohne die Atlantiker) wäre keine Aussöhnung gewesen. Ganz in diesem Sinne mahnte Wehner schon am 23.1.1963 - einen Tag nach der Vertragsunterzeichnung - betont zurückhaltend, den gesamten Problemkomplex von deutsch-französischem Vertrag und EWG-Beitritt Englands "mit Ruhe und Behutsamkeit zu behandeln, fügte jedoch sogleich drohend hinzu, "alle Fragen der europäischen Entwicklung im Junktum mit diesem Vertragswerk zu behandeln". Auch der SPD-Pressedienst vom 23.1.1963 sprach nicht von Ablehnung, sondern nur von einer gründlichen Überprüfung des Vertrages.

Während die Vertiefung der kulturellen Beziehungen unbesehen bejaht werden könne, müßten die Bestimmungen über engste militärische Zusammenarbeit kritisch sondiert werden.

Als nächster meldete sich am 25. Januar 1963 der stellvertretende SPD-Vorsitzende des Landesverbandes Berlin, Kurt Mattik, zu Wort, der - ebenfalls bei prinzipieller Befürwortung des deutsch-französischen Vertrages - weitere Qualifikationen zu seiner Beurteilung anführte, als da sind: Die Notwendigkeit der westlichen Einheit, der engen transatlantischen Bindungen und der Fortsetzung des EWG-Integrationsprozesses. Der Berliner Kurt Mattik beklagte aber vor allem die mangelnde Berücksichtigung der deutschen Wiedervereinigungsforderung im Vertrag. "Der jetzt abgeschlossene Vertrag läßt jede Bemerkung auf Deutschland aus ... De Gaulle wünscht als Partner nicht Deutschland, sondern nur die Bundesrepublik" (ein Kritikpunkt allerdings, der in der weiteren Diskussion zum deutsch-französischen Vertrag kaum noch eine Rolle spielte).

Diese package deal adäquate, Kooperation und Konflikt mischende Taktik des "Ja, aber" trieb die SPD zwei Monate später so weit, daß sie sogar dann noch, als ein Großteil ihrer Forderungen bereits erfüllt war, zusätzliche Ratifizierungsbedingungen stellte (wie z.B. die von ihr auf grund der Länderhoheit im Kulturbereich behauptete verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer Zustimmung jedes(!) Landtages zumindest zu den die kulturellen Angelegenheiten regelnden Teilen des deutsch-französischen Vertrages). Dahinter stand wohl die Absicht, diese Forderung als Tauschobjekt für weitere Zugeständnisse der Bundesregierung ins Spiel zu bringen. Typisch für die Argumentationsstruktur der SPD bis kurz vor der Schlußabstimmung im Bundestag war, daß nicht klar gesagt wurde, ob die Sozialdemokraten, bei Nichterfüllung der von ihnen genannten Bedingungen, den Vertrag ablehnen würden. Mattik z.B. gab nur nebulöse Hinweise: "Es geht ... heute in der westlichen Welt ... um entscheidendere Probleme als darum, dieses bereits begrabene Kriegsbeil (zwischen Deutschen und Franzosen) auch noch in gegenseitige Liebesbriefe einzuwickeln." Noch in der Bundestagsrede zur ersten Lesung des Vertrages am 25.4.1963 vermied es Wehner, die Vorstellungen der Sozialdemokraten über die von ihnen gewünschte Vertragsergänzung und die dadurch bezweckte proatlantische und proeuropäische Festlegung der Regierung in "rechtlich verbindlicher Form" näher zu erläutern. Nur fraktionsintern gab es dazu gewisse Planungen, die jedoch im Fall ihrer Nichtrealisierbarkeit ohne großen Prestigeverlust wieder zurückgezogen hätten werden können. Die SPD hielt sich immer eine Hintertür offen.

Sie wollte sich in dieser Frage nicht frühzeitig binden: Die Möglichkeit der Vertragsablehnung sollte einerseits wie ein Knüppel im Sack als Druck- und Drohmittel gegen die Regierung wirken, um sie so zu Konzessionen zwingen zu können. Andererseits wollten die Sozialdemokraten aber auch verhindern, daß sie mit zu hoch angesetzten, öffentlich geäußerten und konkretisierten Forderungen die Kompromißbereitschaft der Gegenseite überreizen könnten, mit

der möglichen Folge, daß die Partei bei der Ablehnung ihrer Forderungen seitens der Regierung unfreiwillig und gegen ihre ursprüngliche Absicht in die Ablehnung auch des Vertrages selbst getrieben werden könnten, da "man" aus - Gründen der Glaubwürdigkeit von einmal erhobenen und offiziell verlautbarten Forderungen nur noch schwer wieder "runterkommt". Die SPD durfte allein deshalb in ihren Forderungen nicht übertreiben, weil sie mit den Atlantikern in der CDU kooperationsfähig bleiben mußte, wollte sie ihre Vorstellungen im Bundestag durchbringen. Wobei die SPD zu berücksichtigen hatte, daß die christdemokratischen Atlantiker gegenüber ihrem "eigenen" Kanzler nur begrenzt manövrierfähig waren, wenn sie ihn nicht offen desavouieren wollten.

Als weiteres Pressionsmittel diente der SPD der Zeitpunkt der Vertragsratifizierung, was dadurch recht wirksam war, daß Adenauer seinen (von allen erwünschten) Rücktritt vom Kanzleramt mit der Ratifizierung des deutsch-französischen Vertrages gekoppelt hatte. Während Adenauer noch im Mai den Vertrag im Parlament verabschieden lassen wollte, drängten dagegen "nicht nur in der SPD, auch in der FDP ... einflußreiche Kräfte auf eine gründliche Prüfung des Vertrages, ... (so) daß er nicht vor Juni den Bundestag endgültig wird passieren können“, wie die Stuttgarter Nachrichten vom 15.2.1963 zu berichten wußten. Daß Wehner den atlantisch gesonnenen Außenminister Schröder auf einer vertraulichen Sitzung des Außenpolitischen Ausschusses vom 14.2.1963 überraschend heftig angriff (was bei aller Vertraulichkeit nichtsdestotrotz in die Öffentlichkeit gelangte, vielleicht auch gelangen sollte), widerspricht nicht der kombinierten Konflikt-Kooperationsstrategie der SPD. Vielmehr war in diesem Fall die verstärkte Konfrontation geradezu notwendig, um die Kooperationsfähigkeit der SPD zu erhalten. Es wurde nämlich "von der Opposition der Vorwurf erhoben, die Bundesregierung habe - im Gegensatz zu der vorausgegangenen Unterrichtung der Fraktionen - zuletzt noch einer Änderung des Vertrages zugestimmt. Auf französisches Verlangen hin sei die Klausel gestrichen worden, daß das Streben nach gemeinsamen deutsch-französischen Vorstellungen auf strategischem Gebiet nur im Rahmen der NATO erfolgen sollte. Wehner veranstaltete um diesen Vorfall deshalb einen so großen Wirbel, weil er nun erstens argumentieren konnte, daß die von der SPD gewünschte Ergänzung keine Vertragsänderung sei, sondern die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes, der erst auf Druck de Gaulles hin modifiziert werden mußte. Die SPD wurde damit quasi zum Sachwalter des eigentlichen Interesses der CDU/CSU, das diese selbst nicht durchsetzen konnte. Zum zweiten mußte Wehner derart energisch eingreifen, da die de Gaulle'sche Intervention die von ihm durch Ergänzungen angestrebte Uminterpretation und Klarstellung des Vertragsinhaltes erschwerte, denn sie bedeutete doch, daß der Vertrag "gaullistischer" war, als Adenauer immer beteuert hatte. Dieser Vorfall konnte nur die Bestärken, die von Anfang an ohne Wenn und Aber für eine Ablehnung des Vertrages eintraten. Wehner musste sich diesen gegenüber durch eine besonders harte Attacke auf Schröder in seinen lautereren, europapolitischen (und

nicht nur koalitionstaktischen) Motiven legitimieren, um dann die anfangs festgelegte Strategie fortsetzen zu können. Das wurde jedoch sicherlich nicht erleichtert durch die zwielichtige Rolle, die der ansonsten von der SPD außenpolitisch oft gegen die CDU/CSU gestützte Atlantiker Schröder während der Verhandlungen um den deutsch-französischen Vertrag spielte. Schröder ließ der SPD-Fraktion zwar vertraulich mitteilen, daß er den Vertrag für überflüssig halte, in der Öffentlichkeit rechtfertigte und verteidigte er ihn jedoch. Die taktische Einstellung Schröders kann nur mit seinem Bemühen erklärt werden, die Nachfolge Adenauers im Kanzleramt antreten zu wollen.

Was die juristische Seite der sozialdemokratischen Forderungen betrifft, so hantierten die SPD-Europapolitiker gemäß ihrer Strategie der Gleichzeitigkeit von Kooperation und Konflikt mit einer ganzen Skala von staats- und völkerrechtlichen Instrumenten, durch die sie die negativen Folge- und Nebenwirkungen des deutsch-französischen Vertrages aufzufangen und zu neutralisieren hofften. Wehner z.B. brachte den Vorschlag in die Diskussion, einen deutsch-britischen Vertrag als Pendant zum deutsch-französischen abzuschließen. Den anderen EWG-Partnern sollte ebenfalls ein solches Abkommen angeboten werden. Hinter diesem ins Extrem getriebenen Bilateralismus, wie ihn Wehner hier ganz entgegen der europapolitischen Tradition der SPD propagierte, stand wohl ein Kalkül, das Erler am 7.2.1963 im Bundestag zur Sprache brachte: "... ein solches Netzwerk bilateraler Konsultation ... muß, führte man es durch, in den Fragen, die die Gemeinschaft angehen, zwangsläufig dazu führen - schon aus Zeitgründen -, daß man einander nicht mehr bilateral, sondern am Gemeinschaftstisch konsultiert und die Dinge, die die Gemeinschaft angehen, eben nicht in zweiseitigen Abmachungen regelt und vorab festlegt, sondern dort behandelt, wohin sie gehören, am Tisch der Gemeinschaft, unter gleichberechtigten Freunden. (Lebhafte Beifall bei der SPD).“ Diese "hinten-herum-"Taktik mußten Wehner und Erler Mitte März allerdings aufgeben, als sich die Konferenz der sozialistischen Parteien der EWG-Mitgliedstaaten eindeutig gegen jeglichen Bilateralismus wandte. Wehner "verlangte (weiterhin) eine Ergänzung des vorliegenden Vertragstextes durch eine verbindliche Erklärung der beiden Regierungen über den Inhalt und die Ziele ihrer Politik, insbesondere auch in der deutschen Frage“, in der Frage des Verhältnisses Europa-Vereinigte Staaten und Europa-Großbritannien sowie in der Frage der Einstellung der Mitgliedstaaten zu den supranationalen EWG-Institutionen. Die SPD legte hierbei besonderen Wert darauf, daß die Ergänzung "in rechtlich einwandfreier" (d.h. die Bundesregierung verpflichtender) und "völkerrechtlich (d.h. Frankreich, J.B.) bindender Form" erfolgt. Diese Vertragsergänzung, die genauer auszuführen die SPD zunächst vermied, sollte zum wichtigsten Streitpunkt und Handelsobjekt zwischen Gaullisten und Atlantikern werden.

Das zeigte sich bereits während der Bundesratsverhandlungen über den deutsch-französischen Vertrag am 1. März 1963. Das Verhalten der SPD-regierten Bundesländer im Bundesrat ergab dabei in der Gesamtheit aller Aktionen und

Reaktionen eine sinnvolle Kooperations/Konfliktstrategie, mit der das package in sozialdemokratischem Sinne umfunktioniert werden konnte. So kritisierte der europapolitisch engagierte hessische Ministerpräsident Zinn (SPD) wohl am schärfsten unter allen SPD-Politikern den Vertrag. Er legte dem Bundesrat einen Antrag vor, in dem eine Änderung des Art. 1 Abs. 2 des Vertrages dahingehend verlangt wurde, daß eine Beeinträchtigung der deutschen NATO- und EWG-Verpflichtungen durch das deutsch-französische Konsultationsverfahren ausgeschlossen werden könnte (Wehner sprach vorsichtiger nur von "Ergänzung" und "verbindlicher Erklärung der beiden Regierungen"). Die Forderung des Landes Hessen, die Erler in den Auswärtigen Ausschuß des Bundestages einbrachte, aber wegen zu großen Widerstandes nicht weiter verfolgte, bedeutete faktisch eine verkleidete Ablehnung des Vertrages, da die angestrebte Änderung des Vertragstextes selbst in Paris wohl nicht durchgesetzt hätte werden können.

In Zinn kam wohl das europapolitische Wunschdenken der SPD zum Ausdruck, es kam zum Ausdruck, wie sich die Partei eine Vertragsänderung vorstellte, die ganz ihren Wünschen entsprochen hätte. Damit demonstrierten die Sozialdemokraten ihre weiterhin bestehende, europapolitische Gewinnung, die durch ihre taktische Haltung zum deutsch-französischen Vertrag ins Zwielicht zu geraten drohte. Die SPD wollte europapolitisch glaubwürdig bleiben. Als die CDU/CSU-Mehrheit des Bundesrates den Antrag Hessens ablehnte, kam das SPD-regierte Hamburg, sozialdemokratische Kompromißwilligkeit zeigend, mit einem Vermittlungsvorschlag hervor, der die Bedenken der SPD durch eine dem Ratifikationsgesetz zugefügte Präambel mit rechtsverbindlicher Wirkung auszuräumen versuchte (also nicht mehr, wie noch Hessen, eine Änderung des Vertragstextes selbst verlangte, wozu die Zustimmung des französischen Vertragspartners notwendig gewesen wäre). Der Vorschlag Hamburgs sollte schließlich, zwei Monate später, nach einigen weiteren Wirren auch von der Bundesregierung akzeptiert werden (müssen). In der Phase, in der sich der Willensbildungsprozeß in der CDU/CSU und die interfraktionellen Verhandlungen zwischen den Parteien noch im Anfang befanden, scheiterte der Hamburger Präambel-Vorschlag jedoch noch an den christdemokratisch regierten Ländern, so daß der Bundesrat bei Stimmenthaltung der SPD-Länder Hamburg, Niedersachsen und Hessen den Vertrag passieren ließ - allerdings ergänzt durch eine von der CDU/CSU initiierte und akzeptierte EntschlieÙung, durch die die Kritikpunkte der Atlantiker sowohl in der Koalition als auch in der Opposition berücksichtigt werden sollten. Die SPD hatte sich aber gegen eine solche rechtsunverbindliche EntschlieÙung gewandt, da sie die Bundesregierung nicht zu einem ihr gemäÙen Handeln verpflichten konnte, wie es die Sozialdemokraten z.B. bitter mit ihrem EntschlieÙungsantrag zum EWG-Ratifikationsgesetz vom 20.3.1957 erfahren mußten.

Nichtsdestotrotz stimmten die SPD-Länderchefs Brandt und Kaisen - nachdem sie die Anträge Hessens und Hamburgs unterstützt hatten - dem um die EntschlieÙung erweiterten deutsch-französischen Vertrag im Bundesrat zu, im

Gegensatz zum Verhalten der anderen SPD-regierten Bundesländer. Mit Brandt und Kaisen machte die SPD aber deutlich, zu welchem hohem Grad an Kooperation mit der Regierungskoalition sie im Interesse der deutsch-französischen Aussöhnung bereit war. Brandt: "Der deutsch-französische Vertrag muß ratifiziert werden, nicht der Regierungschefs wegen ..., sondern der beiden Völker wegen, die einander so nahe gekommen sind." Mit ihrem Stimmverhalten im Bundesrat bot die SPD auf den ersten Blick ein Bild der Uneinigkeit, die sich jedoch bei näherer Analyse als Erscheinungsform einer Doppelstrategie von Kooperation und Konflikt erweist, eine Strategie, die - wie insbesondere von Brandt und Kaisen vorexerziert - letztendlich das Konfliktelement stets funktional bezog auf die zu erreichende Kooperation. Kooperation war das Ziel, der Konflikt nur Mittel zum Ziel (was ja auch ganz den koalitionspolitischen Überlegungen der SPD, seit 1960 entsprach; Stichwort: Allparteienregierung und "Gemeinsamkeit in den Schicksalsfragen unseres Volkes", "denn es kann wohl nicht Zweck der Außenpolitik sein ...", erklärte Wehner am 25. April 1963 im Bundestag, "die stark gegensätzlichen außenpolitischen Auffassungen zwischen den Unionsparteien und der Sozialdemokratie (über den deutschfranzösischen Vertrag, J.B.) deutlich werden zu lassen und sich darum noch zu bemühen." Diese Kooperations/Konfliktstrategie entsprach den Erfordernissen eines package deal: Sich-Einlassen auf das Paket bei gleichzeitigem Versuch, es zu ändern. Sie war zumindest in dieser Hinsicht integrationsfunktional.

Das abgestufte Verhalten der SPD im Bundesrat läßt die Vermutung aufkommen, die sozialdemokratischen Forderungen, den Vertrag betreffend, könnten nur taktisch in dem Sinne gemeint gewesen sein, daß sie bloß als Druckmittel und Tauschobjekt im Verhandlungsprozeß mit der Regierung dienten (um die der Sozialdemokratie am Herzen liegenden europapolitischen Ziele durchzusetzen), aber bei unüberwindbarem Widerstand zurückgezogen worden wären (zumal die Partei sich nie genau festlegen wollte), um, im Falle einer auch nur minimalen Modifizierung des Vertrages (z.B. in Form der Entschließung), ihm zuzustimmen. Diese Vermutung wird zumindest in ihrer Plausibilität dadurch erhärtet, daß die Partei die eine der beiden von ihr als wesentlich erklärten Forderungen an den Vertrag, nämlich seine klarstellende Ergänzung in völkerrechtlich bindender Form, schließlich aufgab, da diese den Bogen der Kompromißwilligkeit der Gegenseite überspannt hätte und daher nicht realisierbar war. Die Sozialdemokraten begnügten sich damit, den anderen Teil ihrer Forderung, die Vertragsergänzung in innerstaatlich rechtsverbindlicher Form, mit durchgesetzt zu haben. Diese zwar taktisch verdeckte, aber prinzipielle Zustimmungsbereitschaft der SPD erklärt auch, warum die Partei simultan zur Kritik an einer möglichen, gaullistischen Fehlinterpretation des Vertrages dessen Bestimmungen zu bagatellisieren versuchte, indem sie z.B. behauptete, das zwischen de Gaulle und Adenauer ausgehandelte Abkommen lege nur ein formales Konsultationsverfahren fest. Mit dieser Verharmlosung konnte sich die SPD nun dahingehend legitimieren, dass selbst die Akzeptierung

eines kaum revidierten deutschfranzösischen Vertrages nicht eine Abkehr von der bisher verfolgten Europapolitik der Partei bedeuten würde.

Nicht nur mit einer Politik von Zuckerbrot und Peitsche, sondern auch mit Hilfe der außenpolitischen Bezugspartner der Bundesrepublik versuchte die SPD, auf die Gaullisten in der CDU/CSU Druck auszuüben. Die SPD diente sich dabei als innenpolitischer Verstärker der ausländischen Kritik am deutsch-französischen Vertrag an. So bestand die Bundestagsrede Wehners zur ersten Lesung des Elysée-Vertrages am 25. April in großen Teilen aus Zitaten von außenpolitischen Autoritären wie Monnet, Hallstein, Acheson, J.F.Kennedy, Spaak, - Zitaten, in denen diese sich kritisch zur Achse Bonn-Paris geäußert hatten. Wehner gerierte sich, indem er sich mit den Zitaten identifizierte, nicht als Vertreter eines parteipolitischen Interesses, sondern ganz Staatsmann - als "objektiver Sachwalter" des Interesses der Vereinigten Staaten, der EWG-Kommission und damit auch der Bundesrepublik. Er versuchte dadurch den Eindruck zu erwecken, die Bundesregierung sei international heillos isoliert, die gleiche Wahlkampftechnik, wie nie Adenauer in den fünfziger Jahren gegenüber der SPD und ihren nicht NATO-konformen außenpolitischen Planungen angewandt hatte, eine Technik, mit der nun Wehner, auf die Angst des Wählers vor unvorhersehbaren Veränderungen setzend, suggerieren wollte, nicht mehr die CDU/CSU, sondern nur noch die SPD mit ihren vielseitigen internationalen Kontakten und ihrem hohen Ansehen im Ausland könne die Sicherheit der Bundesrepublik garantieren. Auf solch eine Wirkung spekulierten wohl auch die Reise Eilers in die USA, in deren Verlauf er auch am 26. April mit Präsident Kennedy sprach, und der Aufenthalt Brandts in Frankreich vom 24. bis 27. April, den de Gaulle zu einem Empfang des Regierenden Bürgermeisters von Berlin und SPD-Kanzlerkandidaten nutzte.

Vor allem der Empfang Brandts durch de Gaulle gerade einen Tag vor der ersten Lesung des Elysée-Vertrages nahm der Bundesregierung wohl endgültig die Möglichkeit, die Sozialdemokratie in eine antifranzösische Ecke zu stellen. Damit konnte sich die CDU/CSU nicht mehr als alleinige Garantin, Walterin oder Erfinderin der deutsch-französischen Freundschaft aufplustern. Denn die Sympathien, die Brandt auch seitens des "offiziellen gaullistischen Frankreichs" genoß, wurden - so der Spiegel - selbst dadurch nicht gemindert, daß er "Bedenken ... gegen eine einseitige deutsch-französische Kooperation unter Ausschluß der Amerikaner vortrug". Der derart gesteigerte Prestigewert der SPD und die von der SPD innenpolitisch verstärkten außenpolitischen Pressionen der USA auf die Bundesregierung trugen mit dazu bei, dass die Kräfte in der CDU schließlich zum Durchbruch kamen, die - wie z.B. Kurt Birrenbach - von Anfang an eine Entschließung zur Verhinderung des Vertragsmißbrauchs als ungenügend ansahen und sich für eine rechtsverbindliche Vertragsergänzung in Form einer Präambel stark machten, eine Lösung, die den Vorstellungen der SPD entsprach. Als weitere Faktoren für den christdemokratischen Meinungswandel sind zu nennen:

1. Das von de Gaulle verursachte Scheitern der WEU-Konferenz, auf der

nochmals der Beitritt Großbritanniens zur EWG besprochen werden sollte, 2. die kritischen Worte des EWG-Kommissions-Präsidenten und CDU-Mitglieds Hallstein zum Vertrag, und 3. die Eindrücke, die der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzende, von Brentano, von seiner Reise durch die USA mitbrachte. Die nun immer mehr in den Mittelpunkt der Diskussion rückende Präambel konnte aber gegenüber dem sich sperrenden Kanzler erst dann durchgesetzt werden, als die FDP sie zu einer Koalitionsfrage machte. G.Patz will sogar nicht ausschließen, daß die SPD den Freidemokraten versicherte, "die Sozialdemokraten würden sich an keiner gegen die FDP gerichteten Koalition beteiligen, sollte es aufgrund der Auseinandersetzungen um den deutsch-französischen Vertrag zu einer Koalitionskrise zwischen der CDU/CSU und der FDP kommen". Dahingehende Befürchtungen der FDP waren nicht aus der Luft gegriffen, denkt man daran, daß es als Folge der Spiegel-Krise Ende 1962 beinahe zu einer großen Koalition gekommen wäre.

Als dann der Bundestag am 16. Mai 1963 nahezu einstimmig den deutsch-französischen Vertrag inklusive Präambel ratifizierte (vier SPD-Abgeordnete stimmten gegen ihn, einige enthielten sich der Stimme, konnte die SPD mit dem Ergebnis der viermonatigen Verhandlungen durchaus zufrieden sein: Sie hatte maßgeblich daran mitgewirkt, 1. den Vertrag zu entschärfen, ohne dabei 2. über die Maßen die Aussöhnung der beiden Völker zu belasten, 3. erreichten die Atlantiker in SPD, CDU und FDP durch die Präambel zugleich eine rechtsverbindliche Verpflichtung jeder Bundesregierung auf die Ziele von NATO und EWG. Carlo Schmid: "Damit ist eine jede Bundesregierung auf eine aktive Europapolitik festgelegt, ebenso auf eine Politik des Ausbaus und der Ausweitung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf eine Politik, die hilft, die Voraussetzungen für ein Wirksamwerden der Kennedy-Round ... zu schaffen."

Durch diesen Erfolg wurde die package-deal-adäquate Methode von Kooperation und Konflikt, wie sie Wehner und Erler im Gegensatz zur Gruppe Mommer betrieben, vom Ergebnis her gerechtfertigt. Eine solche ex-post-Legitimation kann jedoch nicht die Gründe angeben, die die Fraktionsmehrheit zu dem Anfang Februar eingeschlagenen Weg veranlassten, denn daß dieser erfolgreich sein würde, war zu dem Zeitpunkt nicht abzusehen. Ein wesentliches Motiv für die Konflikt/Kooperations-Strategie, das sich von Anfang an untergründig, doch sehr wohl wahrnehmbar durch die oben dargelegte sozialdemokratische Argumentation zum deutsch-französischen Vertrag hindurchzog, war partei- und koalitionspolitischer Natur, jedoch mit nicht unbedeutenden Auswirkungen auf die Außen- und Europapolitik der SPD: Im Rahmen ihrer Machtgewinnungsstrategie versuchte die SPD-Führung seit 1960; durch die stetig wiederholte Betonung der Notwendigkeit einer gemeinsamen Außenpolitik aller Parteien die Bildung einer Großen oder Allparteienkoalition als ein nationalpolitisch unabweisbares Erfordernis darzustellen. Mit dieser Strategie war es der Oppositionspartei gelungen, sich zunehmend in die

Machtzentren hineinzudrängeln. Das hatte sich besonders deutlich während der Spiegel-Krise Ende 1962 gezeigt. Dieser Linie ihrer Politik entsprach die vorsichtig-zurückhaltende, kompromißbereite Taktik, mit der die Sozialdemokraten an den deutsch-französischen Vertrag herangingen. Die SPD wollte sich von der Bundesregierung prinzipiell nicht wieder in das Ghetto des ewigen Neinsagers treiben lassen, in dem sie sich in den fünfziger Jahren hoffnungslos isoliert befunden hatte. Wehner - derartiges befürchtend, warnte deshalb auch davor, aus der bloßen Kritik am deutsch-französischen Vertrag eine neue "Dolchstoßlegende" zu stricken, was gewisse Kreise der CDU/CSU schon wieder eifrig täten.

Da die Partei andererseits aber, erst drei Jahre nach ihrem Bekenntnis zur NATO, nun nicht den latent NATO- und EWG-feindlichen deutsch-französischen Vertrag voll und ganz unterschreiben konnte (wollte sie nicht an außenpolitischer Glaubwürdigkeit und Identität verlieren), wählte sie eine zwischen Konflikt und Kooperation oszillierende Strategie, mit klarer Tendenz zur Kooperation und zur Bildung interfraktioneller Gemeinsamkeiten. Daher verband die SPD-Führung die Kritik am Vertrag mit prinzipieller Kompromißwilligkeit und mit steten Hinweisen auf die traditionell seit 1870 von den Sozialdemokraten befürwortete Aussöhnung zwischen dem deutschen und dem französischen Volke. Aus der durch die sozialdemokratische Anpassungsstrategie möglich gewordenen überparteilichen Zusammenarbeit der Atlantiker in allen drei Bundestagsparteien bildete sich dann, ganz offensichtlich beim deutsch-französischen Vertrag, so etwas wie eine stille Koalition heraus, die zur regierungsoffiziellen quer lief, diese sogar wirksam konterkarieren und korrigieren konnte. Diese stille Koalition gewann zunehmend an machtpolitischer Relevanz in einer Zeit, in der Adenauers Autorität immer mehr verfiel, die CDU/CSU zerstritten war, die Berliner FDP ein Regierungsbündnis mit den Sozialdemokraten einging und die SPD überhaupt erklärte, sie würde sowohl mit der CDU/CSU als auch mit der FDP koalieren.

"Aus dieser Bonner Situation ergab sich ..., daß letzte Woche (Mitte Februar 1963, J.B.) zumindest zeitweilig ein Gerücht Glauben fand, der Kanzler solle schon in Kürze und nicht erst im Herbst - zum Rücktritt gezwungen werden. Sozial- und freidemokratische Abgeordnete, so hieß es, hätten wegen Adenauers unklarer Europapolitik verabredet, ihn durch ein konstruktives Mißtrauensvotum zu stürzen und Erhard zu küren. Der FDP-Vizepräsident des Bundestages, Dr. Dehler, habe es nach Absprache mit SPD-Fraktionsgeschäftsführer Dr. Mommer auf sich genommen, seinen Hausnachbarn auf dem Bonner Venusberg, Minister Erhard, zu fragen, ob er eine solche Wahl annehmen werde. Tatsächlich haben Dehler und Mommer im Ältestenrat des Bundestages eine solche Möglichkeit im Gespräch ventiliert, freilich ohne allzu große Hoffnung, daß der Dauer-Kronprinz Erhard für einen Coup gegen Adenauer gewonnen werden könne.“ Ob nun richtig oder falsch, das Gerücht gibt zumindest die damalige Stimmung wieder: Da sich alles um die Kanzlernachfolge und die Koalitionsfrage drehte, wurde auch der deutschfranzösische Vertrag in Verbindung mit diesen

Problemkomplexen gebracht. Die SPD machte sich bei diesem auch außenpolitisch bedingten Koalitionsgeschiebe für ihre allgemeine Machtgewinnungsstrategie die Tatsache zunutze, daß es "in der Innenpolitik sehr viel schwieriger (als in der Außenpolitik ist, J.B.), den Aggregatzustand zwischen Regierung und Opposition drastisch zu ändern“, u.a. deshalb, weil im außenpolitischen Feld die jeweilige Opposition als zusätzliche Stütze oft mit der Hilfe ihr nahestehender außenpolitischer Partner rechnen kann.

Diese innenpolitischen Versuche der SPD, aus dem Status einer Oppositionspartei heraus zu kommen und eine neue Koalition mit ihrer Beteiligung aufzubauen, sind zum einen als der Hintergrund zu betrachten, vor dem auch das sozialdemokratische Verhalten gegenüber dem deutsch-französischen Vertrag gesehen werden muß. Zum anderen spielten originär europa- und integrationspolitische Motive eine bedeutende Rolle, und zwar auf eine in ihrer Wirkung vertrackte Art und Weise. Die Taktik der SPD drehte nämlich den Spieß herum, den Adenauer mit dem Vertrag auf sie gerichtet hatte: Der Kanzler hatte die SPD vor die Alternative gestellt: Entweder Ihr seid für die deutsch-französische Aussöhnung (was Ihr ja immer proklamiert habt), dann müßt Ihr den Vertrag schlucken, auch mit den Brocken, die Euch nicht passen oder Ihr seid gegen den Vertrag, dann seid Ihr auch gegen die Aussöhnung, und dann wehe Euch!

Dadurch, daß sich die SPD positiv auf dieses package deal einließ und sich auf den Boden des Vertrages stellte, davon ausgehend zugleich aber auch versuchte, ihn durch einen begrenzten Konflikt in ihrem Sinne zu ergänzen, gelang es ihr in Kooperation mit den Atlantikern in CDU und FDP, den Vertrag durch die Präambel in proeuropäischer und proatlantischer Richtung derart umzufunktionieren, daß sich nun Adenauer und die Gaullisten selbst aufs Glatteis geführt hatten: Da gerade sie immer als die Protagonisten der deutsch-französischen Aussöhnung aufgetreten waren, und da sie nie Klarheit über die hinter dem Vertrag stehenden wahren Beweggründe geschaffen hatten (auch nicht wollten), mußten sie nun auch einen deutsch-französischen Vertrag mit einer sie rechtlich bindenden Präambel akzeptieren, einer Präambel, die nicht unbedingt ihren Intentionen entsprach, deren Forderungen sie aber öffentlich nie bestritten hatten und der sie daher zuzustimmen gezwungen waren. Die Gaullisten hatten sich in ihrer eigenen Strategie verfangen. Hätte die SPD dagegen die Dissoziationsstrategie von Mommer gefahren (was Adenauer zu provozieren versuchte), so wäre damit nur erreicht worden, daß die Koalitionsparteien gegen eine strikt ablehnende "antagonistische Oppositionspartei" (H. Kaack) Einigkeit hätte beweisen müssen, und zwar wahrscheinlich Einigkeit hinter dem von den Sozialisten attackierten Kanzler. Dadurch wäre die Stellung der Atlantiker in der CDU geschwächt worden, diese hätten eine externe Stütze ihrer Forderungen verloren. Wer - wie Mommer mit dem parteipolitischen Gegner nicht verhandeln will, kann als minoritäre Oppositionspartei bei ihm auch nichts durchsetzen. Mommer konnte nur Nein sagen, ohne etwas positiv zu bewirken oder auch nur etwas Negatives zu

verhindern.

Stattdessen versuchte die Mehrheit der SPD-Bundestagsfraktion, das Positive und Negative des Vertrages im pro europäischen Sinne neu zu verteilen, und damit zugleich die Gaullisten nolens-volens in das neugeknüpfte package zu involvieren, um diese dadurch a la longue auf die richtige, europäische Bahn zurückzubringen. Das schiere Faktum einer proatlantisch-prointegrativen Mehrheit und die Dynamik und der Sog des proeuropäisch umgepolten package deals könnten, so hoffte die SPD, auch aktuelle und potentielle EWG-Gegner wieder in den Integrationsprozeß zurückgliedern, was bei den deutschen Gaullisten umso leichter war, da diese eigentlich nicht gegen die EWG-Integration waren, sondern nur auf dem Altar der deutsch-französischen Zusammenarbeit a la de Gaulle gewisse europapolitische Opfer zu bringen sich verpflichtet glaubten. Diese Möglichkeit einer europäischen Umkehr schloß die SPD sogar bei de Gaulle selbst nicht aus. Dazu Willi Birkelbach am 25. April 1963 im Bundestag: "Wir glauben, es ist deswegen richtig, in Rechnung zu stellen, daß auch der französische Partner in seiner Politik bisher gezeigt hat, wie sehr er Realitäten, Tatsachen Rechnung zu tragen weiß. Eine Realität und eine Tatsache sollte die deutsche Politik auf diesem Gebiet sein, eine Realität, die ihn dazu zwingt, die Dinge so pragmatisch und sich so entwickelnd zu behandeln, daß seine Interessen natürlich auch ins Spiel kommen, daß er weiß: Er kann sich nicht von sich aus isolieren, er kann sich nicht ohne weiteres herausziehen. Wir wollen die Atmosphäre in keinem Fall sich in einer Weise entwickeln lassen, die es erschweren würde, zu einer solchen Form der Weiterentwicklung zu kommen. Aber das alles geht nur, wenn wir eindeutig klarmachen, daß alles, was auf diesem Gebiet geschieht, daß auch jede Fühlungnahme, daß die ganze deutschfranzösische Freundschaft eingebettet ist in die Solidarität der europäischen Völker." In diesem Zusammenhang ist auch die Mahnung Ollenhauers zu sehen, de Gaulle (und damit war auch indirekt Adenauer angesprochen) nicht "die Daumenschrauben anzulegen, weil dann durchaus die Möglichkeit besteht, daß die Haltung des französischen Staatspräsidenten noch intransigent wird." Ähnlich besänftigend meinte Erler, man könne den Vertrag auch so deuten, "daß die Deutschen auf grund ihrer Freundschaft und auf grund der geographischen Verhältnisse vielleicht eher im Stande sein werden, die Wege für Frankreichs Mitwirkung in der NATO zu ebnen, als die Amerikaner und Briten, bei denen alle möglichen psychologischen Hemmnisse vorliegen ... Vielleicht haben die Deutschen durch eine List der Geschichte hier tatsächlich eine Möglichkeit, die Verständigung unter den Verbündeten zu fördern." In diesem Sinne forderte die SPD zwei Jahre später, die EWG-Krise von 1965 durch eine strikte Anwendung des deutsch-französischen Vertrages zu überwinden.

"Gesinnungsethisch" betrachtet, war die Strategie Mommers sicherlich "europäischer" als die der Fraktionsmehrheit, denn die Methode des package deals galt unter den Europapolitikern (auch den sozialdemokratischen) als unfeiner "Kuhhandel" (L.Metzger), da sie auf dem international--

intergouvernementalen Prinzip des *do ut des* beruhte und damit dem in der EWG intendierten gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahren durch Mehrheitsbeschluß widersprach. Zudem konnten auch alle Interpretationen und Ergänzungen die Tatsache nicht aus der Welt schaffen, daß der Vertrag bilateral war und damit wiederum dem gemeinschaftlichen Willensbildungsprozeß in der EWG zuwiderlief. Nichtsdestotrotz muß - "verantwortungsethisch" gesehen - die *package-deal*-Strategie doch als die *prointegrativere* betrachtet werden. Denn durch sie gelang es u.a., zumindest die deutschen Gaullisten wenigstens formell durch Präambel wieder auf den Integrationsprozeß zu verpflichten, ohne daß die EWG-Institutionen in ihrer Kompetenz eingeschränkt wurden. Den mit dem Vertrags-Paket notwendigerweise akzeptierten Bilateralismus hielt Wehner im Endeffekt nicht für einigungshemmend, da sich "auf längere Sicht der Zug zu den Vereinigten Staaten von Europa durchsetzen" werde. 09) Bei der rigoristischen Methode Mommer wäre die SPD vielleicht europapolitisch "rein" geblieben, jedoch möglicherweise mit dem negativen Resultat, daß der Vertrag ohne Präambel angenommen worden wäre. Damit bewährte sich wiederum einmal die pragmatisch-flexible Einstellung der SPD zur Politik. Es "gibt ... manchmal Dinge in der Politik", philosophiert Deist über die EWG-Politik, "die rational nicht ganz zu erfassen sind, die vernünftigerweise wohl so sein könnten, aber unvernünftigerweise nicht sein mögen. Und deshalb muß man sich vielfach mit Umwegen zufrieden geben. Aber es kommt eben darauf an, daß man diesen Weg, den Umweg politisch mitgestaltet und nicht wie das Kaninchen auf die Schlange starrt."

Gerade diese flexible Haltung ermöglichte es den Sozialdemokraten, während der Verhandlungen um den deutsch-französischen Vertrag ihr partei- und koalitionspolitisches Gewicht dadurch zu erhöhen, daß sie zwischen den Gaullisten, den CDU/FDP-Atlantikern und den strikten Vertragsgegnern um Mommer und Erhard gewissermaßen die Stellung eines Vermittlers einzunehmen vermochten. Die Partei hatte zu allen Gruppierungen Kontakt. In der internationalen Konstellation bot sich ein analoges Bild: Da waren einerseits Erler und Brandt mit ihren exzellenten Verbindungen zum Weißen Haus und andererseits Carlo Schmid und wiederum Brandt mit ihren Beziehungen zum französischen Nachbarn. Diese Stellung der SPD im nationalen und internationalen System sowie die Deckungsgleichheit und Überlappung von nationaler-koalitionspolitischer und EWG-bezogener *package-deal*-Strategie steigerten die Integrationswilligkeit der SPD. Das innerstaatliche Machteroberungsinteresse der Partei konvergierte mit ihrem integrationspolitisch begründeten Interesse an einer Modifikation (nicht Ablehnung) des Vertrages. Für die SPD als nationaler Oppositionspartei sprang dabei etwas heraus, aber auch und ebenso für den europäischen Einigungsprozeß: So wie die mit großer Mehrheit erfolgte Ratifizierung des deutsch-französischen Vertrages ein Schritt zu der auch aus koalitionspolitischen Gründen von der SPD angestrebten überparteilichen Gemeinsamkeit in außenpolitischen Fragen war, so nutzte z.B. Birkelbach,

gestärkt durch die gelungene Korrektur des Vertrages, die neue proeuropäische Mehrheit im Bundestag direkt am 13. Mai 1963 dazu aus, neue, EWG-aktivierende Initiativen zu starten.

Die europäische Flanke deutscher Außenwirtschaftspolitik 1975-1980: Die deutsch-französische Doppelhegemonie in action – ein Beispiel

Außenwirtschaftlich suchte die sozialliberale Koalition seit 1978/79, die Konjunktur durch den Ausbau des Europäischen Währungssystems zu stützen, um den Exporteur vermehrt von den Unkalkulierbarkeiten ständig schwankender Wechselkurse zu entlasten und insgesamt den Export zu erleichtern. Schon im Oktober 1969 hatte Bundeskanzler Brandt auf der Haager Gipfelkonferenz der EG vorgeschlagen, eine Währungsunion zu schaffen, wie ihre Einführung dann auch beschlossen und später im sog. Werner-Plan konkretisiert wurde. Die Bundesrepublik und hier insbesondere die Bundesbank machten jedoch stets die Währungsunion von einer Harmonisierung der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitiken ("Wirtschaftsunion") abhängig, da sie befürchteten, daß eine Währungsunion bei unkoordinierten Wirtschaftspolitiken und bei inflationistischen Politiken in anderen EG-Staaten zu Inflationsprozessen auch in der Bundesrepublik führen könne. An dieser Differenz zwischen "Monetaristen" (z.B. Frankreich) und "Ökonomen" (so die Bundesrepublik), am Beginn der "Floating-Ära" sowie an der 1974 überraschend ausbrechenden Wirtschaftskrise scheiterte Mitte der 70er Jahre vorerst die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion.

Auch die Versuche 1973-1976, die europäischen Währungen enger aneinanderzubinden, ließen sich angesichts unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklungen nicht realisieren: 1974 und 1976 schied Frankreich wieder aus der "Währungsschlange" aus, Großbritannien und Italien hatten sich wegen ihrer Zahlungsbilanzdefizite schon 1972 zurückgezogen. Dazu kam der auf forciertes z.T. inflationistisches Wirtschaftswachstum gerichtete Kurs der neuen US-Administration Carter seit 1976, der erneute umfangreiche Dollarzuflüsse in die Bundesrepublik, weitere Aufwertungen der DM und Abwertungen des Dollar zur Folge hatte. (siehe auch Ehrhardt 1979) Die antiinflationistische Politik der republikanischen Vorgänger-Administration unter Präsident Ford, die zu einer zeitweiligen Fixierung des US-Dollars geführt hatte, wurde damit wegen der durch sie eingetretenen verstärkten Arbeitslosigkeit aufgegeben. Das verschlechterte die deutsch-amerikanischen Beziehungen erheblich, zumal die alte deutsche Gleichung: "wirtschaftliche Unterstützung für die USA gegen militärische Unterstützung der USA für die Bundesrepublik" nicht mehr in dem Maße aufging wie zuvor: Die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen ver-

schlechterten sich seit Mitte der 70er Jahre infolge der Carterschen Menschenrechts-Kampagne' und dann schließlich mit der sowjetischen Afghanistan-Invasion 1979/80 rapide, während die Bundesregierung und auch die anderen europäischen Staaten die Entspannungspolitik gegenüber dem nahen Nachbarn UdSSR fortsetzen wollten. Die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik wurde daher eher zu einer Belastung, die man nicht mehr durch währungs- und außenwirtschaftliches Entgegenkommen zu honorieren glauben mußte. Als die Abwertung des Dollar nicht nachließ, der amerikanische Export weiterhin den japanischen und europäischen Markt überschwemmte und die OPEC-Staaten durch die Dollar-Abwertung für ihr Öl immer weniger einnahmen, taten sich die großen EG-Staaten, Saudi-Arabien und Japan zusammen, um Druck auf Präsident Carter in Richtung einer antinflationistischen Politik auszuüben - mit nur begrenztem Erfolg. Denn das amerikanische Einverständnis hierzu mußte die Bundesregierung mit dem Zugeständnis erkaufen, daß die DM formell als zweite Reservewährung - neben dem Dollar - eingeführt wurde, was den Druck auf den Dollar und die weltwirtschaftlichen Verpflichtungen der USA erheblich verringern sollten. Damit wurde allerdings nur ein Zustand formell festgeschrieben, der sich in der Währungsreservepolitik wichtiger Notenbanken der westlichen Welt bereits seit längerer Zeit vollzogen hatte. (Financial Times, 29.7.79) Damit war der erste Schritt zu einem multiplen Weltwährungssystem gemacht, obwohl die Bundesrepublik sich als mittelgroßer Staat überfordert fühlte, eine weltwirtschaftliche Führungsrolle zu übernehmen. Wozu sie bereit war, war die Übernahme einer ökonomischen Führungsrolle in der EG - zusammen mit Frankreich. Immerhin wurde 1979 schon 14% des Welthandels auf DM-Basis abgewickelt. Knapp 20% der Forderungen und Verbindlichkeiten auf dem Eurogeldmarkt lauteten auf DM. (Wirtschaftsdienst 79/X: 474) Insgesamt entstanden - vor allem als Folge enormer spekulativer Kapitalbewegungen - weltwirtschaftliche Unsicherheiten, die den deutschen Export erschwerten. Die Bundesregierung war daher froh, daß auf der IWF-Konferenz 1979 in Belgrad die Funktion der Sonderziehungsrechte als Reservewährung - alternativ zum Dollar und zur DM - aufgewertet und erweitert wurde.

Diese Unsicherheiten und die Differenzen mit den USA ließen die Europäer, allen voran die Bundesrepublik, daher sich vermehrt - ganz in gaullistischem Sinne - auf sich besinnen. In diesem Kontext einer Revitalisierung europäischer Autonomie ist die Gründung des Europäischen Währungssystems (EWS) im Jahre 1979 zu sehen. Voraussetzung hierfür war, daß sich die Wirtschaftspolitiken in Frankreich und Deutschland seit circa 1976 im Sinne einer forcierten Stabilitätspolitik anzunähern begannen. (Le Monde, 6.17.2.77) Nun war selbst wieder das Projekt einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion im Gespräch. Hierzu trug die allgemeine Erkenntnis mit bei, daß die Differenz der Inflationsraten in den einzelnen europäischen Staaten nicht mehr zu groß sein sollte. Als Ergebnis dieser Überlegungen verabschiedete die

Paris Gipfel-Konferenz der EG im März 1979 das Europäische Währungssystem (EWS), nachdem zuvor erhebliche innenpolitische Widerstände (in Deutschland seitens der Bundesbank, in Frankreich seitens der Sozialisten und Gaullisten) überwunden werden mußten. Das EWS unterschied sich in mehreren Punkten von der vorherigen "Währungsschlange", der ja schließlich nur noch die Bundesrepublik, die Benelux- Staaten und Dänemark angehörten - also der engere Raum wirtschaftlicher Dominanz der Bundesrepublik, "DM-Block" genannt.

Es wurde nun als Neuerung eine Europäische Währungseinheit (ECU) festgelegt, die als "Bezugsgröße für die Wechselkurse, Indikator für Wechselkursabwicklungen, Recheneinheit für Forderungen und Verbindlichkeiten im EWS und als Zahlungsmittel und Reserveeinheit der Zentralbanken der Mitgliedsländer" dient. Auf diesen ECU hin wird die Parität der einzelnen Währungen berechnet, in der "Schlange" zuvor wurde die Parität nur im Bezug auf die anderen Währungen festgelegt. Der ECU setzt sich aus einem Währungskorb zusammen, der aus den EG-Währungen je nach dem wirtschaftlichen Gewicht der Mitgliedstaaten zusammengesetzt wird. 20% der Gold- und Dollarreserven der beteiligten Notenbanken wurden beim neu geschaffenen Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit zentralisiert, der dafür Gutschriften in ECU vergab. Bei Überschreiten festgelegter Margen der Paritäten zwischen den beteiligten Währungen hatten die Notenbanken auf den Devisenmärkten zu intervenieren, damit die vereinbarten Paritäten gehalten werden konnten. Zu diesem Zweck wurden die Kreditmöglichkeiten im Rahmen des Europäischen Währungssystems erheblich ausgebaut. Allerdings wollte sich die Bundesrepublik nicht auf eine automatische Verpflichtung zur Kursstabilisierung vor allem von Schwach-Währungsländern festschreiben lassen. Sie bestand daher darauf, im Falle starker, nicht nur spekulativ bedingter Paritätsschwankungen die Paritäten formell angleichen zu können, um nicht endlose Kreditierungspflichten zugunsten der Defizitländer zu geraten.

Der Unterschied zwischen "Korb-" und "Schlangen-"-Technik hatte handfeste Konsequenzen: Kommt die Korbtechnik zur Anwendung und wird eine EG-Währung gegenüber den anderen EG-Währungen erheblich auf- oder abgewertet, dann wird diese Währung im allgemeinen bereits an einen Interventionspunkt gelangen, ohne daß gleichzeitig andere Währungen an den entgegengesetzten Interventionspunkten gedrängt werden. Die aus dem Wechselkurszusammenhang ausscherende EG-Währung, z.B. die DM, wäre nahezu alleinig zur Intervention verpflichtet, mit der Folge einer Aufblähung des binnenwirtschaftlichen Geldumlaufs und den daraus meist resultierenden konjunkturellen Konsequenzen. Die Schlangentechnik hatte demgegenüber bewirkt, daß stets zweiseitig interveniert werden mußte.

Wegen agrarpolitischer Schwierigkeiten (Fragen des zollähnlichen Grenzausgleichs für die deutsche Landwirtschaft, der ja bei Paritätsänderungen zum Schutz des aufwertenden Landes wegen seiner aufwertungsbedingten Agrar-

preiserhöhungen eingeführt wurde) begann das EWS jedoch erst im Frühjahr 1981 zu arbeiten; wegen der Schwäche der DM - Folge der hohen Zinsen in den USA und des großen Bedarfs nach Dollar aufgrund der Ölpreiserhöhungen 1979/80 - funktionierte es zunächst reibungslos, in der Folgezeit kam es aber wegen der Wiedererholung des DM-Kurses zu Schwierigkeiten, zumal die Wirtschaftspolitiken in der EG zeitweise wieder divergierten (inflationistische Wirtschaftspolitik in Frankreich nach dem Wahlsieg der Sozialisten 1981, während in der Bundesrepublik der deflationistische Restriktionskurs nach dem Wahlsieg der konservativ-liberalen Koalition von 1983 noch verschärft wurde.) Infolgedessen kam es zu mehrmaligen Neufestsetzungen der Leitkurse (bis 1989/90) und in Frankreich sogar zu Kapitalverkehrskontrollen. Die ursprünglichen Erwartungen in das EWS als einem "Integrationsmotor" wurden sicherlich nicht erfüllt, es brachte aber ein Mehr an währungspolitischer Stabilität.

Das Haltmachen der Währungsintegration in einem Zwischenstatus stieß immer mehr in der Bundesrepublik auf Ablehnung, sodaß es hier Außenminister Genscher war, der 1987 - gegen den Widerstand der Bundesbank und des Bundesfinanzministeriums - die Einrichtung einer Europäischen Zentralbank vorschlug. Eine günstige Bedingung war hierfür nun dadurch gegeben, daß noch unter der sozialistischen Regierung Fabius Frankreich wieder zu einer Stabilitätspolitik zurückgekehrt war.

Das EWS von 1978/79 war Teil einer allgemein offensiveren außenwirtschaftlichen Strategie Westdeutschlands, die im sozialdemokratische Wahlkampfeslogan von 1976: "Modell Deutschland" und in der autoritären Persönlichkeitsstruktur von Kanzler Schmidt seinen prägnantesten Ausdruck fand. Das selbstbewußtere deutsche Auftreten war der Bundesregierung dadurch ermöglicht worden, daß die alten Erpressungs- und Abhängigkeitspunkte deutscher Politik, wie ungesicherte Lage Westberlins oder die deutsche Frage insgesamt, infolge der Brandtschen Ostpolitik nicht mehr in dem Sinne bestanden. Mit der neuen außenpolitischen und außen wirtschaftlichen Strategie hoffte die Bundesrepublik - mehr oder weniger nationalistisch - ihr außenpolitisches Umfeld so zu gestalten, daß es mit der deutschen Stabilitätspolitik wirtschaftspolitisch konform ging. Durchsetzungsinstrument hierzu war der deutsche Außenhandelsüberschuß, der ja eine Verschuldung der Handelspartner bedeutete; mit ihm hoffte man, diese Handelspartner, vor allem Italien und Frankreich, zu einer antiinflationistischen Stabilitäts- und Sparpolitik wie in der Bundesrepublik (Modell Deutschland!) veranlassen, wenn nicht gar zwingen zu können. Modell Deutschland hieß: staatliche Sparhaushalte sowie niedrige Preis- und Lohnsteigerungsraten aufgrund korporativistischer und kooperativer Strategien von Gewerkschaften und Unternehmensverbänden bei gleichzeitiger Reformbereitschaft des politischen Systems (1976: Einführung der fast paritätischen Mitbestimmung). Hebel für den hier eingesetzten Druck waren die internationalen Kredite der Bundesrepublik an Schuldnerländer, deren Vergabe an bestimmte Bedingungen gebunden wurde. Diese Bedingungen gingen so

weit, dass Kanzler Schmidt eine kommunistische Regierungsbeteiligung als unvereinbar mit der Kreditvergabe hielt. Das Interesse der Bundesrepublik bestand darin, die deutschen Währungsprobleme (ständige Devisenzuflüsse) derart lösen sowie den Importsog aus diesen Ländern reduzieren zu können, um langfristig – im Sinne des oben aufgezeigten sozialdemokratischen Grundsatzprogramms – die Außenhandelsabhängigkeit der Bundesrepublik zugunsten einer vermehrten Binnenmarktorientierung abbauen zu können.

Diese Strategie wurde von den betroffenen Ländern mit einer keynesianistischen Gegenforderung beantwortet, daß nämlich die Bundesrepublik durch ein expansiveres Haushaltsgebaren die Weltkonjunktur wie eine Lokomotive "anheizen" müsse. (Diese Kritik übersah allerdings, daß die staatliche Verschuldungsquote in der Bundesrepublik auf grund der Investitions- und Infrastrukturprogramme der Bundesregierung von 19%, 1974, auf 27%, 1977, gestiegen war. Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit standen allerdings die Haushaltskürzungen.)

Diese Forderungen wurden besonders laut 1977 vorgebracht. Als sich dann zu Beginn des Jahres 1977 die Konjunktur in der Bundesrepublik abflachte - u.a. wieder bedingt durch einen schwächeren Export und durch die Dollar-Schwäche, die zur Kehrseite eine Aufwertung der DM hatte (Steigerung des realen Sozialproduktes um nur 2,4 Prozent) -, wurden die Reflationsforderungen, wie sie insbesondere von den USA unterstützt wurden, immer stärker, vor allem, als es zum Weltwirtschaftsgipfel von London im Mai 1977 kam. Denn erfolgreich waren - so die allgemeine internationale Sicht der Dinge - nur die vorherigen deutschen Maßnahmen zur Haushaltsstabilisierung, die die Inflationsrate in diesem Jahr insgesamt auf 3,9 Prozent senkten, nicht aber die in der Bundesrepublik in Angriff genommenen, aber als viel zu gering betrachteten Konjunkturstützungsmaßnahmen.

Angesichts dieser Entwicklung und angesichts des internationalen Drucks setzte Kanzler Schmidt, gegen den Widerstand von Bundesbank, von freidemokratischem Koalitionspartner und des Bundesrates, in dem die CDU/CSU-Opposition dominierte, ein neues Konjunkturprogramm durch. "Die Bundesregierung hat (daraufhin) zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen ... ein 'Mehrjähriges öffentliches Investitionsprogramm zur wachstums- und umweltpolitischen Vorsorge' in Höhe von 16 Mrd. DM verabschiedet." (Jahresbericht Bundesregierung 77: 201) Verbunden wurde dies mit steuerlichen Erleichterungen zugunsten einer Verstärkung der privaten Investitionstätigkeit (Entlastung bei der Vermögens- und Gewerbesteuer) und des privaten Verbrauchs (u.a. Anhebung des Kindergeldes). Zudem sollten im Rahmen eines mehrjährigen Investitionsprogrammes Infrastrukturen ausgebaut werden. Mitte 1977 wurde ein weiteres Investitionsprogramm in Höhe von 11 Mrd. DM beschlossen. Außerdem beschloß die Bundesbank Zinssenkungen, auch um die Dollarzuflüsse aus den USA infolge der dortigen Boom-Politik abzuwehren, Zuflüsse, die mit den üblichen Marktinterventionen der Bundesbank nicht mehr

abzuwehren waren. Diese Maßnahmen wurden auf dem Bonner Weltwirtschaftsgipfel und im Rahmen der ständigen OECD-Konsultationen bestätigt und begrüßt und trugen mit zu der nicht unerheblichen weltwirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung der Jahre 1978 und 1979 mit bei.

EU-Recht

Die rechtlichen Bestimmungen der Integrationsverträge im einzelnen: EU-Verträge

Vorbemerkung

Recht ist zumindest in der Bundesrepublik ein wichtiges – wenn auch nicht das einzige – Steuerungsinstrument von Politik, was allerdings der Politikwissenschaft durch ihre policy-, polity- und politics-Orientierung oft aus den Blick gerät. Das mag zwar zur Institutionalisierung der Disziplin vonnöten sein, aber alle vielleicht sinnvolle Abgrenzung von der Rechtswissenschaft darf nicht zur Realitätsblindheit führen.

Im folgenden Hauptteil der Untersuchungen sollen textnah die rechtlichen Bestimmungen der vor allem bedeutenden Europa-Verträge dargestellt und unter der oben genannten Perspektive analysiert sowie interpretiert werden. Das sind hier vor allem der EG-Vertrag (EGV) und der Vertrag über die Europäische Union (EUV = EU-Primärrecht), die weiterhin zwischen den Staaten als Völkerrecht einvernehmlich beschlossen und geändert werden (das gilt auch für die anstehende EU-Verfassung), auch wenn die rechtlichen Folgen auf dieser Basis (= Sekundärrecht) weit darüber hinaus gehen und mit der sehr proeuropäischen Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes eine gewisse Eigendynamik gewonnen hat – allerdings weiterhin beschränkt auf den

wirtschaftlichen und technologischen Bereich und dessen verwandte Nahbereiche.

Mit diesen beiden Verträgen soll hier begonnen werden (in der Fassung des Amsterdamer Vertrages, der Anfang 1999 in Kraft trat.) Es wird hier nach der geänderten Numerierung des Amsterdamer Vertrages zitiert. Die Ergänzungen des Amsterdamer Vertrages durch den von Nizza waren minimal. (Die geplante Verfassung der EU war bei Drucklegung noch nicht beschlossen.) Wie fast jeder völkerrechtliche Vertrag, beginnt auch der EU mit einer Präambel, nachdem die die Präsidenten und Könige/innen der EU-Staaten, aufgeführt wurden, die die Unterzeichner des Vertrages zu dessen Abschluß ermächtigt haben.

Die Grundsätze des Vertrages werden benannt, in einer symbolträchtigen und weihvollen Sprache, aber nicht bedeutungslos, denn auch diese heeren Grundsätze sind bei der Interpretation der folgenden, vertraglichen Rechtsbestimmungen zumindest zu berücksichtigen, auch wenn sie kein einklagbares Recht darstellen. Insbesondere wird auf den Grundsatz der Demokratie und die Achtung der Menschenrechte Bezug genommen; das ist deshalb wichtig, weil weder EGV noch EUV einen eigenen Menschenrechtskatalog haben, denn es hat sich als schwierig erwiesen, einen solchen Grundrechtskatalog zu entwickeln, wo England z.B. über keine geschriebene Verfassung verfügt. Das hat das Bundesverfassungsgericht auch mehrmals beklagt, so dass der Europäische Gerichtshof durch die Entwicklung von Grundrechten in seiner Rechtssprechung hier Abhilfe schuf (aber eben nur in der Rechtssprechung.)

Neu wurde im Amsterdamer Vertrag ein Präambelbestandteil zu den sozialen Grundrechten eingefügt, „wie sie in der am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichneten Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 festgelegt sind“. (Hrbek) Hier ist die britische Unterschrift unter diesen Passus hervorzuheben, da England unter der liberal-konservativen Premierministerin Thatcher soziale Mindeststandards dieser Art zuvor abgelehnt hatte. Mittlerweile hatte ja auch die Labour-Party 1997 in London mit Premier Blair die Macht übernommen. Auch diese Bezugnahme ist bedeutsam für die Sozialpolitik der EU, und nicht nur für diese: Durch den Präambel-Passus sind auch andere Politikbereiche der EG und der EU unter sozialpolitischen Gesichtspunkten zu beurteilen.

Auch der nächste Passus ist dahingehend nicht ohne Belang, dass er zwar von der Solidarität der europäischen Völker spricht, aber zugleich auch von den jeweils eigenen nationalen Traditionen und Kulturen. Ein europäischer „Einheitsbrei“ wird also ausgeschlossen. Darauf bezieht sich auch das Subsidiaritätsprinzip, wie es auch in der Präambel geäußert wird, dass nämlich nur dass europaweit geregelt werden soll, was unbedingt so geregelt werden muß; und nach Möglichkeit die Angelegenheiten national, regional oder lokal geregelt werden sollen, so weit dies möglich ist: Vorrang der Dezentralität. Dies wurde im Maastrichter Vertrag eigens festgeschrieben (vgl. Läufer, 1996), nach

dem der allgemeine Unwille (vor allem in Dänemark und Großbritannien) gegen den allseits um sich greifenden europäischen Bürokratismus und Zentralismus seitens der Kommission und des Ministerrates immer stärker wuchs und z.B. auch in der Ablehnung des Maastrichter Vertrages in Dänemark zum Ausdruck kam. (In einer zweiten Abstimmung kurz darauf wurde der Vertrag aber – leicht modifiziert – angenommen.)

Von ähnlich grundlegender Relevanz – auch das kommt in der Präambel zum Ausdruck – ist der Grundsatz des Umweltschutzes sowie die Schaffung eines gemeinsamen, europäischen Binnenmarktes, auf den im folgenden noch ausführlich einzugehen sein wird.

Es handelt sich bei den europäischen Verträgen – wie gesagt – um einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen Staaten; d.h. das europäische Integrationsgebilde ist weiterhin international, zwischenstaatlich in seinem Charakter (auch wenn es zahlreiche binnenpolitische Elemente gibt). Der EUV ist keine Verfassung für einen europäischen Staat, den es (noch?) nicht gibt; sondern ein Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten, der nur von den Repräsentanten dieser Mitgliedstaaten abgeschlossen, verändert, erweitert usw. werden kann (nicht von einem europäischen Volk, das es auch nicht gibt, oder dem Europäischen Parlament.)

Der nun im weiteren zunächst zu analysierende EU-Vertrag ist ein typischer völkerrechtlicher Vertrag zwischen 15 europäischen Staaten, die in ihm übereingekommen sind, ihre Außen- und Verteidigungspolitiken sowie ihre Asyl-, Justiz- und inneren Sicherheitspolitiken abzustimmen und zu koordinieren. Das erfolgt im Grundsatz gemäß des Prinzips der Einstimmigkeit der Staatenvertreter. Und das legt der EU-Vertrag ausdrücklich fest. (vgl. Groeben, 1999) Auch eine Einklagbarkeit der EU-Entscheidungen vor dem EuGH der EG wird konsequenterweise ausgeschlossen (Art. 35 EUV). Hier haben sich die oben geschilderten, gaullistischen Vorstellungen einer einvernehmlichen Koordination der Nationalstaaten niedergeschlagen. Das kann durchaus funktionsfähig sein, denn bei Interessengleichheit/ähnlichkeit ist Einstimmigkeit schnell gegeben. Das zeigt sich z.B. in der europäischen (inneren) Sicherheitspolitik bei der Drogenbekämpfung.

In Art. 3 EUV wird jedoch zunächst einmal ein Kohärenzgebot aller EU- und EG-Politiken vorgeschrieben (vgl. Groeben, 1999): Alle Politikbereiche beider Organisationen sollen aufeinander abgestimmt sein. Damit nimmt der EU-Vertrag Bezug auf den EG-Vertrag. D.h. beide internationale Organisationen sollen eine aufeinander abgestimmte Politik betreiben. Und wenn beispielsweise die EU eine abgestimmte Außenpolitik betreibt (in dem ihr eigenen Kompetenzbereich), die Auswirkungen auf die Außenwirtschaftspolitik der EG hat (dem ureigenen Kompetenzbereich der EG), so ist in diesem Überschneidungsbereich von EU- und EG-Kompetenzen sogar – so das rechtswissenschaftliche Schrifttum einhellig – der EuGH wieder zuständig (auch

wenn er – wie oben geschildert – als gegenüber der EU nicht für zuständig erklärt wurde, siehe oben). (Hiermit wird auch ein durchaus effektives Durchsetzungsmittel für EG-Politiken mittels Rechtsprechung vorgegeben.)

In Art. 4 EUV wird das zentrale Entscheidungsorgan der EU umrissen (vgl. Groeben, 1999): es ist der Europäische Rat als Organ der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der EG-Kommission, der allerdings in diesem Gremium nicht stimmberechtigt ist. Der Europäische Rat (nicht zu verwechseln mit dem Rat der EG) ist ein Gesprächszusammenhang der Regierungschefs, die wie in einem Herrenclub zu einem Konsens kommen, das ist die Leitidee, so dass der Kommissionspräsident als nicht Staatschef hier nicht so recht zugehört und daher logischerweise auch kein Stimmrecht hat. „Der Europäische Rat tritt mindestens zweimal jährlich unter dem Vorsitz des Staats- oder Regierungschefs des Mitgliedstaats zusammen, der im Rat (der EG,!,J.B.) den Vorsitz innehat.“ (Art. 4 EUV, hier wird die enge Verschränkung von EUV und EGV deutlich, bei strikter formeller Trennung.)

Art. 6 EUV legt nochmals – wie bereits in der Präambel – die rechtsstaatlichen, demokratischen und menschenrechtlichen Grundsätze der EUV und der EG dar. (vgl. ebd.) Bezug wird hier genommen auf die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 als gemeinsame Verfassungsüberlieferung.

Konsequenterweise wird in Art. 7 der Ausschluß von EU-Mitgliedern geregelt, die nicht diesen Grundsätzen entsprechen. (vgl. ebd.) Und zwar muß der Europäische Rat zunächst einstimmig (ohne das betroffene EG-Mitglied) beschließen, dass schwerwiegende Verletzungen der genannten Grundsätze vorliegen. Und im Anschluß daran können Rechte des verletzenden Staates (u.a. Stimmrechte in den Gremien) außer Kraft gesetzt werden. (siehe die Sanktionen gegen Österreich, als dort eine Regierung unter Beteiligung der FPÖ an die Macht kam.)

Diese Bestimmungen wurden allerdings faktisch bisher nur präventiv angewandt, d.h. nur der Staat darf in die EU aufgenommen werden, der den Grundsätzen entspricht. Daher wird auf die osteuropäischen Beitrittskandidaten eingewirkt, evt. diesbezügliche Probleme zu beseitigen. Z.B. verlangt die EU/EG von Ungarn und Rumänien, ihre wechselseitigen Minderheitenprobleme einvernehmlich, u.a. mit einem nicht-diskriminierenden Minderheiten-Schutzstatut zu lösen. Auch der Türkei wird u.a. mit diesem Argument (3 Militärputsche dort 1960, 1970, 1980; faktisch 1994; Menschenrechtsverletzungen usw.) der Beitritt verwehrt. Dies ist z.T. durchaus ernst zu nehmen, allerdings z.T. auch nur ein vorgeschobenes Argument, denn die reichen EU-Staaten haben wohl auch Angst vor evt. zuströmenden Arbeitnehmermassen aus der nur teil-entwickelten Türkei, die die Arbeitsmärkte der EG-Staaten weiter belasten würden. (Aber dieses Argument würde auch für die mittel- und osteuropäischen Beitritts-Staaten gelten, es galt auch für die nun der EG beigetretenen Staaten: Griechenland und Portugal, und gerade hier ist ja

festzustellen, dass hier nur begrenzt Arbeitsmigrationen in den Norden ausgelöst wurden.)

Ein Austritt aus der Union und aus der EG ist allerdings rechtlich gesehen nicht möglich. Art. 51 EUV bestimmt: „Dieser Vertrag gilt auf unbegrenzte Zeit.“ Einen wortgleichen Passus enthält Art. 312 EGV. Das ist eindeutig. Aber andererseits sind beide Verträge weiterhin völkerrechtliche Verträge, das sind man insbesondere dann, wenn Vertragsänderungen anstehen, die müssen dann nämlich von a l l e n EG-Staaten (und deren Parlamente) akzeptiert werden. Ein Grundsatz des damit auch für die Verträge wirksamen Völkerrechts ist aber das rebus-sic-stantibus-Prinzip, dass bei geänderten Rahmenbedingungen ggf. auch völkerrechtliche Verträge im Einvernehmen aller oder auch für einzelne aufgelöst werden. Darin unterscheidet sich die EU von Bundesstaaten wie z.B. der Bundesrepublik Deutschland, die ja nicht durch Einvernehmen der Bundesländer, sondern höchstens gemäß Art. 146 GG durch einen Volksentscheid aufgelöst werden kann. (Allerdings ist der EGKS-Vertrag per se befristet. Er ist jedoch angesichts des Schwindens der Bedeutung von Kohle und Stahl auch relativ unbedeutend geworden. Gegenwärtig wird über seine Zukunft verhandelt.)

„Gemeinsame“ Außen- und Sicherheitspolitik und ihre Grenzen

Titel V des EUV regelt Grundsätze einer gemeinsamen Außenpolitik der europäischen Staaten. Hier ist Art. 12 zentral, in dem die verschiedenen Instrumente einer europäischen Außenpolitik festgelegt werden. Es gibt verschiedene Stufen:

Mittlerweile vertritt eine Art von gemeinsamen Außenminister die EU international, in einigen Bereich auch durchaus effektiv, z.B. bei der Beilegung der Konflikte in Mazedonien. Der Europäische Rat der Regierungs- und Staatschefs kann einvernehmlich, d.h. einstimmig gemeinsame Grundsätze und allgemeine Leitlinien beschließen. Das ist noch relativ allgemein gehalten, kann jedoch für diesbezüglich vereinbarte Schwerpunkte bedeuten, dass die Außenministerien verpflichtet sind, sich zumindest vor dem Ergreifen bestimmter Aktionen zu informieren oder zu konsultieren.

Schon konkreter ist die zweite Ebene, nämlich gemeinsame Strategien zu vereinbaren, z.B. bezüglich der Europäischen Außenpolitik für den Nahost-Konflikt. Hier hat der Europäische Gipfel schon 1979 bestimmte Beschlüsse gefaßt (z.B. die faktische Anerkennung der PLO), was allerdings nur dadurch möglich wurde, dass der tatsächliche Einfluß Europas dort angesichts der amerikanischen Dominanz nur gering ist. Auch gegen die rassistische Republik Südafrika fand man eine gemeinsame Politik und auch eine gemeinsame entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den an die Republik angrenzenden, schwarzafrikanischen Republiken, die man bevorzugt finanziell förderte. Und auch im Mittelamerika-Konflikt (linke Guerillas gegen oft von den USA unterstützten reaktionären Militär-Cliquen) nahm die EG eine zwischen beiden Seiten vermittelnde Stellung ein – durchaus auch in Konfrontation zur Politik der Vereinigten Staaten, aber letztlich doch mit Erfolg, sieht man, dass die Bürgerkriege weitgehend friedlich beigelegt werden konnten. Am Beispiel des jugoslawischen Bürgerkrieges oder der Beseitigung von Massenvernichtungsmitteln im Irak seit Mitte der 90er Jahren und erst seit den großen Divergenzen während des Irak-Krieges von 2003 haben wir gesehen, dass gemeinsame Strategien und erst recht nicht gemeinsame Aktionen kaum möglich waren. Z.B. konsultierte Großbritannien nicht einmal die anderen EU-Mitgliedstaaten, als es zusammen mit den USA im Dezember 1998 den Irak bombardierte, um dort biologische und chemische Waffen zu zerstören. Frankreich nahm auch offen Stellung dagegen, Deutschland unterstützte eher halbherzig die USA und das Vereinigte Königreich. 2003 gingen Frankreich und Deutschland gegen die USA und England vor. (Das schließt nicht zahlreiche gemeinsame Aktionen in anderen Bereichen aus, z.B. in Afrika, wo die EU 2003 sogar gemeinsame Truppen hin entsandte, um den Bürgerkrieg im Kongo einzudämmen – Folge des Aufbaus gemeinsamer Truppen von 60000 Personen als Konsequenz der Petersberger Beschlüsse von 1999).

Eine dritte Handlungsform sind gemeinsame Aktionen. Diese Aktionen werden in Art. 14 EUV wie folgt definiert (vgl. Groeben, 1999): Sie „betreffen spezifische Situationen, in denen eine operative Aktion der Union für notwendig erachtet wird. In den gemeinsamen Aktionen sind ihre Ziele, ihr Umfang, die der Union zur Verfügung zu stellenden Mittel sowie die Bedingungen und erforderlichenfalls der Zeitraum für ihre Durchführung festlegt.“ In Absatz 2 verliert der Beschluß solcher gemeinsamen Aktionen allerdings dann ggf. seine Gültigkeit, wenn sich dessen Bedingungen und Umstände wesentlich ändern, aber nur dann, wenn auf Antrag eines EU-Staates ein diesbezüglicher Beschluß des Ministerrates der EG gefaßt wird.

Schließlich werden in Art. 12 EUV (vgl. ebd.) gemeinsame Standpunkte sowie die „regelmäßige Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Führung ihrer Politik“ (der schwächsten Form der Kooperation) genannt) – aber auch nicht ohne Bedeutung: Z.B. stimmen die EU-Staaten schon seit den 70er Jahren immer mehr einheitlich in der UN ab. Auf der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (1975) ging die EG auch weitgehend gemeinsam vor, um sich nicht von den zentral koordinierten Ostblockstaaten oder auch von den USA gegeneinander ausspielen zu lassen. Die Zusammenarbeit wurde seinerzeit intergouvernemental organisiert über die Europäische Politische Zusammenarbeit der EG-Staaten, kurz genannt die „EPZ“, der Vorläuferorganisation der GASP.

Das Besondere dieser hier dargestellten Handlungsformen besteht darin, dass sie als solche zunächst einmal nur – gemäß dem Grundprinzip des EUV – einstimmig beschlossen werden können, dass aber dann im Rahmen der jeweiligen Aktionen Einzelmaßnahmen gemäß Mehrheitsbeschlüssen gefaßt werden können. Das wäre ein großer Fortschritt für eine europäische Außenpolitik, wenn wirklich von ihr Gebrauch gemacht werden würde – was jedoch sehr selten der Fall ist.

Auch in der militärischen Verteidigung strebt man eine gemeinsame Politik an, denn die WEU - so Art. 17 EUV – ist nun „integraler Bestandteil der Entwicklung der Union“. Trotz des rechtlich „lockeren“ Charakters der NATO ist diese jedoch – im Gegensatz zur WEU – weiterhin die zentrale Verteidigungsorganisation der Nordatlantik-Anrainer sowie einiger Nord- und West-Mittelmeer-Anrainer – in Zeiten des Kalten Krieges gegen den kommunistisch-aggressiven Ostblock, gegenwärtig eher als Interventionsmacht zur Beilegung regionaler Konflikte (z.B. von Bürgerkriegen im Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens). Die WEU ist gegenwärtig (noch) nicht aktionsfähig – sieht man von einigen Kontrolleuren in Krisenherden ab, die von der WEU entsandt werden.

Von einigen wird gerade dieser un-militärische Charakter der EU als deren Positivum hervorgehoben – „Zivilmacht Europa“ – als eine Form neuer Staatlichkeit, die ohne militärische Macht auskomme, sich letztlich nur über den ökonomischen Erfolg und das Wohlergehen seiner Bevölkerung definiere. Ob

das realistisch ist, soll hier offen gelassen werden. Daß Europa von Kontinenten mit erheblichen Konflikten umgeben ist, sollte hier aber eher ein Fragezeichen setzen lassen.

Titel VI des EUV regelt den zweiten großen Bereich dieses intergouvernementalen Vertragswerkes, nämlich den der „polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen“. Ähnlich wie Außen- und Verteidigungspolitik sind dies äußerst sensible Bereiche nationaler Politik, über die nicht wie z.B. bei Wirtschaftsfragen im Rahmen der EG per Mehrheit entschieden werden kann. Denn welche Nation will sich in Fragen der militärischen Verteidigung der Mehrheit anderer Nationen unterwerfen? Oder wer will konzedieren, dass ein Franzose in Frankreich, in einem Grenzgebiet zu Deutschland von deutschen Polizisten verhaftet wird? Die Brisanz dieser Fragen wird hier deutlich.

Daher bestehen die EUV-Artikel 29 ff. zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im wesentlichen nur in diesbezüglichen Koordinationsgeboten an die EU-Mitgliedstaaten, insbesondere hinsichtlich einer verstärkten Kooperation der Polizeibehörden. (vgl. ebd.) Geplant ist gegenwärtig ein egweit gültiger Haftbefehl. Ergebnis dieser Aufforderungen war u.a. die Errichtung von EUROPOL – einer europäischen Behörde in Den Haag, die einen Informationsaustausch zwischen den nationalen Polizeien gewährleistet – und zwar unter Vermeidung komplizierter Instanzenwege. Das ist zwar kein europäisches FBI oder Bundeskriminalamt wie von der Regierung Kohl gefordert, mit eigenen Exekutivbefugnissen, aber das ist ja auch nicht erforderlich und wohl auch eher gefährlich: Macht sollte immer dezentral bleiben und nur minimalst so weit zentralisiert werden, wie dies gerade einmal notwendig ist. Und es ist ja auch schon viel erreicht, wenn ein deutscher Polizist in Stuttgart bei Europol nachfragen kann, ob bei dem Verdächtigen irgend etwas vorliegt – in Frankreich oder in Griechenland, um ihn dann ggf. festnehmen zu können. Das war zuvor nicht möglich oder nur durch umständliche internationale Haftbefehle per Interpol.

In diesem Zusammenhang sind natürlich die beiden Abkommen von Schengen (Schengen I und II) zu erwähnen. Sie sind seit Mitte der 80er Jahre außerhalb der EG und außerhalb der EU entstanden, als „normale“ völkerrechtliche Verträge zwischen den kontinentaleuropäischen Staaten (Großbritannien und Griechenland nehmen wegen ihrer Halb/Insel-Lage nicht teil – und wegen traditioneller, nationaler Vorbehalte). Die Abkommen wurden notwendig, da seit 1993 die Binnengrenzen in der EG wegfielen, ganz konkret: es gibt keine Grenzstationen und -Kontrollen mehr, so dass Kriminelle oder Asylbewerber (ohne diese gleichsetzen zu wollen) nicht mehr an Grenzen „abgefangen“ werden können, falls z.B. ein Asylbewerber in einem Lande der EG ungerechtfertigt eingereist ist und sich nun ohne Kontrollmöglichkeiten in einem anderen EG-Lande aufhält.

Das macht eine Abstimmung der Asylpolitiken und auch der Kriminalitätsbekämpfung zwischen den EG-Staaten sachlogisch notwendig. Oder in der Terminologie der (neo-)funktionalistischen Integrationstheorie nach E.B. Haas (siehe oben): Die Integration eines Bereiches, insbesondere des Wirtschaftssektors mit Wegfall der Zölle und sämtlicher Binnengrenzen, erfordert die Integration weiterer Bereiche, hier z.B. des polizeilichen Sektors, um überhaupt noch in einem Raum ohne Binnen-Grenzen der Kriminellen habhaft werden zu können.

Im Abkommen von Schengen II geht das z.B. sogar soweit, dass nun die Nacheile erlaubt ist (was lange Zeit sogar ein Problem bei der Verbrechenverfolgung zwischen deutschen Bundesländern der Fall war). (vgl. Taschner, 1997) D.h. beispielsweise: Ein deutscher Polizist kann einen Verdächtigen auch über die Grenze nach Frankreich hin verfolgen, wenn ein schneller Einbezug der französischen Polizei nicht möglich ist. Er kann den Verdächtigen auch in Frankreich festhalten, eine Festnahme ist allerdings erst durch die französische Polizei möglich. Auch ist der deutschen Polizei das Betreten einer französischen Wohnung verboten – und umgekehrt. Aber man muß sich den Fortschritt im Bewußtsein der Menschheit klar machen – und um es pointiert auszudrücken: Ein französischer Widerstandskämpfer aus dem 2. Weltkrieg kann – wenn er sich in Deutschland zumindest in strafrechtlicher Hinsicht verdächtig gemacht hat – auf französischem Staatsgebiet von einem deutschen Polizisten festgehalten werden, der evt. noch der Hitlerjugend angehört hat. Das mag zwar die Ausnahme sein, aber der Bruch in der Geschichte ist doch erheblich.

Nach Art. 35 EUV sind die Akte im Rahmen der GASP und der polizeilichen, bzw. justiziellen Kooperation der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofes entzogen. (vgl. Groeben, 1999) Das entspricht der Philosophie des EUV, dass hier nämlich souveräne Nationalstaaten gemeinsam agieren, unabhängig von irgendwelchen Kontrollinstanzen supranationaler Art über ihnen. Aber auch trotz dieser Schwierigkeiten entsteht gegenwärtig sukzessive eine in Teilbereichen gemeinsame, europäische Sicherheitspolitik, in Maßnahmen zu einer verstärkten Sicherung der Außengrenzen, in der Abstimmung der Asylpolitiken (gemäß des Grundsatzes, dass ein in einem Schengen-Staat zugelassener Asylant auch in den anderen Schengen-Staaten als zugelassen gilt); hinsichtlich einer gemeinsamen Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus und Drogenhandels. Nach Art. 40 ist zwischen einem Teil der EU-Staaten eine engere polizeiliche Zusammenarbeit erlaubt, wenn dies nicht einen späteren Beitritt anderer EU-Staaten verhindert. Z.B. können Frankreich und Deutschland enger kooperieren, ohne dass darin unbedingt Spanien oder Griechenland einbezogen werden müßte. Dieser Grundsatz gilt mittlerweile für eine Reihe weiterer EG-Materien, auch wirtschaftlicher Art. Der Euro wird ja (zunächst) auch nicht in allen EG-Staaten eingeführt. (siehe auch Art. 43 EUV)

Der Vertrag zur Europäischen Gemeinschaft (EGV)

Ziele des EG-Vertrages: Wirtschafts- und Währungsunion

Kernpunkt des EG-Vertrages ist die Realisierung des europäischen Binnenmarktes. Dieses wirtschaftliche Ziel ist weiterhin der Kern des EG-Europas – der zweiten, wesentlichen und dominanten Säule des Integrationsprozesses neben dem oben dargestellten Vertrag zur Europäischen Union. D.h. zumindest: Liberalisierung des zwischenstaatlichen Warenverkehrs und die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, der wie ein Binnenmarkt, z.B. innerhalb Deutschlands, funktionieren soll. Art. 14 EGV spricht sogar von einem „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist.“ (Kaufmann-Bühler) D.h. konkret: auch Beseitigung der Zollschränken an den Grenzen, was mittlerweile realisiert wurde (zumal es seit 1968 keine Zölle mehr zwischen den EG-Staaten gibt und zumal auch unterschiedliche, nationale Steuerhöhen, wie noch vorhanden, nicht mehr an den Grenzen ausgeglichen werden müssen, sondern über das Bestimmungsland des jeweiligen Produktes erhoben werden: deutsche Produkte, die in Frankreich vertrieben werden, unterliegen der französischen Steuer.

Eine genaue Definition dessen, was das Ziel „Gemeinsamer Markt“ umfaßt, ist politisch und rechtlich wichtig, da je nach Definition die Eingriffsermächtigung für die EG-Organen (Kommission, Ministerrat) enger oder weiter ist. Was das Ziel, den zwischenstaatlichen Warenverkehr von Beschränkungen (Zöllen, Kontingenten usw.) zu befreien, zu liberalisieren, betrifft, so hat die EG dieses mittlerweile so gut wie gänzlich erreicht. So geht Art. 2 EGV schon selbstverständlich von diesem Tatbestand aus. Nach Art. 4 EGV ist vielmehr das neue Ziel auf der Basis des erreichten und vollendeten Binnenmarktes die Errichtung und Durchführung einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik. Der Binnenmarkt ist nur noch ein Mittel zur „harmonischen, ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung des Wirtschaftslebens“. (Art. 2 EGV). Frühere Bestimmungen des EWGV hinsichtlich einer schrittweisen Realisierung der Zollunion innerhalb bestimmter Fristen wurden – da gegenstandslos – gestrichen.

Was aber nun das Ziel „Gemeinsamer Markt“ bedeutet, ist zunächst nicht klar und offensichtlich. Denn andererseits geht der (Amsterdamer) Vertrag z.B. in Art. 235 davon aus, dass „der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften“ erlassen kann, „um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu

verwirklichen“ (falls in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind). D.h. am Ziel des Gemeinsamen Marktes gilt es weiter zu „bauen“. Und das impliziert: Der Begriff des Gemeinsamen Marktes ist umfassender als der der Zollunion oder des Binnenmarktes, die ja als verwirklicht gelten.

Was heißt nun „Gemeinsamer Markt“, dessen Vollendung die Institutionen der EG weiterhin nach Art. 3 EGV zu umfangreichen Aktivitäten ermächtigt? (Die Ermächtigung ist aber auch wiederum auf eben diesen Gemeinsamen Markt beschränkt, es gibt also keine generelle Kompetenz zu darüber hinaus gehenden Richtlinien und Verordnungen). Anscheinend ist mit grenzfreiem, nicht behindertem „Gemeinsamen Markt“ (zwischen aller EG-Mitgliedstaaten) die Gesamtheit der Politiken gemeint, die in Art. 3 EGV aufgelistet werden.

Dieses Doppelgesicht von Ermächtigung auf der einen Seite und Begrenzung der Ermächtigung auf der anderen Seite kommt gut in Art. 3, h zum Ausdruck, in dem von der „Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ die Rede ist, „soweit dies für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist.“ Der Wortlaut dieser Passage läßt eine weitere Interpretation des Begriffes „Gemeinsamer Markt“ zu, nämlich dahingehend, dass dieser zwar als gegeben vorausgesetzt wird, aber als stets weiter zu verfolgendes Ziel gilt – quasi eine Aufgabe ohne Ende oder mit sehr entferntem Ende. Für diese differenzierte Interpretation spricht auch Art. 2 EGV, dass hier von zwei Zielen gesprochen wird, von der „Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion“.

Gehen wir nun auf die einzelnen Wortbestandteile des Begriffes semantisch ein. „Gemeinsam“ ist – analog zur allgemeinen und sonstigen Verwendung des Adjektives im EGV (z.B. als „gemeinsame Politik“ – so zu verstehen, dass die diesbezüglichen, rechtlichen Bestimmungen, hier: für den EG-Markt, auf EG-Ebene festgelegt werden, durch Beschlußfassung seitens des Ministerrates und seitens des Europäischen Parlamentes. Es werden europäische und europaweite Regelungen geschaffen (das manifestiert sich insbesondere im Begriff des „Einheitlichen Marktes“ oder „Binnenmarktes“ nach Art. 14 EGV), und nicht lediglich nationalstaatliche Regelungen koordiniert, ggf. sogar bei (partieller) Weiterbestand der nationalen Bestimmungen.

Markt ist nun nicht im wirtschaftswissenschaftlichen Sinne zu verstehen (es geht hier um die juristische und völkerrechtliche Interpretation eines Vertrages), erst recht nicht in dem Sinne, dass Markt nur den staatlich unbehinderten Austausch von Waren bedeuteten würde. Das kann er auch bedeuten, aber gemäß EGV nicht notwendigerweise und nicht durchweg. Ebenso wenig darf der Begriff im Sinne der deutschen Tradition einer „Sozialen Marktwirtschaft“ eingeengt werden.

Maßgebend zur Interpretation kann nur das europäische Primär- und Sekundärrecht und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes sein;

nicht aber nationale Rechts- und Wirtschafts Traditionen. „Gemeinsamer Markt als R e c h t s – Begriff wird also bestimmt durch die Gesamtheit der Regelungen des Gemeinschaftsrechts für den Wirtschaftsverkehr im Gebiet der Gemeinschaft.“ (Nicolaysen)

Hierbei ist zunächst einmal festzustellen, dass „Markt“ in den europäischen Verträgen je nach Politikbereich unterschiedlich definiert wird – mal mehr im Sinne einer staatlichen Regulierung des Marktes (z.B. in der Landwirtschaft, im Kohle- und Stahlbereich gemäß EGKS-V), ein ander Mal mehr im Sinne eines liberalisierten Warenaustausches (so z.T. in den Beihilfebestimmungen, oder hinsichtlich der „Grundfreiheiten“ des EGV, siehe dort). Es gibt kein durchgehendes und einheitliches Rechtsbild eines „Marktes“ nach EGV.

Wenn es z.B. in Art. 14, 2 heißt: „Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist.“ (vgl. Groeben), so kann das nicht bedeuten und es bedeutet es auch nicht, dass für diese Märkte europäische Regelungen und durchaus auch Regulierungen erlassen werden können. Diese Regulierungen dürfen nur nicht national beschränkt sein oder sonstwie „Binnengrenzen“ errichten. Art. 16 expliziert nochmals eigens, dass nicht an einen Manchester-Kapitalismus im Sinne eines gänzlich freien Marktes gedacht ist. Denn hier werden die Mitgliedstaaten aufgefordert. (Die Formulierung „Raum ohne Binnengrenze“ war übrigens ein deutlicher Hinweis, nun die Grenzkontrollen für den PKW- und LKW-Verkehr an den zwischenstaatlichen Grenzen zu beseitigen.)

Art. 15 erlaubt auch befristete Ausnahmen vom Binnenmarkt-Prinzip nach Art. 14, je nach „unterschiedlichem Entwicklungsstand“ der jeweiligen Volkswirtschaft – allerdings nur insoweit, dass das „Funktionieren des Gemeinsamen Marktes so wenig wie möglich“ gestört wird. Aber durch diese Generalklausel entziehen sich die Maßnahmen nach Art. 14 einer Einklagbarkeit vor dem EuGH, auch wenn der Termin des 31. Dezember 1992 als Termin ihrer Realisierung festgeschrieben wurde. (Die Ausnahme- und Befreiungs-Klausel nach Art. 15 kann natürlich bestehende Normen nicht aufheben.)

Mit der neuen Zielfestschreibung im Amsterdamer Vertrag (Errichtung eines Gemeinsamen Marktes) – nachdem das konkretisierte Ziel des EWGV von 1957 (Beseitigung der Zölle und sonstigen zwischenstaatlichen Beschränkungen) erfüllt worden war – hat man (was den hier interessierenden Aspekt der rechtlichen Steuerung betrifft) eine weitgehende, abstrakte Ermächtigung mit dem umfassenden Ziel „Gemeinsamer Markt“ statuiert, das den Organen der EU weitgehende Handlungsmöglichkeiten eröffnet. Auch wurde den EG-Organen zur Realisierung des Binnenmarktprojektes von 1987 (insbesondere hinsichtlich der Beseitigung grenzüberschreitend hinderlich wirkender, unterschiedlicher nationaler Rechtsvorschriften und Produkt-Normen) ein vereinfachtes Entscheidungsverfahren nach Art. 95 an die Hand gegeben, das nun auch in

diesem Bereich (qualifizierte) Mehrheitsbeschlüsse des Rates (bei letztlichem, absolutem Veto-Recht des Europäischen Parlaments) erlaubt.

Zur Kehrseite hat diese Kompetenz- und Methodenerweiterung allerdings ebenso umfangreiche Ausnahmeregelungen (insbesondere Art. 15), die die bisherigen Ausnahmen für den freien Warenverkehr (Art. 30) übertreffen. Daß die EG bisher in der Liberalisierung der Märkte derart erfolgreich war, liegt auch darin begründet, dass der EG-Vertrag nach seinen eigenen Vorgaben in weiten Teilen extensiv ausgelegt werden muß. Darauf deuten an zahlreichen Stellen vorkommende Wendungen wie „Maßnahmen gleicher Wirkung“ hin oder die Tatsache, dass nach Erreichen der Zollunion (eine früher als Höchststand zwischenstaatlicher Integration betrachtete Form) nun weiterhin ein Binnenmarkt realisiert werden soll, bzw. wurde, also ein Zustand, der binnenstaatlichen Verhältnissen faktisch gleichkommt. Damit ist ein weites Feld geöffnet. Das zeigt sich auch an der Definition des Begriffs der Ware, deren grenzüberschreitender (und auch z.T. binnenstaatlicher) Verkehr vollkommen liberalisiert werden soll. Hier, mit der Grundlage des freien Warenverkehrs, wird eine zentrale Grundlage des EG-Vertrages angesprochen, was mit der vorrangigen Nennung dieses Zieles in Art. 3 (erste Buchstaben) deutlich wird. (vgl. Wilms, 1996) Waren sind in der Sicht der EG-Rechtsprechung körperliche Gegenstände, die einem Herstellungsprozeß unterlagen und gehandelt werden können. Ein alter Streitpunkt der Rechtsgeschichte ist die Frage, ob unter diese Definition auch Elektrizität fällt. Da der EG- und insbesondere der EGKS-Vertrag gerade den europa-weiten Handel mit Energieträgern regeln (auch mit Öl und Gas), ist nach dem Grundsatz der extensiven Interpretation zu entscheiden. D.h. auch die (lange Zeit protektionistisch geschützten und monopolistisch organisierten) nationalen Strommärkte werden mittlerweile von der Kommission EG-weit zu liberalisieren versucht – sehr zum Leidwesen deutscher Kommunen und ihrer Elektrizitätsunternehmen, die sich bisher den Markt regional, faktisch in Kartellen aufgeteilt hatten. Das findet nun sein Ende. Das wird durch Entscheidungen des EuGH gedeckt. Selbst Abfälle, wenn für deren Abnahme/Kauf Entgelt verlangt wird, fallen unter den Begriff der Ware. Allerdings gibt es nach Art. 30 (u.a. gesundheitspolitische Schutzmaßnahmen nationaler Art) hier Ausnahmen vom allgemeinen Liberalisierungsgebot.

Selbstverständlich können Drogen u. dgl. nicht als EG-Waren frei gehandelt werden, weil sie in allen Mitgliedsstaaten besonderen Kontrollen unterliegen und damit in den Schutzbereich von Art. 30 fallen. Ohnehin würde hier auch der ordre-public-Vorbehalt des allgemeinen Völkerrechts gelten. Denn der erlaubt den Unterzeichnern von völkerrechtlichen Verträgen (zu denen sicherlich auch das sog. Primärrecht der EWG/EG gehört, d.h. die ursprünglichen Verträge der EG-Staaten), in Fragen, die ihre grundlegende nationalstaatliche Ordnung und Sicherheit betreffen, Vorbehalte per se zu äußern und auch zu praktizieren, ohne dass dies eigens im diesbezüglichen Vertragstext ausgewiesen sein muß. Die

Ausnahmen des Art. 30 sind jedoch – nach der Rechtsprechung des EuGH – nur dann erlaubt, wenn zwingende Erfordernisse vorliegen. Zwingend erforderlich war z.B. nicht das rein ökonomisch begründete Reinheitsgebot für deutsche Gebühr, da andere Biere ja nicht gesundheits- oder sonstwie gefährdend sind. Nur der Verbraucher-, Umwelt- und Gesundheitsschutz sowie Grundsätze lauterer Handels (Verbote unlauteren Wettbewerbs) sind als legitime Begründungen für Ausnahmen anerkannt. Ob – wie gegenwärtig von der EU-Kommission beklagt – die privilegierte und monopolistische Gebührenerhebung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland durch Art. 30 gerechtfertigt sind, bleibt abzuwarten. Aber Art. 30 ist sehr restriktiv auszulegen, so der Konsens. Auf jeden Fall legt die EU und der EuGH nicht die oft engen nationale Maßstäbe zugrunde, da es gerade zur Grundidee des europäischen Marktes gehört, vielfältige und andersartige Produkte aus anderen Staaten den Verbrauchern zukommen zu lassen – und diese Vielfalt nicht vorschnell sowie unbegründet einzuengen. Wenn ein Produkt in einem EU-Land legal zugelassen ist, kann es in der gesamten EG vertrieben werden. Statt z.B. Bier zu verbieten, das nicht dem deutschen Reinheitsgebot entspricht, reicht es ja auch schon aus, dieses andere Bier mit einem Etikett zu versehen, dass es anders gebraut wurde – wenn es nicht schon reicht, dass eben kein Etikett zum Reinheitsgebot zu finden ist. Eine solche Regelung entspricht dem auch im EU-Recht zentralen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, nach dem die Regelung mit der geringsten Eingriffsintensität geboten ist, d.h., die den freien Warenverkehr am wenigsten stört. Dabei wird von einem Verbraucher ausgegangen, der sich selbst informieren und selbst entscheiden kann. Auch kann kein Mitgliedstaat von keinem EU-Importeur einen Nachweis über die Ungefährlichkeit eines Produktes verlangen, wenn es allgemein im jeweiligen EU-Herkunftsland rechtlich zugelassen wurde.

Nach Art. 23,2 gilt das Freiheitsgebot auch für die Waren, die, obwohl aus Drittstaaten (also nicht EG-Mitgliedstaaten) stammend, „sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden.“ D.h. ein einmal in einem Mitgliedstaat der EG zollförmlich korrekt abgefertigtes und in den Verkehr gebrachtes Produkt gilt als für den Raum des gesamten EG-Vertrages zugelassenes, handel- und vertreibbares Produkt. Für sie dürfen keine Zölle oder sonstige Abgaben oder Beschränkungen mehr zur Wirkung kommen – also ein sehr weitreichendes Liberalisierungsgebot. Wenn einmal zugelassen, kann dann das In-Verkehr-Bringen und die Abfertigung an jeder beliebigen Zollstelle stattfinden – je nach Wahl des Importeurs. Die hierzu erforderlichen Papiere wurden mittlerweile auch eg-weit weitgehend vereinheitlicht. Zahlungsmittel und Wertpapiere sind gleichermaßen nicht unter den Warenbegriff zu subsumieren. Sie sind allerdings bei der Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs gemäß Art. 56 ff. zu berücksichtigen. Das sind aber schon die einzigen Ausnahmen, die Art. 23 ff. nicht erfassen.

Noch restriktiver sind die Verbote zu den mengenmäßigen Beschränkungen im zwischenstaatlichen Verkehr der Mitgliedstaaten (Kontingente). Denn Kontingente stellen noch schärfere Unterbindungen des zwischen staatlichen Verkehrs dar: Zölle kann man unter Umständen durch Preissenkungen der eigenen Produkte unterlaufen; mengenmäßige Kontingente eben nicht. Bei einem Kontingent von 1900 Kühen kommt die 1901 Kuh halt nicht rein, auch wenn sie noch so billig ist. Daher formuliert Art. 28 einfach und lapidar, jedoch allumfassend: „Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung (!) sind zwischen den Mitgliedstaaten verboten.“

Die zweite große Freiheit „Europas“ – von den insgesamt vier Grundfreiheiten, die durchaus individuell einklagbaren, europäischen Grundrechten gleichzusetzen sind – ist die Freizügigkeit der Arbeitskräfte. (Art. 39 ff. EGV) D.h. jeder männliche und weibliche Arbeitnehmer darf in jedem Staat der EG eine Arbeit zu den Bedingungen aufnehmen, wie sie auch für die jeweiligen Inländer gilt. Es gilt also das absolute Diskriminierungsverbot für EG-Ausländer, auch hinsichtlich von Entlohnung und Arbeitsbedingungen. Keiner darf wegen seiner Nationalität geringer entlohnt werden.

Dieses Recht kann aber nach den Bestimmungen von Titel III, Kap. 1 EGV, das die Freizügigkeit behandelt, nur von Arbeitnehmern/innen in Anspruch genommen, z.B. nicht von Studenten und Studentinnen oder von Rentnern. Der Arbeitnehmerbegriff wird dabei traditionellerweise weit ausgelegt. Er umfaßt z.B. auch Angestellte. Ausgenommen sind Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung. (Art. 39 (4) EGV). Das wird wiederum restriktiv interpretiert, dahingehend, dass hier letztlich nur Beschäftigte mit hoheitlichen Aufgaben gemeint sind.

Die belgische Regierung hat zwar zu Beginn der 60er Jahre versucht, einem niederländischen Rechtsanwalt die Niederlassung in Belgien zu verbieten – mit Verweis auf Art. 39 (4) EGV, indem der Rechtsanwaltschaft öffentliche Aufgaben zugeschrieben wurde, z.B. die Vertretung vor Gericht. Die zumindest partielle Öffentlichkeit dieser Aufgaben von Rechtsanwälten wurde zwar vom hiermit befaßten Europäischen Gerichtshof nicht geleugnet; jedoch kam man zu dem Schluß, dass ein derart weit interpretierter Begriff der „Öffentlichkeit“ und der „Verwaltung“ zahlreiche Berufe von der Freizügigkeit ausgenommen werden könnten, z.B. auch der Apotheker, der ja auch öffentliche Aufgaben z.T. im Auftrag der Gesundheitsämter wahrnimmt; zumal die von der Rechtsanwaltschaft repräsentierte Öffentlichkeit nicht hoheitlich ist: Entscheiden und richten muß schließlich der Richter (der daher vorerst vom Recht auf Freizügigkeit keinen Gebrauch machen kann.) Allerdings kann die Freizügigkeit für einzelne Personen – nicht generell – aufgehoben werden, wenn die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Gesundheit dies erfordert, z.B. bei ansteckenden Krankheiten; aber auch bei einem Kriminellen, bei dem die Gefahr von Wiederholungstaten besteht. (Straftäter dürfen jedoch nicht per se abgeschoben werden, vor allem auch nicht zum Zwecke der Generalprävention;

sondern nur in ganz bestimmten, individuell begründeten Fällen, wie z.B. wie erwähnt: bei Wiederholungsgefahr.)

Arbeitnehmer können sich auch schon zu dem Zweck in anderen EG-Staaten aufhalten, um sich „tatsächlich“ – wie es vorsichtshalber in Art. 39 (3) heißt – auf eine angebotene Stelle zu bewerben. Freizügigkeit ist nur dann realisierbar, wenn die dafür notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen wurden. Darauf zielen Art. 40 und 42 EGV, in den dem Rat die Ermächtigung zum Erlaß von Richtlinien und Verordnungen zu diesem Zweck erteilt wird. Die nationalen Arbeitsverwaltungen sollen eng zusammenarbeiten.

Aber noch wichtiger: Man muß garantieren, dass die nationalen Ausbildungsabschlüsse wechselseitig anerkannt werden. Denn was nützt es einer Hebamme aus Deutschland, wenn sie zwar formell auch in Spanien zugelassen ist, aber dazu erst noch den Bestimmungen der spanischen Hebammenausbildung entsprechen und ggf. sogar Prüfungen nachholen muß? Die Ausbildungszertifikate müssen also wechselseitig anerkannt werden, was mittlerweile weitreichend erfolgt ist (auch für Hebammen). Hierin begründet sich übrigens auch die Kompetenz der EG im Bereich der Bildungspolitik – trotz aller Betonung des Subsidiaritätsprinzips im Bereich von Bildung und Ausbildung. Z.T. wurden die Abschlüsse pauschal eg-weit als äquivalent anerkannt; z.T. wurden aber auch über EG-Richtlinien bestimmte Mindeststandards eg-weit festgeschrieben, z.B. sechs Semester für ein Hochschulstudium, was nun in der gesamten EG gültig ist.

Art. 42 regelt auch, dass in einem EG-Staat erworbene Rentenansprüche in anderen EG-Staaten (wo der Arbeitnehmer jeweils wohnt) angerechnet werden. Wie gesagt, vom Recht auf Freizügigkeit können nur Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen Gebrauch machen. Studenten z.B. nicht (obwohl der EG-Studenten dies seit Ende der 60er Jahre mittels eigener EG-Verordnung des Ministerrates ermöglicht wurde). Ein Arbeitnehmer kann jedoch nach Pensionierung an seinem (eg-ausländischen) Arbeitsort in der EU verbleiben (wo er wo möglich jahrzehntelang gearbeitet hat), auch wenn er dort nicht mehr arbeitet, unter der Voraussetzung, dass seine Rentenzahlung in ausreichendem Maße gesichert sind. Auch haben die Familienangehörigen einer Arbeitnehmers (Ehefrau und Kinder) das Recht, mit an den Arbeitsort zu ziehen und dort eine Aufenthaltsberechtigung zu erhalten.

Seit dem Maastrichter Vertrag von 1993 wird diese Freizügigkeit jedoch ergänzt und – wenn man so will – komplettiert durch die Unionsbürgerschaft gemäß den Art. 17 ff. EGV. Danach kann sich jeder Unionsbürger (d.h. diejenigen, die die Staatsbürgerschaft eines EG/EU-Staates innehaben) in den Hoheitsgebieten der EG-Mitgliedstaaten aufhalten und „frei bewegen“, ohne dort in einem Arbeitsverhältnis stehen zu müssen (wie nach den Bestimmungen zur Freizügigkeit erforderlich wäre). Das ist wichtig für die vielen deutschen Rentner z.B. auf Mallorca, die dort auf Dauer leben – und nun auch einen Rechtsanspruch darauf haben. Allerdings nennt Art. 18 EGV Vorbehalte:

nämlich „vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen“.

Und zwar wie folgt:

Daß die Unionsbürgerschaft nicht einer Staatsbürgerschaft gleichzusetzen ist (weil die EG/EU eben kein Staat ist), zeigt die eigentümliche Formulierung, dass man sich in der gesamten EU frei aufhalten dürfe. Welche nationale Verfassung würde schon ihren Bürgern explizit erlauben, dass die Bürger im Bereich der Verfassung leben dürfen? Das wird normalerweise als selbstverständlich vorausgesetzt. Nicht so in der EU, wo dies eigens festgelegt wird. Und wie gesagt – nicht ohne Vorbehalte: Bei einem bis zu drei Monate dauernden Aufenthalt in einem anderen EU-Staat muß man sich dort bei den zuständigen Behörden anmelden (was meist problemlos über die Hotelverwaltungen erfolgt; nebenbei gesagt gilt das ja auch bei einem Umzug innerhalb Deutschlands); über diese Frist hinaus muß auch der EU-Bürger eine Aufenthaltsberechtigung nach nationalem Recht beantragen, er hat jedoch darauf einen Rechtsanspruch – im Gegensatz zu Bürgern und Bürgerinnen aus Drittstaaten (d.h. Nicht-EU-Staaten). Er darf auch nur dann im anderen EG-Staat wohnen, wenn er ein regelmäßiges und genügendes Einkommen sowie eine Krankenversicherung nachweisen kann – man darf also dem jeweiligen nationalen Sozialsystem nicht zur Last fallen (man hat in es ja meistens auch nicht eingezahlt).

Auch können EU-Bürger den konsularischen und diplomatischen Schutz anderer EU-Staaten in Anspruch nehmen, wenn der eigene EU-Staat im jeweiligen Drittstaat keine Vertretung hat. (vgl. ebd.) Allerdings ist dies davon abhängig, dass der Drittstaat die Anstatt-Vertretung durch einen anderen EU-Staat akzeptiert. Dazu bedarf es eines eigenen, völkerrechtlichen Vertrages mit dem Drittstaat.

An die Unionsbürgerschaft ist ebenso die Berechtigung zur Wahlbeteiligung zum Europäischen Parlament gebunden sowie die Berechtigung zur Beteiligung an Wahlen in der Kommune, in der man jeweils in der EU seinen Wohnsitz hat. Den EU-Bürgern steht auch ein Petitionsrecht beim Europäischen Parlament zu. „Jeder Unionsbürger kann sich schriftlich in einer der in Artikel 314 genannten Sprachen an jedes Organ oder an jede Einrichtung wenden, die in dem vorliegenden Artikel oder in Artikel 7 genannt sind, und eine Antwort in derselben Sprache erhalten.“ (Art. 21 EGV)

Das Niederlassungsrecht

Dieses Grundrecht ist – wenn man so will – die Freizügigkeit für Unternehmer: Jeder EU-Bürger und auch jede in einem EU-Staat ansässige Firma (auch aus Drittstaaten, in welcher Rechtsform auch immer) kann in einem anderen EU-Staat nach den dort für alle (auch für Inländer) gültigen Bestimmungen einen Betrieb eröffnen und betreiben: Er darf nur den gleichen Formalia unterworfen werden, wie das nach dem jeweiligen Landesrecht üblich ist. Beschränkungen sind verboten – so die Essenz von Art. 43 EGV. „Das gleiche gilt für Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines Mitgliedstaats, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig sind.“ (Art. 43 EGV) Ausgenommen sind nach Art. 48 EGV Gesellschaften, „die keinen Erwerbszweck verfolgen“ (z.B. karitative Vereinigungen wie die deutsche Caritas).

Dieses Grundrecht war für Deutschland seit den 50er Jahren kein Problem, da die prosperierende Ökonomie der jungen und auch späteren Bundesrepublik keine ausländische Konkurrenz zu fürchten brauchte. Jedoch für Frankreich, dessen lange Zeit noch stark agrarisch geprägte und weniger industrialisierte Wirtschaft – protektionistisch gesonnen – sich traditionell gegen Ausländer abzuschotten bestrebte – so dass die 1958 erfolgte Öffnung der französische Wirtschaft ein Sprung ins kalte Wasser bedeutete, die nur ein so starker Präsident wie General de Gaulle realisieren konnte.

Zur Verwirklichung des Niederlassungsrechtes wurden auch Regelungen getroffen, die für niederlassungsbereite Unternehmer den Erwerb von Grundbesitz ermöglichen. Auch hier wieder der „ordre public“-Vorbehalt in Art. 46 EGV (Ausnahmen, die „aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind.“)

Dienstleistungsfreiheit nach den Art. 49 ff. EGV

Eng mit der Niederlassungsfreiheit hängt die eg-weit garantierte und einklagbare Dienstleistungsfreiheit dar (für EG-Bürger, ggf. auch für „Drittstaatler“, wenn sie „innerhalb der Gemeinschaft ansässig sind.“(Art. 49). Dienstleistungen werden definiert als „Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden“ (also nicht karitative Dienstleistungen, aber z.B. das Angebot von Ärzten oder Rechtsanwälten), ... „, soweit sie nicht den Vorschriften über den freien Waren- oder Kapitalverkehr und über die Freizügigkeit der Personen unterliegen.“ (Art. 50 EGV) Und weiter: „Als Dienstleistungen gelten insbesondere:

- a) gewerbliche Tätigkeiten,
- b) kaufmännische Tätigkeiten,
- c) handwerkliche Tätigkeiten,
- d) freiberufliche Tätigkeiten.“ (Art. 50 EGV)

(Für den Verkehrsbereich gelten die besonderen Bestimmungen der Art. 70 ff. EGV; Analoges gilt für den Kapital- und Zahlungsverkehr).

Was eine Dienstleistung ist, bestimmt sich nach europäischem Recht; nach dem, wie der Europäische Gerichtshof Recht spricht und definiert. Denn würde man die Definition den nationalen Rechtssystemen der EG-Staaten überlassen, gäbe es wieder die Möglichkeit und Wahrscheinlichkeit unterschiedlicher Entwicklungen, woraus Hemmnisse eines EG-weit gleichen Dienstleistungsverkehrs entstehen könnten.

Daß ein Handelsvertreter unbestritten diese Dienstleistungsfreiheit in Anspruch nehmen kann, ist offensichtlich; nicht von vornherein geregelt und wohl auch gar nicht per se regelbar ist die Frage, welchem Recht er nun im einzelnen unterliegt: dem französischen oder dem deutschen Handelsvertreterrecht. Denn ein EG-Handelsvertreter-Recht gibt es nicht, und ist wohl auch nicht notwendig, wie die weiteren Ausführungen zeigen. Zunächst einmal gilt: Hält sich der deutsche Handelsvertreter nur vorübergehend in Frankreich auf – und zwar im Auftrag einer deutschen Firma -, so unterliegt er weiterhin deutschen Bestimmungen, auch hinsichtlich des Arbeitsrechtes. Hat er allerdings seinen Arbeits- und Lebensschwerpunkt in Frankreich, so gilt französisches Recht.

Dieses Regelungsverfahren entstammt dem Internationalen Privatrecht, wie es jeder Staat (es ist nationales Recht!) meist in einem Anhang seines Bürgerlichen Gesetzbuches geregelt hat. Es vermag manche, oft komplizierte EG-Rechtssetzung zu ersetzen. Demnach bestimmen gewisse Anhaltspunkte, welchem nationalen Rechtssystem ein jeweiliges Vertragsverhältnis unterliegt. Bekannt ist das Beispiel des Italieners, der in Madrid eine Französin heiratet. Im Falle der Scheidung braucht man natürlich kein EG-Scheidungsrecht, sondern der hier zuständige Richter fragt gemäß Internationalem Privatrecht nach Anhaltspunkten, unter welchem Recht das Ehepaar gelebt hat.

Es kann auch Unsicherheiten geben, ob etwas eine Dienstleistung ist – oder ob etwas unter den Warenverkehr fällt. Das kann bedeutsam sein, z.B. ist eine Beschränkung des Warenverkehrs nach Art. 30 EGV möglich (siehe oben), nicht aber eine Beschränkung des Dienstleistungsverkehrs, der nach Art. 55 EGV nur dem allgemeinen ordre-public-Vorbehalt unterliegt (siehe oben).

Um ein Beispiel aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu nehmen, folgender Fall: Ein dänischer Lotto-Anbieter auf Kirmesfesten will auch in Holland dies anbieten und fährt daher mit 1000 Lottoscheinen über Deutschland in die Niederlande ein. Fällt nun die Einfuhr dieser Scheine unter die Bestimmungen des Waren- oder des Dienstleistungsverkehrs? Der Gerichtshof entschied wie folgt: Der Däne macht seine Gewinne sicherlich nicht durch den Verkauf der Lose als solche, diese kleinen Papierstückchen sind für

sich und insgesamt genommen so gut wie wertlos. Wert erlangen sie dadurch, dass sie im Rahmen eines systematisch aufgebauten Spieles eine bestimmte Funktion innehaben. Der Gewinn des Unternehmers ergibt sich nun aus den Lottoeinnahmen im Rahmen des Spieles – und nicht durch die Ausgabe der Scheine. Ein (immaterielles) Spiel ist aber – im Gegensatz zur Körperlichkeit von Waren (so deren Definitionskriterium) – eine Dienstleistung, so dass die Einfuhr der Lottoscheine unter die Art. 49 ff. EGV fällt.

Titel III des EGV endet – in Kapitel 4 – mit Liberalisierungsbestimmungen zum Kapital- und Zahlungsverkehr, die erst Anfang der 90er Jahre voll realisiert werden konnten – also weitaus später als die anderen „Freiheiten“. Denn lange Zeit hegte insbesondere Frankreich Befürchtungen hinsichtlich einer grenzüberschreitenden, freien Beweglichkeit von Kapitalströmen, da es in seiner Geschichte immer wieder hatte erleben müssen, dass angesichts vermeintlicher oder tatsächlicher, innerer Krisen (Inflation, Streiks, Revolten) in Frankreich Kapital ins Ausland (in die Schweiz, nach Deutschland) „geflohen“ war und so die Investitionskraft der französischen Wirtschaft schwächte, mit der Folge von Arbeitslosigkeit und daraus folgenden, weiteren Unsicherheiten und Destabilisierungen, usw. – potentiell ein endloser Teufelskreis.

Aber mit der allgemeinen Stabilisierung der französischen Wirtschaft seit Mitte der 80er Jahre entfiel diese Gefahr, so dass der Kapitalverkehr liberalisiert werden konnte und auch längerfristig die Euro-Währungsunion zum Ende der 90er Jahre in Angriff genommen werden konnte (die ja auch eine allgemeine Angleichung der nationalen Wirtschaftssysteme und eine allgemeine Stabilisierung: geringe Inflationsrate, keine übergroße staatliche Verschuldung usw. zur Voraussetzung hat – die berühmten Konvergenzkriterien. Darauf werden wir im weiteren noch ausführlich eingehen.)

In Art. 56 EGV werden nun „alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten.“ Das gleiche gilt für den Zahlungsverkehr. (vgl. Kaufmann-Bühler) (Allerdings sind für den Verkehr mit Drittstaaten Ausnahmen auf Beschluß des Ministerrates hin möglich. Gleichmaßen sind bei erheblichen EG-internen Wirtschaftsstörungen „gegenüber dritten Ländern Schutzmaßnahmen mit einer Geltungsdauer von höchstens sechs Monaten“ möglich, „wenn diese unbedingt erforderlich sind.“ (Art. 59 EGV).

Allerdings kann sich der Zahlungsverkehr zuweilen auch etwas umständlich gestalten. Ein Beispiel aus meiner Praxis als Hochschullehrer: Bei uns lehrt ein Lehrbeauftragter mit Wohnsitz in Brüssel, der natürlich für seine Lehre Anspruch auf Vergütung hat. Nun teilte mir die Universitätsverwaltung mit, dass eine Überweisung des Geldes von dem (staatlichen) Konto aus Deutschland nach Brüssel nicht möglich sei. Mir wurde damit signalisiert, dass ich das nun doch selber erledigen solle. Und da ein Streit darüber meist mehr Arbeit und Korrespondenz verursacht, als es selbst zu tun, nahm ich mich der Sache an. Da

ich als sparsamer und etwas altertümlicher Mensch über Schecks nicht verfüge, fiel diese Lösung aus. Eine Überweisung über mein Postgiroamt schien mir auch schwierig – ich hatte es noch nie ausprobiert. Mir war nur erinnerlich, dass man für eine Überweisung ins Ausland zur Bank gehen (!) mußte, um dort ein langes Formular auszufüllen. Die Gebühren hierfür hätte ich wohl auch noch privat zahlen müssen. Ich entschloß mich also, der Einfachheit halber das Geld in einen Briefumschlag zu stecken und diesen per Einschreiben nach Brüssel zu schicken – wo er glücklicherweise auch ankam. Auch dies kann Europa sein! Allerdings wurden mittlerweile europäische Kontonummern für jedermann eingeführt.

Steuerlich können Kapitalanlagen in unterschiedlichen Staaten der EG auch noch unterschiedlich behandelt werden. (Die Steuersysteme in der EG sollen – bis auf die Mehrwertsteuer – nur begrenzt angeglichen werden, auch in den USA ist das ja noch sehr divers. Man setzt vielmehr auf eine Konkurrenz zwischen den unterschiedlichen Systemen: Möge sich das beste durchsetzen!)

Politische Ziele im Europäischen Binnenmarkt

Ein freier Markt, wie er mit den dargestellten vier Grundfreiheiten konstituiert wird, kann nicht nur sich selbst überlassen werden (das Leitbild der EG ist nicht rein liberalistisch-antietatistisch), es bedarf bestimmter Ziele, nach denen dieser große Markt geordnet werden soll. (Denn er ordnet sich nicht von selbst!) Diese Ziele werden in Art. 2 EGV aufgeführt:

„eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens“, eine anscheinend harmlos daher kommende Zielbeschreibung, aber die Adjektive haben es in sich! Denn – wie gesagt – Leitbild ist nicht eine vollkommen liberalisierte, sondern eine geordnete Marktwirtschaft. Und zwar nach harmonischen Gesichtspunkten: allzugroße soziale und wirtschaftliche Differenzen sollen vermieden werden. Ähnliches ist wohl auch mit dem Begriff der Ausgewogenheit gemeint. Und Nachhaltigkeit bezieht sich auf den Aspekt, dass die Entwicklung (nicht unbedingt Wachstum!) umweltverträglich sein soll. Art. 6 EGV privilegiert die Umweltpolitik sogar zu einem Gesichtspunkt, der bei allen Politiken der EG zu berücksichtigen ist – rechtsverbindlich. Unter diesen Spiegelstrich gehört auch das im letzten Absatz Art. 2 EGV genannte Ziel des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“, konkret: die reichen EG-Staaten verpflichten sich, den ärmeren, südlichen EG-Staaten quasi vermittels Entwicklungshilfe (genannt: Kohäsionsfonds) zu helfen, was ja auch mit rd. 1/3 des EG-Haushaltes je Jahr geschieht (Gesamtumfang des EG-Haushaltes: rd. 150 Milliarden DM).

„ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz“ – ein Ziel, das Mitte der 80er Jahre vor allem auf Drängen der sozialistischen

Regierung Frankreichs – gegen den Widerstand der christlich-liberalen Koalition in Bonn – durchgesetzt wurde. Die in den Art. 125–130 EGV festgelegten Bestimmungen zur Beschäftigungspolitik sind jedoch bisher eher blaß geblieben, sie beschränken sich auf die Koordination von Politiken, ohne dass bisher Konkreteres gefolgt wäre. Allerdings gibt es eine mittlerweile ausgebaute und nun auch von der Labour-Regierung in England akzeptierte europäische Sozialpolitik. Darauf wird unten des näheren einzugehen sein: „ein beständiges, nichtinflationäres Wachstum“ (vgl. ebd.), besonders wichtig für die nun verwirklichte Euro-Währungsunion, denn Deutschland hatte ihr nur unter der Bedingung zugestimmt, dass der Euro zumindest so stabil wie die vormalige DM sein sollte – die Deutschen sind seit den Hyper-Inflationen von 1923 und 1945 ff. besonders sensibel gegen solche Geldentwertungen, da sie vor allem die Vermögensbestände des Mittelstandes eliminiert hatten – mit sozialpsychologischen Folgen bis heute.

„einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit“ (um sich in der internationalen Konkurrenz zwischen den Großwirtschaftsräumen USA, Japan, EG, evt. auch Brasilien) behaupten zu können.

Politiken und Recht

Die einzelnen Politiken, die die EG intendiert, werden (vorerst) umfassend in Art. 3 aufgelistet. Da die EG keine Kompetenzkompetenz hat (wie Nationalstaaten, die sich selbst weitere Kompetenzbereiche zuordnen können) und da die EG daher kein Staat im engeren Sinne ist, ist die folgende Auflistung von politischen Bereichen in Art. 3 abschließend, es sei denn, die Verfassungsväter der EG, die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten, erweitern den Kompetenzbereich. Vorerst ist er aber auf die folgenden Bereiche der Art. 3 EGV begrenzt, die ich wie folgt gliedern möchte:

es gibt „gemeinsame Politiken“ der EG, über die nur in „Europa“, mittels der Organe Kommission, Ministerrat und Europäisches Parlament und ggf. EuGH, entschieden wird. Das sind die Landwirtschaft, der Außenhandel, der Verkehr und der Binnenmarkt, die weitgehend in die Kompetenz der EG übergegangen sind – zumindest was die Grundlinien betrifft.

Zu den weniger vergemeinschafteten Politiken gehören z.B.

die Sozialpolitik,

„ein System, das den Wettbewerb innerhalb des Innenmarktes vor Verfälschungen schützt“ (Art. 3, g EGV)

„die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist“ (Art. 3, h EGV), aber nur insoweit!

Entwicklungspolitik gegenüber der Dritten und Vierten Welt inklusive einer Assoziierung (Einbeziehung) überseeischer Gebiete von EU-Staaten (z.B. karibischen und pazifischen Inseln), die die nationalen Entwicklungspolitiken kaum tangiert.

In diesen Bereichen wird eine kohärente europäische Politik eigenständiger Art angestrebt, vor allem, was die grenzüberschreitenden Aspekte betrifft; aber der Hauptbereich liegt weiterhin in den nationalen Politiken, die europäischen Politiken sind nur ergänzend und subsidiär.

Ein dritter Typ europäischer Tätigkeit ist der, der sich auf die Koordination und Abstimmung der nationalen Politiken beschränkt, ohne eine eigenständige EG-Politik anzustreben. Das gilt für die

Wissenschafts- und Technologieförderung

für „die Förderung des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze“ (Art. 3, o EGV)

für „die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ (Art. 3, i EGV). (Die umständliche Formulierung zeigt, wie umstritten dieser Passus war: Deutschland unter Kanzler Kohl gegen, Frankreich unter dem sozialistischen Premier Jospin für eine europäische Politik gegen die Arbeitslosigkeit.)

für „einen Beitrag zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung“

für „einen Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes“

für „Maßnahmen in den Bereichen Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr“ (Art. 3, q, t, u EGV)

Auf die aufgeführten Politikformen soll im folgenden ausführlich eingegangen werden.

Die Europäische Agrarpolitik – rechtliche Aspekte (siehe auch oben im Kapitel Politiken ausführlicher „Agrarpolitik“)

Der lange Zeit finanziell wichtigste vergemeinschaftete Politikbereich der EG war die Landwirtschaft (inkl. der Fischerei). (Priebe ist hier der deutsche Agrarpapst). Dieser Politikbereich wird Eigentümlicherweise direkt im Anschluß an den Ausführungen zum freien Warenverkehr geregelt, im Dritten Teil, Titel II, Art. 32 ff. EGV. Obwohl gerade die europäische Agrarpolitik lange Zeit als Inbegriff staatlicher Überregulierung galt – und immer noch gilt. Dieser (scheinbare) Widerspruch ist historisch aus den Entstehungsbedingungen des europäischen Agrarmarktes Mitte der 50er Jahre zu erklären, nämlich dass – wie oben bereits geschildert – die nationalen Marktordnungen hoch reguliert waren, so dass ein freier Warenverkehr mit agrarischen Produkten nur bei Installation einer europa-weiten Marktordnung realisiert werden konnte. Am freien Warenverkehr in diesem Bereich waren das noch stark agrarisch geprägte Frankreich mit seiner starken Agrarexportindustrie interessiert, die nach Absatzmärkten suchte; an der Marktordnung mit tendenziell hohen, staatlich garantierten Agrarpreisen die Bundesrepublik mit ihrem eher schwachen Agrarsektor, den die CDU-geführten Bundesregierungen durch hohe Agrarpreise (= hohe bäuerliche Einkommen) am Leben halten wollten.

Die seit Mitte der 60er Jahre geschaffenen Marktordnungen, die sich prinzipiell auf „die Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe“ beziehen, regeln allerdings nicht alle Produktbereiche des Agrarmarktes. Zentral war 1964 die Festlegung eines gemeinsamen Getreidepreises, der auch als Bezugspunkt für weitere Agrarprodukte dient. Aber z.B. für Eier gibt es keine Marktordnung.

Ohnehin lassen die agrarpolitischen Bestimmungen des EGV die konkrete Regelung des Agrarmarktes offen. Art. 37 erteilt dem Ministerrat eine weitgehende Ermächtigung.

Art. 34 (1) nennt drei mögliche Organisationsformen:

„a) gemeinsame Wettbewerbsregeln“ (eine Politik mit dem geringsten Interventionsgrad; im Prinzip soll alles über den Markt geregelt werden.).

„b) bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen“ (d.h. die nationalen Marktregulierungen sollen bestehen bleiben, jedoch insoweit aufeinander abgestimmt werden, dass ein ungehinderter Warenverkehr zwischen den Staaten möglich wird. Das ist wohl vor allem nur bei solchen Produkten ohne staatliche Preisregulierung, aber mit anderen Normierungen ggf. gesundheitspolitischer und veterinärpolizeilicher Art realisierbar.)

„c) eine europäische Marktordnung“ (das ist die allgemein bekannte und oft kritisierte Politikform mit den staatlicherseits garantierten Agrarpreisen für den europäischen Binnenmarkt und mit diesbezüglichen Preisregulationen gegenüber Drittstaaten, siehe unten)

Art. 34 (2) EGV erteilt der EG eine weitgehende Kompetenz, von der auch gerne Gebrauch gemacht wurde: „Die nach Absatz 1 gestaltete gemeinsame Organisation kann alle zur Durchführung des Artikels 33 erforderlichen Maßnahmen einschließen, insbesondere Preisregelungen, Beihilfen für die Erzeugung und die Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse, Einlagerungs- und Ausgleichsmaßnahmen, gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- und Ausfuhr.“ Art. 34 (3) erwähnt bereits den bis heute bestehenden Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, dessen finanzieller „Ausrichtungsteil“ sich auf eine Strukturpolitik für das Land bezieht (politische und wirtschaftliche Gestaltung des Umstrukturierungsprozesses) und dessen Garantiefonds die Instanz ist, die die finanziellen Mittel bereitstellt(e), um Agrarpreis auf einem Mindestniveau zu halten (indem bei sinkenden Preisen so lange staatlicherseits die diesbezüglichen Agrarprodukte aufgekauft und zu hohen Kosten gelagert werden, bis der Preis auf das gewünschte Niveau hochgeschleust ist – das ist sehr teuer, bis heute.)

Der angeführte Art. 33 nennt die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik, letztlich alle nur möglichen Ziele, die daher auch untereinander widersprüchlich sind. (Eine Gewichtung der Ziele wird im Vertrag aber nicht vorgenommen, faktisch kam es bis in die unmittelbare Gegenwart zu einem Vorrang des Zieles, bäuerliche Existenzen zu sichern.)

Die Ziele sind im einzelnen:

„a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;

b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;

c) die Märkte zu stabilisieren;

d) die Versorgung sicherzustellen;

e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.“

Zeitweise hatte das EG-Agrarsystem mit dem gemeinsamen Agrarpreis absurde Konsequenzen, vor allem in den siebziger Jahren seit 1973, als das Dollar-gestützte Währungssystem von Bretton Woods zusammenbrach und der Dollar zu floaten begann, d.h. sein Preis war nicht mehr mit einer staatlicherseits festgelegten Parität fixiert, sondern schwankte und schwankt bis heute fast tagtäglich, je nach Angebot und Nachfrage auf den Devisenmärkten. Das war deshalb nicht unbedeutend für den EG-Agrarmarkt, da die gemeinsame Agrar-Bezugswährung für den gemeinsamen Agrarpreis – angesichts des Unterschiedes der europäischen Währungen – der Dollar war („Grüner Dollar“ genannt), der jedoch nun an Stabilität verlor, so dass die gemeinsamen Agrarpreise fast tagtäglich geändert werden mußten, zumal auch noch eine Reihe europäischer Währungen auf- und abwerteten.

Diese Auf- und Abwertungen hatten wiederum zur Folge, dass z.B. infolge Abwertung die französischen Agrarexporte verbilligt und die deutschen infolge Aufwertung verteuert wurden, was deren Ausfuhr erschwerte und der Idee des gemeinsamen Marktes widersprach; daher wurde eine Grenzausgleichabgabe auf die französischen Produkte eingeführt, was allerdings nun erst Recht der Idee des Gemeinsamen Marktes zuwiderlief.

Insbesondere problematisch an der europäischen Agrarpolitik ist ihre protektionistische Wirkung gegenüber Drittstaaten, insbesondere der Dritten Welt. Denn Agrarprodukte mit europa-intern überhöhten Preisen über dem Weltmarktniveau werden bei deren Export auf diesen (niedrigeren) Weltmarktpreis mit staatlichen Subventionen heruntergeschleust, und die importierten Agrarprodukte werden mit einem Zoll auf das EG-Preisniveau hin hochgeschleust. (vgl. ebd.) Mit dem ständigen Sinken des EG-Agrarpreises seit Ende der 80er Jahre, mit dem intensiven Drängen von GATT und WTO, den EG-Protektionismus zu beseitigen, sowie mit dem bevorstehenden EG-Beitritt mittel- und osteuropäischer Länder mit einem noch starken Agrarsektor brachte angesichts der Gefahren des finanziellen Kollapses den Abbau des Agrarsystems und auch des Agrarprotektionismus mit sich.

Die Europäische Verkehrspolitik – rechtliche Aspekte, „alles ist erlaubt“ als negative Politik der europaweiten Liberalisierung ohne positive Neukonzeption einer EU-Verkehrspolitik (=Null-Lösung) mangels europäischen Konsenses

Ähnlich wie in der Agrarpolitik wird auch in der Verkehrspolitik mit der Theorie der „natürlichen Monopole“ argumentiert, wobei diese Rechtfertigung von Monopolen der Liberalisierungsphilosophie der EG diametral widerspricht. Der Gedankengang verläuft wie folgt: Es gibt bestimmte soziale Bereiche, die wegen ihrer Eigenart nicht voll dem Wettbewerb ausgesetzt werden dürften. So reagierten sowohl Bauern als auch z.B. Rhein-Schiffer auf sinkende Preise nicht marktgerecht, sondern paradox und kontraproduktiv. Nämlich dahingehend, dass angesichts dieser Marktsignale nicht die Produktion gesenkt oder gar eingestellt, sondern ggf. sogar noch ausgeweitet würde (bzw. beim Rheinschiffer die Transportpreise noch weiter gesenkt würden), mit dem Ziel, die berufliche Existenz des Bauern oder Schiffers (vermeintlich) zu sichern. Denn der Bauer, der mit seinem Bauernhof lebensgeschichtlich identisch geworden ist, und der Schiffer, der auf seinem Schiff mit Familie wohnt und lebt, können nicht auf diese ihre Lebensgrundlage verzichten, auch wenn die aufgezeigten Marktreaktionen die Marktlage nur noch verschlechtern – in Richtung zunehmender Selbst- und Familienausbeutung.

Potentiell gilt dieses Argument allerdings für alle Berufe. Nichtsdestotrotz wurde dieses Argument dazu ideologisch benutzt oder besser gesagt: mißbraucht, um die Agrar- und Verkehrsmärkte in der EG protektionistisch zu schützen, vom Wettbewerb in großen Teilen auszunehmen. Für die Landwirtschaft haben wir das oben bereits ausgeführt.

Titel V des EG-Vertrages versucht das – eher cursorisch – für den Verkehrssektor zu ordnen. Eine Realisierung eines europäischen Verkehrsmarktes – mit Zutrittsmöglichkeiten aller Verkehrsdienstleistungsanbieter in allen EWG-Staaten – kam jedoch bis Mitte der 80er Jahre nicht zustande, weil durchweg alle deutschen Bundesregierungen jeglicher parteipolitischer Couleur mit dem Argument des natürlichen Monopols eine Liberalisierung des europäischen Verkehrsmarktes verhinderten (ganz im Gegensatz zu ihrem allgemeinen Image eines „europäischen Musterschülers“).

Die Bundesregierungen brachten vor allem vor,

dass der deutsche Verkehrsmarkt seit 1930 staatlich reguliert sei

dass seitdem in Deutschland die Preise für LKW-Transporte ungefähr auf das Niveau der Eisenbahntransportpreise angehoben worden seien (um diesen Staatsbetrieb zu schützen)

dass nur eine bestimmte Anzahl von Lkws zum Transport zugelassen würden, eine Lizenz erhielten

und dass ohnehin die Transporte in Deutschland steuerlich weitaus höher belastet seien als z.B. in den Niederlanden, deren Lkws überdies die deutschen Autobahnen übermäßig belasteten (ohne dafür z.B. durch Gebühren zur Kasse gebeten zu werden).

Resümee insgesamt: eine Liberalisierung des europaweiten Verkehrs sei nicht möglich.

Dem widersprach das Europäische Parlament 1985 mit einer Untätigkeitsklage vor dem Europäischen Gerichtshof, denn das deutsche Verhalten lief eindeutig Art. 71 (1),b EGV zuwider, der den Ministerrat verpflichtete, „für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, die Bedingungen fest(zu)legen“. (vgl. Kaufmann-Bühler, 1994) Da half auch nicht der Verweis auf Art. 73 EGV, der Beihilfen unter bestimmten Bedingungen erlaubt.

Daß ein LKW aus jedem EG-Staat in jedem EG-Staat Transporte aus- und durchführen darf, nennt man „Kabotage“. Und dieses Recht wurde vom Europäischen Gerichtshof durchgesetzt, und mittlerweile von der EG verwirklicht, obwohl die „Bedenken“ der Bundesrepublik weiter bestanden. Seit Mitte der 90er Jahre ist die Kabotage faktisch durchgesetzt. Mittlerweile wird ja sogar angestrebt, auch den Eisenbahnverkehr weiter zu öffnen, dass z.B. die Deutsche Bundesbahn ihre Dienste mit eigenem Wagenpark auch in Spanien anbieten kann. Der Druck der EG hat mit dazu beigetragen, dass die Deutsche Bundesbahn (und die Bahnen anderer EG-Staaten, u.a. Frankreichs) privatisiert wurden, um marktgerechter als Staatsunternehmungen agieren zu können.

Daß die Lufthansa und andere Luftgesellschaften auch im Binnenverkehr von EG-Staaten fliegen (beispielsweise von Rom nach Neapel), ist nun schon selbstverständlich. Ziel der EG-Kommission ist, dass der Verkehrsträger (Eisenbahn-, Straßen und Binnenschiffsverkehr, Art. 80) auch mit den Kosten belastet wird, die er verursacht; und dass dementsprechend die Preise festgelegt werden, bei möglichst ähnlichen steuerlichen Belastungen: „Im Verkehr innerhalb der Gemeinschaft werden die Diskriminierungen beseitigt, die darin bestehen, dass ein Verkehrsunternehmen in denselben Verkehrsbedingungen für die gleichen Güter je nach ihrem Herkunfts- und Bestimmungsland unterschiedliche Frachten oder Beförderungsbedingungen anwendet.“ (Art. 75 (1)) Sondertarife, die nicht kostengemäß und quasi-subventionistisch sind, sind nach Art. 76 EGV verboten, es sei denn, die EG Kommission würde sie eigens erlauben, um u.a. unterentwickelte Gebiete zu fördern.

Es ist allerdings hervorzuheben: der Europäische Verkehrsmarkt braucht nicht gänzlich liberalistisch organisiert zu werden. Auch hier sind ordoliberalere Ordnungen wie in der Landwirtschaft möglich. Der EG-Vertrag ist nicht – wie die Sozialisten in früheren Zeiten oft unterstellten – einem manchasterkapitalistischen Ideal verpflichtet. (vgl. Kaufmann-Bühler, 1994) Dazu war und ist der französische Einfluß viel zu groß. Auch die Deutschen

hängen ja einer s o z i a l e n Marktwirtschaft an – in der Tradition des Ordo-Liberalismus der Freiburger Schule.

Wettbewerbspolitik, recht wirkungsvoll, da zur wirtschaftlichen Liberalisierung erforderlich und

Eine zentrale Politik für einen gemeinsamen europäischen Markt ist die Wettbewerbspolitik der EG, insbesondere der EG-Kommission. Ihr widmet sich Titel VI. „Mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und verboten sind alle Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinbarungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welchen den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes bezwecken oder bewirken“ (Art. 81 (1)). D.h. Fusionen oder Konzerne oder sonstige Zusammenschlüsse zwischen Firmen sind – ähnlich wie nach deutschem Recht – per se verboten, sie dürfen nur nicht den Wettbewerb beeinträchtigen. So genehmigt die Kommission auch die meisten bei ihr anzeigepflichtigen Zusammenschlüsse, da ja umgekehrt es durchaus für den Erhalt des Wettbewerbs sinnvoll sein kann, dass große oder größere Einheiten in Konkurrenz zueinander stehen – zumal auch angesichts der globalen Konkurrenzlagen (z.B. im Luftverkehrssektor, der geradezu gegen Boing einen Zusammenschluß der europäischen Luftfahrtindustrie erforderlich machte, der u.a. den nun weltweit durchaus konkurrenzfähigen Airbus produziert.)

Als Anzeichen einer möglichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs gelten u.a.

- „a) die unmittelbare oder mittelbare Festsetzung der An- und Verkaufspreise oder sonstiger Geschäftsbedingungen;
- b) die Einschränkung oder Kontrolle der Erzeugung, des Absatzes, der technischen Entwicklung oder der Investitionen;
- c) die Aufteilung der Märkte oder Versorgungsquellen;
- d) die Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen gegenüber Handelspartnern, wodurch diese im Wettbewerb benachteiligt werden;
- e) die an den Abschluß von Verträgen geknüpfte Bedingung, dass die Vertragspartner zusätzliche Leistungen annehmen, die weder sachlich noch nach Handelsbrauch in Beziehung zum Vertragsgegenstand stehen.“ (Art. 81 (1)).

Wenn die EG-Kommission gemäß diesen Bestimmungen mit einem Zusammenschluß nicht einverstanden ist, wird wie folgt verfahren: Zunächst werden Untersuchungen eingeleitet, Auskünfte werden angefordert. Dann kann die Kommission den Zusammenschluß je nach Lage der Daten und Informationen erlauben oder versagen.

Wenn – unabhängig von diesem Anmelde- und Erlaubnisverfahren – wettbewerbswidriges Verhalten nachgewiesen werden kann, so können Geldbußen verhängt werden. Natürlich steht den Unternehmen, die mit einer Ablehnung der Kommission nicht einverstanden sind, der Gang zum Europäischen Gerichtshof offen. Auch kann sich jeder an die Kommission wenden, wenn er den Verdacht wettbewerbswidrigen Verhaltens hegt. Das gilt insbesondere für davon negativ betroffene Unternehmen.

Der zitierte Art. 81 ist in weiterer Hinsicht von Belang: Die EG-Kommission darf nur bei grenzüberschreitenden Zusammenschlüssen eingreifen; ansonsten sind weiterhin die nationalen Kartellbehörden nach nationalem Recht zuständig. Art. 82 EGV regelt eigens noch den Fall, dass zwar eine geduldete oder auch erlaubte marktbeherrschende Stellung auf dem Markt besteht, diese jedoch mißbraucht wird im Sinne einer Beeinträchtigung des „Handels zwischen Mitgliedstaaten“.

„Dieser Mißbrauch kann insbesondere in folgendem bestehen:

- a) der unmittelbaren oder mittelbaren Erzwingung von unangemessenen Einkaufs- oder Verkaufspreisen oder sonstigen Geschäftsbedingungen;
- b) der Einschränkung der Erzeugung, des Absatzes oder der technischen Entwicklung zum Schaden der Verbraucher;
- c) der Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen gegenüber Handelspartnern, wodurch diese im Wettbewerb benachteiligt werden;
- d) der an den Abschluß von Verträgen geknüpften Bedingungen, dass die Vertragspartner zusätzliche Leistungen annehmen, die weder sachlich noch nach Handelsbrauch in Beziehung zum Vertragsgegenstand stehen.“

Allerdings sind Ausnahmen möglich, sog. von der Kommission genehmigte „Gruppenfreistellungen“ für Vereinbarungen zwischen Unternehmen, „die unter angemessener Beteiligung der Verbraucher einem entstehenden Gewinn zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen...“. Auch nach deutschem Wettbewerbsrecht können vom Bundeswirtschaftsminister ja Unternehmenskooperationen zur Förderung der gemeinsamen technologischen Entwicklungen erlaubt werden. Wie gesagt, weder das deutsche noch europäische Wettbewerbsrecht ist voll liberalistisch, sondern will den staatlich geordneten Markt.

Der zweite große Bereich der europäischen Wettbewerbspolitik ist die Beihilfenkontrolle, die sehr weit geht und immer wieder Aufsehen in der Öffentlichkeit verursacht, so wenn der EG-Wettbewerbs-Kommissar die Subventionen im unterentwickelten Ostdeutschland verbieten will (während gleichzeitig die Hilfen des italienischen Staates für die dortige Stahlindustrie großzügig übersehen werden.) Verboten sind demnach sehr rigoros und weitgehend nach Art. 87 EGV „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter

Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen ..., soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“ Das gilt auch für Beihilfen (in welcher Form auch immer), wenn sie von privaten Instanzen, allerdings im staatlichen Auftrag gewährt werden.

Erlaubt sind Beihilfen zu sozialpolitischen Zwecken und zur Bewältigung von Naturkatastrophen. Auch können nach Art. 87 (3) von Kommission Beihilfen zur wirtschaftlichen Entwicklung unterentwickelter Regionen oder „zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats“ oder zur „Erhaltung des kulturellen Erbes“ usw. genehmigt werden.

Die nationalen Stellen sind diesbezüglich der Kommission gegenüber auskunftspflichtig; und zwar regelmäßig, so dass die Beihilfen regelmäßig kontrolliert werden können, ob sie noch vonnöten sind. Kommt der jeweilige Mitgliedstaat einer Aufforderung der Kommission nicht nach, eine vertragswidrige Beihilfe zu beseitigen, so kann diese direkt zum Europäischen Gerichtshof gehen. Art. 96 regelt den Fall, dass auch unterschiedliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften den Wettbewerb faktisch verfälschen können. Für diesen Fall tritt die Kommission in Beratungen mit dem jeweiligen Mitgliedstaat, um die Vorschriften zu ändern. Führt dies zu keinem Erfolg, so kann der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit die erforderlichen Richtlinien erlassen.

Die Wirtschafts- und Währungsunion: der zentral wirtschaftliche Charakter der supranationalen EG (bei traditionell intergouvernemental-nationaler EU)

Der Euro ist seit 2002 auch allgemeines Zahlungsmittel im Alltag. 1972 war die Wirtschafts- und Währungsunion bereits einmal im sog. Werner-Plan vorgesehen. Das scheiterte allerdings an den von den Erdölpreiskrisen 1973 ff. bewirkten wirtschaftlichen Krisen, die eine gewisse wirtschaftliche Renationalisierung mit sich brachten. Erst seit Mitte der 80er Jahre mit der wirtschaftlichen Wiedererholung in der EG sowie dem neuen Aufschwung des EG-Integrationsprozesses durch das europäische Binnenmarkt-Projekt kam es wieder zu erneuten Diskussionen um eine europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Forciert wurde dies durch die Hochzinspolitik der Deutschen Bundesbank, die vor allem Frankreich verärgerten, da sie dazu zwang, auch die französischen Zinsen – zur Vermeidung von Kapitalflucht – anzuheben (u.a. mit der Folge, dass dadurch Kredite und Investitionen verteuert und die französische Konjunktur abgewürgt wurden.) Bundeskanzler Kohl war in den 80er Jahren gegen eine Europäische Notenbank und gegen eine europäische Währung, wie von den Franzosen aus den genannten Gründen gefordert; da er um eine stabile Währung und die Autonomie der Bundesbank fürchtete.

Mit dem Wiedervereinigungsprozeß 1990 wurde jedoch die französische Position indirekt dadurch gestärkt, dass Frankreich – als alliierte Nachkriegskontrollmacht über Deutschland als ganzes mitbestimmend in der Frage der Wiedervereinigung – einer Wiedervereinigung nur dann zustimmen wollte (wenn überhaupt), wenn dieses größere Deutschland verstärkt in die EG integriert und damit auch von den Westmächten kontrolliert werden würde. Dem stimmte Kohl zur Realisierung der Wiedervereinigung zu, indem in den folgenden Jahren bis 1993 in Form des Maastrichter Vertrages die Währungsunion ausgehandelt wurde – Integration aufgrund nationaler Interessenkalkulation. Jedoch Deutschland hatte nicht vorbehaltlos zugestimmt: Es brach wieder die Kontroverse zwischen „Ökonomen“ (Deutschland) und „Monetaristen“ (Frankreich) aus. Die Ökonomen wollten (auch wieder zu Beginn der 90er Jahre) erst eine weitgehende Annäherung der wirtschaftlichen Bedingungen der EG-Staaten (vor allem hinsichtlich der Inflationsentwicklungen), um erst auf dieser Basis eine gemeinsame Währung einzuführen; umgekehrt wollten die „Monetaristen“ über und mit dem Mittel einer Euro-Währung erst die Wirtschaften in Europa annähern. Das war auch der Streit im Kontext der Maastrichter Verhandlungen. Man einigte sich auf einen Kompromiß: Die gemeinsame Währung sollte gegen Ende der 90er Jahre nach einem dreistufigen „Fahrplan“ eingeführt werden, wenn zuvor bestimmte, genau im EGV definierte Kriterien erfüllt sein würde: die berühmten Konvergenzkriterien, deren Erfüllung Voraussetzung einer europäischen Währung sein sollte – und 1998 auch wurde.

Art. 121 nennt folgende Kriterien, anhand derer eine Annäherung der europäischen Wirtschaften gemessen werden sollten:

„- Erreichung eines hohen Grades an Preisstabilität, ersichtlich aus einer Inflationsrate, die der Inflationsrate jener – höchstens drei – Mitgliedstaaten nahe kommt, die auf dem Gebiet der Preisstabilität das Beste Ergebnis erzielt haben;

- eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand ...

- Einhaltung der normalen Bandbreiten des Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems seit mindestens zwei Jahren ohne Abwertung gegenüber der Währung eines anderen Mitgliedstaats;

- Dauerhaftigkeit der von dem Mitgliedstaat erreichten Konvergenz und seiner Teilnahme am Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems, die im Niveau der langfristigen Zinssätze zum Ausdruck kommt.“

Wie ersichtlich, sind die Kriterien (auch in den näheren Erläuterungen des 12. Protokolls zum Maastrichter Vertrag) relativ offen gehalten, nicht genau und quantitativ präzisiert, so dass auch Staaten, die nur annähernd diese Kriterien erfüllen (Italien z.B.), am Euro teilnehmen können.

Nichtsdestotrotz ist es schon erstaunlich, dass sich seit Mitte der 80er Jahre – mit dem Aufkommen einer monetaristischen (Friedmanschen) Wirtschaftsphilosophie der konservativen Regierungen und auch der konservativ gewordenen, sozialistischen Regierung Frankreichs – die Inflationsraten im

gesamten West-Europa zunehmend sanken und sich bei einem Wert um 1 Prozent anglichen. Letztlich war es 1998 ein politischer (und nicht ein irgendwie wirtschaftswissenschaftlich abgeleiteter) Entschluß des Ministerrates, dass die Konvergenzkriterien erfüllt seien, womit der Weg für Einführung des Euro seit 1.1.1999 geebnet wurde. Zu diesem Datum wurden die Wechselkurse für immer zu einer bestimmten, nicht mehr änderbaren Relation fixiert. (Allerdings sollte erst zum 1.1.2001 der Euro auch als Bargeld fungieren, was dann geschah.) Die Währungsunion ist der letzte Baustein zu einem vollen Binnenmarkt; eine gemeinsame Währungspolitik gibt es nur rudimentär, nämlich als gemeinsame Antiinflationsgemeinschaft, wiederum nur eine negative Politik der Einigung auf den kleinsten, gemeinsamen (Null-) Nenner; das kann katastrophal enden. Nämlich im Unterlassen einer keynesianischen Beschäftigungspolitik à la Brüning wie nach 2003.

Die Bestimmungen von Titel VII, Kapitel 1 „**Die Wirtschaftspolitik**“ behandeln vor allem die Maßnahmen, wenn ein EG- und Euro-Staat nicht mit den Grundsätzen der vom Rat verabschiedeten Grundsätzen zu einer europäischen Wirtschaftspolitik nicht übereinstimmt – und damit die Stabilität des Euro gefährdet. Daß hier – wie vorgesehen – die EU allerdings kaum Kontrolle ausüben kann, zeigen die Ereignisse des Jahres 2003, als sich Deutschland und Frankreich trotz einer Kritik der Kommission an ihrer Verschuldungspolitik den drohenden Auflagen durch anderslautenden Mehrheitsbeschluß des Ministerrates entzogen. Wie gesagt, die EU ist groß im Negativen, im Niederreißen von Zollgrenzen, nicht aber in positiv gestaltender Politik, zu der der europaweite Konsens fehlt.

Juristisch sieht das aber anders aus:

Geht nun die nationale Wirtschaftspolitik nicht konform mit den europäischen Vorgaben, so kann der Ministerrat gemäß Art. 99 (4) mit qualifizierter Mehrheit „die erforderlichen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten.“ und weiter sogar: „Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission beschließen, seine Empfehlungen zu veröffentlichen.“ In Notsituationen sind aber auch finanzielle Hilfen für den in Mitleidenschaft gezogenen Staat möglich.

Wenn der Mitgliedstaaten den Empfehlungen nicht folgt, insbesondere, was die staatliche Verschuldung betrifft, so kann er (mit qualifizierter Mehrheit) folgende Maßnahmen verbindlich und ohne Klagemöglichkeit beim Europäischen Gerichtshof beschließen:

„- von dem betreffenden Mitgliedstaat verlangen, vor der Emission von Schuldverschreibungen und sonstigen Wertpapieren vom Rat näher zu bezeichnende zusätzliche Angaben zu veröffentlichen,
 - die Europäische Investitionsbank ersuchen, ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überprüfen,
 - von dem Mitgliedstaat verlangen, eine unverzinsliche Einlage in angemessener Höhe bei der Gemeinschaft zu hinterlegen, bis das übermäßige Defizit nach Ansicht des Rates korrigiert worden ist,

- Geldbußen in angemessener Höhe verhängen.“ (Art. 104 (11)).

Mit diesen Eingriffen würden Schuldenaufnahmen von Mitgliedstaaten sinnlos, wenn man nämlich das derart gewonnene Geld direkt an die EG abgeben muß. Die Referenzwerte für dieses Verfahren bei übermäßigem Defizit sind gemäß 11. Protokoll zum Maastrichter Vertrag

„- 3 Prozent für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen,

- 60 Prozent für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.“

In Kapitel 2 dieses Titels VII wird die Währungspolitik im engeren Sinne definiert, insbesondere die Festlegung auf das Ziel der Preisstabilität. Das Europäische System der Zentralbanken besteht aus der Europäischen Zentralbank (EZB) und den nationalen Notenbanken, die allerdings nun weisungsgebunden gegenüber der EZB sind. Nur die EZB darf die „Ausgabe von Banknoten innerhalb der Gemeinschaft ... genehmigen.“ (Art. 106 (1)). Sie legt die Geldpolitik fest (insbesondere die diversen Zinssätze), sie unterhält die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten, sie betreibt die Devisengeschäfte und sorgt für „das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme“. (Art. 105 (2)). Die EZB kann auch Verordnungen und Entscheidungen (Verwaltungsakte) erlassen sowie Empfehlungen und Stellungnahmen abgeben. (Art. 110 EGV) Auch Euro-Vereinbarungen gegenüber Drittwährungen werden über die EZB getroffen. „Der EZB-Rat besteht aus den Mitgliedern des Direktoriums der EZB und den Präsidenten der nationalen Zentralbanken.“ (Art. 112 (1) EGV). Die Direktoriumsmitglieder werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten ernannt.

Das Europäische Währungsinstitut in Frankfurt/Main, das die Einführung des Euro vorbereitete, stellte mit Inkraftsetzung des ESZB zum 1.1.1999 seine Tätigkeit ein. (Art. 117 ff.)

Titel VIII der EG-Politiken widmet sich der **europäischen Beschäftigungspolitik** – allerdings in eher blasser Form, da – wie gesagt – die Regierung Kohl (und auch die SPD-Nachfolger) Beschäftigungspolitik auch nicht europaweit politisieren, sondern sie den Marktkräften bzw. den Vereinbarungen der Tarifvertragspartner überlassen wollten. (Inwieweit die seit Oktober 1998 regierende sozialdemokratische Regierung der Bundesrepublik mit dem von ihr intendierten Europäischen Beschäftigungspakt weiter kommt, bleibt abzuwarten. Bereits in den 70er Jahren hatte die EG-Kommission einen Sozialen Dialog zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Regierungen/Exekutiven zu installieren versucht, jedoch mit wenig Erfolg.)

So heißt es lediglich in Art. 126 (2) EGV, dass die „Mitgliedstaaten ... die Förderung der Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse (betrachten) und ... ihre diesbezüglichen Tätigkeiten ... im Rat aufeinander ab(stimmen)“. Einzig konkreter sind die in Art. 128 EGV festgelegten Berichtspflichten der Mitgliedstaaten – und die Möglichkeit,

beschäftigungspolitische Leitlinien durch den Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit festlegen zu lassen. Der Rat kann sogar die Durchführung der Maßnahmen in den Mitgliedstaaten jährlich überprüfen. Schließlich wird ein Beschäftigungsausschuß mit beratender Funktion eingerichtet – insgesamt eher dürftig.

Als besondere Aufgabe der EG wurde jedoch seit Gründung die soziale Sicherung der Arbeitnehmer betrachtet, denn der „Politik“ war bewußt, dass der Integrationsprozeß mit seiner Reallokation ökonomischer Faktoren und Ressourcen nur dann gelingen würden, wenn die durch solche Umstrukturierungen erfolgten (zeitweiligen) Arbeitslosigkeiten und Umschulungen oder sogar regionale Abwanderungen sozialpolitisch für die Betroffenen abgepolstert werden würde. (vgl. Buchner, 1992) (Daß die Zusammenlegung von mehreren Volkswirtschaften Konkurse in einem Bereich, durch die neue Konkurrenz, und Neuinvestitionen in anderen Bereichen zur Folge haben würde, war klar.) Im ursprünglichen EWG-Vertrag von 1957 war daher bereits ein Sozialfonds vorgesehen, der bis heute besteht, und auch der Vertrag zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl beinhaltete Bestimmungen zur Um- und Neuqualifizierung von Arbeitnehmern.

Nimmt man diese sozial- und berufsbildungspolitischen Maßnahmen, nimmt man die innereuropäische Entwicklungshilfe für die EG-Südstaaten (Kohäsionsfonds) und nimmt man die Europäische Regionalpolitik, die infrastrukturelle und investitive Projekte in unterentwickelten EG-Gebieten finanziell mitfördert (ergänzend zu nationalen Förderungsmaßnahmen), nimmt man all dies zusammen (auch die sozial- und regionalpolitischen Teile der EG-Agrarpolitik), so macht die Sozial-, Regional- und Ausgleichspolitik der EG mittlerweile ein Drittel des EG-Haushaltes aus (bei einem Gesamthaushalt von 100 Milliarden Euro), die vor allem zum zentralen Problem der Gegenwart: der direkten oder indirekten Bekämpfung von Arbeitslosigkeit eingesetzt werden. Gerade mit Schaffung der Europäischen Währungsunion war dieser Kohäsions-Aspekt des europäischen Einigungsprozesses noch verstärkt worden, da nun die ärmeren Südstaaten durch die gemeinsame Währung einer intensivierteren Konkurrenz ausgesetzt sein würden, bzw. sind und dafür durch „Entwicklungsprojekte“ gewappnet werden sollten. Ein Drittel des griechischen Staatshaushaltes besteht direkt oder indirekt aus EG-Mitteln, und die europäischen Gelder haben in Portugal geradezu einen „Gründerboom“ ausgelöst. Bedeutsam ist der EG der innereuropäische Ausgleich, damit der Binnenmarkt funktioniert. Für die hochentwickelten Staaten der EU im Norden und Nordwesten ist dieser Aspekt jedoch eher symbolisch und angesichts der Größe dieser Volkswirtschaften im Effekt eher gering. (siehe Kapitel Technologie- und Strukturpolitik unten).

Die **Sozialpolitik** im engeren Sinne wird in den Art. 136 ff. EGV behandelt (mittlerweile arbeiten auch die Briten mit, seitdem eine Labour-Regierung 1996 in London an der Regierung ist). Die Empfehlungen und koordinierenden

Richtlinien in diesem Bereich, die auch zur Schaffung der Bedingungen eines Gemeinsamen Marktes beitragen soll, beziehen sich vor allem auf die

„- Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,

*- Arbeitsbedingungen,

- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,

- berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, ..

- Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz.“ (Art. 137 (1) EGV). Gerade beim letztgenannten Spiegelstrich nahmen die EG-Kommission und der Europäische Gerichtshof eine Pionierstellung ein. (vgl. hierzu auch Art. 141 EGV. Insbesondere die Franzosen hatten 1957 auf diesem Gleichberechtigungsgrundsatz bestanden, da man befürchtete, dass das höhere sozialpolitische Niveau in Frankreich die französische Industrie im neuen EWG-weiten Wettbewerb benachteiligen könnte.)

Betätigungsbereiche sind u.a. auch Gebiete: „, ...

- des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen,

- der beruflichen Ausbildung und Fortbildung,

- der sozialen Sicherheit,

- der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten,

- des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit

- ...“ (Art. 140 EGV)

(In diesen Bereichen sind weitgehend Mehrheitsentscheidungen des Ministerrates möglich.)

Die sozialpolitischen Bemühungen sind allerdings begrenzt auf Sozialpolitik im engeren Sinne. Nicht dazu gehört die Gesellschaftspolitik, die weiterhin der nationalstaatlichen Kompetenz vorbehalten bleibt. Beste Beispiel dafür ist das schon mehrmalige Scheitern, eine gemeinsame Rechtsform für einen europäischen Betrieb zu finden vor allem hinsichtlich einer Europäischen Aktiengesellschaft. Der Grund des Scheiterns liegt darin, dass man nicht übereinkam, die in der EG unterschiedliche Regelung der Arbeitnehmermitbestimmung an betrieblichen Entscheidungen einvernehmlich zu regeln. In Frankreich z.B. lehnen auch die noch stark sozialistischen und kommunistischen Gewerkschaften (insbesondere die der KPF nahe, einflußreiche CGT) eine Mitentscheidung im Aufsichtsrat einer Unternehmung ab, um nicht in das kapitalistische Wirtschaftssystem involviert zu werden, um nicht arbeitnehmerfeindliche Entscheidungen im Betrieb mittragen zu müssen und um nicht an Konflikt- und Streikkraft im Kampf gegen die Betriebe zu verlieren. Dagegen ist Deutschland von der Idee und Praxis der Sozialpartnerschaft (in der Tradition der Katholischen Soziallehre) geprägt, und Gewerkschafts- und Unternehmensvertreter arbeiten seit dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 (fast) paritätisch in den Aufsichtsräten der großen Aktiengesellschaften zusammen, auch in schwierigen Zeiten von

Arbeitsplatzabbau und Wirtschaftskrise. In der Montan-Industrie gibt es sogar einen von den Gewerkschaften entsandten Arbeitsdirektor im Unternehmensvorstand.

Allein zwischen diesen Konzepten war und ist eine eg-weite Regelung nicht möglich. (Dabei habe ich die anders gelagerten Traditionen der übrigen EG-Staaten noch nicht einmal berücksichtigt.) Wenn Unternehmen aus unterschiedlichen EG-Staaten fusionieren, müssen sie sich daher für ein Unternehmensstatut eines der Sitzländer entscheiden – und das kann z.B. für den deutschen Teil einer deutsch-französischen Fusion den Abbau von Mitbestimmungsrechten bedeuten.

Das einzige, was an europäischer Rechtsform gelang, war die durch Ministerrats-Verordnung geschaffene Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung (EWIV). Hier können rechtlich und wirtschaftlich selbständig verbleibende Unternehmen aus zwei oder mehreren EG-Staaten in bestimmten Bereichen überstaatlich, nach EG-Recht in einer EWIV kooperieren, z.B. im Bereich gemeinsamer Forschungen. Allerdings darf die EWIV keine gewinnwirtschaftlichen Zwecke verfolgen.

Auch die Kompetenzen der EG im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung sind begrenzt. Der Maastrichter Vertrag schreibt ja sogar – angesichts des breiten Widerstandes in Europa gegen zunehmende Zentralisierungstendenzen zugunsten „Brüssels“ – quasi ein Interventionsverbot der EG in diesen Bereichen fest. Daher beschränkt sich die Kommission hier im wesentlichen auf die Organisation des (Jugend-)Austausches. Die europäische Organisation CEDOP, in Berlin ansässig, versucht jedoch darüber hinaus die Berufsbildungssysteme in begrenztem Maße und Grundlagenbereichen anzugleichen, um die Mobilität zu fördern.

Auch die vielgerühmte Europäische Sozialcharta ist eher blaß und umfaßt folgende Grundsätze:

1. Das Recht der Arbeitnehmer, in dem Mitgliedstaat ihrer Wahl zu arbeiten.
2. Das Recht auf Wahl eines Arbeitsplatzes und das Recht auf ein gerechtes Entgelt.
3. Das Recht auf verbesserte Lebens- und Arbeitsbedingungen.
4. Das Recht auf sozialen Schutz entsprechend den Gegebenheiten der einzelnen Mitgliedstaaten.
5. Die Koalitionsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen.
6. Das Recht auf Berufsbildung.
7. Das Recht von Männern und Frauen auf Gleichbehandlung.
8. Das Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung.
9. Das Recht auf Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz.
10. Den Kinder- und Jugendschutz.
11. Das Recht der älteren Menschen auf einen angemessenen Lebensstandard.
12. Die Förderung der beruflichen und sozialen Eingliederung von Behinderten.

Allerdings stellt die Charta eine Handlungsermächtigung, ein Mandat für die Europäische Kommission dar, diesbezüglich aktiv zu werden. Die europäische Sozialpolitik zielt bereits in wesentlichen Teilen konkret auf die projektorientierte Förderung von Infrastruktur- und Anlageinvestitionen ab, insbesondere in den Sektoren Energie, Verkehr und Telekommunikation, um die Arbeitslosigkeit abzubauen.

Dieser Aspekt einer wirtschafts- und sozialpolitischen Entwicklung wird weiterhin eigens und spezifisch thematisiert im EGV in den Titeln XV und XVI. Hier sind insbesondere zu nennen die Tätigkeiten der EG beim Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Berichten der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur. Die Kompatibilität der nationalen Netze wird gefördert, auch zur Entwicklung unterentwickelter Regionen. (Art. 154 (2) EGV). (siehe auch Kapitel Sozialpolitik oben)

Lange umstritten waren die Titel XVI „Industrie“ und Titel XVIII **„Forschung und technologische Entwicklung“**, da deutsche Marktwirtschafts-Ideologen befürchteten, über sie würde eine indirekte, eg-staatliche Steuerung wirtschaftlicher Unternehmungen angestrebt werde, ähnlich wie das in Frankreich das Planifikations-System versucht der wie es das Miti-Handels- und Technologieministerium in Japan tut. Aber die Befürchtungen erwiesen sich als übertrieben, zumal sich die EG in der Förderung einer besseren, nämlich koordinierten und konzentrierten Nutzung des industriellen und technologischen Potentials auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) stützt. (Art. 157 (1) EGV). Hierzu werden Programme für Forschung und technologische Entwicklung zu bestimmten Schwerpunkten (Beispiel: Meeresforschung) egweit ausgeschrieben, an denen auch Wissenschaftler teilnehmen können. Alle diese Programme haben meist zur Voraussetzung, dass zumindest Partner aus drei unterschiedlichen EG-Staaten beteiligt sind. Es gibt auch Programme mit Drittstaaten (z.B. mit Universitäten/Hochschulen in Mittel- und Osteuropa: Phare und Tacis). Art. 167 EGV: „Zur Durchführung des mehrjährigen Rahmenprogramms legt der Rat folgendes fest:

- die Regeln für die Beteiligung der Unternehmen, der Forschungszentren und der Hochschulen;
- die Regeln für die Verbreitung der Forschungsergebnisse“. Ziel ist die Bündelung der Potentiale, um synergetische Effekte zu bewirken.

(Solche Programme und in deren Rahmen eine Vielzahl einzelner Projekte, denen Finanzen zugewiesen sind, sind insgesamt das wesentliche Steuerungsinstrument der EG zur Realisierung ihrer Ziele in den meisten, hier erwähnten Politikbereichen – neben Rechtsetzungen, finanziellen Anreizen, Mobilisierung von Kooperationen, Information, Monitoring und Berichterstattung. Die Programme werden meist vom Ministerrat und oft vom Europäischen Parlament genehmigt, die Projekte müssen von Interessierten – oft

über die nationalen Behörden – beantragt werden. Sie werden dann von der EG-Kommission bewilligt. Jeder nationale Projektträger muß meist mehr als die Hälfte der Projektmittel selber aufbringen. die EG-Finanzierung ist nur subsidiär, ergänzend und damit begrenzt, so dass die europa- und integrationspolitisch förderlichen Effekte eher gering sind und in die nationalen Vorgaben einfügen. Die EG-Programme tragen oft phantasievolle und werbewirksame Namen, wie SOKRATES und Erasmus z.B. als Programm zur Förderung des europäischen Studentenaustausches (siehe unten mehr); oder EURES <EUROpean Employment Services> als eine europaweite Arbeitsvermittlungsstelle, um auch tatsächlich einen europäisch funktionsfähigen Arbeitsmarkt zu schaffen; oder LEADER zur Bekämpfung ländlicher Armut.)

Ehe wir abschließend zu den beiden auf Drittstaaten gerichteten Politiken der EG zu sprechen kommen, müssen wir zuvor noch der **EG-Umweltpolitik** widmen. In den Art. 174 ff. EGV erhält die EG – seit 1987, mit der Einheitlichen Europäischen Akte – ein umfangreiches Mandat zur Regelung der Umweltpolitik, da Umwelt ein internationales Phänomen per se ist: Emissionen aller Art machen an den Grenzen keinen Halt. Als Instrumente sind u.a. vorgesehen:

„Vorschriften überwiegend steuerlicher Art,

- Maßnahmen im Bereich der Raumordnung, der Bodennutzung – mit Ausnahme der Abfallbewirtschaftung und allgemeiner Maßnahmen – sowie der Bewirtschaftung der Wasserressourcen,

- Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berühren.“ (Art. 175 (2) EGV).

Für die nationalen Politiken z.B. bahnbrechend wurde die EG-Richtlinie zu einer verbindlichen Umweltverträglichkeitsprüfung für Großprojekte, erst kürzlich landete das deutsche Autobahnprojekt entlang der Ostseeküste vor den Gerichten, da angeblich diese Prüfung nicht oder nicht genügend vorgenommen wurde. Auch die europäische Landwirtschaft wurde und wird (nun in der sog. Agenda 2000, einem EG-Reformprogramm für das nächste Jahrhundert) ökologisch ausgerichtet, indem bäuerliche, d.h. kleinere Agrarbetriebe auch deshalb erhalten werden sollen, um sich der Landwirtschaftspflege widmen zu können. Außerdem gibt es mittlerweile ein Umweltzeichen für Produkte der EG, ebenso ein Öko-Management sowie diesbezügliche Audit-Vorschriften für die Industrie – allerdings ohne rechtliche Verbindlichkeit. Richtlinien regeln die Katalysatorpflicht für Automobile. Emissionen sollen reduziert werden. Umweltprojekte der EG werden von der Europäischen Investitionsbank finanziert. Wie im Arbeitsschutz sind die EU-Regelungen in der Umweltpolitik sehr weitreichend. Das Save-Programm fördert Energieeinsparungen. Es gibt eine EG-Richtlinie zur Behandlung kommunaler Abwässer. Im November 1996 legte die Kommission ein Strategiepapier zur Methanreduzierung vor, ihre

Habitat-Richtlinie von 1992 will die biologische Vielfalt erhalten. Ein Schutzgebietsystem wird entwickelt.

Dazu kommen internationale Kooperationen mit anderen, globalen Akteuren. Die EG ist dem Internationalen Tropenholzübereinkommen beigetreten. Ein Umweltaktionsprogramm für Mittel- und Osteuropa wurde aufgelegt. Die Europäische Umweltagentur in Kopenhagen soll europa-weit die erforderlichen Informationen sammeln und die Öffentlichkeit aufklären. Als Instrumente werden Verbote, Empfehlungen, Überzeugungen und finanzielle Anreize eingesetzt. Noch vereinheitlicht werden müßten z.B. nationale Verpackungsvorschriften – und zwar mit ökologischer Zielrichtung. Vielleicht kommen hier Impulse vom ersten „grünen“ Außenminister Europas, von J. Fischer aus der Bundesrepublik Deutschland.

Gemeinsame Handelspolitik (Titel IX)

Die Art. 131 – 134 EGV befassen sich mit der Außenhandelspolitik der EG – sie sind kurz, aber recht bedeutsam, da die Handelspolitik zu den vier voll vergemeinschafteten Politiken der EG gehört. Die gemeinsame Handelspolitik ist notwendige Konsequenz einer Zollunion: Beseitigt man die Binnenzölle und will man (im Gegensatz zur bloßen Freihandelszone) einen Gemeinsamen Außenzoll der EG gegenüber Drittstaaten aufbauen (was 1968 erfolgte), so braucht man auch eine Gemeinsame Außenhandelspolitik und einen „gemeinsamen“ EG-Außenhandelskommissar, der – im Auftrag des EG-Ministerrates – die EG-Zölle festlegt oder mit anderen Staaten aushandelt, der Handelsverträge vereinbart und der für ein Mindestmaß einer einheitlichen Ein- und Ausfuhrpolitik sorgt. Nur die EG kann nur noch Handelsverträge abschließen; allerdings bleibt die Kompetenz zu allgemeineren, internationalen oder zwischenstaatlichen Wirtschaftsabkommen, in denen z.B. lediglich Bereiche und Gremien der Kooperation festgelegt werden, weiterhin bei den Nationalstaaten. Das (durchschnittliche) Industriezollniveau der EG beträgt 5 Prozent; in einigen Bereichen (Textilverarbeitung, Werften u.a.) ist sie jedoch weiterhin hoch protektionistisch.

Institutionen der EU

Politik realisiert sich nicht von selbst, sondern bedarf organisatorischer Formen zu ihrer Umsetzung. Diese „Organe der Gemeinschaft“ werden im fünften Teil des EGV geregelt.

Die verfassungsrechtlichen Grundsätze der EG entsprechen dabei nicht den üblichen parlamentarischer Systeme. Ursprünglich war die EWG und auch die EGKS – nach den Vorstellungen von EGKS-„Vater“ J. Monnet – technokratisch in ihren Vorstellungen: Man glaubte Europa nur verwirklichen zu können, wenn eine starke Macht (nämlich die EG-Kommission) als deren Motor dienen würde – mit dem einzigen Ziel, die Staaten zu integrieren. Man sah darin keine demokratietheoretische Gefahr, da man das Ziel, die Einigung, für unbestritten gut hielt und da die Kommission aus unabhängigen „Experten“ – nur der Idee „Europa“ verpflichtet – zusammengesetzt ist. Das Europäische Parlament (im EWG-Vertrag von 1957 nur „Versammlung“ genannt) wurde gemäß diesen Vorstellungen nur als potentiell, durch nationale Interessen der Abgeordneten evt. hemmend wirkendes Organ betrachtet, dem daher nur Anhörungsrechte „gewährt“ wurden. Wenn man schon nationale Interessen berücksichtigen mußte, dann in der Form des Ministerrates, der Vertretung der nationalen Regierungen in Brüssel, das war übersichtlicher und für die Kommission leichter zu handhaben.

So hat es sich allerdings nun nicht entwickelt: Im Verlaufe der Geschichte der EG verlor die Kommission an Einfluß (auch wenn sie immer noch zentral ist). Dadurch, dass immer mehr national relevante Materien über die EG geregelt und beeinflußt werden, verlangten demokratische Grundsätze eine zunehmenden Einbezug des Europäischen Parlaments in den europäischen Willensbildungsprozeß, so dass wir mittlerweile in der EG eine eigentümliche Mischung aus technokratischem und demokratischem Modell haben. Von nahezu unbezwingbarer Bedeutung ist weiterhin der EG-Ministerrat (quasi dem Bundesrat in Brüssel), auch wenn er immer mehr per Mehrheit entscheidet. Eine zukünftige Verfassungsordnung könnte vielleicht so aussehen, dass das Parlament die üblichen, vollen Rechte erhält, die Kommission zu einer parlamentarisch gewählten Regierung wird und der Ministerrat eine Art von Länder- oder Zweiten Kammer mit Vertreter der mitgliedstaatlichen Regierungen. Die jeweilige Europäische Präsidentschaft könnte vom halbjährlichen Vorsitz des (EU-)Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs übernommen werden – jeweils für ein halbes Jahr. (Auch in der Schweiz wechselt der Staatspräsident ja jedes Jahr.)

Was allerdings wohl auf absehbare Zeit noch fehlen wird, ist ein europäisches Volk: zu unterschiedlich sind die Sprachen und Mentalitäten und auch die Diskussionen in den nationalen Öffentlichkeiten und die national-symbolischen Bezugssysteme. Obwohl es europäische Parteibünde gibt, sind die Parteien weiterhin faktisch national organisiert.

Vielleicht ist ein solches sich mit sich identisch fühlendes, europäisches Volk auch gar nicht notwendig, zumal ein Zuviel von Identität immer die Gefahr der Abgrenzung gegenüber den Nicht-Identischen impliziert. Vielleicht geht es auch mit einer Minimalidentität wie in den USA, eines Versuches wäre dieses Experiment neuer (wenn man so will: funktionaler, technokratischer) Staatlichkeit schon wert. Art. 189 EGV spricht daher vom Europäischen Parlament, mit dem wir in unserer Darstellung beginnen wollen, nur vorsichtig von den dort vertretenen „Völkern der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten.“

Das Europäische Parlament

Daß dieses Parlament – gemäß der eben aufgezeigten Problematik – kein „normales“ Parlament ist, zeigt schon Art. 190, wo nur von „allgemeinen unmittelbaren“ Wahlen der Abgeordneten die Rede ist, nicht aber von „gleichen“ Wahlen. Denn das Stimmgewicht der Wähler in der EG ist unterschiedlich: die Wähler bevölkerungsmäßig kleiner EG-Staaten wählen – bezogen auf die Zahl der das jeweilige Land repräsentierenden Abgeordnete – mehr Abgeordnete als die Wähler großer Staaten. Die in Art. 190 festgelegte Zahl von Abgeordneten ist politisch bestimmt und wurde im Vertrag von Nizza angesichts der Osterweiterung erneut geändert. Man wollte so – ähnlich wie bei der Gewichtung der nationalen Stimmgewichte im Ministerrat – verhindern, dass die Kleinen die Großen und die Großen die Kleinen majorisieren können. Ähnliche Bestimmungen finden wir ja auch im Grundgesetz für den Deutschen Bundesrat, der Vertretung der deutschen Bundesländer in Bonn/Berlin. Die Abgeordneten werden gegenwärtig auch noch nicht nach einem einheitlichen, eg-weiten Wahlrecht gewählt, aber die Entwürfe hierzu sind bereits recht weit vorangeschritten.

Im Gegensatz zu den nationalen Parlamenten übt das Europäische Parlament nur die „Befugnisse aus, die ihm nach diesem Vertrag zustehen.“ Es hat nicht die parlamentarische Kompetenzkompetenz, d.h. selber zu bestimmen, welche Kompetenzen es hat. Sondern diese Kompetenzen werden ihm über Regierungskonferenzen der Staaten in einem völkerrechtlichen Akt zugewiesen, zuletzt im Rahmen des Amsterdamer Vertrages (aus dem hier – wie oben begründet - zitiert wird). Die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments, das bei Plenartagungen in Straßburg tagt, dessen Ausschüsse jedoch meist in Brüssel (in

der Nähe der Exekutive) zusammenkommen, sind mittlerweile schon recht weitgehender (wenn auch noch vieles zum Voll-Parlamentarismus fehlt, nämlich die Verantwortlichkeit des Ministerrates, was aber gegenwärtig realistischere Weise nicht vorstellbar ist), so im einzelnen:

Recht auf Untersuchungsausschüsse (Art. 193)

Petitionsrecht der Bürger der EG (Art. 194)

ein Europäischer Bürgerbeauftragter (Art. 195)

Mißtrauensantrag gegen die Kommission insgesamt, die so – mit mehr als zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen – zum Rücktritt gezwungen werden kann (Art. 201)

obligatorische Bestätigung der von den nationalen Regierungen ernannten Kommissare als Kollegium insgesamt (also nicht jedes einzelnen Kommissars)

Haushaltsrecht: der EG-Haushalt tritt erst dann in Kraft, wenn ihn sowohl der Präsident des Europäischen Parlaments als auch der Vorsitzende des Ministerrates unterschrieben haben.

Anhörungsrechte bei den nicht-obligatorischen Aufgaben des EG-Vertrages

Mitentscheidungsrechte bei den sonstigen Ausgaben des EG-Haushaltes (insbesondere in Angelegenheiten des Binnenmarktes, bei völkerrechtlichen Verträgen, bei der Aufnahme neuer EG-Mitgliedstaaten)

Hier sind mehrere Beteiligungsverfahren möglich, zwei sollen hier hervorgehoben werden:

1. das Verfahren nach Art. 251 EGV mit folgenden Schritten:

Vorschlag der Kommission

Stellungnahme des Parlaments

Billigung durch Ministerrat dann Gesetz beschlossen)

oder

gemeinsamer Standpunkt des Ministerrates

Billigung dieses Standpunktes durch Parlament, dann Gesetz beschlossen

oder

Ablehnung des gemeinsamen Standpunktes durch Parlament, dann Gesetzentwurf gescheitert

oder

Abänderungen des Parlaments

Billigung der Abänderungen durch Ministerrat, dann Gesetz beschlossen oder

bei Nicht-Billigung: Einsetzung eines Vermittlungsausschusses aus einer gleichen Zahl von Vertretern aus Parlament und Ministerrat

Billigung eines gemeinsamen Entwurfs des Vermittlungsausschusses durch Parlament und Ministerrat, dann Gesetz beschlossen; wenn nicht, Scheitern

„Billigt der Vermittlungsausschuß keinen gemeinsamen Entwurf, so gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen.“ (Art. 252 (6) EGV).

Hier hat das Europäische Parlament also ein absolutes Vetorecht.

Im Entscheidungsverfahren nach Art. 252 EGV, das ähnlich kompliziert, wenn auch anders ausgestaltet ist, unterscheidet sich im wesentlichen dadurch, dass hier das Veto des Parlaments ggf. nur suspensiv ist. Denn Art. 252 (c) EGV besagt: „Hat das Europäische Parlament den gemeinsamen Standpunkt des Rates abgelehnt, so kann der Rat in zweiter Lesung nur einstimmig beschließen.“ Im weiteren Verlauf wird der Kommission ein weitergehendes Prüfungsrecht zugebilligt. Der Rat kann den von der Kommission überprüften Vorschlag nur einstimmig ändern. In anderen Fällen kann die Gesetzesvorlage scheitern.

Es ist nicht verwunderlich, dass viele in Brüssel über diese zeitaufwendigen Verfahren klagen. Auch angesichts der Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht weitere Kompetenzüberweisungen an die EG von deren Demokratisierung abhängig gemacht hat (Urteile „Solange I und II“), ist mit einer weiteren Annäherung des europäischen an den „üblichen“ Parlamentarismus auch in Zukunft zu rechnen.

In seinen Kontrollfunktionen wird das Parlament vom Rechnungshof (Art. 246 ff. EGV) unterstützt – und in gewissem Maße durch den Europäischen Gerichtshof, der auch vom Parlament angerufen werden kann und auf den unten noch eigens einzugehen sein wird.

Festzuhalten ist, dass das Parlament dominant nur Kontroll- und weniger Gestaltungsaufgaben wahrnimmt. Denn das Initiativrecht für Gesetzesvorlagen liegt weiterhin alleinig bei der Kommission (entsprechend der oben erwähnten, eg-technokratischen Philosophie), die jedoch stets zuvor Kontakte sowohl zum Ministerrat als auch zum Parlament aufnimmt, denn diese müssen schließlich die Vorlagen der Kommission als Gesetze beschließen. Eines noch zur Präzisierung: Es war zuvor von den Gesetzen der EG die Rede. Das ist nicht die europapolitische Terminologie. Art. 249 unter scheidet vielmehr wie folgt: „Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.“ – ohne dass diese noch durch nationale Parlament umgesetzt werden müßte. In deutscher Terminologie entspricht dieses einem Gesetz.

„Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.“ Das ist eine – angesichts der Diversität der Lebensverhältnisse in Europa – sehr weise Regelung, denn es läßt sich nicht alles vom fernen Brüssel her ordnen – und wenn, dann haben wir oft lebensfremde Lösungen erleben müssen. Die Richtlinie (deutsch = Rahmengesetz) muß also durch Spezialgesetze noch von den nationalen Parlamenten konkretisiert werden.

„Die Entscheidung ist in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet.“ Das entspricht dem deutschen Verwaltungsakt, der von EG-Kommission erlassen wird, um z.B. ein Kartell zu verbieten.

Die Unterschiede zwischen Verordnung und Richtlinie sind mit der Zeit allerdings immer mehr verschwommen: Richtlinien wurde z.T. so detailliert wie Verordnungen; und Verordnungen überlassen den nationalen Behörden einen immer größeren Handlungsspielraum.

Die „Macht“ der Europäischen Parlaments ist – das sei hier zusammengefasst – ohnehin nur so groß wie die der EU insgesamt, und die hängt immer noch von der Einzelermächtigung der Mitgliedstaaten ab, welche Bereiche sie übernehmen darf und welche nicht – im Gegensatz zur Kompetenzkompetenz der EG-Staaten, d.h. der Souveränität, für sich selbst die Kompetenzen zu bestimmen.

Der Ministerrat

Der Ministerrat (formell im EGV: der Rat), in den die nationalen Regierungen Regierungsvertreter entsenden, ist weiterhin das zentrale Legislativorgan des EG-System (und – nebenbei gesagt und wie bereits erläutert – auch der EU im Auftrag der Gipfeltreffen <Europäischer Rat>, der traditionell-intergouvernementalen Konferenz der Regierungschefs wie schon unter Metternich der Wiener Kongreß 1815). Alle Verordnungen und Richtlinien müssen von ihm beschlossen werden (ggf. unter Beteiligung des Europäischen Parlaments, unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozial- sowie des Regionalausschusses, auf Initiative der Kommission hin.). Ursprünglich gab es nur den Außenministerrat, aber angesichts der Komplexität der Materien hat sich die Zusammensetzung der Räte stark ausdifferenziert: Agrarminister, Sozialminister, Entwicklungshilfeminister, Finanzminister, Technologieminister, usw. usf. Gegenwärtig ist man bestrebt, angesichts der verwirrenden Vielfalt die Zahl der Räte zu reduzieren. Geordnet wird das ganze dadurch, dass in allen Räten je ein halbes Jahr ein Mitgliedstaat den Vorsitz führt und damit koordinierend sowie Impulse gebend zu wirken vermag. Auch Länderminister (von deutschen Bundesländern) können im Rat vertreten sein, wenn es um originäre Angelegenheiten der Bundesländer geht (z.B. Kultur- und Bildungspolitik). Dazu kommt, dass z.B. die Bundesregierung auch in anderen Angelegenheiten mit dem Bundesrat Rücksprache nehmen muß, da mittlerweile mehr als 50 Prozent der EG-Vorlagen auch vom Bundesrat gebilligt werden muß.

Unterstützt und vorbereitet werden die Sitzungen – gemäß Art. 207 EGV – von einem Generalsekretariat, vom Ausschuß der Ständigen Vertreter (=EG-Botschafter, (abgekürzt auf französisch: Coreper)(mit abnehmender Bedeutung) und zahlreichen sonstigen Ausschüssen; der Ministerrat verfügt wie die Kommission über eine eigene Spitzen/Ministerialverwaltung, wenn man so will, allerdings ohne administrativen Unterbau: die Gesetze der EG werden (ähnlich wie die des Bundes in der BRD) von den nationalen, regionalen und kommunalen Verwaltungen exekutiert.

Noch unübersichtlicher wird dies durch bilaterale Konsultationstreffen von EG-Staaten, z.B. halbjährlich zwischen der deutschen und französischen Regierung im Rahmen des deutsch-französischen Freundschaftsvertrages von 1963.

Die Stimmen im Rat sind gewichtet. Wenn im EGV von qualifizierter Mehrheit die Rede ist (und das ist die häufigste Entscheidungsform), so ist hiermit die Mehrheit von gewichteten Stimmen gemeint. Daneben gibt es weiterhin die Abstimmung nach einfacher Mehrheit, „soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist“.(Art. 205 (1) EGV). Formell und in Konfliktfällen (z.B. in der Agrarpolitik im Jahre 2002) gilt auch noch der Luxemburger Kompromiß von 1966, den Frankreichs de Gaulle zur Wahrung der französischen Souveränität erzwang und nach dem in wesentlichen Fragen kein Staat überstimmt werden sollte – aber das ist heutzutage faktisch bedeutungslos geworden. Z.T. läßt man sich aber auch ganz gerne überstimmen, um unangenehme Entscheidungen „zu Hause“ besser „verkaufen“ zu können – es war ja die böse EG, die an allem Schuld ist. (Das trägt mit bei zu dem schlechten Image der EG-Kommission, obwohl sie es nicht zu verantworten hat).

Die Kommission: viele Einzelregelungen, wenig Konzept

Die Kommission erfüllt folgende Aufgaben:

- „- für die Anwendung dieses Vertrages sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen;
- Empfehlungen oder Stellungnahmen auf den in diesem Vertrag bezeichneten Gebieten abzugeben, soweit der Vertrag dies ausdrücklich vorsieht oder soweit sie es für notwendig erachtet;
- nach Maßgabe dieses Vertrages in eigener Zuständigkeit Entscheidungen zu treffen und am Zustandekommen der Handlungen des Rates und des Europäischen Parlaments mitzuwirken;
- die Befugnisse auszuüben, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt.“ (Art. 211 EGV)

Idee ist, dass die Kommission der Motor einer ständig fortschreitenden Integration sein soll. Daher wurde ihm die alleinige Initiativfunktion für Richtlinien und Verordnungen zugewiesen. Gegenwärtig besteht die Kommission aus 20 Mitgliedern (die großen Staaten entsenden je 2, wobei meist auch die jeweilige Oppositionspartei berücksichtigt wird). Den nicht weisungsgebundenen Kommissaren werden eigene Zuständigkeitsbereiche zugeordnet, Entscheidungen trifft die Kommission allerdings kollegial. Der Präsident der Kommission war lange Zeit nur primus inter pares. Jetzt ist ihm nach Art. 219 EGV eine „politische Führung“ der Kommission übertragen worden. Übertragende Persönlichkeiten (wie der Kommissionspräsident J. Delors in den 80er Jahren) vermögen jedoch weit darüber hinaus und unabhängig von der Kompetenzzuweisung zu wirken. Faktisch ist die Kommission davon abhängig, dass der national dominierte Rat ihren Vorlagen zustimmt.

Der Europäische Gerichtshof

Art. 220 EGV sagt kurz und knapp, aber gravitatisch: „Der Gerichtshof sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrages.“ Dahinter steckt die französische (römisch-rechtliche) Vorstellung von Recht als eines eigenständigen, quasi objektiven, von den Menschen unabhängigen, institutionell verfestigten Regelkörpers, den es zu achten gilt (im Gegensatz zu angelsächsischen Rechtsverständnis, das weitgehend vom Recht als Vereinbarung und Vertrag der Bürger ausgeht.) Wenn Recht aus dem EG-Vertrag irgendwie verletzt wird, ist der Gerichtshof zuständig, wenn er angerufen wird, von den EG-Organen, von den Mitgliedstaaten oder unter bestimmten, noch zu erläuternden Umständen von EG-Bürgern und EG-Bürgerinnen.

Der Gerichtshof besteht aus zwei Instanzen: ein Gericht erster Instanz für Klagen der Bürger auf Verletzung von Rechten aus dem EGV und einer zweiten Instanz für Interorgan-Klagen, also quasi „Verfassungsklagen“, welches Organ welche Kompetenzen in der EG wahrnehmen darf – oder eben auch nicht. Unterstützt werden die Richter, die in Vollsitzungen oder in kleineren Kammern tagen können, von acht Generalanwälten, die ähnlich wie Staatsanwälte das europäische Interesse wahrnehmen und vertreten sollen; und von einem Kanzler mit seiner Verwaltung. Die Richter werden von den Regierungen ernannt, sind aber vollkommen unabhängig.

Bei Klagen der Kommission gegen ein Mitgliedstaat wegen Vertragsverletzung oder Nichterfüllung von auferlegten Pflichten (z.B. Nicht-Umsetzung einer Richtlinie) ist nach Art. 226 ein Vorverfahren erforderlich: die Kommission muß zunächst dem betroffenen Mitgliedstaates die Möglichkeit zur Äußerung gegenüber der Kommissions-Stellungnahme geben, und kann erst dann zur Klage schreiten. Wenn ein Mitgliedstaat gegen ein anderen Mitgliedstaat klagt (was selten geschieht, wer legt sich schon mit einem „Kollegen“ an, das überläßt man lieber der Kommission), so ist zu vor eine „mit Gründen versehene Stellungnahme“ der Kommission zu erlassen; die Kommission „gibt den beteiligten Staaten zuvor Gelegenheit zu schriftlicher und mündlicher Äußerung in einem kontradiktorischen Verfahren.“ (Art. 227 EGV). Die Vollstreckung der Urteile des Gerichtshofes gegenüber natürlichen und juristischen Personen (nicht aber Staaten oder der Untereinheiten) erfolgt über die Justizministerien nach dem Zivilprozeßrecht des Staates, in dessen Hoheit die Zwangsvollstreckung stattfindet. Die Vollstreckungsklausel wird von der nationalen Ausführungsstelle nur formal (Echtheit des Titels), nicht auf ihre materiale Rechtmäßigkeit hin geprüft. Die Urteile werden immer befolgt (was im internationalen Verkehr nicht selbstverständlich ist). „Für die Prüfung der

Ordnungsmäßigkeit der Vollstreckungsmaßnahmen sind jedoch die einzelstaatlichen Rechtssprechungsorgane zuständig.“ (Art. 256 EGV).

Folgende, für verwaltungsrechtliche Verfahren typische Klagearten vor dem EuGH sind im Vertrag vorgesehen:

Anfechtungsklagen gegen Rechtsakte der EG oder aufgrund von EG-Recht „wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung dieses Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmißbrauch“ seitens eines Mitgliedstaates oder eines EG-Organs oder auch seitens „natürlicher oder juristischer Personen“ in der EG (also nicht unbedingt EG-Bürger, aber mit Ansässigkeit in der EG), wenn sie durch einen Verwaltungsakt (Entscheidung) „unmittelbar und individuell“ betroffen ist. (Art. 230 EGV).

Nichtigkeitsklage (Art. 231 EGV)

Feststellungsklage seitens der Organe und der Mitgliedstaaten nach vergeblicher Aufforderung, die Vertragsverletzung zu beseitigen

Untätigkeitsklage aufgrund einer festgestellten Vertragsverletzung seitens jeder natürlichen oder juristischen Person

über Schadensersatzklagen bei der vertraglichen und außervertraglichen Haftung (letztere bezieht sich auf die Tätigkeit von EG-Beamten in Ausübung ihrer Amtstätigkeit, was persönliche Haftung der Beamten nicht unbedingt ausschließt, vor allem bei grober Schuld). (Art. 235 und 288 EGV).

Vorabentscheidungen nach Art. 234, wenn der EuGH seitens eines nationalen Gerichts gefragt wird, wie der EGV auszulegen ist oder ob eine Handlung (also sehr umfassend! nicht nur formelle Rechtsakte) der Organe) gemäß EGV ungültig ist. Bis auf nationale letztinstanzliche Gerichte sind die Gerichte zum Vorabentscheidungsverfahren nicht verpflichtet, aber von ihm wird häufig Gebrauch gemacht, was insgesamt eine europaweite Vereinheitlichung des Rechts bewirkt, bzw. eine europaweit gleiche Auslegung des Rechtes, so wie der Gerichtshof ohnehin durch seine sehr europafreundliche Rechtsprechung viel zum Erfolg des Einigungsprozesses beigetragen hat.

„Der Gerichtshof ist für Entscheidungen aufgrund einer Schiedsklausel zuständig, die einem von der Gemeinschaft oder für ihre Rechnung abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Vertrag enthalten ist.“ (Art. 238 EGV)

Ansonsten muß man bei Streitigkeiten über EG-relevante Sachverhalte vor den nationalen Gerichten streiten (davon geht ja auch implizit das Vorabentscheidungsverfahren aus), allerdings ggf. bis zur letztinstanzlichen Entscheidung durch den EuGH.

Internationales Wirtschaftsrecht: wenn EU-Recht nicht alles regelt, glücklicherweise; Grenzen des EU-Rechts

Wenn das EU-Recht nicht greift, gilt das nationale Recht oder das internationale Privatrecht.

Das nationale Recht internationaler Wirtschaftsbeziehungen

In der Bundesrepublik Deutschland, aber auch in den meisten anderen Industriestaaten werden die Außenwirtschaftsbeziehungen durch ein grundlegendes Gesetz geregelt. Hiernach ist grundsätzlich der Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Zahlungsverkehr mit fremden Wirtschaftsgebieten frei. Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr (z.B. aus politischen Embargogründen, wie von der UN verordnet) sind in einer Außenwirtschaftsverordnung zu spezifizieren.

Das deutsche Außenwirtschaftsrecht gilt im wesentlichen auch für alle Ausländer, die sich in der Bundesrepublik niedergelassen oder hier ihren ständigen Wohnsitz haben. Für sie gelten ebenfalls alle Bestimmungen z.B. des Bürgerlichen Gesetzbuches und des Handelsgesetzbuches, soweit ihre Geschäfte ihr Zentrum in der Bundesrepublik oder in einem eindeutig definierten Export- oder Importgeschäft haben. Die Ausländer werden damit quasi Inländern gleichgestellt. Das gilt insbesondere für all die Staaten, die dem General Agreement on Tariffs and Trade (GATT, jetzt WTO) beigetreten sind und sich damit zum Prinzip der Nichtdiskriminierung und der Inländergleichbehandlung bekannt haben. (Es gibt zwar nach Außenwirtschaftsgesetz prinzipiell die Möglichkeit, aus außenpolitischen und wirtschaftlichen Gründen allgemeiner Art die Wirtschaftsbeziehungen zu Nicht-EU-Staaten zu regulieren, aber diese Bestimmung ist heute faktisch bedeutungslos und kommt nur noch zum Tragen, wenn z.B. der UN-Sicherheitsrat ein Waffen- und generelles Embargo gegen ein Staat beschließt.)

Die Grenzen rein nationaler Regelungen werden aber schnell offenbar: Was ist, wenn zwei Deutsche einen privaten Vertrag schließen, den sie luxemburgischem Recht unterwerfen wollen? Ist das zulässig? Oder wenn ein Deutscher in Amsterdam ein Produkt kauft? Nach welchem Recht wird im Konfliktfall entschieden? Oder: Unterliegt die in der Bundesrepublik ansässige Tochter eines US-amerikanischen multinationalen Konzerns amerikanischem oder deutschem Recht? In diesen Grenz- und Grauzonen zwischen Nationalem und Internationalem hat die Rechtswissenschaft und Rechtsprechung ein sehr effektives Instrument entwickelt, das diese Fragen weitgehend klären kann, ohne

auf (oft ineffektive) internationale Organisationen oder ein internationales Gericht zu vertrauen. Es ist das Internationale Privatrecht (IPR).

Das Internationale Privatrecht

Das Internationale Privatrecht, wie es fast in jedem Staat als nationales Recht besteht, normiert rechtsverbindlich für den jeweiligen, nationalen Rechtskreis, welches Recht (das nationale oder das eines anderen Staates) in einem Rechtsfall mit Auslandsbezug anzuwenden ist. "Internationales Privatrecht (IPR) ist die Gesamtheit der Rechtssätze, die sagen, welchen Staates Privatrecht anzuwenden ist." Es wird also nach nationalem Recht entschieden, ob ggf. z.B. in der Bundesrepublik französisches Recht von deutschen Gerichten angewandt werden soll oder deutsches. Trotz aller juristischer und völkerrechtlicher Konstruktionen eines souveränen Staates ist es ein erstaunlicher Sachverhalt, dass ausländisches Recht direkt und ohne große dogmatische Schwierigkeiten in einem Staat zur Anwendung kommen kann - allerdings meist nur bei privatrechtlichen Verhältnissen, kaum (aber immerhin auch hier!) bei öffentlich-rechtlichen Verhältnissen, bei denen sich die Staaten ein Regelungsprimat vorbehalten (ordre-public-Klausel).

Natürlich kommt ausländisches Recht nicht willkürlich zur Anwendung. Das IPR besteht gerade darin, eine Systematik und Topik zu entwickeln, wann und wie unter welchen Bedingungen welches Recht anzuwenden ist.

Für die verschiedenen Regelungsbereiche (Schuldrecht, Sachenrecht, Familienrecht, Erbrecht, Verfahrensrecht, usw.) gibt es unterschiedliche Entscheidungsregeln, welches Recht angewandt werden soll, z.B., indem man nach dem Schwerpunkt des jeweiligen Rechtsverhältnisses fragt (liegt er z. B. in Frankreich oder in Deutschland?);

indem man nach Anknüpfungspunkten sucht (z.B. dem explizit oder implizit geäußerten Willen der Vertragsparteien, welchem Recht sie unterworfen worden sein wollen; oder - falls kein Wille vorliegt - dem Ort des Vertragsabschlusses als Hinweis auf das anzuwendende Recht: der berühmte Passus "Paris, den 5.8.1979"); und - indem die Parteiinteressen eruiert werden:

"Der Durchschnittsmensch hat ein Interesse daran, nach einer Rechtsordnung beurteilt zu werden, der er eng verbunden ist. Die meisten Menschen werden selbst das Recht des Staates vorziehen, dem sie angehören."

Im folgenden sollen im Spezifischen die Regelungen dargestellt werden, die für privatwirtschaftliche internationale Beziehungen von Bedeutung sind, nämlich das Sachen- und Schuldrecht.

Allgemein gilt für Grundstücke das *lex rei sitae*, das heißt: das Recht des Staates, auf dessen Territorium das Grundstück liegt. Aus Gründen der Rechtssicherheit wird dieses Prinzip rigoros und nahezu ohne Ausnahme

gehandhabt. Das Prinzip wird konsequent angewandt, so dass ein sachenrechtlicher Tatbestand dem Recht des Zeitpunktes oder Zeitortes unterliegt, zu dem es jeweils eingetreten ist. Das ist besonders wichtig für transportierte Güter, die dann - aus Frankreich stammend - in Deutschland angekommen, dem deutschen Recht unterworfen sind (*res in transitu*). Das gilt auch für die Transportmittel selbst.

Über die rechtsgeschäftliche Erklärung entscheidet aber nicht immer die *lex rei sitae*, hier findet das Recht des gewöhnlichen Aufenthaltes oder Geschäftssitzes des jeweiligen Geschäftspartners Anwendung. Solche Ausnahmen sind immer mit zu bedenken, auch bei den anderen Normenbereichen des IPR. Sie beeinträchtigen jedoch die Klarheit des jeweiligen Grundsatzes nicht.

Im Schuldrecht haben die Parteiinteressen Priorität, da hier Anknüpfungspunkte wie der organisatorische Mittelpunkt des Schuldners oder Gläubigers nicht von Bedeutung sind, denn eine Schuld ist eine abstrakte, letztlich ortsunabhängige soziale Beziehung, im Gegensatz zur Materialität eines Grundstückes.

Schwierigkeiten entstehen dann, wenn die Parteien kein Interesse oder keinen Willen geäußert haben. Dann kann hilfsweise auf den Erfüllungsort zurückgegriffen werden.

Ein Problem ist, dass es hier zur Anwendung unterschiedlichen Rechts kommen kann, wenn ein Vertragsverhältnis zwei Erfüllungsorten unterliegt, so dass unterschiedliche Regelungen für die Leistungs- und für die Preisgefahr entstehen.

Bei unerlaubten Handlungen kommt in der Regel das Tatortrecht zur Anwendung (*lex loci delicti*).

Dadurch, dass man den nationalen Regelungsanspruch begrenzt, indem man ausländisches Recht binnenrechtlich zur Geltung bringt (ohne auf notwendigerweise abstraktes und sachfernes internationales Recht zu rekurrieren), ist das IPR sehr effektiv und regelungswirksam, da es das dem Sachverhalt nächste Recht anwendet. Neben den zentralen nationalen Bestimmungen kommt es in einer Vielzahl internationaler Transaktionen zur Anwendung, die es jedesmal bestätigen.

Zwischen den lateinamerikanischen Staaten gibt es übrigens ein gemeinsames Internationales Privatrecht; der Grad des Verrechtlichungsprozesses ist hier also in der Dritten Welt weiter fortgeschritten, so wie sich das Nord-Süd-Gefälle in diesem rechtlichen Bereich nur begrenzt niederschlägt. (Das Gefälle wirkt wohl eher über ökonomische und politische Prozeßmechanismen).

Es wäre meiner Meinung nach ohnehin irrig, die ökonomischen und (macht-)politischen Ungleichgewichte zwischen Teilen der Industrieländer und den ärmsten Entwicklungsländern auch am Internationalen Privatrecht festmachen zu wollen. Denn das würde voraussetzen, dass z.B. Unternehmungen aus der Dritten Welt, die gemäß deutschem Internationalem Privatrecht nach deutschem Recht behandelt werden, dadurch systematisch

benachteiligt werden, während womöglich deutsche Unternehmungen im Dritte-Welt-Ausland rechtliche Vorteile genießen. Das ist aber offensichtlich nicht der Fall und rechtlich auch gar nicht möglich, weil nach deutschem (oder anderem nationalen) Recht alle Ausländer (auch z.B. die aus den USA oder aus Kolumbien) gleich behandelt werden und weil das Ziel der Regelungen nicht in der Errichtung von Dominanzen besteht, sondern in der möglichst effektiven und schnellen Beilegung von Streitigkeiten. Die privatwirtschaftliche Verrechtlichung zwischen Staaten ist auf dieser juristisch-internationalen Ebene so weit fortgeschritten, dass jedem Ex- oder Importeur aus aller Welt im jeweiligen Rechtskreis das gleiche (Internationale Privat-) Recht zukommt. (Wenn man hier von herrschaftsbedingten Ungleichgewichten sprechen will, so wohl eher zu Lasten des industrialisierten Nordens: denn Unternehmer aus Entwicklungsländern erhalten in unseren ausgebauten und tradierten Rechtsstaaten meist das Recht, das ihnen zusteht; während das umgekehrt angesichts der rechtlichen und politischen Instabilitäten in manchen Dritte-Welt-Staaten nicht unbedingt der Fall ist. Nicht umsonst versichern daher viele deutsche Exporteure ihre Exporte in Entwicklungsländer bei der Hermes-Export-Kredit-Versicherung der Bundesregierung.)

Die sog. „multinationalen Konzerne“ und ihr Recht

Heftig und kritisch wurde in der Vergangenheit das Recht multinationaler Konzerne diskutiert. Hier standen und stehen sich auf der einen Seite gegenüber der Souveränitätsanspruch der Nationalstaaten, insbesondere von Entwicklungsländern, den Weg ihrer wirtschaftlichen Entwicklung selbst bestimmen zu können, und auf der anderen Seite der Anspruch international wirkender Konzerne, dort zu investieren, wo es betriebswirtschaftlich optimal ist und wo die nationalen Regierungen gewisse Anreize setzen (keine Steuern, keine Gewerkschaften, niedrige Löhne). Die Regelungsgewalt der oft US-amerikanisch dominierten multinationalen Unternehmen kann den Interessen der Dritte-Welt-Staaten widersprechen.

In diesem Konflikt gesteht das Völkerrecht dem Selbstbestimmungsrecht der Nationalstaaten zwar für den Bereich ihres Territoriums das Vorrecht zu. Das kann bis zur Enteignung, aber nur gegen Entschädigung gehen. Investitionskontrollen sind ja bis heute ein häufig angewandtes Steuerungsinstrument in Entwicklungsländern. Die Entwicklungsländer geraten bei diesem Hineinragen außerstaatlicher Regelung in innerstaatliches Recht und deren Abwehr allerdings in ein Dilemma, das letztlich nicht mehr rechtlich, sondern nur noch (macht- und/oder wirtschafts)politisch zu lösen ist: Wehren sie die Einflüsse ab, so verlassen die Multis das Land oft ganz; auf deren Investitionen sind die Entwicklungsländer aber andererseits dringend angewiesen - ein Zielkonflikt, aus dem kein Recht helfen kann.

Eine zweite Konfliktlinie tat sich vor allem zwischen den USA und westeuropäischen Staaten auf. Kontrovers war, ob und inwieweit US-amerikanische Konzerne auch im nichtamerikanischen Ausland US-Recht unterworfen werden können (Exterritorialisierung von Recht).

Die USA bestanden auf der exterritorialen Wirkung, weil sonst ihre nationalen kartellrechtlichen oder embargopolitischen Gesetze quasi von außen unterlaufen würden. Z. B. sollten sich auch Niederlassungen amerikanischer Firmen in Europa den kartell- und embargorechtlichen Entscheidungen amerikanischer Gerichte und des amerikanischen Gesetzgebers unterwerfen. Dagegen ist es im kontinental-europäischen Rechtskreis üblich, die einzelnen Niederlassungen von multinationalen Konzernen nach dem Recht ihres jeweiligen Sitzstaates (Sitztheorie), d.h. des Ortes, an dem die Niederlassung konkret lokalisiert ist, zu behandeln. Die angelsächsische Rechtsprechung neigt zur Gründungstheorie, d. h. für den multinationalen Konzern gilt das Recht des Ortes, an dem er gegründet wurde.

Hier tun sich die Grenzen international-privatrechtlicher Normierungen zur Regelung internationaler Sachverhalte auf. Denn das eigene Recht kann nur gewahrt werden und effektiv sein, wenn es auch außerhalb des Staates wirkt. Dagegen wehren sich naturgemäß die betroffenen nationalen Regierungen. Auch hier kommen letztlich wieder (politische) Konfliktaustragungsmechanismen zum Tragen, weil das Recht nicht regelt. Hier wird dann diplomatisch verhandelt oder auch ein Konflikt offen ausgetragen, indem z.B. eine Seite mit Sanktionen droht und mehr. Für solche Fälle hat das GATT/die WTO eine Reihe von Gremien und Verhaltensvorschriften geschaffen, die allerdings auch nur begrenzt effektiv sind.

Vor allem im hier dargestellten Handelsbereich ist das internationale Rechtsbewußtsein so weit entwickelt, dass derartige machtpolitische "Lösungen" als unbefriedigend, als zu überwindende Übergangsphase betrachtet werden - zumindest seitens der ex- und importierenden Kaufleute.

Ein effektiverer Ausweg aus dem Dilemma zwischen Macht und Recht besteht in autonomen internationalen Verträgen der traditionellen völkerrechtlichen oder auch gewohnheitsrechtlichen Art, die das Internationale Privatrecht mit all seinen Vorteilen nicht ersetzen, aber doch ergänzen sollen, wo es - wie aufgezeigt - vonnöten ist.

Doppelbesteuerungsabkommen

Der einfachste Weg in diesem Bereich sind bilaterale (oder multilaterale) völkerrechtliche, zwischenstaatliche Abkommen, wie sie im internationalen Steuerrecht üblich sind. Hier wirkt nicht von außen fremdes Recht auf meinen

nationalen Rechtskreis ein, hier vereinbaren zwei zumindest juristisch (und damit auch z.T. tatsächlich) gleichberechtigte Völkerrechtssubjekte Verträge.

Zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung von Unternehmen (ein Unternehmen muß Steuern in mehreren Staaten ggf. doppelt zahlen, weil es Betriebsstätten in diesen Staaten hat) werden Doppelbesteuerungsabkommen vereinbart, in denen festgelegt wird, welcher Vermögens- und Umsatzbestandteil welcher Gesetzgebung unterliegt.

Wo solche bilaterale Regelungen nicht möglich sind - sie sind per se beschränkt, weil sie bei 160 Staaten zu einer Vielzahl von kaum noch zu überschauenden Rechtsbeziehungen führen -, versucht man zwei Arten internationaler Vereinbarungen, die man in "weiche" und "harte" unterteilen könnte.

Incoterms

Die "weichen" Vereinbarungen gelten informell aufgrund der traditional sich herausbildenden Übung der Geschäftspartner, aufgrund von Handelsbräuchen, die allerdings z.T. fixiert sind und nicht nur auf Gewohnheitsrecht beruhen. Sie müssen aber nicht durch die schwerfällige internationale und nationale Vertrags- und Gesetzgebungsmaschinerie laufen, um Geltungskraft zu erhalten. Sie gelten auf der Basis privatwirtschaftlicher Zustimmung der Vertragsparteien, der Kaufleute, und können daher je nach Bedarf auch schnell geändert werden.

"Die Rechte und Pflichten von Verkäufer und Käufer richten sich heute vorwiegend nach den auf privater Ebene gesetzten Normenkomplexen, die in mehr als hundertjähriger Entwicklung ihren Niederschlag in einer Reihe festumrissener Vertragstypen gefunden haben."

Die bekanntesten Regelungen hier sind die im Rahmen der Internationalen Handelskammer zu Paris - einem privatrechtlichen Verein - vereinbarten Incoterms, z.B. die bekannte, in internationalen Kaufverträgen vereinbarte Klausel "C&F", d.h. der Verkäufer muß auch die Fracht und die Ausladungskosten im Entladungshafen tragen. (siehe Anlage Incoterms)

Für alle möglichen Fälle gibt es eine Reihe solcher Klauseln, die einerseits durch ihre Kürze den Verkehr erleichtern, andererseits aber genaue Bestimmungen repräsentieren, auf die man im Falle von Streitigkeiten zurückgreifen kann und in denen festgelegt wird, wer wann wie und wo welche Kosten und Haftungen zu tragen hat.

Wenn alle Parteien zuvor in einem Kaufvertrag bestimmten Incoterms zugestimmt haben, so sind diese auch vor nationalen Gerichten einklagbar. Falls die Klauseln, die im Kaufvertrag festgelegt werden, nicht zu einer Einigung führen, kann man im Kaufvertrag vereinbaren, in einem solchen Fall die Schiedsgerichtsbarkeit der Internationalen Handelskammer, anzuerkennen. Für solche Unklarheiten wird oft noch sicherheitshalber bestimmt, welches nationale Recht anzuwenden ist. (In diesem Kontext sind auch die zahlreichen

internationalen technischen Produktnormierungen zu sehen, die den Handel erleichtern.)

Internationales Kaufrecht

Die Incoterms stellen nur ergänzende Bestimmungen zum nationalen und internationalen Kaufrecht dar. Sich daher voll auf ihre Geltungskraft zu verlassen, wäre für den Kaufmann leichtsinnig.

Um ein Höchstmaß an Sicherheit zu schaffen, wurden auf UN-Ebene 1980 das Wiener UNCITRAL-Übereinkommen über internationale Warenverträge abgeschlossen, das in den Unterzeichnerstaaten neben den nationalen Handelsgesetzen direkt wirksames und einklagbares Recht ist - im Gegensatz zu den Incoterms, die eine privatrechtliche Vereinbarung zwischen den Kontrahenten darstellen.

Durch diesen internationalen Vertrag werden auch die Unklarheiten des Internationalen Privatrechts beseitigt, ob nun dieses oder jenes nationale Recht anzuwenden sei; es gilt schlicht und einfach das UNCITRAL-Übereinkommen, das von der United Nations Commission on International Trade Law - UNCITRAL - ausgearbeitet wurde. Das Römische Institut für die Vereinheitlichung des Privatrechts hatte bereits Vorarbeiten geleistet.

"Das VN-Übereinkommen gilt für alle Kaufverträge zwischen Vertragsparteien, die ihre Niederlassung in verschiedenen Vertragsstaaten haben. Ist dies der Fall, so kommt es nicht - wie nach Haager Kaufrecht - darauf an, ob die verkaufte Sache über die Grenze geliefert worden ist oder werden soll, ob der Vertrag über die Grenze abgeschlossen worden ist oder der Ort des Vertragsabschlusses und der Lieferung in zwei verschiedenen Staaten liegen. Erfasst wird also auch der Kauf im Inland mit Lieferung im Inland an jemanden, der seine Niederlassung im Ausland hat."

Das Abkommen regelt den Abschluß von Kaufverträgen und die Rechte und Pflichten von Verkäufer und Käufer. Definiert wird z.B., was ein Angebot ist, welche Rechte des Käufers es gibt (z.B. Bedingungen des Anspruchs auf Nachbesserung u.a.), wann der Käufer zu zahlen hat, usw.

Wichtig für die Sicherheit des internationalen Wirtschaftsverkehrs sind auch die Bestimmungen des Haager Abkommens von 1972 über das bei Produkthaftpflicht anwendbare Recht. Danach gilt das Recht des Ortes der Rechtsgutsverletzung (nicht der Ort des Schadenseintritts oder der Herstellungsort).

"Allerdings gilt das Tatortrecht ... nur, wenn es verstärkt wird: es muß übereinstimmen mit dem Recht des Ortes des gewöhnlichen Aufenthalts des Verletzten oder der Hauptniederlassung des Schädigers oder des Erwerbs des Produktes durch den Geschädigten."

Neuerdings gibt es in diesem Bereich eine eigene EG-Richtlinie.

Güterbeförderung

Durch das Internationale Abkommen zur einheitlichen Feststellung von Regeln über Konnossemente aus dem Jahre 1924 (Haager Regeln) wird das Recht der Güterbeförderung auf See vereinheitlicht. Ein Konnossement ist nach HGB (Paragraph 363) ein Dokument, indem dem Verfrachter die Übergabe der zu befördernden Ware beurkundet wird, verbunden mit der Verpflichtung für den Verfrachter, die Ware dem legitimierten Empfänger auszuliefern. Es gibt mehrere Ausformungen solcher Konnossements, auf die hier nicht näher eingegangen werden braucht. Die Haager Regeln legen nun für das Einladen, Handhaben, Stauen, Befördern, Verwahren, Betreuen und Ausladen der zu befördernden Güter bestimmte Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen sowie Rechte und Haftungsbeschränkungen für den Verfrachter fest. Diese Regeln wurden z. T. durch die Hamburg-Regeln von 1978 ersetzt und durch das Prinzip vereinfacht, dass der Verfrachter bei Erfüllung des Vertrages für sein und seiner Erfüllungsgehilfen Verschulden einzustehen hat. Vertraglicher und tatsächlicher Verfrachter haften solidarisch, Wertmaßstab für die Haftungssumme sind die Sonderziehungsrechte des Internationalen Währungsfonds, die Decksladung ist in die Haftung einbezogen, usw.

Das Zollübereinkommen über den internationalen Warentransport (Carnet-TIR) vom 14.11.1975 erleichtert den Landwarentransport über mehrere Grenzen hinweg, indem an der Abgangszollstelle die Waren zollsicher so behandelt werden (u.a. durch Anbringung der TIR-Tafel am LKW), dass er die Zollstellen zwischendurch ohne weitere Kontrollen passieren kann. Der LKW wird erst wieder an der Bestimmungszollstelle kontrolliert.

Grundsatz dieses gesamten Rechtsbereiches ist, der Sicherheit durch einfache und klare, einsichtige Regelungen Vorzug zu geben vor evt. gerechteren, aber komplizierteren Regelungen. Allerdings darf nicht unerwähnt bleiben, dass es in diesem Dienstleistungsbereich noch internationale Verrechtlichungslücken gibt.

Rechts- und Politikfelder der EU und ihr technisch-wirtschaftlich beschränkter und oft nur international koordinierender Charakter – rechtliche Aspekte

Verbraucher- und Gesundheitspolitik¹¹⁴

Rechtliche Bestimmungen

Verbraucher- und Gesundheitsschutz hängen eng zusammen – ein wesentliches Ziel der Verbraucherpolitik z.B. ist der Gesundheitsschutz -, so dass beide Bereiche hier aufeinander bezogen dargestellt werden.

Seit dem Maastrichter Vertrag vom Februar 1992 gibt es eigene Bestimmungen zum Verbraucherschutz. (Der ursprüngliche EWG-Vertrag kannte keine Verbraucherschutz- und Gesundheitsschutzbestimmungen. Nur im agrarpolitischen Artikel 39 gab es die Vorschrift, Verbraucher zu „angemessenen Preisen“ zu beliefern. Auch hatte die Kommission schon in den 60ern Verbraucherorganisationen kontaktiert.) Lange Zeit bestanden Unklarheiten dadurch, ob nationale Verbraucherschutzbestimmungen nicht dem Grundsatz des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs widersprächen. Das hätte jedoch zu einer Erosion des Verbraucherschutzes geführt, so dass sich der Europäische Gerichtshof nicht dieser Sichtweise anschloß. Das Problem machte jedoch die Notwendigkeit einer gemeinschaftlichen EG-Verbraucherpolitik offensichtlich, was allerdings dadurch erschwert wurde, dass zunächst keine direkte oder indirekte Ermächtigung hierzu im EWG-Vertrag zu finden war.

¹¹⁴ Deerberg, Karl-Heinrich, Der Verbraucher in der EU – orientierungslos und verunsichert? Kiel 1997

Die Rechte der Verbraucher in der EU, Luxembourg 1999

Heck, Hans-Joachim, Produkthaftung, Gefahren- und Unfallinformationssysteme, Produktsicherheit, Dienstleistungssicherheit, in: Schwappach, EG-Rechtshandbuch für die Wirtschaft 1991

Isken, Karl Josef, Die Verbraucherpolitik im EWGV und die Einheitliche Europäische Akte. Münster (Diss.) 1991

Lakkis, Panajotta, Der kollektive Rechtsschutz der Verbraucher in der Europäischen Union, Bielefeld 1997

Mäder, Werner, Integrations- und Gesundheitspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1997

Man mußte also über andere Artikel oder Politiken argumentieren, insbesondere über Art. 100 und die Bestimmungen zur Verwirklichung des Binnenmarktes. Mit Art. 100a wurde Mitte der 80er Jahre erstmals eine explizite Norm zur europaweiten Realisierung von Verbraucherschutzmaßnahmen eingeführt.

Ansatzweise war der Verbraucherschutz bereits in die Einheitliche Europäische Akte (1987) eingefügt worden. Im Amsterdamer Vertrag wurden diese Regelungen erweitert. Hier legt der neue Artikel 153 – im Rahmen eines eigenen Titels XIV: „Verbraucherschutz“ – einen Auftrag für die Gemeinschaft fest, dass diese „zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzsniveaus ... einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen (leistet).“ Die Berücksichtigung der Erfordernisse des Verbraucherschutzes wird im nächsten Absatz für alle Gemeinschaftspolitiken und –maßnahmen vorgeschrieben. Art. 153 (3) gibt der EG Kompetenzen in der „Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten“. Insbesondere soll die EG Maßnahmen zum Verbraucherschutz bei der Verwirklichung des Binnenmarktes vornehmen.

Art. 153 (5) erlaubt weitergehende und strengere verbraucherpolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, wenn diese mit dem EG-Vertrag vereinbar sind und der Kommission gemeldet werden.

Die EG-Gesundheitspolitik ist zwar von seinem Auftrag aus Titel XIII, Art. 152 her generell angelegt und nicht lediglich als Teil der Verbraucherschutzpolitik konzipiert. Faktisch ist sie jedoch auf diesen Aspekt beschränkt. Titel XIII verpflichtet, bei allen Gemeinschaftspolitiken, insbesondere bei der Realisierung des Binnenmarktes (und nur auf diese Politiken bezogen) auf die Sicherung eines „hohen Gesundheitsschutzsniveaus“ bedacht zu sein – allerdings explizit begrenzt auf eine Ergänzung der Politik der Mitgliedstaaten. Eine europäische Gesundheitspolitik als eigenständiger Gemeinschaftspolitik (wie z.B. im Agrarbereich) wird damit ausgeschlossen. In Art. 152 (5) wird eigens bestimmt, dass die nationalstaatliche Kompetenz in der Gestaltung des Gesundheitswesens „in vollem Umfang“ gewahrt wird. Eine Kompetenz zur Harmonisierung und/oder Koordinierung von nationalen gesundheitspolitischen Bestimmungen besteht nicht, wird vielmehr explizit ausgeschlossen. Natürlich können die Mitgliedstaaten gesundheitspolitische Maßnahmen aber weiterhin selbst eg-weit koordinieren.

Im einzelnen werden als Aufgaben und Handlungsfelder angeführt: Verhütung von Humankrankheiten, Beseitigung von Ursachen für die Gefährdung der menschlichen Gesundheit, die Bekämpfung der weitverbreiteten schweren Krankheiten, die Erforschung der Ursachen, der Übertragung und der Verhütung dieser Krankheiten, die Förderung der Gesundheitsinformation und –erziehung, die Verringerung drogenkonsumbedingter Gesundheitsschäden einschließlich

der Informations- und Vorbeugungsmaßnahmen. In diesen Bereichen will die EG koordinierend zwischen den Mitgliedstaaten (+ internationalen Organisationen und Drittstaaten) tätig werden. Weiterhin werden angeführt: Festlegung hoher Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Organe und Substanzen menschlichen Ursprungs sowie für Blut und Blutderivate; in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz, Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung. Ein indirekt harmonisierender Einfluß über Regelungen zum Binnenmarkt für medizintechnische Geräte oder für private Krankendienstleister/versicherer ist hiermit aber nicht verhindert. Die Grenzen zeigt jedoch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes von Mitte 2000, durch das das vom Ministerrat mehrheitlich beschlossene Verbot der Werbung für Zigaretten aufgehoben wurde, da es mit einem Bedürfnis zu einer einheitlichen EG-Binnenmarktregelung nicht gerechtfertigt werden könne und gesundheitspolitisch keine Kompetenzen bestünden.

Eine eigenständige Kompetenz hat die Gemeinschaft allerdings in der Förderung und Initiierung von Gesundheitsforschung. Zudem umschließt die EG-Entwicklungspolitik auch gesundheitspolitische Entwicklungsprojekte. Auch über die sozialpolitischen Bestimmungen des Vertrages kann die EU indirekt gesundheitspolitisch aktiv werden. Von der Idee eines sozialen Europas und einer sozialen Bürgerschaft als dem notwendigen Komplement zum Wirtschaftsbürger wird von einigen Juristen sogar eine umfassendere Kompetenz im sozialpolitischen Bereich abgeleitet, über die Vertragsbestimmungen im engeren Sinne hinaus, auch wenn dies mehr als problematisch ist.

Davon unbenommen bleibt, dass im Bereich der Verbraucher- und insbesondere der Gesundheitspolitik keine gemeinschaftliche Politik der EG vorgesehen ist, es soll dort koordiniert und ggf. harmonisiert werden, wo dies für das Funktionieren des Binnenmarktes und der Arbeitskräftefreizügigkeit erforderlich ist. Ansonsten vertraut man auf eine Konkurrenz der nationalstaatlichen Systeme, auch in dem Sinne, dass sich beste Regelungen auf dem freien Markt durchsetzen. Die EU hat gerade im Bereich der Gesundheitspolitik den Grundsatz der Subsidiarität zu bewahren, der Vorrang der Regelungskompetenz der unteren (mitgliedstaatlichen) Einheiten ist unbedingt zu beachten, nur bei offensichtlicher und zu begründender Unabweisbarkeit zentraler (eg-weiter) Regelungen darf davon abgewichen werden.

Im Grenzbereich von Verbraucher- und Gesundheitsschutz liegen die Lebensmittelüberwachung und die Kennzeichnungspflicht. Das Arzneimittelrecht ist vor allem im Kontext der Binnenmarktregelungen angeglichen werden, kaum aus gesundheitspolitischen Gründen. Hier wurde eine europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln geschaffen, denn ein in einem Mitgliedsstaat zugelassenes Medikament kann – nach dem Grundsatz

der wechselseitigen Anerkennung - die Zulassung in einem anderen Mitgliedstaat beantragen, bei diesbezüglichen Meinungsverschiedenheit wird ein Schiedsgericht bei der Kommission eingeschaltet. Daneben gibt es weiterhin Medikamente, die nur in einem Mitgliedstaat zugelassen sind.

Rechtliche Aspekte der Gesundheitspolitik der EU

Die ersten gesundheitspolitischen Maßnahmen auf europäischer Ebene haben ihren Ursprung in den Art. 30 ff. des EURATOM-Vertrages (Europäische Atomgemeinschaft), in denen die Gemeinschaft zum Schutz vor ionisierenden Strahlen verpflichtet und ermächtigt wird. Hierzu wurden Normen aufgestellt, die man mehrmals änderte.

Arbeitsschutz

Der Arbeitsschutz wird mittlerweile mehr über Brüssel als über Berlin geregelt. Schon früh, in den 60er Jahren, wurden diesbezüglich die Leistungen bei Krankheit und der Mutterschutz bei Wanderarbeitnehmern im EWG-Raum geregelt. Auch wenn sich der Arbeitnehmer oder seine Familienangehörigen in einem anderen EG-Land befinden, muß die heimische Versicherung, bei der der Betreffende versichert ist, in Krankheitsfälle zahlen. Das gilt sowohl für Sachleistungen (Zähne) als auch für finanzielle Verpflichtungen, inkl. der Absicherung gegen Gehaltsausfälle während der Erkrankung.

Seit den 80er Jahren wurden die ersten gesundheitspolitischen Aktionsprogramme der EG im engeren Sinne aufgelegt. 1986 wurde eine Entschließung zu einem europäischen Notfallausweis vereinbart. Aufgrund einer Initiative des Europäischen Rats aus dem gleichen Jahr entwickelte die Kommission ein Programm „Europa gegen den Krebs“, in dessen Rahmen die Forschungszusammenarbeit intensiviert und u.a. Netzwerke sowie Pilotprojekte gefördert wurden. Hierzu gehört u.a. ein Kodex zur Krebsbekämpfung, der in Kooperation mit den nationalen Akteuren ausgearbeitet wurde; ebenso Maßnahmen gegen das Rauchen. (Die EG-Richtlinie zur Annäherung der Verbrauchssteuern auf Zigaretten und zur Begrenzung des Teergehaltes sind allerdings im Rahmen des Binnenmarkt-Projektes realisiert worden. Ähnliches gilt für die Tabakmarkt-Verordnung als Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik.)

In diesem Kontext konnten auch die Erfahrungen aus Massenvorsorgeuntersuchungen einiger Mitgliedstaaten schnell in der gesamten Gemeinschaft generalisiert werden. 1988 vereinbarten die Gesundheitsminister Empfehlungen zum Gesundheitsschutz in Schulen.

Seit 1989 widmet sich der Rat der Gesundheitsminister verstärkt der Aids-Prävention, insbesondere mit Maßnahmen zur Aufklärung, der Sammlung von Daten, der Weiterbildung und der Forschung. Dies wurde nicht auf der Basis von EG-Recht beschlossen, weil es hierzu keine Ermächtigung gab, sondern auf der Basis einer völkerrechtlichen Vereinbarung der Gesundheitsminister als Vertreter ihrer Staaten, die außerhalb der EG zusammenkommen.

Eine Reihe von Richtlinien befassen sich – auf der Basis der sozialpolitischen Ermächtigungen im EG-Vertrag - mit dem Schutz für Arbeitnehmer gegenüber gefährlichen Stoffen, z.B. karzinogenen oder chemischen Stoffen oder Asbest.

In einem Aktionsprogramm betreffend Ernährung und Gesundheit von 1990 zielt die EG auf Maßnahmen gegen Alkoholmißbrauch, 1989 hatte der Rat bereits eine Entschließung gegen Drogenabhängigkeit beschlossen. Eine Entschließung von 1990 zielt auf die Sammlung und Vergleichbarkeit von toxikologischen Daten. Hierzu wurde auch ein Europäischer Ausschuß zur Drogenbekämpfung eingerichtet, der u.a. Maßnahmen zur Eindämmung des Drogenvertriebs koordiniert und einen Europäischen Rauschgiftplan erstellt.

Die Richtlinie 89/381/EWG von 1991 regelt die Qualität von Blutkonserven. Auch im Bereich einer gesunden Ernährung wurde der Rat aktiv, ebenso im gentechnischen Bereich.

In einer rechtlich nicht verbindlichen, aber dadurch nicht weniger bedeutsamen Entschließung der im Rat vereinigten Gesundheitsminister vom 11.11.1991 wird dieser Trend fortgesetzt, vor allem hinsichtlich der Schaffung einer kompatiblen Datenbasis, der europaweiten Diskussion grundlegender gesundheitspolitischer Fragen, der Analyse und Überprüfung von Inhalten des Medizinstudiums usw. Im Rahmen der europäischen Struktur- und Regionalpolitik gibt es auch spezifische Programme für Behinderte (HELIOS).

Im Lebensmittelrecht wird unterschieden zwischen Schutzregelungen im sekundären Gemeinschaftsrecht mit Wirkungen im horizontalen Bereich und mit Geltung für alle Lebensmittel (z.B. Kennzeichnungsrichtlinien). Auf der anderen Seite stehen Regelungen im vertikalen Bereich, die keine generelle Harmonisierung anstreben, sondern eher auf eine gegenseitige Anerkennung nationaler Vorschriften abzielen.

Verbraucherschutz der EU

Gesundheitspolitik und Verbraucherschutz der EU sind – wie gesagt - eng miteinander verkoppelt. Ein wesentlicher Bereich des Verbraucherschutzes ist der Schutz vor Gesundheitsgefährdungen. Erste Verbraucher-Schutz-Maßnahmen wurden von Ministerrat 1975 beschlossen. Hier wurden u.a. folgende,

grundlegende Verbraucherrechte proklamiert: Schutz von Gesundheit und Sicherheit, Schutz der wirtschaftlichen Interessen, Schadensersatz, Unterrichtung und Aufklärung, Vertretung der Verbraucherinteressen. In der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 wird erstmals eine Ermächtigungsnorm zum Verbraucherschutz im Art. 100a (heute: Art. 95) festgeschrieben: „Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 (bevorzugte Verwirklichung des Binnenmarktes) in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus und berücksichtigt dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützte neuen Entwicklungen. Im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse streben das Europäische Parlament und der Rat dieses Ziel ebenfalls an.“ Hier gilt auch das Mehrheits- und nicht das Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat. Der Verbraucherschutz wird in Art. 100a der Gesundheit, der Sicherheit und der Umwelt gleichgestellt. Mit der Bestimmung eines „hohen Schutzniveaus“ wird auch den Gefahren einer Normensenkung im Zuge der Etablierung des Binnenmarktes entgegengewirkt. Der Verbraucherschutz untergliedert sich in folgende Bereiche:

Schutz der Sicherheit und der Gesundheit

Dieses Erfordernis ergibt sich zunächst einmal aus der Schaffung des gemeinsamen Marktes ohne Einfuhr- und Ausfuhrhemmnisse. Für die Realisierung des Binnenmarktes sind auch Angleichungen und Harmonisierungen im Verbraucherbereich mit Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat möglich, um den freien Waren – und Dienstleistungsverkehr voll zu verwirklichen.

Diese Liberalisierung brachte und bringt mit sich, dass Waren und ggf. Dienstleistungen in ein Mitgliedstaat eingeführt werden, die nach dessen Gesetzen gesundheitsschädlich sind. Art. 30 (früher Art. 36) sah dieses Problem und erlaubte daher u.a. zum Schutze der Gesundheit Ein-, Aus- oder Durchführverbote. Allerdings nur solange, bis eine EG-weite Regelung bestehen würde, die dann maßgebend wäre, unter dem Vorbehalt, dass nationale Maßnahmen gesundheitspolitisch weitergehend sein könnten. Daher hat die EG eine Reihe von Richtlinien in den Bereichen chemikalischer Stoffe, von Kosmetika, für Arznei- und Lebensmittel usw. erlassen, die alle u.a. auch zum Ziel den Gesundheits- und Verbraucherschutz haben.

Ein erstes wesentliches Programm der Kommission war der Drei-Jahres-Aktionsplan von 1990.

Schutz von wirtschaftlichen Interessen und vor wirtschaftlichen Tätigkeiten

Hier sind u.a. zu nennen:

Die Richtlinie über „Allgemeine Produktsicherheit“ von 1992, mit Bestimmungen über die Vermeidung von Produktgefahren, bzw. mit

Informationen für Verbraucher über Risiken bei der Anwendung von Produkten. Die Mitgliedstaaten müssen Behörden angeben oder einrichten, die die Produktsicherheit zu kontrollieren und zu prüfen in der Lage sind. Dazu sollen auch eg-weit Informationen ausgetauscht werden. Bestimmungen für den Rückruf gefährlicher Produkte sind vorzusehen.

Die EG hat durch eine Richtlinie von 1985 die Produkthaftung neu gestaltet, mit erheblichen Folgen für die Einzelstaaten. Bis dahin war in Deutschland die Haftung für fehlerhafte Produkte verschuldensabhängig, auch wenn der Produzent im Rahmen einer Beweislastumkehr ggf. seine Unschuld nachweisen mußte.

Die EG sieht nun demgegenüber eine verschuldensunabhängige Haftung vor, d.h. quasi eine allgemeine Gefährdungshaftung (wie auch bei der PKW-Haftpflichtversicherung). Nur wenn nach dem Stand der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung der Fehler des Produkts zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens nicht erkannt werden konnte, wird für diesen Entwicklungsfehler nicht gehaftet. Nach EG-Recht wird nun auch der mögliche Haftungsadressat ausgeweitet, damit der Kunde nicht wegen der „Nicht-Faßbarkeit“ des Herstellers ohne Schutz verbleibt. Adressaten sind demnach: primär der Hersteller; der „Quasi“-Hersteller, der z.B. seinen Namen am Produkt angebracht hat (ohne Hersteller zu sein), z.B. Handelsketten; der Importeur; der Händler oder Lieferant. Die Haftung kann nach § 14 Produkthaftungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland, das nach den EG-Vorschriften erlassen wurde, nicht ausgeschlossen oder abgedungen werden. Ein Mitverschulden des Geschädigten ist jedoch möglich. Der Kunde ist jedoch nur dann u.U. mitschuldig, wenn er z.B. eindeutige Bestimmungen der Gebrauchsanweisung mißachtet hat.

Zu einigem Aufsehen führte die Richtlinie über den Konkurs von Reiseveranstaltern, da sie von der Bundesregierung nicht rechtzeitig umgesetzt wurde, so dass diese gegenüber geschädigten Touristen schadensersatzpflichtig wurde. Die Richtlinie von 1990 über Pauschalreisen griff nicht derart in das deutsche Rechtssystem ein, da hier bereits wesentliches zuvor im BGB geregelt worden war.

1985 wurde eine Richtlinie über den Verbraucherschutz im Falle von außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen vereinbart, d.h. für sog. Haustürgeschäfte. Hier wurde vor allem ein Widerrufsrecht des Kunden innerhalb einer Woche statuiert. Eine Richtlinie von 1992 befaßt sich mit mißbräuchlichen Klauseln in Verbraucherverträgen, womit sittenwidrige und ähnliche Bestimmungen ausgeschlossen und verboten werden sollen. Mitgliedstaaten können darüber hinausgehende, strengere Vorschriften erlassen (wie z.B. teilweise im deutschen AGB-Gesetz). Die Richtlinie gegen irreführende Werbung gibt es seit 1984. Der Europäische Gerichtshof hält

weitgehende nationale Werbevorschriften, die nicht durch EG-Recht gedeckt sind, mit dem freien Waren- und Dienstleistungsverkehr nicht für vereinbar.

Durch mehrere Richtlinien wurde der Verbraucherkredit geregelt, nach denen besondere Formvorschriften eingehalten werden müssen, z.B. explizite Ausweisung des Nettokreditbetrages oder des effektiven Jahreszinses. Es bestehen umfassende Belehrungsanforderungen, insbesondere (neu) auch bei Überziehungskrediten.

Seit 1985 wurden eine Reihe von Richtlinien zur Harmonisierung von nationalen Produktnormen erlassen, insbesondere für medizintechnische Produkte, für Maschine, für Spielzeug, für Brillen und Schutzhelme usw. Grundsatz ist dabei,

die Beschränkung auf grundlegende Normen

die Freiwilligkeit der Anerkennung der Normen seitens der Hersteller. Bei Abweichung von diesen tragen sie allerdings die Beweislast zur Einhaltung der Sicherheitsanforderungen.

Erarbeitung der Normen durch die europäischen Normungsorganisationen.

Nur mit solchen Normen war ein europaweit freier Waren- und Dienstleistungsverkehr möglich. Die Zahl der europäischen Normen liegt über 10.000. National höher liegende Sicherheitsnormen sind weiterhin möglich (deutsche Reinheitsgebot beim Bier), dürfen aber die Einfuhr nicht entsprechender EG-Produkte nicht verhindern.

1997 trat in Deutschland das Produktsicherheitsgesetz in Kraft, mit dem eine Richtlinie der EU von 1992 umgesetzt wurde. Dadurch wurden (behördliche) Rückrufaktionen bei gefährlichen Produkten gesetzlich abgesichert.

Mit der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes auch für das Bankgewerbe und für Versicherungsdienstleistungen werden die jeweiligen Anbieter nur noch von ihrem Heimatland hinsichtlich Eigenkapitaldeckung, Konditionen usw. kontrolliert (nicht mehr von dem EG-Staat, in dem die Bank oder Versicherung jeweils tätig ist). D.h. z.B. eine griechische Versicherung wird von Athen aus überprüft, auch wenn diese in Nordirland verkauft wird. Die EU hat durch Richtlinien gewisse Mindestbedingungen für den Vertrieb von Versicherungen und Bankleistungen festgeschrieben. Bei Folgeproblem aus dem Versicherungsverhältnis (z.B. Kündigungsrecht) gilt jedoch das Recht des Heimatlandes des Versicherungsnehmers.

Generell gilt nach EU-Recht: Zusatzstoffe sind verboten, wenn sie nicht ausdrücklich erlaubt sind. Erlaubt werden sie nur bei gesundheitlicher Unbedenklichkeit.

Etiketten müssen über Zusatzstoffe im Produkt informieren. Der Preis ist auch je Maßeinheit anzugeben, um den Preisvergleich zu erleichtern. Eine spezifisch auf Ökologie bezogene Beschriftung ist nur dann erlaubt, wenn die relevanten EU-

Öko-Verordnungen beachtet wurden. Darüber hinaus gibt es besondere Kosmetik-Richtlinien. Für gentechnisch hergestellte Produkte besteht eine Kennzeichnungspflicht, wenn die gentechnisch veränderten Organismen noch vermehrungsfähig sind oder bei denen durch wissenschaftliche Untersuchungen Unterschiede zu herkömmlich erzeugten Nahrungsmitteln nachgewiesen werden können.

Eine EU-Richtlinie sorgt für Transparenz bei Medikamentenpreisen. Andere Richtlinien wollen ein möglichst hohes Qualitätsniveau der Arzneimittel sichern (u.a. Richtlinie zur Blutgruppenbestimmung und Bluttransfusion).

Bei Verletzung von Verbraucherrechten kann man das nationale gerichtliche Klageverfahren einleiten oder sich direkt bei der Kommission beschweren. Meist wird nur noch Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges der Europäische Gerichtshof eingeschaltet. Die EU hat auch ein eigenes Netzwerk von Kontaktstellen eingerichtet.

Zu erwähnen sind auch:

Aktionsprogramm der EG mit einer Verbrauchercharta für Banken

Empfehlung zu Zahlungssystemen, insbesondere zu den Beziehungen zwischen Karteninhabern und Kartenausstellern

Empfehlung für einen Verhaltenskodex im Bereich des elektronischen Zahlungsverkehrs

Empfehlung zur Transparenz der Bankkonditionen bei grenzüberschreitenden Finanztransaktionen.

Kampf gegen die organisierte Kriminalität im Lebensmittelbereich (nicht nur bei Drogen)-

Eher dem agrarpolitischen Bereich sind die Verbrauchermaßnahmen zur Verwendung von Hormonen in der Tiermast und zur Hygienekontrolle bei Frischfleisch zuzuordnen. Eine Pflanzenschutzrichtlinie soll chemische Rückstände in Getreideproduktionen, im Obst oder im Gemüse reduzieren. Lebensmittelzusätze bedürfen einer expliziten Genehmigung durch EG-Recht – inkl. Herkunftsbezeichnung.

EU-Sachgebiete: ökonomistisches Klein-Klein ohne politisches Ziel:
Das Binnenmarkt-Projekt der EG 1993

Zielsetzungen EG-Binnenmarktes

Der EWG-Vertrag sah in seiner ursprünglichen Fassung von 1957 im wesentlichen den Abbau der Zollgrenzen zwischen den EWG-Mitgliedstaaten und den Aufbau eines gemeinsamen Außenzolles dieser Mitgliedstaaten gegenüber Mitgliedern vor. Das wurde auch (vorzeitig) im Jahre 1968 realisiert.

Mit der Verwirklichung der Zollunion waren die wirtschaftlichen Grenzen zwischen den EG-Staaten aber noch nicht beseitigt. Zur Realisierung der Freiheiten der EWG

der grenzüberschreitenden Kapitalfreiheit
der Niederlassungsfreiheit
der Freizügigkeit für Arbeitnehmer
der Freiheit im Warenverkehr
der Dienstleistungsfreiheit

gab es noch zahlreiche Hemmnisse. (Die Kapitalverkehrsfreiheit wurde erst zu Beginn der 90er Jahre verwirklicht.)

An den lange Zeit noch weiterbestehenden Grenzzollämtern wurde der grenzüberschreitende Verkehr von Waren und Dienstleistungen erfaßt und kontrolliert. Das widerspricht dem Grundprinzip des gemeinsamen Marktes, nämlich durch die Vergrößerung des Marktes in größeren Serien und damit kostenoptimaler sowie preisgünstiger produzieren zu können.

Insbesondere wurde der gemeinsame Markt durch unterschiedliche nationale Normensysteme erschwert. Deren Beseitigung widmete sich insbesondere das Binnenmarkt-Projekt. Nach Art. 36 EWG-Vertrag (EWG-V) sind zudem grundsätzlich Handelsbeschränkungen innerhalb der EG möglich, wenn Gründe der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung, des Gesundheits- und Umweltschutzes, des Schutzes des nationalen Kulturgutes oder des gewerblichen Eigentums (Urheber-, Warenzeichen- und Markenrechte) dies erforderlich machen. Durch diese Uneinheitlichkeit entstanden Kosten, z.B. beim Vertrieb, der im anderen EG-Staat erschwert oder gar verhindert wird. Auch ist der Wettbewerb nicht europa-weit, was höhere Preise bewirken kann.

Die daher noch bestehenden, nicht-tarifären Grenz-Hemmnisse aus steuerlichen, handelspolitischen, gesundheitlichen, technischen, statistischen, wirtschaftlichen und polizeilichen Gründen hat nun das Projekt »EG-Binnenmarkt« seit Beginn der 90er Jahre weitgehend beseitigt. U.a. wurden auch die nationalen

öffentlichen Beschaffungsmärkte für alle EG-Anbieter geöffnet und nationale staatliche Monopole wie z. B. in der Energie- und Wasserwirtschaft oder bei der Beschaffung von Eisenbahnmaterial abgebaut. Der Konkurrenz aus dem EG-Ausland sind nun die nationalen Binnenmärkte geöffnet, im Baubereich z.B. gibt es schon einen EU-weiten Markt. Grundlegender Gedanke ist dabei, nicht mehr vorrangig europaweit gültige Normen und Bestimmungen zu beschließen, sondern zum Prinzip der wechselseitigen Anerkennung nationaler Normen und Bestimmungen überzugehen. Dazu hatte der Europäische Gerichtshof mit seinem Urteil im Fall »Cassis de Dijon« von 1979 die juristischen Grundlagen gelegt. Danach ist jedes Produkt, das in einem EG-Staat legal hergestellt, zugelassen und vermarktet wurde, auch in allen anderen EG-Staaten zugelassen. Die Gesetze und Verordnungen des einen EG-Staates haben z.T. also automatisch auch Wirkung in anderen EG-Staaten. Der Unternehmer braucht also nicht mehr prüfen, ob die deutsche Norm mit der anderer EG-Staaten übereinstimmt, die deutsche Norm gilt automatisch (und umgekehrt).

Nur in Fragen, in denen öffentliche Anliegen tangiert sind (z. B. der Verbraucher- und Umweltschutz), sind Sonderregelungen möglich. Das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung, auch Ursprungslandprinzip genannt, wird vor allem bei den technischen Normen angewandt. Allerdings behält sich die EG auch für diese Bereiche vor, unverbindliche Vereinheitlichungsempfehlungen - wo erforderlich - vorzulegen, um nationale Normen zu rationalisieren. Für einige Bereiche (z.B. Versicherungen) werden auch EG-weite Mindestanforderungen normiert.

Insbesondere das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung von nationalen Normen hat zur Folge, dass als Konsequenz des Binnenmarkts die Normenflut angewachsen ist. Denn zu den nun allgemein EG-weit gültigen nationalen Normen, die in jedem EG-Staat gültig sind, kommen nun noch die EG-Bestimmungen selbst hinzu.

Der Unternehmer muß sich an eine Vielzahl einzelstaatlicher Normen anpassen. Das hat hohen Informationsbedarf zur Folge.

Daneben gibt es natürlich weiterhin Bereiche, in denen die EG-Kommission - soweit unabdingbar - bestrebt ist, gemeinsame Normen auf EG-Ebene für alle EG-Staaten verpflichtend festzulegen. Dies wird als Harmonisierung bezeichnet. Harmonisiert werden vor allem sensible Bereiche, die die menschliche Gesundheit und Sicherheit betreffen. Hier werden gemeinsame Sicherheitsniveaus und Schutznormen erarbeitet, z.T. über europäische DIN-Systeme. Schließlich legt die EG für einige Bereiche Mindeststandards fest, die in den EG-Staaten nicht unterschritten werden dürfen.

Zur Realisierung des Projektes „EG-Binnenmarkt“ hatte die EG-Kommission 1985 ein Weißbuch vorgelegt, das mehr als 300 Entwürfe zur Beseitigung von Hemmnissen enthielt. Sie umfassen nahezu alle Aspekte des europäischen Einigungsprozesses. Bis Ende 1992 war das Programm weitgehend verwirklicht

worden. Im Weißbuch nicht vorgesehen sind Regelungen für den Agrarmarkt, für den „Sozialraum Europa“, für die Angleichung der Privatrechtssysteme, für die Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitiken und für die Harmonisierung der direkten Besteuerung. Es gibt jedoch eine Reihe von sozialpolitischen Richtlinien und die Europäische Sozialcharta.

Allgemeine Regelungen

Das EG-Recht ist gegenüber den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten autonom. Ist EG-Recht vom EG-Ministerrat beschlossen worden, so hat es Vorrang gegenüber dem nationalen Recht, es wirkt unter Umständen unmittelbar in den Mitgliedstaaten. Was diesen Punkt betrifft, so ist zu unterscheiden auf der einen Seite zwischen Richtlinien der EG, die lediglich einen Rahmen vorgeben und daher noch durch die Parlamente der EG-Staaten konkretisiert werden müssen, und auf der anderen Seite zwischen Verordnungen, die direkt ohne Umsetzung in den Mitgliedstaaten rechtlich wirksam sind. Die Verordnung setzt ggf. widersprechendes nationales Recht außer Kraft. Der EG-Rechtsakt in Form der Entscheidung – einer Art von Verwaltungsakt – wendet sich u.a. an einzelne EG-Bürger und EG-Unternehmen, indem beispielsweise im Kartellrecht ein Unternehmenszusammenschluß untersagt wird. Gegen Entscheidungen kann direkt vor dem Europäischen Gerichtshof geklagt werden. (Im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die Teil der EG ist, ist die Terminologie anders, aber von den Wirkungen her ähnlich.)

Grundlegend für den Geschäftsverkehr im Rahmen der EG ist das Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung in Zivil- und Handelssachen vom 27.09.1968 (BGBl. 1972 II S. 774) Hiernach werden die in einem EG-Staat erlassenen Gerichtsurteile in Zivil- und Handelssachen ohne weiteres – sieht man von wenigen Ausnahmen ab – in anderen EG-Staaten anerkannt und vollstreckt. Es sei denn, es handele sich um einen Fall, der gegen die *ordre public* des Anerkennungsstaates verstößt, das ist der Wesenskern einer Rechtsordnung, oder es sei, dass im jeweiligen Staat bereits ein Urteil ergangen ist. (siehe unten)

Für Deutsche ist es ratsam, einen deutschen Gerichtsstand zu wählen, so dass das Recht dann für die Deutschen schnell und einfach gesprochen und vollzogen werden kann.

Auch bei Verträgen mit dem Ausland (sind die Bestimmungen des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz) vom 1. 4. 1977 zu beachten. Dessen Bestimmungen gelten aber nicht, wenn sie dem jeweiligen Landesrecht widersprechen.

Das internationale Privatrecht der meisten EG-Staaten erlaubt die freie Wahl des im jeweiligen Vertrag anzuwendenden Rechts. Zur Vermeidung vor Rechtsstreitigkeiten sollte jeder Vertrag mit Auslandsbeziehungen eine Rechtswahlklausel enthalten. Man kann sich auch auf die Rechtsordnung eines Drittstaates einigen. Bei Bürgschaften sollte der Bürge auf dem Recht seines Landes bestehen - in seinem Interesse die rechtlichen und finanziellen Folgen für ihn absehbar zu machen.

Wenn Rechte als EG-Bürger beeinträchtigt werden, auch und vor allem solche, die den EG-Binnenmarkt betreffen, so können diese vor den nationalen Gerichten und letztlich vor dem Europäischen Gerichtshof eingeklagt werden.

Das EG-Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen vom 27. September 1968 ist nicht als Teil des EG-Rechts zustande gekommen, sondern als »normaler« völkerrechtlicher Vertrag zwischen den EG-Staaten.

Wichtige Richtlinien, die im Rahmen des »EG-Binnenmarktes« erlassen wurden, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu erreichen: Oh Gott, was man nicht alles regeln kann !!

Diese Auflistung enthält wichtige Richtlinien, die auf dem Gebiet der Normierung die Voraussetzungen für den Binnenmarkt schaffen sollen. Ein Anspruch auf Vollständigkeit wird nicht erhoben. Es können nicht alle Verordnungen und Richtlinien zu den einzelnen Gebieten hier wiedergegeben werden.

Druckbehälter

Die EG-Richtlinie für einfache Druckbehälter (Richtlinie 87/404/EWG vom 25. 6. 1987, ABI. L 220 v. 8.8. 1987, berichtigt in ABL L31 v. 2. 2. 1990), erfaßt alle Druckbehälter in der Gemeinschaft und legt die wichtigsten Sicherheitsanforderungen zwingend fest. Werden die Produkte den Anforderungen im Rahmen einer Baumusterprüfung gerecht, wird das EG-Zeichen vergeben (RL 90/488/EWG v. 17.9. 1990, ABL L 270 v. 2.10. 1990).

Spielzeug

Mit der Richtlinie über die Sicherheit von Spielzeug (RL 88/378/EWG v. 3.5. 1988, ABI. L 187 v. 16. 7. 1988), die ab dem 1. 1. 1990 gemeinschaftsweit angewandt wird, soll die Sicherheit der Produkte erhöht sowie der innergemeinschaftliche Handel gefördert werden. Die Richtlinie betrifft vor allem die chemischen, mechanischen und physikalischen Merkmale sowie die Entflammbarkeit von Spielzeug. Entspricht ein Spielzeug diesen Anforderungen, muß der Hersteller im Zuge einer Selbstdeklaration das EG-Zeichen anbringen. Außerdem muß die Herstelleranschrift dem Produkt dauerhaft und gut sichtbar zu entnehmen sein.

Die Richtlinie wurde mit der »Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug« vom 21.12, 1989 in deutsches Recht umgesetzt.

Bauindustrie

Im Bereich der Bauindustrie wurden Mindestsicherheitsanforderungen für Bauprodukte durch eine Richtlinie (RL 89/106/ EWG v. 21.12. 1988, ABL L 40 v. 11.2. 1989) festgelegt. Danach wird die Konformität eines Produktes mit den auf der europäischen Ebene anerkannten Normen durch werkseigene Kontrollen und unabhängige Stellen geprüft und durch ein EG-Zeichen auf dem Produkt markiert. Wo noch keine europäischen Normen existieren, ist auf nationale zurückzugreifen. Die Richtlinie sieht ebenfalls die Schaffung eines Ständigen Ausschusses für das Bauwesen vor.

Weitere Richtlinien regeln den zulässigen Schalldruck von Turmdrehkränen (RL 87/ 405/EWG v. 25. 6. 1987, ABI. L 220 v. 8. 8. 1987), Brandschutzeinrichtungen in Hotels (RL 86/666/EWG v. 22.12.1986, ABL L 384 v. 31.12. 1986) sowie die Geräuschemissionen von Baumaschinen (RL 86/662/ EWG v. 22.12. 1986, ABI. L 384 v. 31.12. 1986). Die Richtlinien 86/295 und 86/296 schreiben Überrollbügel für Baufahrzeuge und

Schutzaufbauten gegen herabfallende Gegenstände vor, ebenso eine EG-Baumusterprüfbescheinigung.

Maschinensicherheit

Der Rat hat auch zur Maschinensicherheit eine Richtlinie verabschiedet (RL 89/392/ EWG v. 14.6. 1989, ABL L 183 v. 29.6. 1989). Danach müssen die Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass der Handel mit konformen Maschinen auf ihrem Gebiet erlaubt wird und nichtkonforme Maschinen aus dem Verkehr genommen werden. Die Konformitätsbescheinigung erfolgt im Zuge einer Selbstdeklaration des Herstellers, der das EG-Zeichen an dem Produkt anbringen muß. Die EWG-Richtlinien der 60er und 70er Jahre sind seit langem in nationales Recht umgesetzt worden.

Holzbearbeitungsmaschinen, z. B. Motorsägen, denen ein höheres Gefahrenpotential innewohnt, unterliegen einem strengeren Zertifizierungsverfahren. Bestimmte Maschinentypen sind von dieser Richtlinie noch ausgenommen mit einzubeziehen.

Gesonderte Vorschriften gelten für Aufzüge (RL 84/529/EWG v. 17.9. 1984, ABL L 300). Diese Richtlinie ist jetzt auch auf hydraulisch und ölmotorisch betriebene Aufzüge ausgeweitet worden (RL 90/486/EWG v. 17. 9. 1990 ABL L 270 v. 2.10. 1990).

Elektromagnetische Verträglichkeit

Zur elektromagnetischen Verträglichkeit von Geräten hat der Rat eine Richtlinie angenommen (RL 89/336/EWG v. 3.5. 1989, Abl. L 139 v. 23.5. 1989), welche die Mitgliedsstaaten verpflichtet, die elektromagnetischen Störungen von elektrischen Geräten auf ein Niveau zu bringen, das einen ordnungsgemäßen Betrieb von Funk- und Fernmeldegeräten erlaubt. Auch eine angemessene Störfestigkeit muß erreicht werden. Bei Übereinstimmung mit der Richtlinie erfolgt eine EG-Konformitätserklärung, die durch ein entsprechendes Zeichen auf den Geräten oder deren Verpackung verdeutlicht wird.

Gasverbrauchseinrichtungen

Um unterschiedliche Rechtsvorschriften im Bereich von Gasverbrauchseinrichtungen zu harmonisieren, hat die Kommission hierzu eine Richtlinie erlassen (RL 90/396/EWG v. 29. 6. 1990, ABL L 196 v. 27. 7. 1990).

Betroffen sind u.a. Geräte zum Kochen, Heizen, zu Kühl-, Beleuchtungs- oder Waschwzwecken, die mit gasförmigen Brennstoffen betrieben werden. Die Mitgliedsstaaten müssen sicherstellen, dass nur konforme Geräte auf den Markt gelangen und dürfen den Handel mit diesen nicht behindern.

Die Richtlinie enthält ebenfalls Verfahren zum Nachweis der Konformität und zur Verwendung eines EG-Konformitätszeichens. Die Rahmenrichtlinie über Gasverbrauchseinrichtungen (84/530/EWG) und die Richtlinie über Warmwasserbereiter (84/531/EWG) wurden aufgehoben. Als Anwendungsfrist wird der 1. 1. 1992 festgesetzt, nichtkonforme Geräte durften noch bis zum 31.12. 1995 in den Handel gebracht und in Betrieb genommen werden.

Medizinische Geräte

Um ein hohes Sicherheitsniveau bei der Verwendung aktiver implantierbarer Geräte zu gewährleisten, hat der Rat eine Richtlinie erlassen (RL 90/385/EWG v. 20.6. 1990, ABL L 189 v. 20.7. 1990). Diese Richtlinie enthält neben den Sicherheitsanforderungen, die die Geräte erfüllen müssen, auch Verfahren zur Konformitätsbewertung und sieht die Schaffung eines EG-Zeichens vor. Die Richtlinie gilt ab dem 1. 1. 1993, der Handel mit nichtkonformen Geräten war noch bis zum 31.12. 1994 gestattet.

Wägevorrichtungen

Für nichtselbsttätige Waagen existiert eine Richtlinie (RL 90/384/EWG v. 20.6. 1990, ABL L 189 v. 20. 7. 1990, berichtigt in ABL L 258 v. 22. 9. 1990). Die Konformität der Waagen kann entweder durch eine EG-Baumusterprüfung oder durch eine EG-Einzeichnung festgestellt werden. Die Richtlinie sieht ebenfalls vor, bereits in Betrieb befindliche Geräte nachträglich zu überprüfen und enthält eine Liste der Konformitätsanforderungen.

Kraftfahrzeuge

Bei Kraftfahrzeugen ist das Ziel nicht die wechselseitige Anerkennung nationaler Normen, sondern ein EG-weit vereinheitlichtes, harmonisiertes Verfahren der Zulassung (RL 91/225/EWG v. 27.3.1991, ABL L v, 23.4. 1991) sowie die Schaffung einer EG-Betriebserlaubnis, welche die nationalen Verfahren ersetzt (RL 87/358/EWG v, 25. 6. 1987, ABL L 192 v. 11. 7. 1987) Diese Richtlinie sieht auch vor, dass sich die einzelnen Mitgliedsstaaten regelmäßig über jede erteilte und verweigerte Betriebserlaubnis unterrichten.

Dieses Recht kommt der Bundesrepublik sehr zustatten, deren Automobilexport zu zwei Dritteln in andere EG-Staaten geht. Einheitliche Normen auf diesem Gebiet rationalisieren die Produktion, die Stückkosten sinken. Auf diesem Weg ist die EG weit fortgeschritten: Bereits mehr als 50 Normen wurden angeglichen.

Wichtige Richtlinien sind z. B. im Bereich der Schadstoffemissionen verabschiedet worden.

Kraftfahrzeuge unter 1,4 Liter Hubraum müssen ab dem 1. 1. 1990 strengeren Abgasnormen nach US-Vorbild entsprechen (RL 89/458/EWG v. 18. 7. 1989, AB]. L 226 v. 3. 8. 1989). Dezember 1990 wurde die Regelung auch auf Fahrzeuge mit mehr als 1,4 Litern Hubraum ausgedehnt. Ab dem 1. 6. 1992 müssen dann alle Neufahrzeuge bestehender Serien den neuen Werten entsprechen. Für Fahrzeuge mit Dieselmotoren existieren Richtlinien (RL 88/436/ EWG v. 16.6. 1988, ABL L 214 v. 6. 8. 1988; RL 88/77/EWG v. 3.12. 1987, ABL L 36 v. 9.2. 1988), welche die Partikelemissionen und die gasförmigen Schadstoffe begrenzen. Ein Kommissionsvorschlag vom Mai 1990, der inzwischen von den EG-Umweltministern akzeptiert wurde, sieht verringerte Schadstoffwerte für Diesel-LKW vor.

Weitere Richtlinien befassen sich mit den Geräuschemissionen von Motorrädern (RL 89/235/EWG v. 13.3. 1989, ABL L 98 v. 11,4. 1989), Seitenschutzvorrichtungen bei Transportfahrzeugen (RL 89/297/EWG v. 13.4. 1989, ABI. L 124 v. 5.5. 1989) und vereinheitlichen Luftdruckmeßgeräten für

Kraftfahrzeuge (RL 86/217/EWG v. 26.5. 1986, ABI. L 152 v. 6. 6. 1986). Für diese Geräte wurde eine EG-Ersteichung sowie ein EG-Zeichen für konforme Produkte eingeführt.

Weiterhin existieren Kommissionsvorschläge über Sicherheitsscheiben und Werkstoffe für Windschutzscheiben, Luftreifen und über Abmessungen von KFZ (alle ABL C 95 v. 12.4. 1990).

Bei Nichteinhaltung einer geltenden Richtlinie ist die Verweigerung der Betriebserlaubnis möglich.

Ebenso einigten sich die EG-Verkehrsminister auf einen Rahmen für Haftpflichtversicherungen in der EG: Eine weitere Richtlinie harmonisiert das System der KFZ-Haftpflichtversicherung in den Mitgliedstaaten (RL 90/232/EWG v. 14. 5. 1990, ABL L 129 v. 19. 5. 1990). Danach erstreckt sich die Haftpflichtversicherung auf alle Fahrzeuginsassen. Sind die Unfallteilnehmer in zwei verschiedenen Mitgliedsländern versichert, kann sich der Geschädigte zu den jeweils günstigeren Bedingungen entschädigen lassen. Ist der Verursacher nicht versichert oder weigert er sich zu zahlen, so liegt die Beweislast nicht beim Geschädigten.

Haushaltsgeräte

Für Haushaltsgeräte und Rasenmäher wurden Höchstwerte sowie Meß- und Kontrollverfahren für Geräuschpegel festgelegt. Der Geräuschpegel soll allgemein (Richtlinie 86/ 594/EWG des Rates vom 1. Dezember 1986 über die Geräuschemission von Haushaltsgeräten, ABL L 344 v. 6.12. 1986) oder im Falle der Rasenmäherrichtlinie (Richtlinien 88/180/EG und 88/181/EWG des Rates vom 22. März 1988 zur Änderung der Richtlinie 84/538/EWG über die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten betreffend den zulässigen Schalleistungspegel von Rasenmähern, ABL. L 81 v. 26.3. 1988) konkret - zwischen 96 dB/pW und 105 dB/pW, je nach Schnittbreite - gesenkt werden.

Pharmazeutische Erzeugnisse

Auch im Bereich der pharmazeutischen Erzeugnisse existiert noch kein vollständig harmonisierter Markt. Allerdings gibt es in wichtigen Teilbereichen bereits Richtlinien und Kommissionsvorschläge, die die Herstellung, Prüfung und das Inverkehrbringen von Pharmazeutika betreffen. Die Preisgestaltung für Arzneimittel ist bereits durch eine Richtlinie (RL 89/105/EWG v. 21.12. 1988, ABL L 40 v. 11. 2. 1989) harmonisiert worden.

Der Rat hat 1989 durch eine Richtlinie (RL 89/341/EWG v. 3.5. 1989, ABI. L 142 vom 25.5. 1989) den Anwendungsbereich älterer Richtlinien auf gebrauchsfertige Arzneimittel ausgedehnt und Bestimmungen hinsichtlich des Exportes, der Qualität, der Sicherheit und der Wirksamkeit dieser Mittel erlassen.

Mit einer weiteren Richtlinie (RL 89/342/ EWG von 3. 5. 1989, ABL L 142 v. 25. 5. 1989) werden auch immunologische Erzeugnisse in die vorhergehende Richtlinie mit einbezogen. Der Vertrieb technisch hochwertiger Arzneimittel

wird durch eine Richtlinie (RL 87/22/EWG v. 22.12. 1986, ABL L 15 v. 17.1. 1987) vereinheitlicht.

Lebensmittel

Zentraler Bestandteil der Bestimmungen im Bereich der Lebensmittel ist die Richtlinie zur amtlichen Lebensmittelüberwachung (RL 89/397/EWG v. 14. 6.1989, ABI. L 186 v. 30. 6, 1989), die allgemeine Grundsätze für die Lebensmittelüberwachung festlegt, sowie die Richtlinie über gemeinschaftliche Probenahmeverfahren und Analysemethoden (RL 85/591 /EG v. 20.12. 1985, ABI. L 372 v. 31.12. 1985), die ebenfalls der Sicherheit der Verbraucher dienen soll.

Eine Richtlinie über Angaben oder Marken, mit denen sich das Los, zu dem ein Lebensmittel gehört, feststellen läßt (RL 98/396/ EWG v. 14.6. 1989, ABL L 186 v. 30.6, 1989), sieht vor, Lebensmittel, die praktisch unter identischen Umständen erzeugt und verpackt wurden, durch ein „Los“ gesondert zu kennzeichnen. Das Inverkehrbringen nichtkonformer Produkte ist ab dem 20. 6. 1991 verboten.

Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, gehören in den Bereich der öffentlichen Gesundheit und unterliegen damit nach Ansicht der Kommission weiterhin der EG-Gesetzgebung. Eine Rahmenrichtlinie (RL 89/398/EG v. 3.5. 1989, ABI. L 186 v. 30. 6. 1989) bildet die Grundlage für die Angleichung der Rechtsvorschriften für diese Art von Lebensmitteln. Sie enthält allgemeine Kriterien für diätische und andere Lebensmittel, hinsichtlich der Aufmachung und Werbung, der hygienischen Anforderungen, der Qualität der Rohstoffe, der Kennzeichnung usw.

Weitere Einzelrichtlinien, z. B. für Säuglingsfertiernahrung und Folgemilch wurden auch verabschiedet.

Einen weiteren wichtigen Bestandteil eines harmonisierten Lebensmittelmarktes stellt die Etikettierung der Produkte dar. In diesem Sektor gibt es bereits einige wichtige Richtlinien.

Die Richtlinie des Rates über Aufmachung und Etikettierung von Lebensmitteln sowie die Werbung dafür (RL 89/395/EWG v. 14. 6, 1989, ABL L 186 v. 30.6. 1989) steckt einen allgemeinen Rahmen ab und sieht die Ausarbeitung von Einzelrichtlinien vor. Nach dieser Richtlinie müssen die Mitgliedsstaaten den Handel mit konformen Produkten ab dem 20.12. 1990 zulassen, den mit nicht-konformen Produkten ab dem 20.6. 1992 unterbinden.

Eine dieser Einzelrichtlinien regelt die Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln.

Konkrete Maßnahmen sind bereits für alkoholische Getränke erlassen worden. Eine Verordnung (VO (EWG) Nr. 1576/89 v. 29.5. 89, ABI. L 160 v. 12. 6. 1989) regelt die Bezeichnungen und den Alkoholgehalt von Spirituosen, den Gebrauch von Zusatzstoffen sowie die Etikettierung der Produkte und die Bezugnahme auf ihre geographische Herkunft (z. B. „Scotch Whisky“). Eine weitere Richtlinie (RL 86/197/EWG v. 26. 5. 1986, AB[. L 144 v. 29.5. 1986)

schreibt die Angabe des Alkoholgehaltes für alle Getränke mit einem Alkoholgehalt von mehr als 1,2 Vol.-% vor.

Die Zusammensetzung von Fruchtsäften u.ä. regelt die Richtlinie 89/394/EWG v. 14. 6. 1989, ABL L 186 v. 30. 6. 1989, eine weitere bestimmt Analyse- und Testverfahren für Rohmilch und wärmebehandelte Milch (RL 91/180/EWG v. 14. 2. 1991, ABL L 93 v. 13. 4. 1991).

Gleichermaßen ist die Lebensmittelbestrahlung in der EG rechtlich vereinheitlicht

Die Bestrahlung wird danach nur für bestimmte Lebensmittel erlaubt.

Für die Vermarktung von Fisch und Fischereierzeugnissen gibt es gesonderte Bestimmungen (ABL C 66 v. 11.3. 1988), insbesondere eine Zulassungspflicht für fischvermarktende Betriebe.

Die Richtlinie 85/573/EWG v. 19.12. 1985, ABL L 372 v. 31.12. 1987 befaßt sich mit der Angleichung der Rechtsvorschriften über Kaffee- und Zichorien-Extrakte. Eine weitere Richtlinie (RL 88/593/EWG v. 1& 11. 1988, ABL L 318 v. 25.11. 1988) erfaßt Marmeladen, Gelees, Konfitüren und Maronencreme.

Der wichtige Bereich der Zusatzstoffe in Lebensmitteln wird bereits durch einige Richtlinien abgedeckt. Eine Rahmenrichtlinie (RL 89/107/EWG v. 21.12. 1988, ABI. L 40 v. 11.2. 1989) enthält eine Positivliste von EG-weit zugelassenen Zusatzstoffen. Nicht aufgeführte Stoffe sind - analog dem deutschen Recht - automatisch verboten.

Die Aromen-Richtlinie (RL 88/388/EWG v. 22. 6. 1988, ABI. L 184 v. 15. 7.1988) legt allgemeine Reinheitskriterien und Kennzeichnungselemente für die Verwendung von Aromen in Lebensmitteln fest. Außerdem sieht diese Rahmenrichtlinie den Erlaß weiterer Einzelrichtlinien vor und enthält eine Liste der zugelassenen Aromen. Weiterhin ist nun auch die Angabe der in Lebensmitteln enthaltenen Aromen auf dem Etikett zwingend vorgeschrieben (RL 91/71/EWG & 91/72/ EWG v. 16.1. 1991, ABL L 42 v. 17. 1. 1991).

In der Extraktionslösungsmittel-Richtlinie (RL 88/344/EWG v. 13. 6. 1988, ABL L 157 v. 24. 6. 1988) wird ein EG-weit gültiges Verzeichnis der Extraktionsmittel aufgestellt, die zur Herstellung von Lebensmitteln verwendet werden dürfen. Auch allgemeine Reinheitskriterien, Rückstände von Extraktionsmitteln sowie eine Kennzeichnungspflicht werden festgelegt. Die Mitgliedsstaaten haben die Richtlinie - die nicht beim Export in Drittländer gilt - bis zum 12.6. 1991 in nationales Recht umgesetzt. Da in der Bundesrepublik Extraktionslösungsmittel bisher nicht zulassungsbedürftig waren, ergaben sich hier einige Änderungen.

Auch über Konservierungsmittel (RL 85/ 385/EWG v. 20.12. 1985, ABI. L 372 v. 31.12. 1985), Emulgatoren, Stabilisatoren, Verdickungs- und Geliermittel (RL 86/102/ EWG v. 24.3. 1986, AB]. L 88 v. 3.4. 1986) existieren Richtlinien.

Die bereits rechtswirksame Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über tiefgefrorene Lebensmittel (RL 89/108/EWG v. 21.12. 1988, ABI. L 40 v. 11.2. 1989) begrenzt die erlaubten Gefriermittel auf Luft,

Stickstoff und Kohlendioxid. (Die Temperatur tiefgefrorener Lebensmittel soll - mit Schwankungen - bei minus 18 Grad Celsius liegen. Bei Tiefkühltruhen des Einzelhandels können nach den Bestimmungen der EG die Schwankungsbreiten Bis zu 6 Grad betragen.

Pflanzenschutzmittel

Bereits seit 1979 existiert eine Richtlinie (79/117/ EWG, geändert durch die RL 90/ 335/EWG v. 7. 6. 1990, ABL L 162 v. 28. 6. 1990), welche das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, die bestimmte Wirkstoffe enthalten, verbietet. Diese wurde neuerdings um das Verbot von Äthylenoxid ausgedehnt (Richtlinie 86/355/EWG, ABL L 212 v. 2. 8. 1986).

Ebenfalls ausgeweitet wurde die Richtlinie über Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln in Früchten und Gemüse (76/ 895/EWG), und zwar um Ether und Diphenylamin (Richtlinie 89/186/EWG, ABL L 66 v. 10. 3. 1989).

Wichtig sind ebenfalls die Schutzmaßnahmen gegen die Einschleppung von Schadorganismen der Pflanzen (Richtlinien 85/ 574/EWG, ABI. L 372 v. 31.12. 1985; 88/ 572/EWG, ABI, L 313 v. 19.11. 1988), die laufend erweitert werden. Dazu gehört auch eine Richtlinie (Richtlinie 89/439/EWG, ABI. L 212 v. 22.7. 1989), die Pflanzengesundheitskontrollen vorschreibt.

Weiterhin existieren Richtlinien (Richtlinien 86/362/EWG und 86/363/EWG, ABI. L 221 v. 7. 8. 1986), die Grenzwerte für Rückstände von Schädlingsbekämpfungsmitteln in Getreide und Lebensmitteln tierischen Ursprungs festlegen, wobei den Nationalstaaten jedoch Freiräume bei der Festlegung der Grenzwerte bleiben.

Dienstleistungs-Branchen

Rd. 60 % der Wertschöpfung in der EG werden vom Dienstleistungssektor erbracht. Der Dienstleistungsbereich erstreckt sich von Versicherungen über die Banken bis zu Gaststätten und Waschsalons z.B.. Auch dieser Bereich ist faktisch EG-weit liberalisiert, d.h. jeder Dienstleistungsanbieter soll in allen EG-Staaten aktiv werden können, bzw. jeder in Deutschland Interessierte soll seine Dienstleistung in einem Land seiner Wahl aussuchen können, wahrscheinlich dort, wo es am billigsten und solidesten ist, seien es nun Ingenieurleistungen, Datenverarbeitung oder Telekommunikationsdienste.

Der Grundsatz der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit gilt aber nicht unbeschränkt; Mitgliedsstaaten dürfen ihn in Bereichen von öffentlichem Belang einschränken. Die Inanspruchnahme von Bildungsstätten, touristischen Einrichtungen, Krankenanstalten usw. durch EG-Ausländer gehört aber unzweifelhaft zum freien Dienstleistungsverkehr.

Allgemeiner Grundsatz der Kommission bei diesen Vorhaben ist, staatlich kontrollierte Dienstleistungen dort kontrollieren zu lassen, wo das Unternehmen seinen Sitz hat. Diese Kontrollen sind dann EG-weit anzuerkennen. Das Land, in dem die Dienstleistung erbracht wird, soll sich darauf beschränken, dass bestimmte Grundregeln des kommerziellen Verhaltens eingehalten werden.

Verkehr als Teil des Binnenmarktes hier (siehe auch oben)

Die Kommission legte zahlreiche Vorschläge für die Liberalisierung des Verkehrsmarktes vor, d. h. konkret: Ziel ist die Abschaffung des Quotensystems, das je Nationalstaat die Zulassung von Güterkraftverkehrsunternehmen in anderen EG-Staaten begrenzt. Das ist mittlerweile realisiert. Alle Verkehrswege sind mittlerweile eg-weit liberalisiert. Die Kabotage ist Gesetz. Mitte 1990 verabschiedete der Rat u.a. drei Verordnungen zur Liberalisierung des Luftverkehrs, die seit dem 1. 11. 1990 in Kraft sind. Im wesentlichen zielen die Maßnahmen darauf ab, die staatliche Einflußnahme auf die Festsetzung der Tarife zu begrenzen bzw. den Marktzugang - insbesondere auch für kleinere Fluggesellschaften - zu erleichtern.

Ebenfalls ab 1989 gilt das Prinzip der Vertragsfreiheit hinsichtlich der Preise von grenzüberschreitendem Verkehr in der EG.

Neben der Kabotage ist ein weiteres Problem die Vereinheitlichung von LKW-Maßen und -Gewichten, die 1989 EG-weit gelang.

Weiterhin wurde sich in der EG verständigt auf:

Minimumvorschriften für die technische Überwachung von leichteren Nutzfahrzeugen;

eine gleichmäßige Überwachung der Lenk- und Ruhezeiten im Straßenverkehr mit gleicher Kontrollintensität in allen EG-Staaten;

einheitliche Gewichte und Abmessungen von 2-, 3-, 4-, 5- und 6-achsigen Fahrzeugen.

Eine Richtlinie vom 5. Dezember 1989 regelt rechtsverbindlich ab 1. Juli 1992 die gezielte Schulung der Fahrer von Tankwagen mit gefährlichem Inhalt oder leicht entzündbaren Gütern. Dazu kommt ab 1. Juli 1994 eine einheitliche Ausbildung für Fahrer von anderen Gefahrentransporten. Die dabei erworbenen Zeugnisse sollen von allen Gemeinschaftsländern anerkannt werden.

In der Bundesrepublik werden für Fahrer deutscher Fahrzeuge weiterhin die strengeren nationalen Vorschriften angewendet.

Die Binnenschifffahrt unterliegt seit der Mannheimer Akte weitgehend nicht mehr Preis- und Mengenregulierungen.

Innerbetrieblich berechtigen diese Änderungen durchaus zu der Frage, ob es nicht sinnvoller ist, ggf. bestehende Fuhrparks aufzulösen und auf Fuhrbetriebe oder zentrale Einrichtungen auszulagern.

Für die Seeschifffahrt liegt seit 1986 ein Konzept der Kommission zur Marktliberalisierung vor (u.a. koordiniertes Vorgehen gegen Flaggenprotektionismus, ungehinderte Akquisition). Nationale und bilateral wirksame Ladungsvorbehalte sind mittlerweile unmittelbar verboten. Inländergleichbehandlung ist zwingend geboten.

Zur Eindämmung der Risiken des Gefahrguttransportes über See liegt eine Richtlinie, durch die mittels einer Informationspflicht des Reeders über Schiff

und Ladung die Sicherheit für Mensch und Umwelt verbessert wird (89/C 147/03).

Allgemein stieg und steigt die Verkehrsdichte und -häufigkeit als Folge des Binnenmarktes: Der vermehrte Absatz in der EG wird auch die Serviceleistungen deutscher Unternehmen z.B. in Spanien erhöhen; Zwischenlager werden an Bedeutung verlieren, da der Kunde direkt beim Produzenten bestellen wird; die Kabotage (d. h. die Beförderung durch gebietsfremde Unternehmer) wird zunehmen, usw. Die Konkurrenz ausländischer Verkehrsunternehmer auf dem bisher geschützten deutschen Markt wird auf jeden Fall zunehmen. Ebenso soll der kombinierte Verkehr (z. B. Schiene-Straße) durch bereits erlassene und geplante Richtlinien an Bedeutung gewinnen.

Informationsdienstleistungen

Auch für den Telekommunikationsbereich ist die Öffnung der nationalen staatlichen Beschaffungsmärkte, die einheitliche Normung von Geräten und Diensten bzw. die wechselseitige Anerkennung von nationalstaatlichen Normen und Diensten, die Liberalisierung des Endgerätemarktes sowie die sukzessive Öffnung der Telekommunikationsdienstleistungen weitgehend in die Wege geleitet und verwirklicht worden. Das wird das europäische Marktpotential erheblich vergrößern.

Richtungsweisend war zunächst ein von der Kommission vorgeschlagenes »Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienste und -geräte«.

Die gegenseitige Anerkennung von Zulassungen bei Fernmeldeeinrichtungen ist bereits z.T. in einer Richtlinie vom Juli 1987 (86/361) geregelt. Die Europäische Konferenz der Verwaltungen für Post- und Fernmeldewesen harmonisiert die Normen in diesem Bereich, auf deren Grundlage von den nationalen Prüfstellen die Zulassung für alle EG-Staaten ausgesprochen wird. Technische Bedingungen und Normen sollen verbindlich veröffentlicht werden, so dass private Anbieter sich hierauf rechtzeitig einstellen können.

Im Telekommunikationsbereich behält sich die Kommission ein direktes Eingreifen gegen (staatliche) Monopole vor. Anwender sollen nach Möglichkeit frei zwischen telekommunikativen Anbietern wählen können. Der Netzzugang soll - bei Wahrung des Datenschutzes - geöffnet werden (Interoperationalität der Dienste). Dies gilt auch für Netze und Telekommunikationsdienste, die bislang dem öffentlichen Bereich vorbehalten waren.

Die Richtlinie die technischen und rechtlichen Bedingungen für den Zugang zu den öffentlichen Telekommunikationsnetzen betreffend, in der ein Stufenplan zur Einführung des offenen Netzzuganges ausgearbeitet ist (ABI. L 192 v. 24. 7. 1990), trat am 1. 1. 1991 in Kraft, Die Ziele der ersten Stufe wurden bereits bis zum 31. 12. 1992 erreicht. Eine weitere Richtlinie (ABL, L 192 v. 24.7. 1990) hat die Liberalisierung des Marktes für Telekommunikationsdienste zum Ziel.

Mit Ausnahme der Bereiche Funktelefon- und Funkrufdienst sowie der Satellitenkommunikation sollen die bestehenden Zugangsschranken für Anbieter von Telekommunikationsdiensten beseitigt werden.

Die wichtigsten Medien in diesem Bereich sind Radio und Fernsehen, zumal seit Einführung der Satelliten- und Kabelkommunikation. Im Oktober 1989 hat der Rat bereits eine neue Richtlinie »Fernsehen ohne Grenzen« (ABl. L 298/17.10. 1989) verabschiedet. Die Gemeinschaftsregelung festigt das Ursprungslandprinzip auch im Bereich der Telekommunikation. Künftig sind alle Mitgliedsstaaten verpflichtet, grenzüberschreitende Programme anderer Gemeinschaftsländer in die nationalen Netze einzuspeisen. Außerdem enthält die Richtlinie Vorschriften zum Schutz Minderjähriger, Bestimmungen über Art und Umfang von Werbung sowie über den erforderlichen Anteil von Sendungen aus europäischer Produktion. Unangetastet bleibt aber nach wie vor die Kulturhoheit der Mitgliedsstaaten betreffend die Ausgestaltung nationaler Programme. Darauf haben insbesondere die deutschen Bundesländer, die Träger der Kulturhoheit, bestanden.

Mit dem MEDIA-Programm (Maßnahmen zur Förderung der audiovisuellen Produktionsindustrie) schuf die Gemeinschaft Rahmenbedingungen für die Programmindustrie mit den Schwerpunkten Verleih, Produktion, Fortbildung und Finanzierung. MEDIA richtet sich vordringlich an kleine und mittlere Unternehmen. Im Rahmen dieses Programmes werden allerdings keine Zuschüsse, sondern ausschließlich rückzahlbare Startfinanzierungen gegeben.

Reisen und Pauschalreisen

Am 13. Juni 1990 hat der Ministerrat eine Richtlinie über Pauschalreisen verabschiedet (ABl. L 158 v. 23. 6. 1990), die die grundlegenden einzelstaatlichen Maßnahmen in diesem Bereich harmonisiert, um den freien Verkehr bei Pauschalreisen zu gewährleisten, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und den Schutz der Verbraucher zu verbessern. Künftig müssen Reiseprospekte genaue und verbindliche Angaben über Leistungen und Preise enthalten. Weiterhin regelt die Richtlinie vertragliche Bedingungen, die Geltendmachung von Schadensersatz sowie die Erstattung bereits gezahlter Beträge bzw. die Sicherstellung der Rückreise von Verbrauchern im Falle der Zahlungsunfähigkeit eines Veranstalters.

Das öffentliche Auftragswesen in der EG

Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung von Gemeinschaftsregeln im Rahmen der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge

Diese »Eingriffs- und Überwachungsrichtlinie« (RL 89/665/EWG v. 21.12. 1989, ABl. L 395 v. 30.12. 1989) sichert der Kommission die Möglichkeit, in jeder Phase des Vergabeverfahrens bis zur Erteilung des Zuschlags eingreifen zu können, wenn das Verfahren nicht ordnungsgemäß abgewickelt wird. Die Richtlinie sichert den Unternehmern und Lieferanten die Möglichkeit eines gerichtlichen oder außergerichtlichen Rechtsbehelfs und damit die Schadensersatz-

satzansprüche zu Unrecht Benachteiligter. Zu diesem Zweck ist die Kommission befugt, das Vergabeverfahren bis zu drei Monate lang zu stoppen.

Das Auftragsvolumen aller öffentlichen Hände in der EG (von den Kommunen bis hin zu den Zentralregierungen) besitzt eine Höhe von ca. 1500 Mrd. Euro. Das ist rund ein Sechstel des EG-Sozialproduktes. Obwohl die Hälfte dieser Aufträge für eine grenzüberschreitende Vergabe geeignet wäre, wird jedoch noch rund 90 % dieses Volumens an Unternehmen vergeben, die im gleichen Land ansässig sind wie die Auftraggeber.

Im Zuge der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes hat sich die EG zur Aufgabe gemacht, durch eine Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens die Chancengleichheit in diesem Bereich zu verwirklichen, um folgende Ziele zu realisieren:

Einsparungen in Höhe von ca. 20 Mrd. Euro jährlich, die durch nicht vorhandenen freien Wettbewerb entstanden sind;

Erweiterung der Absatzmärkte für die Unternehmen;

höhere Qualität der Auftrags erledigung durch freien Wettbewerb;

Abbau technischer Hemmnisse durch die Verpflichtung zur Bezugnahme auf EG-Normen (soweit vorhanden).

Dabei soll das gesamte Vergabeverfahren so transparent sein, dass eine nachträgliche Überprüfung jeder Phase möglich ist („Ex-post-Transparenz“).

Insbesondere auch kleinen und mittelständischen Unternehmen soll der Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen durch Messen und gezielte Maßnahmen im Zulieferbereich erleichtert werden.

Die Kommission will sich das Recht sichern, bei nicht ordnungsgemäßen Vergabeverfahren einzuschreiten (»Eingriffsrichtlinie«), sowie diese für längstens drei Monate zu stoppen und, falls nötig, Schadensersatzansprüche zu statuieren.

Richtlinie des Rates über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge (LKR)

In den meisten EG-Ländern gilt die novellierte Fassung vom 22. März 1988 (RL 88/ 295/EWG v. 22.3~ 1988, ABL L 127 v. 20.5. 1988), bzw. Nachfolgeregelungen. In der Bundesrepublik ist die Richtlinie in die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) übernommen worden und damit nationales Recht.

Die LKR gilt nicht für die ausgenommenen Sektoren sowie im Bereich der Rüstungsindustrie.

Die Aufträge können nach der LKR entweder im offenen, in bestimmten Fällen aber auch im nicht-offenen oder im Verhandlungsverfahren vergeben werden. Bei kommunalen und regionalen Aufträgen sind offene Verfahren bei einem Auftragswert über 200 000 Euro vorgeschrieben, bei zentralen Stellen auf gesamtstaatlicher Ebene liegt der Wert bei 130000 Euro. Den Zuschlag enthält entweder das billigste oder das wirtschaftlich günstigste Angebot (letzteres in der BRD).

Die LKR verpflichtet die ausschreibenden Stellen zu Nachprüfungen bei besonders niedrigen Angeboten. Außerdem sollen den Ausschreibungen, soweit

vorhanden, harmonisierte technische Normen zugrunde liegen, um so Benachteiligungen durch technische Hemmnisse zu vermeiden. Die Vergabestellen müssen darüber hinaus zu Beginn eines jeden Haushaltsjahres die Lieferaufträge mit einem geschätzten Volumen von über 750000 ECU veröffentlichen, die sie während der nächsten zwölf Monate zu vergeben beabsichtigen.

Bei großen Verfahren wird auch tatsächlich heutzutage eg-weit ausgeschrieben. Die Sprachgrenze hindert jedoch immer noch die Beteiligung anderer EU-Staaten vor allem bei Klein- und Mittelunternehmen. Auch gibt es natürlich weiterhin den Druck von Interessen vor Ort auf die Vergabestellen, natürlich auch in Deutschland (ohne dass das schon Korruption wäre).

Richtlinie des Rates über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge (BauKR)

Die Richtlinie aus dem Jahre 1971 wurde am 14. Juni 1989 novelliert. (RL 89/440/ EWG v. 18.7. 1989, ABL L 21 G v. 21. 7. 1989). Die novellierte BauKR gilt für alle Bauaufträge mit einem Volumen über 5 Mio. ECU und für Teilaufträge, die mindestens 20 % des Gesamtauftrags von 5 Mio. ECU ausmachen.

Außer bei öffentlichen Bauaufträgen wird die BauKR auch auf private Bauherren angewandt, wenn eine maßgebliche öffentliche Beteiligung vorliegt. Interessenten können auch Nebenangebote einreichen. Das Verfahren der Vorabinformation, die Verlängerung der Fristen und die Einschränkung der Inanspruchnahme von Ausnahmeverfahren entsprechen der novellierten LKR. Schwellenwerte liegen bei 400000 ECU (Telekommunikation 600000 ECU) für Lieferaufträge und 5 Mio. ECU bei Bauaufträgen. Die Höhe dieser Werte soll kleine und mittlere Unternehmen entlasten.

Soziales im EG-Binnenmarkt

Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes ist neben der Verwirklichung der wirtschaftlichen Integration Ziel und Bestandteil europäischer Verträge und Abkommen. Die zentralen Leitlinien der europäischen Sozialpolitik sind die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, die Schaffung der praktischen Voraussetzungen für Freizügigkeit und Gleichbehandlung aller Gemeinschaftsangehöriger, die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes, die Entwicklung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern.

Im Oktober 1989 unterzeichneten die Mitgliedsstaaten mit Ausnahme von Großbritannien die „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der

Arbeitnehmer“, durch die sie sich verpflichten, eine Reihe von sozialen Grundsätzen einzuhalten. Motivation hierzu war zum einen die Angleichung unterschiedlicher Sozialstandards in den Gemeinschaftsländern und damit ein weiterer Schritt zur Verwirklichung des Binnenmarktes, zum anderen die Verhinderung eines »Sozialdumpings« durch den Einsatz von Arbeitnehmern aus Ländern mit weniger strengen Arbeits- und Sozialgesetzen.

Der Text der Charta fixiert Grundrechte der Arbeitnehmer wie Freizügigkeit, das Recht auf sozialen Schutz sowie auf Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung bei Unternehmensentscheidungen, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Koalitionsfreiheit und das Recht auf freie Berufswahl und -ausbildung sowie gerechtes Arbeitsentgelt. Ebenso sichert die Charta die Rechte von Rentnern und Behinderten, den Kinder- und Jugendschutz sowie die Gleichbehandlung von Männern und Frauen.

Die Sozialcharta hat keine rechtliche Verbindlichkeit, daher hat die Kommission ein Aktionsprogramm zu ihrer konkreten Umsetzung in EG-Gesetze vorgelegt. Sämtliche Maßnahmen sollen dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen, d.h. dass die Ausgestaltung und Anwendung der Schutzrechte zu weiten Teilen im Kompetenzbereich der Einzelstaaten verbleiben und die Gemeinschaft nur tätig wird, wenn EG-weite Maßnahmen nötig sind.

Generell und langfristig sollen die Sozialbedingungen in allen Gemeinschaftsländern an das hohe deutsche Niveau angeglichen werden. Dennoch muß in einigen Bereichen mit Änderungen der deutschen Bestimmungen gerechnet werden.

Die Grundlagen im Bereich der sozialen Sicherheit, die für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte erforderlich sind, hat der Rat mit den Verordnungen 1408/71 (ABI. L 149 v. 5. 7. 1971) und 574/72 (ABI. L 74 v. 27. 3. 1992) geschaffen.

Die wichtigsten Maßnahmen dieser Bestimmungen sind:

die Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern und deren Familien gegenüber Inländern des Mitgliedstaates, in dem sie arbeiten und in der Regel auch versichert sind,

die Zusammenrechnung der Versicherungszeiten (z. B. Renten- und Arbeitslosenversicherung): falls die in einem Land für die Gewährung von Leistungen erforderliche Wartezeit nicht erfüllt wird, werden sämtliche in anderen Mitgliedstaaten abgeleisteten Versicherungs- bzw. Beschäftigungszeiten mit berücksichtigt,

die Ausfuhr von Leistungen: der Anspruch auf die Gewährung sozialer Leistungen gilt unabhängig vom Aufenthaltsort der Versicherten bzw. ihrer Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft. Die bisher nur für Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätige verwirklichte Freizügigkeit ist durch die Verabschiedung dreier Richtlinien (ABI. L 180/1990) im Juni 1990 erheblich erweitert

worden. Entscheidende Bedingung dafür ist der Nachweis einer Krankenversicherung sowie ausreichender Existenzmittel (Studenten müssen ausreichende Mittel lediglich glaubhaft machen), so dass weder finanzielle Hilfen noch öffentliche Versorgungsleistungen vom Aufnahmestaat übernommen werden müssen.

Im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer hat die Gemeinschaft vielfältige Maßnahmen verabschiedet, so Richtlinien betreffend Sicherheitsvorkehrungen und Sicherheitsschilder am Arbeitsplatz (1977), Leitlinien zum Schutz von Arbeitnehmern, die mit chemischen oder biologischen Substanzen oder physikalischen Verfahren zu tun haben (1980), Normen zum Schutz vor asbestbedingten Gefahren (1983) sowie das Verbot der Herstellung und Verwendung von vier gefährlichen chemischen Stoffen und ihren Ableitungen (1988).

Neben den Regeln zum Schutz vor gefährlichen biologischen Substanzen sieht eine vom Rat verabschiedete Richtlinie die Aufstellung eines Registers der betreffender Stoffe („Schwarze Liste“) vor.

Der Rat hat am 12. Juni 1989 eine Rahmenrichtlinie für den Gesundheitsschutz erlassen, für deren Einhaltung der Arbeitgeber rechtlich verantwortlich gemacht werden kann (außer im Fall höherer Gewalt). Vorgeschrieben werden eine Reihe von Vorsorge-, Schutz- und Notfallvorkehrungen und Grundsätze für deren Ablauf sowie das Recht der Arbeitnehmer auf Ausbildung, Information, und Anhörung in Sicherheitsfragen. Die Richtlinie sieht jedoch in einigen Bereichen Ausnahmen für kleine und mittlere Unternehmen vor.

Die Ausgestaltung dieser Rahmenbestimmung erfolgt in weiteren Einzelrichtlinien Ende November 1989 verabschiedete der Rat drei Richtlinien über die Mindestvorschriften für Arbeitsstätten, Arbeitsmittel und persönliche Schutzausrüstungen. Zu den Bereichen: Handhabung schwerer Lasten, Arbeit an Bildschirmgeräten und Umgang mit Karzinogenen am Arbeitsplatz wurden drei weitere Richtlinien angenommen.

Im Bereich der Chancengleichheit von Mann und Frau hat die EG in den siebziger und achtziger Jahren fünf Richtlinien erlassen, die folgende Bereiche umfassen:

Grundsatz der gleichen Entlohnung für Männer und Frauen (75/117/10. 2. 1975),

Gleichbehandlung von Mann und Frau beim Zugang zu Beruf, Berufsausbildung, Beförderung sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen (76/207/14. 2. 1976),

schrittweise Realisierung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in gesetzlichen Sozialversicherungssystemen (79/7/19.12. 1978 und 86/378/24.7.1986),

Gleichbehandlung von Männern und Frauen in selbständiger Erwerbstätigkeit - einschließlich in der Landwirtschaft - sowie Schutz der Frau bei Schwangerschaft und Mutterschaft (86/613/11.12. 1986).

In den 90er Jahren und danach ist insbesondere die Rechtsprechung des EuGH hervorzuheben, z.B. hinsichtlich der Zulassung von Frauen zur Bundeswehr als Ausfluß des Gleichberechtigungsprinzips.

Im IRIS-Programm „Modellvorhaben für die berufliche Bildung von Frauen“ sammelte die Kommission z.B. systematisch Informationen über wichtige Berufsausbildungsprogramme für Frauen. Maßnahmen zur Förderung der Zugangsmöglichkeiten von Frauen in Berufe, in denen sie bisher unterrepräsentiert waren, sind eingeleitet. Mit dem Programm NOW sollen beispielsweise Berufsbildungsmaßnahmen in Bereichen wie Existenzgründung, Zugang von Frauen zum Handwerk bzw. Aufnahme selbständiger Tätigkeiten gefördert werden. Ergänzt wird diese Initiative durch das Programm ILE, das Zuschüsse an Unternehmen für die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen vergibt. Zur Förderung der Chancengleichheit der Frau werden auch Mittel des EG-Sozialfonds eingesetzt. Darüber hinaus sollen Ausbildungsprogramme an die besonderen Schwierigkeiten von Frauen angepaßt werden.

Zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes („Kohäsionspolitik“) in der Europäischen Gemeinschaft wurden drei Strukturfonds gegründet, deren Aufgabe die Unterstützung und Förderung strukturell rückständiger Regionen ist:

der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, EFRE (Schaffung und Modernisierung von Infrastrukturen in benachteiligten Regionen, insbesondere Grenzregionen)

der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, EFRE (Schaffung und Modernisierung von Infrastrukturen in benachteiligten Regionen, insbesondere Grenzregionen, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit),

der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, EAGFL (Stärkung und Sicherung der Landwirtschaft, Erhaltung und Ausbau der Infrastrukturen ländlicher Gebiete).

Außerdem unterstützte die EG die strukturelle Anpassung in den Bereichen der Eisen- und Stahlindustrie (Programm Resider), des Schiffbaus sowie der Kohleindustrie (soziale Maßnahmen im Rahmen des Vertrages der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl). (siehe oben ausführlich)

Auch die Europäische Investitionsbank (EIB) trägt mit Investitionen und Darlehen zur Stärkung wirtschaftlich schwächerer Regionen der Gemeinschaft bei. Die Strukturpolitik der Gemeinschaft bietet erhebliche Hilfe auch für Ostdeutschland. Flankiert werden diese Maßnahmen von Darlehen der EIB und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Finanzielle Unterstützung bietet auch das Programm PHARE zur Förderung marktwirtschaftlicher Reformen in Osteuropa.

Gemäß Artikel 118b des EWG-Vertrages ist die Gemeinschaft bemüht, den sozialen Dialog in der EG zu entwickeln. Dabei stehen sich auf der einen Seite der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) und auf der anderen Seite die Europäische Zentrale der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) sowie die Union der Industrien der Europäischen Gemeinschaft (Unice) gegenüber. Bisher ist der Dialog jedoch so gut wie nicht zustande gekommen. Die Sozialpolitik in der EU ist nur so weit realisiert, wie das für gleiche Wettbewerbsbedingungen im EG-Binnenmarkt erforderlich ist. (siehe oben Kap. Sozialpolitik im allgemeinen. Die EG ist weiterhin dominant eine Wirtschaftsgemeinschaft, ggf. mit gemeinsamem Wertehintergrund. (s. Kapitel „Abendland“ und die folgenden Kapitel zur Bedeutung der Nationalstaaten)

Ausbildungsfragen: Sicherung der eg-weiten Mobilität von Arbeitskräften

Im Bildungsbereich besitzt die Europäische Gemeinschaft auch Kompetenzen, wenn auch durch den Grundsatz der Subsidiarität stark eingeschränkt. Aufgrund zahlreicher unterschiedlicher Ausbildungssysteme in den Einzelstaaten wird aber nicht eine Harmonisierung der jeweiligen Bestimmungen, sondern vielmehr die Koordination und Verständigung über grundlegende Probleme der Bildungspolitik angestrebt. Die Gemeinschaft gibt in Grundsatzdokumenten Leitlinien einer gemeinsamen Politik vor, die national ausgelegt werden sollten. Vordringliche Ziele dieser Bildungspolitik sind die »Berufsbildung und Vorbereitung Jugendlicher auf das Erwachsenen- und Erwerbsleben« (87/569/EWG), die „Einführung neuer Informationstechnologien“ (ABl. C 166/25, 6. 1983 und ABl. C 256/24, 9. 1983), Maßnahmen zur Bekämpfung insbesondere von Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit sowie die feste Verankerung der Umweltbildung in allen Bereichen der Aus- und Weiterbildung.

Gefördert werden bildungspolitische Maßnahmen durch den Sozialfonds der EG sowie durch zahlreiche Gemeinschaftsprogramme. 1975 wurde das »Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsausbildung« (CEDEFOP) zur Schaffung eines europäischen Berufsbildungs- und Sozialraumes gegründet. Zu den Aufgaben des CEDEFOP gehört unter anderem die Beschreibung von Berufsbildern und Zugangsvoraussetzungen, nach denen eine schrittweise Angleichung der Ausbildungsvorschriften in den Gemeinschaftsländern erfolgen soll.

Der Rat der EG hat eine »Europäische Stiftung für Berufsbildung« eingerichtet, die zur Weiterentwicklung der Berufsbildungssysteme der Staaten Mittel- und Osteuropas sowie zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch zwischen der EU und anderen europäischen Ländern beitragen soll. Vorrangige Aufgaben sind die berufliche Grund- und Fortbildung sowie Nachqualifizierung für Jugendliche und Erwachsene sowie die Ausbildung von Führungskräften. Für den Bereich der Zusammenarbeit zwischen Hochschulen bzw. zwischen Hochschule und Wirtschaft mit mittel- und osteuropäischen Staaten ist das EG-Programm TEMPUS zuständig.

Ein grundlegendes Recht in der EG ist das Recht der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und freiberuflich Tätigen. Die Kommission fördert die Freizügigkeit u. a. durch den Sozialfonds der EG (Art. 123 EWGV). Nur für Hoheitsbereiche (Polizei usw., nicht aber Lehrer und dgl.) ist die Freizügigkeit auch in Zukunft eingeschränkt. Wegen der unterschiedlichen Ausbildungssysteme in den EG-Staaten, insbesondere, was den akademischen Bereich betrifft, werden bisher aber nicht überall die Ausbildungsabschlüsse (Diplome, Magister, usw.) anerkannt. Nur für unselbständige Arbeitnehmer wurde 1968 die Niederlassungsfreiheit realisiert. Der Arbeitnehmer hat auch

Anspruch auf die gleichen sozialen Vergünstigungen wie der einheimische Arbeitnehmer.

Für einige Berufe (Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker, Krankenschwestern und -pfleger, Hebammen, Architekten, Rechtsanwälte, Unternehmer im Güter- und Personenkraftverkehr) wurde die wechselseitige Anerkennung bereits vereinbart und gewisse Mindestanforderungen für die Ausbildung durch die Verabschiedung sektorieller Richtlinien EG-weit normiert. Für die meisten Tätigkeiten in Industrie, Handwerk und Handel wurde der Zugang zum Beruf liberalisiert; so wurden z. B. für die Berufsfelder des Groß- und Einzelhandels, verschiedener Industrie- und Dienstleistungsbranchen, des Handwerks sowie des Reisegewerbes Richtlinien zur Anerkennung der Berufserfahrungen und Erleichterung des Berufszuganges verabschiedet. Auch für die Bereiche der Land- und Forstwirtschaft, des Gartenbaus und der Bergbau-, Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwirtschaft sowie des Hotel- und Gaststättengewerbes, des Kfz-Handwerks, des Baugewerbes, der Textil- und Bekleidungsindustrie gibt es Erleichterungen und Fortschritte. Diese (und andere) Berufe können nun in der gesamten EU ausgeübt werden.

Am 16. Juli 1985 entschied der Rat über die Entsprechungen der beruflichen Befähigungsnachweise (85/368/EWG) und dokumentierte damit die Überzeugung, daß die in den EG-Staaten erworbenen Qualifikationen einander entsprechen und damit inhaltlich übereinstimmen. Eine rechtliche Gleichstellung der Befähigungsnachweise ist damit aber nicht verbunden. Im Amtsblatt der EG werden die Berufe veröffentlicht, für die vom CEDEFOP eine Entsprechung festgestellt wurde.

Erlassen wurden u.a. auch Entsprechungen für die Berufsbereiche Metallbau und Metallverarbeitung, Verwaltung, Büro, Banken und Versicherungen sowie für die Chemische Industrie. Für den Sektor Elektrotechnik/Elektronik wurde die Entsprechung im Dezember 1989 verabschiedet (ABL C 321/22.12. 1989).

Entsprechungen sind auch deshalb von Bedeutung, weil die Personalabteilungen deutscher Unternehmungen (vor allem in Grenzregionen) immer mehr mit Bewerbungen von nicht-deutschen EG-Bürgern konfrontiert sein werden, deren Abschlüsse es mit Blick auf die vorgesehene Stelle einzuschätzen gilt.

Für andere Berufe gibt es Regelungen auch z. B. für die Lehrlingsausbildung. Voraussetzung einer Anerkennung ist allerdings, daß gewisse, von ihr definierte, Grundlagenqualifikationen zu erreichen sind. Auch in diesem Bereich kann sich die Kommission zur Durchsetzung dieser Absichten auf den Europäischen Gerichtshof berufen (u.a. das schon erwähnte »Cassis-de-Dijon«-Urteil und -Prinzip).

Am 21. 12. 1988 hat der Rat eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome (89/48/EWG) beschlossen. Sie umfaßt alle Abschlüsse, die von den sektoriellen Richtlinien nicht erfaßt sind und ein mindestens dreijähriges Studium erfordern. Deutsche Fachhochschulabschlüsse sind hier

inbegriffen. Die Gleichstellung mit den jeweils nationalen Abschlüssen erfolgt auf Antrag. Dabei müssen Qualifikationen nachgewiesen werden. Z.T. wird zusätzlich den Mitgliedsstaaten das Recht eingeräumt, eine Eignungsprüfung, Anpassungslehrgänge oder Zeiten erster Berufserfahrungen vorzuschalten (z. B. bei den rechtsberatenden Berufen). Auf eine inhaltliche Harmonisierung der Studienbedingungen wurde damit verzichtet.

Mit dem Vertrag von Amsterdam ist das allgemeine Aufenthaltsrecht aller EG-Bürger in allen EG-Staaten realisiert (bei gebensein z.B. der materiellen Grundsicherung.)

Eine in einem Mitgliedsstaat begonnene Studiausbildung kann durch die Anerkennung von Diplomen und Studienzeiten in einem anderen Land der Gemeinschaft fortgesetzt werden. Verschiedene EG-Programme fördern daher insbesondere die Kooperation zwischen Universitäten verschiedener Gemeinschaftsländer, die grenzüberschreitende Aus- und Weiterbildung im Technologiebereich (Comett und Eurotecnet) sowie den Erwerb von Fremdsprachenkenntnissen (Lingua).

Niederlassungsfreiheit für Unternehmungen

Ein weiteres grundlegendes Recht in der EG ist die Niederlassungsfreiheit von Unternehmungen dort, wo es ihren Interessen entspricht. Dabei sind folgende gesellschaftsrechtliche Bedingungen von Bedeutung.

Gesellschaftsrecht

Nach den EG-Richtlinien wird die Rechtsform jeder in einem der EG-Mitgliedstaaten formell zugelassenen Handelsgesellschaft auch in jedem anderen Mitgliedsstaat als Zweigniederlassung zugelassen. So sind z. B. in Frankreich Zweigniederlassungen nach deutschem Recht möglich, allerdings besitzen sie in Frankreich keine Rechtspersönlichkeit. Sie werden in Frankreich nach den Bestimmungen des französischen Rechts behandelt. Diese Rechtsform stößt oft bei den jeweiligen ausländischen Behörden auf Schwierigkeiten und zumindest Verzögerungen, da die Muttergesellschaft bei den Handelsgerichten und Handelsregistern unbekannt ist. Zudem sind diese Zweigniederlassungen nach deutschem Recht im Ausland nur beschränkt rechtsfähig (z.B. was rechtsverbindliche Unterschriften angeht).

Die Gründung eines Unternehmens kann – wie bereits in anderem Zusammenhang ausgeführt – aber auch in der Rechtsform der EG-weit gültigen »Europäischen Wirtschaftlichen Interessenvereinigung,« (EWIV) erfolgen (VO 2137/85/EWG, in Kraft seit Mitte 1989). Sie bietet eine Alternative zu formellen Zusammenschlüssen, die kleinere Unternehmen nur all zu oft befürchten lassen, von dem größeren Partner »geschluckt« zu werden. Denn die EWIV beläßt den einzelnen Kooperationspartnern ihre rechtliche Selbständigkeit. Zur Schaffung einer EWIV bedarf es eines Gründungsvertrages sowie der Eintragung in einem Mitgliedsstaat. Die EWIV ist rechtsfähig und kann Verpflichtungen eingehen. Die Gewinne werden allerdings in den Gründungsfirmen der Geschäftspartner versteuert. Insbesondere für die Einrichtung z. B. gemeinsamer Vertriebsbüros, Forschungseinrichtungen und Rechenzentren ist die EWIV angebracht.

Zur Angleichung von Unterschieden wurde Ende 1989 eine Richtlinie betreffend Gesellschaften mit nur einem einzigen Gesellschafter verabschiedet (ABL L 395 v. 30.12.1989). Die Richtlinie gilt grundsätzlich für Gesellschaften in Form der GmbH, kann aber auch angewendet werden, wenn ein Mitgliedsstaat die Einpersonengesellschaft als AG zuläßt.

Das Bilanzrecht ist bereits weitgehend in seinen Grundzügen vereinheitlicht. Bis Ende 1990 wurden in diesem Bereich die nationalen Gesetze angepaßt. Allerdings bleibt jedem EG-Staat bei der Umsetzung ein Freiheitsraum eigener Gestaltungsmöglichkeiten, so daß sich jeder Unternehmer aus der Bundesrepublik, der sich evtl. dort niederlassen will, genauestens über die jeweilige Umsetzungsform informieren muß. Z.B. wurden Bewertungsregeln festgelegt. Eine gesonderte gesellschaftsrechtliche Richtlinie von 1983 behandelt die Rechnungslegung von Mutter- und Tochtergesellschaften eines Konzerns.

Kleine und mittlere Unternehmen sind teilweise von den Vorschriften der gesellschaftsrechtlichen Regelungen ausgenommen. Allerdings wurden die von der Kommission zunächst vorgesehenen Ausnahmen für KMU in der im November 1990 vom Ministerrat verabschiedeten endgültigen Fassung zweier Richtlinien

(Mittelstands- sowie Bilanzrichtlinien-Ergänzungsrichtlinie) wesentlich gekürzt oder abgeschwächt. Mit dem Geschäftsjahr 1995 werden nun auch mittelständische Unternehmen sowie die Unternehmensform der GmbH & Co KG publizitäts- und prüfungspflichtig. Dies galt bisher nur für Kapitalgesellschaften. Allerdings können unter bestimmten, in den Richtlinien festgelegten Umständen auch weiterhin Ausnahmeregelungen für kleine und mittlere Unternehmen in Anspruch genommen werden. Vom Rat empfohlen sind weiterhin Vereinfachungen für KMU insbesondere im Verwaltungsbereich. Die Bilanzrichtlinien der EG haben in der Bundesrepublik bereits zu einer weitgehenden Neuordnung der Aufstellung, Prüfung und Publizität von Jahresabschlüssen und Konzernabschlüssen geführt.

Finanzierung von Geschäften

Für die Finanzdienstleistungen ist das Prinzip der allgemeinen Zugänglichkeit für alle EG-Bürger schon zu einem großen Teil verwirklicht. Hier galt es, im Interesse des Verbrauchers die Sicherheit finanzieller Angebote zu gewährleisten: finanzielle Stabilität der Banken, seriöse Geschäftsführung, usw. Für alle Banken in der EG soll auch eine ähnliche Einlagensicherung, allerdings nicht so stark wie in der Bundesrepublik, gelten, so daß mit Konkursen nicht zu rechnen ist. Langfristig ist es das Ziel der Kommission, die Banken der Aufsicht des Landes zu unterstellen, in dem das Kreditinstitut seinen Hauptsitz hat (Herkunftslandkontrolle).

Jedes Unternehmen soll sich in der gesamten Gemeinschaft das Kapital besorgen können, das es benötigt.

Der Euro-Markt '93 brachte damit eine verstärkte Konkurrenz in den Kreditangeboten mit möglichst niedrigen Zinsen. Weiterhin wurde ein Katalog verpflichtender Mindestinformationen für Börsenprospekte über die öffentliche Zeichnung oder den Verkauf von Wertpapieren erstellt, allgemeine Bedingungen für die Zulassung von Wertpapieren zu den amtlichen Börsen festlegt usw.

Handelsvertreterrecht

Im größeren Markt werden gerade die Dienstleistungen der Handelsvertreter und Handelsmakler besonders gefragt sein, da sie meist die ersten sind, die die neuen Märkte erschließen, zumal bisherige Importhandelshäuser im Empfängerland an Bedeutung verlieren werden. Sie können faktisch in allen EG-Staaten tätig werden.

Nach der diesbezüglichen EG-Richtlinie vom 18.12. 1986 kann der Ausgleichsanspruch des Handelsvertreters nicht mehr abbedungen werden. Anderslautende Verträge müssen innerhalb von vier Jahren nach Inkrafttreten des nationalen Gesetzes angepaßt werden. Die Bestimmungen des deutschen Rechts brauchten mit der seit 1. 1. 1990 in Kraft getretenen Novellierung des deutschen Handelsvertreterrechtes kaum geändert zu werden. Die EG-Richtlinie orientierte sich ohnehin weitgehend am deutschen Recht (Paragrafen 84-92c HGB), so daß man auf dessen Rechtselemente nun im ganzen EG-Raum stoßen kann (Provisionsanspruch des Handelsvertreters, Kündigung).

Das deutsche Recht wurde vor allem darin geändert, daß nun auch Handelsvertreter ohne Sitz in der Bundesrepublik einen Ausgleichsanspruch haben. Der Ausgleichsanspruch entfällt allerdings, wenn Handelsvertreter und Unternehmer vereinbaren, einen Dritten anstelle des Handelsvertreters in den Vertrag aufzunehmen, wenn die Vereinbarung erst nach Beendigung des Handelsvertretervertrages getroffen wurde.

Die Kündigungsfristen für Handelsvertreter wurden verlängert, was dessen Rechtssicherheit erhöht. Die Kündigungsfrist beträgt nur im ersten Vertragsjahr 1 Monat, im zweiten zwei, im dritten bis fünften Jahr drei Monate und ab dem sechsten Jahr sechs Monate. Eine vertragliche Verkürzung der Kündigungsfristen ist nicht möglich, allerdings eine Verlängerung.

Zudem muß dem Handelsvertreter unverzüglich die Nichtausführung eines Geschäftes mitgeteilt werden. Ein - allerdings abdingbarer - Provisionsanspruch besteht auch dann, wenn das Angebot eines Dritten zum Abschluß eines provisionspflichtigen Geschäftes vor Beendigung des Handelsvertreterverhältnisses entweder beim vertretenen Unternehmer oder beim Handelsvertreter eingegangen ist. Die weiteren Änderungen des deutschen Rechtes als Folge der EG-Richtlinie sind dem Handelsgesetzbuch zu entnehmen (insbesondere hinsichtlich Kündigungsregelung und Wettbewerbsabrede).

Allerdings können die Vertragsparteien in Grenzen weiterhin wählen, welches nationale Recht anzuwenden ist. Da versucht natürlich jede Seite, das für sie günstigste Recht durchzusetzen. Z. B. ist das britische Recht nachteilig, weil es keine zwingenden Vorschriften kennt. Auch hier: nationales Recht, nur subsidiär EG-Recht.

Hilfen für klein- und mittelständische Unternehmen

Die EG unterstützt die KMU mit spezifischen Förderprogrammen in besonderem Maße. Dazu ist u.a. die EG-Sonderkommission (Task Force) für kleine und mittlere Unternehmen mit unbürokratischen und flexiblen Hilfen gegründet worden.

Die EG-Kommission hat sich die Förderung von klein- und mittelständischen Unternehmen (KMU) zum besonderen Anliegen gemacht, indem deren Rahmenbedingungen (administrative und steuerliche Bestimmungen) verbessert und Gründungshilfen z.B. über EG-Beratungsstellen und sonstige Informationsvermittlungen vergeben werden.

Ein Projekt wird bis zu 50 % von der EG bezuschußt. Bei den meisten Programmen ist eine Beteiligung von mindestens zwei unabhängigen Unternehmen aus verschiedenen EG-Staaten erforderlich. Ausländische Kooperationspartner werden von der Kommission vermittelt. Aus den Forschungsk Kooperationen ergeben sich oft auch geschäftliche Verbindungen. Darüber hinaus unterstützt die EG allgemein die transnationale Kooperation und den Informationsaustausch zwischen Unternehmungen in EG-Staaten. Der „European Business and Innovation Centre Network“ fördert z.B. den Aufbau und die Gründung von Gründungs- und innovationszentren sowie Wagniskapitalaktivitäten auf europäischer Ebene.

Die Gelder der Kommission werden als Ko-Finanzierung betrachtet, d. h. es müssen zusätzlich Mittel aus dem Betrieb, aus der Universität oder seitens anderer Quellen beigesteuert werden. Die Ausschreibungen hierzu werden einmal pro Jahr in den Amtsblättern der Kommission veröffentlicht. Bei der Vergabe der Mittel werden klein- und mittelständische Betriebe bevorzugt. Aber auch in diesem Bereich achtet die Kommission auf das Prinzip der Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen, d.h. hier konkret, daß Forschungssubventionen die Wettbewerbsverhältnisse nicht verfälschen dürfen. Daher wird lediglich Grundlagenforschung unterstützt. Einzelstaatliche Pogramme zur Förderung von Forschung und Entwicklung werden von der Kommission nur dann erlaubt, wenn die Unterstützung nicht mehr als 50 % der Projektkosten beträgt. Das stufenweise Auslaufen der Förderung muß zudem ersichtlich sein.

Die Förderungsschwerpunkte werden in »Gemeinschaftlichen Rahmenprogrammen der Kommission für den Bereich Forschung und technologische Entwicklung« festgelegt.

Hier sind insbesondere zu nennen:

die Förderung von neuen Technologien in Betrieben, soweit hier grenzüberschreitende Kooperationsvorhaben bestehen und soweit es sich um Grundlagenforschungen handelt (das gilt auch für die folgenden Punkte);

die finanzielle Förderung der grenzüberschreitenden Kooperation von Universität und Wirtschaft im Forschungs- und Trainingsbereich neuer Technologien.

Weitere Förderschwerpunkte u.a. (im Rahmen des 4. Programms 1994 – 98):

Verbesserung von Gesundheit und Lebensqualität

Intensivierung der biotechnologischen Forschung

Die Förderung des Austausches von Forschern innerhalb der EG

Die Förderung des Besuchs von Messen (Reisezuschüsse, Informationen über mögliche Ansprechpartner usw.).

Die Bereitstellung von Informationsnetzwerken aller Art, die in ganz Europa ansässig und durch EDV miteinander verbunden sind, u.a. ein Netz von Unternehmens- und Innovationszentren, ein Netzwerk für den Transfer von Umwelttechnologien, ein geplantes Netzwerk für die Stimulierung der internationalen Zusammenarbeit und des für die Forscher in Europa notwendigen wissenschaftlichen Austausches (SCIENCE).

Die Förderung des Erwerbs von Fremdsprachenkenntnissen im Rahmen des LINGUA-Programms.

Umsetzung und Implantation von Technologien in den betrieblichen Alltag.

Das dritte Rahmenprogramm für die Forschungsförderung (1990-1994) konzentrierte die Arbeitsbereiche der Forschungsbemühungen auf sechs Hauptgebiete: Informations- und Kommunikationstechnologie, Industrielle und Werkstofftechnologie, Umwelt, Biowissenschaften und -technologie, Energie sowie Mensch und Mobilität. Zur Verwirklichung der genannten Maßnahmen hat die Kommission bereits verschiedene spezifische Programme zur Entscheidung vorgelegt.

Spezifische Programme (Caddia, Insis) widmete sich der Entwicklung von Datenbanken und dem Austausch von Informationen.

Auf dem Gebiet der Straßenverkehrsinformatik und -telekommunikation war das Gemeinschaftsprogramm DRIVE tätig.

Die Kommission vermittelt für kleine und mittelständische Unternehmen Informationen über wissenschaftliche und technische Entwicklungen in Japan. Diese Dienstleistung ist gegen eine Gebühr entweder online oder in Schriftform zu beziehen. Zur Probe ist ein sechsmonatiges Gratisabonnement in Schriftform erhältlich. Im Rahmen des Bildungsprogramms für junge Führungskräfte der Wirtschaft (Executive Training Programme - ETP) finanziert die Gemeinschaft 18monatige Japan-Aufenthalte für Nachwuchsmanager, bei denen sowohl Japanisch-Kenntnisse vermittelt als auch Einblicke in die japanische Geschäftspraxis ermöglicht werden.

Die EG finanziert auf Antrag einen Teil der Kosten von Messebeteiligungen (allerdings nur bei ausgewählten Fachmessen). Auf finanziellem Gebiet im engeren Sinne sind an erster Stelle die Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) zu nennen. Die Bank refinanziert vorrangig Geschäfts-

banken, die kurz- und langfristiges Risikokapital für Investitionsprojekte in Europa zur Verfügung stellen.

Die Zinssätze der EIB sind sehr günstig, Gefördert werden insbesondere Investitionen in unterentwickelten Regionen der EG. Kooperationen zwischen Unternehmungen sowie Maßnahmen von besonderem europäischem Interesse (z.B. neue Technologien, Energieeinsparungen, Umweltverbesserungen, Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, Schaffung von Arbeitsplätzen, Modernisierungen, Umstellungen von Produktionen usw.). Im Mai 1990 wurde die „Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung“ (EBWE) zur Unterstützung des Reformprozesses in Mittel- und Osteuropa gegründet. Sie soll die Staaten dieser Region an die Europäische Gemeinschaft heranführen. An diesem Projekt beteiligt sind zu 51 % die EG sowie andere Industriestaaten wie die USA und Japan. Die Bank mit Sitz in London ist am 15. April 1991 offiziell eröffnet worden.

Besondere Darlehen aus Mitteln des Neuen Gemeinschaftsinstrumentes (NGI) werden zur Finanzierung von Projekten kleiner und mittlerer Unternehmen verwandt, vor allem, was die Förderung von Innovation und neuen Technologien betrifft. Darlehen gewährt auch die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM).

Die mittlerweile aufgelöste Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) förderte mit zinssubventionierten mittel- und langfristigen Darlehen arbeitsplatzschaffende Investitionen in den Kohle- und Stahlrevieren, auch für nicht-Stahl- und nicht-Kohle-Betriebe; diese müssen jedoch erfolgversprechend hinsichtlich einer Umstrukturierung der Kohle- und Stahlreviere sein, auch berufliche Umschulungen.

Aus dem Regional-, Sozial- und Agrarfonds der EG werden Investitions- und Infrastrukturprojekte in den unterentwickelten oder altindustriellen Regionen der Gemeinschaft gefördert.

Resumee: Dominanz von Technokratie

In der Schaffung eines einheitlichen Marktes war und ist die EG sicherlich sehr erfolgreich, Aber das sind technische Regelungen, keine Politik. Auf beschränkte technische Normen im Schraubenbereich kann man sich einigen, hier sind auch Kompromisse möglich; das ist aber nicht über die Frage möglich, wie im Jahre 2003, ob man gegen den Irak in den Krieg zieht, oder über die Frage, welche Wirtschaftspolitik man betreiben soll: dass gegenwärtig (2004) im EU-Raum z.T. borniert an einer antikeynesianischen Strategie der Europäischen Zentralbank und der Kommission festgehalten wird (gegen den angelsächsischen Raum und gegen Frankreich und Deutschland sowie anderer), liegt auch daran, dass man sich in der EU – in Ermangelung eines Konsenses - nur negativ in der Ablehnung von Politik überhaupt, d.h. hier von staatlichen Konjunkturinterventionen einigen kann, d.h. auf einen sturen vollkommenen Liberalismus, und nicht positiv-gestaltend, weil es kein gemeinsames, (wirtschafts-)politisches Leitbild und darüber erst recht keine europaweite Diskussion gibt und wohl auch wegen der Unterschiedlichkeit nationaler Traditionen vorerst nicht geben kann. Das kann natürlich katastrophal enden, wie die Kritiker der Währungsunion prophezeien.

Hier stimmt die Fusionsthese von Wessels, die vor allem auf die EU-Fusion von Teilen der nationalen Bürokratien Wert legt. Bürokratien erzeugen technokratische Rationalität, aber keinen politischen Konsens. Das zeigt gerade erst die Diskussion darüber, ob in der EU-Forschungspolitik die strengen deutschen Gesetze über die Gentechnik gelten.

Zwischendurch:

Handout als Input ... put ... put ... put (Stichworte für Ihre Folie)

Internationalisierung der Medien=====

(Quelle: Kleinsteuber)

„globales Mediendorf“

universell ähnliche Kommunikationsbedingungen – anthropologisch gesehen

aber je Kultur unterschiedliche Rezeptionsweisen

nationale Typen von Mediensystemen

internationale Medienordnung: Peripherie – Zentrum?

Welt-Nachrichten-Agenturen

Associated Press

United Press International

Reuters

Agence France Press

nur große Zeitungen haben eigene Auslandskorrespondenten

dpa => nun auch Lateinamerika-Dienst, um dortiges Monopol von US-Agenturen zu brechen

3.-Welt-Agentur Inter Press Service

internationale Programmmärkte

USA: 50% des Programmexportes

BRD: Programmexporteur, aber auch starker –importeur

Dominant Unterhaltungsprogramme

10% der europ. Programme sind us-amerikanisch

wachsende Eigenproduktion in Lateinamerika

frühere Ostblock-Staaten Mittel- und Osteuropas bezogen 2/3 der Programme aus dem Westen

Neue Welt-Medien-Ordnung der 70er Jahre der UNESCO – Streit

„free flow of information“ vs. Abbau von Ungleichheiten im Informationsfluß

USA, England und Singapur verlassen die UNESCO

Kompromiß + Medienförderprojekte in der 3. Welt

Internationalisierung von Medien-konzepten, z.B. die deutsche Ausgabe von Forbes

Entstehen einer segmentierten Weltgesellschaft: Publika mit Spezialmedien, integriert über das allgemeine Fernsehen

Integration über das Bildungssystem erforderlich

*EU-Politiken:
EU-Medienpolitik: Politics without polity and policy =
Liberalisierung und Null-Lösung ohne gemeinsame Politik
Europäisierung der Medienwelt? Oder ein Haus ohne Dach?*

Ein polemischer Einschub – zur Erholung

Alle reden von der Globalisierung, dem Bestehen eines all präsenten Weltzusammenhangs. Gilt das nicht nur für den Kapitalmarkt (wie die Börsen zeigen)? Sondern auch für den Medienmarkt, mit der Folge, daß z.B. hier angedeutete nationale Arrangements im duopolistischen Medienkomplex ausgehebelt werden? Daß die Kapitalmärkte internationalisiert sind, zeigen jeden Abend die neuerdings üblichen ZDF- und ARD-Berichte von den Börsen: Irgend etwas passiert in Japan, und darauf reagiert New York, und dann geht es ab in Frankfurt am Main. Allerdings nur bis zum Main, nicht bis Frankfurt/Oder. D.h. indirekt auch: die Internationalisierung der Kapital- und Währungsmärkte beschränkt sich nur auf den OECD-Bereich, d.h. USA + Westeuropa (bis zur Elbe) + Japan. Das ist die Globalisierung, von der alle reden und die lediglich höchstens 1/6 der Menschheit umfaßt.

Schon der Markt für Investitionen ist - im Vergleich zur Börse - weniger global. Deutsche Unternehmer investieren (insgesamt rd. 500 Mrd. DM) vor allem in den USA (23%), in Großbritannien (10%) und in Frankreich (8%) sowie in anderen EU-Staaten - und ansonsten vielleicht noch in den Schwellenländern Brasilien und Mexiko, das aber schon mit deutlichem Abstand. Schon zu Investitionen in der ehemaligen DDR bedarf es des "vaterländischen" Appells und erheblicher Subventionen.

Noch weniger global ist der Arbeitsmarkt. Hier sind Arbeitsmigrationen innerhalb Europas festzustellen, z.B. Polen, die - legal oder illegal - in Berlin arbeiten, dann aber wieder in ihre Heimat zurückkehren. Interkontinentale Wanderungen gibt es gegenwärtig kaum - am ehesten noch in der Form politischer Flüchtlinge, die die "Wohlstandsinseln" immer stärker abzuwehren versuchen. In Deutschland beantragen gegenwärtig nur noch 100.000 Verfolgte Asyl pro Jahr, mehr als 90% werden nicht als Asylberechtigte zugelassen.

Weiterhin wird die These vertreten, die nationalen Gesellschaftssysteme seien insgesamt in Konkurrenz zueinander getreten und würden so zu Anpassungen gezwungen: was zu Senkungen von Sozialleistungen u.ä. führe usw. Aber dies ist wohl eher bedingt durch die leeren staatlichen Kassen als dadurch, daß das soziale Niveau in Südeuropa niedriger ist als bei uns.

Erst recht ist der Medienmarkt nicht international, noch nicht einmal europäisch, er ist und bleibt weiterhin national, und zwar aus strukturellen Gründen, da die politische Organisation weiterhin nationalstaatlich ist. Wir kennen nur nationale

Parteien, die europäischen Parteibünde sind lockere Zusammenschlüsse nationaler Parteien. Die politischen Debatten finden zwischen nationalen Akteuren in einer einzelstaatlichen Öffentlichkeit statt; dem französischen Staatspräsidenten oder dem spanischen Sozialistenführer würde es nicht einfallen, zu Fragen der deutschen Gesundheitspolitik Stellung zu nehmen. Z.T. kennen wir ja selbst in der Europäischen Union nicht die Repräsentanten in anderen Mitgliedstaaten. Wer kennt den Namen des spanischen Sozialistenchefs? Ich nicht. Wir sprechen verschiedene Sprachen, haben unterschiedliche Geschichten und andere Mentalitäten, so daß eine europäische Öffentlichkeit - trotz Europäischem Parlament - nicht entstehen kann. Zu Recht heißt es daher in Art. 189 des Amsterdamer Vertrages der EG: "Das Europäische Parlament besteht aus Vertretern der V ö l k e r der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten."

Nur rudimentär entsteht so etwas wie grenzüberschreitende Öffentlichkeit, z.B. bei Tagungen des Internationalen Währungsfonds oder der WTO oder der EU, insbesondere in Agrarfragen. Aber symptomatisch ist es schon, daß sich dann diese Teilöffentlichkeiten zuweilen recht protektionistisch und nationalistisch gegen die internationalen Organisationen und deren Wirken richten.

Deshalb sind auch europäische Sender (bis auf Eurosport und Euronews) gescheitert, so z.B. Europa-TV. Und das hoch artifizielle Programm des deutsch-französischen Senders arte wird wohl nur insgesamt je Abend von 5 Intellektuellen gesehen - ironisch formuliert. (Es sind rd. 1% der Bevölkerung). Auch gibt es weiterhin unterschiedliche technische Normen: NTSC, PAL (in Westeuropa ohne Frankreich); SECAM (in Osteuropa + Frankreich); die HDTV-Norm für hoch auflösendes Fernsehen, auf die man sich aber nicht einigen konnte. Dahinter stecken natürlich unterschiedliche nationale Interessen und deren Industrien. Art. 128 des Maastrichter Vertrages hat daher den Kulturbereich weitgehend der Kompetenz der Nationalstaaten reserviert, hier gilt strikt das Subsidiaritätsprinzip: Nach Möglichkeit soll die jeweils niederste Ebene eine Angelegenheit erledigen, soweit sie dies kann.

Natürlich, es gibt internationale Medienkonzerne: Bertelsmann (12 Mrd. Euro Umsatz), Time Warner, News Corporation. General Motors ist aber immer noch größer: Umsatz 150 Mrd. Euro. Sie produzieren und vertreiben weltweit Filme: Serien, Krimis. Am bekanntesten war u.a. "Dallas" - eine jahrelang, in vielen Staaten der Welt laufende Serie, die - für die Menschen aus den unterschiedlichsten Kulturen verständlich - existentielle Grundmuster menschlichen Lebens aus der high-society darstellen (das normale Leben erleben wir täglich und brauchen es uns auch nicht noch im Fernsehen anzusehen): Streit, Zank, Scheidungen, Intrigen, Konflikte zwischen den Guten und den Bösen. (Warum das nicht nur aus Gründen einer leichteren weltweiten Rezeption so ist, werde ich im nächsten Kapitel zu erläutern versuchen). D.h. diese Filme sind nicht international, sondern eher existentiell, sie sprechen allgemein menschliche Probleme an. Auch wenn keine Untersuchungen dazu

vorliegen, so ist zudem zu vermuten, daß diese internationalen Filme national, wenn nicht gar "nur" individuell wahrgenommen werden: Jeweilige Inhalte werden in die persönlichen und jeweils besonderen kulturellen Kontexte eingeordnet und dadurch modifiziert. Scheidungen sind im (katholischen) Irland etwas ganz anderes als in den USA oder in Rußland, um ein Beispiel zu nennen. Oder aus einem anderen Bereich: McDonald's ist in Deutschland ein Phänomen der Jugendkultur, wo sich u.a. Jugendliche treffen können, mit all dem Witz, den Jugendliche haben, z.B. die ironisierende Eindeutschung englischer Begriffe und das Entstehen einer deutsch-amerikanischen Mischsprache.

Der amerikanische Film ist allgemein dadurch bevorzugt, daß hier die Kapitalausstattung der Produzenten besser ist. Der Markt ist in den USA (+ die englischsprachige Welt) größer, so daß die Kostendegression höher ist. Auch der Vertrieb ist besser organisiert als in Europa.

Die internationalen Medien-Verflechtungen sind allerdings nur ökonomisch (Kapitalbeteiligungen), nicht publizistisch. Der ökonomische Grund für die Konzentrationen ist die einer effizienteren Betriebssicherung durch große Märkte und einer optimaleren Auslastung der Kapazitäten, zuweilen auch Angst vor der Konkurrenz, die man lieber "schluckt".

Schließlich wird oft noch auf den Einfluß der Europäischen Gemeinschaft verwiesen, der allerdings als eher gering einzustufen ist. Er ist Folge des rechtlichen und auch rechtlich einklagbaren Grundsatzes des EWG-Vertrages von 1957, daß der Kapital-, Waren-, Dienstleistungs- und Arbeitskräfteverkehr zwischen den EWG-Mitgliedstaaten frei sei, nicht durch nationale Hemmnisse begrenzt werden dürfe. Unter den Dienstleistungsbegriff fallen auch grenzüberschreitende Rundfunksendungen, so die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Deshalb hat die EG-Kommission Mitte der 80er Jahre ein Grünbuch "Fernsehen ohne Grenzen" vorgelegt, und dem folgten dann schon bald 1989 Richtlinien des Ministerrates, die sicherstellen, daß jeder Sender in der EU überall in der EU senden darf. Nur wenige gemeinsame Bestimmungen wurden für Europa festgelegt: Trennung von Werbung und redaktionellem Teil; nur Blockwerbung (aber ohne Festlegung deren Länge); maximale Gesamtwerbezeit bei 20%; Werbeverbot in politischen Magazinen; keine Werbung für Tabakerzeugnisse; Erlaubnis des Sponsoring; Jugendschutzregelungen; Recht auf Gegendarstellung nach Art. 23 der Richtlinie; Kinofilme erst nach 2 Jahren im Fernsehen; order-public-Vorbehalt, d.h. Verbot von Sendungen und Einstrahlungen, wenn sie grundlegenden sittlichen Vorstellungen in einem Mitgliedstaat widersprechen. Was den Anteil von Drittstaatenfilmen betrifft (d.h. vor allem von Produktionen aus Hollywood), haben die Richtlinien allerdings nur empfehlenden Charakter. Hier konnte sich der französische Anti-Amerikanismus nicht durchsetzen.

Man kann nun – auch infolge der EG-bewirkten Öffnung der Märkte - in unseren "Fernsehkästen" auch ausländische Sender empfangen. Aber wer sieht

sie? Man hört nur zuweilen, daß sich manche, eine Minderheit, englische Programme anschauen, weil die meisten die englische Sprache recht gut beherrschen. Aber beim Französischen? Da wird's schon schwieriger. Allerdings sehen viele der ausländischen Bürger in Deutschland ihre Heimatprogramme, auch aus der Türkei, was bei Satelliten heute kein Problem mehr ist. Auch diese Programme müssen den genannten Bestimmungen entsprechen.

Auch was den zweiten potentiellen Einfluß der EG betrifft, so ist dieser eher begrenzt. Es ist die europäische Wettbewerbskontrolle auch im Medienbereich bei allgemeiner Liberalisierung des Medienzugangs für alle im gesamten EG-Markt. Die EG ist für alle Produktbereiche wettbewerbspolitisch aktiv, auch im Bereich der Medien, soweit sie EG-weite oder zumindest grenzüberschreitende Ausmaße haben oder den Marktzugang behindern (so wie den deutschen öffentlich-rechtlichen Anstalten wegen ihrer Gebührenprivilegierung von der Kommission – wahrscheinlich folgenlos - vorgeworfen wird, sich ungerechtfertigte und wettbewerbswidrige quasi-staatliche Vorteile zu sichern.) Aber sie fördert eher große Medien-Unternehmen, die sich international besser behaupten können. Die Deregulierung zugunsten der Privaten forcierte die Konzentrationsprozesse. Auch in "Europa" kann ein Kartellverbot unterlassen bleiben, wenn das Kartell volkswirtschaftlich sinnvoll ist. Fusion müssen aber angemeldet werden. Selektive Vertriebssysteme stehen im Gegensatz zum allgemeinen Liberalisierungsgrundsatz, sind dann aber erlaubt, wenn sie nicht diskriminierend sind und nach objektiven Kriterien erfolgen (z.B. die spezifische Qualifikation des Personals, die eine besondere Ausgestaltung des Vertriebes erforderlich machen). Mindestabnahmemengen sind allerdings verboten. Preisbindungen von Medien sind erlaubt.

Ein Zusammenschluß wird allgemein als EU-weit bedeutsam betrachtet:

- wenn alle Beteiligten mehr als 5 Milliarden Euro Umsatz auf sich vereinigen
- wenn 2 Betriebe mehr als 255 Millionen Euro umsetzen
- wenn die Beteiligten nicht mehr als 2/3 ihres Umsatzes in einem EU-Mitgliedstaat haben
-
- wenn der Handel zwischen den EU-Staaten behindert wird
- wenn eine marktbeherrschende Stellung entsteht (ein Marktanteil unter 25% wird hier nicht als bedenklich betrachtet)
- wenn eine multi- und intermediale Verflechtung festgestellt werden kann

- wenn die Fusion nach Art. 85 EWG-Vertrag "spürbar" ist, d.h. ein Marktanteil über 5% (d.h. mehr als 200 Mio. Euro) zu registrieren ist.

Daneben gelten die nationalen Kartellrechte weiterhin autonom. Auch haben wir nur nationale Urheberrechte (kein europäisches), was vielleicht auch gut ist. Allerdings hat das EG-Recht Vorrang und verdrängt ggf. nationales Recht. Geldstrafen bis zu 10% des Jahresumsatzes können von der EG-Kommission verhängt werden, wenn es sich um grenzüberschreitende Tatbestände bei Zuwiderhandlungen gegen Kartelle u. dgl. handelt.

Die Internationale Telecommunication Union (ITU) regelt - als eigenständige internationale Organisation - nur die Verteilung der Frequenzen auf die einzelnen Nationalstaaten. Hier gilt das "first-come - first- served- Prinzip": Wer zuerst kommt, erhält die Frequenz. Völkerrechtlich wird auch vom "prior-consent- Prinzip" ausgegangen: Man darf in einen anderen Nationalstaat nicht einstrahlen, wenn dieser nicht zustimmt (Grundsatz der nationalen Souveränität). In der EU kann - wie bereits erwähnt - jeder senden, wie und wo er will: "free flow of communication".

EU-Agrarpolitik: Der Mythos des Sisyphos oder das Warten des Godot?
Wie man nationale Probleme nach Brüssel abschiebt und so die Nationalstaaten stabilisiert: Europa ist schuld

Anfänge der europäischen Agrarpolitik

Art. 43 EWG-V hatte bereits vorgeschrieben, daß die Kommission unmittelbar nach Inkrafttreten des Vertrages ein Konferenz der Mitgliedstaaten einberuft, die die einzelstaatlichen Agrarpolitiken hinsichtlich Bedarf und Produktionsmöglichkeiten vergleichen und gemeinsame Vorgaben erarbeiten sollte, die die Kommission in den folgenden zwei Jahren in konkretisierte Vorschläge umzusetzen hätte. Schließlich sollte nach Art. 43 der Minister-Rat über die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) mit qualifizierter Mehrheit entscheiden.

Dieser hier vorgesehene Prozeß begann mit der Konferenz in Stresa 1958. Aber hier schon wurde der Konflikt der folgenden Jahrzehnte grundgelegt: Einerseits war wohl allen Experten und Ministern bewußt, daß nur eine Landwirtschaft mit

größeren Einheiten – z.B. gegenüber der äußerst effektiven Konkurrenz der USA – überlebensfähig ist: d.h. hochtechnisierte Großbetriebe, die Agrarproduktion industriell betreiben – mit wenig Personal, bei umfangreichem Maschinenbestand. Andererseits war man aber – aus Rücksicht auf die bäuerlichen Wähler – nicht bereit, den Familienbetrieb als Grundlage der Landwirtschaft aufzugeben (auch wenn dieser zu klein und zu wenig kapitalkräftig für eine industrialisierte Landwirtschaft war).

Analog dazu und als Folge der weniger produktiven, d.h. kostenintensiveren landwirtschaftlichen Produktion im EWG-Raum beschloß die Konferenz von Stresa, zwar die Agrarpreise über Weltmarktniveau anzusetzen, aber zugleich eine Überproduktion zu vermeiden – was sich als widersprüchlich erweisen sollte. Auf der Basis dieser Vereinbarungen beschloss der Ministerrat 1962 und 1963 Marktordnungen für 85% der Agrarprodukte, insbesondere mit Regelungen zur Aufrechterhaltung eines gemeinsamen Agrarpreisniveaus.

Bei der Festlegung des zentralen, EWG-gemeinsamen Getreidepreises kam es zwischen dem Hochpreisland Deutschland und dem Niedrigpreisland Frankreich zu erheblichen Konflikten. Der Deutsche Bauernverband drohte gar im Falle einer Preissenkung mit der Wahl der rechtsradikalen NPD. Ende 1964 einigte man sich dennoch auf einen Kompromiß, der unterhalb des vormaligen, deutschen Niveaus lag. Zu einem weiteren, die EWG in ihren Fundamenten erschütternden Konflikt kam es, als der französische Staatspräsident – zur Wahrung der Souveränität Frankreichs – eine Finanzierung der gemeinsamen Agrarmarktordnungen über die EWG-Institutionen verweigerte, zumal diese nach EWGV mehrheitlich, also potentiell auch gegen den Willen Frankreichs, entscheiden können sollten.

1967 einigte man jedoch auch auf eine gemeinschaftliche Agrarfinanzierung, allerdings unter dem Vorbehalt, daß in vitalen nationalen Fragen das Mehrheitsprinzip bei Entscheidungen nicht gelten sollte.

In dieser Zeit wurden auch die wesentlichen Instrumente der EG-Agrarpolitik geschaffen, wie sie bis heute bestehen.

Instrumente

Gemeinsame Marktorganisationen: national-europäische Preispolitik auf Kosten Europas

In ihnen werden die Preise und/oder staatliche Beihilfen der von der EWG in ihr System aufgenommenen Agrarprodukte jährlich festgelegt. Es gibt hier prinzipiell drei Formen:

Der wichtigste Typ ist die Marktordnung, in der ein gemeinsames, ewg-weit gültiges Preisniveau festgelegt ist. Wenn der Preis auf dem weiterhin freien Markt unter ein bestimmtes, politisch bestimmtes und vom EWG-Agrarministerrat festgelegtes Niveau (= Interventionspreis) fällt, dann ist die EWG verpflichtet, auf dem Markt zu intervenieren, um den Preis zumindest auf

der Ebene des Interventionspreises zu halten. Die Interventionen erfolgen über Aufkauf des jeweiligen Produktes und Lagerhaltung der Produkte. Bei wieder steigenden Markt-Preisen werden die eingelagerten Produkte verkauft, um die Verbraucher vor zu hohen Preisen zu schützen. Andere Marktordnungen legen keinen gemeinsamen Agrarpreis fest, aber doch einen gemeinschaftlichen Außenschutz gegenüber dem Weltmarkt, indem bestimmte Zölle erhoben werden.

Der dritte Typ regelt die Gewährung bestimmter, direkter Beihilfen für Agrarprodukte oder direkte Einkommensunterstützungen für Landwirte..

Der Richtpreis legt den von der EWG gewünschten Marktpreis fest. Mit Bezug auf ihn wird der Schwellenpreis bestimmt, zu dem Produkte vom Weltmarkt in den EWG-Raum kommen. Der Interventionspreis ist der hieraus weiter abgeleitete Preis, zu dem die EWG-Stellen zur Marktstützung eingreift, d.h. meist Agrarprodukte aufkauft und auf Lager nimmt, um den relativ hohen Agrarpreis auf dem politisch vorgegebenen Niveau zu halten. Da der Interventionspreis aus politischen Gründen in den 70er und zu Beginn der 80er Jahre in der Nähe des Richtpreises gehalten wurde, stiegen die Kosten auf das 60ig-Fache und zu erheblichen Überproduktionen, da die Bauern durch die hohen Preise zur Produktion angereizt wurde.

Ein Problem für das europäische Agrarpreissystem stellte stets die unterschiedlichen Inflationsraten und die unterschiedlichen Zinsen in den Mitgliedstaaten dar, die u.a. bedingt waren durch unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungen und durch unterschiedliche Steuerhöhen. Dazu kamen Änderungen der Währungsrelationen durch Auf- oder Abwertungen, wie sie vor allem in den 70er Jahren – infolge des Zerfalls des Bretton-Wood-Währungssystems - zahlreich vorgenommen wurden. Für Währungen, die aufgewertet wurden und deren Agrarexporte so erschwert wurden (davon waren vor allem die deutschen Bauern betroffen), wurden daher Währungsausgleichsbeträge eingeführt, um die Aufwertungsverluste zu kompensieren. Mit der Einführung des Europäischen Währungssystems (1979) und des Euro 1999 entfielen diese Probleme.

Neuere Instrumente

Die weitere historische Entwicklung der europäischen Agrarpolitik seit Beginn der 80er Jahre ist durch die Einführung neuer Instrumente geprägt, mit der man der Überproduktion Herr zu werden versuchte:

1979 wurde der Grundsatz der Mitverantwortung beschlossen, d.h. die Landwirte wurden an der durch die Überproduktion verursachten Kosten beteiligt, um diese Kosten derart einzudämmen.

1984 wurden Milchquoten zur Begrenzung der Milchproduktion vereinbart.

Seit 1987 werden Nahrungsmittel an Bedürftige in der Gemeinschaft verteilt. Seit 1988 bestehen Agrarleitlinien als Obergrenze für agrarpolitische Ausgaben. Ein Frühwarnsystem indiziert rechtzeitig, wenn hier Gefahren entstehen.

Im gleichen Jahr wurden Stabilisatoren für alle wichtigen Agrarprodukte festgelegt, d.h. Höchstmengen, für die nur noch Preisstützungen garantiert sind. Durch eine Koordination der Maßnahmen von Agrarfonds und Strukturfonds der EU sollten die agrarpolitischen Maßnahmen besser aufeinander abgestimmt werden

1992 Gesamtreform der EG-Agrarpolitik: u.a. Senkung der Preise zentraler Produkte; Stilllegung (mit Prämienförderung) landwirtschaftlicher Flächen, Höchstzahl prämiener Betriebe; Förderung von nachwachsenden Rohstoffen (Biokraftstoff), direkte Einkommensbeihilfen für Landwirte bei Senkung der Richtpreise; Förderung extensiver Produktionsmethoden aus umweltpolitischen Gründen. Auch: Vorruhestand für Landwirte ab dem 55. Lebensjahr, umweltfreundlichere Produktionsverfahren.

Als Folge dieser Beschlüsse konnte der Agrar-Anteil am EG-Haushalt verringert werden, mittlerweile auf etwas mehr als 40%. (In absoluten Zahlen sanken die Ausgaben jedoch nicht.).

Umweltpolitik als Teil der Agrarpolitik der EU, Erhaltung der ländlichen Umwelt, u.a. Richtlinien zur Verringerung des Schädlingsbekämpfungs- und Düngemiteleinsatzes.

Z.T. werden die Einkommensbeihilfen nur bei Erfüllung von umweltpolitischen Auflagen gewährt.

1997 legte die EG-Kommission das agrarpolitische Programm „Agenda 2000“ vor, mit dem die europäische Agrarwirtschaft auf das nächste Jahrtausend vorbereitet werden sollte. Dieser Prozeß ging, geht und wird in Zukunft weitergehen – allein wegen des Drucks der WTO. Die wichtigsten Interventionspreise sollten weiterhin gesenkt werden (bis zu 20%). Ziel ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die Markt- sowie verstärkte Kundenorientierung. Dazu kommen höhere Qualitäts- und Sicherheitsstandards. Das landwirtschaftliche Einkommen soll auch durch die Förderung ergänzender und/oder alternativer Einkommensquellen gefördert werden (z.B. Tourismus auf dem Lande), aber auch durch Bindung von Subventionen nicht mehr an die Produktionshöhe, sondern an den Indikator „Fläche“, um Überproduktionen zu verhindern (wie zu Beginn des neuen Jahrhunderts diskutiert.) Landwirtschaftliche Gemeinden sollen erhalten bleiben, gefördert u.a. durch Niederlassungshilfen für Junglandwirte (Zinszuschuß zu Darlehen, einmalige Prämie), durch Berufsbildung hinsichtlich neuer (ökologischer) Produktionsverfahren; durch Investitionsbeihilfen für die Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Weiterhin sind in die Agenda eingeschlossen: ökologische Maßnahmen, Landschaftspflege, Management der Umwelt, Dezentralisierung der Verwaltung und Verringerung der Anzahl von Verordnungen und

Richtlinien (z.B. für den Weinbau). Ergänzt wurde das Programm durch forstwirtschaftliche Entwicklungsmaßnahmen, z.B. die Aufforstung von Flächen, Effektivierung der Holzernte usw.

Im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO, vormals: GATT) verpflichtete sich die EU darüber hinaus zur Senkung von Agrarsubventionen.

Diese Reformen der Agrarpolitik erfolgen auch unter der Perspektive, daß wohl Mitte des neuen Jahrhunderts mittel/osteuropäische Staaten mit einem noch großen landwirtschaftlichen Sektor der EU beitreten werden, und das ist mit der traditionellen europäischen Agrarpolitik allein finanziell nicht mehr zu verwalten. Wie das im einzelnen geregelt sein wird, ist bisher nicht entschieden. Die Kommission hat einen mehrstufigen Plan (Phare-Programm) entwickelt, über den die Agrarpolitik an die EU herangeführt werden soll, u.a. Bereitstellung von Fachwissen, institutionelle Förderung, finanzielle Hilfen bei der umweltkonformen Umgestaltung, Verwaltungshilfen zur Übernahme des „acquis communautaire“ auch im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik, Unterstützung der Industrie und der großen Infrastrukturen bei der Erreichung des EU-Standards.

Generell wurden und werden – parallel hierzu - EG-weite Bestimmungen zu Qualitätsstandards, zu Ursprungsbezeichnungen sowie Etikettierungsvorschriften festgelegt, um die Sicherheit der Verbraucher zu verbessern und dessen Orientierung in einem immer größeren Markt zu erleichtern. Das System der Kontrollen über die agrarischen Ausgaben in den einzelnen Mitgliedstaaten wurde ausgebaut.

Das zentrale Instrument der EG-Agrarpolitik ist der EG-Ausrichtungs- und Garantiefonds, über den der Großteil der Gelder verwaltet wird.

Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL): Sinnvolle Strukturpolitik zur Lösung der Agrarfrage

Die Abteilung Ausrichtung dieses Fonds widmet sich Maßnahmen zur Umstrukturierung der Landwirtschaft auf marktgerechte Formen hin, u.a. auch z.B. der Förderung der Landwirtschaft in Berggebieten.

Die Abteilung Garantie finanziert die Preisstützungen, aber auch Maßnahmen wie z.B. den vorzeitigen Ruhestand von Landwirten oder den Umweltschutz. Letztlich zielen die hier zu subsumierenden Maßnahmen auf eine Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität, weil nur so der Konkurrenzkampf mit den weitaus günstiger produzierenden, überseeischen Konkurrenten gewonnen werden kann. Seit dem Mansholt-Plan von 1969 (Mansholt war EG-Agrarkommissar) war der agrarische Großbetrieb das Ziel der Politik, vehement bekämpft von den deutschen Landwirtschaftsverbänden und von der CDU/CSU,

die am Ideal des bäuerlichen Betriebes festhielten, den eine einzelne Familie noch bewirtschaften könne, und sei es als Nebenerwerbslandwirt und mit der Unterstützung von Genossenschaften, wie es vor allem von Bayern aus propagiert wurde (obwohl der Trend in eine andere Richtung ging). Maßnahmen waren u.a. eine Höherqualifizierung der Landwirte, Programme für Berg- und periphere Gebiete, Infrastrukturverbesserungen im Mittelmeerraum, Umwelt- und Verbraucherschutzmaßnahmen usw.

Agraraußenhandelspolitik: Export der Probleme nach Übersee

Das Preissystem in der Agrarpolitik auf einem bestimmten Niveau hat zur Folge, daß der gemeinsame Agrarmarkt vor niedrigeren Agrarimporten aus dem Weltmarkt geschützt werden muß, um das gegebene Preissystem zu erhalten. Empirisch gesehen, war und ist die EG aber kaum protektionistisch. Die EG ist der größte Agrarimporteur, ihr Anteil am Agrarweltmarkt ist unterdurchschnittlich gering. Die EG weist ein ständiges Defizit im Agraraußenhandel auf, d.h. sie importiert auf diesem Gebiet mehr als sie exportiert. Gegenüber den Entwicklungsländern Schwarzafrikas fördert die EG sogar die zollfreie Einfuhr deren Agrarprodukte (allerdings nicht die sensiblen Produkte). Gemäß den Verträgen von Lomé, die allerdings mittlerweile weitgehend in ihrem Subventionsteil abgeschafft wurden, zahlt die EG an vor allem schwarz-afrikanische Staaten Ausgleichszahlungen, wenn der Agrarexportpreise unter ein bestimmtes Niveau fallen.

In der Zeit von 1975 bis 1987 hat die EG Nahrungsmittel im Umfang von 4 Milliarden ECU exportiert, um Notsituationen zu lindern, aber auch, um die Nahrungsmittelüberschüsse in der EG selbst zu reduzieren. Diese Exporte wurden jedoch aus entwicklungspolitischen Gründen seit Beginn der 90er Jahre verringert, weil man erkannte, daß sich durch die europäischen Nahrungsmittel die Eßgewohnheiten änderten, so daß man in der Folgezeit für einheimische Produkte nicht mehr empfänglich war. Sie wird daher im wesentlichen nur noch als Katastrophenhilfe gewährt.

In der WTO spricht die EU agrarpolitisch mit einer Stimme.

Die Gemeinsame Fischereipolitik

Zwar besteht bereits seit 1957 eine fischereipolitische Kompetenz der EWG, doch erst 1983 kam es zu einer gemeinsamen Fischereipolitik mit EG-weiten Regelungen zur Nutzung der europäischen Fischbestände. Danach werden jedem Mitgliedstaat bestimmte Anteile an den Beständen gemäß den traditionellen Verhaltensweisen zugeteilt. Das ist angesichts einer

Überproduktion vonnöten, die als Folge der völkerrechtlichen Festlegung von 200-Seemeilen-Küstenzonen seit Ende der 1970er Jahre entstanden, als den deutschen und europäischen Fischern Fischfangmöglichkeiten in Übersee verwehrt wurden. Jedes Jahr legt der Ministerrat u.a. auf der Basis wissenschaftlicher Gutachten eine Gesamtfangmenge fest, die dann auf die Mitgliedsstaaten aufgeteilt wird und deren Quoten in kleinerem Umfang auf das nächste Jahr übertragen werden kann. Auch 2001 wurden die Quoten gesenkt. +Ob diese Quoten eingehalten werden, muß von den Einzelstaaten überprüft werden (in Deutschland z.B. maritime Einsatzfahrzeuge der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung). Da aber weiterhin den Quoten zuwider die Gewässer überfischt werden, hat die Kommission das Überwachungssystem verschärft (Sattelliten, EDV). Zuständig sind aber weiterhin die einzelstaatlichen Regierungen, deren Tätigkeit allerdings von der Kommission überprüft werden kann. In einer Zone von 12 Seemeilen dürfen nur die jeweilig nationalen Fischer fischen. Gemäß Völkerrecht dürfen die EG-Fischer in einer Zone von 200 Seemeilen vor den EG-Küsten aktiv werden. Mit den Beitritten von Spanien, Portugal, Finnland und Schweden mußten diese Regelungen mehrmals überarbeitet werden. Im besonderen ist der Fang kleiner Fische reglementiert, z.B. durch das Verbot engmaschiger Gesetze.

Die Regelungen der EG wollen u.a. auch eine Überfischung der Bestände verhindern, eine Sicherung der Einkommen der Fischer erreichen, die Verbraucher und die Fisch-Industrie mit Produkten zu auskömmlichen Preisen versorgen und die Einfuhren in die EG regeln, wobei allerdings durch die weltweiten Liberalisierungsmaßnahmen enge Grenzen gesetzt sind. Ob die Überfischung wirklich eingedämmt werden kann, ist eher fraglich, da strukturell seit längerem eine Überproduktion besteht, die nur durch eine Teil-Stillegung der Fischereiflotte behoben werden kann. Positiv fördert die Kommission die Modernisierung der Flotte durch Beihilfen. In den betroffenen Küstenregionen werden alternative Gewerbebetriebe anzusiedeln versucht. Zudem wird die Aquakultur subventioniert.

Die EU hat mehr als 25 Fischereiabkommen mit Drittstaaten abgeschlossen, um den europäischen Fischern vor deren Küsten Fischgründe zu öffnen. Dafür dürfen die Drittstaaten-Fischer in europäischen Gewässern fangen.

Perspektiven

Es stehen sich zwei konträre Positionen in der agrarpolitischen Debatte gegenüber:

Die Landwirtschaft ist ein „normaler“ Industriesektor wie jeder andere auch und kann daher weitgehend liberalisiert werden. Als Argumente werden hier vorgebracht:

Marktgrößengerechte landwirtschaftliche Betriebe können auf dem Agrarmarkt auch bei internationaler Konkurrenz durchaus überleben, wenn sie genügend industrialisiert, genügend groß und genügend kapitalisiert sind. Es geht um den Unternehmer-Landwirt.

Die Einkommensdisparität zwischen Landwirtschaft und den anderen Sektoren ist bei einer Netto-Betrachtung auch heute schon weitaus geringer als von den Verbänden vorgegeben wird.

Selbst der agrarische Klein- und Familienbetrieb ist bei einer entsprechenden Nischenproduktion + ggf. zusätzlichen Einkommensbestandteilen aus nichtlandwirtschaftlichen Bereichen überlebensfähig. D.h. auch: vor allem Qualitätsproduktion auf hohen Verarbeitungsstufen, wie es die „Agrarnationen“ Holland und Dänemark vorexerzieren.

Das Problem wird sein, die Betriebe der osteuropäischen Beitrittskandidaten auf dieses Niveau zu bringen. Hier besteht ein erheblicher Modernisierungsbedarf.

In spezifischen Sonderfällen sind direkte Einkommensbeihilfen durchaus noch angebracht; das muß aber von den Einzelstaaten ausgeführt werden, weil hier eine EU-weite Regelung die unterschiedlichen Einkommensansprüche in den Mitgliedstaaten ignorieren würde. Das ist in Teilen schon realisiert worden.

Die Agrarmärkte bedürfen weiterhin der Stützung:

Die Weltmärkte werden weiterhin einen Überschuß produzieren, so daß eine Alternative im Export nicht besteht.

Die Weltmarktpreise sind durch Dumping oder unfaire und gesundheitsgefährdende Produktionsmethoden (z.B. Spritzen von Vieh) verzerrt. Hier besteht Schutzbedarf.

Auf das hohe Agrarpreisniveau der osteuropäischen Beitrittskandidaten ist Rücksicht zu nehmen.

Niedrige Agrarpreise nutzen nur den internationalen Agro-Konzernen, die so ihre Märkte ausdehnen können.

Die Einkommens-Beihilfen kommen nur den Besser-Verdienern zugute. Daher stellt die EU dieses System auch gegenwärtig um.

Das europäische Agrarmarktsystem hat sich als stabil und auch wandlungs- sowie reformfähig erwiesen. Das zeigte sich an der Fähigkeit, das Agrarpreisniveau gegen große Widerstände zu senken. Weitere Nagelprobe der Krisenfestigkeit war die (z.T. von den Medien panisch aufgeputschte) BSE-Krise seit 1997, als britische Rinder von einer Seuche befallen wurden, die auch auf den Menschen angeblich übertragbar ist. Zum einen duldeten die Briten darauf hin – wenn auch widerwillig – die vom Agrarministerrat beschlossenen EG-internen Importverbote für britische Rinder; andererseits beugten sich selbst grüne Landwirtschaftsminister der Bundesrepublik Deutschland dem EU-Beschluß im Jahr 2000, nach Abebben der Gefahr die Einfuhr von Rindern – wenn auch gekennzeichnet – wieder zuzulassen. Mit dem Ausbrechen der BSE- und Maul- und- Klauen-Seuche Ende 2000/Anfang 2001 auch in Deutschland kam es jedoch hier zu einer Panik, die dem Bundesagrar- und dem

Bundesverbraucherminister das Amt kosteten und erstmals zu einer grünen Bundeslandwirtschaftsministerin führten, die eine forcierte Deindustrialisierung und Ökologisierung der Agrarwirtschaft anstrebt. Damit stieß sie jedoch bisher an die Grenzen, die die EU und die deutschen Bundesländer setzen.

Resümee

Die EU-Agrarpolitik ist sicherlich ein vollintegrierter EU-Bereich mit Rechtssetzung in Brüssel. Aber ob das nun ein Integrationserfolg ist, scheint eher fraglich zu sein. Vor allem war und ist es ein Erfolg Frankreichs (und einiger ost- und osteuropäischer Länder), die so die Probleme mit einem in modernen Gesellschaften absterbenden Bereich auf Kosten der hochentwickelten nord- und nordwesteuropäischen Länder (Skandinavien, Großbritannien und Deutschland) zu lösen verstanden – als Gegenzug dafür, dass die Agrar(export)Länder ihre Industriemärkte für die anderen EU-Staaten öffneten. Im Grunde genommen hat der EU-Agrarmarkt mit seinen sinnlosen Regulierungen und teuren Überproduktionen nur dem Image der EU geschadet – und letztlich auch den ärmeren Bauern nicht geholfen und vor der Arbeitslosigkeit und der Umstrukturierung retten können. Mit diesem Problem wird und wurde dann aber die von Wahlen unabhängige EU-Behörde belastet, nicht die nationalen Regierungen, die sich legitimatorisch entlasten. (Ähnlich werden die Kommunen auch mit den Folgeproblemen nationaler Wirtschafts Anpassung und den Folgen der Arbeitslosigkeit belastet, nur mit dem Unterschied, dass der nationale Wähler dies besser zu durchschauen vermag und die nationale Politik weiterhin dafür verantwortlich macht.) Auf Europa und die EU-Behörden bezogen, gelingt allerdings begrenzt die technokratische Illusionierung, was allerdings nicht als Erfolg von Integration betrachtet werden sollte. Nach außen hin erscheint damit zwar der Mehrebenenansatz bestätigt (siehe Kapitel Integrationstheorie), aber eben nur mit der Konsequenz einer potentiellen Desintegration durch Enttäuschung der jeweils Betroffenen gegenüber „Europa“. (Das gilt z.T. auch für den Bildungsbereich, siehe dort.)

Grundlagenliteratur:

Abel, Wilhelm, Agrarpolitik, Göttingen 1967

Agrarstrukturentwicklung und Agrarpolitik, Münster 1996

Anderegg, Ralph, Grundzüge der Agrarpolitik, München 1999

Europäische Kommission, Die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union, Bericht 1998, Brüssel 1999.

Landnutzung und Umwelt unter den Bedingungen einer reformierten EU-Agrarpolitik: Instrumente zu einer verbesserten Wirkungsanalyse, Bonn 1998

Niessler, Rudolf, Agrarpolitik. Bd. 1 –3, Wien 1989

Urff, Winfried von, Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik. St. Augustin 1997

EU-Verkehrspolitik: Alles weg und nichts übrig lassen – die Zerstörung traditional-nationaler Regulationsregimes zugunsten des EU-Nichts´

"Wie sich ein nordamerikanisches Kontinental-Transport-System ausbildet, so wird sich auch ein europäisches gestalten."

Fr. List in dem von C. v. Rottek und C. Welcker herausgegebenen Staatslexikon von 1837, Bd. 4

Die europäische Verkehrspolitik ist lange Zeit ein Stiefkind des EWG-Vertrages von 1958 gewesen, obwohl sie als gemeinsame Politik einen ähnlichen Status wie die Agrarpolitik hat, d. h. sie soll nach den rechtlichen Bestimmungen voll vergemeinschaftet und der Entscheidungskompetenz des EWG-Ministerrates bzw. der Kommission voll unterliegen.

Nach folgenden Prinzipien sollte und soll sich die EWG-Verkehrspolitik richten:

- Beseitigung aller Diskriminierungen von Transporten durch EG-Ausländer. Diesbezüglich gab es in den Anfängen der europäischen Integration Differenzen: Die Hohe Behörde der EGKS sah 1958 eine Diskriminierung nur dann als gegeben an, wenn ein Unternehmen eine Subvention erhält, das anderen Unternehmen, die sich hinsichtlich des Transports in vergleichbarer Lage befinden, vorenthalten wird. Die Bundesrepublik wollte das Kriterium "hinsichtlich des Transports" auf alle wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ausgedehnt wissen. 1960 erhielt die Hohe Behörde vor dem Europäischen Gerichtshof Recht.¹¹⁵

- allgemeine Durchsetzung der Kabotage, d.h. jeder Transportunternehmer in einem EWG-Staat sollte zum Transport in allen Mitgliedsstaaten berechtigt sein (so Art. 75, Abs. 1b des EWG-Vertrages), auch zum Binnentransport zwischen zwei Zielen innerhalb des jeweiligen Nationalstaates.

- Harmonisierung aller verkehrsrelevanten Bestimmungen als Voraussetzung der Kabotage, u.a. hinsichtlich von Achslast, Gewichten, sonstigen technischen Normen, Sozialvorschriften, Steuerarten und -höhen, usw.

- dadurch u.a. Verwirklichung eines freien Wettbewerbs im gesamten westeuropäischen Bereich, wenn auch - wie die Kommission einschränkte - eines geordneten Wettbewerbs: Man wollte angebliche oder tatsächliche desaströse, selbstzerstörerische Wettbewerbsverhältnisse durch staatliche oder gemeinwirtschaftliche Rahmenbedingungen verhindern, um die zentralen Funktionen des Verkehrs für Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt stets gesichert zu sehen.

Nur in Ausnahmen sollen verkehrspolitische Beihilfen möglich sein, wenn sie z.B. zur regionalpolitischen Förderung vonnöten sind. So genehmigte die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl die sog. Als-ob-Tarife der Bundesbahn an der Saar, da das Saarland durch den Moselkanal regionalpolitisch benachteiligt sei.

¹¹⁵ vgl. J. Stohler, Die Integration des Verkehrs, Basel 1963, S. 57

- Öffentlichkeit und Markttransparenz von Tarifen, um Dumping u.ä. feststellen zu können, so schon die verkehrspolitischen Teile des EGKS-Vertrages.¹¹⁶
- der Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit, d.h. jeder Verkehrsträger soll für seine Kosten selbst verantwortlich sein und nicht auf externe Hilfen rechnen können. Hier tat sich aber das Problem auf, diese Kosten überhaupt berechnen zu können. Zur Berechnung der Wegekosten eines Verkehrsträgers gibt es nämlich eine Reihe von Methoden und damit auch unterschiedliche Angaben. Hier mußte die EWG-Kommission also auch auf eine Vereinheitlichung der Berechnungsmethoden zielen.

Auch auf eine Koordinierung der allgemeine Verkehrspolitiken (Investitionspolitik, Straßenbau, Infrastrukturen usw.) wollte man in und durch die EWG drängen. Dabei sollte sich die Abstimmung der Straßenbauinvestitionen noch am leichtesten erweisen, zumal sich die EWG auf grenzüberschreitende Verkehrswege von gemeinschaftlichem Interesse ab bestimmten Schwellenwerten beschränkte. Finanziell kam der EWG hier die Europäische Investitionsbank zu Hilfe. Bis zu einer Realisierung dieser Prinzipien wurde schon im EWG-Vertrag ein Stillhalten vereinbart (allerdings nur mit partieller Wirkung).

Man konnte sich aber - im Gegensatz zur Agrarpolitik - im Verlaufe der EWG-Gründungsverhandlungen nicht auf Grundrisse einer gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik einigen, und zwar im wesentlichen aus zwei Gründen: 1. Die Interessen zwischen den Mitgliedsstaaten waren sehr unterschiedlich. Als Extreme standen sich die Bundesrepublik und die Niederlande gegenüber. seit der Weltwirtschaftskrise ist der deutsche Verkehrsmarkt staatlich-dirigistisch organisiert, d.h. staatliche oder quasi-staatliche Stellen bestimmen die Preise für alle vier Verkehrsträger Schiene, Straße, Wasser und Luft und kontingentieren die Zahl der Verkehrsunternehmer insbesondere im Straßengüternah- und fernbereich. D.h. nur eine beschränkte Zahl von Unternehmern erhält die Konzession zum Güternah- und Fernverkehr.

Zwar gibt es auch in den Niederlanden staatliche Regulierungen insbesondere hinsichtlich der Zulassung zum Markt, die Preisgestaltung ist aber frei. Hier sind natürlich nur schwer Kompromisse möglich, im Gegensatz zum Agrarmarkt, wo alle Staaten für Marktstützungen eintraten, Streit entstand nur über den Umfang der Preisstützungen.

Aber Interessengegensätze auch kontradiktorischer Art sind als solche noch kein genügender Grund für Nichteinigung, wie andere Politikfelder zeigen. Hinzu kam als ausschlaggebender Grund die Tatsache, daß keiner der drei großen EWG-Gründungsstaaten die Integration der Verkehrspolitiken zur *conditio sine*

¹¹⁶ ebd. S. 57

qua non seines Jas zur EWG überhaupt machte, wie das z.B. wiederum bei der Agrarpolitik seitens Frankreichs der Fall war.

Durch die Unbestimmtheit der verkehrspolitischen Regelungen des EWG-Vertrages wurde allerdings ein struktureller Konflikt vor programmiert, der bis heute andauert. Denn auf der einen Seite ist sie ja zur Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes in Westeuropa, wie es das zentrale Ziel der EWG ist, unabdingbar, daß die Produkte in den einzelnen Mitgliedsstaaten unter ähnlichen, wenn nicht gleichen infrastrukturellen Rahmenbedingungen hergestellt und vertrieben werden können. Würde der Hersteller in einem EG-Staat durch infrastrukturelle Maßnahmen staatlicher Stellen kostenmäßig begünstigt, so wäre ein gleicher Wettbewerb im gesamten Binnenraum nicht mehr gegeben, und Anbieter aus anderen EG-Staaten wären diskriminiert und benachteiligt, da sie nicht an der jeweiligen staatlichen Subvention und/oder steuerlichen Bevorzugung partizipieren könnten. Das ist aber gerade in der Verkehrspolitik der Fall, wo die einzelnen nationalstaatlichen Hersteller durch unterschiedliche Verkehrs-Tarif-Systeme und sonstige Verkehrsbedingungen (z.B. verschiedene Besteuerungen von LKW-Transporten) unterschiedlichen Kostenbelastungen unterliegen; dadurch wird der europaweite Wettbewerb verfälscht und ein wesentliches Ziel des EWG-Vertrages desavouiert.

Es gibt eine weitere Grundlagendifferenz in der EG-Verkehrspolitik, die deren Fortschreiten behindert: Die großen Kernstaaten der EG wie Italien, die Bundesrepublik und Frankreich haben den Schwerpunkt aus den verschiedensten Gründen auf die Schiene gelegt, während die Randstaaten wie die Benelux-Staaten, Großbritannien und Griechenland dominant entweder auf das Schiff oder auf die Straße ausgerichtet sind.¹¹⁷ Da kein Staat den jeweils bevorzugten Verkehrsträger preisgeben will, hält man an den diesbezüglichen Unterstützungsmaßnahmen für "seinen" Verkehrsträger fest, was natürlich Harmonisierungen und/oder Liberalisierungen erschwert.

Die deutsche Resistenz gegen eine europäische Verkehrspolitik verschärfte sich im Verlauf der 60er Jahre noch, als nämlich deutlich wurde, daß sich der Anteil deutscher Unternehmer am grenzüberschreitenden europäischen Verkehr ständig verringerte (1955: 60%; 1963: 37%). Zudem fürchtete man - so schon im Fall der EGKS-Verkehrspolitik - Verkehrsverlagerungen vor allem zu Lasten des Ruhrgebietes durch die Angleichung und Änderungen der Verkehrstarife, auch hinsichtlich der Angleichung von Bahn und Schifffahrtstarifen zu Lasten der Schifffahrt, die vergleichsweise teurer wurde.

¹¹⁷ vgl. W.A.G. Blonk, Stand und Perspektiven der gemeinsamen Verkehrspolitik, in: F. Voigt/H. Witte (Hrsg.), Integrationswirkungen von Verkehrssystemen und ihre Bedeutung für die EG, Berlin 1985, S. 91 – 102, hier: s. 95

Wegen dieser Skepsis gegenüber der EWG-Verkehrspolitik wurde in der Bundesrepublik sogar lange Zeit die Meinung vertreten, daß die Wettbewerbsbestimmungen des EWG-Vertrages nicht für den Verkehrssektor gelten (der Europäische Gerichtshof entschied dann allerdings entgegengesetzt, d.h. im Sinne der EWG-Kommission für die Universalität des Vertrages). Dieses Universalitätsprinzip sollte sich auch in der europäischen Schiff- und Luftfahrt durchsetzen.

Zu ersten verkehrspolitischen Einigungsversuchen kam es zu Beginn der 60er Jahre und insbesondere dann 19'65, als der sich über sechs Jahre hinziehende Kampf um eine EWG-Agrarpolitik erfolgreich abgeschlossen wurde und sich die Kommission nun neuen Aufgaben widmen konnte.

Drei wesentliche Punkte umfaßte die verkehrspolitische Initiative der Kommission:

1. Ein Margentarifsystem sollte eingeführt werden. Im Gegensatz zum faktischen Festpreissystem der Bundesrepublik, nach dem es nur einen Preis je Verkehrsträger gibt, überläßt das Margensystem die Preisbildung weitgehend den Marktkräften von Angebot und Nachfrage. Es werden nur Ober- und Untergrenzen für preisliche Entwicklungen fixiert, Obergrenzen, die der Preis nicht überschreiten darf, weil dann das Vorhandensein eines verkehrlichen Monopolisten angenommen wird, der überhöhte Preise diktiert; und Untergrenzen, unterhalb derer eine selbstzerstörerische Konkurrenz im Verkehrsgewerbe zu vermuten ist, einer Selbstzerstörung, die es auch wiederum im Sinne des Funktionierens der Verkehrswirtschaft insgesamt zu vermeiden gelte. Hiermit griff die Kommission geschickt die Begründungen auf, mit denen in der Bundesrepublik das Festpreissystem gerechtfertigt wurde, und kam damit auch in gewissem Maße der deutschen Position entgegen, nachdem sie zuvor noch liberalistischer eingestellt gewesen war.

2. Im Rahmen gewisser Änderungen der EWG

Verkehrspolitik (Abkehr von der Tarif- und Hinwendung zur Kapazitätspolitik) schlug die Kommission Gemeinschaftskontingente vor, wie sie dann auch sukzessive eingeführt wurden. Durch diese sollten die bisherigen bilateralen Kontingente ersetzt werden. Das Problem war hier das folgende: Wenn man national den Verkehrsmarkt wie in der Bundesrepublik reglementiert und kontingentiert, dann muß man auch dafür Sorge tragen, daß nicht ausländische Verkehrsunternehmer diese Reglementierung unterlaufen. Deshalb haben die Bundesregierungen eine Vielzahl bilateraler Verträge mit anderen westeuropäischen Staaten abgeschlossen, in denen jährlich genau festgelegt wurde und wird, wie viel Unternehmungen des jeweiligen Partnerstaates grenzüberschreitende Transportdienstleistungen in die Bundesrepublik durchführen dürfen und wie viel deutsche Unternehmungen im jeweiligen Ausland. Die bilateralen Regulierungen widersprachen natürlich allen Grundsätzen eines liberalen europaweiten Marktes. Das Gemeinschaftskontingent sollte hier Abhilfe schaffen, indem jedem EG-Staat eine bestimmte Zahl

an EWG weit gültigen Konzessionen für den grenzüberschreitenden Verkehr gewährt wurde. Der LKW

Unternehmer, der diese Konzessionen erhielt, konnte im gesamten EWG-Raum seine Dienstleistungen anbieten. Dieses Gemeinschaftskontingent sollte in der Folgezeit stetig erweitert werden.

Das war natürlich noch keine Kabotage im Sinne einer generellen Liberalisierung der Binnen- und der Außenverkehre, da nur der grenzüberschreitende Verkehr betroffen war, nicht aber die Binnenverkehre innerhalb der einzelnen Staaten.

3. Die Rahmenbedingungen der verkehrspolitischen Leistungen wie Steuern, Achslastbestimmungen, Marktzugangsbedingungen usw. sollten harmonisiert werden, um zu gewährleisten, dass in einem offenen europäischen Markt auch kein Anbieter durch irgendwelche direkte oder indirekte staatliche Subventionen in den Genuß ungerechtfertigter Kostenvorteile kommt.

Die Bundesregierungen reagierten auf diese Initiative flexibel, aber sie blieben hart im Kernbereich ihres Anliegens. Dem Drängen der Kommission auf eine Flexibilisierung der Tarifbedingungen war sie schon 1961 mit dem Verkehrsänderungs-Gesetz (zumindest scheinbar) entgegengekommen, wo die Preisfestlegung im Verkehrsbereich vom Staat weg auf die Verkehrsteilnehmer selbst und ihre Verbände verlagert wurde. Aus Verbandsvertretern zusammengesetzte Kommissionen legten seitdem die Tarife fest. Das war zwar pro forma eine Liberalisierung im Sinne einer Entstaatlichung, tatsächlich machte man jedoch den Bock zum Gärtner, denn in den Kommissionen hatten die Vertretungen der Verkehrsbetriebe und Verkehrsunternehmungen mit ihrer natürlichen Neigung zu hohen Preisen ein entscheidendes Wort mitzureden.

Der Margentarif im grenzüberschreitenden Verkehr wurde aber zunächst mit dem immer wiederholten Argument abgelehnt, daß eine auch nur partielle Liberalisierung der Preise erst dann möglich sei, wenn auch die Wettbewerbsbedingungen harmonisiert seien. Z.B. bestand bei einer Liberalisierung ohne Harmonisierung die Gefahr, daß sich der Seehafenhinterlandverkehr Bremens und Hamburgs auf die belgischen und niederländischen Hafenstädte verlagern würde, die eben durch die fehlende Harmonisierung bevorzugt seien.- und es wohl auch objektiv waren. (Deutschland Union-Dienst 26.3.85: 3) Auch lehnte es die Bundesregierung entschieden ab, daß die Wettbewerbsbestimmungen des EWG-Vertrages auch für den Verkehrssektor gültig seien.

Hier gelte der Grundsatz: "Lex specialis (d.i. die Bestimmungen zur Verkehrspolitik) vor lex generalis".

Erst recht wehrten sich die deutschen Akteure natürlich gegen eine volle Liberalisierung der Binnenverkehre, worauf aber langfristig die EWG und deren Kommission abzielten.

Die Forderung nach Harmonisierung war zwar zu einem Teil berechtigt, weil z.B. die deutschen LKW-Unternehmen steuerlich weitaus stärker belastet waren als die holländischen.

"In der Bundesrepublik Deutschland beträgt (1963) die fiskalische Belastung eines europäischen Normlastzuges mit 32 t Gesamtgewicht und einer Jahres-Fahrleistung von 100 000 km insgesamt 27 900 DM, während sie sich beispielsweise in den Niederlanden lediglich auf 9000 DM beläuft." (Hermes)

Als Vorwand erweist sich dieses Argument aber dadurch, daß die Bundesregierungen wenig zur steuerlichen Harmonisierung in diesem Bereich beitrugen und sich dazu immer wieder von den EWG-Organen haben drängen lassen müssen.

Für den grenzüberschreitenden EG-Verkehr konnte 1968 der Margentarif aber eingeführt werden. Die Bundesregierung konnte dem zustimmen, weil er nur einen Bruchteil des Gesamtverkehrs ausmacht.

Diese Zurückhaltung der Bundesregierungen in der EWG-Verkehrspolitik war neben den genannten Gründen auch darauf zurückzuführen, dass dieser Politikbereich im Gesamtkontext der deutschen Wirtschafts- und Außenpolitik bestimmte Funktionen erfüllte. Hier sind zu nennen eine außenpolitische und eine wirtschaftspolitisch-ideologische Funktion.

Zur außenpolitischen Funktion: Wie man nun für die 50er Jahre in den Beständen des Bundesarchivs gut nachvollziehen kann, haben die Regierungen Adenauer Verkehrspolitik durchaus im deutschen außenpolitischen Interesse instrumentalisiert. Als es z.B. im Jahre 1955 um die Rückgabe deutscher Territorien, die in niederländischen Besitz gelangt, waren, ging, und die Holländer sich diesbezüglich resistent verhielten, verzögerte die Bundesregierung den Autobahnbau zur holländischen Grenze hin, um so Druck auszuüben. Die Bundesrepublik verfügt aufgrund ihrer geopolitischen Lage und d.h. aufgrund der Tatsache, daß sie das zentrale Transitland in Mitteleuropa ist, verkehrspolitisch über ein Druckmittel, das sie insbesondere solchen Staaten wie den Niederlanden gegenüber anwenden kann, deren Export zu rd. einem Drittel aus Transportdienstleistungen besteht.

Ein zweites Beispiel: Bei den Verhandlungen über die Rückkehr des Saarlandes zur Bundesrepublik gehörte zum Verhandlungspaket u.a. auch die Frage einer Kanalisierung der Mosel, an der Frankreich interessiert war, nicht aber die deutsche Schifffahrt, da sie durch eine Moselkanalisierung eine verstärkte französische Konkurrenz auf den deutschen Wasserstraßen befürchtete. Auch unabhängige Verkehrsexperten hielten das Kanalisierungsprojekt für nicht wirtschaftlich. Nichtsdestotrotz stimmte die Bundesregierung dem Projekt zu, als einer der Konzessionen für die Rückgliederung der Saar. Auch umgekehrt wurde instrumentalisiert: So wurde in den letzten Jahren z.B. mehr oder weniger direkt die deutsche Haltung zum österreichischen Antrag auf EWG-Beitritt von einer Lösung der Frage des Alpentransits im deutschen Sinne abhängig gemacht. Auch innerverkehrliche Instrumentalisierungen waren und sind möglich: Denn

die Unterzeichnung des Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EG wurde z.B. von dieser und der Bundesrepublik mit der Transitfrage verkoppelt.

Zu diesem außenpolitischen Komplex gehört auch das globalistische oder zumindest gesamteuropäische Syndrom, mit dem ein Teil der deutschen Politik (insbesondere Wirtschaftsminister Erhard) die EWG ablehnte. Sie wurde als kleineuropäisch und beschränkt auf sechs Staaten betrachtet, mit der Gefahr, daß sich dieses Gebilde protektionistisch gegen den Rest der Welt abkapselte, was der intendierten optimalen Faktorallokation widerspreche. Ähnlich dachte der erste und langjährige Verkehrsminister der Bundesrepublik, Seehofer. Er wandte gegen eine EWG-Verkehrspolitik wohl nicht zu Unrecht ein, daß es doch besser sei, den Verkehr - einem per se internationalen Phänomen - doch gesamteuropäisch, wenn nicht gar global zu organisieren und zu koordinieren. Er hielt also schon seit der unmittelbaren Nachkriegszeit bestehende Organisationen wie die UN-Wirtschaftskommission für Europa mit ihren verkehrspolitischen Unterausschüssen (Inland Transport Committee), die osteuropäische Staaten einschlossen und denen die Bundesrepublik 1956 beitrug, oder die Europäische Verkehrsministerkonferenz, die der OECD angelehnt war, für geeigneter. U.a. deshalb lehnte die Bundesrepublik auch supranationale Pläne zu einer europäischen Verkehrspolitik ab (u.a. Bonnevilliers-, van-de-Kieft-Plan).

An eine europäische Verkehrspolitik stellte Seehofer folgende Bedingungen: - daß man "bei allen großräumigen Planungen vor allem stets im Auge behalten müsse, daß bis zur Verwirklichung einer politischen Einheit in Europa nationale Verkehrsräume fortbestehen, die ihre eigenen Koordinationsprobleme haben" (Internationales Verkehrs-Archiv 1953: 145), - daß die nationalen Verkehrsordnungen nicht behindert würden, - daß vor allem "innerhalb jeder einzelnen Verkehrsart" auf internationaler Ebene eine fachliche Koordination stattfinden solle, und- daß zwischenstaatliche Instanzen nur Empfehlungen geben dürfen.

Der Bundesverband der Deutschen Industrie war sogar nur dann für eine europäische Verkehrsintegration, wenn zuvor eine Währungsunion geschaffen worden sei. Denn nur dann könnten die Probleme mit unterschiedlichen Preis- und Tarifsystemen gelöst werden. (vgl. Internationales Verkehrs-Archiv 1953: 144) Nun zur wirtschaftspolitisch-ideologischen Funktion: Sie hat ihren Grund vor allem darin, daß die deutsche Verkehrspolitik unter nahezu allen Regierungen seit 1949 ein zentrales Ziel darin sah und sieht, das Staatsunternehmen Bundesbahn in seinem Bestand gegen die privatwirtschaftliche Konkurrenz des Güterfernverkehrs zu schützen. So hielten es sowohl christdemokratisch als auch sozialdemokratisch geführte Regierungen.

Wirtschaftspolitisch meinte man, nur derart der Wirtschaft ein ständig einsatzbereites und zuverlässiges Transportsystem zur Verfügung stellen zu können - ein Transportsystem, das weitgehend unabhängig von kurzfristigen

Gewinnkalkulationen seiner Beförderungspflicht nachkomme - im Gegensatz zum privaten Gewerbe, das eben nur dann transportiere, wenn es sich rentiert. Damit kommen wir zum ideologisch-konzeptionellen Teil dieser Argumentationskette, die in sozialistischer, aber auch in christlich-sozialer Tradition der Gemeinwirtschaft in bestimmten gesellschaftlich zentralen Bereichen dem Staat den Vorrang einräumt, um so z.B. durch die Staatsbahn auch in entlegenen Regionen, deren Belieferung marktwirtschaftlich nicht rentabel wäre, eine funktionierende Beförderung sicherzustellen. Ich will hier nicht in die Diskussion darüber eintreten, inwieweit dieses Konzept sinnvoll ist. In dem hier verfolgten Kontext geht es mir vorrangig darum, aufzuzeigen, daß die Art von Verkehrspolitik in der Bundesrepublik einen für die politischen Akteure zentralen ideologischen Wert verkörpert, der nicht so ohne weiteres aufgegeben werden kann, so wie man z.B. auf die Forderung nach einer bestimmten Höhe mit Leichtigkeit aus taktischen Gründen verzichten kann. Das macht gerade verkehrspolitische Kompromisse in der EG so schwer, dann nämlich, wenn dieser ideologische Kern berührt wird. (Daß diese Ideologie natürlich auch durch Interessen bedingt war, sei nur am Rande als Selbstverständlichkeit erwähnt.)

Diese ideologische Funktion kam nicht nur gegenüber der EWG zum Ausdruck, sondern auch gegenüber der Europäischen Verkehrsministerkonferenz (CEMT): 1956 und 1957 verhinderte Seeborn in dieser Organisation eine Beschlußfassung über neue LKW-Gewichte und -Maße, da sie in der Bundesrepublik bereits' zuvor relativ niedrig angesetzt worden waren, mit dem Argument, so sollten die LKWs leichter und damit auch schneller werden. Derart sollte die Verstopfung von Straßen abgebaut werden. Der wahre Grund hierfür war aber wohl, daß man so - im Rahmen des traditionellen Protektionismus für die Bundesbahn - die Wettbewerbsbedingungen für den Straßentransport verschlechtern wollte. (vgl. Verkehrs-Rundschau 3.1.1957: 1) Damit stieß Seeborn allerdings auch in der Bundesrepublik nicht nur beim Straßengüterverkehr, sondern auch z.B. bei der CDU/CSU-Bundestagsfraktion auf starken Widerstand. (vgl. Verkehrs-Rundschau 6.2.58)

Dieses wirtschaftspolitisch-ideologische Element wurde auch deutlich an dem nach dem seinerzeitigen Verkehrsminister benannten Leber-Plan von 1968, der zwar in seinem Vorspann durchaus auf die EWG-Forderungen nach einer Liberalisierung der Verkehrssysteme einging, dann aber in konkreter Hinsicht darin bestand, den privaten Güterfernverkehr steuerlich so zu belasten, daß eine Transport-Verlagerung von der Straße zur Schiene stattfinden würde. Das gelang - nebenbei gesagt - kaum. Für die EWG-Verkehrspolitik hatte der dirigistische Leber-Plan jedoch fatale Konsequenzen, da er dem europäischen Liberalisierungsgedanken diametral zuwiderlief. Er wurde von den anderen EG-Staaten als Alleingang betrachtet. Vor allem die Niederlande, die an einem europaweit freien Transportsystem existentiell interessiert waren, protestierten vehement gegen den Plan.

Deshalb, aber vor allem auch wegen der innenpolitischen Widerstände verlief der Leber-Plan dann weitgehend im Sande, ohne daß damit aber die Bundesbahn ihrer Präferenzstellung im Verkehrssystem der Bundesrepublik verlustig gegangen wäre. Was der Leber-Plan dann vorrangig bewirkte, war, daß die zaghaften verkehrspolitischen Initiativen der EWG-Kommission zur Mitte der 60er Jahre nun vorerst auf die lange Bank geschoben wurden.

Was nun bis Ende der 80er Jahre folgte, war eine Integrationspolitik der kleinen Schritte im Verkehrssektor, mit dem aber eben die Systemfrage, ob ein gemeinwirtschaftliches oder marktwirtschaftliches Verkehrssystem das Ziel sei, vertagt und beiseite geschoben wurde.

Begleitet wurden diese generellen verkehrspolitischen Trends von ständigen interessenpolitischen Einwirkungen der Bundesregierung auf die EWG-Verkehrspolitik im Detail - meist nicht ohne Erfolg. Um nur ein Beispiel zu nennen: So setzte Seeborn gegenüber den Planungen der EWG-Kommission 1960 durch, daß bestimmte deutsche Wasserbauprojekte in die europäischen Empfehlungen aufgenommen wurden:

u.a. die Vertiefung des Rheins südlich Mannheims, der Ausbau des Mittelland-Kanals, der Anschluß Hamburgs an das westeuropäische Binnenwasserstraßennetz usw. Der Bundesrepublik konnte das nur recht sein, und sie ließ sich daher gerne auf diese funktionalistisch-inkrementalistische Strategie der kleinen Schritte ein, um eben die Systemfrage erst gar nicht auf die Tagesordnung zu bringen. Integrationstheoretisch gesehen war hier eine paradoxe Situation entstanden, daß nämlich die als Integrationsmotor gedachte funktionalistische Strategie geradezu zur Abwehr weiterer Integrationsfortschritte mißbraucht wurde. Anstatt über die Systemfrage wurde über den Europäischen Führerschein gesprochen und gestritten, über die zulässige Achslast von LKWs oder über sozialpolitische Bestimmungen in diesem Bereich. Hier kam es zum Teil auch zu Beschlüssen. 1978 wurde auch ein EG-Ausschuß für Verkehrs-Infrastruktur errichtet. Nur peripher näherte man sich der Systemfrage, so, als Ende der 70er Jahre der bilaterale Kontingenzierungszwang zwischen der Bundesrepublik und Dänemark und Großbritannien preisgegeben wurde. Schon 1975 war eine Richtlinie über den grenzüberschreitenden Verkehr im Huckepack-Verfahren verabschiedet worden, die diesen Verkehr von Kontingenzierungen befreite.

In einem anderen Bereich kam es sogar zu neuen Deliberalisierungen, um die Dumping-Transporte von Ostblockstaaten abzuwehren. Zu diesem Zwecke wurde die Mannheimer Akte von 1868 1979 modifiziert, die ja die Freiheit der Schifffahrt auf dem Rhein in jeder Hinsicht für alle schifffahrttreibenden Nationen vorsieht. Für Ostblockstaaten gilt dieser Grundsatz seit 1978 nur noch beschränkt, da sie vor Nutzung des Rheins um eine Genehmigung bei der Rheinschifffahrts-Kommission nachsuchen müssen. Für Schiffe aus Drittstaaten machte die Bundesrepublik die Nutzung der deutschen Wasserstraßen östlich der Linie Dortmund-Hamm sowie auf dem Main-Donau-Kanal überhaupt

genehmigungspflichtig und von bestimmten Auflagen abhängig. (vgl. Handelsbatt 17.4.1986) Der Verband Deutscher Reeder forderte sogar die Anwendung des Instrumentariums des Außenwirtschaftsgesetzes gegen die Ostblockflotte.¹¹⁸ Es war daher auch nur konsequent, daß die Bundesrepublik 1978 den UN-Verhaltenskodex für Linienkonferenzen unterstützte, der weltweit eine Aufteilung des Ladungsaufkommens zwischen Liefer- und Empfängerländern im Verhältnis von 40 zu 40% vorsah. Die restlichen 20% verblieben für Drittstaaten. (vgl. Die Welt 25.11.78) Hierin wurde die Bundesrepublik allerdings von der EG unterstützt. Als Ende der 60er Jahre keine einheitliche Regelung in Fragen der Verkehrsbesteuerungen zustande kam, schlossen Frankreich und die Bundesrepublik ein diesbezügliches Abkommen unter Umgehung der EWG auf bilateraler Basis.

Die Bundesrepublik unterband auch die zollfreie Einfuhr von Treibstoff, da der deutsche Treibstoff teurer war und dadurch das deutsche Transportgewerbe benachteiligt werden würde. Zudem hätte eine Verbilligung des Treibstoffes negative Auswirkungen auf die deutschen Seehäfen gehabt, da der LKW-Transport verbilligt worden wäre. Auch wurden eine Reihe bilateraler Steuerbefreiungsabkommen abgeschlossen. Bewegung kam in die europäische und nationale Verkehrspolitik erst durch zwei neuere Entwicklungen der 80er Jahre, die sowohl Elemente der funktionalistischen als auch der föderalistischen Integrationstheorie bestätigen.

1. Das Europäische Parlament verklagte den Ministerrat zweimal: 1983 und 1990 wegen Nicht-Beachtung der verkehrspolitischen Bestimmungen der EWG-Verträge, die ja gerade eine gemeinsame EG-Verkehrspolitik verbindlich vorsehen. (siehe nur: Kurznachrichten 25.5.1990: 6) Der Europäische Gerichtshof gab dem Parlament 1985 recht, und der Ministerrat wurde nun gezwungen, eine gemeinsame Verkehrspolitik zu beschließen, was er dann in der Folgezeit auch tat, u.a. durch eine exzessive Ausweitung der Gemeinschaftskontingente. Die nationalen Akteure ließen sich damit eher widerwillig auf die von ihnen allgemein akzeptierte Verfassung der EG und deren Bestimmungen ein, womit sich Teile des föderalistischen Integrationsansatzes bestätigt finden.

2. Mindestens ebenso wichtig wie dieser rechtlicher Impetus war das Projekt EG-Binnenmarkt, wie es seit Mitte der 80er Jahre von der Bundesregierung und der EG-Kommission erfolgreich betrieben wurde, um die Dauer-Krise der EG seit 1974 zu überwinden. Grundgedanke dieses Projektes war und ist es, die Logik des EWG-Vertrages, nämlich einen gemeinsamen Wirtschaftsraum zu schaffen, bis zur letzten Konsequenz zu treiben, d.h. nicht nur die Zölle, sondern alle zwischenstaatlich diskriminierenden Bestimmungen wie z.B. unterschiedliche DIN-Normen und Steuersysteme abzubauen. Der

¹¹⁸ H. J. Stöcker, Was erwartet die Seeschifffahrt vom neuen Bundestag? In: H.J. Seidenfuß u.a. (Hrsg.), Neuorientierung der Verkehrspolitik, Göttingen 1981, S. 87 – 96, hier: S. 94

Bundesrepublik als ein dominant exporttreibender Staat war und ist traditionellerweise an offenen Märkten gelegen - quasi als der *conditio sine qua non* eines Handelsstaates. Wenn sie sich aber darauf derart explizit einläßt, muß sie auch die Konsequenz ziehen und gleichermaßen den verkehrspolitischen Bereich liberalisieren. In der Bundesrepublik wird diese liberale Verkehrspolitik unterstützt insbesondere durch die Freien Demokraten, die durch Außenminister Genscher hier eine sehr starke Stellung haben, und quasi schon traditionellerweise von der deutschen Industrie, der durch das subventionistische Verkehrssystem nur ungebührliche Kosten aufgebürdet wurden. Mit Rückenstützung seitens des EG-Binnenmarkt-Projektes und dessen inhärenter Logik setzte sich dieses Mal die aufgezeigte liberale Verkehrs-Koalition gegen die Verkehrsprotektionisten durch.

In diesem Trend schreitet die Liberalisierung des europäischen und deutschen Verkehrsmarktes voran: 1986 beschloß der Ministerrat, die Gemeinschaftskontingente seit 1987 jährlich um 40% aufzustocken, wodurch die bilateralen Kontingente an Bedeutung verlieren würden. In den folgenden Jahren versuchte sich die Bundesrepublik noch mehrmals gegen diese Automatik zu wehren, letztlich ohne Erfolg. (Neue Zürcher Zeitung 10.12.1987) Ironischerweise waren es dann die Niederlande, die im gewissen Maße wenn auch nicht fundamental - verzögernd im Prozeß der Liberalisierung und Harmonisierung wirken, da ihnen die Harmonisierung nicht weit genug geht, d.h. z.B. die unterschiedlichen Lohnkosten nicht einbezieht. (DVZ 2./4.1.90) Aber der Liberalisierungsprozeß konnte nicht aufgehalten werden und schreitet bis heute voran – mit all den Problemen einer Überfüllung der Straßen und der wachsenden verkehrspolitischen Regulierungen und Standardsetzungen seitens der EU. Vor allem im Transitland Deutschland wird der Verkehr stark zunehmen – trotz aller Möglichkeiten, die Leerfahrten zu vermindern. Die früher gegebenen politischen Steuerungsmöglichkeiten durch Margen und Kontingente z.B. entfallen. Massenverkehrsmittel wie die Bahn werden darunter leiden.

EU-Sozialpolitik: Fortschritt im Arbeitsschutz – aus Wettbewerbsgründen, sonst sozialpolitische Angleichungen aus Wettbewerbsgründen ohne EG-Eingriffe in die Gesundheits-, Renten-, Sozialversicherungs-, usw. Systeme (in Ergänzung zu den Ausführungen unten)

Motive und Ziele einer europäischen Sozialpolitik

Der ursprüngliche EWG- Vertrag von 1957 konzipierte die neoliberal-funktionalistisch verstandene Einigung als einen Prozeß, der primär über den ökonomischen Sektor mittels Freihandels und freien Kapital- und Dienstleistungsverkehrs sowie mittels Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit erfolgen sollte. Als dominant wurde das integrierende Wirken des Marktmechanismus betrachtet. Von daher wurde erstens die Notwendigkeit ei-

ner europäischen Sozialpolitik mit der nachträglichen »Reparatur« marktbedingter Fehlentwicklungen begründet. Denn soziale Ungleichgewichte, die aus der integrationsbedingt neuen Allokation der Produktionsfaktoren resultieren, bergen Gefahren für die Identifikation der Bürger mit Europa in sich und damit auch Gefahren für den Erfolg der Integration überhaupt. Zum zweiten verstand der EWG- Vertrag - wiederum auch nur mit einem abgeleiteten Stellenwert - Sozialpolitik als eine für das reibungslose, transnationale Funktionieren des EWG-Marktes: Durch eine Angleichung der nationalstaatlichen Sozialleistungen sollte die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen im EWG-Markt angestrebt werden. Die Furcht vor Wettbewerbsnachteilen durch hohe Sozialkosten war vor allem für Frankreich ein wesentliches Motiv für die Statuierung sozialpolitischer Bestimmungen im EWG- Vertrag. Zum dritten konnte die Freizügigkeit der Arbeitskräfte nur realisiert werden, wenn unterschiedliche und daher mobilitätshemmende sozialpolitische Regelungen, der Mitgliedstaaten harmonisiert würden. Eine originär sozial- und gesellschaftspolitische Begründung sowie ein eigenständiges sozialpolitisches Konzept waren nicht zu finden. Es wurde vielmehr darauf vertraut, daß der EWG-induzierte wirtschaftliche Wachstumsprozeß auch sozialpolitische Früchte bringen werde. Erst seit den 70ern wirkt die EU auch sozialpolitisch.

Einige Beispiele ohne Vollständigkeitsanspruch aus der europäischen Sozialpolitik

Die Freizügigkeit der Wanderarbeitnehmer (inklusive des europaweiten Niederlassungsrechtes auch für deren Familien) ist seit dem 15.10.1968 im wesentlichen verwirklicht (Sie gilt allerdings nicht für die recht zahlreiche Gruppe der »Gastarbeiter« aus Drittstaaten, die den Umfang der EWG-Binnenwanderung bei weitem übersteigt.) Noch 1958 beschloß der Rat zwei Verordnungen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer. Sie legten das Prinzip der An- und Zusammenrechenbarkeit von Beschäftigungs- und Versicherungszelten fest, sicherten die sozialversicherungsrechtliche Gleichstellung von einheimischen und Wanderarbeitnehmern (seit 1963 auch für Grenzgänger, und seit 1982 auch für Selbständige) und ermöglichten den Transfer von Sozialleistungen in andere EWG-Staaten.

Nach langen Vorarbeiten trat am 1.10.1972 eine revidierte Verordnung zur sozialen Sicherheit in Kraft, die u. a. den Kreis der Leistungsempfänger präzisiert und u. U. durch ein getrenntes bzw. kumuliertes Zusammenrechnungsverfahren höhere Rentenbezüge gewährt. Von einer Harmonisierung der sozialen Sicherheitssysteme kann hierbei aber nicht gesprochen werden.

Für die rund 70 % aller Wanderarbeitnehmer, die aus Drittstaaten kommen, hat die EG zudem mit den Entsendestaaten Abkommen geschlossen, die auch sozialpolitische Bestimmungen enthalten (z. B. Diskriminierungsverbot beim Arbeitsentgelt, soziale Sicherheit mit Einschränkungen die Zahlung von Kindergeld, sowie die Überweisung von Leistungen in das Abstammungsland), ohne aber dadurch die gerade bei dieser Gruppe bestehenden sozialen Notlagen

beseitigen zu können.

Zu den Voraussetzungen von Freizügigkeit gehört auch die Information über den Stellenmarkt in den Mitgliedstaaten. Zu diesem Zweck hat die Kommission 1972 ein »Europäisches System für die Übermittlung von Stellen- und Bewerberangeboten im internationalen Ausgleich« eingeführt, über das offene Stellen Arbeitnehmern aus EWG-Staaten angeboten werden sollen.

Die Richtlinien zur Gleichheit bei der gewerkschaftlichen Interessenvertretung sowie bei der schulischen Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern (u. a. Unterricht in der Muttersprache, Verbesserung der Aufnahmeklassen, z. T. finanziert vom Sozialfonds) sind Schritte auf diesem Wege. Faktisch sind Wanderarbeitnehmer in ihren Gastländern immer noch sozial und ökonomisch benachteiligt und mangelhaft integriert (Überlastung der Infrastrukturen in Ballungszentren Sprach-, Schul- und Wohnprobleme usw.), zumal sich die Inländergleichstellung nur auf den Status des »Marktbürgers«, nicht aber auf die politischen Bürgerrechte (Wahlrecht, Zugang zu öffentlichen Ämtern) bezieht. Auch Rückschläge sind möglich: Z. B. versuchte Frankreich zu Beginn der 70er Jahre Grenzgänger aus den benachteiligten Randregionen Lothringen und Elsaß durch administrative Maßnahmen an einer Abwanderung in die Bundesrepublik Deutschland zu hindern, um ein weiteres Ausbluten der unterentwickelten Peripherien zugunsten der industriellen Zentren (u. a. mit höherem Lohnniveau) zu verhindern. Hier wird ein prinzipielles Problem der Freizügigkeit deutlich: Mobilität ist nämlich nicht nur Folge der Freizügigkeit, sondern ebenso oft Folge der Not, die Heimat verlassen zu müssen, um im Auslande günstigere Lebensumstände aufzusuchen. Es wäre gesamtwirtschaftlich optimaler, wenn das Kapital zu den Arbeitskräften »wandern« würde. Dazu bedürfte es aber eines umfassenden europäischen Konzeptes einer koordinierten Wirtschafts-, Regional- und Sozialpolitik, das es aber bis heute nicht gibt.

Vor allem angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in einigen Regionen der EG (schon in der Zeit vor 1975) gewinnt der Sozialfonds als Mittel zur Schaffung eines von Mobilitätshemmnissen freien, einheitlichen EG-Arbeitsmarktes, zur Stimulierung der Wanderungswilligkeit und als Mittel zur Beseitigung von Arbeitslosigkeit an Bedeutung. Allerdings war er in der Form des EWG-Vertrags von 1957 wegen der geringen Mittelausstattung (von 1960-71 nur insgesamt 210 Mio. RE, und zwar nicht Eigenmittel, sondern Beiträge der Mitgliedstaaten) und aufgrund der Art des Beantragungsverfahrens nur begrenzt wirksam. Denn der Fonds konnte erst nachträglich und subsidiär, erst nach Vollzug der bereits einzelstaatlich erfolgten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen diese finanziell bis zu 50% unterstützen. Ihm fehlte ein eigenständiges Initiativrecht, um aktiv, mit autonomen, supranationalen Instrumenten eine europäische Beschäftigungspolitik betreiben zu können. Dadurch beschränkte sich die Aufgabe der Kommission auf die Auswahl der von den Mitgliedstaaten gestellten Beihilfeanträge. Und da die Möglichkeit zur Antragstellung vom Vorhandensein ausgebauter Einrichtungen für die berufliche Umschulung und Wiederanpassung abhängt, war es nicht verwunderlich, daß vor allem die Bundesrepublik

Deutschland vom Fonds profitierte und nicht die Länder und Regionen, für die er ursprünglich geplant war. Daher wurde er 1970 und in den 30 Jahren danach mehrmals reformiert, indem nun die Kommission eigeninitiativ (z. T. ohne besonderen Beschluß des Rates) durch Zuschußgewährung vor Durchführung einer Maßnahme tätig werden kann, wenn die Arbeitsmarktlage durch EG-Politiken direkt oder indirekt beeinträchtigt wird oder wenn es unbefriedigende Beschäftigungsmöglichkeiten zu verbessern gilt. Zudem wurden die Mittel ab 1972 stark aufgestockt (1973: 223 Mio. RE, vgl. Kommission, Bericht zur sozialen Lage 1973: 21), was aber nur rund 5 % des EG-Gesamthaushaltes ausmacht, die Begünstigtenzielgruppe spezifiziert (u. a. auf Frauen, Behinderte, arbeitslose Jugendliche und ältere Wanderarbeitnehmer, bestimmte Sektoren) und die Zuschußarten um Zuschüsse zur Beseitigung von beruflichen Hindernissen bestimmter Arbeitnehmergruppen und für die Gewährung eines vorübergehenden Lohnausgleichs ergänzt. Fast 90 % werden aber wie vordem für berufliche Ausbildungsmaßnahmen verwandt. 1978 und 1983 wurde er Fonds nochmals reformiert: Zur Beseitigung der breiten Streuung der Zuschüsse beschloß der Rat u. a., daß 50 % der Fondsmittel in den rückständigen Gebieten der EG. Zudem muß gefragt werden, ob die Fondsmaßnahmen nicht lediglich eine Substitution ansonsten mit rein nationalen Mitteln durchgeführter Anpassungen und Wiedereingliederungen sind.

Die Ergebnisse der anderen sozialpolitischen Aufgabenbereiche der EG sind ähnlich begrenzt: Die Lohngleichheit von Männern und Frauen wurde, obwohl rechtsverbindlich im EWGV schon festgelegt, auf der nationalstaatlichen Ebene lange Zeit nicht durchgeführt; die Frist dafür war sowieso schon von Ende 1961 auf Ende 1964 verschoben worden. Erst Richtlinien vom 10.2.1975, vom 9.2.1976 und 19.12.1978 brachten den Durchbruch, den die Kommission dann aber auch noch durch mehrere Klagen gegen Mitgliedstaaten vor dem Europäischen Gerichtshof erzwingen mußte. Zudem gilt es auch hier noch manche zivil-, handels- und steuerrechtliche sowie soziale Diskriminierung zu beseitigen. Aber schon jetzt sind als Folge der EG-Regelungen Lohnsteigerungen bei Arbeitnehmerinnen zu verzeichnen_

Zwar leitete die Kommission darüber hinaus zahlreiche Untersuchungen, Diskussionen und Tagungen (auch mit den Sozialpartnern) zu sozialpolitischen Fragen aller Art (Sozialschutz, neue Technologien, Arbeitszeitverkürzungen usw.) in die Wege, entwickelte ein Sozialbudget sowie Indikatoren der sozialen Sicherheit und leistete damit einen Beitrag 'zur sozial- und integrationspolitischen Bewußtseinsbildung auf diesem Gebiet; aber diese Arbeit konkretisierte sich kaum zu rechtsverbindlichen Akten des Rates, sondern höchstens zu unverbindlichen und daher wenig beachteten Empfehlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten, z. B. zur betriebsärztlichen Versorgung, zum Jugendarbeitschutz, zu den Berufskrankheiten.

Was die Sozialpolitik der EGKS (auch bedeutsam für das Siegerland und dessen seit den 80ern untergehender Stahlindustrie durch Anpassungsbeihilfen) betrifft, so half die Hohe Behörde bis Ende 1972 rund 46.0000 Arbeitnehmern

(insbesondere aus dem von Umstrukturierungen hart betroffenen Kohlektor, aber zunehmend auch aus der Stahlindustrie) mit Überbrückungsgeldern, mit Zuschüssen zu Umschulungs- und Siedlungsmaßnahmen sowie mit zinsvergünstigten Darlehen zum Bau und zur Modernisierung von bisher rund 167000 Sozialwohnungen für Kohle- und Stahlarbeiter. Im Ständigen Ausschuß der EGKS für die Sicherheit und die Gesundheit' (au seit 1957), im Allgemeinen Ausschuß für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz in der Eisen- und Stahlindustrie (seit 1965) sowie im Rahmen der Euratom gelang es zudem, einheitliche, gesundheitliche Grund- und Sicherheitsnormen aufzustellen, die ständig überarbeitet und überprüft werden. Im Bereich von Landwirtschaft und Verkehr kam es ebenfalls über paritätisch von den Sozialpartnern besetzte Ausschüsse bei der Kommission zu Rahmenabkommen über die Höchstarbeitszeit der im Ackerbau, in der Tierpflege und in der Viehzucht beschäftigten Landarbeiter und zu verkehrspolitischen Verordnungen, die das Mindestalter für die Zulassung, die Lenkzeiten u. ä. betreffen.

1977 wurde das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsausbildung eröffnet. Seit 1978 kann der Sozialfonds für Jugendliche direkt die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen subventionieren. Auf dem Gebiet der Lebens- und Arbeitsbedingungen sichern von der EG-Ebene her Richtlinien seit 1977 bestimmte Verfahren bei Massenentlassungen, den Erhalt von Arbeitnehmerinteressen bei Unternehmensfusionen (1979) sowie Lohnzahlungen bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (Rechte, die z. T. schon national garantiert waren). Die 1975 gegründete Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen beschäftigt sich mit Untersuchungen zur Humanisierung des Arbeitslebens. 1977/78 wurde mit Richtlinien zur Harmonisierung der Sicherheitskennzeichnungen am Arbeitsplatz und zum Schutz vor Gefährdungen durch Agenzien (1980) ein Programm über Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zu realisieren begonnen.

Seit 1974 veranstaltet die Kommission Dreierkonferenzen auf europäischer Ebene, auf denen Minister, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter die weitere Entwicklung der Sozial- und Einkommenspolitik besprechen. Sie ergänzen die Arbeit der zahlreichen EG-Ausschüsse zur Freizügigkeit, Berufsausbildung, zum Sozialfonds, zu Beschäftigungsfragen usw. Angesichts des Scheiterns von konzertierten Aktionen auf nationaler Ebene hatten die Dreierkonferenzen keine Wirkungen, was sich z. B. am fehlenden Konsens zum Statut einer Europäischen Aktiengesellschaft für grenzüberschreitende Unternehmensfusionen zeigt.

Die weitere Entwicklung der Sozialpolitik bis heute sei wie folgt wiedergegeben – in Kürze und Stichworten wegen des immer länger werdenden Textes und um nicht die Geduld des Lesers gänzlich zu verscherzen:

- Regelung zur Arbeitszeit
- Richtlinie zur Arbeit von Jugendlichen
- Frühwarnsystem bei Massenentlassungen
- Qualifizierungsprogramme vielfältiger Art

- Rahmenabkommen über den Elternurlaub

Insgesamt ist die EU-Sozialpolitik mit Bierling unter dem Stichwort „Strukturelle und strategische Konvergenz ohne Harmonisierung“ zu rubrizieren.¹¹⁹ Den Tarifbereich tangiert die EU faktisch nicht, auch nicht die sozialen Sicherungssysteme. Im Bereich des Arbeitsschutzes konnte die Kommission jedoch das Niveau hochschrauben, u.a. auch deshalb, weil der deutsche Arbeitsschutz seit Bismarck stark ausgebaut wurde und die Bundesrepublik Wettbewerbsnachteile befürchtete. In diesem Bereich gilt auch das Prinzip der qualifizierten Mehrheit, das Entscheidungen erleichtert.

EU-Entwicklungspolitik: Frankreich – geh Du voran, wir folgen! Afrika ist Dein! Die EU als nationales Schild

Ziele und Motive einer EWG/EG-Entwicklungspolitik

Die europäische Entwicklungspolitik (EpoL) ist Erbe der kolonialen Vergangenheit vor allem des Mitgliedstaates Frankreich: In den EWG-Gründungsverhandlungen bestand Frankreich darauf, daß seine Gebiete in Nord- und Zentralafrika, die bereits eng wirtschaftlich mit dem Mutterland verbunden waren (Zoll-/Währungsunion), in den Gemeinsamen Markt einbezogen werden sollten. Ansonsten würden sie durch den EWG-Außenzoll von Frankreich abgetrennt. Zudem drohten sie langfristig als europäischer Einflußbereich, als Rohstoffreservoir und als potentieller Handelspartner verloren zu gehen, woran auch die anderen EWG-Staaten nicht interessiert waren. Frankreich erhoffte sich zudem auch eine Lastenteilung in der EWG hinsichtlich seiner entwicklungspolitischen Kosten. Trotz Widerstrebens der Bundesrepublik, die bis heute entwicklungspolitisch eher global und nicht speziell auf eine Region ausgerichtet ist, die sich auch nicht in die kolonialen Bestrebungen Frankreichs involvieren lassen wollte, und trotz der Kritik der USA und des GATT an dem entstehenden, nach außen abgeschlossenen eurafrikanischen Handelsblock gelang es Frankreich, seine afrikanischen Gebiete ebenfalls in das Freihandelssystem der EWG partiell zu integrieren und entwicklungspolitisch durch die EWG erschließen zu lassen (=Assoziation). Frankreich machte der Bundesrepublik Deutschland dafür das Zugeständnis, den innerdeutschen Handel nicht den EWG-Außenzöllen zu unterwerfen. Aufgrund dieses kolonial gefärbten Ursprungs blieb die europäische Entwicklungspolitik bis heute im wesentlichen auf Afrika

¹¹⁹ H.-J. Bieling, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im europäischen Integrationsprozess, in: H.-W. Platzer (Hrsg.), Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union, Baden-Baden 1997, S. 61 - 76

konzentriert, wenn auch mit der Zeit das originär entwicklungspolitisch-humanitäre Movens zunahm. Das kam im Keim schon im EWGV zum Ausdruck.

Vertragliche Grundlagen und Instrumente der EWG / EG-Entwicklungspolitik

Mit den Art. 131-136 statuierte der EWGV (alte Numerierung; Amsterdamer Vertrag: Art. 177 – 181) aus der damaligen historischen Situation heraus das Ziel, die »wirtschaftliche und soziale Entwicklung« der überseeischen Gebiete, die mit den EWG-Staaten »besondere Beziehungen unterhalten«, zu fördern und enge Wirtschaftsbande zu ihnen herzustellen (Art. 131). Diese marktwirtschaftlich orientierte, sogenannte Entwicklungsassoziiierung bedeutet - im Unterschied zu anderen Assoziierungsformen und zum bloßen do-ut-des-Handelsvertrag - für die Assoziierten eine EWG-Mitgliedschaft minderen Rechts (u. a. keine Beteiligung am EWG-Willensbildungsprozeß, 1958 auch nicht am Assoziationsvertrag selbst) bei gleichzeitiger Gewährung von Entwicklungshilfe, unter Ausschluß einer zukünftigen, vollen EWG-Mitgliedschaft. In diesem Rahmen wenden die Mitgliedstaaten mit den überseeischen Gebieten das gleiche liberalisierte, stufenweise zollfreie Handelssystem wie untereinander an (Art. 132,1) (inklusive Niederlassungsfreiheit für Unternehmungen, aber ohne Freizügigkeit für Arbeitnehmer), um den Handel und damit die Entwicklung zu fördern (aid by trade); umgekehrt behalten die überseeischen Gebiete aber nur die Handelsbestimmungen bei, die sie mit dem Mutterland innehaben (Art.132,2), so wie sie auch Schutz- und Finanzaufschläge zur Förderung ihrer eigenen Industrialisierung einführen dürfen (Art. 132, 3). Im EWGV beigefügten Durchführungsabkommen waren u. a. die Regelungen zum Entwicklungsfonds festgelegt, mit dem Ausbildungs- und Investitionsmaßnahmen im assoziierten Gebiet finanziert werden sollen. Darüber hinaus enthalten die Präambel (Abs. 7: Förderung des Wohlstands überseeischer Gebiete), Art. 3k sowie Art. 238 (Assoziierung mit dritten Staaten) Bestimmungen, von denen aus ansatzweise ein Mandat der EG für eine (auch globale) Epol. begründet werden kann.

Ebenso sind für eine EWG/EG-Entwicklungspolitik als einer Querschnittspolitik andere EG- Teilpolitiken relevant, wie vor allem die Handelspolitik, die nicht nur eine liberale, sondern auch eine - für die benachteiligten Entwicklungsländer wichtige - »harmonische Entwicklung des Welthandels« anstreben soll (Art.110) und über die die EG seit 1970 mit Drittstaaten z. B. die für die Entwicklungspolitik bedeutenden, internationalen Weizen- und Nahrungsmittel(hilfe)-Übereinkünfte abschließen kann (Art. 113). Legitimiert

werden solche Abkommen auch mit Art. 43 (Erarbeitung einer gemeinsamen Agrarpolitik, hier: Marktregulierung durch Nahrungsmittelhilfe an Entwicklungsländer), so wie die EWG-Agrarpolitik mit ihren protektionistischen Tendenzen überhaupt entwicklungspolitisch relevant ist.

Etappen der regionalorientierten EWG / EG Entwicklungspolitik: Beispiele der Subsahara-Politik

Der E(W)GV bot und bietet Ansätze sowohl für eine regional als auch für eine global ausgestaltete Epol. Regional hat die EG ihre Epol. auf den Mittelmeerraum sowie auf Afrika und einige karibische und pazifische Inseln (AKP Länder) konzentriert.

1. EWG-Assoziierungspolitik. Der erste Schritt zur AKP-orientierten, heutigen Entwicklungspolitik war das Abkommen von Jaunde (1963). Es wurde durch die Unabhängigkeit von 18 Assoziierten Afrikanischen Staaten und Madagaskar (AASM) erzwungen, was sich in einer neuen Assoziationsform mit stark erweiterten Rechten der Assoziierten, als freier Übereinkunft zwischen EWG und AASM niederschlug. Das zeigte sich (wie auch bei den folgenden Abkommen), u. a. an einem neu eingerichteten Assoziationsrat und -ausschuß sowie an einer Parlamentarischen Konferenz, die sich - versehen mit Informations- und Beratungs-, aber auch mit Beschlußfunktionen - aus Vertretern des EG-Ministerrates der Kommission und der Assoziierten zusammensetzen bzw. paritätisch aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Assoziierten. Dazu kommt ein paritätisch besetztes Schiedsgericht. Wirtschaftlich sah das Abkommen wieder die schrittweise Errichtung einer prinzipiell wechselseitigen Freihandelszone vor, beginnend u. a. mit EWG-Nullzöllen für elf agrarische Produkte aus Afrika, ergänzt um die gegenseitige Freizügigkeit im Niederlassungsrecht, bei den Dienstleistungen sowie im Zahlungs- und Kapitalverkehr. Den AASM (heute AKP-Staaten genannt, siehe oben) blieb aber wiederum die Möglichkeit des entwicklungspolitisch begründeten Schutzzolles sowie der Bildung rein innerafrikanischer Zollunionen zum Aufbau einer eigenen Industrie und Landwirtschaft. Nach Art. 16f verpflichtete sich die EWG, mit dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in Höhe von 730 Mio. RE (620 Mio. als nicht zurückzahlbare Zuschüsse, der Rest als Darlehen, insgesamt für fünf Jahre) entwicklungspolitisch aktiv zu werden: in Form von (nationale Maßnahmen ergänzende) sozialen und wirtschaftlichen Infrastrukturvorhaben, in Form von Monostrukturen angehende Diversifizierungs- und Produktionshilfen (Marktstudien, Rationalisierung des Anbaus und der Vermarktung u. a.) sowie in Form von Preisregulierungen und Ausbildungsprogrammen (Berater, Stipendien). Das zweite Abkommen von Jaunde (1969-75) brachte nur einige Ergänzungen, vor allem eine weitere EWG-Außenzollsenkung für tropische Produkte, allerdings unter Wegfall der Preisstützungen. Zudem wurde die Schutzzollklausel und das Tätigkeitsfeld der finanziellen und

technischen Hilfe (in Höhe von 828 Mio. RE) präzisiert und erweitert. Da das GATT stets eine diskriminierende Spaltung zwischen den Staaten Afrikas infolge der Jaunde-Abkommen befürchtete (so auch heute noch die WTO), bestanden frühzeitig Bestrebungen, weitere afrikanische Staaten, auch die des Commonwealth, der EWG zu assoziieren. Das begann - gegen den Widerstand Großbritanniens und der USA - mit dem Abkommen EWG-Nigeria von 1966 und führte dann zu den Arusha-Abkommen (1968 und 1969) mit Kenya, Uganda und Tanzania, mit fast identischen Bestimmungen wie bei Jaunde I und II, nur ohne finanzielle Hilfe (wie schon bei Nigeria) und mit Einschränkungen bei der Einfuhr insbesondere der Produkte des EWG-Agrarmarktes in die EWG.

EG-Assoziierungspolitik: Anbindung und Abhängigkeit, assoziativ – so gut sind wird ... und global

Mit Auslaufen des Jaunde-Abkommens wurde mit den Abkommen von Lomé I und II (1975 und 1980) der eingeschlagene Weg prinzipiell fortgesetzt, nämlich der der exportorientierten aid by trade-EG-Entwicklungsstrategie einer Integration der Entwicklungsländer in den Weltmarkt durch Freihandel, allerdings qualitativ modifiziert durch territoriale Erweiterung und durch eine Stärkung des entwicklungspolitischen Moments: Infolgedessen britischen EG-Beitritts drohten die ehemaligen britischen Kolonien nämlich den bevorzugten Zugang zum britischen Markt zu verlieren, so daß sich ihre Assoziierung im Rahmen von Lomé als notwendig erwies. Mittlerweile haben sich 69 AKP-Staaten dem anscheinend attraktiven Abkommen angeschlossen, meist stark exportabhängige, kleinere Agrarstaaten mit umfangreichen bergbaulichen Ressourcen. Durch die territoriale Erweiterung und durch den Zwang zur einheitlichen Willensbildung zwischen den AKP-Staaten gegenüber der EG wurde auch (unter der Wortführung von Nigeria und Senegal) ein Beitrag zu deren arbeitsteiliger Integration geleistet, was die EG zudem durch überregionale Verkehrs- und Fernmeldeprojekte, durch Vertragsbestimmungen zu innerafrikanischen Freihandelszonen und durch das Prinzip des kumulativen Ursprungs fördert. Die in den Ölkrisen sichtbar werdende Abhängigkeit der Industrieländer von den Entwicklungsländern, aber auch die Verschärfung der Lage der Dritten Welt und des Nord-Süd-Dialoges führten besonders bei Lomé I zu Zugeständnissen der EG, die sich in einer weiteren bevorzugten (= präferenziellen) Öffnung des EG-Marktes für 94 % der AKP-Exporte (die restlichen 6 % betreffen vor allem Agrarprodukte) sowie im prinzipiellen Verzicht der EG auf Zoll-Gegenpräferenzen der AKP-Staaten (außer der Meistbegünstigung) niederschlugen – und bis heute so niederschlugen, bis hin zur vollkommenen Liberalisierung. Neuartige EG-Hilfen zur Absatzförderung der AKP-Produkte (Messen, Ausbildungs- und Marketingprogramme) wurden eingeführt, um den AKP-Ländern die Ausnutzung der Präferenzen überhaupt erst zu ermöglichen. Zudem können Waren in mehreren AKP-Staaten, aber auch (mit Einschränkungen) in Drittländern verarbeitet werden, ohne daß der dann schließlich in die EG exportierende AKP-Staat - quasi einem Ursprungsland gleichgestellt - die Zoll-

präferenz verliert (Prinzip des kumulativen Ursprungs). Neu an Lomé I war vor allem das entwicklungspolitische Paradestück der EG, nämlich die Stabilisierung der Exporterlöse (STABEX), zu der es allerdings schon Ansätze in Jaunde I und II gab. Nach diesem System, oft als Gegenmodell zur Neuen Weltwirtschaftsordnung bezeichnet, werden den AKP-Ländern für 36 Exportprodukte (Agrarerzeugnisse und Eisenerz) bei Preis- und Mengenrückgang Ausgleichszahlungen aus dem EEF in Höhe von 382 Mio. ERE (für fünf Jahre) gewährt, und zwar dann, wenn 7,5 % (bei den least developed countries 2,5 %) dieser Produkte in die EG gehen (= Abhängigkeitsschwelle) und wenn gegenüber den Durchschnittserlösen der vier vorangehenden Jahre (= Referenzniveau) ein Erlösrückgang um 7,5 % (bei den ärmsten Ländern 2,5 %) gegeben ist (Auslöseschwelle). Unter diesen Bedingungen zahlt die Kommission dem betroffenen Land (zum alleinigen Einsatz für entwicklungspolitische Zwecke) den Differenzbetrag zwischen dem Referenzniveau und dem vergleichsweise niedrigeren Erlös, den das Land aber bei Besserung der Einnahmen zurückzahlen muß, wenn es nicht zu den 35 ärmsten AKP-Staaten zählt. Spezifische, jeweils immer wieder durch Einzelverordnungen zu statuierende Einfuhrbestimmungen wurden zudem festgelegt für Bananen (Maßnahmen zur Absatzsteigerung), für Zucker (eine unbefristete kontingentierte EG-Abnahme-, Preis- und AKP-Liefergarantie), für Rum (jährliche Globalkontingente) und für Rindfleisch (EG-Einfuhrabschöpfungen). Nach Art. 42 (Lomé I) wurden die Mittel des EEF auf 3000 Mio. RE erhöht, die, verwaltet von der Kommission (wie schon bei Jaunde), insbesondere für die Beseitigung struktureller Ungleichgewichte und für die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben sowie der regionalen Zusammenarbeit, vorrangig mit Bezug auf die Ärmsten, verwendet werden sollen. Daneben ist auch die Europäische Investitionsbank mit zinsvergünstigten Krediten entwicklungspolitisch aktiv. Im neuartigen Vertragstitel III, »Industrielle Zusammenarbeit«, verpflichtet sich die EG (den Forderungen der AKP-Länder folgend) u. a., mit Hilfe des neu eingerichteten Zentrums für Industrielle Entwicklung in Brüssel vor allem den Transfer (angepaßter) Technologien sowie den Aufbau von industrieller Infrastruktur und von Industrien für die Vor-Ort-Verarbeitung von Rohstoffen zu unterstützen, unter Berücksichtigung der Kontaktknüpfung zwischen europäischen Unternehmern, AKP-Regierungen und einheimischen Klein- und Mittelbetrieben. Das zweite Abkommen von Lomé, ausgestattet mit einem Etat von 5227 Mio. ERE (ca. 14 Mrd. DM) "bringt einige Neuerungen zugunsten der Entwicklungsländer dahingehend, daß die STABEX-Interventionsschwellen um 0,5 % bzw. 1 % gesenkt, die Mittel dafür auf 550 Mio. ERE aufgestockt und von Fall zu Fall auf den Handel innerhalb der AKP-Länder ausgedehnt, die einbezogenen Produkte auf 44 erweitert, die Rückzahlungsjahre für die EG-Ausgleichszahlungen von fünf auf sieben gestreckt und die Finanztransfers entwicklungspolitisch sinnvoller investiert werden. Zudem wurden EG-Sonderdarlehen an die AKP-Staaten mit einem Zinssatz von 1 % in Höhe von insgesamt 280 Mio. ERE (für fünf Jahre) zum Zweck der Finanzierung spezifischer Vorhaben aus dem Bergbaubereich vereinbart, und zwar im Rahmen des neu eingeführten Systems für mineralische

Grundstoffe (SYSMIN). Diese Zahlungen wurden geleistet bei einem Produktions- oder Exportrückgang in Form einer Unterauslastung der Abbau-, Verarbeitungs- und Transporteinrichtungen im AKP-Rohstoffsektor (also nicht im Fall einer Exporterlösreduktion). Dabei mußte der Ausfuhrerlös aus den Bergbauprodukten mindestens 15 % der Gesamtausfuhren des betreffenden AKP-Landes ausmachen (10% bei den ärmsten Ländern), die Unterauslastung mindestens 10%. Angesichts der geringen Ausnutzung von Lomé-Mitteln für die Absatzförderung wurde in Lomé II das handelspolitische Konzept geändert, indem nun die gesamte AKP-Ausfuhr (nicht nur wie vordem diejenige in die EG) unterstützt wird, unter Einbezug der nationalen und regionalen Märkte sowie der der Produktion vor- und nachgelagerten Stufen. Auch wurde ein landwirtschaftliches Zentrum eingerichtet - mit logistischen Aufgaben, wie z. B. der Verbreitung von technologischem Agrar-know-how und der Organisation von Weiterbildungsmaßnahmen. Die Forderung der EG, bei Verletzung der Menschenrechte in AKP-Ländern Mittel nur noch für die Befriedigung von Grundbedürfnissen einzusetzen, sowie die Forderung nach einer Investitionsschutzklausel wurden im Lomé-II-Vertrag nicht explizit festgelegt, aber in den folgenden Abkommen. In den 90er Jahren wurde diese Form von Entwicklungspolitik immer schwerer finanzierbar, zumal angesichts weiter fallender terms-of-trade. Die Laufzeit der Lomé-Abkommen wurde auf 10 Jahre verlängert, die Menschenrechtspolitik intensiviert und die Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland verstärkt. Mit dem Instrument des sog. „Politischen Dialogs“ suchte die EG, Diktatoren zu Reformen zu bewegen – auch mit Sanktionen. Zu Beginn des neuen Jahrhunderts wurde der Druck der Welthandelsorganisation WTO auf weitere Liberalisierungen doch so stark, dass die regional-protektionistischen Tendenzen der EG-Entwicklungspolitik und auch die Erlösstabilisierungen weitgehend aufgegeben werden mussten. Das neue Abkommen von Cotonou beschränkt sich auf eine Freihandelszone + entwicklungspolitische Leistungen + Menschenrechts-interventionen. Das institutionelle System wie oben geschildert wird weitgehend beibehalten.

Die global orientierte EG-Entwicklungspolitik

Das 1968 im Rahmen der UNCTAD erarbeitete Allgemeine Präferenzsystem, durch das alle westlichen Industrieländer allen Entwicklungsländern Zolltarifsenkungen und -aussetzungen (= Präferenzen) zugute kommen lassen (ohne daß die Entwicklungsländer zu Gegenpräferenzen verpflichtet sind), setzte die EG als erste Gruppe von Industrieländern am 1.7.1971 in Kraft. Das Zoll-Präferenz-Schema der EG umfaßte über 300 verarbeitete Agrarprodukte (nicht Grundstoffe!) sowie alle Industrieprodukte der Entwicklungsländer (z. T. vor allem für sensible Produkte plafoniert und kontingentiert, differenziert nach verschiedenen Länderlisten und quotenmäßig aufgeteilt auf Entwicklungsländer und Industrieländer, womit die Präferenzen partiell wieder zurückgenommen werden). Die Marktöffnung kann zudem von den Entwicklungsländern (meist den Schwellenländern) nur zu ca. 60 % ausgenutzt werden, u. a. wegen deren geringen Industrialisierungsgrades, wegen der unübersichtlichen Vielzahl von

Präferenzschemata, wegen Schwierigkeiten mit den Ursprungsregelungen und wegen der schlechten Information der Entwicklungsländer. Das Allgemeine Präferenzsystem wird darüber hinaus von der AKP kritisch betrachtet, da es die AKP-Präferenzen aushöhlt.

Ein weiteres Element der weltweiten Epol. sind die nicht-präferentiellen EG-Handelsverträge mit lateinamerikanischen Staaten (mit Vereinbarungen über die Meistbegünstigung, über die Beseitigung von nicht-tarifären Hindernissen, über wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit, über die Einrichtung Gemischter Ausschüsse). Insgesamt kontrastiert der geringe Stellenwert dieses Kontinents für die Entwicklungspolitik der EG aber mit dessen großer politischer und wirtschaftlicher Bedeutung für den Nord-Süd-Dialog und für die europäischen Investitionen. Intensiver sind die Beziehungen zur ASEAN, mit der 1980 ein Kooperationsabkommen abgeschlossen wurde (u. a. mit einem EG-Finanzbeitrag für diese Region). Dazu kommen weitere Kooperationsabkommen mit asiatischen Entwicklungsländern.

Resumee

Insgesamt ist die globale Epol. weitaus geringer als die regional-afrikabezogene – sowohl quantitativ als auch von der politischen Bedeutung her.

Im Rahmen der weltweiten Zollsenkungen im Industriesektor durch die diversen Gatt- und WTO-Runden, die mittlerweile auch den Dienstleistungs- und Agrarsektor zu liberalisieren suchen, hat die globale Entwicklungspolitik an Bedeutung verloren, so dass oft nur mehr oder weniger unverbindliche Zusagen über Kooperationen in bestimmten Bereichen zustande kommen – oder das Angebot von Freihandelszonen, was bedeutsam ist, aber auch wieder nur ein Beispiel für eine negative, wegen Dissens nicht politisch positiv gestaltender Politik im Sinne einer Null-Lösung: Liberalisierung von allem. Existentialisten würden vom Nichts sprechen – das sei ironisch eingeworfen. In sensiblen Bereichen, die über Zoll-Liberalisierung – auch zugunsten der Dritten und Vierten Welt - hinausgeht, scheitert weitergehende Politik, wie z.B. in den kulturell relevanten Fragen von der auch entwicklungspolitisch bedeutsamen Außenhandelspolitik (um einen verwandten Sektor zu nennen): Hier legt Frankreich stets sein erfolgreiches Veto gegen eine weltweite Liberalisierung von kulturellen Produkten ein, was sich z.B. in einer Mindest-Pflichtquote für französische Kultur im französischen Rundfunk manifestiert.

Verwaltung in der/der EU und ihre begrenzten Erfolgsmöglichkeiten: Bildung/Forschung, Wirtschaft/ Strukturpolitik, Umwelt/Naturschutz:

Was hinten rauskommt, ist wenig und KAK: oft nur symbolische Politik und Europa-Marketing/Branding durch geringste Ko-Finanzierungen –und überbürokratisierenden Mitregulationen von vielem

„Der Rest ist ... Intergouvernementalismus“ (traditioneller Diplomatie) *Diktum des unbekanntenen EG-Beamten*

Vorbemerkung

Im folgenden wird anhand von drei Politikfeldern (Bildung, Wirtschaft, Umwelt) untersucht, wie diese EU-Politiken administrativ mit welchen Wirkungen umgesetzt werden.

Dazu sollen zuerst die Möglichkeiten von staatlicher Planung und Steuerung in Bezug auf die Gesellschaften im allgemeinen diskutiert werden.

Dem schließt sich eine Darstellung der Verwaltungshierarchien in den drei Bereichen an.

Schließlich sollen die Wirkungen von EU-Maßnahmen und –Programmen – auch am Beispiel der Region Siegerland – evaluiert werden. Dazu wurden Evaluationsberichte der Landesministerien und der EU ausgewertet, eine schriftliche Befragung sowie 32 Langzeitinterviews in den involvierten Behörden durchgeführt. Zur Wahrung der Anonymität werden die einzelnen Behörden nicht genannt.

Die Diskrepanz zwischen den heeren Zielen der EU und deren administrativen Resultaten ist das, was ich als symbolische Politik des schönen Scheins bezeichne. Z.T. sind sogar paradoxe Effekte festzustellen, d.h. man erreicht das Gegenteil von dem, was man wollte (z.B. Europaverdrossenheit durch ständige Eingriffe von Brüssel). (Das gilt – nebenbei und vorweg gesagt - allerdings in Deutschland nicht für den Umweltbereich, weil hier die Bundesrepublik aus ideologischen Gründen an einem hohen Regelungsniveau interessiert ist.)

Planungsprozesse und ihre Defizite in Wirtschaft und Politik

Zentral ist die Frage, warum der Staat oder eben die EU als Verwaltungseinrichtung nicht immer das erreicht, was er/sie erreichen will. Und ob das notwendigerweise so ist. Manchmal bewirkt er sogar das Gegenteil vom Intendierten. Das gilt auch für die Behörde EU, oder genauer: insbesondere für sie, da die EU über keine eigene Verwaltung unterhalb des Brüsseler Apparates als einer weitgehend nur konzeptionell arbeitenden Instanz verfügt und daher weit entfernt ist vom Ort der Umsetzung: von Brüssel nach Griechenland ist eine weite Spanne.

Mit der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit staatlichen Handelns haben sich die Verwaltungs-, Politik- und Sozialwissenschaften intensiv beschäftigt, ohne dass das bisher in der EU-Integrationsforschung wahrgenommen worden wäre. Das, was ich insgesamt „Planungs- und Steuerungswissenschaft“ nennen möchte, zeichnet sich dabei durch einen zunehmenden Desillusionierungsprozeß dahingehend aus, dass der frühere Glaube in die Steuerbarkeit der Gesellschaft durch Politik zunehmend schwand – bis hin zu einem gänzlichen Steuerungspessimismus. Auch unter diesem Aspekt wird sich Europa zumindest z.T. als schöner Schein erweisen. Manche behaupten sogar, dass es mehr hindert als fördert.

Planen ist seit alters her ein ubiquitäres Phänomen, auch wenn der Begriff in der Nachkriegszeit angesichts totalitärer Planungspersionen im Faschismus und Stalinismus tabuisiert war. Im individuellen und zwischenmenschlichen Bereich ist Planen existentiell notwendig, um potentiell widrige Natur- sowie soziale Umweltgegebenheiten zu bewältigen. Auf dieser anthropologischen Ebene ist Planen unumstritten, Planen in dem Sinne verstanden, daß verfügbare Mittel systematisch und optimal, gemäß eines auch zeitlichen Konzeptes zur Erreichung eines vorgegebenen Zieles eingesetzt werden. Spätestens seit den gesamt- oder teilgesellschaftlichen Planungsversuchen im merkantilistischen und kameralistischen Absolutismus ist es allerdings umstritten, ob und in welchem Umfang gesellschaftliche und wirtschaftliche Planung im überindividuellen Umfang vonnöten ist. Planung soll dabei definiert werden als Handlungsfolge zur Erarbeitung, Entscheidung und Durchsetzung einer raumzeitlich abgestimmten Ziel-Mittel-Konzeption, durch die - mehr oder weniger verbindlich für den zu gestaltenden Bereich - Handlungsabläufe über einen längeren Zeitraum antizipierend, nicht bloß reaktiv möglichst optimal in die gewünschte, zieladäquate Richtung gebracht werden sollen. Unter dem Begriff werden hier sowohl Gesamt- als auch Fachplanungen, sowohl indikative als auch imperative Planungen verstanden. Die Frage nach der Planbarkeit stellt sich insbesondere im Bereich der Innenbeziehungen von Nationalstaaten, da hier infolge der von Weber und Elias beschriebenen zunehmenden Zentralisierung, Zivilisierung, Rationalisierung, Dynamisierung und Differenzierung des

Gesellschaftslebens seit Ende des Mittelalters die soziale Verflechtung und damit auch die Regelungs- und Planungsbedürftigkeit seitens einer zentralen Instanz stark anstieg - im Gegensatz zu den nationalstaatlichen Außenbeziehungen, die bis heute nicht in dem Maße miteinander verflochten sind. Der analytische Charakter dieser begrifflichen Unterscheidung ist jedoch zu beachten. Zwar ist die territoriale Grenze eines Nationalstaates durch einen deutlichen Abfall der Transaktionsdichte gekennzeichnet und von daher ist diese Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik gerechtfertigt, das kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß - um einen Begriff von Rosenau zu verwenden - die Linkages zwischen beiden Politikbereichen zunehmend vernetzter werden und Planung internationale Ereignisse und Prozesse berücksichtigen muß, bzw. internationale und europäische Beziehungen müssen selbst geplant werden, auch, um nationalstaatliche Planung abzusichern.

Angesichts der wachsenden Interdependenz in der Staatenwelt ist internationale Planung und Planung des Internationalen die Frage und das zu lösende Problem der Zukunft, das von den betroffenen Disziplinen allerdings bisher kaum behandelt wurde. Die Verwaltungswissenschaft als die "Planungswissenschaft" par excellence ist weiterhin im wesentlichen nationalstaatlich ausgerichtet, und die Teildisziplin der Politikwissenschaft, die sich mit der internationalen Politik oder im weiteren Sinne mit allen internationalen Beziehungen befaßt, kümmert sich wenig um Planungsprozesse, sieht man von den wenigen Wissenschaftlern ab, die sich mit Integrationsprozessen beschäftigen, und sieht man von Militärwissenschaftlern ab, die den Ablauf von Kriegen, die ja Planungen darstellen, analysieren.

Das ist z.T. Folge einer ausgeprägten Aversion gegen Planungen nicht nur in der Innenpolitik, sondern auch im außenpolitischen Bereich. Das hat eine lange Tradition, ebenso wie aber auch das Streben nach Planung geschichtlich seit Beginn der Neuzeit aufzuweisen ist. Gegen die absolutistischen Planungsmaßnahmen kämpfte - um den historischen Faden wieder aufzunehmen - vor allem das sich emanzipierende liberale Bürgertum an, mußte dann aber gegen Ende des 19. Jahrhunderts selbst zu partiellen, insbesondere sozialpolitischen Planungen greifen, um der Destabilisierung des politischen und wirtschaftlichen Systems durch die Proletarisierung weiter Schichten zu begegnen. Diese Tendenz wurde im stets etatistischen Deutschland gefördert durch Planungen im betrieblichen Bereich, durch die beginnenden kommunalen Planungen, durch die Planungen der Eisenbahnverwaltungen, durch die wachsenden Etats der Schatzämter und anderer Ministerien, durch die staatliche Gewerbeförderungspolitik, durch die umfangreiche Kriegswirtschaftsplanung eines Rathenau seit 1914 sowie durch die Sozialisierungsversuche der sozialdemokratisch geführten Regierungen der Nachkriegszeit. Mit Ende der Inflation im Jahre 1924 und der Dominanz bürgerlicher Kräfte wurden diese Planungsansätze Mitte der 20er Jahre jedoch weitgehend wieder abgebaut.

Ein solches Auf und Ab zwischen planungsfeindlichen und planungsförderlichen Tendenzen ist in der Folgezeit bis zur Gegenwart noch mehrmals zu beobachten: von den durch die Weltwirtschaftskrise ausgelöst und im Nationalsozialismus zunehmend intensivierten Planungen seit 1930 über die Planungsaversion der Erhard-Ära bis zur Planungseuphorie der frühen sozialliberalen Koalition. Da mit der weltweiten Desillusionierung über die Möglichkeiten von Planungen seit Mitte der 70er Jahre eine erneute Phase der Planungsdebatte und eine konservativkritische Debatte über Regierbarkeit überhaupt eingeleitet zu sein scheint, die z. T. von der falschen Alternative: Markt versus Planung bestimmt wird, ist es sinnvoll, auf der Basis der bisherigen Erfahrungen - jenseits solcher Dichotomisierungen - zu diskutieren, in welchem Umfang Planung in der Innenpolitik liberal-sozialstaatlich verfaßter Nationalstaaten notwendig und möglich ist. Daß überhaupt geplant werden muß, wird in der Bundesrepublik allgemein akzeptiert, wie allein schon die Tatsache zeigt, daß trotz allem Auf und Ab auch in planungsfeindlichen Zeiten der Umfang vormals entwickelter Planungen nicht auf einen Punkt Null zurückgeschraubt wurde. Der Typus Industriegesellschaft mit seinen großen investiven Risiken und mit seiner gesellschaftlich-räumlichen Segmentierung verlangt jenseits aller Ideologien Planung. Eine Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen von Planung ist auch deshalb vonnöten, weil sich unsere Gesellschaft in einem Wandel befindet, der auch nach neuen Planungsvorstellungen verlangt. Folgende Entwicklungen sind diesbezüglich hervorzuheben:

1. die wachsende Komplexität, Kompliziertheit und Vernetzung der sozialen Beziehungen und Subsysteme;
2. die weltanschauliche Segmentierung, verbunden mit einem gewissen Wandel der Wertstrukturen;
3. ein nicht friktionsloser wirtschaftlicher Wandel, und
4. der tendenzielle Übergang zu einem postindustriellen Gesellschaftstyp.

An säkularen Mega-Problemen zählt Karl Friedrich von Weizsäcker auf:

- das Problem der weltweiten sozialen Gerechtigkeit; - das Problem von Abrüstung und Frieden;
- und das Problem des ökologischen Gleichgewichts.

Bisherige Planungssysteme waren auf solche Probleme nicht ausgerichtet, sie entsprachen eher der partikularisierenden Struktur pluralistischer Gesellschaften. Was not tut, sind Gesamtplanungen, die jedoch im Gegensatz zu Fachplanungen weitaus schwieriger zu realisieren sind - und zwar aus folgenden Gründen:

Aus der Binnenperspektive planungstragender Organisationen ist als Problem zu verzeichnen, daß die Überfülle an Informationen z. T. nicht adäquat verarbeitet, abgespeichert und rechtzeitig wieder abgerufen werden kann - ein partiell unvermeidlicher Vorgang, weil administrative Einheiten selektiv wahrnehmen müssen, um entscheidungsfähig zu bleiben. Zwar hat das politisch-

administrative Informations- und Entscheidungssystem eine der Umwelt entsprechende Differenzierung der eigenen Binnenstruktur ausgebildet, es ist jedoch bisher nur in geringem Maße gelungen, die sozioökonomischen Zusammenhänge dieser Umwelt durch analoge Verknüpfungsmuster im politisch-administrativen System zu reproduzieren - trotz aller Versuche um eine Integration von Informationssystemen. Dazu kommen unterschiedlich gewichtige Interesseneinflüsse sowie föderale und sektorale Politikverflechtungen im Sinne von Scharpf. In der Außenpolitik verschärft sich das Problem, weil hier zusätzlich weltweit Informationen aus potentiell mittlerweile rd. 190 Nationalstaaten zu verarbeiten sind.

Oft reagieren Organisationen auf solche Überforderungen durch Abschottung, sie verfestigen sich in eingefahrenen Routinen und vermögen sich nicht mehr dem Wandel anzupassen. Allgemein drohen Organisationen pathologisch entweder überkompliziert, übersteuert oder überstabilisiert zu werden. Die strukturelle Überlastung durch ein Zuviel an zu berücksichtigenden Möglichkeiten, Interessen und Sachverhalten, mangelnde Klarheit hinsichtlich Umfang und Verantwortungsbereich sowie widersprüchliche Anforderungen führen zu einer Überkomplizierung, die vom jeweiligen Organisationsmitglied nur noch schwer zu verarbeiten ist. Das pathologische Grundmuster der Übersteuerung ist im Gegensatz zur Überkomplizierung durch eine übermäßige Reduktion von Komplexität und Kontingenz (Beispiel: Kategorien des Ost- West-Konfliktes als Erklärungsmuster für alles) gekennzeichnet, so wenn durch zu niedrige oder zu enge Vorgaben Mitarbeiter motivational unterfordert werden. Hier werden mögliche Handlungsenergien unterdrückt. Überstabilisiert sind solche Organisationen, die ihr Selbstbewußtsein verloren haben und zum Opfer externer Einflüsse wurden, sei es von Verbänden oder sei es seitens angeblicher Sachzwänge. Daraus resultierende Planungsmängel haben psychische und soziale Kosten sowie Herrschaftskosten im allgemeinen zur Folge.

Hinsichtlich der Zielbestimmung von Planungen treten Schwierigkeiten dahingehend auf, daß Ziele - um zumindest für eine Mehrheit von Akteursgruppen konsensfähig zu sein - allgemein und unverbindlich abgefaßt werden, auch mit dem Hintergedanken, daß solche Ziele später nicht eingeklagt werden können. Nicht operationalisierte Zielvorgaben, die oft nur Resultante eines politischen Aushandlungsprozesses sind, erschweren natürlich eine systematisch deduzierte, konzise Planung. Typisch hierfür sind so manche Kommuniqués außenpolitischer Treffen und Tagungen. Die Diplomaten-sprache insgesamt ist durch diese Unverbindlichkeit gekennzeichnet.

Sind Pläne mit ihren Zielangaben, Anweisungen, Orientierungen und Vollzugsorganen, mit ihren Geboten, Verboten und Anreizen sowie mit ihren Durchsetzungs- und Überzeugungsstrategien und schließlich mit ihren Angaben zu zeitlichen Realisierungsetappen noch relativ leicht aufzuteilen, so beginnt das zentrale Problem erst recht mit der Durchführung des Plans. Die diesbezügliche Implementationsforschung, wie sie in der Bundesrepublik Mitte der 70er Jahre nach den Desillusionen über die sozialliberalen Planungsbemühungen entstand

und wie sie vor allem von der Soziologin Renate Mayntz repräsentiert wird, kam insgesamt zu dem Ergebnis, daß Planungen z. T. nur partiell realisiert werden, denn angesichts des Verweigerungs- und Vetopotentials von Betroffenen wie Verbänden, Unternehmungen und Bürgern neigt z. B. die untere Verwaltungsebene dazu, die Planvorgaben gemäß der Vor-Ort- Gegebenheiten anzupassen und unter bestimmten Umständen sogar in einen Aushandlungsprozeß mit den Betroffenen zu treten, in dem deren Stillhalten mit einer Preisgabe von Planzielen erkaufte wird.

Von Interesse ist hier insbesondere der forschungsstrategische Wechsel, den der in diesem Bereich führende DFG- Forschungsverbund "Implementation politischer Programme" vollzog, nämlich von einer Perspektive, in der die Implementation als eine nachgeordnete Phase im policy-process betrachtet wurde, zu einer umfassenderen Perspektive, in der man die analytische Trennung von Zielsetzungs- und Implementationsphase sowie die hierarchische Zuordnung beider Phasen als realitätsfremd aufhob zugunsten des Konzepts der sog. Makroimplementation von Dahme, Grunow und Hegner. Makro-Implementation wird als ein Prozeß verstanden, der von der Politikformulierung bis zur abschließenden Ergebnisbewertung reicht. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, daß schon die Zielsetzung Auswirkungen auf die Implementation haben kann, oder umgekehrt die Art der Implementation den Modus der Problemwahrnehmung in der Politikformulierungsphase zu beeinflussen vermag. Es ist ja ein bekanntes Phänomen, dass gesetzgeberische Zielvorgaben, z. B. im Arbeitsrecht, mangels Konsenses bewußt unklar gelassen werden, mit der Folge, daß sie dann nicht implementiert werden können und z. B. vor den Gerichten landen. Es muß allerdings darauf aufmerksam gemacht werden, daß die Implementationschancen von Politikbereich zu Politikbereich unterschiedlich sind. In der Bildungsgesamtplanung sind die Chancen relativ niedrig: infolge des starken Forderungsdrucks, der hohen Forderungsheterogenität, der geringen Steuerungsmöglichkeit von Bildungsverhalten, wegen der leichten Politisierbarkeit und wegen der Konflikanfälligkeit der gemeinsamen Kompetenz von Bund und Ländern. Im Verkehrssektor sind die Implementationschancen aufgrund der starken Bundeskompetenzen eher höher, auch wenn dem durch die begrenzten Informationsverarbeitungskapazitäten des Bundes Grenzen gesetzt sind. Fachplanungen sind überhaupt leichter zu bewältigen, während Fachplanungen umgreifende Gesamtplanungen wie z.B. die Regionalpolitik auf zahlreiche Widerstände stoßen.

Versucht man, vergleichend zwischen Systemen, auch Entwicklungsländern eine Liste möglicher Gründe für Implementationsmängel zu erstellen, so lassen sich folgende Ursachenbündel anführen:

- bestehende soziale, wirtschaftliche und machtpolitische Strukturen: von Oligarchien über Klientel bis zu einem sich wechselseitig blockierenden Parteien- und Verbandssystem;

- Einflüsse seitens der internationalen Umwelt, Beispiel: Erdölkrise;
- mangelnde institutionelle Verankerung von Planungsinstanzen im Behördensystem;
- Mangel an durchführungsreifen Planungsprojekten aufgrund einer nicht ausreichenden administrativen Kapazität;
- fehlende Koordination von Budgetplanung und Entwicklungsplanung; - überhaupt mangelnde staatliche Ressourcen;
- fehlender Wille zur Implementation, Planungsvorhaben werden nur zur Legitimation proklamiert;
- oft globale Planungen ohne Beachtung regionaler und sektoraler Differenzierungen;
- Mobilisierung und Erhöhung des Erwartungsniveaus infolge überhöhter Planungsziele, was dann zum Scheitern der Planungen insgesamt führt;
- ungenügende Prognosemöglichkeiten infolge politischer und wirtschaftlicher Instabilität.

Die Wirkungen von Planungsprozessen sind demnach oft begrenzt, bzw. invers oder paradox im Vergleich zu den ursprünglichen Zielen. Man erreicht das Gegenteil vom Geplanten. Die Evaluationsforschung, die sich hiermit beschäftigt, hat z. B. u. a. aufgedeckt, daß staatlichen Förderungsmaßnahmen zur Entwicklung wirtschaftlich peripherer Regionen nur deren partielle Aufwärtsentwicklung bewirkt haben, es bildeten sich in diesen Regionen neue höherentwickelte Inseln, während deren Umland weiter unterentwickelt blieb, bzw. deren Unterentwicklung wurde vergleichsweise verschärft. Eine Ursache dieser disfunktionalen Folgen ist u. a., daß - meist breitgestreut - finanzielle Anreize gegeben wurden, ohne diese in infrastrukturelle Maßnahmen einzubetten. In einem optimalen, kybernetisch verstandenen Planungszyklus gehen solche Ergebnisse als Korrektiv und Problemanstoß in einen erneuten Planungsprozeß ein. Allerdings kann die Macht und Anziehungskraft der Zentren stärker sein als noch so gut gemeinte Planungen.

Gerade auch, was den Evaluationsaspekt betrifft, ist aufschlußreich für die Grenzen von Planung das partielle Scheitern des Planning-Programming-Budgeting-Systems (abgekürzt: PPBS), wie es Mitte der 60er Jahre unter Beteiligung der Rand-Corporation in der us-amerikanischen Administration als Entscheidungshilfe eingeführt und dann in einigen westeuropäischen Staaten übernommen, mittlerweile aber wieder allgemein zumindest in seiner rigiden Form, zuletzt in Frankreich aufgegeben wurde. Ziel war eine inhaltliche Koordination von Aufgaben- und Ausgabenplanungen; die einzelnen Haushaltsansätze sollten nicht mehr wie bisher einfach fortgeschrieben, ggf. um einen bestimmten Prozentsatz erhöht, oder je nach Lage pauschal gekürzt werden. Vielmehr sollte jährlich der Bedarf neu überprüft und evaluiert, die

Projekte in eine Prioritätenliste eingeordnet und je nach dem die Finanzen gekürzt oder aufgestockt werden. Sieht man einmal davon ab, daß administrative Einheiten dies Verfahren als Kontrolle und potentielle Einflußbescheidung auffassen und sich dagegen wehren, und sieht man davon ab, daß das PPBS eine Machtverlagerung von der Legislative zur Exekutive zur Folge haben kann, so gibt es zusätzlich nicht unerhebliche technische Probleme, die vor allem in der Erfassung des Nutzens eines Projektes bestehen.

Das betrifft vor allem die quantifizierende, mit monetären Größen arbeitende Kosten-Nutzen-Analyse aus der Betriebswirtschaftslehre, da außerhalb des betrieblichen Bereichs vielleicht noch die Kosten, aber schwerlich der oder die Nutzen von Projekten in Geldeinheiten umrechenbar sind. Läßt sich das durch einen Krankenhausbau gerettete Leben wirklich mit dem Jahresarbeitslohn bemessen, multipliziert mit der Zahl der Jahre, die der Gerettete nun zusätzlich noch arbeiten kann? Auch sind Opportunitätskosten bei öffentlichen Vorhaben nur schwer zu erfassen, ebenso sind zu evaluierende Projekte z. T. nicht vergleichbar. Das Beurteilungskriterium darf zudem nicht nur die Effizienz sein.

Es mußte daher zunehmend auf weichere, nicht unbedingt quantifizierende Evaluationsmethoden wie die Nutzwert- oder die Kosten- Wirksamkeitsanalyse zurückgegriffen werden, die subjektive Informationen und Einschätzungen der Planer und Planungsbetroffenen mit einbezieht und die Wirksamkeit von Projekten mit einer Gesamtbetrachtung von Zielen, Kosten und Gewinnen zu beantworten sucht, wobei rein quantifizierende Methoden nur noch ein Element unter anderen sind. Positiv am PPBS zu beurteilen ist sicherlich das durch dies Verfahren intensivierte Ziel- und Programmbewußtsein, die bessere Koordination sowie die Aufstellung mehrjähriger Programm- und Finanzpläne. Instrumente hierzu sind sog. Analytische Studien, die Informationen über alternative Möglichkeiten zur Zielerreichung enthalten, sowie die umfassenderen Programm- Memoranden, die die Zielauswahl und die sonstigen Empfehlungen der Ministerien oder der Behörden angeben und erläutern. Aufgaben- und Finanzplanung lassen sich zudem in Form einer Matrix gegenüberstellen. Dies alles steht allerdings unter dem Vorbehalt des oben über die Möglichkeit einer konsistenten Zielfindung Gesagten. Ebenso ist miteinzukalkulieren, daß derart die Komplexität des Planungsprozesses erhöht und damit die oben erwähnten Schwierigkeiten verstärken werden.

Der Weg der "Planungswissenschaft" zur Implementationsforschung: Ansätze zu einer Theorie der Implementation politischer Planungen

Warum manche, insbesondere die Liberalisierungs-Politik in einer reinen Marktwirtschaft nur begrenzt steuern kann

Wenn hier von "Planungswissenschaft" die Rede ist, so ist dieser Terminus als Konstrukt zu verstehen, da es in der Bundesrepublik eine Institutionalisierung einer derartigen Disziplin nicht gibt. Die Wissensbestände, aus denen die Planungswissenschaft besteht, bzw. die Wissenschaftler, die sich mit ihr beschäftigen, sind vielmehr inter- und multidisziplinär zusammengesetzt: aus Rechts- und Verwaltungswissenschaften, aus Politik- und Sozialwissenschaften, aus Betriebs- und Volkswirtschaftslehre und aus der Soziologie. (Daher entstammen die Fallbeispiele dieser Untersuchung demgemäß diversen Gegenstandsbereichen.) Dem Entstehen der Planungswissenschaft kommt dabei zustatten, daß sich diese Disziplinen zunehmend gegenüber ihren Nachbardisziplinen zu öffnen beginnen. Klaus König spricht z.B. von "integrativen Tendenzen in der Verwaltungswissenschaft" I, der Wissenschaft, die der Planungswissenschaft genetisch und begrifflich wohl am nächsten steht. König stellt fest, daß die Verwaltungs- (wie die Planungs-) Wissenschaft die Separierung von Politik und Verwaltung überwunden habe, daß sie - unter amerikanischem Einfluß - die organisationssoziologische und betriebswirtschaftliche Human-Relations-Bewegung, die kybernetischen Kommunikationstheorien sowie die Public Policy- Ansätze integriert habe sowie die politökonomischen und systemtheoretischen Tendenzen der 70er Jahre verarbeitet habe. Die Forschungsperspektive hat sich mittlerweile derart ausgeweitet, daß der Erfolg staatlichplanender Programme vor dem Hintergrund der politischen Kultur ("Verwaltungskultur") des jeweiligen Nationalstaates untersucht wird. 2 Thematisch konnte die Planungswissenschaft zudem vieles aus den wissenschaftlichen und politischen Diskussionen um die Stadt-/ Regional- und Wirtschaftsplanung übernehmen.

Provisorisch soll hier zunächst die Fragestellung der Planungswissenschaft unter politikwissenschaftlichem Aspekt mit der Analyse der Phasen des (staatlichen, öffentlichen, herrschaftlichen) policy- und politics-Prozesses definitorisch umrissen werden:

Problemanstoß, -wahrnehmung und -definition; Bestimmung von Ziel(en), Zielalternativen und Strategien (Methoden); (sozialstatistische) Bestandsaufnahme, Datensammlung, Prognose; Politikformulierung (Entscheidung, Programmierung); technische und organisatorische Politikdurchführung (Implementation). Die Programmwirkung in Form von "output s" (z.B. ein Gesetz), von "outcome" (Planungsmaßnahmen zur Realisierung des outputs) und

"impact" (im Sinne von intendierten bzw. nicht-intendierten langfristigen Wirkungen) stellt dabei keine Phase des Planungsprozesses dar; sie ist vielmehr dessen (funktionales oder disfunktionales) Ergebnis, daß im systemtheoretisch/kybernetischen Modell ggf. wieder als Anstoß (input) in die Phase der Problemwahrnehmung eingeht. Auf einer anderen Ebene liegt die Bestimmung des Planungsprozesses nach den Typen von Methoden, die in ihrem Verlauf angewandt werden, sei es nun die militärische Gewaltanwendung oder sei es die Bilanzierung im betrieblichen Bereich. Beide kategorialen Ebenen sollen bei den empirischen Untersuchungen berücksichtigt werden.

Wenn wir uns nun - nach diesen anfänglichen Klärungen - der geschichtlichen Entwicklung von Planung (und Planungswissenschaft) zuwenden, so soll zur Erfassung der historischen Dimension - über die Definition von Görlitz hinausgehend - Planung nicht nur als Planen jeglichen menschlichen Handelns, als seit je her gegebene anthropologische Konstante zum systematischen Einsatz gegebener Mittel zur Erreichung eines gesetzten Zieles verstanden werden. Das ist selbstverständlich und bedarf unter der hier verfolgten Fragestellung keiner weiteren Thematisierung. Worauf es hier zunächst ankommt, ist, den Planungsbegriff nicht derart weit zu fassen, daß unter ihn die gesamte menschliche Geschichte seit den letzten Eiszeiten fällt.

Die größtenteils wasserwirtschaftlich bedingten Planungen der frühen "Fluß-Hochkulturen" (China, Mesopotamien, Ägypten) sollen daher wegen ihres partiellen und häufig zufälligen Charakters definitorisch ausgeschlossen werden. Der Beginn "moderner" Planung, mit dem wir uns hier ausschließlich beschäftigen wollen, wird mit dem Entstehen ausdifferenzierter Gesellschaftssysteme (Trennung von Religion und Politik; von persönlicher Herrschaft, Politik und Verwaltung, usw.) im aufgeklärten Absolutismus und Merkantilismus angesetzt. Merkantilistische Wirtschaftspolitik mit dem Ziel einer aktiven Handelsbilanz und ihrem dirigistischen Instrumentarium intendierte bereits (potentiell) gesamtgesellschaftliche Planung. Zwar brachte die sukzessive Übernahme der wirtschaftlichen und politischen Macht durch das liberal gesonnene Bürgertum im 18. und 19. Jahrhundert z.T. einen Abbau dieser Planungsmaßnahmen mit sich, doch die sozial und ökonomisch desaströsen und anarchischen Konsequenzen eines staatlich kaum regulierten Kapitalismus ließen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Einsicht in die Notwendigkeit staatlicher Planung wieder wachsen (z.B. Bismarcksche Sozial- und Kolonialpolitik).

Wissenschaftsgeschichtlich schlug sich dies in einer Aktualisierung hegelianischen Staatsdenkens nieder, sei es sozial-konservativ-monarchistisch in der Verwaltungslehre L. v. Steins, sei es sozialistisch-reformistisch bei Lassalle und den Katheder-Sozialisten oder sei es sozialistisch-revolutionär bei Marx und Engels. Allerdings hatte die "Linken" eine Planungstheorie im engeren Sinne nicht ausgearbeitet (wa, u.a. die Hilflosigkeit der sozialdemokratischen Regierung Ebert/Scheidemann im Jahre 1919 erklärt.) Erst mit der zunehmenden Kartellisierung der kapitalistischen Wirtschaft um die Jahrhundertwende näherte

sich auch die sozialistische Theoriebildung dem Phänomen der Planung im Kapitalismus (Hilferding, Lenin, mit Ausläufern bis zur heutigen DDR-offiziellen "Stamokap-Theorie"). Die autarkistische, langfristig angelegte Kriegswirtschaft der Jahre 1914/18 brachte einen erneuten Ausbau der staatlichen Planung mit sich, wie er sich literarisch-wissenschaftlich im Werk von Rathenau, Wissell und Moellendorff niederschlug ("gemeinwirtschaftlicher Sozialismus", siehe auch die diversen Sozialisierungsstrategien von damals: industrielle Selbstverwaltung, Sozialisierung der Schlüsselsektoren, offensive Teilsozialisierung, "sozialistische Inseln", dual wirtschaftliche Strategien).⁶ Diese Ansätze wurden jedoch mit Stabilisierung der Weimarer Republik (1924 - 1930) abgebaut. In ihrer stalinistisch-totalitären Variante wurden sie nur in der UdSSR realisiert.

Unabhängig von dieser Traditionslinie ist das "Planungsdenken" von Max Weber, Karl Mannheim und Hans Freyer einzuordnen. Zwar ist der Webersche Idealtypus des zweckrationalen Handels wegen seiner individualistischen Prägung und aufgrund seiner Beziehbarkeit sowohl auf Markt- als auch auf Planrationalität für die hier verfolgte Fragestellung zu diffus; relevant auch für die weitere Forschung wurde allerdings sein Begriff von Bürokratie, die im Rahmen der Weberschen Geschichtsphilosophie als Teil des Prozesses zunehmender Rationalisierung und Berechenbarkeit aller sozialen und natürlichen Bereiche (in Form deren Beherrschung) zu begreifen ist. Hieran knüpft Mannheim in seinem Werk "Man and Society in an Age of Reconstruction" (New York/London 1940 II) an, geht aber weit über Weber hinaus, indem er der Planung eine strategische Position für die Überwindung der Krise der Industriegesellschaft zuweist. Spätestens mit Hitlers Machtergreifung hielt er es zudem für unabdingbar, daß die sozioökonomische Rationalisierung in Form funktioneller Planung ergänzt werden müsse durch eine individuelle und gesellschaftliche Rationalisierung substantieller Art (z.B. hinsichtlich ethischer Verantwortlichkeit).⁸ (Nicht-totalitäre) Planung ist nach Mannheim nicht Bedrohung, sondern Voraussetzung von Freiheit.

Ähnlich wie Mannheim wendet sich Freyer gegen ein technizistisches Planungsdenken, das Planung aus den historischen Zusammenhängen künstlich herauslösen will. Planung ist für ihn ein Herrschaftsphänomen, das in der Zustimmung der Beherrschten, dem Volk, fundiert ist, bzw. fundiert sein muß. Einerseits ist er damit auf der Höhe der gegenwärtigen Planungsdiskussion, die ja gerade z.B. die Nicht-Durchsetzbarkeit von Planungen aufgrund bestehender Herrschaftsstrukturen betont, andererseits sind durch die enge Koppelung von Volk, Herrschaft und Planung totalitäre Konsequenzen nicht ausgeschlossen. Aber die Frage, ob Planungen scheitern können, war noch gar nicht im Zentrum des Interesses.

Mit den Planungsexzessen im Stalinismus sowie mit der zumindest partiellen Planung im nationalsozialistischen Regime waren nach 1945 in der liberalistisch geprägten Wiederaufbauphase weitergehende Planungsmaßnahmen, die über die Setzung von Rahmenbedingungen und Anreizen hinausgingen, diskreditiert.

Dieser Zeit entsprach die Kritik Poppers am historizistischen und holistischen Planungskonzept Mannheims, dem er seine inkrementalistisch "Stückwerk-Sozialtechnik" (muddling through) als einzig realistische und freiheitsbewahrende Alternative gegenüberstellte. Diese zielen auf begrenzte Maßnahmen, deren Erfolg erst ausprobiert werden sollte, ehe daran anschließende Maßnahmen gefahrlos in Angriff genommen werden könnten. Mannheims Gesamtplanung wirft er vor, daß sie den nicht zu bewältigenden Informationsbedarf hierfür verkenne; daß eine Gesellschaft als ganze allein schon aus wissenschaftstheoretischen Gründen gar nicht rekonstruierbar sei; daß die Ziele solcher Planung wissenschaftlich, geschichtsmetaphysisch ("historizistisch") oder sonstwie gesamtgesellschaftlich autoritativ nicht festzulegen seien; und daß schließlich Kontereffekte nicht beachtet worden seien, weil jeder planende Eingriff die sowieso schon problematische soziale Komplexität noch erhöhe. Im Prinzip ähnliche Argumentationsweisen von Dahrendorf, Hayek, Jonas, Simon, Lindboom u.a. zeigen, daß es sich bei der Kritik Poppers geradezu um die klassischen Topoi der Planungsfeindlichkeit in den 50er und 60er Jahren handelt, wie sie dann erneut in den 80er Jahren aufgenommen werden sollten. Damit ist aber auch der Beginn dessen zu verzeichnen, was im weitesten Sinne hier unter Implementationsproblematik verstanden wird.

N. Luhmann löste mit seinen in den 60er Jahren entstandenen Beiträgen die Planungsdiskussion aus der Dichotomie "Freiheit vs. Unterdrückung", indem er - systemtheoretisch - Planung (vor allem seitens der Verwaltung) als eine von mehreren funktional äquivalenten Methoden zur Komplexitätsabsorption, zur Problemlösung und damit insgesamt zur Systemstabilisierung begreift. Planung, die als Festlegen von Entscheidungsprämissen für zukünftige Entscheidungen definiert wird, hat nach Luhmann gegenüber dem Marktmechanismus den Vorteil, daß ihre Folgeprobleme selbst reflexiv Gegenstand von Planung sein und damit auch z.T. behoben werden können. Eine genügende und umweltadäquate Innendifferenzierung des politischen Systems sei dabei Voraussetzung für eine funktionierende Komplexitätsverarbeitungskapazität. Zwar suchte H. Schelsky - gegen diesen Trend - mit einem Vortrag beim Darmstädter Gespräch 1966 mit der symptomatischen Überschrift "Über die Abstraktheiten des Planungsbegriffes in den Sozialwissenschaften" noch einmal klärend in die Debatte einzugreifen, indem er zwischen dem technischen, dem historisch-politischen (Freyer) und dem systemfunktionalen Planungs begriff unterscheidet und für sich selbst den institutionellen Planungs begriff reklamiert, der zur Grundlage hat, daß Planung nur in rechtlich und herrschaftlich verfaßten Institutionen möglich ist. Aber der steuerungstechnische Planungs begriff, wie er in der Reformphase der Kennedy- und Johnson-Ara in den Vereinigten Staaten virulent war und der - informationstheoretisch - zur begrifflichen Auflösung von Macht und Herrschaft in dosier- und lenkbare input- und output- Beziehungen tendiert, war - gefördert durch die Wirtschaftskrise 1966/67, durch die Studentenunruhen der Zeit, durch die Bildung der Großen Koalition sowie durch

einen allgemeinen Reformwillen (Picht, Dahrendorf) -längst in der Bundesrepublik angekommen und wurde quasi mit der sozialliberalen Regierungsübernahme 1969 regierungsoffiziell im Bundeskanzleramt institutionalisiert.

Planung wurde zur "Vierten Gewalt" hypostasiert. Vorbereitet von der wesentlich aus der Wissenschaft rekrutierten "Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform" beim Bundesminister des Innern, wurde zu Beginn der 70er Jahre unter dem sozialdemokratischen Kanzleramtsminister Prof. Dr. jur. H. Ehmke ein integriertes Aufgabenplanungssystem und Koordinations- system der Bundesregierung aufzubauen versucht, das - stark beeinflusst vom amerikanischen Budgetierungssystem PPBS - ex ante die zahlreichen Planungsvorhaben der Ministerien zunächst überhaupt einmal informatorisch erfassen, dann koordinieren und programmatisch aufeinander abstimmen, in ihren Kosten, Folgekosten und Nebenwirkungen abschätzen sowie schließlich in eine Prioritäten liste einordnen sollte. Spätestens beim letzten Punkt zeigten sich die Ministerien (und die hinter ihnen stehenden Interessen und Verbände) nicht mehr kooperationswillig, so daß das System fragmentarisch blieb. Ähnlich verhielt es sich mit der gesamtwirtschaftlichen Rahmenplanung, der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes und der Länder sowie der Personalplanung. Die politökonomische Planungsforschung vor allem marxistischer Provenienz (siehe hier insbesondere Volker Ronge) hatte bereits frühzeitig auf die informationellen und finanziellen Restriktionen politischer Planung im Kapitalismus hingewiesen, die wegen der privaten Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel auch prinzipiell nicht zu überwinden seien.

Auf der theoretischen Ebene ist das Scheitern dieser Planungen u.a. in der analytischen Verengung des Ansatzes sog. entscheidungslogischer Planungsmodelle begründet, der in seiner einfachsten Form von der planenden Zuordnung von gegebenen Mittel zu gegebenen Zwecken bei Vorhandensein vollständiger Informationen und bei vollständiger Kontrollierbarkeit der Nebenwirkungen ausgeht - eine offensichtlich von der homo-oeconomicus-Fiktion der Volkswirtschaftslehre beeinflusste Vorstellung. Auch wenn dieses Modell zunehmend um Annahmen über eine komplexere Umwelt und über Informationsknappheiten, durch Einführung unterschiedlicher Entscheider-Situationen (Sicherheits-, Risiko-, Ungewißheitssituation) sowie durch Aufgabe der Fix-Ziel-Unterstellung und deren Ersetzung durch eine Alternativenauswahl u. dgl. modifiziert wurde (z.B. bei Tinbergen), so bleibt das Zweck-Mittel-Schema doch erhalten, in dem "Umwelt" nur als Störgröße erscheint.

Kybernetisch-systemtheoretische Planungsmodelle postulieren demgegenüber die Notwendigkeit von Austauschprozessen zwischen System und Umwelt. "Ein System muß, wenn es sich erhalten will, seine eigene Komplexität zu der Umwelt in ein Verhältnis der Entsprechung bringen ... und im übrigen seine geringe Komplexität durch verstärkte Selektivität wettmachen." Die Planung als ausdifferenzierte Leistung des politisch-administrativen Systems steigert die Eigen-

komplexität (und damit Stabilität) des Gesamtsystems. - Die - problematische - Fixierung von Planung auf das Ziel der Sicherung von Systemrationalität sowie deren Abkoppelung von der sinnbezogenen, lebensweltlichen und individuellen Handlungsrationalität hat aber wiederum - in einer nächsten dialektischen Reaktion der wissenschaftlichen Diskussion - Mitte der 70er Jahre systemtheoretisch orientierte Marxisten und Gesellschaftsreformer (Offe, Habermas, Scharpf, Naschold u.a.) dazu veranlaßt, ein Planungskonzept zu entwerfen, das - unter Wiederaufnahme des politisch-herrschaftlichen Moments - die Mobilisierung betroffener Gruppen zur Durchsetzung von Planungszielen vorsieht.

Damit ist ein - in der Umweltorientierung der kybernetischen Systemtheorie angelegter - Perspektivenwechsel vorgezeichnet, der Planung nicht mehr nur von Seiten des Planerstellers, sondern auch und vor allem von Seiten des Planadressaten betrachtet. Gefördert wurde dies durch das Scheitern der Planungskonzepte der sozialliberalen Koalition, bzw. durch deren nicht vorhergesehene Folgen; durch die Weltwirtschaftskrisen seit 1974/75 und die in deren Folge eingetretene Verengung des staatlichen Handlungsspielraums; durch die Verschärfung der sozialen Konflikte; und durch den Wandel von einer dominant materialistischen Wertekultur zu einer postmaterialistischen Wertekultur, was vor allem in den 80er Jahren Probleme bei der Akzeptanz von Planungsmaßnahmen von Seiten der Betroffenen mit sich brachte. Politisch manifestiert sich das - bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland - in der Bürgerinitiativ-Bewegung sowie dem Aufkommen der "Grünen", wissenschaftlich in einer Distanzierung von den umfassenderen Planungskonzepten und einer Hinwendung zur empirischen Analyse einzelner Phasen von Planungsprozessen. Neuste Frucht dieser Entwicklung ist die sog. Akzeptanzforschung, wie sie auch regierungsoffiziell angesichts der Schwierigkeiten bei der Durchsetzung z.B. der Atomenergieplanungen gefördert wird.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Implementations- und Evaluationsforschung. Der Ansatz der Implementationsforschung war bereits im "Politikverflechtungsansatz" von F. Scharpf angelegt, der die durch die föderale Binnenstruktur der Bundesrepublik ausgelösten Dezentralisierungsprobleme zum Ausgangspunkt der Analyse nimmt. Das Theorem der "situativen Verwaltung", wie es u.a. im Sonderforschungsbereich 101 der Universität München erarbeitet wurde, nähert sich von der rechtlichen Seite dem Phänomen, daß die Applikation rechtsförmiger Regelungen in der administrativen Praxis immer die jeweilig lokal-historischen Besonderheiten der Situation berücksichtigt. Die in den USA entwickelte Implementationsforschung im engeren Sinne (Jeffrey Pressman, Aaron Wildavsky) beschäftigt sich insbesondere mit der Frage, wie und warum politische Programme - seien es distributive oder redistributive (Lowi), seien es regulative, Anreiz- oder Dienstleistungsprogramme, seien es konditionale oder finale - anschließend an die policy-process-Phase der Politikformulierung nicht programmgemäß

vollzogen und umgesetzt werden. (Stichwort: "Vollzugsdefizite") Es wird hier umfassender von Programmen gesprochen, um auch Planungen, die nicht so bezeichnet werden (z.B. manche Gesetze), einbeziehen zu können.

Unterschieden wird dabei zwischen präskriptiv orientierter Implementationsforschung, die zwischen einem explizit oder implizit identifizierbaren Ziel (Soll), diesem zugeordneten Maßnahmen sowie deren Wirkungen (Ist) evaluativ vergleicht, und deskriptiv orientierter Implementationsforschung, die vorrangig - ohne Politikberatung zu beabsichtigen - empirisch-analytisch Handlungsabläufe beschreibt (z.B. die oft auf der kommunalen Ebene festzustellenden bargaining-Prozesse zwischen Verwaltungen = Implementeure und deren Adressaten - Betroffene, Verbände, Unternehmungen usw. - bei der Exekution von bundesstaatlichen Gesetzesvorgaben, die dann nur z.T. durchgeführt werden). Insbesondere in der deskriptiven Variante kommt der Wandel in der Planungswissenschaft von einer ex-ante- zur ex-post-Orientierung zum Ausdruck.

Zwar hat Luhmann - entgegen diesem empirizistischen Trend in der Planungsforschung - 1984 nochmals versucht, eine "allgemeine Theorie" "sozialer Systeme" (Frankfurt a.M.), u.a. auch der Planung zu entwerfen. Über bisherige systemtheoretische Ansätze hinausgehend sind hier 1. das Konzept autopoietischer Systeme (Maturana/Varela), und 2. das der "Selbstreferenz", die beide zum Ausdruck bringen wollen, daß für moderne Gesellschaften typische Systeme in ihrem internen Operieren zirkulär auf sich selbst reagieren, sich selbst reproduzieren, in gewisser Hinsicht also geschlossen sind und sich selbst steuern, zur Vermeidung eines unendlichen Regresses der Selbstreferenz aber auch wiederum auf Umweltkontakte angewiesen sind. Planung im Sinne gesamtgesellschaftlicher Steuerung kann demnach nur noch - analog zu den Aussagen der Neo-Korporatismus-Theorie - in der Konditionalisierung der Randbedingungen des Austauschprozesses zwischen diesen Systemen sowie in der Anregung zur Selbststeuerung bestehen.

So anregend solche Theorien sein mögen, so sollte sich die weitere Forschung jedoch auf einer "niedrigeren" Ebene auf folgende Schwerpunkte konzentrieren, wie sie sich aus der Implementationsdiskussion ergeben haben:

- Ausbau des herrschafts- und machtorientierten Ansatzes einer Verwaltungspolitologie: politische Steuerung bedarf eines anderen, nicht liberalen Denkens und der Macht, um sich gegen die aufgezeigten Widerstände durchsetzen zu können, oft reicht ein Machtwille hierzu, Durchsetzungsvermögen und die Tugend der Stetigkeit bei gleichzeitiger Flexibilität ohne moralischer oder sonstiger Korruption; Machtwille auch im Sinne potentieller Gewalt (was allerdings vollkommen bei der EU fehlt)

- Analyse optimaler Organisationsformen für Planungsprozesse (z.B. "Planungszelle", Managementmodelle, neue Formen gesellschaftlicher Selbststeuerung, Entrechtlichung/Entbürokratisierung, Bedeutung Neuer Medien, außenpolitischer Planungsstab, u.a.) (G.W. Wittkämper)

- geistesgeschichtliche Rückbesinnung bei der Zielbestimmung (Staatslehre, Topik)
- Erweiterung der Datenbasis für Planungen (Indikatoren)(W. Zapf, außenpolitische Datenbank E. Azar, u.a.)
- Analyse der unbeabsichtigten Nebenwirkungen ("side effects")
- weitere Untersuchungen zum "Steuerungs-Mix", zur optimalen Kombination verschiedener Steuerungsinstrumente(Markt + Plan + staatlich gesetzter Anreiz + Verhandlungen u.dgl.).

In den 90er Jahren gewann jedoch im Gegensatz hierzu inner Liberalisierungsprozesse, in denen auch die EU ein Teil ist, sowie weltweiter Sparzwänge - ein anderer, planungsskeptischer Ansatz die Oberhand: der betriebswirtschaftliche, der privatwirtschaftliche Gewinn/Verlust-Kalkulationen auf die öffentlichen und staatlichen Organisationen übertragen will – trotz aller Problematik und Gegenargumente, denn was ist der Preis/Wert für die Gesundheit eines Menschen?

Nun sollen und werden die Institutionen unter wechselseitige Konkurrenz gesetzt – bei Rückzug des Staates – und die überleben, die die besten Indikatoren im Vergleich aufweisen (Zahl der Studierenden und der Forschungsmittel z.B. in Universitäten). Das nennt man „bench-marking“. Markt statt Plan – ist die neue Parole. Das ist natürlich das Ende von Politik, ähnlich wie die schlichte Liberalisierung auf EU-Ebene. Oder genauer: eine Politik im Schein des Unpolitischen, die aber bestimmten Kreisen zugute kommt

Technologiepolitik, Forschung, Wissenschaft und Bildung, deren Verwaltung und die Grenzen der EU: die EU als Eliminator traditionaler Bildungsstrukturen zugunsten einer liberalen Gesellschaft

Vorspann: Übersicht und Thesen

Im folgenden soll am Beispiel der Wissenschafts- und Technologiepolitik der Verwaltungsaufbau in der EU – und die doch eher geringe Bedeutung der EU - aufgezeigt werden. Dem schließen sich Ausführungen zum EU-Einfluß auf die Universitäten in Deutschland an. Der Verwaltungsweg von Brüssel in die einzelnen Städte, der ausführlich dargestellt wird, ist lang, so dass gefragt werden muß, was unten überhaupt noch ankommt. Ergebnis aus zahlreichen Interviews und umfangreicher Recherche vor Ort in den Verwaltungen: wenig.

Denn es gilt noch immer der Satz: Regierung geht, Verwaltung besteht.

In der Universitätspolitik besteht hier allerdings durch den Bologna-Prozeß eine Ausnahme, durch den wieder die sog. Null-Lösung greift (siehe S. 362 f.): D.h. Auch hier – im quartäre Dienstleistungssektor von Bildungsangeboten – wird in der EU der Liberalisierungs- (=Null)-Ansatz realisiert, um auch durch Angleichung der Produkte (=Uni-Abschlüsse, Studiengänge) auf ein gemeinsames Niveau den großen Markt zu verwirklichen. Das ist allerdings nur möglich, weil in allen europäischen Staaten als Folge der längerfristigen und strukturellen Kapitalverwertungskrise des Kapitalismus der Staat sparen muß – und zwar dort, wo die Produktion am wenigstens betroffen ist. Denn ein Sparen dort würde die Krise nur verschärfen. Sparopfer wird also die Bildung, die nur sehr langfristig und indirekt für den Produktionsprozeß bedeutsam ist. Diese Zwangslage wird nun ideologisch ausgegeben als Modernisierung des Bildungssektors durch Liberalisierung und Konkurrenz über den Einfluß der EU, was zudem den Vorteil hat, dass man die „Schuld“ auf einen nicht von Wahlen abhängigen Akteur, nämlich die EU, schieben kann.

Ob allerdings die Strukturänderungen im Hochschulbereich auch die Bewußtseinsstrukturen der strukturbestimmenden Hochschullehrer ändern werden, ist angesichts der spezifischen und schwer zu durchdringenden, national unterschiedlichen Sozialisations- und Karrierebedingungen von Professoren mehr als fraglich.

EU – die „oberste“ Behördeninstanz oder: Die Dame ohne Unterleib

Die EU hat – bis auf wenige Agenturen und der Tätigkeit der Kommission in einigen Bereichen - keinen administrativen Unterbau. Sie ist also nicht mit dem Bund der Bundesrepublik Deutschland zu vergleichen, die auch über eigene Bundesbehörden (Arbeit, Militär, Zölle, Finanzen u.a.) verfügen kann. Gegenüber Landesbehörden hat er Weisungsrechte und kann bei Verweigerungen statt ihrer handeln. Die EU kann bei mangelnder Verwaltung durch die Nationalstaaten nur ein kompliziertes, völkerrechtliches Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof gegen den jeweiligen Mitgliedstaat in die Wege leiten (in Deutschland: gegen den Bund, nicht die Länder, die den Großteil der Verwaltung auch der EU tragen.)

Nur in wenigen Bereichen hat die EU direkte Vollzugskompetenz, d.h. sie tritt als Behörde auf, die mit Wirkung auch für den einzelnen rechtswirksam Entscheidungen treffen, d.h. Verwaltungsakte (Entscheidungen genannt) setzen kann. Das trifft vor allem in der Wettbewerbs- (Kartellverbot, Bußgelder), in der Agrar- und in der Strukturpolitik zu. Für dieses Verwaltungshandeln gilt ein eigenes, vom EuGH entwickeltes Recht, das in weiten Zügen aber dem deutschen Verwaltungsrecht entspricht.

Die nationalen Behörden sind gegenüber der EU zwar Auftragsverwaltung. Sie unterliegen jedoch nicht der Rechts- und Fachaufsicht der EU. Allerdings unterliegen die Vollzugsbehörden der Fach- und/oder Rechtsaufsicht der nationalen vorgesetzten Behörden, auch wenn EU-Recht umgesetzt wird. Danach läuft alles nach den Grundsätzen der nationalen Verwaltung ab, die in der EU sehr unterschiedlich funktionieren – je südlicher, um so weniger bürokratisch. Nur in Deutschland gibt es auch eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Nur wenige Grundsätze eines sich langsam durch Rechtssprechung und Gesetzgebung herausbildenden, europäischen Verwaltungsverfahrensrechts sind zu verzeichnen, wie sie auf dem EU-Primär- und Sekundärrecht sowie auf den allgemeinen (völkerrechtlichen) Rechtsprinzipien, z.B. dem Grundrechtsschutz, beruhen. Dazu gehören nach Schwarze und Starck u.a.:

- Akteneinsicht
- Anhörung
- Schutz von Geschäftsgeheimnissen
- Vertrauensschutz
- Echte und unechte Rückwirkung
- Verhältnismäßigkeit
- Widerruf von Rechtsakten

Auch Ansätze zu einem europäischen öffentlichen Haftungsinstitut kristallisieren sich heraus. (bei Vorliegen eines mitgliederschaftlichen Verstoßes gegen Gemeinschaftsrecht, bei Verletzung von EU-Rechten Einzelner, bei Vorliegen eines Schadens und eines unmittelbaren Kausalzusammenhangs zwischen Verstoß und Schaden.)

Diese Rechtsgrundlagen werden nach EG-Recht und subsidiär nach nationalem und/oder Völkerrecht ausgelegt.

Mit Verordnungen der EU werden die entsprechenden nationalen Behörden (bis zu den Kommunen) direkt angesprochen. Sie wirken direkt ohne Transformation durch den Bundestag, wie es bei Richtlinien der Fall ist. (siehe unten) Die nationalen, Landes-, regionalen und kommunalen Behörden führen EU-Recht nach nationalen Rechtsgrundsätzen indirekt und mittelbar durch, wenn keine zwingendes EU-Recht anderes bestimmt.

Nach Art. 66 EGV können Maßnahmen zur justiziellen Zusammenarbeit zwischen Behörden aus verschiedenen Mitgliedstaaten angebahnt werden. Das kann bis zur Amtshilfe gehen. Das ist aber immer noch selten. Nationale Durchführungsverwaltungen kommunizieren gar nicht mit analogen Behörden in anderen EU-Staaten (ggf. nur über das Internet, z.B. über dortige Informationsbörsen, wie im Arbeitsschutz), der Informations- und Verwaltungsweg läuft weiterhin über die Landes- und Bundesregierung.

Verwaltungen im Bildungsbereich: EU

Die Europäische Union hat nur begrenzte Kompetenzen im Bereich der Bildung, sie ist aber mittlerweile dennoch als Ebene auch im Bildungssektor zu betrachten, die Initiativen setzen kann (z.B. Bologna-Prozeß, siehe oben), die aber nur aufgegriffen werden, wenn sie den nationalen Interessen und Vorstellungen entsprechen. Direkte und damit auch sehr begrenzte Kompetenzen hat die EU hier nur aufgrund folgender Argumentation: es ist zur Verwirklichung eines einheitlichen, europaweiten Marktes – dem Hauptziel der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bis heute - notwendig, daß die Bildungsabschlüsse auch in einem anderen EU-Staat anerkannt werden. Denn was nützt es einem Arbeitnehmer, nach Art. 39 E/EG-Vertrag die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft in Anspruch nehmen, d.h. überall berufstätig werden kann und darf, wenn nicht gleichzeitig die Voraussetzungen hierfür geschaffen werden, nämlich die Anerkennung eines z.B. in Deutschland erworbenen (Berufs-Bildungsabschlusses auch in Frankreich oder Finnland. Daher hat die EU seit den 70er Jahren bestimmte Mindestanforderungen für Abschlüsse festgelegt (z.B. ein 6-semesteriges Studium), wenn ein Abschluß europa-weite Gültigkeit haben soll. Z.T. wurde auch formelle Äquivalenzen (Gleichwertigkeiten) einzelner Berufe beschlossen. Seit 1988 ist man wegen der Langwierigkeit eines solchen Verfahrens der Einzelanerkennung aber dazu übergegangen, Abschlüsse generell anzuerkennen, wenn beispielsweise eine mindestens dreijährige Berufsausbildung vorliegt. Dabei wird von einem weiten Begriff des „Diploms“ ausgegangen. Im Handwerksbereich ist z.B. so das Meister-Privileg faktisch abgeschafft worden, da EU-Ausländer nun auch ohne Meistertitel einen Gewerbebetrieb unterhalten dürfen.

Vorbereitend ist hierzu insbesondere auch das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP) tätig. Außerdem gibt es ein europaweites Netzwerk von Informationszentren, bei denen sich Interessierte beraten lassen können. Mittlerweile kann z.B. eine deutsche Hebamme auch in Frankreich ihren Beruf ausüben. Den Mitgliedstaaten ist allerdings bei einigen Berufen (z.B. Rechtsanwälten) vorbehalten, bestimmte Prüfungen (vor allem

hinsichtlich der Sprachbeherrschung) vorzunehmen. Die Freizügigkeit gilt allerdings nicht für Berufe aus dem einzelstaatlichen Hoheitsbereich, z.B. Polizisten.

Als eigenständige bildungspolitische Institutionen der EU sind weiterhin zu nennen: das Europäische Hochschulinstitut bei Florenz (quasi eine Universität),

das vor allem ein postgraduiertes Promotions-Studium für Geistes- und Sozialwissenschaftler anbietet, inkl. eines Weiterbildungs-Magister-Studienganges für Juristen.

An bildungspolitischen Programmen der EG sind hervorzuheben:

- ERASMUS und SOKRATES zur (finanziellen) Förderung des Austausches von Studierenden europäischer Universitäten.
- COMETT unterstützt die Mobilität zwischen Betrieben und Hochschulen.
- LINGUA widmet sich der Fremdsprachenausbildung (dazu unten mehr)

Ein wesentliches Kriterium für die Bewilligung diesbezüglicher Anträge ist der „Europa“-Bezug u.a. in der Art und Weise, daß mindestens 1 anderer EU-Mitgliedstaat auf Unternehmens- oder sonstiger Ebene beteiligt ist. Die Verwaltung im Erasmus-Bereich ist jedoch erstaunlich einfach: Aufgrund eines bilateralen Vertrages zwischen zwei Universitäten in unterschiedlichen Mitgliedstaaten kann der interessierte Studierende einen Zuschuß zum EU-Auslandsstudium bei der EU beantragen. Der Zuschuß wird allerdings allgemein als zu gering betrachtet (50 Euro 2004), zumal angesichts des für die Hochschulverwaltungen überproportionalen Formular-, Antrags- und Konferenzwesens und es oft als arrogant empfundenen Verhaltens der EU-Behörde(n). Zudem bestehen erhebliche Sprach-Probleme, so dass sich die meisten Studenten um einen Englandaufenthalt bemühen. Auch trotz weitergehender Einführung von europa-weiten Bachelor-Studiengängen (B.A.) gibt es immer noch Schwierigkeiten bei der wechselseitigen Anerkennung von Leistungsnachweisen. In Deutschland entscheiden darüber fast alleine die Hochschullehrer, die kaum einer Hierarchie unterworfen sind, wenig Rechtsverständnis haben und das deutsche Bildungssystem für das beste der Welt halten.

Im einzelnen werden – bei allen Vorteilen – folgende weitere Nachteile und Probleme von Sokrates aufgezeigt¹²⁰:

- unterschiedliche Vorkenntnisse der Teilnehmer
- unzureichende Verwaltungskapazitäten
- unzureichendes Lehrangebot im Gastland
- mangelnde Kontinuität der Aktivitäten
- keine Massenwirkungen des Austausches (bis bei Studenten)

Da die EU aus Sicht der Mitgliedstaaten (in Deutschland der Bundesländer, und insbesondere auch in Nordeuropa) im Bildungsbereich zu expansiv tätig wurde (vor allem die deutschen Bundesländer sahen und sehen ihre diesbezüglichen Zuständigkeiten bedroht), hat man in den Vertrag von Amsterdam die Artikel 149 und 150 eingefügt. Sie statuieren zwar formell die Aufgabe der Gemeinschaft, zur „Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung

¹²⁰ B. M. Kehm/F. Maiworm, Zwischenevaluation des SOKRATES II-Programms in Deutschland, internes Papier HRK, Bonn 2003

dadurch bei(zutragen), daß sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt.“ Auffallend ist hier die zurückhaltende Formulierung, die die Dominanz der diesbezüglichen Gesetzgebung bei den Mitgliedstaaten liegen sieht und nur im Falle, daß eine einzelstaatliche Regelung nicht ausreicht, eine gemeinschaftliche Kompetenz zuläßt. Es gilt hier also strikt europaweit das Subsidiaritätsprinzip, d.h. nach Möglichkeit soll die untere Einheit die Aufgaben erledigen (und nur im Ausnahmefall deren Inkompetenz soll die höhere Einheit eingreifen.) Bei einem Zuwiderhandeln gegen dieses Prinzip kann vor dem Europäischen Gerichtshof geklagt werden.

Die EU hat – wie gesagt - keinen eigenen, administrativen Unterbau; für sie, in ihrem Auftrag sind im Bereich der Bildung vor allem die Landeskultusministerien tätig (das Bundesbildungsministerium nur im Bereich der Berufsbildung und der Technologieförderung). Die Landesbildungs- und wissenschaftsminister können mittlerweile auch direkt – durch einen von den Bundesländern bestimmten Vertreter – im EU-Ministerrat für die Bundesrepublik Deutschland abstimmen, wenn es sich z.B. um Bildungsangelegenheiten aus ihrem Hoheitsbereich handelt (Art. 23 GG: „Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, soll die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden.“)

Der EG-Vertrag von Amsterdam zur Bildungspolitik

Art. 149:

(1) Die Gemeinschaft trägt zur Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung dadurch bei, daß sie die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt.

(2) Die Tätigkeit der Gemeinschaft hat folgende Ziele: Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen, insbesondere durch Erlernen und Verbreitung der Sprachen der Mitgliedstaaten; Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung der Diplome und Studienzeiten; Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Bildungseinrichtungen; Ausbau des Informations- und Erfahrungsaustauschs über gemeinsame Probleme im Rahmen der

Bildungssysteme der Mitgliedstaaten; Förderung des Ausbaus des Jugendaustauschs und des Austauschs sozialpädagogischer Betreuer; Förderung der Entwicklung der Fernleihe.

(3) Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten fördern die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für den Bildungsbereich zuständigen internationalen Organisationen, insbesondere dem Europarat.

...

Die Bundesebene in der Bundesrepublik Deutschland

Kultur- und Bildungsangelegenheiten sind in Deutschland im wesentlichen Ländersachen. Bildungsfragen gehören nicht zur ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes, wie sie abschließend in Art. 73 GG aufgeführt sind. Nur über Art. 74 GG mit der Auflistung der konkurrierenden Gesetzgebung kann der Bund aktiv werden, wenn auch der Bundesrat, die Vertretung der Bundesländer auf Bundesebene, dann mehrheitlich zustimmen muß („Zustimmungsgesetze“). Er kann aber auch jede Initiative durch ein Veto blockieren, so u.a. beim Hochschulrahmengesetz, nicht aber bei der Berufsbildung.

Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung hat der Bund (mit seinen Verfassungsorganen: Bundestag, Bundesregierung, Bundesrat) nur Gesetzgebungsrecht, wenn dies zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 72, 2 GG) erforderlich ist und wenn der jeweilige Gegenstandsbereich nicht ausschließlich der Länderebene zugeordnet ist. Wenn dies letztere nicht der Fall ist, können das Land oder die Länder diesbezügliche Gesetze erlassen. Art. 72 (1) GG besagt: „Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.“

Der Passus hinsichtlich gleichwertiger Lebensverhältnisse wurde zwar meist sehr weit zugunsten der Bundeskompetenz verfassungsrechtlich ausgelegt, dennoch ist die Bundeskompetenz im Bereich der Bildungspolitik gemäß Grundgesetz recht begrenzt. Hier sind nur zu nennen:

- die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74, 1, 13 GG)
- Arbeitsförderung, Arbeitsmarktforschung (Art. 74, 1, 12 GG)
- Teile der Berufsbildung aufgrund der Kompetenz des Bundes, das Recht der Wirtschaft zu regeln (Art. 74, 1, 11 GG). Die Berufsausbildung ist die zentrale bildungspolitische Kompetenz des Bundes, insbesondere des Wirtschaftsministers, der – unter Mitsprache der Verbände - die über 200 Berufsausbildungsordnungen im Einnehmen mit den zuständigen Ministerien des Bundes (z.B. dem Landwirtschaftsministerium) verbindlich regelt. Der Bund regelt den betrieblichen Teil der Berufsausbildung, die Länder den schulischen (Berufsschule), die Kommunen stellen die sachlichen Mittel bereit (Gebäude usw.).

- Berufsbilder, Zugangs- und Schutzregelungen für Berufe
- Jugendhilfe
- Weiterbildung
- Besoldung der Beamten, hier: der Lehrer und Hochschullehrer, durch eine Rahmenrechtssetzungskompetenz, die durch die Länder ausgefüllt werden muß. „Rahmenvorschriften dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.“ (Art. 75, 2 GG) Der Bund darf nur allgemeine Wegmarken setzen, die in der Ländergesetzgebung zu konkretisieren sind. Die Grenzen verfließen aber immer mehr.

Die Abteilungen des 1969 unter der ersten sozialliberalen Koalition eingerichteten Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft (oder wie es jeweils heißt und zusammengesetzt ist) gibt einen weiteren Überblick über die Aufgaben des Bundes:

- Abteilung 1: Innovation; Internationale Zusammenarbeit, Grundsatzfragen in Bildung und Forschung
- Abteilung 2: Allgemeine und berufliche Bildung; Weiterbildung
- Abteilung 3: Hochschulen und Wissenschaftsförderung; Grundlagenforschung; Ausbildungsförderung und Hochschulbau (mit stark abnehmender Tendenz)
- Abteilung 4: Energie und Umwelt; Geowissenschaften; Meeresforschung
- Abteilung 5: Biowissenschaften, Gesundheit; Kommunikations- und Informationstechnik
- Abteilung 6: Luft- und Raumfahrt, Verkehr, Meerestechnik und neue Technologien

Ein großer Teil des Ministeriums beschäftigt sich also mit der Forschungs- und Technologieförderung sowie mit Rahmenrechtssetzungskompetenzen für die Hochschulen (Hochschulrahmengesetze des Bundes).

Schließlich wirkt der Bund finanziell, mitbestimmend und gestaltend in Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG mit, er greift quasi den Ländern hier unter die Arme, insbesondere beim Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken. Die diesbezügliche Rahmenplanung des Bundes bedarf der Zustimmung des Landes, in dessen Gebiet das jeweilige Vorhaben durchgeführt wird. Der Bund trägt dabei mindestens die Hälfte der Ausgaben. Sinn dieser erst 1968 ins Grundgesetz nachgetragenen Regelung war es, finanzschwache Bundesländern zu helfen und auch eine gewisse bundesweite Vereinheitlichung in diesem Bereich zu erreichen.

Artikel 91 b GG regelt organisatorisch das Zusammenwirken von Bund und Ländern in der Bildungsplanung und in der Forschung. Der danach in der Reformphase der 70er geschaffene Bund-Länder-Bildungsrat wurde mittlerweile in der Enttäuschungsphase seit den 80ern aufgelöst. Tätig ist noch der Wissenschaftsrat zur Koordination im Hochschulbereich. Im Hochschulbauförderungsgesetz von 1969 wurde ein Planungsausschuß für den

Hochschulbau geschaffen, in dem der Bundesminister für Wissenschaft, der Bundesminister der Finanzen und die zuständigen Minister der 16 Bundesländer vertreten sind. Gegenwärtig zieht sich der Bund infolge der Finanzkrisen sukzessive hieraus zurück, so wie man überhaupt die schwerfällige Verflechtung von Bundes- und Landeskompetenzen entflechten will.

Grundgesetz und Bildungspolitik auf Bundesebene:

Artikel 91b

Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.

Eine wesentliche, wenn auch verfassungsrechtlich nicht fixierte Ebene der deutschen Bildungsverwaltung, die quasi in einer rechtlichen Grauzone schwebt (da im Grundgesetz nirgendwo erwähnt), aber dadurch wohl um so effektiver - ist die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK), die 1948 gegründet wurde (bis 1990 ohne die ostdeutschen Länder). Formell nur eine Zusammenkunft der Kultusminister aller staatsrechtlich hier souveränen Bundesländer, die in regelmäßigen Konferenzen über bildungspolitische Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse beraten und (einvernehmlich, einstimmig) beschließen. Mittlerweile verfügt diese Instanz über ein ausgebautes Sekretariat, das die Sitzungen vor- und nachbereitet, und angegliederte Stellen, wie dem Pädagogischen Austauschdienst und die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen, das u.a. an Hochschulen Empfehlungen gibt, wenn es um die Anerkennung von Leistungsnachweisen und Abschlüssen ausländischer, insbesondere außereuropäischen Leistungsnachweise geht. Seit 1963 veröffentlicht die KMK eine „Bedarfsfeststellung“ mit quantitativen Prognosen, auf deren Basis dann die Entwicklung der Schul- und Studienplätze geplant wird

Die Beschlüsse der KMK wirken nicht von sich aus (wie das bei Bundes- und Landesgesetzen der Fall ist, hier bedarf es höchstens konkretisierender Verordnungen und Erlasse), da die KMK kein im Grundgesetz oder in einer Landesverfassung vorgesehenes Beschlußorgan ist. Die KMK-Beschlüsse

müssen vielmehr entweder durch einen Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen zwischen den Bundesländern, die Staaten sind, oder durch analoge Beschlüsse in allen Landesparlamenten umgesetzt werden. (Der letztere Weg ist meist sehr umständlich und wird daher nur gegangen, wenn eine Zustimmung der Länderparlamente erforderlich ist, nämlich dann, wenn Grundrechte berührt sind.) Wegen der Souveränität der Bundesländer (der Letztentscheidungsbefugnis, sogar in den auswärtigen Kulturbeziehungen) in Bildungsfragen sind nur einstimmige Beschlüsse aller Kultusminister möglich; kein Land kann überstimmt werden; und die Beschlüsse der KMK werden erst rechtsverbindlich, wenn sie formell im jeweiligen Bundesland entweder durch Landesgesetz oder durch ministerielle Verordnung umgesetzt werden. Letztlich ein umständliches Verfahren, das aber dennoch wegen der sachorientierten Kooperation der Bildungsverwaltungen auf knöcherner Beamtenebene funktioniert. Bayern hat sogar die Gesamtschule Nordrhein-Westfalens bei gewissen Modifikationen akzeptiert.

Die Kooperation der Bundesländer ist jedoch nicht nur ein Gnadenakt der einzelnen Minister, sie ist auch sachlich und (verfassungs-)rechtlich geboten. Denn nimmt man das Grundrecht auf freie Berufswahl (Art. 12) und auf Freizügigkeit (Art. 11 GG) ernst, muß es einem Bürger auch dann möglich sein, seinen Ausbildungsweg fortzusetzen, wenn er in ein anderes Bundesland umzieht. Das erfordert ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit zwischen den Bildungssystemen, um so einen Wechsel zu ermöglichen (ähnlich wie in der gesamten Europäischen Union – siehe oben). Und das erfordert wiederum die Abstimmungen über die KMK. Auch sind die Länder zur Bundestreue verpflichtet, was gleichermaßen ein Mindestmaß an Abstimmung erfordert. Nichtsdestotrotz bleibt der Wechsel von einem zu einem anderen Bundesland oft schwer. Oft meinen Universitäten z.B. ihr Niveau dadurch nachweisen zu müssen, daß sie die Leistungsnachweise anderer Universitäten nicht anerkennen.

Am bedeutendsten waren das (bereits erwähnte) KMK-Abkommen zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des allgemeinbildenden Schulwesens („Düsseldorfer Abkommen“) von 1955 und dessen Nachfolge-Abkommen („Hamburger Abkommen“ von 1964 und 1971).

Durch das Hamburger Abkommen von 1964 wurde beispielsweise erreicht, daß in allen Bundesländern eine einheitliche Grundstruktur des Bildungswesens besteht, z.B. hinsichtlich der Durchlässigkeit zwischen den Schularten, der Ausgestaltung der Lehramtsprüfungen, der Art der Übergänge zwischen den Schulformen (Durchlässigkeit), welche Sprachen wann zu lehren sind, usw. usf. Auch wurde die wechselseitige Anerkennung von Abschlüssen anderer Bundesländer geregelt.

1968 kam es zu gemeinsamen KMK-Vereinbarungen über die neu eingerichteten Fachhochschulen (die eine Vielzahl von vorherigen Fachschulen zusammenführten), zu deren Einordnung im gesamten Hochschulwesen, zu einer gewissen Vereinheitlichung der organisatorischen Struktur (Fachbereiche),

hinsichtlich der Art und der Inhalte von Prüfungen usw. Auch wurde die Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe gemeinsam beschlossen.

Allerdings ist es auch ein großer Vorteil, daß die KMK nie in einen Uniformisierungszwang verfiel und wegen der Rechtslage auch nicht verfallen konnte: Z.B. sind solche hoffnungserweckenden Bildungsexperimente wie die Gesamtschule, die mittlerweile nicht mehr nur ein Experiment, sondern eine anerkannte Institution ist, nur zu verwirklichen, wenn man sie in einigen (sozialdemokratisch regierten) Bundesländern einführen kann, während sie in konservativ regierten Regionen verpönt sind. Föderalismus heißt auch: Nein zur Gleichmacherei und Ja zu Experimenten – ein großer Vorteil der vertikalen Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern, die ebenso wichtig ist wie die horizontale Gewaltenteilung zwischen Parlament, Regierung und Gerichtsbarkeit.

Im Bildungsbereich nimmt der Bund nur selten die Länderbürokratien als Ausführungsinstanzen von Bundesgesetzen in Anspruch, da - wie gesagt – die Bundesbildungskompetenzen sehr gering sind. (Die Verwaltung als „Ausführung in eigener Angelegenheit unter Bundesaufsicht“ und „Ausführungen im Auftrage des Bundes“ werden in den Artikeln 84 und 85 des Grundgesetzes geregelt. „Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen.“, so z.B. Art. 84 (1) GG.)

Damit ist thematisch der Übergang von der Bundes- auf die Landesebene gegeben.

Bundesländer, insbesondere Nordrhein-Westfalen (NRW)

Die Bundesrepublik ist zwar ein föderaler Staat, d.h. ein Bund, der sich aus mehreren, teilautonomen Bundesstaaten zusammensetzt. Die Länder als eigenständige Staaten (im Gegensatz z.B. zu den Kommunen und Universitäten, die lediglich öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaften sind) können auf den ihnen zugewiesenen Gebieten (z.B. der Bildungspolitik) selbst bestimmen, in welchem Umfang sie was regeln können und wollen. Sie könnten sogar im Bereich der Bildung außenpolitische Verträge mit anderen Staaten schließen (was sie allerdings gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt tun, vgl. Konstanzer Abkommen zwischen Bund und Ländern.)

Die Bundesländer selbst sind zentralistisch organisiert, nur dadurch abgemildert, daß zahlreiche, die meisten Landes- und Bundes-Aufgaben von den Gemeinden und Kreisen als teil-autonome Selbstverwaltungskörperschaften ausgeführt werden (wie z.B. den Gemeinden, die sich durch Stadträte in den Belangen ihrer örtlichen Angelegenheiten selbst verwalten können, so Art. 28 GG, allerdings unter Rechts- und oft der Fachaufsicht der Landesregierung). Ansonsten gilt jedoch (auch im Bildungsbereich) die Hierarchie, in der der Idee nach ein Wille „oben“ parlamentarisch oder gouvernemental (seitens der Regierung) gebildet und dann gemäß dieses allgemeinen Willens strikte durchgeführt, exekutiert wird – durchgreifend von oben nach unten. (Daß das nicht so ist, werden die folgenden Ausführungen zeigen und haben wir bereits in der obigen Darstellung der Implementationsforschung gesehen). Unter Instanzen können viel von dem, was von oben kommt, sabotieren)

Das Wissenschafts/Bildungsministerium eines Bundeslandes und der Aufbau der Landesverwaltung

Die Landesverwaltungen bestehen in Deutschland (sieht man von den kleineren (Stadt-)Staaten: Bremen, Thüringen usw. ab) aus drei Ebenen:

1. das (jeweilige) Ministerium der Landesregierung = oberste Landes- und Aufsichtsbehörde
2. die Landesoberbehörden, die Verwaltungsaufgaben für das gesamte Land wahrnehmen (z.B. das Landesamt für Besoldung und Versorgung, über das u.a. die Beamten des Landes ihre Besoldung erhalten.)
 1. die Regierungspräsidien (so genannt in Nordrhein-Westfalen) als Mittelbehörden, als obere Verwaltungs- und Aufsichtsbehörde, und
 2. die Kommunen und Kreise als Selbstverwaltungskörperschaften als untere Ebene (untere Aufsichts- und Landesbehörden, z.B. die Kreispolizeibehörden oder die Schulämter, hiermit hat der Bürger meist direkten Kontakt, hierüber nimmt er auch die EU wahr, wenn überhaupt.)

Die jeweils hierarchisch höhere Behörde nimmt Aufsichtsfunktionen und z.T. Weisungen gegenüber der nachgeordneten Ebene vor. Die Verwaltungswissenschaft und Rechtssprechung unterscheidet folgende Aufsichtformen:

Die Dienstaufsicht

Es gibt die allgemeine Dienstaufsicht und die Dienstaufsicht, durch die der Dienstherr die berufsrelevanten, personal-rechtlichen Angelegenheiten der Beamten entscheidet (z.B. Fragen der Beförderung, Führung von Personalakten,

ggf. der Entlassung usw.). Die allgemeine Dienstaufsicht überprüft und kontrolliert das allgemeine rechtmäßige und sachlich ordnungsgemäße Arbeiten der jeweiligen Verwaltungseinheiten, z.B. auch von Schulen.

Von der Dienstaufsicht ist zu unterscheiden die Dienstaufsichtsbeschwerde gegen Beamte oder Angestellte, die, gerichtet an den jeweiligen Vorgesetzten, sich – angeblich – eine Dienstpflichtverletzung zuschulden haben kommen lassen. Sie können von den Betroffenen formlos eingereicht werden. Bei Verfehlungen des Beklagten kann dies Disziplinarmaßnahmen zur Folge haben, die – bei erheblichen Vergehen - von einem Disziplinargericht beschlossen werden. Dies kann reichen von einer Rüge, die in den Personalakten vermerkt wird, bis zu Gehaltskürzungen oder gar bis zur Entlassung. Parallel hierzu kann es auch noch zu zivilrechtlichen (z.B. hinsichtlich Schadensersatz) oder strafrechtliche Verfahren (bei Bestechung und Bestechlichkeit z.B.) kommen

Die allgemeine Dienstaufsicht umfaßt in der hier gegebenen Definition Rechtsaufsicht und Fachaufsicht zugleich. Rechtsaufsicht bedeutet die Einschaltung oder das Tätigwerden der jeweils oberen Behörde, um die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes oder einer sonstigen behördlichen Maßnahme (z.B. die Nichtversetzung eines Schülers) zu überprüfen. Bei Rechtswidrigkeit, die infolge eines Widerspruchsverfahrens des/der Betroffenen festgestellt werden kann, ist die Maßnahme aufzuheben und notfalls – wenn die untere Behörde nicht tätig wird – durch eigene Rechtssetzungen der vorgesetzten Behörde zu ersetzen. Sie kann also z.B. anstatt des jeweiligen Lehrers oder Schulleiters selbst aktiv und rechtsetzend tätig werden.

Fachaufsicht bedeutet, daß die vorgesetzte Behörde darüber hinaus auch beurteilen und ggf. beanstanden oder gar ändern darf, wenn sie eine Maßnahme oder Tätigkeit für fachlich-sachlich nicht geeignet hält: es wird also nicht nur geprüft, ob eine Note rechtlich formell korrekt zustande gekommen ist; sondern auch, wenn der Auffassung der Aufsichtsbehörde nach die Note weder sachlich noch pädagogisch gerechtfertigt ist. Das bezieht sich insbesondere auf Noten in Abschlußzeugnissen, wenn sie versetzungs- oder abschlußrelevant sind. (Noten unter einzelnen Klassenarbeiten im Verlaufe des Schuljahres sind nur in äußersten Fällen verwaltungsintern oder gerichtlich überprüfbar, wie gesagt, vor allem nur dann, wenn sie für die Versetzung oder Nichtversetzung entscheidend sind.)

Die oberste Landesebene im Bildungsbereich, das Bildungs/Wissenschafts/Kultus-Ministerium (organisatorisch getrennt unter bis zu drei Ministern oder organisatorisch zusammengelegt), umfaßt üblicherweise die Bereiche Schule, Universitäten und Hochschulen, Bibliotheken, Erwachsenenbildung, Kunst und Kulturförderung, Heimat- und Denkmalpflege. Je nach Bundesland sind einige der Bereiche (Kunst z.B.) auch anderen Ministerien oder der Staatskanzlei (dem Ministerpräsidenten) zugeordnet.

Ministerien sind gemäß deutscher Verwaltungstradition und deutschem Verwaltungsrecht prinzipiell nur zuständig für die allgemeinen Regelungen ihres jeweiligen Bereiches, für die sie Gesetzesvorlagen erarbeiten, die dann – nach Befürwortung durch Minister und die Landesregierung - ggf. vom Landtag als Gesetz beschlossen werden. Auf dieser Basis kann und muß das Ministerium allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Realisierung der gesetzlichen Vorgaben erlassen. Die Ministerialebene wird selbst üblicherweise nicht ausführend und verwaltend tätig, Lehrer werden nicht vom Ministerium eingestellt (sieht man von Hochschullehrern ab), das Ministerium tritt normalerweise nicht mit dem einzelnen Bürger in Kontakt. Kontakte zum Bürger bestehen kaum. Diese Aufgaben werden den nachgeordneten Behörden überlassen, insbesondere den Behörden auf kommunaler Ebene. Die ministerielle Ebene ist für die „Prinzipielle“, für allgemeine Regelungen zuständig, die auf der Basis und zur Konkretisierung der Gesetze erforderlich sind. Denn auch in der Bildungspolitik gilt: Staatliche Gewalt kann über Bürger und Bürgerinnen nur ausgeübt werden, wenn sie durch einen gesetzlichen Beschluß des Parlaments (d.h. durch den Willen aller, wie sie in Wahlen zum Ausdruck kommen) gerechtfertigt und legitimiert ist. Die Lehre vom Schulverhältnis als besonderem Gewaltverhältnis – außerhalb der Aufsichts-Hierarchie und außerhalb des Rechtssystems überhaupt - wird seit den 60er Jahren nicht mehr von der Rechtsprechung vertreten. Ein einzelner Verwaltungsakt einer Behörde gegenüber einem Bürger, z.B. die Nichtversetzung eines Schülers, muß auf Bestimmungen in einem Gesetz zurückführbar sein. Er darf nicht nur damit begründet werden, daß er durch die jeweiligen Umstände der schulischen Situation unabweisbar sei, und dies sei durch keinen Dritten, der nicht diese Situation miterlebt habe, nachvollziehbar.

Wenn der Verwaltungsakt nicht minimalen rechtlichen Vorgaben entspricht, ist er rechtswidrig oder sogar von Anfang an nichtig. Denn in der Demokratie gilt der Grundsatz: Die Bürger sollen ihrem eigenen Willen gehorchen, den sie in Form von periodischen Wahlen zum Ausdruck bringen. In diesem Sinne sind auch die ministeriellen Aufgaben im Kontext der Rechtsaufsicht zu sehen, wenn auf unteren Ebenen rechtswidrige Handlungen vorkommen. Nicht erst die Gerichte, sondern nach Möglichkeit bereits verwaltungsinterne Instanzen sollen sie verhindern.

(Die EU verfügt nicht über diese Aufsichtsinstrumente, sie kann – kommt es hart auf hart – nur durch ein völkerrechtliches Vertragsverletzungsverfahren – und zwar nur gegen die Bundesregierung – ggf. ihre Rechte durchsetzen, was allerdings sehr umständlich und langwierig ist. Allerdings sind z.B. die nationalen Rechnungshöfe und Ministerien auch im Auftrag der EU aufsichtlich tätig, zumal die EU nur Projekte kofinanziert, also Bundes- und Landesmittel auch stets einfließen.)

Die innere Gliederung der (Landes-)Ministerien, insbesondere mit Blick auf das Kultusministerium

Zentrale Arbeitseinheit des Ministeriums ist das Referat, deren 1 bis 3 Referenten (+ Sachbearbeiter für einfachere Verwaltungstätigkeiten) ein Referatsleiter vorsteht. Rd. 5 oder mehr Referate werden zu Abteilungen zusammengefaßt, die von einem Abteilungsleiter geführt werden. Darüber „steht“ der Staatssekretär und „ganz oben“ die Ministerin oder der Minister, der oder die nach (mehrheitlicher) Zustimmung der Landesregierung und des Landtages vermittels allgemeiner Gesetze die bildungspolitischen Verhältnisse eines Landes regelt – oder sollte man besser sagen: zu regeln versucht? Der Staatssekretär ist dienstrechtlich Leiter der Behörde (des Ministeriums), der Minister der politisch verantwortliche. Faktisch ist der Minister der Entscheidende, da er z.B. den Staatssekretär ernennt und entlassen kann. (In Bayern können die Staatssekretäre allerdings an Kabinettsitzungen teilnehmen.)

Diese Darstellung insgesamt zeigt, wie gering der EU-Anteil im administrativen Bereich der Bildungs- (aber auch anderer) Politiken ist.

Das soll im folgenden am Beispiel des Bolognaprozesses näher erläutert werden.

Aber: Bologna-Prozeß

Seit Mitte der 80er Jahre wurde in den Bildungsverwaltungen vor allem Deutschlands die Massenuniversität als Problem gesehen, auch wenn die Expansion als solche nicht in Frage gestellt wurde. Problem waren vor allem die noch faktisch feudalen Organisationsstrukturen der Hochschulen – trotz aller Demokratisierungen der 70er Jahre. Weiterhin geben in großen Bereichen Ordinarien- und Priesterprofessoren den Ton an – mit dominanten Forschungs- und weniger Lehrinteressen und einem Selbstverständnis der Vermittlung von Wissenschaft als solcher ohne Berufsbezug. So kann man jedoch nicht die Vielzahl von Studenten mit unterschiedlichem Ausbildungsniveau nicht zum Abschluß führen. Die Abbrecherquoten lagen und liegen daher auch bei 60% - eine Verschwendung humaner Ressourcen und öffentlicher Mittel.

Mit unterschiedlichem Tempo versuchten die Kultusverwaltungen die Hochschulverwaltungen zu modernisieren: Magister-Studiengänge, Stärkung der Hierarchie, Einführung von Erfolgsindikatoren, Selbstbudgetierung – begleitet von Globalisierungs-, Pisa- und „faule Professoren“ - Medienkampagnen, z.T. von regierungsnahen Bildungs-Forschungsinstitutionen „begleitet“ (wie z.B. der vermögenden Bertelsmann Stiftung). Das blieb aber weitgehend folgenlos, lief in den Hochschulen leer, da der alte Geist nur in neue Formen gegossen

wurde. Auch stemmten sich linke und konservative Wissenschaftsminister gegen diesen Liberalisierungs- und Durchrationalisierungs-prozeß. Und die Frage, ob Universitäten überhaupt reformierbar sind, ist immer, auch heute noch offen.

Der Bologna-Prozeß ist nun ein weiterer Versuch, dieses Mal über einen selbst gesetzten Druck seitens „Europas“ aus diesem Dilemma (alter Professorentyp versus Massenuniversität) zu kommen. Die Kommission ist hier sicherlich aktiv gewesen, aber die Bologna-Beschüsse sind nur deshalb zustande gekommen, weil hier bereits zuvor ein europaweiter Konsens bestand.

In Bologna wurde 1999 von 33 europäischen Kultusministern u.a. folgendes beschlossen:

- Einführung eines Systems leicht verständlicher und vergleichbarer Abschlüsse
- Leistungspunktsystem und Modularisierung
- Gemeinsame Qualitätssicherung
- Weiterbildung
- Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.¹²¹

Nach anfänglich erheblichem Widerstand der Hochschulen wurde infolgedessen an einer Reihe von deutschen Universitäten Bachelor of Arts-Studiengänge aus dem angelsächsischen Raum eingeführt – nach den „Vorgaben“ von Bologna. Nur wenige Hochschullehrer identifizieren sich damit, da sie ihre alten Freiheiten eingeschränkt glauben und das ohnehin hoch regulierte System durch die deutsche Verwaltungstradition zu Abstrusitäten der Leistungspunktberechnung überbürokratisiert wurde und wird.

Das wird zwar in den Hochschulen als ein erneuter Disziplinierungsversuch der Hochschulverwaltungen gesehen, aber eben auch als „von Europa“ kommend. Man fragt sich zunehmend, ob alles in Europa vereinheitlicht werden muß. Interessant ist, dass eine europäische oder weltweite Öffentlichkeit (die das diskutiert) nur dann gibt, wenn es gegen Europa oder gegen die Globalisierung geht. Bis jetzt wird der neue Studiengang an vielen Stellen sabotiert, z.B. wird die Lehre kaum geändert: wenig Berufsbezug, weiterhin Unverständlichkeit aus Ausweis von Wissenschaftlichkeit usw.

¹²¹ H. R. Friedrich, Neuere Entwicklungen und Perspektiven des Bologna-Prozesses, Arbeitsberichte 4/2002, S. 5 - 17

EU- Technologiepolitik: mehr Schein als Sein

In diesem Bereich ist der Einfluß der EU größer, indem sie die Ressourcen der Mitgliedstaaten poolt, aber unter weitgehender Beachtung der Schwerpunkte der großen und finanzstarken Mitgliedstaaten.

Die 1951 gegründete Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl begann mit den ersten gemeinsamen, europäischen Forschungsprojekten.¹²² Aber auch schon in der Gründungszeit der EWG, 1957/58, war mit der Europäischen Atomgemeinschaft eine Grundlage für die europäische Forschungs- und Technologiepolitik geschaffen worden.¹²³ Die EURATOM hatte nicht nur einen spezifischen Kontroll-, sondern auch einen Entwicklungs- und Forschungsauftrag hinsichtlich der damals neuen Atomenergie. EURATOM unterhält eine Reihe von Forschungszentren, über die die diesbezüglichen nationalen Forschungsaktivitäten koordiniert wurden. Der Jahresetat umfasst rd. 300 Mio. Euro. Ziel ist u.a. die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.

Dann setzte die Haager Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs von 1969 neue forschungspolitische Impulse. Seit 1974 werden systematisierte Programme aufgelegt. 1984 kam es zum Programm ESPRIT, das die neuen Informationstechnologien forcierte. 1987 wurden die Ausgaben für Struktur und Kohäsion von 7 Mrd. auf 14 Mrd. ECU erhöht.¹²⁴

Seit 1993 ist dieses Politikfeld vorrangig für die EU-Kommission, die dazu angesichts der amerikanischen und japanischen Konkurrenz ständig von den Gipfelkonferenzen des Europäischen Rates aufgefordert wird.¹²⁵ Die Mittel stiegen in den 90er Jahren um das 3,5fache. Institutionalisiert wurde dieses Politikfeld bereits in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 und im Maastrichter Vertrag von 1994. Markstein war das Weißbuch der Kommission von 1993 zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Das Vierte Rahmenprogramm für Forschung (1994 – 1998) sah 13 Mrd. Euro für diesen Zeitraum vor, das 5. Rahmenprogramm (1998 – 2002)¹²⁶ fast 15 Mrd. Euro.¹²⁷ In

¹²² vgl. L. Kocar, Globale Ökonomie und nationale Politik, Die Forschungs- und Technologiepolitik der EU, Frankfurt/M. 2003, S. 186 f.

¹²³ vgl. P. Weilemann, Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft, Baden-Baden 1983

¹²⁴ EG-Kommission, Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft, Luxemburg 1989, S. 15 ff.

¹²⁵ K. Grewlich, Europa im globalen Technologiewettlauf, Gütersloh 1992

¹²⁶ Abl. 1999 L 26/1

¹²⁷ Faktenbericht Forschung 2002, Bonn 2002, S. 209

den Programmen, über die der Rat und das Europäische Parlament entscheiden, werden bestimmte Schwerpunkte festgelegt. Das 6. Forschungsrahmenprogramm der EU für die Zeit von 2002 bis 2006 – unter dem Titel „Schaffung des Europäischen Forschungsraums“ – sieht Ausgaben in Höhe von 16,270 Milliarden Euro vor. Schwerpunkte sind u.a.:

- Genomik und Biotechnologie
- Informationsgesellschaft und ihre Technologien
- Intelligente Werkstoffe und Nanotechnologien
- Luft und Raumfahrt¹²⁸
- Fusionsforschung^{129 130} (im Rahmen der Euratom¹³¹)
- Gemeinsame Forschungsstelle
- Lebensmittelsicherheit
- Nachhaltige Entwicklung
- Bürger und modernes Regieren

(Der Einfluß der deutschen Bundesregierung unter Beteiligung der Grünen ist erkennbar.)

Wege zur konkretisierten Durchführung der Programme sind

1. direkte Aktionen und Finanzierungen für die Forschungseinrichtungen der EU (Eigenforschungen, vor allem im Rahmen der EURATOM). Generell verliert dieser Sektor an Bedeutung.
2. indirekte Aktionen sind spezifische Programme, die zu 50% von der EU finanziert werden
3. konzertierte Aktionen wollen die europäischen Forschungen koordinieren
4. Horizontale Aktionen fördern die Kooperation in der Wissenschaft, zwischen Wissenschaftlern, ohne konkrete Projektförderung
5. Bereitstellung von Risikokapital seitens der Europäischen Investitionsbank für Unternehmen, die innovative Forschungsergebnisse umsetzen wollen.

Differenzen in der europäischen Forschungsdiskussion bestehen darin, dass die einen (vor allem Deutschland) den technologischen Fortschritt dem Markt überlassen wollen, während die anderen (Frankreich) zu staatlich-dirigistischen Eingriffen neigen.

¹²⁸ nun auch in Kooperation mit der ESA:

Mobilität und Verkehr, hier insbesondere eine bessere Abstimmung der Verkehrssysteme Luft, Bahn, Auto, Bahn, um durch Forschung Vorschläge zum Energieeinsparen machen zu können; auch hinsichtlich von umweltverträglichen Versorgungskonzepten für Alautos usw.

¹²⁹ auf geteilt in den Kompetenzen zwischen EG und Euratom, die für den nuklearen Teil verantwortlich ist

¹³⁰ Beschluss Nr. 2002/1513/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

¹³¹ vgl. Beschluss Nr. /668/1513/Euratom des Rates

Die Forschungsförderung der EU ist dominant industrieorientiert, nicht auf Grundlagenforschung ausgerichtet. Nur die Forschungen im Hochschulbereich sind auch grundlagen-orientiert. Sie setzt damit auch solche Anreize für die nationale Forschung.

Im Rahmen der genannten Schwerpunkte und der genannten Formen der Projektförderung können Unternehmen und Forschungseinrichtungen Anträge stellen. Die Ausschreibung erfolgt meist über das Amtsblatt der EU. In der Bundesrepublik gibt es eine Reihe von Institutionen (KOWI, EU-Referenten der Universitäten, die als Spezialisten das ganze nur noch durchschauen), die die Informationen bündeln und weiterleiten. Die Anträge werden von den Forschungseinrichtungen direkt an die Kommission gestellt, die unter Einschaltung von Gutachtern, entscheidet. (Was die EU-Referenten betrifft, ist deren Aktivität sehr unterschiedlich, bis dahin, dass der offiziell Aufgeführte von seiner Funktion nichts wusste.) Die Technologiepolitik ist heutzutage ein eigenständiger Politikbereich der EG, kann aber auch als Instrument im Rahmen anderer Politikbereiche (z.B. der Kohäsionspolitik) eingesetzt werden. Eine hoch technologisierte Produktion wird als notwendig erachtet, weil nur so die europäische Wirtschaft in der internationalen Konkurrenz bestehen kann. Dabei kann die EG die Ergebnisse ihrer eigenen Forschungsinstitute zur Verfügung stellen. Weiterhin schießt die Gemeinschaft 50% zu gemeinsamen, grenzüberschreitenden Forschungsprojekten zwischen Hochschulen, Industriebetrieben und Forschungsinstitutionen zu. Oft reicht auch schon, dass die Kommission lediglich Projekte koordiniert, ohne sich finanziell zu beteiligen. Mit diesen Mitteln kann die EG nationale Forschungsprogramme beeinflussen, indem sich die Mittelempfänger oder Koordinierten an den Schwerpunkten der EG orientieren. (Meist wirkt die EU aber nicht orientierend, vielmehr greifen die nationalen Entscheidungsträger auf EU-Gelder zurück, um bestehende Forschungsschwerpunkte finanziell abzusichern: der allgemeine Mitnahmeeffekt bei allen oberen Instanzen, was auch für die nationalen Verwaltungen bedeutsam ist, was aber zugleich auch ein Indiz für mangelnde Steuerungsfähigkeit von oben ist.) Diese gemischte Wirkung der EU tangiert durch Interdependenzen auch solche Bereiche der nationalen Forschungspolitik, die nicht direkt von den Mitteln der EG abhängen. Die von der EG geforderte Verbindung zu Hochschulen und anderen Institutionen ist eine Bedingung dafür, dass die neue Technologie nicht nur oberflächlich eingeführt wird, sondern auf Dauer das wirtschaftliche und industrielle Technologiepotential des Landes erhöht. Der mangelnde Transfer von Universitäts-Wissen in die Wirtschaft gerade in Deutschland spricht eher dagegen.

Die EU-Forschungspolitik ist von ihrer grundsätzlichen Konzeption her komplementär, subsidiär und additiv, d.h. sie ergänzt die nationalen Mittel, sie will keine nationalen Mittel ersetzen. Verfahren wird nach sog. partnerschaftlichen Grundsätzen, nationale und EU-Institutionen kooperieren nach Möglichkeit einvernehmlich, was eine Notwendigkeit ist, da beide Seiten faktisch ein Vetorecht haben: die EU braucht die konkret beantragten

Projektmittel nicht bereitstellen, und die nationale Stelle braucht die Anträge nicht stellen. Das kann auch zu Blockaden führen – oder wechselseitige Ignoranz.

Zur Umsetzung der EU-Forschungspolitik vor Ort und zur Koordination der beteiligten Organisationen wurde von der Generaldirektion TREN (Transport und Energie) der Kommission das sog. Opet-Netzwerk gegründet. (OPET = Organization for the Promotion of Energy Technologies). Das Wirken einer solchen OPET-Einheit soll am Beispiel des Forschungszentrum Jülich und des 5. Forschungsrahmenprogramms für Forschung und Entwicklung (1998 – 2002) geschildert werden. Für Jülich relevant ist insbesondere das EU-Programm „Energie, Umwelt und nachhaltige Entwicklung“.¹³² In diesem Kontext will OPET eine bessere Nutzung von Energien und Technologien fördern. Ähnlich agiert die KOWI als Informationsbroker von EU-Forschungsförderungsprogrammen. Die KOWI wird von den großen deutschen Wissenschaftseinrichtungen getragen, von der DFG bis zur Humboldt-Stiftung.

Seitens der Wissenschaftler wird – so meine Recherchen - insbesondere beklagt,

- dass die Auswahlverfahren sehr undurchsichtig, überkompliziert und z.T. sogar (partei-)politisch beeinflussbar sind, bis hin zu informellen nationalen Quoten;
- dass der bürokratische Aufwand hoch ist
- dass die als Voraussetzung geforderte Koordination mit anderen europäischen Forschungseinrichtungen viel Zeit und Reisen kostet.

Die Wirkungen der grenzüberschreitenden technologischen Kooperation können nach Starbatty wie folgt zusammengefasst werden:

- grenzüberschreitende technologische Kooperationen zwischen Unternehmen in der EU „kommen überwiegend deshalb zustande, weil die Gemeinschaft nur solche Projekte finanziell unterstützt. In den Bewertungsberichten der Kommission wird das so interpretiert, als ob Forschung an sich in bestimmten Gebieten ohne ihre Hilfe unterblieben wäre,
- Kooperationen werden bisweilen nur zum Schein eingegangen, um an die begehrten Mittel heranzukommen; de facto arbeitet häufig jede Partei für sich.
- Kein befragtes Unternehmen wendet wegen der finanziellen Anreize aus Brüssel selber mehr für F&E auf (eher weniger).
- Selbst Großunternehmen stellen für geförderte Projekte kein zusätzliches Personal ein.
- Kein Unternehmen betreibt wegen einer möglichen Förderung F&E in einem Feld, das nicht von vornherein hätte bearbeitet werden sollen. ...

¹³² www.fz-juelich.de/ptj/index.

- Es kommt durch die Forschungs Kooperation bereits bei Forschung und Entwicklung zu Produkt- und Marktaufteilungen, um Differenzen über Nutzungsrechte von Ergebnissen und `schädliche` Konkurrenz zu vermeiden. Es kommt den Unternehmen weniger auf konkrete finanzielle Hilfen an ..., als auf wohldefinierte Rahmenbedingungen (z.B. Standards,) ...
 - KMU haben strukturelle Nachteile bei der Beschaffung von Informationen,
 - Die Effizienz von transnationalen Kooperationen ist keineswegs belegt, einerseits wird von Reibungsverlusten berichtet, andererseits von fruchtbarer ... Zusammenarbeit; ...
 - Kooperationen werden über die Förderdauer hinaus praktisch nicht fortgesetzt ...¹³³
- Neuerdings werden die (wissenschaftlichen) Kooperationen im Forschungsbereich „Centers of Excellence“ genannt, was an der Substanz aber wenig ändert.¹³⁴

50% der Technologieförderung der EU geht in die großen Innovationszentren der hochentwickelten Industriestaaten des europäischen Nordens.

Bund: Bundesverwaltung im Technologiebereich

Soweit (auf Grundlagen orientierte) Forschungspolitik in Universitäten und Hochschulen betrieben wird, fällt sie weitgehend in die Kompetenz der Bundesländer. Soweit produktnah, in die der Industrie. Soweit industrienah Förderung, ist insbesondere der Bund tätig. Für die Industrie „fährt“ die Bundesregierung einige Programme, die die privatwirtschaftliche Produktforschung, aber auch die privatwirtschaftliche Grundlagenforschung fördert. Zur Förderung einzelner Projekte muß der interessierte Betrieb einen Antrag an das Forschungsministerium stellen. Auch innovative Netzwerke werden unterstützt. Der Bund gibt pro Jahr rd. 6 Mrd. Euro zur Forschungsförderung aus. (Der geringe Anteil der EU-Gelder wird hier offenbar.) Die Mittel werden für bestimmte Programmschwerpunkte vergeben (Rohstoffsicherung, Luftfahrt, Biotechnologie usw.) Auch die Bundesländer treten hier mit einigen Programmen bei.¹³⁵ Die deutsche Wirtschaft selbst unterhält mit fast 40 Mrd. Euro je Jahr die größten Forschungseinrichtungen, die vor allem industrie- und produktnah forschen. Ein Sechstel dieser Gelder fließen der Wissenschaft zu, so dass hier auch seitens der Wirtschaft

¹³³ J. Starbatty/U. Vetterlein, Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1990, S. 139 f.

¹³⁴ vgl. European Commission, Networks of Excellence, Brussels 2002

¹³⁵ vgl. im folgenden: Bundesbericht Forschung, mehrere Jahrgänge

Grundlagenforschung gefördert wird. 10% der Drittmittelinnahmen deutscher Universitäten kommen aus der Wirtschaft.

Der Bund fördert – im Rahmen der sog. institutionellen Förderung – zusammen mit den Bundesländern die Grundlagenforschung vor allem über die großen Forschungseinrichtungen: Deutsche Forschungsgemeinschaft, Max-Planck-Gesellschaft, Fraunhofer Gesellschaft, Großforschungseinrichtungen usw.

Was die EU-Technologieförderung betrifft, ist die gegenwärtige SPD-Grüne-Koalition auf Bundesebene für mehr sozioökonomischer Begleitforschung, wegen der unabsehbaren Folgen der neuen Technologien – und überhaupt dafür, den Staat nicht ganz aus der Förderung herauszulassen.¹³⁶ Die FDP klagt demgegenüber schon fast rituell eine höhere Marktnähe der Forschung ein und verweist auf die Notwendigkeit, dass sich nationale und europäische Forschungsprogramme nicht überlappen. Der europäische Mehrwert bestehe gerade in der Koordination. Befürwortet wurde die höhere Konzentration auf weniger Themenbereiche im neuen Forschungsprogramm der EU.

Die neuen Instrumente des EU-Forschungsprogramms waren aber weiterhin technokratisch und kaum noch problemorientiert noch sozialwissenschaftlich. Das änderte die sozialdemokratische Bundesforschungsministerin Bulman. Auch die stärkere Schwerpunktsetzung auf die Nuklearforschung wollte die SPD-Grünen-Koalition verhindern – mit nur begrenztem Erfolg.¹³⁷ Man war und ist daher auch skeptisch gegenüber der EURATOM überhaupt. Der Parlamentarische Staatssekretär bei der Bundesministerin für Bildung und Forschung, W.-M. Catenhusen, konkretisierte die Forderungen der Bundesregierung wie folgt: „Erstens. Wir stehen zu dem politischen Anspruch, die EU-Forschungsförderung in ihrer Wirksamkeit und in ihrer strukturbildenden Wirkung in Europa zu erhöhen. ... Zweitens. Allerdings sind wir ... der Auffassung, dass der Bereich Nachhaltigkeit ... noch stärkere Berücksichtigung finden muß. Drittens. ... Wir müssen aber sicherstellen, dass ein nahtloser Übergang vom 5. und 6. Rahmenprogramm erfolgt. Eine Vorab-Festlegung auf eine ausschließliche Nutzung von Instrumenten wäre aus unserer Sicht kontraproduktiv. ... Viertens. Die Stärkung der Mobilität unserer Forscher ist eine wesentliche Zielsetzung. ... Fünftens. Die Beteiligung der KMU ist uns ein wichtiges Anliegen. ... Sechstens. Die Beitrittsländer sind derzeit bereits alle dem 5. Rahmenprogramm assoziiert ... Siebtens. Wir wollen, dass integriert in die jeweiligen thematischen Prioritäten Aktivitäten unterstützt werden, die über die Entwicklung gemeinsamer ethischer Standards zu einem `Europäischen Werteraum‘ führen.“¹³⁸

Die deutschen Vertreter in Brüssel und die Bundesregierung hatten allerdings bereits im Vorfeld einen Teil dieser Forderungen durchgesetzt: mehr für eine

¹³⁶ Bundestag 5.7.01, S. 18028

¹³⁷ Bundestag 5.7.01, S. 18029

¹³⁸ Bundestag 5.7.01, S. 18032

europäische Raumfahrtstrategie; mehr Forschung zu den IuK-Technologien, und einen Teil der oben angeführten Schwerpunkte des Forschungsrahmenprogramms (z.B. Bürger und Regieren), ohne dass die Fusionsforschung per se verhindert werden konnte. Zudem wurde der Anteil der KMU am 6. Forschungsprogramm auf deutsches Drängen auf 15% erhöht. Diese sollten gleichberechtigt an den geplanten Projektverbänden teilnehmen können.

Land NRW: Europa ja, aber weniger EU konkret

Die Forschungs- und Wissenschaftspolitik der Bundesländer ist auf die Grundlagenforschung in den Hochschulen konzentriert. Rd. 17% der Forschungsförderung wird über die Hochschulen (und damit über die Länder) abgewickelt. Die Hochschulen investieren jährlich insgesamt und bundesweit fast 20 Mrd. Euro in Forschung und Lehre, mit dem größten Anteil in der Medizin. Rd. 10% der Forschungsausgaben der Hochschulen werden – wie gesagt - von der Privatwirtschaft über sog. Drittmittel-Projekte finanziert. D.h. Hochschullehrer werben bei der Industrie Gelder und Forschungsaufträge ein, die über die Universitätsverwaltungen administriert werden. Die Landesforschungsministerien unterstützen die Vorbereitungen zu diesen Anträgen, um den deutschen Anteil in Brüssel zu erhöhen. Darüber hinaus bieten die Ministerien (auch andere als die für Wissenschaft) eine Reihe von vorrangig naturwissenschaftlich ausgerichteten Programmen an, in deren Rahmen Anträge gestellt werden können. Das wird direkt zwischen Universität und Ministerium abgewickelt, wobei die Universitätsverwaltung meist hilft.

Daneben fördert NRW bestimmte Programmschwerpunkte und exemplarische „Leuchtturmprojekte“ mit einer erhofften Auswirkung auf den wirtschaftlichen Fortschritt.

Ein Beispiel:

Die nordrhein-westfälische Landesregierung bemühte sich intensiv zu Beginn des neuen Jahrhunderts, dass die europäische Spallationsneutronenanlage in Jülich angesiedelt wird. Das Land sagte seine Beteiligung an den Investitionskosten zu. Man erhoffte sich langfristig 1500 dauerhafte Arbeitsplätze.¹³⁹ Die Landesregierung finanzierte seit 2001 jährlich eine ESS-Jülich-Projektgruppe mit 1,5 Mio. Euro. Alle Fraktionen im Landtag unterstützten und warben für dieses Vorhaben, zumal das Ende der bisherigen Forschungsreaktoren absehbar war. Koordiniert konnte man daher hier vorgehen: In einer kleinen Anfrage vom 27.11.01 setzte sich die CDU/CSU-Bundestagsfraktion für das Projekt ein. Die Bundesregierung reagierte jedoch zunächst ausweichend, da sie erst einen Evaluationsbericht abwarten wollte.

¹³⁹ Landtag, 21.3.02, S. 5645

Selbst die sozialdemokratische Wissenschaftsministerin von NRW, G. Behler, beklagte, dass die SPD/Grüne-Bundesregierung das Projekt kaum unterstütze, während die Regierungen der anderen Staaten fest hinter ihren Bewerbern stünden.¹⁴⁰

Universitäten

Die Gespräche ergaben:

Die Langsamkeit der europäischen Entscheidungsprozesse in der Forschungspolitik wird beklagt.¹⁴¹ Oft würden Mittel bei der EU nicht abgerufen.¹⁴² (Die EU ist eine der wenigen Instanzen, die mit Haushaltsüberschüssen bilanziert – eben eine Behörde, kein politisches Organ, das Wahlkampfzwängen ausgesetzt ist.) Politische, selbst parteipolitische (für die deutschen Unis ansonsten eher selten) und nationale Kriterien bei der Vergabe der EU-Mittel fließen mit ein. Kontrollen der Kommission vor Ort werden als ineffektiv betrachtet, bzw. finden gar nicht oder nur über die nationalen Instanzen statt.

Eine Umfrage unter KMUs und Hochschulen in Niedersachsen bestätigt hinsichtlich deren Einstellung zur EU-Technologieförderung meine Ergebnisse, dass nämlich vor allem der Zeitaufwand für Reisen und der hohe Berichtsaufwand bemängelt wurden.¹⁴³ Andererseits wurden die in der EU-geförderten Kooperation mit anderen Unternehmen gewonnenen Erfahrungen und Innovationen hervorgehoben. Oft zeigt sich auch, dass der EU-Anteil in der Hochschulforschung steigt, wenn der der DFG z.B. sinkt. Dennoch sind die Projekte vorrangig in die regionalen Strukturen eingebunden. Der EG-Rechnungshof kritisiert in seinem Bericht 2002 (Ziff. 5.5.3) die zuweilen ungenau formulierten Vorgaben der Kommission, die im Vollzug Probleme bereiten.

¹⁴⁰ Landtag, 21.3.02, S. 5650

¹⁴¹ vgl. auch: J. Jasper, Technologische Innovationen in Europa, Wiesbaden 1998, S. 338

¹⁴² siehe nur EG-Rechnungshof, Brüssel 1994, 11.13 ff.

¹⁴³ P.A. Elspaß, Die Bedeutung der EU-Technologie für Hochschulen, Wiesbaden 2001, S. 143

Die Bezirksregierungen

Die Universitäten unterstehen direkt dem Ministerium, die anderen Bildungseinrichtungen nur indirekt über die Bezirksregierungen.

„Die Bezirksregierung ist die allgemeine Vertretung der Landesregierung in ihrem Bezirk und dient grundsätzlich allen obersten Landesbehörden als nachgeordnete Verwaltungsinstanz der mittleren Verwaltungsebene. Bei ihr bündeln sich somit die meisten Aufgaben.“ (Bezirksregierung Münster, S. 4) So soll eine möglichst orts- und regionsnahe Verwaltung gewährleistet, eine Überlastung der ministeriellen Spitze soll verhindert werden. Die Bezirksregierung untersteht der direkten Weisung (Dienst-, Rechts- und Fachaufsicht) der Ministerien der Landesregierung. Sie vermittelt zwischen der Spitze und der „Basis“-Verwaltung insbesondere der Kommunen, die auch direkt mit dem Bürger in Kontakt kommt. Zentrale Aufgaben sind die Aufsicht (ordnungs- und polizeirechtliche Aufgaben) sowie die umfassende, regionsweite Planung und Koordination im jeweiligen Bezirk.

Die Bezirksregierung wird auch Bündelungsbehörde genannt, d.h. hier werden die gesetzlichen Bestimmungen, Vorgaben und Erlasse der einzelnen Ministerien in einer Behörde zusammengeführt und auf die Bedürfnisse der Region konkretisiert, um dann an die unteren Einheiten weitergeleitet zu werden.

Über die „Regierung“ werden auch EU-Regelungen im Bereich der Berufsbildung oder z.B. im Umweltrecht koordiniert und umgesetzt.

Aufbau

- Abteilung 1 der Bezirksregierung Münster ist zuständig für allgemeine Personalangelegenheiten, d.h. hier verwaltet sich die Behörde selbst.
- Abteilung 2: u.a. Katastrophenschutz, Gesundheit, Verwaltung und Logistik der Polizei, Autobahnpolizei
- Abteilung 3: Kommunal- und Sparkassenaufsicht, Liegenschaftskataster, Staatshochbau, Bauaufsicht, Denkmalangelegenheiten, Krankenhausförderung, Sozialwesen, Lastenausgleich
- Abteilung 4: Grundschulen, Haupt- und Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen, Berufskollegs, Lehrerausbildung und Lehrerfortbildung, Kunst- und Kulturpflege, Weiterbildung, Sport, Schulrecht und Schulverwaltung, Ersatzschulen usw.
- Abteilung 5: Landwirtschaft, Fischerei, Abfallwirtschaft, Verkehr, Wasserwirtschaft, Arbeitsschutz, Immissionsschutz
- Abteilung 6: Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur, Raumordnung und Landesplanung, gewerbliche Wirtschaft

Der Bezirksregierung unterstehen u.a.: das Staatliche Umweltamt, das Prüfungsamt für die Erste Staatsprüfung, Studienseminare für die Lehrämter an Schulen (Referendariatsausbildung für Lehrer), Staatliche Amt für

Arbeitsschutz, Staatliche Bauämter, und indirekt: die Schulämter für die kreisfreien Städte und Kreise, die z.T. im Auftrage der Bezirksregierung tätig werden.

Die Gemeinde als Verwaltungsinstanz, insbesondere die unteren Schul(aufsichts)behörden

Die untere Schulbehörde beaufsichtigt vor allem die zahlreichen Grund- und Hauptschulen sowie eine Reihe von Sonderschulen. (Der Regierungsbezirk beaufsichtigt Gesamtschulen, bzw. Gymnasien, berufliche Schule und meistens auch die Realschulen.)

Gemeinden und Kreise sind nun neben den reinen Selbstverwaltungsaufgaben (z.B. Kultur) in einer zweiten Funktion die untere staatliche Verwaltungsbehörde als Teil der staatlichen Verwaltungshierarchie. Diese nehmen auch allgemeine Aufsichtsfunktionen wahr, z.B. beaufsichtigt der Landrat des Kreises als Vertreter der „staatlichen Macht“ die kreisangehörigen Gemeinden. „Die allgemeine Aufsicht über kreisfreie Städte führt die Bezirksregierung. Obere Aufsichtsbehörde ist für kreisangehörige Gemeinden die Bezirksregierung, für kreisfreie Städte das Innenministerium. Oberste Aufsichtsbehörde ist das Innenministerium.“ (§ 117 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen) Gegen die Aufsicht kann sich eine Gemeinde durch Klage in einem Verwaltungsstreitverfahren „wehren“. (§ 123 Gemeindeordnung)

In der kommunalen Verwaltung sind – etwas vereinfacht – zwei Aufgabenbereiche zu unterscheiden: Selbstverwaltungsangelegenheiten („eigener Wirkungskreis“) und weisungsgebundene Auftragsangelegenheiten (im Auftrage des Staates = „übertragener Wirkungskreis“). Zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten gehören u.a.: Stadtentwicklungsplanung, Gewerbeansiedlung, Personennahverkehr, Wasser- und Energieversorgung, Kindergärten und Freizeit, Gesundheitsfragen, Brandschutz usw. Dazu kommen freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, wie die Errichtung eines Theaters, wozu die Kommune gesetzlich nicht verpflichtet ist (z.B. im Gegensatz zum Brandschutz). Hier schlägt auch überall EU-Recht durch – vermittelt über Bundes-, Landes- und Bezirksregierung und beeinflusst von den oft schwierigen und gar nicht dem EU-Einheitsraster entsprechenden Bedingungen vor Ort. Meist wissen weder die Beamten noch die Bürger, dass die jeweilige Regelung der EU entstammt. Nur wenn es zu Konflikten zwischen Behörde und Bürger kommt, wird entschuldigend auf die EU verwiesen.

Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen § 3:

- (1) Den Gemeinden können nur durch Gesetz Pflichtaufgaben auferlegt werden.
- (2) Pflichtaufgaben können den Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden; das Gesetz bestimmt den Umfang des Weisungsrechts, das in der Regel zu begrenzen ist.
- (3) Eingriffe in die Rechte der Gemeinden sind nur durch Gesetz zulässig. Rechtsverordnungen zur Durchführung solcher Gesetze bedürfen der Zustimmung des für die kommunale Selbstverwaltung zuständigen Ausschusses des Landtages ...
- (4) Werden den Gemeinden neue Pflichten auferlegt ..., ist gleichzeitig die Aufbringung der Mittel zu regeln. ...

Zu den an die Gemeinden übertragenen Aufgaben gehören u.a.: das Meldewesen, Wahlen, Sozialfürsorge (Sozialhilfe, Sozialämter) usw. (Arbeitsämter sind demgegenüber keine kommunalen Ämter, sondern sie sind Teil einer bundesunmittelbaren, rechtsfähigen Körperschaft des öffentlichen Rechts i.S. von Art. 87, Abs. 2 GG mit Selbstverwaltung. Ähnliches gilt für die Finanzämter, die dem Bundes-Finanzministerium direkt unterstehen.) In diesen Angelegenheiten unterliegen die Gemeinden der Rechts- und der Fachaufsicht. Über diese Ämter wird auch EU-Recht umgesetzt, ohne dass den Beamten oder Angestellten dies immer bewusst wäre (z.B. im Meldewesen, in der Ausländerbehörde, im Umweltbereich, siehe oben).

Übersicht

EU

- einvernehmlich Koordination von nationalen Politiken (z.B. Außenpolitik)
- Rahmengesetzgebung (Richtlinien) (oft rein technisch)
- meist technische Verordnungen
- Zuschüsse und Kredite
- keine eigene Verwaltung (bis auf Wettbewerb und Agraria)

Bund

- eigene Gesetzgebung
- nur Bundes- Verwaltung bei Arbeit, Militär, Steuern, Zölle, Wasserstraßen
- ansonsten pflichtige Auftragsverwaltung durch Länder

Bundesländer

- **eigene Gesetzgebung und dafür eigene Verwaltung**
- **Länder: Hauptträger der deutschen Verwaltung**
- **daher auch Bundesrat auf Bundesebene als Organ an der Bundesgesetzgebung beteiligt**

- **hierarchische Verwaltung in den Ländern**
- **Ministerialebene: prinzipielle Regelungen, Exekution durch untere Einheiten**
- **Landesoberbehörden (LBV)**

Eigenständige Zuständigkeiten haben die Bundesländer in folgenden Bereichen:

- Kultur- und Bildungspolitik
- Polizei
- Gesundheitswesen (von der EU beeinflusst)
- Ordnungswesen
- Landesstraßenbau
- Kommunalwesen, Kommunalverfassungsrecht
- Wasser- und Forstwirtschaft (von der EU beeinflusst)
- Wohnungsbau (weitgehend auch kommunal, ohne EU)
- Stadtentwicklung (kommunal, ohne EU)
- Regionalplanung im Rahmen der Vorgaben des Bundes
- Ver/Entsorgung (kommunal, aber EU-Einfluß)

Die Kommunen gelten als Einrichtung der Bundesländer, nicht als eigenständige Rechtsformation wie z.B. das Staatsgebilde Nordrhein-Westfalen.

Regierungsbezirk: Bündelungsbehörde (nicht in kleinen Bundesländern)

Kreis als Selbstverwaltungskörperschaft der Gemeinden für überörtliche Aufgaben (z.B. Schulamt)

Universitäten als landesunmittelbare öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaften

Kreisfreie Städte ab 100.000 Einwohner

Stadt (Gemeinde bis 20000 Einwohner als Selbstverwaltungskörperschaft der Bürger)

- **zentrale Verwaltungseinheit für die Bürger**
 - Kommune als Basiseinheit
 - hier Auftragsverwaltung (z.B. Sozialamt)
 - **Freiwillige Aufgaben (Theater)**
 - **Pflichtige Aufgaben (Soziales)**
 - **Pflichtaufgaben mit Entscheidungsspielraum (z.B. Jugendeinrichtungen)**
 - Ämter auch an EU-Recht gebunden (z.B. Bauamt bei der Vergabe von Aufträgen)(siehe Kapitel Binnenmarkt)
-

Völker-, europa- und staatsrechtliche Verwaltungshierarchie im Bereich der Wirtschaftsförderung: Oh, wie komplex-kompliziert!

Die Darstellung dieser Hierarchie soll verdeutlichen – das ist die These -, dass die EU nur ein Faktor unter vielen ist, der nur begrenzt, wenn überhaupt zu steuern in der Lage (was wahrscheinlich auch die anderen können).

UN: die globalwirtschaftlichen Aspekte nationalen Regierens

Völkerrechtlich gesehen hat der UN-Sicherheitsrat das alleinige Recht, über Krieg zu entscheiden. Das interessiert hier aber nicht, wichtig für die Wirtschaft ist jedoch, dass der Sicherheitsrat nach Kapitel VI der UN-Charta (auch die EU) durch verbindlich ökonomische Sanktionen die Wirtschaftsbeziehungen mit diesem Staat untersagt werden können. Diese Sanktionen werden auch von den westlichen Staaten befolgt und in Deutschland vom Bundesamt für Wirtschaft kontrolliert (was Verstöße nicht ausschließt). Das kann einzelne Betriebe erheblich treffen, Die Bundesrepublik hat hier nur begrenzten Einfluß, wenn, dann nur über die einvernehmliche Koordination mit den anderen EU-Staaten, was auch meist erfolgt. Andere wirtschaftliche Bereiche (auch entwicklungspolitische) sind hinsichtlich ihrer Wirkung zu vernachlässigen – bis auf den Umweltsektor (siehe unten).

Die Bundesrepublik ist auch an der globalen Wahrung der Menschenrechte interessiert, da sie weiß, daß nur demokratische, zumindest rechtsstaatliche politische Systeme langfristig stabil und für deutsche Produkte aufnahmefähig sind. (Ich will aber die Menschenrechtspolitik nicht auf diesen Aspekt reduzieren.) Und stabile Systeme verursachen weniger innen- und außenpolitische Konflikte. Das ist wichtig für Osteuropa – in unserer unmittelbaren Nachbarschaft, wo Hunderttausende potentiell warten, um nach Deutschland einzuwandern -, aber auch in entfernteren Gebieten wie Lateinamerika oder Südostasien, denn dorthin können wir nur exportieren, wenn die Staaten nicht im Chaos versinken. Dieses prinzipielle Interesse läßt die Bundesrepublik aktiv in der Menschenrechtskommission der UN mitarbeiten, allerdings gebremst, da oft kurzfristige Exportinteressen der deutschen Industrie das Eintreten für Menschenrechte überlagert (siehe die Volksrepublik China).

Jedoch hat die Bundesrepublik alle Sanktionen der UN gegen Staaten unterstützt, die die Menschenrechte verletzen, sie war dazu völkerrechtlich

verpflichtet. Doch waren bis in die 90er Jahre hinein die deutschen Kontrollen gegen illegale Exporte (auch von Waffen) sehr lax, so daß z.B. gegen den Irak und Libyen das Embargo faktisch unterlaufen wurde. Erst der amerikanische Druck zwang die Regierung Kohl/Genscher zu einer Änderung des deutschen Außenwirtschaftsgesetzes.

Internationaler Währungsfonds (IWF), Weltbank, WTO (Welthandelsorganisation) und OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)

Warum sind IWF und Weltbank für das Funktionieren des Regierens in Deutschland so wichtig? Auf einen kurzen Nenner gebracht: Beide stellen mehr oder weniger eine Weltschuldenverwaltung und Entwicklungsagentur für die armen Staaten dieser Welt dar. Das ist deshalb wichtig, weil der Handels- und Exportstaat Deutschland – davon leben wir! – auch das Geld für seine Ausfuhren erhalten will – auch von den Schuldner. Und das erreicht man am besten dadurch, daß man die Schuldner langfristig saniert. Das ist die heutige Aufgabe von IWF und Weltbank.

Die ursprüngliche Aufgabe des IWF war der kurzfristige Zahlungsbilanzausgleich von in Nöten geratenen Mitgliedstaaten. So konnte es sein, daß ein agrarischer Exportstaat im Winter durch agrarischen Nichtexport in zeitweilige Zahlungsbilanzschwierigkeiten gerät, sich verschuldet, was aber im Sommer bei beginnendem Export schnell wieder ausgeglichen wird. Die zeitweiligen Zahlungsschwierigkeiten können durch Kredite („Fazilitäten“) des IWF überbrückt werden.

Zweite Funktion lag in der Kontrolle von Auf- und Abwertungen der nationalen Währungen, allgemein in der Bestimmung der Relation von Währungen untereinander.

Diese beiden Funktionen des IWF gerieten mit Zerfall des Dollar-gestützten Bretton-Woods-Weltwährungssystems zu Beginn der 70er Jahre immer mehr in den Hintergrund, da nun die meisten Währungen zu floaten begannen (nicht mehr an Paritäten gebunden waren) und da mit der Erdölkrise und der erheblichen Verschuldung von Entwicklungsländern (insbesondere Lateinamerikas) nicht mehr das Problem der kurzfristigen, sondern das der langfristigen und strukturellen Verschuldung in den Vordergrund rückte.

Um diese Verschuldungen zu überwinden (Mexiko allein in den 80ern: 100 Mrd. Dollar), entwickelte der IWF – unter maßgeblichem Einfluß der

weltwirtschaftsliberal eingestellten USA und der BRD – eine Strategie, die auf die innere Liberalisierung und Entstaatlichung der verschuldeten Ökonomien abstellte, um so einen binnenwirtschaftlichen Wachstumsprozeß zu bewirken, der längerfristig durch vermehrte Ausfuhren auch die internationale

Verschuldung reduzieren helfen sollte – und dies in Teilen der Welt, insbesondere Lateinamerika, auch tat.

Im Gouverneursrat des IWF ist die Bundesrepublik durch den Präsidenten der Bundesbank vertreten, sein Stellvertreter ist der Bundesfinanzminister. Insbesondere wirkt sie in der informellen G 10-Gruppe mit, die alle wesentlichen Entscheidungen „vorbereitet“. Denn Deutschland gehört zu den „quotenstärksten“ Mitgliedern, und die Zahl der Stimmen bemißt sich nach der Höhe der Quote (vereinfacht: Stimmenzahl = Krediteinzahlungen + Wirtschaftskraft des jeweiligen Staates). Im IWF wird nach gewichteten Mehrheiten abgestimmt.

Die Weltbank sucht diesen Restrukturierungsprozeß entwicklungspolitisch durch langfristige Kredite zum Wiederaufbau zu begleiten, abzufedern. Auch hier gehört die Bundesrepublik zu den stimmstärksten Mitgliedsstaaten – gemäß ihrer hohen Kapitalzeichnung.

Durch IWF und Weltbank ist ein Großteil der deutschen Entwicklungspolitik (im Sinne von Strukturpolitik) auf diese Organisationen transferiert worden.

GATT-Vertrag (General Agreement on Tariffs and Trade) und Nachfolgeorganisation: WTO (World Trade Organization)

Das GATT und heute die WTO haben zum zentralen Ziel, den Welthandel zu liberalisieren, von Zöllen (Tarifen) und sonstigen, nicht-tarifären Hemmnissen (z.B. komplizierten Verzollungsverfahren) und Protektionismen im allgemeinen zu befreien, um die Produktion weltweit an dem Ort zu gewährleisten, wo am billigsten produziert werden kann – unabhängig von nationalen oder gar nationalistischen Überlegungen. In diesem Bestreben wurden in mehreren sog. Runden die Industrie-Zölle mittlerweile auf 6% gesenkt. Nach der Umwandlung des GATT von einem bloß völkerrechtlichen Vertrag (mit lediglich einem kleinen Sekretariat) in eine internationale Organisation (ITO) mit spezifischer Gerichtsbarkeit und Sanktionen gegen protektionistische Mitglieder hat sich

diese ITO vermehrt Handelshemmnissen im internationalen Austausch von Dienstleistungen, Patenten usw. gewidmet. Vor diesem Hintergrund wird auch die Bedeutung der EU-Außenhandelspolitik relativiert.

Die OECD ist vergleichsweise weniger bedeutend, wenn auch in ihren einzelnen Tätigkeiten nicht einflußlos. Ihre Mitglieder sind europäische Staaten (inkl. der Türkei), die USA und Kanada sowie Japan, Australien und Neuseeland. Neben wirtschaftlicher Berichterstattung und Empfehlung zur ökonomischen Entwicklung der Mitgliedstaaten dient die Organisation vor allem der möglichst

informellen, konsensualen, einvernehmlichen Abstimmung wirtschaftspolitischer Maßnahmen der Mitgliedsstaaten. Auf Beamtenebene werden hier vielfältige wirtschaftspolitische Aktivitäten abgestimmt, z.B. die Zinshöhe von Krediten für Entwicklungsländer oder in Exportgeschäften, denn jeder Staat ist interessiert, den Auftrag zu erhalten, so daß er mit günstigen Zinskonditionen lockt – zu Lasten anderer Anbieter. Ein solcher Dumping-Wettbewerb soll durch gemeinsam vereinbarte Zinskonditionen vermieden werden. Über den der OECD assoziierten Pariser Club wird ein Großteil der Umschuldungsverhandlungen mit verschuldeten Staaten organisiert. Die Internationale Erdölagentur sorgt für eine gleichmäßige Ölversorgung der OECD-Mitgliedstaaten im Falle von Ölverknappungs- und Ölpreissteigerungskrisen. Hier ist die EU nur sekundär und koordinierend aktiv.

Die EU als *ein* Spieler in diesem Konzert

Um zu rekapitulieren:

Voll, als europäische Gemeinschaftspolitik sind auf die Europäische Union sind transferiert worden:

- Währungspolitik
- Agrarpolitik
- Außenhandelspolitik (Handelsverträge)
- Regelungen zu einem freien europäischen Binnenmarkt, zu den „vier Freiheiten“: freier Kapitalverkehr, Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit, Freihandel (= freier Warenverkehr in der EU)
- Weite Teile der Regelung des Verkehrsmarktes

Strukturpolitik und wirtschaftliche Entwicklung der EU machen zwar ein Drittel des EU-Haushaltes = insgesamt 100 Mrd. Euro, aus (wenn man Teile der Agrarpolitik= 50% insgesamt dazu rechnet, sogar mehr als die Hälfte), so ist sie bezogen auf die industrialisierten und Dienstleistungsgesellschaften der nördlichen EU doch nur ein Teil weitaus umfassenderer nationaler Struktur- und Wirtschaftspolitiken. Sie kann Impulse setzen, mehr nicht. In den noch teilweise agrarisch geprägten „Südstaaten“ ist sie allerdings sehr wichtig. Ein Drittel des griechischen Staatshaushaltes besteht aus EU-Mitteln.

Historische Entwicklung: sukzessiver Ausbau der Instrumente:

- Vertrag von Rom 1957: zwar Europäischer Sozialfonds (ESF) zur Hilfe für die vom EWG-Umstellungsprozeß betroffenen Arbeitnehmer, aber noch keine regionalwirtschaftliche Förderung vorgesehen;
- 1964 wurde beim Europäischen Agrarfonds (EAGFL) eine strukturpolitisch orientierte Abteilung eingerichtet,
- 1967: bei der Kommission die Generaldirektion "Regionalpolitik" gegründet;
- 1975 wurde nach der sog. Norderweiterung (UK, IR, DK) der Europäische Regionalfonds EFRE geschaffen; London bestand auf Mitteln aus dem Fonds, um seine Nettozahlerposition auszugleichen
- 1987 wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte der "wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt" (Kohäsion) als Ziel in den EG-Vertrag aufgenommen;
- 1988 Reform der Regionalpolitik (Verteilung nicht mehr nach Länderquoten, sondern nach allgemeinen Zielen und objektivem Bedarf, d.h. Umverteilung ist impliziert) und Verdoppelung der Mittel für die Strukturfonds (EFRE, ESF, EAGFL-Ausrichtung);
- 1992 aufgrund des EU-Vertrages: Gründung des „Kohäsions-Fonds“ insbesondere für die Südstaaten

- 1994 erhebliche Aufstockung der Mittel der Strukturfonds; bspw. Periode 1994-99: 150 Mrd ECU; Anteil am EU-Haushalt wuchs von 19,6% (1988) auf 35,7%; die geplante Währungsunion war nur möglich, wenn die wirtschaftlichen Unterschieden angenähert werden würden.

Die Strukturpolitik der EU besteht aus mehreren Fonds, die mit der Zeit entwickelt wurden: dem Strukturfonds von 1975, dem Regionalfonds, dem Sozialfonds und in Teilen dem Agrarfonds.¹⁴⁴ 1988 wurden die Mittel für die Strukturpolitik verdoppelt, von 7 Mrd. Ecu 1989 auf 14 Mrd. Ecu im Jahre 1994. Die europäische Regional- und Strukturpolitik war dabei – ähnlich wie auch einige deutsche Landesregierungen - schon sehr früh auf ein dialogorientiertes Regieren ausgerichtet und verzichtete weitgehend auf das hierarchische Durchsetzungsmodell in der Tradition der Bürokratiethorie Max Webers, weil sie sich ohnehin kaum durchsetzen konnte.¹⁴⁵ Denn die EU-Kommission ist nur erfolgreich wenn sie mit den regionalen und nationalen Akteuren zusammenarbeitet, da sie über keine eigenen Verwaltungen vor Ort verfügt.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurde 1987 auch ein neuer, eigenständiger Politikbereich der EG geschaffen, nämlich die Kohäsionspolitik, durch die Unterschiede im Entwicklungsniveau der europäischen Regionen, insbesondere das Nord-Süd-Gefälle + Irland + Ostdeutschland, verringert werden soll.¹⁴⁶ Von der Regionalpolitik der EG unterscheidet sich die Kohäsionspolitik dadurch, dass die Regionalpolitik eng umgrenzte Regionen fördert, die Kohäsionspolitik aber darüber hinaus z.B. gesamte Staaten (wie Griechenland) in toto. Dieser neue Politikbereich wurde gerade im Zusammenhang mit der Akte eingeführt, da diese Akte auch den EG-Binnenmarkt nun vollkommen ohne ökonomische Grenzen zwischen den EG-Staaten verwirklichen wollte und da dieser Liberalisierungsdruck zu Lasten der ärmeren Gebiete gegangen wäre. Um das zu verhindern, vergibt die Europäische Investitionsbank (EIB) günstige Kredite (die EIB ist nicht gewinnorientiert), der Kohäsionsfonds stellt Mittel als Subventionen bereit.

Die Mittel der Regional-, Sozial- und Strukturpolitik überhaupt werden über problemspezifische Programme, in deren Rahmen die Kommission autonom entscheiden kann, für bestimmte Regionen vergeben, z.B. Retex für die Umstrukturierung von Textilstandorten. Oder Urban für Städte mit Problemlagen.¹⁴⁷

Als weitere Beispiele seien genannt:

¹⁴⁴ vgl. I. Tömmel, Staatliche Regulierung und europäische Integration: die Regionalpolitik der EG und ihre Implementierung in Italien, Baden-Baden 1994

¹⁴⁵ M. Knodt, Tiefenwirkung europäischer Politik, Baden-Baden 1998, S. 162

¹⁴⁶ Vgl. M. Schäfers/J. Starbatty, Das Instrumentarium der EG zur Förderung innergemeinschaftlicher Kohäsion, in: APUZ, Bd. 28, S. 3 ff.

¹⁴⁷ R. Morawitz/W. Kaiser, Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorgaben der Europäischen Union, Bonn 1994

- der grenzüberschreitenden Erfahrungsaustausch
- Umweltaktionen
- EG-Informationszentren
- Fremdenverkehr, Bildungs- und Kulturtourismus
- Technologietransfer.¹⁴⁸

Schwerpunkte der Gemeinschaftsinitiative EQUAL¹⁴⁹

- Beschäftigungsfähigkeit
- Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt
- Bekämpfung von Rassismus auf dem Arbeitsmarkt
- Unternehmergeist
- Erleichterung von Unternehmensgründungen
- Stärkung der Sozialwirtschaft
- Anpassungsfähigkeit
- Förderung des lebenslangen Lernens
- Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmern und Arbeitnehmern an den Strukturwandel
- Chancengleichheit
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Abbau der geschlechtsspezifischen Diskrepanzen auf dem Arbeitsmarkt
- Unterstützung der Integration von Asylbewerbern.

Die im Rahmen dieser innovativen Maßnahmen der regionalpolitischen Förderung seitens der EU finanzierten Projekte in Regionen und Städten haben - obwohl meist nur und zusätzlich und gering im Euro-Betrag für das einzelne Projekt – doch erhebliche Effekte, da die europäische Zusatzförderung vor allem solchen Maßnahmen zugute kommt, die öffentlichkeitswirksam sind – Marketing zugunsten von Europa. (Der realpolitische/wirtschaftliche Effekt ist im Norden eher peripher, wenn nicht überhaupt durch eine Überbürokratisierung Ärger erzeugt wird, sodaß die Beamten beklagen: viel Arbeit, wenig Output.)

Förderziele/gebiete der EU bis 1999 waren (auf diesen Zeitraum beschränkt sich die Untersuchung oben):

Ziel 1: Gebiete mit Entwicklungsrückstand (z.B. Portugal)

Ziel 2: Regionen mit einer stark rückläufigen industriellen Entwicklung (z.B. Ruhrgebiet)

Ziel 3: Langzeitarbeitslosigkeit insbesondere bei Jugendlichen

Ziel 4: Qualifizierung von Arbeitskräften

Ziel 5a: Anpassung von Agrarstrukturen

Ziel 5b: ländliche Gebiete mit Strukturproblemen

¹⁴⁸ C. J. Schultze, Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union, Baden-Baden 1997, S. 54 f.

¹⁴⁹ nach: D. Hannowsky, Die Arbeitsmarktpolitik der Europäischen Union, Baden-Baden 2003, S. 113

Ziel 6: extrem dünn besiedelte Gebiete

Die Zielgebiete wurden 1999 wie folgt konzentriert, um das Verfahren zu vereinfachen und auch um Mittel zu sparen:

1. Förderung der strukturellen Anpassung in Gebieten mit Entwicklungsrückstand
2. Gebiete mit Strukturproblemen
3. Anpassungen der Bildungs- und Beschäftigungspolitiken.¹⁵⁰

Damit war auch eine Verringerung oder Beendigung der Förderung für bisher geförderte Gebiete verbunden (u.a. auch für das Siegerland). Die Verteilungskämpfe um Rest fanden weitgehend innerhalb der Mitgliedstaaten statt. Es ging – neben „objektiven Indikatoren“ - darum, welche Region die besseren Beziehungen zum Sitz der Landesregierung – die Bundesregierung betreffend – hat.

Die Mittel werden über folgende Fonds vergeben:

- Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
- Europäischer Sozialfonds
- Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung
- Finanzierungsinstrument zur Ausrichtung der Fischereiwirtschaft.

Für die ersten drei Fonds sind in Deutschland das Bundeswirtschafts- oder arbeitsministerium oder die analogen Landesministerium zuständig. Auf europäischer Ebene die Generaldirektionen XVI oder V der Kommission. Die Bundesministerien koordinieren die Projekte bundesweit und sind in der initiierten Beratungsphase vor Verabschiedung der Programme aktiv. Die Länderministerien koordinieren landesweit und sind Kooperationspartner der Kommission und der Kommunen und Kreise bei der Durchführung der Programme und Projekte.

Die EU-Mittel (insgesamt 30 Mrd. Euro je Jahr, 1/3 des EU-Haushaltes) müssen in ein nationales, bzw. Landesentwicklungsprogramm eingefügt sein; auf dieser Basis und auf der Basis der Ziele der EU wurde bis zu den Reformen von 1999 ein Gemeinschaftliches Förderkonzept von EU und Mitgliedstaat beschlossen, auf dessen Grundlage wiederum ein operationelles Programm erstellt wird.

Die genannten Ziele werden mit Projekten aus den Strukturfonds gefördert. Dazu kommen eigene Gemeinschaftsinitiativen der Kommission, die damit weitere Schwerpunkte setzen kann. Z.B. grenzüberschreitende Initiativen und

¹⁵⁰ VO (EG) 1260/99

Qualifizierung von Arbeitskräften. Von 1988 bis 1999 flossen in diesen Kontexten mehr als 1,5 Mrd. Euro seitens der EU nach NRW. Die Mittel der EU

sind nur ergänzend zu originär nordrhein-westfälischen Maßnahmen. Daher ist die Landesregierung auch die Bewilligungsinstanz (nicht die EU). Das entsprechende NRW-Programm trägt den Titel „Impulse für die Wirtschaft“. Teilprogramme des NRW-Programms sind Programme zu(r):

- Regionalen Wirtschaftsförderung
 - Gründung und Wachstum
 - Technologieprogramm Wirtschaft
 - Rationelle Energieverwendung und Nutzung unerschöpflicher Energiequellen
 - Arbeitsmarktförderungsprogramm „Pro Regio“.
- (siehe mehr hierzu im Abschnitt zu NRW)

Bund

Direkte und indirekte Instrumente der Wirtschaftsförderung auf nationaler (deutscher) Ebene, weitgehend in Eigenkompetenz, sind:

- Konjunkturpolitik
- Rente
- Arbeit
- Gesundheit
- Umweltpolitik
- Steuern
- Sozialpolitik

Diese und anderen Bereiche werden auch in der Bundesrepublik weiterhin national organisiert oder exekutiert oder administriert (wenn auch eine Vielzahl von EU-Regelungen besteht, die aber weitgehend technisch-koodinativer, nicht politisch-gestaltender Natur sind), das schließt - wie gesagt – sekundäre Abstimmungen mit internationalen Instanzen nicht aus, z.B. auf den G8-Weltwirtschaftsgipfeln mit seinem diplomatischen Unterbau – aber eben erst nachrangig.

Für den hier interessierenden Zusammenhang ist bedeutsam, dass die wirtschaftliche Entwicklung fast nur über die nationalen Regierungen zu steuern

versucht wird. Man sollte die Vielzahl der koordinierenden technischen Regelungen der EU nicht mit politischer Gestaltung verwechseln. Eine rein quantitative Betrachtung führt hier in die Irre.

Die Konjunktur- und Strukturentwicklungen sind ja auch weiterhin national begrenzt (Aufschwung in England, Krise in Deutschland z.B.). 2/3 des deutschen Bruttosozialproduktes werden immerhin im deutschen Binnenmarkt produziert. Auch über die Arbeitsmarkt-, Steuer-, Gesundheit-, Rentenpolitik usw. wird die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst. Diese Instrumente fehlen weitgehend auf EU-Ebene.

Bund und Länder: Staatliche Wirtschaftspolitik in Deutschland

These ist, daß in hoch dynamischen und hoch komplexen Gesellschaften nur der parlamentarisch organisierte Staat die Steuerungsfähigkeit aufbringen kann, indem er durch seine spezifische Struktur (Herrschaft durch wenige, nämlich die Abgeordneten, die sich aber alle 4 Jahre allgemeinen Wahlen stellen müssen) den gesellschaftlichen Forderungsdruck einerseits aufzunehmen, aber andererseits auch einzudämmen in der Lage ist. Das Parlament diskutiert die staatliche Steuerung, beschließt über sie in Form von Gesetzen und generiert so Glaubwürdigkeit von Politik, in dem die Mehrheit der Wähler (als Parlamentsmehrheit) hinter ihr steht. Andererseits ermöglicht die grundlegende Unterscheidung zwischen Regierungsparteien und Opposition, daß nicht alle Forderungen erfüllt werden müssen (das würde den Staat überlasten), sondern prinzipiell nur die der Regierungsparteien. Die der Opposition können ausgeschlossen werden. Das gibt es auf der europäischen Ebene nicht, wo im Ministerrat nationale und in der Kommission exekutive Interessen dominieren. Das europäische Parlament wird kaum wahrgenommen (sieht man von wenigen high lights wie der Gen-Technologie-Diskussion ab, die dann aber auch schnell in national unterschiedliche und beschränkte Diskussionen umschlägt.) Eine europäische Öffentlichkeit – Voraussetzung allgemeiner Wahlen – ist ebenfalls nicht festzustellen. Oder kennen Sie den finnischen Ministerpräsidenten oder den EU-Wirtschaftskommissar? In den USA mag das bezogen auf Einzelstaaten ähnlich sein, aber dort hat man einen gemeinsamen Präsidenten.

Der Staat muß eingreifen, da der Markt nicht alles regelt. Die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften stellen immer wieder Marktversagen fest. Der Markt schafft keine soziale Gerechtigkeit. Die Einkommensverteilung ist in der Bundesrepublik Deutschland immer noch kraß ungerecht. Das Schulwesen z.B. ist aus Gründen sozialer Chancengleichheit (Art. 20 GG: Sozialstaatsgebot!) nicht voll privatisierbar, da andernfalls tendenziell räumlich getrennte Schulen für Arme und für Reiche zu entstehen drohen, wie in den USA und in Großbritannien. Langfristige Investitionen werden von privaten Unternehmen

nicht immer getätigt, da ihre Rentabilität nicht sicher ist. Hier muß der Staat, z.B. in der Forschungspolitik, bestimmte „Korridore“ festlegen und finanziell fördern, um die Unternehmer zu Investitionen in diesen Korridoren (z.B. Biochemie) anzureizen. Der Staat muß Rahmenbedingungen setzen. Allerdings auch nicht zu intensiv eingreifen, da ebenso lang wie das Marktversagen auch das Staatsversagen diskutiert wird: Bürokratisierung, reine Regel- statt innovativer Projektorientierung, Erstarrung im Recht, mangelnde Initiative, inflexibles Haushaltsrecht usw.

Sektorale / regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik (siehe auch Anhang zur Regionalökonomie Erfurts und Thüringens)

Versucht man, die unterschiedlichen Politikebenen von Wirtschaftspolitik nach dem Umfang ihres Geltungs- und Wirkungsbereiches zu ordnen, so ist als die allgemeinste und weitreichendste Ebene die der Strukturpolitik, die wegen ihres umfassenden Charakters auch nicht einem spezifischen Ministerium oder einer besonderen Behörde zugeordnet werden kann, sondern eine Querschnittsaufgabe ist, die vom Wirtschafts- über das Forschungs- bis zum Landwirtschaftsministerium reicht.

Diese Strukturpolitik hat zum Ziel, gemäß bestimmter wirtschaftspolitischer Leitbilder die wirtschaftliche Entwicklung zu beeinflussen. Struktur bedeutet hier die Art der Gestaltung der Teilsysteme einer Gesellschaft: wieviel Industrie? Wieviel Dienstleistung? Wieviel Export? Allgemein gilt für die deutsche Strukturpolitik traditionellerweise: Der Staat soll sich nicht direkt in unternehmerische Entscheidungen hinsichtlich der Produktpolitik einmischen; hier soll alleinig maßgebend der Markt wirken. Aber der Staat kann bestimmte Anreize setzen, um eine von ihm präferierte Entwicklung zu befördern. Das erfolgt in der Bundesrepublik Deutschland nur indirekt: über „moral persuasion“, über eine öffentliche Debatte in Wirtschaft und Politik; und über

finanzielle Unterstützungen für bestimmte Bereiche der Grundlagenforschung – und zwar nur diese, die vom Bundesforschungsministerium und von der EU gefördert wird. Eine direkte Produktförderung wird abgelehnt, nur die produktunabhängige, aber industrienähe Forschung gemäß bestimmter Zielrichtungen erhält Gelder, z.B. für gentechnologische Grundlagenforschung. (Darüber hinaus gibt es natürlich auch noch die umfangreiche, privatwirtschaftliche Produktforschung der Industrie selbst.)

In diesen Zusammenhang von Strukturpolitik eingeordnet zu sehen ist die sektorale Wirtschaftspolitik, durch die bestimmte Wirtschaftssektoren (z.B. elektronische Industrie) – je nach Leitbild - bevorzugt gefördert werden – durch Instrumente wie steuerliche Begünstigungen, direkte und/oder indirekte Forschungssubventionen, infrastrukturelle Begleithilfen usw.

Regional orientierte Wirtschaftspolitik zielt auf die (meist steuerliche und infrastrukturelle) Förderung unterentwickelter Regionen (Küsten- und Grenzgebiete z.B.) oder solcher Regionen, die sich in einem Umstrukturierungsprozeß mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit befinden, wie beispielsweise das Ruhrgebiet mit seinem Wandel von der Montanindustrie (Kohle, Stahl) zu modernen Dienstleistungsbranchen. Im Bundesraumordnungsplan sind die Fördergebiete usw. festgelegt. Ein Gremium, bestehend aus Bundes- und Ländervertretern, entscheidet über die Förderschwerpunkte und den finanziellen Umfang der Förderung.

Der Bundestag als zentrales Legitimationsorgan in der staatlichen Wirtschaftspolitik

Das Parlament ist in der Wirtschaftspolitik selber im engeren Sinne nicht exekutiv tätig. Das widerspäche dem Grundsatz der Gewaltenteilung (obwohl natürlich Entscheidungen im Haushaltsausschuß über die so oder so geartete Verteilung von Subventionen oder des Finanzausschusses über die Art steuerlicher Belastungen erhebliche exekutive und gesellschaftliche Auswirkungen hat). Aber das Parlament erfüllt bestimmte Funktionen, die im folgenden dargestellt werden sollen.

Der Bundestag (weniger die Länderparlamente, da die originäre, wirtschaftspolitische Kompetenz der Bundesländer begrenzt ist) hat in der Wirtschaftspolitik insbesondere die Funktion, die allgemeinen wirtschaftspolitischen Ziele zu diskutieren und festzulegen, um so auch die Folgebereitschaft der Bürger zu organisieren. Dieser Legitimationsbedarf ist insbesondere in Zeiten vonnöten, in denen gespart werden muß.

Das Parlament, der Bundestag, nicht aber das Europäische Parlament bringt in seinen Debatten die gesellschaftlichen Präferenzen zum Ausdruck, gemäß derer der wirtschaftspolitische Umstrukturierungsprozeß entweder gesteuert oder nur begleitet wird. Die Leitbilder, nach denen die erkannten Probleme behandelt werden sollen, sind in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zwischen Regierungspartei(en) und Oppositionspartei(en) meistens kontrovers diskutiert worden. Es wurde dann mehrheitlich über das jeweilige Leitbild abgestimmt. Da die weitergehenden wirtschaftspolitischen Eingriffe des Staates oft mit erheblichen Eingriffen in die Wirtschaftsordnung verbunden sind, und das heißt auch: in verfassungsrechtlich geschützte Grundrechte der Bürger (Eigentumsrechte, Freiheit der Berufswahl z.B.), bedürfen sie stets einer parlamentarischen Beratung und Beschlußfassung, um die Zustimmung der Bürger für sie zu gewinnen, aber auch – wie erwähnt –, um die Gesetze vor dem Bundesverfassungsgericht bestehen lassen zu können, denn dieses verlangt bei Grundrechtseingriffen stets eine gesetzliche Basis.

In der unmittelbaren Nachkriegszeit, in den Debatten des parlamentarischen Rates waren die wirtschaftspolitischen Konzepte von SPD und CDU/CSU + FDP weit auseinander. Die Sozialdemokraten traten für eine Fortführung der staatlichen Wirtschaftsplanung ein. Mit diesem Gedanken einher ging nach wie vor auch die Idee der Vergesellschaftung der Schlüsselindustrien (Stahl, Kohle usw.). Das wirtschaftspolitische Leitbild der CDU / CSU und der Liberalen hingegen war überwiegend marktwirtschaftlich geprägt. Fragen, wann die staatliche Bewirtschaftung eingestellt werden sollte, waren allerdings auch hier strittig. Eine wichtige Richtungsentscheidung auf dem Weg zur Marktwirtschaft war in dieser Zeit das sogenannte „Leitsatzgesetz“ vom Juni 1948. Im Grundgesetz selber ließ man die Frage nach der Art der zukünftigen Wirtschaftsordnung offen. Als Beispiel für die offene Formulierung kann der Satz „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ dienen. Tatsächliche Inhalte des hier festgeschriebenen Sozialstaatsprinzips bleiben vage. Vertreter der Marktwirtschaft lasen darin eine sozial verpflichtete Marktwirtschaft, für die politische Gegenposition galt dies als Ansatz für die Vergesellschaftung der Schlüsselindustrien und Gemeineigentum an den Produktionsmitteln.

Nach einer kontroversen innerparteilichen Diskussion in der SPD der 50er Jahre bekannte sich auch diese Partei 1959 auf dem Godesberger Programm-Parteitag zu einer marktwirtschaftlichen Orientierung. Es wurde nun im Grundsatz das Prinzip der Sozialen Marktwirtschaft, mit besonderer Betonung des Sozialen akzeptiert. „Soviel Markt wie Möglich, so viel Planung wie nötig“, so hieß es im Godesberger Programm.

Die Bedeutung des Bundestages für grundlegende wirtschaftspolitische Weichenstellungen der 50er Jahre (aber auch danach) zeigen die Beratungen zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen seit 1952. Schon in den Parteien und Fraktionen waren die Positionen sehr divers. Nur die FDP und Bundeswirtschaftsminister Erhard (der noch keiner Partei angehörte) waren für die weitgehende Realisierung einer wettbewerbsorientierten Wirtschaft, d.h. für eine möglichst rigorose Kontrolle von Konzentrationsprozessen und ein Verbot von Kartellen oder sonstigen marktbeherrschenden Positionen, bei möglichst wenigen Ausnahmen, nach denen nur bei bestimmten, eng begrenzten Voraussetzungen Zusammenschlüsse von Unternehmen erlaubt sein sollten, z.B. wenn es gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist oder der Stärkung auf Exportmärkten dient oder der Realisierung von Rationalisierungsprozessen. Teile der CDU waren hier schon skeptischer gegenüber einem ungezügelter Wettbewerb eingestellt. Und erst Recht sah der Bundesverband der Deutschen Industrie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft durch eine zu starke Konzentrationspolitik gefährdet, insbesondere durch das Verbot von Kartellen (anstatt lediglich der Mißbrauchsaufsicht über sie). Die SPD näherte sich zwar dem Wettbewerbsgedanken als dem Konstitutivum und Fortschrittsmotor einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung; aber noch dominierten Relikte marxistischer Programmatik, nach der der Kapitalismus

notwendigerweise einem zunehmendem Konzentrationspolitik unterliege, der gar nicht zu vermeiden sei, der auch im gewissen Maße eine rationellere Produktion erlaube (statt des „chaotischen“ Marktes) und der vor allem auch als Vorstufe zu der erhofften, zentral geplanten, sozialistischen Wirtschaftsordnung betrachtet wurde.

Diese partei- und verbandspolitische Konstellation brachte eine „Blockierung des Gesetzesvorhabens im Wirtschaftsausschuß des Bundestages“ 1952/3 mit sich. „Die knapp achtmonatige Verzögerung der Arbeiten an dem GWB kam denjenigen Abgeordneten außerordentlich gelegen, die gegen die Wettbewerbspolitik der Bundesregierung opponierten.“ (Robert) Von einer Entmachtung des Parlamentes, wie oft behauptet, kann hier also in keiner Weise die Rede sein. Erst Anfang 1958 konnte das Gesetz in Kraft treten, als es durch die Kritik aus dem Parlament und aus den Verbänden stark in seiner anti-kartellistischen Wirkungskraft reduziert worden war.

Die nächste große Kontroverse zwischen den beiden Großparteien zog sich über die 70er und 80er Jahre, d.h. über zwei Jahrzehnte, in denen zunächst die Sozial- und dann die Christdemokraten die Bundesregierung stellten.

Die 70er Jahre waren geprägt von nachfrageorientiertem, Keynesianischem Denken, die 80er Jahre von einer – modifizierten – Angebotspolitik. Mit beiden Konzepten suchte man, die Weltwirtschaftskrisen seit Mitte der 70er Jahre bewältigen zu können. Sie waren Gegenstand zahlreicher, parlamentarischer Kontroversen.

Mit der ersten Wirtschafts-Krise der Nachkriegszeit 1966/68 kam es zur Bildung der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD. Vor allem die Sozialdemokraten brachten keynesianische Konjunktursteuerungsmaßnahmen ein, die insbesondere darin bestanden, daß der Staat (Bund, Länder und Gemeinden) in Zeiten konjunktureller Abflachung vermehrt Ausgaben tätigen soll, um die Konjunkturbaisse auszugleichen, während in Zeiten des Booms der Staat sparen und damit die Konjunktur zu „bremsen“ hätte. Direkter Ausdruck dieser Neuorientierung in Richtung einer global gesteuerten Marktwirtschaft war das am 08.06.1967 durch die Große Koalition verabschiedete „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ (kurz: Stabilitätsgesetz). „Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand, und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenen Wirtschaftswachstum beitragen.“ (§1 Stabilitätsgesetzes)

Der aufgezeigte Ausgaben- und Spar-Automatismus hat allerdings zur Folge, daß möglichst alle Akteure des politischen und gesellschaftlichen Systems (Regierungen, Parlamente, Verbände, Gemeinden usw.) darauf verpflichtet

werden, was in der Konzertierten Aktion unter Leitung des Bundeswirtschaftsministers – einer Zusammenkunft der Großverbände – erfolgen sollte.

Da Verbände und Parlamente sich jedoch auf Dauer nicht disziplinieren ließen und z.B. die geforderte Sparpolitik in Zeiten der Hochkonjunktur durch erhebliche Tarifforderungen konterkarierten, scheiterte letztlich der Keynesianismus und führte nur zu einer erheblichen Staatsverschuldung. Auch die Arbeitslosigkeit sank nicht.

Darauf reagierte die christliche-liberale Koalition mit dem neuen, aus den USA stammenden Konzept einer Angebotsökonomie, die vor allem – bei Rückzug des Staates – die Investitionsbedingungen für Unternehmen verbessern wollte – und auch verbesserte. In den 80er Jahren wurden dadurch z.T. erhebliche Wachstumsprozesse ausgelöst, die jedoch auch nicht die Arbeitslosigkeit zu verringern vermochte. Sie ist wohl Folge der starken Rationalisierungen in der deutschen Wirtschaft.

Gegenwärtig haben sich die Parteilager wirtschaftspolitisch dahingehend angenähert, daß beide mehr oder weniger die Grundidee der Angebotswirtschaft und eines schlanken Staates vertreten, wobei die Sozialdemokraten unter Kanzler Schröder dies offensiv praktizieren, während die CDU/CSU-Opposition dem nur verhalten bis erstaunt zusieht – zu abrupt scheint der Wandel der sozialdemokratischen Programmatik.

Gemeinschaftsaufgaben Bund – Länder in Deutschland

Die G. wurden 1969 als Art. 91a in das Grundgesetz eingefügt, um in bestimmten, begrenzten Bereichen die Kooperation von Bund und Ländern zu verbessern und auf eine rechtliche Grundlage zu stellen. Der Bund wollte ursprünglich weitergehend auch in Bereichen, die der Länderkompetenz vorbehalten waren, eigene Schwerpunkte setzen. Gemäß dieses Artikels wirkt der Bund auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die finanzielle Mitwirkung und Mitsprache des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist:

1. Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,
2. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
3. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

Der Bund trägt die Hälfte der Ausgaben in jedem Land; die andere Hälfte muß vom jeweiligen Land aufgebracht werden. Eine Förderung kommt nur bei Zustimmung des jeweiligen Sitzlandes der Förderlandes zustande; die Gesetze, welche die nähere Rahmenplanung in den 3 Bereichen regeln, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Die Aufstellung von Rahmenplänen erfolgt durch Gremien, die paritätisch von Bundes- und Landesvertretern aller Bundesländer besetzt sind. Einerseits konnten durch dieses verfassungsrechtliche Instrument allgemein als bedeutend betrachtete Aufgaben gefördert werden andererseits.

besteht aber auch die Gefahr, daß sich Bund und Länder durch dieses Misch- und Verflechtungssystem wechselseitig blockieren.

Administrativ im Mittelpunkt: Kommunale und regionale Wirtschaftsförderung - Land und Stadt

Wirtschaftsförderung auf Landes- und kommunaler Ebene heißt heutzutage - in einer Zeit hoher Arbeitslosigkeit in Deutschland sowie eines (prozentual, nicht absolut) nur schwach wachsenden Bruttosozialproduktes (im Vergleich zu den 1950 und 1960 Jahren)

- Anwerbung neuer Betriebe und investitionswilliger Unternehmungen und
- Bereithaltung solcher Infrastrukturen, die die bereits ansässigen Betriebe zufrieden stellen.

Das mag zwar materialistisch und ökonomistisch verkürzt klingen, aber es ist der Kern der Sache - hier quasi als rabiata Zusammenfassung schon vorweggenommen.

Die Formel ist aber auch in bestimmter Hinsicht zu einfach und zu technokratisch, als könne man mit diesen oder jenen Maßnahmen wirtschaftliche Entwicklung fördern (im Sinne von mehr Investitionen und weniger Arbeitslosigkeit), denn wenn die Wissenschaft sich gegenüber ehrlich ist, so wissen wir doch nur eines genau: daß wir nicht genau wissen, welche Faktoren in welcher Gewichtung und Kombination unter welchen Rahmenbedingungen wirtschaftliches Wachstum bewirken. Nichts genaues wissen wir nicht ..., so daß Politik hier weitgehend ein Herumstochern im Nebel ist - ein experimentelles Umgehen mit Möglichkeiten, deren Erfolg höchstens wahrscheinlich ist.

Ein zweites Problem sei darüber hinaus zugleich vorweg erwähnt: kommunale und regionale Wirtschaftsförderung ist gegenwärtig "in". Auf dieser dezentralen Ebene hofft man nun - nach dem Scheitern zentralstaatlicher Ansätze -, die krisenhaften Entwicklungen überwinden zu können. Solche Erwartungen sollten skeptisch machen, zumal man wieder nur eine Ebene zentral betrachtet (und die anderen: Bund, Länder) eher ausblendet und zumal man durchaus den Verdacht hegen darf, daß sich Bund und Länder angesichts finanzieller Engpässe durch das Hochloben der kommunalen/regionalen Ebene teurer Aufgaben entledigen wollen. Diesen Kult des Regionalen und Dezentralen kann und muß man also durchaus ideologiekritisch sehen.

Fragen der kommunalen Wirtschaftsförderung sind jedoch viel zu ernsthaft, als daß man sie auf einem derartigen "Verschiebebahnhof" abladen könnte. Denn gerade zwischen den kommunalen und regionalen Einheiten wird das deutlich, was man "Disparitäten" nennt. Bestimmte, begünstigte Regionen und Kommunen prosperieren immer mehr, während andere, weniger begünstigte

sich immer mehr wirtschaftlich "nach unten" entwickeln, "unterentwickeln". Frankfurt am Main zieht immer mehr Menschen, Kapital, Banken, Unternehmen usw. an, während Frankfurt an der Oder entleert: Abwanderung nach Berlin

seitens der Innovationsfähigen, und Abwanderung in das benachbarte Polen, wo die Löhne billiger sind. Es bleiben immer weniger, es bleibt auch immer weniger - trotz neuer Universität -, und die, die bleiben, sind tendenziell die weniger Qualifizierten. Zwischen Ost und Westdeutschland ist das wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklungsgefälle offensichtlich; aber auch in engerem Raum sind diese Differenzen zu verzeichnen. Um ein Beispiel aus dem Siegerland zu nehmen, in dem der Verfasser wohnt: Siegen ist in bestimmter Hinsicht ein Zentrum, mit einer Reihe von Vorteilen: Universität, größeres Kaufangebot, bessere Ärzteversorgung (weil größere Auswahl und dichter Besatz). Demgegenüber ist das Umland im Vergleich hier und hinsichtlich der genannten Kriterien "benachteiligt". Auch wenn man das nicht so empfindet und gerade umgekehrt auf die Schönheit der Natur verweist.

Solche Differenzen sind sicherlich zu verschmerzen (zumal man heutzutage schnell mit dem PKW in den Zentren ist). Welche Bedeutung sie jedoch in größerem Kontext haben, macht die sog. "europäische Banane" deutlich. Die "Banane" ist der Wohlstands- und Wachstumsgürtel von London über den Raum Paris/Köln/Frankfurt über Mailand bis Barcelona/Madrid - mit einigen Inseln außerhalb dieses Gürtels: Kopenhagen, Berlin, München, Rom. Die Gebiete, die hier nicht inbegriffen sind, drohen zunehmend zumindest prozentual wirtschaftlich auszulaugen. (Nebenbei gesagt: Hier wird stets Region und Kommune in eins gesetzt - und zwar deshalb, weil beides tatsächlich zusammenhängt. Eine Kommune gedeiht nur in einer prosperierenden Region.)

Was sind nun die Ursachen lokaler/regionaler Entwicklung und Unterentwicklung? Was führt dazu, daß die einen die Zentren und die anderen die Randgebiete (Peripherien) sind? (Mit Kenntnis zumindest einiger, vermutlicher Ursachen kommt man vielleicht auch möglichen Gegenstrategien näher.)

Meiner Meinung nach, die ich in manchem begründen kann, die aber nichtsdestotrotz "persönlich", normativ bleibt, ist das Phänomen der Unterentwicklung/Entwicklung zu einem großen Teil in Prozessen wechselseitig sich verstärkender, zirkulärer Bedingungsverhältnisse (vereinfacht ausgedrückt: in "Teufelskreisen") teil-verursacht - gemäß der Theorie von G. Myrdal "Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen". (Economic Theory and underdeveloped Regions, London 1965)

Das heißt auf deutsch: Dort, wo bereits ein relatives Entwicklungsniveau erreicht wurde, setzt sich Entwicklung fort. Dort, wo z.B. bereits ein gutes

Straßensystem besteht, sind Unternehmen auch eher bereit, zu investieren und Fabriken zu eröffnen, zumal wenn an diesem Standort auch noch qualifizierte und arbeitswillige Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Und je mehr Investitionen hier getätigt werden, um so mehr Qualifizierte ziehen zu; und die Steuereinnahmen der Kommune fließen üppig, so daß mehr Straßen und sonstiges Schönes gebaut werden kann, Theater, usw., so daß noch mehr Qualifizierte und noch mehr Investitionen zuziehen und noch mehr Steuern und

noch mehr Infrastrukturen und noch mehr Investitionen und noch mehr Steuern und noch mehr Infrastrukturen usw. Das ist, wenn man so will - ein "positiver" entwicklungsförderlicher "Teufelskreis", wo das Vorhandensein eines Faktors weitere, positive Faktoren nach sich zieht. Oder 'im Volksmund: Der Teufel schießt immer auf den größten Haufen.

Problematisch macht sich ein solcher Teufelskreis natürlich im umgekehrten Falle aus, wenn eine negative Lage sich dadurch, daß sie negativ ist, weiter verschärft. Man braucht die aufgezeigte Kette nur umzukehren: wenig Qualifizierte wenig Investitionen - wenig Kommunal-Steuern - wenig Infrastrukturen -. wenig Qualifizierte usw.

Es ist nur sehr schwer - wie Entwicklungsländer zeigen' -, einen solchen, nach unten gekehrten Prozeß umzukehren. Die frühe Entwicklungspolitik meinte, durch eine besonders umfangreichen Zufluß (push) von (öffentlichem und privaten) Kapital Investitionen und Infrastrukturen zugleich bewerkstelligen zu können – aber die Erfahrungen in Entwicklungsländern, insbesondere in Schwarzafrika, zeigen, daß das alleine nicht reicht. Andere Faktoren wie Mentalität der Bevölkerung kommen hinzu oder eine stabile politische Lage durch eine lange Tradition von Staatlichkeit (kein Bürgerkrieg!). Darauf wird unten noch einzugehen sein. Natürlich gibt es auch so etwas wie Ausbeutungsprozesse, wo eine Region (bzw. eine dominante Klasse in ihr) aus den Ressourcen einer anderen übermäßige Gewinne zieht. Aber das ist all über all zu konstatieren, die Frage ist daher eher: warum gelang in dem einen Fall einer ausgebeuteten Region Entwicklung (trotz "Ausbeutung"), und in dem anderen Falle nicht (bei gleicher "Ausbeutung"). (Ausbeutung sei hier als durch Leistungen nicht gerechtfertigter, materieller oder immaterieller, güterförmlicher oder finanzieller Ressourcentransfer von einem zu einem anderen Akteur definiert.)

Warum in bestimmten Regionen/Kommunen der Entwicklungsstand von vornherein höher ist als woanders (und damit die Basis für positive Teufelskreise abgibt), soll im nächsten Kapitel zu den wirtschaftshistorischen Faktoren dargelegt werden.

Auch wenn hier von Zentren die Rede ist, so ist doch die mit dieser Formulie

rung verbundene Statik zu relativieren: Zentren sind zwar lange Zentren, aber selbst das große Großbritannien verlor spätestens seit den 1950er Jahren seine politische und dann auch wirtschaftliche Vormachtstellung an die USA, und Venedig ist schon lange kein Zentrum mehr, die nach Japan und z.T. in die Vereinigten Staaten "ausgewandert" sind: Zentren wandern (was natürlich Chancen für vormalige Peripherien eröffnet, die zu Zentren oder Semi-Zentren werden können, z.B. heutzutage in Südostasien.).

Letztlich stellt sich in diesem Beitrag - und damit möchten wir diese doch schon recht lang geratene "Vorbemerkung" nun endlich abschließen - die Frage: Wie ist lokale und regionale Innovation möglich? Was verhindert sie? Welche Strategien und Instrumente können hierzu angewandt werden? Was lehrt uns die

Geschichte? Demgemäß soll im folgenden vorgegangen werden.

Probleme zentraler Raumordnungs- und Strukturpolitik

Irgendwie komme ich jedoch nicht von den einleitenden Bemerkungen weg: Denn bevor ich zur kommunalen/regionalen Wirtschaftsförderung komme, noch einige kurze Worte dazu, warum man sich von der zentral staatlichen Wirtschaftsförderung immer mehr distanziert. Denn Planung aus Düsseldorf - um diese Landeshauptstadt als Beispiel zu nennen - tendiert immer dazu, Planung vom "grünen Tisch" aus zu sein. Nach allgemeinen Kriterien, die durchaus wichtig und legal sein mögen; jedoch oft den Bedürfnissen "vor Ort" widersprechen (können). Oft neigen zentralisierte Großbürokratien dazu, alle Kompetenzen über sich zu leiten, anstatt selbstinitiativen Kräften vor Ort Raum zu lassen, die ja womöglich die Legitimation und Aufgabe der Großbürokratien in Frage stellen können.

Weitaus gravierender wird das Problem des Zentralismus oder besser: der Überzentralisierung, wenn wir es unter Einschluß der bundesweiten Regionalpolitik (und der der EG) betrachten. Hier zeigt sich nämlich die Tendenz, Regionen gemäß eines generell festgelegten Schemas zu fördern, je nach dem, wie durchsetzungsfähig die Regionen auf politischer Ebene sind. Und in einem solchen Durchsetzungsgerangel kommt es dann, leicht dazu, daß die zentralen Instanzen nach dem Prinzip des geringsten Widerstandes möglichst viele regionale Antragsteller berücksichtigen - so daß zeitweise 50 Prozent des Bundesgebietes zu förderungswürdigen Gebieten deklariert wurden. (Das wurde aber seit Beginn der 1980er Jahre im Sinne einer zunehmenden Konzentration der Fördergebiete geändert.)

Die zentralistische "Lösung" ist auch durch einen Wandel in der politischen Kultur der Bundesrepublik bedingt: Zunehmend wehren sich Bürgerinitiativen gegen von oben verordnete Modelle und Vorgaben, und das erschwert zumindest Planungen, langjährige Prozesse vor Verwaltungsgerichten verzögern die Verfahren erheblich, so daß es auch im Interesse zentraler Instanzen liegt, sich mit der "Basis" abzustimmen, bzw. diese selbst zum Träger von Maßnahmen zu machen.

Nicht unerwähnt soll bleiben, daß sich die Vielzahl der zentralen Programme von EG, Bund und Ländern oft widersprechen und wenig koordiniert sind (was natürlich auch skeptisch gegen Zentralismen macht.)

Bedingungen regionaler/lokaler Innovationsprozesse: wirtschaftshistorische Erfahrungen

Bis auf wenige Ausnahme gilt eine generelle Gesetzmäßigkeit: dort, wo bereits seit alters her erfolgreich gewirtschaftet wurde, wird auch in Zukunft aller Wahrscheinlichkeit nach erfolgreich gewirtschaftet werden. Traditionelle Handels- und Wirtschaftsstandorte wie z.B. Nürnberg sind auch heute Zentren industrieller Produktion. Z.B. ist auch das Siegerland seit dem Mittelalter ein Ort der Eisenverarbeitung und des Eisenerzbergbaues, was zwar Mitte der 1960er Jahre eingestellt wurde (der Import von Eisenerzen ist billiger und auch von roh verarbeitetem Eisen). Die Überlieferung von Fertigkeiten und Kenntnissen in diesem Bereich setzt sich aber fort in einer weit gefächerten und hoch spezialisierten Metallverarbeitung und einem dementsprechenden Maschinenbau, meist mittelständischer, flexibler Kleinbetriebe z.T. noch in Familienbesitz. (Der Krupp-Konzern seit Anfang der 80er Jahre hat sich faktisch aus dem Siegerland zurückgezogen.) Wichtig ist auch, daß Infrastrukturen bereit stehen (inkl. eines Kredit- und Bankensystems), die auch in Zukunft genutzt werden können. (Wie bereits angedeutet: Es gibt Ausnahmen von dieser Gesetzmäßigkeit, z.B. das Ruhrgebiet, das vor seiner industriellen Geschichte in großen Teilen agrarisch geprägt war. Aber die Entdeckung der Kohle führte dann dazu, dass sich mit der beginnenden Industrialisierung eisen verarbeitende Betriebe in dieser Region ansiedelten, die hierzu auf Kohle als Brennmateriale, angewiesen waren. Es scheint so, daß solche Rohstoffvorkommen Traditionen wirtschaftlicher Zentren begründen können - aber nicht notwendigerweise (es bedarf weiterer Faktoren, wie hier noch aufzuzeigen sein wird. Denn z.B. die Goldvorkommen im Brasilien des 19. Jahrhunderts führten nur zu kurzlebigen Scheinblüten, und die Goldregionen fielen nach Erschöpfung der

Rohstoffressourcen schnell wieder in ihre vormalige Unterentwicklung zurück.) Aber noch wichtiger als die Tradition. ist hier ein zweiter, zu nennender wirtschaftshistorischer Faktor, der sozialer, eng geknüpfter, funktionsfähiger, alt hergebrachter familialer Netze. Zumindest zum Beginn von Industrialisierungsprozessen, aber wahrscheinlich auch bei heutigen wirtschaftlichen Innovationsprozessen ist der enge Kontakt vor Ort zwischen den relevanten Entscheidungsträgern und sonstigen Akteuren vonnöten. Und daher hat Wirtschaftsförderung im lokalen oder regionalen Rahmen große Vorteile. Daher entwickelt sich eine Nation auch nicht flächendeckend gleich, sondern mit regionalen und kommunalen Schwerpunkten.

Denn lokale Bekanntschaft und früher sogar Verwandtschaft sind Voraussetzung von Entwicklung: Wenn man z.B. investieren will, braucht man gute Beziehungen zu Kreditgebern, zu Bankern, die an die Seriosität des Investitionsprojektes glauben müssen - und ich schreibe bewußt: glauben, denn

sicher über den Erfolg kann hier keiner sein. Und da keiner sicher sein kann, ist der persönliche Faktor hier entscheidend. Das ist jedoch am ehesten bei Bekanntschaft vor Ort gegeben, bei denen, die man seit langem kennt.

Ähnlich gute Beziehungen sind beispielsweise auch zwischen den Kaufleuten und den Ingenieuren und den Technikern und den Erfindern notwendig. Und trotz aller Telekommunikation ist das territoriale Beieinandersein vor Ort immer noch wichtig.

Historisch exemplarisch läßt sich dieser Zusammenhang u.a. nachweisen an der Diskussion im Kölner und rheinischen Bürgertum der 30er Jahre des 19. Jahrhunderts: Hier wurde offen und sehr kontrovers und im regionalen Kontext (wo man sich treffen kann) besprochen, ob man nun mit welchen Mitteln den Weg zur Industrialisierung beschreiten soll - oder nicht. Das war eine bewußte Entscheidung, die auch anders hätte ausfallen können - und die in manchen Weltgegenden auch anders ausfiel, bzw. ausfällt. Industrialisierung und wirtschaftliche Innovation sind keine Automatismen. Eine dann einmal getroffene Entscheidung liefert das erforderliche, konkretisierte Leitbild, nach dem sich die Entwicklung richten soll - wie gesagt früher: die Entscheidung zur Industrialisierung, oder heute evt. die Entscheidung, bestimmte Dienstleistungsansprüche einer postindustriellen Gesellschaft zu befriedigen.

Der lokale und regionale Ursprung von Entwicklung (nicht die einzige Ursache dafür!, natürlich) bedeutet nicht, daß die geschilderte Kooperation der Akteure konfliktlos abläuft. Es bedarf zwar eines gewissen Mindestkonsenses und eines Mindestvertrauens, aber zu viel Harmonie schadet auch, da sie oft nur in die wohlige Wärme all zu großer Nähe führt, die Innovation, Wettbewerb, Erneuerergeist, Varianz und Anderssein erschwert oder gar verhindert.

Damit sind wir beim nächsten Abschnitt, der einige allgemeine Bedingungen erfolgreicher, innovativer Wirtschaftsförderung aufzeigen will. Eine wichtige Bedingung läßt sich am Beispiel von Silicon Valley, anhand von San Francisco, anhand von Kalifornien überhaupt entwickeln. Warum kam es gerade hier zur Erfindung des Computers, um es vereinfacht zu formulieren? Varianz ist das Stichwort - mit und durch möglichst viele Einwanderer. In dieser Region gibt es die schärfsten Gegensätze, in den 70er Jahren hatte Kalifornien einen erzkonservativen Gouverneur (nämlich den späteren US-Präsidenten R. Reagan), während gleichzeitig dort die Hippie-Kultur aufzublühen begann - eine Kultur übrigens, die durchaus in die amerikanische Tradition einzuordnen ist. Denn die USA wurden vor 300 Jahren von calvinistischen Sekten gegründet, die wegen ihres Glaubens aus England auswandern mußten. Und dieses Sektenhafte ist bis heute in den USA präsent: es macht deren Vielfalt aus. Und bewirkt eine Dezentralisierung der Politik, wie sie in Europa kaum vorstellbar ist. Diese gelebte Negation von Homogenität erlaubt eine Vielzahl unterschiedlicher Elemente, auch von Lebensformen. Innovation auch hinsichtlich wirtschaftlicher Entwicklungen entsteht nun dadurch, daß diese unterschiedlichen Elemente je neu unterschiedlich kombiniert werden können.

Implizite Voraussetzung hierfür ist, daß diese vielfältigen Einheiten auch aktiv sind: nicht alles von irgendeiner Zentrale erwarten, sondern selbst machen; nicht apathisch abwarten, sondern sich selbst und seine Angelegenheiten organisieren.

Im Umkehrschluß aus dem Gesagten sind damit schon wesentliche Hindernisse von Wirtschaftsförderung auf kommunaler Ebene angesprochen. Zum Einstieg sei zunächst ein Stichwort genannt, nämlich "Klientelismus": um es anhand eines Beispiels lange Zeit mißlungener Wirtschaftsförderung zu erläutern: Im Kohle- und Stahl-Ruhrgebiet und ihren Kommunen wurde über Jahrzehnte hinweg eine rechtzeitige, wohl mögliche präventive Anpassung an sich ändernde (welt-)wirtschaftliche Rahmenbedingungen versäumt. Seit Mitte/Ende der 50er Jahre war allen Entscheidungsträgern in Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften bewußt, dass Öl und Gas die wesentlich teure Kohle auf kurz oder lang verdrängen würden; und wenn nicht durch diese neuen Energieträger, dann durch ausländische Kohle z.B. aus Kanada, die wegen des Übertageabbaus trotz des Atlantik-Transports noch billiger war und ist als deutsche Kohle. (Ähnliches wiederholte sich in den 1970er Jahren, als Stahl aus der Dritten Welt den Ruhr-Pott-Stahl verdrängte.)

Interessant und erklärungsbedürftig ist nun, warum trotz dieser Erkenntnisse politisch nicht dementsprechend gehandelt wurde. Denn selbst der Urliberale Wirtschaftsminister Erhard führte 1958 einen Importzoll auf Kohle ein, und in der Folgezeit wurden immer mehr Subventionen bereitgestellt, um das Ruhrgebiet "über Wasser zu halten", konkret: Betriebsstillegungen und Arbeitslosigkeit zu verhindern. Um es vorweg zu sagen: bei dem gelang nicht - trotz erheblicher staatlicher Ausgaben. Die nordrhein-westfälische SPD-Landesregierung erfand sogar die Ideologie der nationalen Kohlereserve, um den Bergbau mit vielen Subventionen trotz seiner nicht gegebenen Konkurrenzfähigkeit am Leben zu halten. Man argumentiert so, daß es für den Fall internationaler Krisen, die die Rohstoffzufuhr nach Deutschland unterbrechen, quasi einer Notreserve zur Versorgung deutscher Haushalte und Industrien bedürfe. Das ist allerdings interessengeleitete Ideologie, denn nach dem Argument könnte man bei einer derart importabhängigen Nation wie der Bundesrepublik für fast jedes Produkt eine "Reserve" anlegen. (Und die Landwirtschaft verfährt ja auch so).

Wie kam es dazu - und das interessiert uns hier unter der Perspektive, was auf kommunaler und regionaler Ebene Innovation verhindert? Es sind vor allem klientelistische Ketten, die vom wirtschaftlichen und sozialen status quo profitieren und daher an dessen Erhalt interessiert sind, auch wenn er - wie gezeigt - national und international nicht mehr wettbewerbsfähig ist. Klientelketten sind dazu jedoch über längere Zeit in der Lage. Zunächst einmal bestehen sie aus Klientel-, „Bossen“ (Patronen) und der Klientelanhängerschaft, beide unterstützen sich wechselseitig: Der Patron sorgt für seine Klientel - materiell und politisch -, und dafür erhält er die politische Unterstützung der

Klientelgruppen. So war es auch im Ruhrgebiet: Politische Führer waren hier die Gewerkschaftsbosse, die eng mit der kommunalen Führungsgruppe um die legendären und langjährigen Ruhrgebiets-Oberbürgermeister aus der SPD verbunden waren. Da auch die Landesregierung in Düsseldorf sozialdemokratisch dominiert war, gab es auch hierhin gute Beziehungen. Und in den 1970er Jahren regierten auch in Bonn' auf Bundesebene SPD-Kanzler. Die zentrale Klientel und Unterstützungsgruppe war die Berg- und Stahlarbeiterschaft, die im Ruhrgebiet ein spezifisches Milieu mit dem bekannten Vereinswesen usw. entwickelt hatten- ein Milieu, das man in bestimmter Hinsicht auch "sozialdemokratisch" nennen kann. Und zur Verteidigung dieses Milieus, das Beruf und Privatleben gleichermaßen umfaßt, ist man auch zu gewaltigen Demonstrationen, Streiks, Blockaden usw. bereit. Die schwarzen, d.h. anarchistischen und damit anti-sozialdemokratischen Fahnen über dem Ruhrgebiet waren stets ein Warnzeichen, das die SPD alarmierte und die Führungsspitze zum Nachgeben zwang (auch wenn man wußte, daß ein Strukturwandel im Ruhrgebiet unvermeidlich sein würde). Noch die Kürzung der Kohlesubventionen Mitte der 90er Jahre unter der Regierung Kohl führte zu großen Demonstrationen in Bonn.

Eine derartige, klientelistische Machtverflechtung ist für kommunale und regionale Wirtschaftsförderung und für innovatives Wachstum gefährlich, da sie geradezu Wandel erstickt und damit langfristig zur wirtschaftlichen Unterentwicklung beiträgt. Denn wer sich nicht rechtzeitig auf neue (wirtschaftliche) Strukturen einstellt; wird erleben, daß man untergeht - ohne daß Ersatzstrukturen aufgebaut worden wären. Klientelismus schadet sich also langfristig selbst.

Die politikwissenschaftlich interessante Frage ist die: wie kann man das Entstehen solcher Klientelismen verhindern? Letztlich nur durch ein funktionierendes' Konkurrenz- und Konfliktsystem. Man muß dafür Sorge tragen, daß kein verengtes und homogenisierendes Milieu entsteht, sondern daß es zumindest der steten Kontrolle durch eine starke Opposition (Parteien, Medien, Verbände) bedarf, die auf Fehler und Fehlentwicklungen hinweist. Aber das ist leichter gesagt als realisiert! Hierzu ist eine Tradition von Konflikt und Auseinandersetzung erforderlich, die nicht einfach "eingeführt" werden kann. (z.B. ist diese Tradition eher in Gesellschaften mit feudaler Tradition gegeben, weil Feudalismus auch immer Kampf dezentraler Einheiten bedeutet.)

Die Gefahr des Klientelismus steigt, wenn er von Großstrukturen, von Großorganisationen getragen wird: großen Gewerkschaftsverbänden z.B.. Denn sie haben oft auch die ökonomische und politische Macht, sich gegen den Wandel zu stemmen - auch wenn das nur zeitweilig gelingt.

Und dieses klientelistische Gebräu kann noch dadurch weiter verschärft werden, wenn es lange Zeit "klappt", eine Region und Kommune wirtschaftlich prosperiert (zumindest dem Schein nach). Solche Blüten- und Boomphasen haben zuweilen den "Ruhekissen"-Effekt zur Folge: Man fühlt sich sicher, der Erfolg bestärkt einen in dem einmal eingeschlagenen Weg; und der steten

Notwendigkeit, über Neuerungen nachzudenken, scheint man enthoben zu sein. Reichtum und Überfluß kann auch eine Sackgasse sein.

Eine zweite Gefahr für kommunale/regionale Entwicklungsprozesse ist die Steuerung solcher Großstrukturen durch externe, regionsfremde Akteure, die andere Interessen als die jeweilig kommunalen vertreten. Z.B. war im Siegerland der Krupp-Konzern lange Zeit dominant, und das war auch nicht negativ für den Standort. Aber die Schließung wesentlicher Betriebe 1994 war schon ein großer Schock. Rauminterne, raumangehörige Wirtschaftsakteure fühlen sich demgegenüber meist auch als "Siegerländer" z.B. und sind daher eher bereit, sich für "ihre" Region/Kommune zu engagieren - wirtschaftlich,

politisch, sozial, kulturell, mäzenatisch usw., auch jenseits rein betriebswirtschaftlicher Kalkulationen. Es sind die großen Familien einer Gegend, wie z.B. die Colsmanns und Conzes im (früheren) niederbergischen Textilstandort Langenberg, die ihren Ort prägten - bis heute, wenn man Z.B. an das von Colsmanns gespendete "Bürgerhaus" in Langenberg denkt, dem kulturellen Treffpunkt des Ortes (der mittlerweile zu Velbert eingemeindet wurde, aber dadurch an eigenständiger Identität mit eigener Tradition, z.B. einem städtischen Gymnasium, nicht verloren hat).

Und vielleicht ist es die mittelständische und kleinbetriebliche Struktur des Siegerlandes, die einen flexiblen Wandel erleichtert und die Umstrukturierung der Region forcierte (vom Erzbergbau über den Massenstahl der 1970er Jahre bis zum Edelstahl und der hochtechnologisierten Metallweiterverarbeitung + Maschinenbau der Gegenwart und unmittelbaren Zukunft.)

Neben den genannten Hemmnissen sind weitere, allerdings eher sekundäre zu benennen, die weniger struktureller, sondern politischer Natur sind, aber in der Kumulation negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung wirken können:

1. die mangelnde Koordination von (administrativen) Ebenen (Bund, Land, Kommune, Regierungspräsidien, eigene Regionsgremien z.B. von ZIN und ZIM-Regionen <das waren Förderregionen in Nordrhein-Westfalen>, also entweder das Problem der Überzentralisierung oder der zu starken Dezentralisierung).
2. mangelhafte Ziel-Operationalisierung: es muß klar sein, welches Modell von Gemeinschaft/Gesellschaft eine Kommune anstrebt, eine Stadt als Dienstleistungszentrum (z.B. Hamburg), oder als industrieller Standort (z.B. Siegen mit immer noch fast 50% Industrieanteil am Bruttosozialprodukt), oder als touristische Attraktion (Paradeexempel: Venedig), oder als administratives oder politisches Zentrum (z.B. Berlin, München), oder auch "nur" als "Schlafstadt", bzw. als Villenvorort für die nahe liegende Großstadt. (Dabei sollte man die industrialistische Perspektive auch in einer tendenziellen Dienstleistungsgesellschaft nicht vernachlässigen: Auch in Deutschland wird in Zukunft Maschinenbau und sonstige industrielle Produktion und Chemie und Verbrauchsgüterproduktion betrieben werden, wenn auch ihr Anteil am

Bruttosozialprodukt wegen hoher Automatisierung sinken wird. Man nennt diese Perspektive auch "Neoindustrialismus", d.h. Fortsetzung der industriewirtschaftlichen Tradition Deutschlands.) Die Dienstleistungen sind ja auch zu einem Teil industriebezogen.

Eine Stadt muß sich dementsprechend profilieren, ein dem gemäßes Image entwickeln, ihre Stadtentwicklungsplanung danach ausrichten, um ein "logo", eine Identität zu haben, die sie attraktiv macht, die eine Identifikation mit ihr –

ermöglicht. "Identität" darf allerdings nicht totalitär mißverstanden werden, im Sinne einer dörflichen Enge, in der alle - zugespitzt formuliert - gleich denken und ruhen müssen. "Identität" - ein schrecklich problematischer und schrecklich deutscher Begriff, es gibt aber nichts besseres - bedeutet, daß es gewisse Schwerpunkte geben soll, die aber andere Teilbereiche in einer pluralen Gesellschaft nicht ausschließen dürfen.

3. Folgende Faktoren können darüber hinaus Wirtschaftsförderung erschweren: Mangelhafte statistische Daten (auch prognostischer Art); eine ungenügende, administrative Kapazität; Mangel an durchführungsreifen Projekten; geringe Qualifikation der Wirtschaftsplaner; aber auch: fehlende staatliche Sanktionsmöglichkeiten gegen ökonomische Fehlentwicklungen (z.B. die Änderung der Wohnstruktur eines Stadtviertels durch nicht erlaubte Nutzungsänderungen zu gewerblichen Zwecken - ein Phänomen in vielen Zentren von Großstädten).

Nachdem wir nun ausführlich die Hemmnisse von Wirtschaftsförderung und ökonomischer Entwicklung behandelt haben, wollen wir im nächsten Kapitel ebenso ausführlich auf Strategien eingehen, mit denen Probleme bei der wirtschaftlichen Entwicklung angegangen werden können. Was sind die Entwicklungsperspektiven von unterentwickelten Regionen und Kommunen? (Hier werden manche Ähnlichkeiten zwischen Regionen der "Dritten Welt" und denen in Deutschland festzustellen sein - auch in der Theoriebildung und in der Instrumentenwahl, wenn auch natürlich nicht im Niveau der Unterentwicklung, bzw. Entwicklung.)

Zunächst einmal gilt es sich zu fragen: Definiere ich die kommunale/regionale inter- oder Fehlentwicklung - negativ - als Folge der Tatsache, daß es anderen Kommunen besser geht; oder als Chance, durch eigene Initiative sich aus dem "Elend" hochzuentwickeln? Der erste, eher kritisch bis marxistisch zu bezeichnende Ansatz wird auch "dependenztheoretisch" genannt und geht grundlegend von einer Unterscheidung zwischen Zentren und Peripherien aus, die von den Zentren ausgebeutet werden - im oben genannten Sinne. Die politische Konsequenz für eine wirtschaftliche Entwicklung der Peripherien ist bei einem solchen Erklärungsansatz: Abkoppelung der Peripherien von den Zentren, die ja nur negativ wirken. Oder zumindest "Entwicklungshilfe" der reichen Zentren für die armen Randgebiete. Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches wird letzteres im begrenzten Ausmaß zu realisieren versucht,

während die erstgenannte Strategie wohl unrealistisch ist. Zumindest was den kommunalen und regionalen Bereich betrifft (vom zwischenstaatlichen wollen wir hier nicht reden), ist von einer gewissen Effizienz einer interregionalen und interkommunalen Arbeitsteiligkeit auszugehen. D.h. in den Großstädten, wo sich unvermeidlich die Menschen ballen, ist es natürlich wegen ihrer Größe sinnvoll, bestimmte Dienstleistungen nur in diesen Zentren vorzuhalten.

Anstatt ausbeutungstheoretisch zu polemisieren, sollte man besser auf die schöpferischen Unternehmer setzen, die in einer Kommune vorhanden sind oder angezogen werden können. Bei diesem Ansatz wird auf die Wirtschaftstheorie von Schumpeter zurückgegriffen. Gerade der Erfindungsreichtum solcher Unternehmer ermöglicht die oben erwähnte Neukombination von Elementen, insbesondere Produktionsfaktoren. Schumpeter: "Produzieren heißt die in unserem Bereiche vorhandenen Dinge und Kräfte kombinieren. Anderes oder anders produzieren heißt diese Dinge und Kräfte anders kombinieren. ... Form und Inhalt der Entwicklung in unserem Sinn ist dann gegeben durch die Definition: Durchsetzung neuer Kombinationen. Dieser Begriff deckt folgende fünf Fälle:

1. Herstellung eines neuen, d.h. dem Konsumentenkreise noch nicht vertrauten Gutes oder einer neuen Qualität eines Gutes
2. Einführung einer neuen, d.h. dem betreffenden Industriezweig noch nicht praktisch bekannten Produktionsmethode, die keineswegs auf einer wissenschaftlich neuen Entdeckung zu beruhen braucht und auch in einer neuartigen Weise bestehen kann, mit einer Ware kommerziell zu verfahren.
3. Erschließung eines neuen Arbeitsmarktes, d.h. eines Marktes, auf dem der betreffende Industriezweig des betreffenden Landes bisher noch nicht eingeführt war, mag dieser Markt schon vorher existiert haben oder nicht.
4. Eroberung einer neuen Bezugsquelle von Rohstoffen oder Halbfabrikaten, wiederum: gleichgültig, ob diese Bezugsquelle schon vorher existierte - und bloß nicht beachtet wurde - oder ob sie erst geschaffen werden muß.
5. Durchführung einer Neuorganisation, wie Schaffung einer Monopolstellung, (z.B. durch Vertrustung) oder Durchbrechen eines Monopols." (Schumpeter)

Warum in bestimmten Gegenden Unternehmer schöpferisch in diesem Sinne sind, während sie sich in anderen eher monopolistisch und protektionistisch gegen eine "böse Umwelt" abschotten, ist schwer zu beantworten. (Es gibt sogar Kombinationen bei der Reaktionsformen, z.B. in der Siegerländer Unternehmerschaft zur Mitte des letzten Jahrhunderts, als man durchaus innovativ die, weitere und nun auch industrielle Ausbeutung der Eisenerzvorkommen vorantrieb, während man gleichzeitig den Eisenbahnbau in diese entlegene Gegend zu unterbinden trachtete, um sich vor der Konkurrenz des Ruhrgebietes zu schützen.) Aber das ist nicht der Normalfall, so daß die Frage bleibt: Wann sind oder werden Unternehmer "schöpferisch"?

Wenn sie großen Herausforderungen gegenüber stehen, sei die erste, tentative

Antwort. Aber man kann auch daran scheitern, wenn die Aufgabe zu groß und die Fähigkeiten zu schwach sind. Also muß es ergänzend heißen: wenn sie großen, aber nicht zu großen Herausforderungen gegenüber stehen.

Wenn eine Kultur, eine Mentalität von Innovation besteht: das ist vor allem in modernen Gesellschaften der Fall, die nicht mehr - wie z.B. ständisch organisierte - an einem zentralen Wert wie der der Tradition orientiert sind.

Wenn genügend und situationsgerechte Qualifikationen vorhanden sind - das Bildungs- und das Wirtschaftssystem müssen also optimal aufeinander abgestimmt sein - weder im Sinne einer vollkommenen Identifikation (keiner weiß genau, welche Qualifikationen die "Wirtschaft" in zehn Jahren benötigt) noch im Sinne einer strikten Trennung beider (denn dann wären die schulischen und universitären Ausbildungsinhalte bedeutungs-, wenn nicht sogar sinnlos).

Wenn Reformeliten in Wirtschaft und Politik die Initiative ergreifen und die Entwicklung vorantreiben: Das muß aber organisiert sein. Reformeliten im Siegerland und in Siegen, wie sie in Befragungen deutlich erkennbar sind, sind: vor allem - was die wirtschaftspolitischen Belange betrifft: die Industrie - und Handelskammer, der DGB, insbesondere die IG Metall, die Universität Siegen mit ihren starken Fachhochschulelementen, die Wirtschaftsförderung im Kreis Siegen- Wittgenstein. Die kooperieren in weiten Bereichen, um gemeinsam gegenüber raumexternen und raum- internen, politischen Kräften gemeinsame Ziele (z.B. Aufrechterhaltung einer bestimmten industriellen Struktur) realisieren zu können. Was aber nicht ausschließt und auch zur Vermeidung muffigen Klientelismus nicht ausschließen darf, daß diese gemeinsamen Ziele durchaus kontlikthaft gefunden wurden; bzw. in anderen Bereichen weiterhin z.T. sogar klassenkämpferisch klingende Kontroversen fortbestehen.

Letztlich ist es eine religiöse Frage: ob nämlich Gruppen von einem neuen Geist ergriffen werden, in tiefstem Wesen irrational und unerklärlich, und von daher zu neuen Ufern aufbrechen. Was beseelt die Menschen zu Neuem? Woher beziehen sie den Mut dazu? Was macht sie stark? Es ist wohl der Glaube an die Möglichkeit der Besserung der Dinge und die Zuversicht, daß dies gelingen möge. Der Kapitalismus ist letztlich ein säkularisierter Protestantismus - bis heute.

Ehe wir auf konkrete kommunalwirtschaftliche Instrumente der Wirtschaftsförderung zu sprechen kommen, müssen wir noch auf allgemeine politische und regionalwirtschaftliche Transformationsstrategien eingehen, mit denen in

unterentwickelten Regionen und Kommunen die Bedingungen für eine wirtschaftliche Fortentwicklung gelegt werden.

Kommunale Transformationsstrategien

Folgende generelle Strategien unterscheidet die Politikwissenschaft:

1. vereinbarter Wandel
2. Schocktherapie
3. Kompromißstrategie: Subsistenzproduktion + Export?

ad 1) Diese Strategie geht ein wenig in Richtung der bereits angedeuteten Kooperation von Reformeliten. Wenn auch hier weitaus umfassender konzipiert. Es ist die Idee der "Runden Tische", an denen sich alle Kräfte eines Raumes versammeln; nicht nur Eliten, auch "Basis"einheiten, von Parteien bis Bürgerinitiativen.

Solche "Runden Tische" wurden im Rahmen der ZIN- und ZIM-Programme der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen vorgesehen und auch umgesetzt. (ZIM = Zukunftsinitiative; N = Nordrhein-Westfalen; M = Montanregion, d.h. auch Siegerland und Ruhrgebiet). In diesem Rahmen wurden Regionalkonferenzen aller jeweilig wichtigen Akteure eingerichtet, die über gemeinsame Projekte der Wirtschaftsförderung im jeweiligen Raum zu entscheiden hatten. Nur solche, gemeinsam getragenen und beschlossenen Projekte werden (oder genauer: wurden) von der Landesregierung finanziell gefördert. Philosophie "dahinter" ist die, daß man das in einer Region/Kommune vorhandene Entwicklungspotential hervorbringen, entwickeln will. Hypothese ist, daß die Kräfte einer jeweiligen Einheit bisher nur ungenügend mobilisiert wurden: die Kooperation der Kräfte (Verbände, Parteien, Unternehmungen, Schulen, Universität usw.) vermag neue Energien freizusetzen, die bisher brachlagen. Die Bevölkerung soll für ihre Interessen vor Ort interessiert, mobilisiert werden, da man erkannt hat, daß die Vorgaben "von oben" (von der Bundes- oder Landeshauptstadt) oft ins Leere liefen, nicht kontrolliert werden konnten, z.T. auch mißbraucht wurden, oder einfach gar nicht in Anspruch genommen wurden, bzw. angesichts der Komplexität der Antragstellung nicht in Anspruch genommen werden konnten. Die Illusion, daß Experten und Technokraten irgendwo am Grünen Tisch entscheiden könnten, was zu machen ist, ist wohl passé. Statt Grüner dann schon lieber Runder Tisch!

Die Strategie der Synergie (des Zusammenführens von Energien) wird in ihren Effekten aber oft maßlos übertrieben: Es ist sicherlich sinnvoll, daß z.B. nun vermehrt die Forschungsergebnisse der Universitäten verstärkt der regionalen Wirtschaft zur Verfügung gestellt werden. Aber nun von der Kooperation die Beseitigung aller Probleme zu erwarten, überfordert diese Strategie. Duisburg blieb und bleibt ein Problemgebiet, trotz aller runden Tische und Fördermittel. Nebenbei gesagt besteht Z.B. ein weiteres Hindernis dieser Strategie in der traditionellen Kooperationsfeindlichkeit klein- und mittelständischer Betriebe. Hier gilt noch oft der "Herr-im-Hause"-Standpunkt, als könne der Chef alles

alleine entscheiden und vorantreiben.

ad 2) Die Schocktherapie wurde für viele Staaten der Dritten Welt angewandt (von den einheimischen Eliten, und vom Internationalen Währungsfond), und vor allem auch in Ostdeutschland nach 1990: Eine unter- und fehlentwickelte Ökonomie soll voll den freien Kräften des Marktes unterworfen werden, so daß nur die Betriebe überleben, die wettbewerbsfähig, da kostengünstig produzierend sind. Die, die überleben, sind gut dran; aber das sozialpolitische Problem besteht für die, die durch Betriebsstillegungen arbeitslos werden und in soziale Notlagen geraten.

Vor allem unter dem Gesichtspunkt, daß die Ökonomien der 3. Welt, als auch offensichtlich in Ostdeutschland nur begrenzt prosperieren, da die überstarken Wirtschaften des Atlantikraumes diese einfach "plattwalzen", niederkonkurrenzieren, scheint mir eine rein liberalistische Strategie wenig aussichtsreich, da sie zwar wohl möglich eine kleine, effiziente und wettbewerbsfähige Wirtschaft schafft, aber die sozialpolitischen Folgen nicht in den Griff bekommt. Mit der insbesondere in Osteuropa zu verzeichnenden Konsequenz, daß diese Benachteiligten sich in Wahlen "wehren" und vor allem linke Regierungen an die Macht bringen, die alle Markt-Experimente zumindest einschränken.

Die Strategie des "Runden Tisches" als auch einer vollen Liberalisierung scheinen an ihnen immanente Grenzen zu stoßen. Ist vielleicht die 3. Variante in Betracht zu ziehen?

ad 3) regionale Subsistenzwirtschaft + Export. Ist diese Strategie wirklich realistisch, und was ist überhaupt damit gemeint? Sie zielt vor allem auch auf die oben bereits erwähnte Strategie der "Runden Tische" und will deren positive Effekte aufgreifen und realisieren. Dies wird hier begrifflich gefaßt als "Subsistenzwirtschaft": d.h. die Menschen in den Kommunen produzieren für sich selbst, für Abnehmer und Kunden vor Ort, wie das für das Handwerk und für fast alle Dienstleistungen, aber auch für die Landwirtschaft und einen (kleinen) Teil des produzierenden Gewerbes typisch ist. Vorteile einer solchen partiellen Subsistenzstrategie sind:

a) sichere und kalkulierbare Konsumenten vor Ort, die man auch einschätzen kann;

b) Einsparung erheblicher Transportkosten (und dadurch auch indirekt Verringerung ökologischer Belastungen).

Allerdings wird in diesem Kontext auch auf die bereits oben erwähnten Gefahren einer solchen Vorgehensweise aufmerksam gemacht, nämlich die Gefahren einer klientelistischen Verkrustung, die erst Recht Innovation verhindert. Um dies zu verhindern, wird nun von dieser Seite vorgeschlagen, diese kommunalen und regionalen Wirtschaften mit "Rundem Tisch" auch zugleich - wenn auch nur selektiv - den Wettbewerbern zu öffnen, um dem "Ruhekissen"-Effekt und um dem Klientelismus vorzubeugen.

Denn die Konkurrenz von außen bringt Fortschritt mit sich. Die Frage ist nur: wie und wo soll man die Grenzen ansetzen hinsichtlich der ökonomischen Sparten, die der überregionalen Konkurrenz ausgesetzt werden, und derjenigen, die kommunal/regional begrenzt sein und bleiben sollen? Das ist nicht generell zu entscheiden, sondern abhängig von der jeweiligen Wirtschaftsstruktur und deren Schwächen sowie Stärken.

In vielen Kommunen hat man sich einer paradoxen Mischstrategie in diesem Sinne verpflichtet: einerseits einer Nischenproduktion mit hoher Spezialisierung und hohen Verarbeitungstiefen, derart spezialisiert, daß nur große, überregionale Märkte den genügend großen Stamm an Kunden sichern konnten. Daneben eine breite Produktionspalette, die zwar nicht nur, aber auch regional befriedigt werden konnte.

Kommunalpolitische Instrumente der Wirtschaftsförderung

Damit Kommunen ihre wirtschaftliche Attraktivität für ansässige Unternehmen erhalten, bzw. für evt. investitionswillige Unternehmen gewinnen, wird üblicherweise auf folgenden Ebenen angesetzt.

- Standortverbesserungen: Dadurch, daß für Unternehmungen oder sonstig Niederlassungswillige in der Kommune günstige Bedingungen geboten werden, reizt man sie zur Niederlassung an, bzw. schafft Verhältnisse, sie an den Ort zu binden. Zu nennen sind hier: Niedrige Gewerbesteuern (über deren Hebesatz jede Gemeinde alleine entscheiden kann); niedrige Gebühren für die öffentlichen Einrichtungen; günstige Bereitstellung von (erschlossenen) Grundstücken für investitionswillige Unternehmen. Das kann insbesondere in altindustriellen oder gebirgigen Gebieten ein Problem sein: In altindustriellen Gebieten wie dem Ruhrgebiet monopolisieren oft die Altindustriellen den Grundstücksbestand.

Und in gebirgigen Gegenden sind oft nur die Täler geeignet, wo aber als Konkurrenz andere Nutzungen (Wohnen usw.) auftauchen. Hier muß oft politisch und rechtlich rigoros ggf. mit Enteignungsverfahren durchgegriffen werden. Neben diesen "harten" Standortfaktoren sind heutzutage ebenso bedeutsam "weiche" Faktoren. Hier sind vor allem zu nennen:

- Freizeit- und Kulturwert einer Region: Qualifizierte Arbeitskräfte, Ingenieure usw. sind oft nur dann zu erhalten, wenn man ihre kulturellen Interessen sowie die ihrer Familie zu befriedigen in der Lage ist: Theater, Freizeit-Landschaft, z.B. Seen und Flüsse zum Segeln, "events", Einkaufszonen usw. Aber auch eine gute bildungspolitische und soziale Infrastruktur: nahe Hochschule, gute Gesamtschulen, Museen usw., nahe Erholungsgebiete, z.B. die Seen und die Alpen für München, das als Großstadt als solche schon kulturell anziehend ist.

- weiterhin wichtig: die Kontextförderung. Hier denkt man vor allem an günstige Kredite für neue Unternehmungen, wie sie von den kommunalen Sparkassen angeboten werden können. Dazu gehören auch Risikokapital (wovor die Banken und Sparkassen oft zurückscheuen) und Bürgschaftsprogramme, z.B. auch seitens der Gemeinden selbst.

- Ohnehin muß sich mittlerweile eine Gemeinde auch "vermarkten": für sich werben, auf die Vorteile hinweisen, wofür insbesondere touristische und Presse/Informationsämter zuständig sind. Z.B. war es wichtig, daß durch zahlreiche Kommunikationskampagnen das Ruhrgebetsimage einer "kohleverdreckten" Region verdrängt wurde - mit Verweis u.a. auf die nicht wegzuleugnenden Grünzonen in Essen und anderen Ruhrgebets-Städten.

- Wichtig sind weiterhin eine günstige, verkehrsmäßige Anbindung der Kommune: durch Autobahn am besten und am besten auch durch Intercity-Anschluß (was natürlich nicht für alle Gemeinden realisierbar ist), und nicht zu vergessen: Flughäfen. Daß Paderborn und Siegen darunter leiden, nur über

einen Autobahnanschluß zu verfügen, macht ihre Klagen in der interkommunalen Konkurrenz verständlich.

– Ebenso bedeutsam sind eine wirtschaftsnahe, effektive staatliche Verwaltung, die sich nicht mit endlosen Genehmigungsverfahren begnügt; und auch wirtschaftsnahe, produktionsorientierte Beratungen, z.B. durch Ingenieurbüros.

In diesem komplexen Umfeld ist die EU-Strukturpolitik als relativer Faktoren unter vielen zu sehen.

Möglichkeiten und Grenzen von Planung auf kommunaler und regionaler Ebene?

Rechtliche Ansatzpunkte für kommunale Planungen

Betrachtet man das Baurecht in der Bundesrepublik Deutschland und die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (natürlich sind sie je nach Bundesland unterschiedlich ausgeprägt), so sind - in diesem zentralen Gebiet kommunaler Tätigkeit - die Chancen zu einer erfolgreichen Steuerung nicht unbedingt als schlecht zu bezeichnen. Grundlegend ist hier zunächst das Prinzip der gemeindlichen Selbstverwaltung nach Art. 28 II GG, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Hierher gehört auch das Recht, Satzungen zu erlassen, mit denen u. a. die Benutzung kommunalen Eigentums und der öffentlichen Einrichtungen, der Anschluß- und Benutzungszwang an Wasserleitungen, die Kanalisation und Müllabfuhr, die Straßenreinigung und ähnliche Einrichtungen, Schlachthöfe und Bestattungseinrichtungen sowie Bebauungspläne geregelt werden – alles auf der Basis reinen Bundes- und Landesrechts, sieht man von der EU-Vorschrift der europa-weiten öffentlichen Ausschreibung von Aufträgen ab.

Zentrale gemeindliche Planungsinstrumente wie Bauleitplanung und Flächennutzungsplanung fallen unter die institutionelle Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes (trotz ihrer Einbindung in übergeordnete Zusammenhänge), da diese Planungsformen ganz entscheidend durch die Berücksichtigung lokaler Besonderheiten und Interessen geprägt ist und daher zu jenen Angelegenheiten mit ganz überwiegend örtlichem Bezug zählt, deren eigenverantwortliche Wahrnehmung den Gemeinden verfassungskräftig gewährleistet ist. Gesetzgeberischen Eingriffsmöglichkeiten in diese kommunalen Planungsrechte sind wiederum verfassungsmäßigen Schranken unterworfen (Pflicht zur Beachtung des Gemeinwohls und des Übermaßverbots, Wesensgehalt des Art. 28 GG als nicht tangierbare Schranke überörtlicher Bestimmungen).

Hier kann es jedoch zu Konflikten mit der EU kommen, und es kam auch dazu, z.B. bei der Frage, inwieweit die Sparkassen von den Kommunen faktisch subventioniert werden. Das widersprach dem Beihilferecht der EU, und die Gemeinden wehrten sich erheblich dagegen. Es kam zu einem Kompromiß (Aufspaltung des Sparkassenwesens in einen privat- und einen öffentlich-wirtschaftlichen Bereich). Aber die Differenzen rumoren weiter. Denn für die Gemeinden sind die Sparkassen ein zentrales Instrument der Wirtschaftsförderung.

Das Bundesbaugesetz von 1960 mit seinen verschiedenen Novellierungen weist den Gemeinden weitgehende Rechte zu, wie sie für die deutsche Geschichte erstmalig sind. Vor 1945 gab es lediglich das Fluchtliniengesetz vom 2.7.1875,

das die Gemeinden mit der Festlegung der Verkehrsflächen und der Baugrenzen/linien beauftragte. In diesem Rahmen war bereits auch ein Bebauungsplan vorgesehen. Das Preußische Wohnungsgesetz von 1878 ergänzte das Fluchtliniengesetz um weitere, bei der Planung zu berücksichtigende Gesichtspunkte wie Gesundheit, Wohnungsbedürfnis, Belange des Verkehrs usw. Dominant blieb jedoch die Baupolizeiordnung, die außerhalb der gemeindlichen Kompetenz lag. Der Gesetzentwurf für ein Städtebaugesetz vom Juni 1926, der einen weitergehenden Flächenaufteilungsplan in der Rechtsform gemeindlicher Satzungen vorsah, scheiterte.

Bedingt durch die Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges, verabschiedeten die meisten Bundesländer nach 1945 Aufbaugesetze, die schon deutlich Vorläufer der heutigen Flächennutzungs- und Bebauungspläne sind. Im Flächennutzungsplan ist für das gesamte Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen. Erst der daraus abgeleitete Bebauungsplan erlangt aber unmittelbare rechtliche Außenwirkung gegenüber den Grundstückseigentümern. Trotz der lediglich verwaltungsinternen Verbindlichkeit der Flächennutzungsplanungen (inneradministrativer Rechtsetzungsakt) kommt ihnen jedoch dahingehend eine potentielle große Bedeutung zu, da auf ihrer Basis die Koordination zwischen den verschiedenen kommunalen und überkommunalen Fach- und Teilplänen noch am ehesten geleistet werden kann. Hierzu trägt auch bei, daß nach § 1 Bundesbaugesetz nicht weniger als 18 öffentliche und private Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen sind. Grundlegend und meist langfristig werden im Flächennutzungsplan die planerischen Absichten der Kommune hinsichtlich der Standorte für Wohnbau, Gewerbeflächen, Industrieansiedlungen, landwirtschaftlichen und Grünflächennutzungen und der bebauungsfreien Flächen, aber auch hinsichtlich der daraus folgenden finanziellen Engagements, festgelegt. Hinter solchen Festlegungen steht normativ ein Leitbild kommunaler Entwicklungen, wie es von der Gemeindevertretung zumindest mehrheitlich verfolgt wird, sei es nun das Leitbild der "gegliederten und aufgelockerten Stadt" wie in der Nachkriegszeit oder sei es das der "Verdichtung" in den 60er Jahren.

Flächennutzungspläne haben technisch-funktionale Aufgaben (Vorgabe des Wegenetzes und der Infrastruktur), ästhetisch-gestalterische Aufgaben (Stadtbild) und wirtschaftlich-soziale Aufgaben (Wirtschaftsförderung u. ä.). Die Koordinationsleistung der Flächennutzungspläne ist zu unterscheiden von dem Versuch einer kommunalen Globalsteuerung mittels der sog. Stadtentwicklungsplanung, wie sie in 1 Abs. 5 BBauG vorgesehen ist.

"Eine Entwicklungsplanung der Gemeinden... ist eine Planung, die Zielvorstellungen für den Gesamtbereich gemeindlicher Tätigkeiten oder für Teilbereiche aufzeigt oder aufeinander abstimmt. Sie setzt den Rahmen für eine, insbesondere den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen dienende, städtebauliche Entwicklung und Ordnung des Gemeindegebiets

einschließlich der raumwirksamen Investitionen der Gemeinde und deren Zeit- und Rangfolge."

Trotz aller gesetzlichen Beschränkungen kann das Satzungsrecht in der Städtebauförderung und im städtebaulichen Planungsverfahren allgemein dadurch wirksam zur Anwendung kommen.

Die grundgesetzlich statuierte kommunale Selbstverwaltungsgarantie ist z. T. nur Illusion, weil die kommunalen Planungen in vielfältige bundes- und landesrechtliche Vorgaben eingebunden sind. Dies ist auch im Blick der interviewten Kommunalplaner, die EU wird kaum wahrgenommen, weil deren Mittel ohnehin über die Landesregierung verwaltet werden und in regionale Planungen ergänzend eingebunden sind. (Der ehemalige Ministerpräsident von NRW, Clement, meinte daher auch, dass es wenig Sinn mache, einerseits Gelder nach Brüssel zu geben, um sie dann auf Umwegen wieder zurückzuerhalten.)

Vorrangig ist hier zu nennen die Landesentwicklungsplanung, an die die Bauleitplanung ausgerichtet werden muß.

Das Satzungsrecht der Kommunen ist von den gesetzlichen Vorgaben sehr eingeengt. Im finanzwirtschaftlichen Bereich sollen sich die Kommunen in ihrer Finanz- und Investitionsplanung an den zentralstaatlichen Leitsätzen der jeweiligen Konjunkturpolitik orientieren, wie es z. B. in § 19 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetz vorgesehen ist (Einbeziehung der Gemeinden in die antizyklische Kreditbeschränkung z.B.).

Rechtliche Ansatzpunkte für regionale Planungen

Mit Inkrafttreten des Bundesraumordnungsgesetzes im Jahre 1965 sind für nahezu alle Stufen der Verwaltung Raumplanungen vorgesehen, die untereinander und mit den kommunalen Planungen zu koordinieren sind. Dabei sind die jeweils übergeordneten Planungen maßgebend für die nachgeordneten. In ihnen werden die allgemeinen Leitlinien rechtsverbindlich festgelegt, die dann auf den weiteren Planungsebenen zu berücksichtigen und zu konkretisieren sind. Die höhere Ebene ist aber jeweils abhängig von den Informationen, die die untere Ebene gibt - oder verweigert, so daß das Verfahren nicht einseitig-autoritativ sein kann. Es gilt der Grundsatz, dass – je höher die Ebene – um so weniger an Information „oben“ ankommt, insbesondere mit Bezug auf die EU-Kommission. Der Kampf um die Verteilung der Mittel findet auch eher in den Bundesländern statt, weniger in der EU, wo anhand vorgegebener Indikatoren und (nationalen) Quoten verfahren wird. Z.B. wurde nur durch die Intervention von Siegerner Landtagsabgeordneten bei der Düsseldorfer Ministerialbürokratie bewirkt, dass das Siegerland in das EU-resider-Programm überhaupt aufgenommen wurde. Nach Wessels „Fusionsthese“ besteht daher eher ein administrativer und technokratischer Planungsverbund zwischen Bundes- und EU-Ebene (ggf. unter Einbeziehung der Länderministerien).

Aus diesen Gründen wurde das hierarchische Konzept auch formell ergänzt um das sogenannte Gegenstromprinzip, nach dem die obere Ebene die Bedürfnisse der unteren zu beachten hat. Die höhere Autonomie der unteren Einheiten ist damit eine Tugend, die aus der Not geboren wurde; keine Innovation der EU-Regionalpolitik, wie Knodt und Kohler-Koch suggerieren. EU und Bund/Länder standen vor den gleichen Finanz-Problemen, die ähnliche Lösungen mit sich brachten, nämlich die Regionalisierung und Mitsprache von unten.

Auch sind die unteren Ebenen in den Planungsbeiräten höherer Instanz vertreten (z. B. in den Bezirksplanungsräten Nordrhein-Westfalens, die bei den Bezirksregierungen gebildet werden und die sich überwiegend aus kommunalen Vertretern zusammensetzen). Das rechtliche Instrumentarium der Bundesländer reicht von der Anpassungspflicht kommunaler Bauleitpläne an die landesplanerischen Vorgaben (z. B. Landesentwicklungsprogrammen in Gesetzesform) bis zur Aufsichts- und Planungsbefugnis des Landes z. B. gegenüber Landesplanungsgemeinschaften. Es gibt zudem landesplanerische Veränderungssperren, für verbindlich erklärable Flächensicherungspläne, ein eigenes Widerspruchsrecht sowie in Ausnahmefällen die Zurückstellung von Baugesuchen, dazu kommt als Durchsetzungsmittel die allgemeine Kommunalaufsicht. Diese regionalwirtschaftlichen Rechtsmittel sind auf den deutschen Binnenraum beschränkt.

Instrumentelle Ansatzpunkte für regionale Planungen

Grundlage ist hier das Bundesraumordnungsprogramm mit den darauf fußenden Landesentwicklungsplänen (die Terminologie schwankt hier von Bundesland zu Bundesland). In ihnen wird mit rechtlicher Wirkung, unter Integration raumwirksamer Fachplanungen, die überörtliche Entwicklungskonzeption (Entwicklungsschwerpunkte, zentralörtliches Netz, Entwicklungsachsen) für das Bundesgebiet, für die einzelnen Bundesländer und für die Regionen unter Zuhilfenahme auch zeichnerischer Darstellungen umrissen. Instrumente zur Erarbeitung der Pläne sind: das Raumordnungskataster, in dem alle wichtigen Maßnahmen zur Flächennutzung eingetragen werden; die Informationspflicht der Behörden; die landesplanerischen Gutachten zur Unterrichtung der Gemeinden; sowie die Raumordnungsberichte zur Darstellung der weiteren Absichten der jeweiligen Regierung. Zur Umsetzung dieser Vorgaben wird ein Raumordnungsverfahren durchgeführt, mit dem festgestellt wird, ob einzelne kommunale Vorhaben mit den allgemeinen, übergeordneten Plänen übereinstimmen.

Die direkten, prohibitiven Instrumente der Raumordnungspolitik (Ansiedlungsverbot, Investitionsverbot, Zuzugsbeschränkung, Ansiedlungsgebot) sind nur begrenzt wirksam, da sie sich meist nur auf einzelne Objekte, nicht aber auf größere Flächen beziehen. Die indirekten Instrumente, wie sie in Form vor allem von staatlichen Investitionszuschüssen im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe eingesetzt werden, weisen zwar Erfolge auf, indem z. B. in strukturschwachen Gebieten investiert wird. Es kann dabei jedoch nicht genau unterschieden werden, ob die Investition nun aufgrund des Zuschusses bzw. aufgrund einer analogen Unterstützung (z. B. Sonderabschreibung) erfolgte, oder ob sie nicht sowieso unternommen worden wäre, und man den Zuschuß nur als willkommene Zugabe mitnahm ("Mitnahmeeffekt").

Als nahezu unüberwindlich erweisen sich die Probleme bei der rechtlich gebotenen vertikalen (Bund-Land-Gemeinde) und horizontalen (zwischen Fachressorts) Koordination der Planungen. Zur Komplexitätsreduktion wird daher oft die EU ausgeklammert. Angesichts der Divergenz der Interessen einigt man sich hier oft nur auf den kleinsten Nenner (indem z. B. ein Drittel des Bundesgebietes als förderungswürdig deklariert wird) oder man vertagt das Problem, oder man einigt sich auf den Besitzstand. Man kann auch die Entscheidungen derart segmentieren, daß sie als einzelne mit dem anstehenden Problem nur noch wenig zu tun haben. Schließlich neigt die Politik bei starken Interessendivergenzen dazu, das ganze auf die Verwaltung abzuschieben, die damit jedoch oft überfordert ist. Das Koordinationsproblem ist nicht nur durch

die Unterschiedlichkeit der Interessen zu verstehen, sondern auch durch die Unterschiedlichkeit der Planungstypen (fachspezifische/ raumspezifische Planungen) mit je unterschiedlichen Zeithorizonten, Informationsbedürfnissen, administrativen Orientierungen, Entscheidungsstrukturen, Aufbau- und Ablauforganisationen usw.

Die Raumordnung verfügt (ähnlich übrigens wie die zweite zentrale Querschnittspolitik, der Umweltschutz) über eine zu geringe institutionell gesicherte Steuerungskapazität. Von ihren Belangen betroffene, andere Politikbereiche (z. B. die EU-Agrarpolitik) vermag sie kaum in ihrer Eigendynamik zu beeinflussen.

Auswirkungen insbesondere des EG-Binnenmarktes auf der kommunalen Ebene in Deutschland

Bei diesen Auswirkungen sind zwei analytische Ebenen zu unterscheiden:

- a. Auswirkungen auf die ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen kommunaler Aktivitäten
- b. Auswirkungen auf die kommunalen Rechtsakte selbst (z.B. von EG-Verordnungen auf kommunale Satzungen von Wirtschaftsunternehmungen).

ad. a.

Der europäische Binnenmarkt schafft neue Wettbewerbsbedingungen im kommunalen und regionalen Rahmen: neue Anbieter z.B. aus Frankreich oder Portugal können nun in der Bundesrepublik leichter auftreten und als evt. kostengünstigere Konkurrenten hiesiger Unternehmungen wirken, die zu Produktionsverlagerungen (z.B. nach Osteuropa) oder zur Produktionsaufgabe überhaupt gezwungen werden können.

Grenz-Betriebe, die vor Aufkommen der neuen Konkurrenz gerade am Rande der Rentabilität produzierten, werden so zur endgültigen Stilllegung oder Verlagerung veranlaßt.

Vorerst werden von diesem Prozeß vor allem Betriebe (und damit Kommunen, vermittelt über den Steuereinnahmemechanismus) an der neuen Peripherie des wirtschaftlich vereinten Europa. Profitieren werden die Betriebe und Kommunen, die im europäischen Wachstumsfünfeck London - Paris - Mailand - München - Bonn/Köln liegen - mit einigen Inseln außerhalb dieses Raumes (Berlin - Stockholm - Madrid, auch noch gerade das Siegerland, wenn auch schon benachteiligt).

Insbesondere werden in dieser Agglomerationsstruktur die Kommunen überdurchschnittliche Wachstumsprozesse infolge des EG-Binnenmarktes verzeichnen können, die bisher in Randgebieten lagen (z.B. an der saarländisch-französisch-luxemburgischen Grenze - mit all den damit verbundenen Behinderungen), die nun aber mit Wegfall dieser auch ökonomischen Grenzen in den Genuß von Wettbewerbsvorteilen gelangen: Das Saarland liegt nun in der Mitte des genannten Wachstumsfünfecks, ist kein Grenzgebiet mehr und kann allein durch diese geographische und geopolitische Lage attraktives Investitionszentrum werden - trotz aller Umstrukturierungsprobleme in den Bereichen von Kohle und Stahl. Ohnehin sind erfahrungsgemäß die alten Industrieregionen auch die Industrie- und Dienstleistungsregionen der Zukunft - Tradition präformiert die weitere wirtschaftliche Entwicklung - zum Nachteil der peripheren Rand- und Agrarregionen in der EG und in Europa, die eben über solche Traditionen und Erfahrungen aus dem Industrialisierungsprozeß nicht verfügen.

ad. b.

Die zweite Ebene ist im wesentlichen rechtlicher Natur. Hier werden die (beschränkten) Rechtsetzungsbefugnisse der (deutschen) Kommunen durch viele kleine EG- und EU-Regelungen mitbeeinflusst, vor allem im wirtschaftlichen, handwerklichen und gewerblichen Bereich (Gewerbeämter, Gewerbezulassung/kontrolle usw.), wo der EU-Liberalisierungsprozeß gegenüber gewachsenen Strukturen zerstörend wirkt, ohne dem eine gestaltende Politik seitens der EU beiseite zu geben. Dabei soll die verfassungsrechtliche Frage ausgeklammert bleiben, ob und inwieweit diese rechtliche Präformierung unter faktischer Ausschaltung der deutschen Bundesländer, deren "Teil" die Kommunen als öffentlich-rechtliche Einrichtungen sind, föderalistisch und staatsrechtlich erlaubt sind. Es spricht aber viel dafür, daß die EU auch hier weitgehende Kompetenzen hat, da - trotz Maastrichter Verträge - die Mitgliedstaaten gemäß Völkerrecht Ansprechpartner der europäischen Ebene sind, und nicht die Kommunen, die es in diesem Sinne rechtlich aus europäischer Sicht gar nicht gibt. Daran ändert auch die verfassungsrechtliche Verankerung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in Art. 28 GG nichts. Daran ändert weiterhin nichts, daß nun auch die Kommunen im neu geschaffenen Regionalausschuß der EU vertreten sind. Aber die Kommunen wehren sich erheblich gegen jeden Eingriff aus Brüssel, wie die Diskussion um die Sparkassen gezeigt hat.

In folgenden Bereichen sind die Kommunen vor allem von Verordnungen oder Richtlinien der EG oder EU betroffen:

- die kommunalen Wirtschafts-, Energie- und Verkehrsbetriebe dürfen nicht mehr als Monopolbetriebe - geschützt durch Konzessions- und Demarkationsverträge - geführt, da dies offensichtlich einem Grundprinzip schon der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft widerspricht, nämlich der europaweiten Offenheit der Märkte und der Wettbewerbsgleichheit für alle europäische Unternehmungen.

In diesen Bereichen sind die bedeutendsten Änderungen festzustellen. Über das Beihilfe = Subventionsverbot des EG-Vertrages nach Art. 87 ff. EGV sucht die EG-Kommission auch zunehmend finanzielle oder geldgleiche, kommunale Förderungen für gemeindliche oder privatwirtschaftliche Betriebe zu verbieten. Das betrifft allerdings nicht die "weichen" kommunalen Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, die nicht direkt finanzielle oder gleichwertige Leistungen sind, z.B. eine günstige Verkehrsinfrastruktur als Instrument der Wirtschaftsförderung. Hierzu hat die EG eine Transparenzrichtlinie erlassen, die ihr vermehrte Informationen über das Vorliegen oder Nicht-Vorliegen von Beihilfen ermöglicht.

Die technischen Änderungen ergeben folgendes Bild:

- Bereits eine Abfallrichtlinie der EG von 1975 verlangt von den Mitgliedstaaten (und d.h. faktisch von den Kommunen) die Aufstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen. Das gilt auch für die kommunalen Abfallentsorgungsunternehmen, auch wenn sie zunehmend durch private Betriebe ersetzt werden, die allerdings den gleichen Auflagen unterliegen. Zudem wurden die Normen für die Errichtung von Mülldeponien und Müllverbrennungsanlagen standardisiert. Im Bereich der Wasserwirtschaft befürchteten die Kommunen jedoch eine Aufweichung deutscher Normen für Wasserreinheit seitens der Europäischen Union.

Am bekanntesten wurde in diesem Kontext die von der EG vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung für (kommunale) Großprojekte, die viel Ärger verursachte, da sie in Deutschland auf ein bereits gut funktionierendes Kontrollwesen draufgesetzt wurde. Außerdem versucht die EG, alle grenzüberschreitenden Transporte möglichst vollständig statistisch zu erfassen.

Die EG-Bestimmungen im Umwelt-Bereich sind oft nur allgemeinere Richtlinien, die in Deutschland durch Bundes- und Landesgesetze sowie durch kommunale Satzungen konkretisiert werden - oft weitaus schärfer als die EG-Bestimmungen, was von den nationalen unteren Behörden und von den Unternehmen beklagt wird. In die gleiche Richtung zielt die Abwasser-Richtlinie.

Auch das kommunale Sparkassenwesen war durch die EG-Eigenmittel-Richtlinie tangiert, durch die den Bankinstituten höhere Pflichten die Mindestkapitalausstattung betreffend auferlegt werden. Das führte kleinere Sparkassen zu finanziellen Schwierigkeiten führen, zumal die Sparkassen angesichts ihrer gesetzlich vorgeschriebenen Aufgabenbegrenzung gegenüber den privaten Banken zunehmend Kunden verlieren. (vgl. ABI. 1989 L 124/16 ff.) Die generelle Überprüfung des deutschen Sparkassenwesens unter Wettbewerbs- und Marktverzerrungsgesichtspunkten im Vergleich zu den Privatbanken wurde bereits oben im Kapitel „Binnenmarkt“ geschildert.

Für Badegewässer konnte die EG feststellen, daß 2/3 der Anlagen in Deutschland (ohne neue Bundesländer) den europäischen Bestimmungen entsprachen. Für saubere Strände u. dgl. wird als Umweltzeichen die Blaue Europaflagge verliehen.

Die Trink- und Grundwasserrichtlinien der EG wirken sich direkt auf die Politik und Verwaltung von Kommunen aus.

Für Städte in Stahl- und Kohleregionen (Ruhrgebiet, Saarland usw.) sind natürlich die spezifischen sozial- und wirtschaftspolitischen Regelungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von Bedeutung, die Teil der EU sind. Von der EGKS erhielt auch das Siegerland Anpassungsbeihilfe für strukturbedingt arbeitslose Arbeitnehmer, die vom Arbeitsamt in Siegen verwaltet wurden.

Im Bereich der Wohnungswirtschaft sind weitergehende Regulierungen seitens

der EU nicht zu erwarten, eine Harmonisierung wird nicht angestrebt; allerdings gelten hier auch die "europäischen" Prinzipien der europaweiten Ausschreibung (Koordinierungsrichtlinie der EG), der Offenheit sowie der Arbeitnehmerfreizügigkeit auch in diesem Markt und des Subventionsverbotes. Die Bauproduktenrichtlinie regelt nur die technische Harmonisierung der Vielfalt von Baustoffen.

Andere europäische Richtlinien betreffen die Kommunen zwar auch, aber nur indirekt und nicht spezifisch als Kommunen z.B. hinsichtlich der auf ihrem Gebiet ansässigen Unternehmen, die rigorosen EG-Arbeitsschutzbestimmungen beachten müssen (u.a. EG-Arbeitsschutz am Bau, der auch für kommunale Baubetriebe gilt). Der deutsche Arbeitsschutz hat damit aber keine Probleme, da hierzulande das Niveau immer hoch war. Vielmehr sind Unternehmer beim Import von Maschinen aus dem EU-Ausland daran interessiert, dass sie den oft von den Unternehmen selbst zu zertifizierende Arbeitsschutznormen entsprechen, damit sie bei den deutschen Ämtern für Arbeitsschutz auch akzeptiert werden. Auch das Arbeitsvermittlungssystem der EG - die Datenbank SEDOC zu offenen Stellen auf dem EG-Markt - ist im Rahmen seiner allgemeinen Relevanz für alle Akteure der Mitgliedstaaten ebenfalls im gemeindlichen Rahmen von Bedeutung. Ähnlich sind die EG-Programme zur Bekämpfung von Armut einzuordnen ("Mittelfristiges Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung der am stärksten benachteiligten Gruppen"), oder die Programme zum Energiesparen, oder die Bemühungen zur Vereinheitlichung des Asylrechts durch das Schengener Abkommen, durch das die Kommunen nicht in ihrer Selbstverwaltung, aber als Behörden im staatlichen Auftrag betroffen sind. (Durch die Konzentration fast aller administrativer Tätigkeiten im Bereich der Kommune - sei es nun im Auftrage und auf Weisung des Bundes oder des Landes oder in pflichtiger Selbstverwaltung - sind die Kommunen ohnehin nahezu durch alle EG-Bestimmungen vermittelt oder unvermittelt tangiert. Z.B. sind von 280 Richtlinien zum EG-Binnenmarkt-Projekt 120 auf kommunaler Ebene umzusetzen.) (Wegen der offenen EU-Binnen"grenzen" wird es zu einem gemeinsamen EG-Ausländerrecht kommen: wer darf reinkommen, wer nicht? Aber nur deshalb, weil alle Akteure in Europa an Restriktionen interessiert sind. Die Bundesregierungen empfinden den liberalen Art. 16 GG ja nur noch als Last.)

Ohnehin können die Kommunen von den diversen Förderprogrammen der EU profitieren - direkt oder indirekt vermittelt über die Bundesländer.

Nicht unerwähnt bleiben sollen schließlich die Empfehlungen und Grünbücher der EG-Kommission, die zwar nicht rechtlich verpflichtend sind, aber doch erheblich die Diskussion beeinflussen (können): Hier sind zu nennen die Vorschläge und Maßnahmen der EG für den kulturellen Bereich (Schutz europäischer Kulturgüter, Schaffung eines europäischen Kulturraumes, audiovisuelle Technologien, kulturelle Bildung), auch wenn die "Kultur-

Kompetenzen" der EU durch die Maastrichter Verträge eingeschränkt wurden; weiterhin: der Katastrophenschutz; die Raumplanung, insbesondere durch Infrastrukturförderung in benachteiligten und Grenzregionen; die berufliche Bildung und die Jugendpolitik – hier kommt es höchstens zu Empfehlungen aus Brüssel, zu Gesprächen, zu Überzeugungsprozessen. Die EG-Kommission kann in diesen Bereichen allerdings ihren Empfehlungen durch subsidiäre finanzielle Anreize (Sozial-, Regionalfonds) Wirkung verschaffen (auch wenn diese oft quer zu den jeweiligen nationalen Systemen liegen).

Problematisch sind nicht die Kommunen, die von den Wachstumseffekten profitieren. (Hier gilt es nur zu beachten, nicht auf kurzfristige Wachstumserfolge zu setzen, die wohlmöglich zu langfristig nicht tragbaren Folgekosten in nicht-investiven und damit wirtschaftsschädlichen Infrastrukturleistungen - Schwimmbäder en masse! - führen).

Probleme stellen die Kommunen dar, die zu den Integrationsverlierern gehören. Vor allem Kommunen in agrarisch geprägten Gebieten werden unter der EG-Agrarpolitik leiden, da durch die Agrarpreissenkungen eine weitere Reduktion des landwirtschaftlichen Sektors, bezogen auf das Bruttosozialprodukt, zu erwarten sein wird (ohne daß expandierende industrielle oder Dienstleistungssektoren als Auffangbecken für die agrarisch bedingte Arbeitslosigkeit bereit stünden.) Damit soll aber nicht gesagt werden, daß die EG Ursache für diesen nur mangelhaft bewältigten Strukturwandel sei. Vielmehr vollzieht sich über die EG ein allgemeiner Strukturwandel in allen industriellen und postindustriellen Gesellschaften, der durch die Mechanisierung und Chemisierung der Landwirtschaft zu deren fortschreitender Reduktion führt.

Bei diesen benachteiligten Kommunen ist an eine Vielzahl von Gegen-Instrumenten zu denken, mit denen - ohne Garantie auf Erfolg - der Unterentwicklungsprozeß evt. umgekehrt werden kann:

- Koordination der Verlierer untereinander, Bildung einer Lobby, wozu die neuen, regionalpolitischen Gremien nach den Maastrichter Verträgen eine Möglichkeit bilden;
- Bildung strategischer Akteursallianzen (Verwaltungen, Unternehmer, Gewerkschaften, Wissenschaft usw.) in den und zwischen den Gemeinden und Städten zur Forcierung des Durchsetzungspotentials: runde Tische;
- systematische Wirtschaftsförderung
- insbesondere müssen durch diese Kommunen aus ihrer Betroffenheitsperspektive und -perzeption herauskommen, sie dürfen sich nicht mehr nur als Opfer wahrnehmen und fühlen, was oft nur zu Passivität führt, sondern sie müssen ihre Potentiale als Agierende realisieren, was europapolitisch heißt: sie müssen z.B. das Förderungsangebot der EU für sich instrumentalisieren (insbesondere in den Bereichen der Strukturverbesserung städtischer Gebiete, von Verkehrs- und Nachrichtenprojekten, von Umweltprojekten, der Energieversorgung, der technologischen Förderung, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, insbesondere von Jugendlichen, der

Landwirtschaft, der Tourismusförderung, von Grenzregionen, der Unternehmensförderung für kleine und mittlere Betriebe sowie finanzielle Zuschüsse der Europäischen Investitionsbank für kommunale Bauprojekte und Gewerbeansiedlungen, auch für den Denkmalschutz).

Um diese Mittel wahrnehmen zu können, bedarf es spezifischer Kenntnisse der "EG-Landschaft", um die richtigen Töpfe zu finden und realistische Anträge stellen zu können. Zu diesem Zweck ist es auch bei knappen Kassen ratsam, einen kommunalen EG-Beauftragten einzustellen, die EU-Datenbanken nutzen zu können, auch den Datenaustausch zwischen den Kommunen europaweit zu forcieren und zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem Abgeordneten des Europäischen Parlaments vor Ort in Brüssel präsent zu sein. Das ist nicht nur wichtig, um Fördermittel zu erhalten, sondern auch, um möglichst frühzeitig Informationen über zukünftige Vorhaben der europäischen Ebene zu erhalten, um rechtzeitig darauf reagieren zu können.

Es sollte seitens der kommunalen Entscheidungsvertreter auch nicht die EU zum generellen Gegner erklärt werden, zumal, nun nach dem Maastrichter Vertrag auch EG-Bürger aus anderen Mitgliedsstaaten, wenn sie längerfristig in einer deutschen Kommune ansässig sind, dort an den Wahlen zu den kommunalen Gremien (Stadtrat) teilnehmen können.

Was die Perspektiven betrifft, so sind weiterhin unterschiedliche mögliche Entwicklungen Westeuropas (vor allem wirtschaftlicher Art) zu unterscheiden:

Szenario I:

Im Falle eines allgemeinen wirtschaftlichen Wachstums (oder zumindest eines status-quo-Wachstums im gegenwärtigen Umfang) haben wohl auch die benachteiligten Kommunen durch Sicker-Effekte gewisse Vorteile.

Szenario 2:

Schwierigkeiten ergeben sich insbesondere, wenn wirtschaftliches Wachstum - aus welchen Gründen auch immer - ausbleibt. Hier entsteht die Gefahr, daß die ohnehin benachteiligten Kommunen - ähnlich wie unterentwickelte Regionen und Staaten - in einen Zerfleischung- und Dumpingwettkampf untereinander geraten, der sie insgesamt schwächt.

Das Siegerland und die EU¹⁵¹

Die Region Siegen war das Herz einer größeren Eisenlandschaft, zu der um 1800 auch Teile der Landgrafschaft Hessen, des Herzogtums Westfalen sowie sayn'sche und nassauische Gebiete gehörten. Die reichen und hochwertigen Eisenerzvorkommen bildeten die Existenzgrundlagen der Siegerländer und ließen die Textil- und Gerbereigewerbe, den Bergbau und vor allem die Landwirtschaft zu vernachlässigten Bereichen werden. Bis zum Beginn des deutschen Industrialisierungsprozesses entwickelte sich ein monopolartiges Eisengewerbe, welches die ökonomische Basis für die gesamte Sozialstruktur bildete. Die Konzentration der Eisenindustrie fand auf engstem Raum statt: um 1900 herum arbeiteten in Siegen 160 Gruben, 23 Hochofenwerke, 4 Stahlwerke und 32 Walzwerke. Von den 32.189 hauptberuflich Beschäftigten arbeiteten 1895 fast 60% im Wirtschaftsbereich Bergbau, Eisenindustrie und Handwerk.

Das sozioökonomische Gefüge wurde mit der beginnenden Industrialisierung heftig erschüttert, was Restaurationsstrategien der Siegener Gewerken zur Folge hatte. Die Siegerländer wehrten sich gegen jede Form der Erneuerung und Veränderung, ihr Verständnis der Eisenindustrie basierte auf der Untrennbarkeit von Absatz und Bezug: diese regionenspezifischen Traditionen führten neben fehlenden Außeninformationen im Siegerland zu einem verspäteten Einsatz neuer Produktionstechniken. Tatsächlich wurde ein industriekapitalistisches Eindringen bis 1856 erfolgreich abgewehrt. Um die Jahrhundertwende herum wurde die wirtschaftliche Struktur des Siegerlandes durch vermehrte Kartellbildungen aus ehemaligen Familienunternehmen geprägt, wodurch der wachsende Einfluß des kapitalistischen Wettbewerbs aufgehalten werden sollte. Doch die Hütten und Gruben waren in einem mangelhaften technischen Zustand, und konnten aufgrund des Konkurrenzdrucks, ausgehend von anderen deutschen Eisenregionen, ohne Schwierigkeiten in den Zeiten der Weltwirtschaftskrise von den Industriellen der mächtigen Ruhrgebiete aufgekauft werden, 1927 betrug der Anteil der Siegener Roheisenproduktion immerhin 4,2% an der gesamtdeutschen Roheisenproduktion.

Auch wenn die regionale Geschlossenheit aufgehoben war, blieb doch die starke und verbindende Konzentration der Eisenindustrie im Siegerland auch nach dem 2. Weltkrieg bestehen. Die produzierende Industrie trat wie in der gesamtdeutschen Entwicklung gegenüber dem erstarkenden Dienstleistungssektor zurück, die eisenverarbeitende Industrie wurde weiter ausgebaut und konzentriert sich zur Zeit auf die eisenschaffende Industrie, den Maschinenbau, die EBM-Industrie und den Stahl- und Leichtmetallbau. In diesen Wirtschaftszweigen sind z.Zt. etwa ein Drittel (35%) aller

¹⁵¹ Im folgenden nach: Bellers, Dederichs, Kämpfer, Dilgert, Karst, Müller u.a., Das Siegerland in der Weltwirtschaft und in der Europäischen Union, Münster 1996

sozialversicherungspflichtig Beschäftigten tätig, d.h. die wirtschaftliche Struktur des Siegerlandes wird nach wie vor maßgeblich durch die Eisenindustrie geprägt. Der seit den 70er Jahren angestrebte Strukturwandel ist aus diesem Grunde auch nicht unproblematisch. Von den Siegener sozialversicherungspflichtig Beschäftigten arbeiten nur 14% in Wirtschaftszweigen mit überdurchschnittlicher Erwartung, in der gesamten Bundesrepublik sind es dreieinhalb mal so viele. Die Industrie in Siegen ist zudem sehr konzentriert: bei Schließung eines Betriebes gingen bis zu 10% der industriellen Arbeitsplätze verloren.

Historisch gesehen war das Siegerland über Jahrhunderte hinweg in Ermangelung eines einheitlichen Herrscherhauses politisch zersplittert. Nach den napoleonischen Eroberungskriegen wurde das Siegerland 1806 dem Großherzogtum Berg zugeordnet, wodurch die gewachsenen Bindungen zu Wittgenstein unterbrochen wurden. Einige Jahre später gerieten die nassauischen Gebiete wieder unter die Herrschaft der Oranier, um 1815 beim Wiener Kongreß an Preußen abgegeben zu werden; Bei diesem Tausch spielte die Bedeutung des Siegerlandes als eisenreiches Gebiet eine dominierende Rolle: Preußen bestand auf den Erwerb des Siegerlandes, gab aber alle anderen Gebiete an das neue Herzogtum Nassau ab. Dadurch mußte Siegen als Bestandteil der Provinz Westfalen einmal mehr die Funktionen eines Grenzgebietes übernehmen. Auch die wirtschaftliche Zusammenlegung des Sieg-Lahn-Dill-Gebietes nach der Niederlage von Königgrätz 1866, in der Nassau sein Land an Preußen verlor, konnte die bereits gefestigten Strukturen nicht aufbrechen: in der Region setzte sich die Politik der Vereinheitlichung des Wirtschaftsraumes und der Systematisierung des Verkehrsausbaus in Preußen aufgrund der ungünstigen geographischen Bedingungen und der traditionellen Produktionstechniken wenn überhaupt nur zögernd durch. Das traditionell konservativ gestimmte Siegerland wehrte sich gegen die Homogenisierungs- und Erneuerungsprozesse.

Unter administrativen Aspekten gab es zu diesem Zeitpunkt auch kein einheitliches Verwaltungsgebiet. Das Siegerland war als Teil der Provinz Westfalen nach Norden, das Lahn-Dill-Gebiet in seiner Zugehörigkeit zur Provinz Hessen-Nassau nach Süden orientiert; der Kreis Altenkirchen gehörte zur Rheinprovinz.

Die traditionellen und konservativen Werte der Siegerländer können als verinnerlichte politische Struktur verstanden werden. Selbst nach dem Zusammenbruch des Kaiserreiches dominierten christliche und national gesinnte Organisationen; sozialdemokratische, gewerkschaftliche und liberale Kräfte waren im Siegerland ohne weitreichende politische Bedeutung. Auch die Entstehung des Arbeiterrats im Revolutionsgeschehen 1918/19 ist keinesfalls auf sozialistische Agitation zurückzuführen, sondern wurde von der (bürgerlichen) Siegener Stadtverordnetenversammlung initiiert.

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde der Großraum Siegen- Wittgenstein durch

die drei Besatzungsmächte verwaltungstechnisch in drei Zonen geteilt. Die Neugliederung der Bundesländer durchschnitt das Gebiet einmal mehr. Siegen und Wittgenstein fielen an Nordrhein-Westfalen, der Kreis Altenkirchen an Rheinland-Pfalz und das Dillenburg Land gehörte nun zu Hessen. Die kommunale Gebietsreform 1973 ermöglichte die Zusammenlegung der drei bis dato selbständigen Städte Siegen, Eiserfeld und Hüttental zur Stadt Siegen.

Die zunehmende Zerstörung der mittelständisch orientierten, genossenschaftlichen Sozialstruktur des 19. Jahrhunderts wurde durch den aufkommenden Industriekapitalismus herausgefordert und brachte eine antimodernistische Haltung hervor, die darauf bedacht war, dem kapitalistischen Entfaltungsprozeß Restriktionen entgegenzuhalten. Zu diesem Zwecke wurden religiöse Normen, die ja im calvinistischen Siegerland von immenser Bedeutung waren, benutzt. Um 1900 herum existierten in 100 der 120 Gemeinden des Siegerlandes pietistische Konventikel. Der agitativ stärkste pietistische Vertreter war die antisemitische CSP, deren Programm über die Organisationen der pietistischen Bewegung als christlich-soziale Ideologie in die Bevölkerung getragen wurde. Es war eine Bewegung, die durchaus strukturierenden Charakter hatte und eine gewisse Weltanschauung hervorbrachte, weil sie primäre und sekundäre Sozialisationsinstanzen mit ihren patriarchalischen und lustfeindlichen Wertvorstellungen beherrschte. Die Grundhaltung der Siegerländer fand ihren Ausdruck ebenfalls in einem guten Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeiter. Dieses verschlechterte sich zum Ende des 19. Jahrhunderts aber zunehmend, wofür vor allem die niedrigen Löhne und vergleichsweise längeren Arbeitszeiten verantwortlich zu machen sind. Die zersplitterte Gewerkschaftsbewegung des Siegerlandes konnte die Prozesse der Arbeitslosigkeit und zunehmende Verelendung nicht aufhalten, große Migrationsbewegungen während der Weimarer Republik waren die Folge.

Nach Beendigung des zweiten Weltkrieges war 80% der Stadt Siegen zerstört. Die Aufbauphase war mit großem Zuzug fremdkonfessioneller Bevölkerungsgruppen verbunden, wodurch eine Veränderung der ehemals homogenen (konfessionellen) Gemeindestrukturen und eine "Säkularisierung" pietistischer Normen und Verhaltensweisen bewirkt wurden. Seit den 60er Jahren stagniert die Bevölkerung und geht z.T. zurück. Dieser Rückgang ist aber nicht auf die natürliche Sterbequote zurückzuführen, sondern durch große Abwanderungsbewegungen zu erklären. Die Beweggründe des Fortzugs sind sicher von mannigfaltiger Art, überraschend ist jedoch die Tatsache, daß in den Jahren 1975 bis 1978 circa 90% der abwandernden Personen Erwerbspersonen waren. Vermutlich sind sozio-kulturelle Bedingungen für die Abwanderung verantwortlich zu machen. Trotz der o.g. "Säkularisierung" ist das Siegerland in seiner konfessionellen Zusammensetzung weiterhin stark freikirchlich geprägt: nach neusten Zahlen (1992) sind 55% der Siegerländer protestantisch, 25% katholisch und 20% in sonstigen Kirchen. Auch die Urbanitätsentwicklung ist kein Argument für eine wirkliche Öffnung des Siegerlandes; die Großstadt

Siegen kann allenfalls als administratives Konstrukt durch die kommunale Gebietsreform gelten. Es hat aber keine synchrone kulturelle Urbanitätsentwicklung stattgefunden, dementsprechend wird die Stadt. Siegen tendenziell eher kleinstädtisch wahrgenommen¹⁵².

Sozioökonomische Wandlungen sind weiterhin durch die Entwicklung moderner Kommunikations- und Verkehrsnetze bedingt. Ob diese Modernisierungsfaktoren aber dazu beigetragen haben, die jahrhundertelange Isolation aufzuheben und ob die Urbanisierung des Siegerlandes als bewußte Wahrnehmung im Sinne einer regionalen Identität stattgefunden hat, ist hier noch eine offene Frage.

In den 80er Jahren kam es auch in dieser Region zu einer Krise der Stahlindustrie (Massenproduktion), die in der Schließung des Krupp-Werkes in Siegen-Geisweid 1993 gipfelte. Die Schließung der Erzbergwerke in den 50er Jahre hatte die Region jedoch schon gut verkraftet, so dass das Siegerland die Umstrukturierung zu einer mittelständisch geprägten, metallverarbeitenden Industrie (mit allerdings immer noch vergleichsweise geringem Dienstleistungssektor trotz Universität) mittlerweile weitgehend bewältigt hat. (Arbeitslosigkeit nur rd. 7- 8%).

Strukturvorteile der Region sind:

- hoher Bestand an qualifizierten Arbeitskräften;
- flexible mittelständische Betriebsstrukturen;

Notwendig wären verstärkt Innovationen in traditionellen Produktbereichen, dies wird besonders beim Stahlbau gefordert - mit Bezug auf neue Technologien -, obwohl hier auch angesichts der Sättigungstendenzen durch die Konkurrenzprodukte aus Entwicklungs- und anderen Industrieländern Bedenken gerechtfertigt sind.

Eine Studie von R. Clapham ergab, daß drei Gruppen von Standortfaktoren herausragend sind, darunter unter anderem auch die Wirtschaftsförderung sowie die Leistungsfähigkeit der Behörden: (ebenfalls wurden Steuern genannt). Wichtig sind auch die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften, ausbildungsbezogener Infrastruktur sowie adäquater wirtschaftsbezogener Einrichtungen.

Aus der Studie geht hervor, daß die Wirtschaftsförderung durch die Kammern und Verbände im Siegerland als positiv bewertet wird (+ 24,4), die Kooperation der Behörden dagegen eher negativ (bis 10,4), kommunale Einrichtungen erhalten den Wert von -14,0. Besonders die Grund- und Gewerbesteuer wurde als negativer Einflußfaktor mit -58,5 eingestuft; hierbei ist zu beachten, daß die Hebesätze zur Grundsteuer als weit unwesentlicher eingeschätzt werden als die der Gewerbesteuer; hier liegt, besonders im europäischen Vergleich, ein

¹⁵² So lautet zumindest ein Ergebnis der Bürgerbefragung von 1986

wichtiger Wettbewerbsfaktor der Kommunen.¹⁵³

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Furcht vor verschärftem Wettbewerbsdruck, seitens der Unternehmer
- besonders für den Maschinenbau
- die Elektroindustrie schätzt ihre Möglichkeiten aber wesentlich positiver ein (stärker sinkende Stückkosten),
- bei der eisenschaffenden Industrie dominiert offensichtlich statisches Denken und eine Unterschätzung des Wettbewerbsdrucks auf dem Binnenmarkt.

Mit Einleitung der „Zukunftsinitiative Montanregion“ (ZIM) durch die Landesregierung im Jahre 1987 zählt der Kreis Siegen- Wittgenstein zu den Regionen, die am ehesten an der Änderung und Verbesserung ihrer Strukturpolitik interessiert waren. Es wurde eine Gemeinschaftsinitiative Innovative „Industrieregion Siegerland – Wittgenstein“ (GINIS) ins Leben gerufen.

An dieser Initiative beteiligten sich die verschiedenen Akteure der Region, darunter auch der Oberkreisdirektor und die Vertreter der einzelnen Kommunen, die Gewerkschaften, die verschiedenen Kammern, die Universität Gesamthochschule Siegen (mit ihren großen Industrie-nahen technischen Fachbereichen) und die Vertreter kreisansässiger Unternehmen.

Als zentrale Aufgaben hinsichtlich einer zukünftigen Strukturentwicklung einigte sich GINIS auf nachstehende zentrale Maßnahmen, was sowohl auf die Kooperationsfähigkeit und -willigkeit der Gewerkschaften als auch der anderen Akteure hinweist - eine Bereitschaft, die allerdings durch das Regionalisierungs- und Dezentralisierungsprogramm der nordrhein-westfälischen Landesregierung systematisch und durch finanzielle Anreize gefördert wird:

- a. Die Weiterentwicklung auf der Basis der vorhandenen Wirtschaftsstruktur. Das zeigt aber auch die Grenzen des Konsenses an, da man sich quasi auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner, nämlich die Erhaltung oder höchstens die Modifizierung des Bestandes, zu einigen vermochte,
- b. Die Entwicklungsfähigkeit der traditionellen Werkstoffe Eisen und Stahl
- c. Die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen durch einen Dreiklang von Forschung, Technologietransfer, Qualifizierung.
- d. Die Konzentration auf Schlüsseltechnologien: Oberflächentechnik, Sensortechnik, Umwelttechnologie (wie sie auch an der Uni Siegen vertreten sind.)

Auch wurde die Wohnungssituation, die Frauenerwerbsquote, der öffentliche Personennahverkehr, das kulturelle Angebot, die soziale und technische Infrastruktur usw. in die Planungen einbezogen. Nach Auffassung der Beteiligten bezieht sich ein Strukturwandel nicht nur auf den wirtschaftlichen

¹⁵³ Vgl. auch IHK Siegen, Wirtschaftsreport Nr.5/1989, S.282

Aspekt, sondern auch auf den sozialen. Ein erfolgreiches und verantwortungsvolles Konzept für einen sozialverträglichen Strukturwandel setzt somit eine Einbeziehung der folgenden Strukturen voraus: Soziale Infrastruktur und Gesundheit, Wirtschaftsstruktur, Beschäftigungsstruktur, Ausbildungsstruktur, Qualifikationsstruktur, technische Infrastruktur und Verkehrsinfrastruktur, Forschungs-, Entwicklungs- und Technologietransfer, Kultur und Freizeitgestaltung, Umwelt.

Kommunale Wirtschaftsförderung in Südwestfalen (in Siegen)

Primär zuständig für die kommunale Wirtschaftsförderungspolitik sind Rat und Verwaltung der jeweiligen Gemeinde, und zwar im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Diese Zuständigkeit wird allerdings sehr unterschiedlich vollzogen. In kleineren Gemeinden ist es zumeist der Gemeindedirektor oder der hauptamtliche Bürgermeister, der die Kontakte zu den Unternehmen knüpft und pflegt; größere Gemeinden und Städte, wie Siegen, haben dagegen zumeist ein Amt für Wirtschaftsförderung. Im Kreis Siegen-Wittgenstein ist die Kreisbehörde zusätzlich für Wirtschaftsbeziehungen zuständig, aber auch für die Abfallentsorgung u.a.. Hier kann der Kreis zumindest indirekt kommunale Wirtschaftsförderungspolitik betreiben, indem er günstige Deponiegebühren von den Unternehmen erhebt.

Die Maßnahmen der kommunalen Wirtschaftsförderungspolitik umfassen zum einen Maßnahmen zur Überwindung unternehmensinterner und zum anderen Maßnahmen zur Überwindung unternehmensexterner Engpässe. Als Beispiel für die unternehmensinternen Engpässe sei die Qualifikation des Unternehmers genannt, als Beispiel für unternehmensexterne Engpässe die Infrastruktur.

Die Palette der Maßnahmen läßt sich in folgende fünf Gruppen aufteilen:

1. Rechtsverbindliche Erlaubnisse, Gebote und Verbote (z.B. Bau- und Nutzungsgebote),
2. Finanzpolitische Instrumente (z.B. Gestaltung der Gewerbesteuerhebesätze),
3. Bauleitplanung (z.B. Planung und Durchführung von Erschließungsmaßnahmen),
4. Infrastrukturpolitik (z.B. Maßnahmen der Verkehrsanbindung), und
5. Information, Beratung, Verwaltungskontakte.

Ein Bereich, mit dem die kommunale Wirtschaftsförderungspolitik (zwangsläufig) stark verwoben ist, ist die Finanzpolitik.

Neben der schon oben zitierten Gemeinschaftsaufgabe gibt es noch die "Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden", die in Art. 104 a Abs. 4 GG festgelegt sind. Diese Finanzhilfen sind für die Gemeinden von besonderer Bedeutung, was schnell einsichtig wird,

wenn man sich die Gesetze betrachtet, die aufgrund dieses Artikels beschlossen wurden:

- Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
- Städtebauförderungsgesetz
- Krankenhausfinanzierungsgesetz.

Diese Gesetze sind auch für die Wirtschaftsförderungspolitik nicht unwichtig. So enthält das Städtebauförderungsgesetz wichtige Leitlinien für den Wohnungsbau und die Industrieansiedelung und deren Bezuschussung.

Allerdings muß hierzu angemerkt werden, daß die Ausrichtung der Grundgesetzänderung, deren Ergebnis die genannten Grundgesetzartikel sind, stark keynesianistisch war, d.h. die Wirtschaftspolitik wurde vor allem als eine Aufgabe des Staates und hier insbesondere als eine Aufgabe der Finanzpolitik gesehen, die darauf abzielen sollte, der Wirtschaft in konjunkturell schwachen Jahren mit massiven Finanzhilfen unter die Arme zu greifen, während in konjunkturell starken Jahren die Finanzmittel weniger fließen sollten. Heute bestehen die Grundgesetzartikel zwar noch, man ist aber neben den finanziellen Maßnahmen dazu übergegangen, einen Schwerpunkt auf die Information und Beratung der Unternehmen zu setzen.

Daneben ist in der kommunalen Wirtschaftsförderungspolitik die Abstimmung mit anderen kommunalen Institutionen unerlässlich. Das ergibt sich allein schon aus der Tatsache, daß neben den Gemeindebehörden auch andere Behörden auf die Industriebetriebe einwirken. Als Beispiele seien hier genannt: Gewerbeaufsichtsamt, Industrie- und Handelskammer, Arbeitsamt, (kommunale) Kreditinstitute. Dabei sind die Abstimmungen der Gemeinde mit diesen Institutionen selten auf einen Einzelfall bezogen, der Austausch mit diesen externen Institutionen umfaßt eher die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung. Neben dem Austausch von Informationen können aber auch gemeinsame Maßnahmen und Veranstaltungen zu den Aktivitäten gehören, so z.B. das Abhalten von Symposien oder gemeinsame Qualifizierungsprogramme.

Eine weitere Verflechtung in der Wirtschaftsförderungspolitik liegt in der Ausgestaltung der gesetzlichen Vorgaben. Die Vorgaben - vom Bund erlassen - werden zumeist von den Ländern im Wege der Auftragsverwaltung ausgeführt (Ausnahme: Gesetze, die sich aus der Gemeinschaftsaufgabe ergeben). Die Länderminister ihrerseits reichen die Aufgabe der konkreten Ausgestaltung weiter an die Regierungspräsidenten.

Betrachten wir diese Verflechtung an einem Beispiel, das auch in den Bereich der Wirtschaftsförderungspolitik gehört; die Gestaltung des Flächennutzungsplanes. Der Flächennutzungsplan wird von der Gemeinde aufgestellt. Er muß dann vom Regierungspräsidenten genehmigt werden. Ebenso beim Landschaftsschutzplan: er wird vom Kreis als der untersten Landesbehörde aufgestellt und ist dann beim Regierungspräsident genehmigungspflichtig. Die Gemeinde muß sich wiederum bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen

an die Vorgaben des Landschaftsschutzplanes halten. Die Verflechtung ist also in diesem Bereich besonders deutlich und für den Bereich der Wirtschaftsförderungspolitik von Bedeutung: Der Landschaftsschutzplan und der Flächennutzungsplan weisen die Gebiete aus, die für eine Neuansiedelung von Betrieben frei sind. Sie weisen ebenfalls aus, wie die Straßen zu den Grundstücken verlaufen sollen. Das ist für eine Neuansiedelung nicht unwichtig, denn ein Kriterium für einen Betrieb bei einer Neuansiedelung ist auch eine gute Infrastruktur, zu der die verkehrsmäßig gute Anbindung gehört.

Die Befragung von wirtschaftlichen und politischen Akteuren (Stadträte, Unternehmen, Verbände) des Siegerlandes – einige Ergebnisse

- Als Folge der Krisenlage der Region in den 80er und 90er Jahren betonen die meisten, (1996) befragten Akteure - im Gegensatz zu den Isolationstendenzen der Vergangenheit - die europa- und weltwirtschaftlichen/politischen Außenbezüge der Region, das In-Beziehung-Setzen zu den außerregionalen Instanzen und Ebenen, zum Land und zum Bund, zu den europäischen und den Weltmärkten. Die Region wird zwar als eine dieser Ebenen gesehen und auch quasi als Basis für das andere als bedeutungsvoll empfunden (vor allem hinsichtlich der Durchsetzungsfähigkeit in der interregionalen Konkurrenz), aber nur in diesem Kontext und nicht in Form einer Ideologie des Regionalismus, wie es in der EU Mode geworden ist. Die Problemverarbeitungs-kompetenz der EU wird in dieser Hierarchie der Instanzen am geringsten eingeschätzt. Der Anteil der politischen und administrativen Kontakte mit außerdeutschen Behörden wird überhaupt seitens der Befragten als eher gering eingeschätzt.

Auch angesichts der aufgezeigten Akteursdifferenzen zwischen den Parteien und Verbänden scheint ein regionalistische Konzept von "runden Tischen", wie es die Landesregierung und die EU verfolgte, nur begrenzt tragfähig, die z. T. gelungene Umstrukturierung des Ruhrgebietes ist wohl nicht nur auf dieses Konzept zurückzuführen. Oft sind es eher klientelistische und korporatistische Strukturen, die hier entstehen und als "runde Tische" getarnt werden. Regionalismus als Ideologie schafft nur eine scheinbare Nähe, die oft in selbst zentrierter Kungelei ausartet. Ein solches Ergebnis im Sinne eines ständigen "Paketeaushandelns" und "Kompromiss schmiedens" ist um so wahrscheinlicher, weil die befragten Organisationen und Institutionen doch recht weit voneinander entfernt sind.

Daß allerdings bestimmte Probleme nur unter zentraler Einschaltung der Region gelöst werden können, z.B. die wirtschaftliche Monostruktur, ist unbestritten. Und an diesem sowie an den vorgenannten Ergebnissen muß eine Strategie - in Modifikation der von Naschold entwickelten - ansetzen: sie soll hier als funktional-regionale Strategie der überregionalen Integration der Region - bei Wahrung ihrer Identität - bezeichnet werden, welche die verschiedensten Ebenen und Instanzen (Region - Nation - EU - usw. Verbände, Parteien usw.) "mischt" und auch zum eigenen, regionalen Vorteil gegeneinander ausspielt. "Identität" ist hier nicht als ein kompaktes Etwas mißzuverstehen, was den geistigen Haushalt eines Menschen zentral bestimmt, sondern als ein Fließgleichgewicht, in dem der jeweilige lebt, ohne daß der Bezug zu anderen Identitätspunkten und -bezügen aufgegeben werden müßte. Eine pluralistische Gesellschaft braucht auch plurale Mentalitäten.

Der interessanteste Ansatzpunkt hierzu ist das Ergebnis der Befragung, das auf die herausragende Bedeutung - und zwar aus der Sicht fast aller - der Industrie- und Handelskammer als auch der Universität-Gesamthochschule der Region hindeutet - im Gegensatz zu den anderen Akteuren, die eher umstritten sind. Diese Bedeutung ist natürlich auch regional fundiert, sie ist aber auch funktional zu verstehen im Sinne der Erfüllung bestimmter Aufgaben: praxisbezogener Wissenstransfer, Informationsbereitstellung. Strategieempfehlung, Wegweisung, Kontakthanbahnung, Bezug zur Außenwelt usw.

Diese beiden Institutionen können damit zu einem funktionalen Kristallisationskern des Raumes werden, um den sich die interessierten Parteien und Verbände form- und zwanglos und unter Vermeidung institutionell schwerfälliger Mechanismen gruppieren können. Institutionen schaffen oft erst die Konflikte, die sie vermeiden sollen. Da sind informelle "core groups" wie die IHK und die Uni besser geeignet.

Das soll unter der hier vorgeschlagenen regional-funktionalen Strategie verstanden werden. Mit dieser Strategie soll ein großer Fehler und Nachteil der funktionalistischen Eu-Integrationsstrategie vermieden werden, nämlich Europa durch gemeinsame, technokratische, pragmatische, in viele Teilschritte zerlegte Aufgabenerfüllung zu realisieren, wie das exemplarisch mit den rd. 300 Verordnungen und Richtlinien zum EU-Binnenmarkt-Projekt vorexerziert wurde, bis zur Regelung der Krümmung von Gurken und anderem. Aber zu recht hat der seinerzeitige Präsident der EU-Kommission, J. Delors, gesagt: Man kann sich nicht in den Binnenmarkt verlieben. Dieses fehlende identifikatorische und damit auch legitimierende Element kann aber durch eine Verbindung von Region und Funktion bereitgestellt werden: Funktionen können rationalistisch konstruiert werden, Regionen dagegen sind historisch-organisch gewachsen.

Brüssel kreißte, und das EU-Din-Mäuslein ward geboren: Europa im Siegerland

Trotz der Integration der EU-Programme in die von NRW ist das Antragsverfahren kompliziert und unübersichtlich – so die allgemeine Klage der regionalen und lokalen Antragsteller, die nach dem Subsidiaritätsprinzip für die Ausführung verantwortlich sind. Gefördert werden betriebliche Investitionen, die auch qualifizierte Arbeitsplätze schaffen. Diesbezügliche Betriebe kamen u.a. aus folgenden Branchen: Möbel, Glas, Holz, Metall, Datenverarbeitung, Verlage. Gefördert werden bis zu 23% der förderbaren Investitionssumme. Je mehr Arbeitsplätze geschaffen werden, um so höher ist in diesem Rahmen der Fördersatz. Insgesamt in NRW wurden im Rahmen des Ziel-2-Programms 189 Unternehmen mit 735 Mio. Euro in der Zeit von 1994 bis 1996, auch im Siegerland. Damit wurde zur Schaffung von 2400 Arbeitsplätzen mit beigetragen. Die Informationsleistungen für kleinere und mittlere Betriebe wurden erheblich ausgeweitet. Fast 500 Existenzgründungen wurden unterstützt, ebenso Technologie- und Gründerzentren. Teilweise werden auch zinssubventionierte Kredite bereitgestellt. Ebenfalls Gelder für die Wiedereingliederung von Arbeitslosen.

Die Bauleitplanung wurde 2003 gemäß Vorgaben der EU reformiert.¹⁵⁴ Das wurde auch in der Stadt als Erleichterung angesehen, da die Überlagerung von EU- und nationalem Recht weitgehend beseitigt wurde. Die verschiedenen Prüfverfahren wurden zu einer Umweltprüfung zusammengefaßt. Explizit wurde nun in § 2 Abs. 4 eine Umweltprüfung für alle Bauleitplanverfahren eingeführt, auch wenn dies die EU-Richtlinie nicht verlangt hatte.¹⁵⁵ Das wurde allerdings auch von mancher Seite als übertrieben betrachtet.

Beklagt wird allgemein, dass das grundgesetzlich garantierte Selbstverwaltungsrecht der Kommunen erheblich durch überörtliche Planungen und Gesetze eingeschränkt werde, weniger durch die EU, aber durch deutsche Instanzen, die z.B. EU-Vorgaben oft so verschärfen, dass sie unpraktikabel werden (das wird dann aber der EU zu Unrecht angelastet): Die Ausweisung von Wasserschutzgebieten, von FHH-Flächen oder auch von denkmalbeschützten Baubeständen sind für die Gemeinden bindend und engen die örtliche Planungshoheit stark ein. Vertreter der Gemeinden beklagen dabei, dass die EU-Vorgaben oft nicht voll oder fehlerhaft umgesetzt werden. Die exekutive

¹⁵⁴ Europarechts-Anpassungsgesetz Bau – EAG Bau

¹⁵⁵ Stellungnahme des DIHK vom 3.6.2003

Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie wurde als „Heiße-Nadel-Erlaß“ bezeichnet.¹⁵⁶

Kommunen versuchen sich der Pflicht, Beihilfen zu melden, zu entziehen. Gefördert wird oft verdeckt und indirekt, z.B. durch verminderte Grundstückspreise. Faktisch kann die Kommission das angesichts ihres vergleichsweise schmalen Personalbestandes nicht kontrollieren. Zumal es auch schwer zu definieren ist, was der günstigste Anbieter ist. Das braucht nicht unbedingt der billigste sein. Wichtig ist nur, dass die vorgesehenen Verfahrensschritte eingehalten werden.

Ab einem Investitionsvolumen von 200.000 bis 600.00 Euro (je nach Sektor) müssen öffentliche Aufträge der Kommunen europa-weit ausgeschrieben werden. Das erhöht den Verwaltungsaufwand.¹⁵⁷ Rechtfertigungen bei Ablehnungen sind anzufertigen usw. Ausschreibung nach den deutschen Verdingungsordnungen war bereits ohne EU-Einfluß recht kompliziert und stets davon bedroht, vor Gerichten „gekippt“ zu werden. Das Auftragsvergabeverfahren ist normalerweise offen, nur ausnahmsweise freihändig oder nicht-offen. Stets besteht eine Mitteilungspflicht gegenüber der Kommission. Das Berichtswesen wird inflationär. Die Mitteilungen werden im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Die EU-Vorgaben führen aber faktisch nicht zu einem europa-weiten Markt, was den Sinn der EU bei den Beamten fraglich werden läßt. Das kann allgemein bis zur offenen Missachtung von EU-Recht führen: Wo kein Kläger, auch kein Richter. Brüssel ist fern, und ob die Aufsichtsbehörden im Sinne der EU handeln, ist eher unwahrscheinlich. Meist kommen die unteren Einheiten auch gar nicht mit der EU in Kontakt, Kontaktpartner ist das jeweilige Landesministerium oder der Regierungsbezirk.

In Siegen wurden¹⁵⁸ moderne Qualifikationstechniken des Berufskollegs Technik mit Resider I-Mitteln gefördert, zusammen mit Geldern des Landes und des Kreises Siegen-Wittgenstein. Verwaltet wurden die Mittel über das Landesministerium. Mit Resider II wurden berufliche Integrationsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose finanziert.¹⁵⁹ Der Kreis hatte hierfür als Kontaktstelle das Regionalsekretariat Beschäftigungsförderung eingerichtet. Das Land hatte eine Arbeitsgemeinschaft Resider Regionen NRW geschaffen, um die Regionen auf die europäische Perspektive auszurichten. (Die EU akzeptierte aber und

¹⁵⁶ H.J.Papier, Umweltschutz als Bestandteil kommunaler Verwaltungstätigkeit im Bereich des Baurechts, in: Umweltschutz, Wirtschaft und kommunale Selbstverwaltung, Berlin 2001, S. 11 – 34, hier: S. 37

¹⁵⁷ C. Schultze, Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union, Baden-Baden 1997, S. 73+

¹⁵⁸ D. Reinschmidt, Qualifizierung als Instrument des Technologietransfers, www.berufskolleg-technik.de (1999)

¹⁵⁹ Pressemitteilung Kreis Siegen-Wittgenstein 1.3.2000

übernahm die Förderschwerpunkte des Landes NRW.) 1999 lief die Resider-Förderung aus. Das wurde zu einem kurzfristigen Thema in der regionalen Presse, insgesamt eher am Rande.

Die Ziele wurden in den normalen Margen (d.h. von 40 – 60%) erreicht. Der Anteil der EU war gering und trat wegen der Eingliederung in das Landesprogramm kaum in Erscheinung. (siehe Anhang zu resider in Siegen)

Verwandte Bereiche der Wirtschaftsförderung

Verkehrspolitik

EU (siehe auch Kapitel unten)

In der Verkehrspolitik ist der Grundsatz der Liberalisierung der Verkehrsmärkte zentral, da ähnliche Transportbedingungen Voraussetzung für einen freien Warenverkehr zu ähnlichen Bedingungen in Europa sind. Bevorzugungen durch billigere Transportdienstleistungen in einem Mitgliedstaat sind verboten.¹⁶⁰ Jeder Europäer soll – soweit qualifiziert – in jedem EG-Staat Verkehrsdienstleistungen anbieten dürfen. Dazu wurden und werden die erforderlichen verkehrlichen Regulationen angepasst: ähnliche technische Bestimmungen für PKWs und LKWs; Harmonisierung der Fahrtzeiten für LKW-Fahrer; usw.

Bund

Die deutsche Verkehrspolitik ist zentralistisch organisiert, Bundesstraßen und Autobahnen werden einseitig vom Bund festgelegt und getragen, notfalls durch Weisung des Bundesverkehrsministers. Die Länder sind nur informatorisch beteiligt, obwohl sie durch die Art und den Umfang der Informationsbereitstellung auch die bundesstaatlichen Entscheidungen beeinflussen können.¹⁶¹ Der Bund entscheidet auch über die Bundeswasserstraßen und den Luftverkehr. Darüber hinaus gehende Einflussnahmen des Bundes sind möglich, weil er sich an der Länder- und Gemeindeverkehrsfinanzierung beteiligt.

Was die Straßenplanung betrifft, so ist der Bund hier gemäß Art. 74, Nr. 22 GG und gemäß Bundesfernstraßengesetz (FstrG) für Fernstraßen alleinig zuständig. Die Länder haben jedoch durch ihre Vollzugsbehörden und durch ihr Informationsmonopol einen großen Einfluß.

Die Länder führen die Objektplanung in folgenden Phasen im Auftrag des Bundes durch:

- Voruntersuchung
- Linienentwurf
- Linienbestimmungsverfahren
- Vorentwurf
- Haushaltstechnisches Genehmigungsverfahren (der Bund finanziert alleine)

¹⁶⁰ Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: APUZ, B 5/1993

¹⁶¹ W. Reh, Verkehrspolitik, in: H. Boldt (Hrsg.), Nordrhein-Westfalen und der Bund, Köln 1989, S. 146 – 161, hier: S. 147

- Bauentwurf
- Planfeststellungsverfahren (mit Beteiligungen anderer Akteure)
- Ausführungspläne.

Land

Nordrhein-Westfalen ist als das am stärksten industrialisierte und am dichtesten besiedelte Bundesland von erheblichen Verkehrsproblemen betroffen, die zu den morgendlichen und abendlichen Stoßzeiten in allgemeinen Verkehrsstaus offensichtlich werden. Das gilt insbesondere für das Städtedreieck Bonn – Duisburg – Hagen – dem industriellen und Dienstleistungskern Deutschlands mit seinem einmalig ausgebauten Autobahn- und Nahverkehrsnetz, das aber die Staus nicht verhindern kann. Die Öffnung der EU-Grenzen wird insbesondere als Faktor betrachtet, der diese Verkehrsprobleme auf Kosten des Landes verschärft: Alle profitierten vom Transfer, aber die Deutschen müssten zahlen ..

Alle Landesregierungen haben durchweg intensiv – als bedeutsamsten Bestandteil der Verkehrspolitik - den ÖPNV gefördert (Zuschüsse, Investitionshilfen), um den überbordenden PKW-Individualverkehr einzudämmen. Dazu mussten die Verkehrsträger aufeinander abgestimmt werden, was allerdings nur z.T. gelang. Hervorzuheben ist jedoch der große (S-Bahn-)-Verkehrsverbund im Ruhrgebiet und in anderen Regionen. Die mangelnde Realisierung dieses Verbundes liegt daran, dass Entscheidungsträger auf Bundesebene (Bundesbahn) mit kommunalen und regionalen Verkehrsbetrieben abgestimmt werden müssen. Einen Teil der kommunalen und Länder-Ausgaben für den Verkehr werden vom Bund bereitgestellt, was dem Bund Mitspracherechte gibt. Landesstraßen plant das Land eigenständig.

Seit 1964 gibt es in NRW einen Generalverkehrsplan mit Teilplänen für die einzelnen Verkehrsträger. Der hat nicht nur verkehrspolitische, sondern auch wirtschafts- und strukturpolitische Bedeutung – die Förderung unterentwickelter Gebiete durch Verkehrsanschließung.

Der Kreis Siegen-Wittgenstein ist durch seine periphere Lage im besonderen Maße durch gesamteuropäische Konzentrationsprozesse betroffen, die seine „halbe“ Randlage weiter verstärken könnten. Dem sucht er entgegenzuwirken – vor allem mit eigenen Mitteln, da die sozialdemokratische Lobby des Ruhrgebietes in Düsseldorf meist stärker ist – wohl auch zum jahrzehntelangen Nachteil des Ruhrpotts, denn dieser Klientelismus erstickt Eigeninitiative: Nur wer sich selbst helfen kann, wird sich wandeln und überleben. Ansprechpartner bei diesen Problemen ist aber Düsseldorf, weniger Berlin, nicht Brüssel.

Kommune

Für die Kommunalpolitik war der Liberalisierungsschub seitens der EU, aber vor allem seitens der damaligen Regierung Kohl auch im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs nicht unbedeutend. Man befürchtete Lohn- und Qualitätsdumping. Vor allem durch die EU-Verordnung 1191/69 i.d.F. 1893/91 und durch das dazugehörige Bundesgesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens¹⁶² (sowie viele Nachfolgeb Bestimmungen) sollten die preislichen Rahmenbedingungen für alle vier Verkehrsträger angeglichen werden. Dadurch sollte die Leistungskonkurrenz verstärkt werden. Übereinstimmende Interessen mit der EU bestanden und bestehen darin, dass der europäische Trend mit dem kommunalen Privatisierungstrend infolge der Finanzkrise einhergeht.

In Südwestfalen im besonderen ist man dieser Tendenz jedoch kritisch gegenüber eingestellt, da die Privatisierung zu einer betriebswirtschaftlichen Wirtschaftsführung und –rechnung führt. Öffentliche Verkehre in das abgelegene Siegerland sind aber stets unterausgelastet, führen zu einer Stilllegung der Verkehre und drohen damit die Region vom überräumlichen Bahnanschluß abzukoppeln. Das gilt insbesondere für die Bahn. Siegen z.B. ist nicht ans Intercity-Netz der Bahn angeschlossen, die Autobahn Hagen – Frankfurt/Main, die an Siegen vorbeiführt, ist oft überfüllt.

¹⁶² EneuOG vom 30.12.1993

Medien NRW

Zu den Bestrebungen der EU, den Medienmarkt zu liberalisieren, wurde bereits oben das Notwendig ausgeführt. (Die Bundesregierung Kohl liberalisierte den Medienmarkt allerdings bereits Mitte der 80er Jahre vor den EU-Initiativen.) In NRW war der langjährige Leiter der Staatskanzlei, Wirtschaftsminister und Ministerpräsident W. Clement ein engagierter Promotor, das Land – neben München und Berlin - zu einem privilegierten Medienstandort auszubauen (was gelang), insbesondere in und um Köln, wo bereits eine Reihe von Mediengesellschaften und deren vor- und nachgelagerte Firmen sitzen (von RTL bis zum linken Mammut WDR). Daneben sind nur noch Bertelsmann in Gütersloh, der größte Medienkonzern in der Welt (2 Mrd. Euro Umsatz), von Bedeutung, sowie Medienstudiengänge an den Universitäten Siegen und Dortmund. Siegen zu einem Medienstandort auszubauen, wie von einigen propagiert, wird jedoch angesichts der proletarisch-sympathischen Tradition des Stahl- und Metallstandortes und tief calvinistisch, lustfeindlich und durch Sekten geprägten Siegerlandes immer begrenzt bleiben. Daran wird auch die auf Initiative einiger Professoren geplante Gründung eines Theaters nichts ändern.

Der ehemalige Journalist von der Westfälischen Rundschau¹⁶³ (WR), der genannte Clement, hat in einer Rede vom 29.9.1999 die Grundsätze seiner Medienpolitik skizziert. Er strich folgendes hervor:

- Medienpolitik ist integrierte Kommunikationspolitik und umfasst nicht nur den Rundfunk
- Der Medienmarkt ist der bedeutendste Wachstumsmarkt der Zukunft.
- Es droht eine amerikanische Medienhegemonie.
- Dem kann nur durch eine konzertierte Aktion aller Akteure begegnet werden.
- Es bedarf einer Selbstregulierung der Kommunikationswirtschaft.
- Das regellose Wachstum des Internet ist nicht langfristig tragfähig.
- Die Globalisierung der Medienmärkte lässt nationale Regelungen ins Leere laufen.
- Mit nationalen Gesetzen lässt sich nur noch der öffentlich-rechtliche Rundfunk in seinem Bestand sichern.
- Medienförderung muß die Intensivierung der Beziehungen zwischen den Medien vorantreiben, nicht einzelne Medien unterstützen. (synaptische Medienwirtschaftsförderung“)

¹⁶³ Die WR und die ebenfalls diesem Konzern angehörende Westfalenpost haben einen geringeren Marktanteil in der Region, im Vergleich zur dominanten, mehr als 200 Jahre alten Siegener Zeitung, die konservativen Zuschnitts ist. Dazu kommt das WDR Regionalbüro Siegen, das aber für den gesamten Raum Südwestfalen – von Hagen bis Siegen – zuständig ist plus dem Sauerland.

- Neue Medien müssen in allen gesellschaftlichen Bereichen eingeführt werden.
- Neue Technologien sind schneller zu vermarkten.
- Venture-Kapital sind bereitzustellen. Public consulting ist einzusetzen.
- Beseitigung des Fachkräftemangels im IT-Bereich.
(Nebenbei gesagt: Die Eu kommt gar nicht vor.)

Hierzu hatte das Land seine Media initiative entwickelt. U.a. wurde auch ein Telemedizin-Zentrum aufgebaut.¹⁶⁴ Am Medienstandort NRW wurden 300.000 Arbeitsplätze in dieser Branche geschaffen. Nicht zu vergessen ist die nordrhein-westfälische Filmförderung in Höhe von 50 Mio. Euro. Siegen verfügt über ein Regionalbüro des WDR.

Energiepolitik

Der deutsche Energiemarkt war bis in die 90er Jahre durch geschlossene, monopolistische Versorgungsgebiete gekennzeichnet, die in Konzessions- und Demarkationsverträgen von den (kommunalen) Gebietskörperschaften einem Versorgungsunternehmen zugewiesen wurden.¹⁶⁵ Das hatte seinen historischen Ursprung darin, dass die Energietransportwege meist entlang des Straßennetzes gingen, das in Hand der Kommunen war. § 103 GWB sah daher kartellrechtliche Ausnahmen hierfür vor, was mit den technischen Besonderheiten der straßenbezogenen Stromversorgung begründet wurde. Es sei ein natürliches, unvermeidbares Monopol, das Wettbewerb ausschließe, zumal angesichts der erheblichen Investitionen und angesichts der Tatsache, dass nur ein Leitungssystem sinnvoll ist. Es sei nicht zu verantworten, doppelte Netze zu verlegen. Diesem Monopol steht eine Versorgungspflicht gegenüber.

Um dieses kartellistische System nicht nur seitens der EG zu durchbrechen, gab es schon frühzeitig Bestrebungen, die Versorgungsunternehmen zur Durchleitung von Strom Dritter zu verpflichten. Mit der Regierung Kohl und Thatcher sowie in deren Gefolge mit dem Binnenmarkt-Projekt der EG kam es in den 80er Jahren zu einem Wechsel der politischen Strategie in der EG und in den großen Nationalstaaten (seit 1984 auch in Frankreich noch unter dem französischen Wirtschaftsminister und späteren EG-Kommissionspräsidenten Delors): weg von der sozial-paternalistischen Philosophie des Rheinischen Kapitalismus und der „alten“, ordo-liberalen EWG mit ihren Regulationen des

¹⁶⁴ Grundsatzfragen der Medienpolitik aus der Sicht des Medienstandorts Nordrhein-Westfalen, in: Presseservice NRW.de

¹⁶⁵ B.-M. Zinow, Rechtsprobleme der grenzüberschreitenden Durchleitung von Strom in einem EG-Binnenmarkt für Energie, Frankfurt/M. 1991, S. 34

Agrar-, Verkehrs- und Montanmarktes usw.; und hin zu einer vollliberalisierten europäischen Union, in möglichst allen Politikbereichen (in Deutschland allerdings auch unter Kohl noch gebremst), inklusive einer Liberalisierung des Energiemarktes, indem mehrere Anbieter ein und das gleiche Versorgungs- und Leitungssystem nutzen (dürfen).¹⁶⁶

Bundesebene

Nach deutschem Wettbewerbsrecht (§ 103a GWB) können Versorgungsbetriebe mit einem geschlossenen, nur für sie vorgesehenen Konzessionsgebiet versehen werden. Im europäischen Wettbewerbsrecht ist eine solche Schutzklausel nicht vorgesehen.¹⁶⁷ Das Bundeswirtschaftsministerium beseitigte 1995 diese monopolistischen Gebietsversorgungsverträge beseitigt. Die Kommunen sind zu einem großen Teil Inhaber oder Betreiber der Elektrizitätsversorgungsunternehmen.

Im Bereich der Liberalisierung von Gas und Strom wählte die Bundesregierung – gemäß den von der Kommission eröffneten Alternativen - nicht den vollkommen freien, sondern den verhandelten und damit regulierten Zugang für Dritte zu den jeweiligen Märkten. Eine Reziprozitätsklausel sichert, dass nicht nur EU-Ausländer Zugangsrechte zu deutschen Märkten erhalten, sondern auch deutsche Anbieter im jeweiligen EU-Staat, dessen Anbieter in Deutschland Zugang erhalten.¹⁶⁸

Auf sozialdemokratischer Seite wurde und wird befürchtet, dass die Liberalisierungspolitik der EU-Kommission vor allem bei öffentlichen Dienstleistungen negative arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen mit sich bringen wird. Diese Liberalisierungen seien – so der SPD-Abgeordnete Eumann – „vielfach in Ordnung, es führt aber manches Mal zu großer Unordnung, zu Ungerechtigkeit und auch – ich sage das so klar – zu arbeitsmarktpolitischen Verwerfungen.“¹⁶⁹ Dagegen will die SPD mit der Einbringung einer Bundesrats-Initiative angehen, mit dem Gesetzentwurf zur „Einführung eines Bundesvergabegesetzes im ÖPNV und Baubereich“, mit dem der Grundsatz der Tarifreue gestärkt werden sollte. Lohndumping infolge von Liberalisierungen galt es zu verhindern.

¹⁶⁶ Grünbuch der Kommission „Hin zu einer europäischen Strategie der Energieversorgungssicherheit“, Kom. 2000/ 769

¹⁶⁷ Vgl. A. Krebs, Rechtliche Grundlagen und Grenzen kommunaler Elektrizitätsversorgung, Köln 1996, S. 2

¹⁶⁸ Bundestag 31.05.01, S. 17064

¹⁶⁹ Landtag NRW 2.5.2001, S. 2719

NRW und Siegen

Aus finanziellen Gründen werden im Kreis Siegen 2004 die Verkehrsbetriebe privatisiert. Der Strom- und Telephonbereich ist auch hier liberalisiert – natürlich. Im Gasbereich z.B. wird das aufgrund der natürlichen Gegebenheiten schwieriger werden. Die alten Anbieter suchen auch ihr Monopol faktisch zu verteidigen (z.B. im Postbereich gegenüber neuen Anbietern aus dem Siegerland).

Raumordnung

Die Verwaltung dieses Politikbereichs lässt sich am besten zunächst anhand der europäischen und deutschen Raumplanung nachvollziehen (auch wenn das bisher keine wirkungsvolle EU-Politik ist, aber hier lässt sich die Hierarchie gut aufzeigen). Ohne damit die einzelnen Ebenen bewerten zu wollen, beginne ich wieder „von oben“, d.h. mit der EU, die hier – das sei vorweg gesagt – nun aber wirklich sehr unbedeutend ist.

EU

In der EU gibt es eine Kommission und regelmäßige Konferenzen der nationalen Minister für Raumordnung plus analoger Ausschüsse des Ministerrats seit Ende der Anfang der 80er. Seit Mitte der 90er Jahre gibt es Ansätze zu einem europäischen Raumentwicklungskonzept. Im Sept. 1994 legte die EU-Konferenz den Ministern für Raumordnung und Regionalpolitik das sog. „Leipzig-Papier“ vor.¹⁷⁰ Ziel ist die Gleichheit oder Gleichwertigkeit der Lebenschancen in der gesamten EU. Hauptbereiche des Konzepts sind die Umwelt und der Verkehr, auch die Errichtung eines optimalen Netzes zwischen Städten und der Aufbau eines europäischen high-tech-Kommunikationsnetzes.

Generell ist zu sagen, dass sich die Regionalplanung an bestehenden sozialen, ökonomischen und politischen Strukturen orientieren muß, da sie ohnehin nur begrenzt zu verändern sind. Den größten Spielraum haben hier noch die Kommunen, da die Entscheidungen nicht großräumige Folgen haben. Man kann eben ein zuvor landwirtschaftlich genutztes Gebiet von 10000 ha entweder als Wohn- oder Industriegebiet ausweisen. Je „höher“ man kommt, um so geringer werden die Handlungsmöglichkeiten. Es gibt bestimmte große Verkehrsachsen, die so sind, wie sie sind. Und Ballungsräume bzw. unterentwickelte Gebiete, die auch durch erhebliche Entwicklungsmaßnahmen in ihrem Charakter nur

¹⁷⁰ vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Raumordnung in Deutschland, Bonn 1996, 38 f.

beschränkt geändert werden können. Das gilt in besonderem Maße für die EU, die sich daher auf Grenzregionen und auf die ergänzende Förderung nationaler Maßnahmen beschränkt. Vor diesem Hintergrund ist die Bedeutung der EU als gering einzuschätzen. Im europäischen Gesamtbild wirken die Förderungsmaßnahmen eher punktuell, es wurde zwar ein regionalpolitisches Gesamtkonzept vorgelegt. Aber es ist ein Konzept ohne Steuerungskraft und -absicht. Es geht nur im Konsens, wenn überhaupt. In den Euroregionen funktioniert die Abstimmung jedoch recht gut.

Bund

Raumordnungsministerium, Bundesrat, Konferenz der Landesminister für Regionalplanung

Der Bund hat in der Raumordnung nur eine Rahmenkompetenz. (Art. 75 GG) In der Verkehrsplanung ist er aber allein zuständig – wie gesagt -, was die Bundesstraßen betrifft. Über die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (siehe oben) vergibt er Zuschüsse für unterentwickelte Regionen. Dadurch erhält er Mitspracherechte. Die Bundesrahmenplanung ist verbindlich, aber eher blaß, nur bedeutsam hinsichtlich der Vergabe von Bundesfördermitteln. Die diesbezüglichen Regionen werden auf dieser Ebene festgelegt, unter starkem Einfluß der Länder.

Die Vorgaben für den Bund in der regionalen Planung resultieren positiv aus der polyzentrischen Struktur Deutschlands und negativ aus der seit 1996 wieder zunehmenden, vergleichsweisen Unterentwicklung des ehemals kommunistischen Ostdeutschland.

Land

Die Bundesländer konkretisieren die Bundesraumplanung durch verbindliche Landesentwicklungsprogramme. Mit diesen Programmen liegt der Schwerpunkt der Raumplanung bei den Bundesländern, administrativ bei den Regierungspräsidien (RP) in NRW.

Regierungspräsidien

Die RPs legen Regionalpläne vor, die unter Mitwirkung der Kommunen im Regionalrat oder Bezirksplanungsrat zustandekommen.

Teil der Raumplanung sind die folgenden Fachplanungen:

- Landschaftsplanung

- Verkehrsplanung
- Agrarstrukturelle Planungen
- Infrastrukturplanung
- Regionale Wirtschaftspolitik

Raumordnung hat diesen Teilplanungen gegenüber eine koordinierende, keine steuernde Funktion.

Die Stadtentwicklungsplanung Siegens ist besonders hinsichtlich von Gewerbeflächen dadurch erheblich erschwert, dass angesichts der engen Tallagen Bodenknappheit herrscht. Daher werden die Umwelt- und Naturschutzplanungen (auch der EU) um so vehementer bekämpft. Lange tobte in der Stadt der Konflikt um die Ausweisung von FHH-Naturschutz-Gebieten nach EU-Recht. (siehe unten)

Umweltpolitik und Naturschutz: Der Wolf deutscher Hochschuttpolitik im Fell des EU-Schafs

These ist: Die erheblichen Fortschritte in der EU-Umweltpolitik sind u.a. Folge des deutschen Drängens in dieser Frage. Dabei satteln alle deutsche Regierungen auf EU-Normen noch ihre umweltpolitischen Interessen „drauf“, besonders seit 1998.

Die Umweltpolitik der EG durchlief seit den 70er Jahren drei Phasen:

- direkte Steuerungsversuche durch Verbote und Richtwerte (mit nur begrenztem Erfolg)
- Steuern und Abgaben
- Indirekte Regelungen, z.B. finanzielle Anreiz und Informationsbereitstellung.¹⁷¹

Seit Beschluß über die Einheitliche Europäische Akte 1987 sind die Artikel 174 ff. in den EGV hinzugefügt worden, die dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament nun auch formell eine umfangreiche Kompetenz in der Umweltpolitik geben – auf deutsches Drängen hin, denn Umweltpolitik ist nur noch europäisch oder global zu machen – um die deutsche Industrie im internationalen

¹⁷¹ K. Fichter (Hrsg.), Die EG-Öko-Audit-Verordnung, München 1995

Wettbewerb nicht zu schädigen. Art. 175 (1): „Der Rat beschließt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen über das Tätigwerden der Gemeinschaft zur Erreichung der in Artikel 174 genannten Ziele.“ Nur einstimmig darf der Rat Maßnahmen u.a. in folgenden Bereichen erlassen:

- im Bereich der Raumordnung
- der Bodennutzung
- der Bewirtschaftung der Wasserressourcen

Im Jahr 2000 legte die Kommission das sechste EU-Umweltaktionsprogramm 2001 – 2010¹⁷² vor. Damit knüpfte sie an zahlreiche, umweltpolitische Aktivitäten seit den 70er Jahren an.¹⁷³ Die Richtlinien und Verordnungen der Union betreffen vor allem Rechtsangleichungen, Emissionsgrenzoberwerte im Gewässer-, Trinkwasser-, Luftschutz sowie Tier- und Pflanzenschutzregelungen (z.B. die kommunal bedeutsame FHH-Richtlinie).¹⁷⁴ Auch europaweit geltende Abfallentsorgungswerte und Strahlenschutznormen wurden beschlossen¹⁷⁵, ebenso Kennzeichnungsvorschriften, Vorschriften für gefährliche und gentechnologische Stoffe usw.

Um den Vollzugsdefizit im europäischen und nationalen Umweltrecht zu beseitigen, stärkte der EuGH das Recht von Individuen und Verbänden zur Klage gegen (nationale) Verwaltungsakte. Zum Bestand der Rechtsprechung des EuGH gehört u.a., dass EU-Richtlinien nicht nur durch Verwaltungsvorschriften umgesetzt werden dürfen.¹⁷⁶

Innerhalb der EU hat das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht Verfassungsrang. Die EU ratifizierte das internationale und völkerrechtliche Kyoto-Protokoll, das die Verringerung klimarelevanter Spurengase CO₂, Lachgas, Methan, usw. um 5,2% bis 2012 in den Industrie- und MOE-Staaten fordert. Die meisten EU-Staaten waren und sind von diesem Ziel noch weit entfernt. Die EU-Kommission legte zur Umsetzung des Protokolls einen Richtlinien-Vorschlag nur mit Bezug auf CO₂ und den Emissions-Handel vor, ohne beispielsweise die flexiblen Instrumente von Kyoto, die aber in der Bundesrepublik bereits häufig angewandt wurden, so die freiwillige Selbstverpflichtung von Verbänden und/oder Staaten. (EU-Richtlinie zu einem Emissionszertifikathandelssystem, modifiziert umgesetzt in Deutschland im Jahre 2004). Die deutschen Regierungsvertreter beklagten vor allem die großen, aber hohlen Worte der EU, der aber keine entsprechenden Maßnahmen in der Klimaschutzpolitik mancher EU-Staaten folgen würde. In einigen europäischen Staaten entwickelten sich

¹⁷² Luxemburg 2001

¹⁷³ Kom (01) 31 endg., im Anschluß an Abl. 1993 C 138/1

¹⁷⁴ ABl.1992 L 206/7

¹⁷⁵ Abl. 1975 L 194/23

¹⁷⁶ EuGH EuZW 1991, 442 – RS. C – 59/89)

sogar die CO₂-Reduktionszahlen rückläufig.¹⁷⁷ Die Europäische Union bemühte sich um eine Korrektur dieser Bestrebungen – mit bisher begrenztem Erfolg.¹⁷⁸ Zum ursprünglichen Richtlinienentwurf gab es bereits im Europäischen Parlament erheblichen Widerstand (mehr als 300 Änderungsanträge). Die Richtlinie erlaubte den Rechehandel zwischen den Unternehmen in der EU, die deutschen Vertreter wollten eher den Handel nur zwischen den EU-Staaten (da so die fortschrittlichen Umweltstandards in der BRD mehr berücksichtigt werden konnten, zumal dann auch Emissionsverringerungen im Bereich von Verkehr, Hausbrand usw. einbezogen werden könnten.) Es blieb beim Handel auf Unternehmensebene.

Weitere interessante Beispiele der vielfältigen EU-Umweltaktivitäten:

Die Kommission baute ein Impel-Netz auf, d.h. eine Zusammenarbeit der an der Umweltpolitik beteiligten, nationalen Behörden, um so die Implementationsraten zu erhöhen. Im Wasserbereich und Arbeitsschutz gibt es eine funktionierende, europaweite Informationsbörse, in der z.B. bestimmte Sicherheitsvorgaben für Maschinen und deren konkrete Umsetzung auf einzelne lizenzierte Produkte bekanntgegeben werden. Auch wurden Gerichtsverfahren vor dem EuGH eingeleitet. Die Berichterstattung wurde ausgebaut, Stichproben-Inspektionen durchgeführt, erfolgreiche Projekte öffentlich hervorgehoben.

EMAS ist ein freiwilliges, europäisches Öko-Audit-System, dem sich Unternehmen anschließen können, um durch eine Aufbesserung des ökologischen Image Wettbewerbsvorteile zu erzielen. Das System wird angesichts der Sensibilität der Kunden durchaus genutzt.

Der Bund als zentraler Akteur

Die Behörden von Bund und Ländern haben die Rechtsakte der EU zu vollziehen. Dabei gilt das deutsche Verwaltungsverfahrenrecht (VwVfG) und die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).¹⁷⁹ Die Aufsicht über den Vollzug europäischen Rechts üben die deutschen Oberbehörden aus, der Bund gegenüber den Ländern durch Allgemeine Verwaltungsvorschriften. Die EG hat kein Kontrollrecht, sie darf nur Auskünfte einholen, und zwar nur über die Zentralregierung, die ihr alleiniger Ansprechpartner ist. Direkte Kontrollen der EG sind nur in Einzelfällen durch Einzelermächtigungen möglich, insbesondere in der Agrarpolitik. Weisungen darf sie nur in Ausnahmefällen erteilen, wenn dies eigens festgelegt wurde. In zahllosen Bereichen sind die Mitglieder zur Bereitstellung der erforderlichen Informationen verpflichtet. Ebenso zur

¹⁷⁷ Bundestag 5.7.01, S. 17947

¹⁷⁸ Bundestag, 5.7.01, S. 17951

¹⁷⁹ H. G. Fischer, Europarecht in der öffentlichen Verwaltung, München 1993, S. 123

Amtshilfe in den dafür vorgesehenen Bereichen. Der Mitgliedsstaat muß auch mit Schadensersatz bei der fehlerhaften Umsetzung von EU-Recht haften. Ggf. wird auch § 893 BGB und Art. 34 GG (Amtshaftung) angewandt. Der gemeinschaftsrechtliche Haftungsanspruch geht weiter als der deutsche, der sich auf geldliche Ersatzleistungen beschränkt. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind die jeweilig verpflichteten, nationalstaatlichen Träger verpflichtet, nach Möglichkeit die Folgen des verursachten Schadens zu beheben.¹⁸⁰

Sind von Kommunen und Landesregierungen Beihilfen und Subventionen geplant, so ist die Kommission über die Bundesregierung davon in Kenntnis zu setzen (was allerdings durch die Kommunen nur zögerlich geschieht). Die Kommission entscheidet dann über die Zulässigkeit der Beihilfe-Maßnahme. Falls eine gemeinschaftsrechtswidrig vergebene Beihilfe zurückgefordert wird, erfolgt dies nach nationalem Verwaltungs- oder Privatrecht. § 48 VwVfG ist hier ggf. einschlägig. Der Vertrauensschutz des Beihilfempfängers ist zu wahren, aber auch das öffentliche Interesse, das überwiegen kann. Zur Durchführung von Gemeinschaft ist, wenn es nicht in nationales Recht umgesetzt wurde, analog durch die Bundes- oder Landes/Kommunalbehörden durchzuführen, die nach innerstaatlichem Recht zuständig sind.

Schon 1974 verabschiedete der Bundestag das Bundes-Immissionsschutzgesetz. Danach sind u.a. größere Anlagen mit evt. umweltverschmutzenden Einwirkungen genehmigungspflichtig. Dabei ist der Stand der Technik ein Maßstab für die Beurteilung der Anlage. In sog. TAs (Technischen Anlagen) z.B. TA Luft sind entsprechende Normen fixiert. Für Atomkraftwerke besteht das Atomgesetz. Das Abfallbeseitigungsgesetz von 1977 schreibt eine gemeinwohl- und umweltverträgliche Beseitigung der Abfälle vor. Für Deponien ist ein Planfeststellungsverfahren vorgesehen. Die Länder haben Abfallbeseitigungspläne zu erstellen. Aufsichtsbehörden sind die Landesmittelbehörden (Regierungspräsidien, Bezirksregierungen). Das Wasserhaushaltsgesetz in der Fassung von 1976 bedarf der Ausfüllung und der Ausführung durch die Bundesländer.

Die – verspätete - deutsche Umsetzung der EU-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)¹⁸¹ wurde 1998 vom Europäischen Gerichtshof z.T. aufgehoben, so dass zu einer erneuten – und wiederum verspäteten - Beschlußfassung des Bundestages im Jahre 2001 kam.¹⁸² Die Verzögerungen kamen u.a. daher, dass im Bundesrat 250 Änderungsempfehlungen eingebracht wurden. Dies wiederum war darin begründet, dass die alte UVP in Teilen nicht verfassungskonform war. Zudem

¹⁸⁰ vgl. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1993, S. 118 ff.

¹⁸¹ Abl. 2001 L 197/30

¹⁸² Bundestag 5.4.2001, S. 16066 ff.

war eine Rechtszersplitterung in diesem Bereich festzustellen. Die Kommission drohte bereits mit Bußgeldern.

Die UVP wurde in Deutschland skeptisch betrachtet, da sie ein Verfahren vorschrieb, ohne konkrete Normen und Standards zu enthalten. In Deutschland gibt es zudem seit je her ausgebaute verwaltungsrechtliche Strukturen, die durch die UVP nur erschwert, z.T. in sich widersprüchlich überkompliziert und verdoppelt werden. Aber man kann in der EU nur einheitliche Normen erlassen, in diesem Fall für die Länder, in denen die Umweltverwaltung sehr ineffektiv ist. Das reicht bis zu der Absurdität, dass das Abgeordnetenhaus des Landes Berlin kürzlich eine EU-Norm zu Bergliften umsetzte. Hier paaren sich deutsche, französische und Brüsseler Regelungswut.¹⁸³

Am 17. Mai 2001 brachten Bundstagsabgeordnete aller Parteien sehr deutlich ihren Mißmut darüber zum Ausdruck, dass sie beim neuen, sechsten Umweltaktionsprogramm der EU nicht zum Exekutivorgan der EU degradiert werden wollten. (Ähnlichen Widerstand gibt es in der Regionalpolitik.)¹⁸⁴ Hier befürchtete man auch Gefahren für die hohen deutschen Umweltnormen. Denn die EU verfolgt weniger eine Kontroll-Philosophie, sondern eher einen liberalen Ansatz der Selbstkontrolle und Selbstzertifizierung (so auch im Arbeitsschutz). Das ist aber nicht der Hauptgrund: Fast wichtiger sind die sinnlosen bürokratischen Regelungen aus Brüssel.

Mit der Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt von 2002 betrat die EU das Gebiet des Strafrechts.¹⁸⁵ Sie wurde im Rahmen der EG beschlossen. Sie legt Mindestbestimmungen über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen im Umweltrecht fest. Ansonsten gibt es nur minimale europäische Annäherungen im BGB- und StGB-Bereich.

Heine/Meinberg unterscheiden drei Typen von strafrechtlichen Sanktionen im Umweltrecht europäischer Staaten:

1. das Umweltstrafrecht ist dem Verwaltungsrecht untergeordnet.
2. Beide Rechtssysteme sind unabhängig voneinander.
3. Ein eigenes Umweltstrafrecht wird anstelle des Verwaltungsstrafrechts aufgebaut.¹⁸⁶

Auch in der Implementation zeigen sich große Unterschiede, in Deutschland wird u.a. vom Opportunitätsprinzip ausgegangen, das der Verwaltung Spielräume lässt. Dem widerspricht oft EU-Recht, so dass die Betroffenen nicht

¹⁸³ Bundestag 5.4.2001, S. 16069

¹⁸⁴ Bundestag 17.5.01, S. 16666

¹⁸⁵ EP 8.4.2002

¹⁸⁶ V. Meinberg/G. Heine, Environmental Criminal Law in Europe, in: G. Kaiser/H.-J. Albrecht (eds.), Crime and Criminal Policy in Europe, Freiburg 1990, S. 3 – 24, hier: S. 7

mehr nur über den Bund und die Grünen schimpfen, sondern auch über die EU, die zum Teil des allgemeinen Phänomens der Politikverdrossenheit führt. Bestraft werden eher die kleinen Unternehmen und Bauern sowie einzelne Personen. Die großen Umweltschädiger bleiben draußen vor.

Auch die Agrarpolitik ist umweltrelevant. Hier nur einige wenige Aspekte. Die Bundesrepublik war in dieser Hinsicht bereits mit einem CMA-Qualitäts-Siegel für die konventionelle Landwirtschaft vorgeprescht Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft Renate Künast: „Wir haben gemeinsam, angefangen beim Lebensmitteleinzelhandel bis zum ökologischen Landbau, vereinbart, dass wir daran arbeiten werden, dass die EG-Ökoverordnung überarbeitet wird. Wir arbeiten an einem Memorandum. Wir haben bereits mit der Kommission und mit anderen Mitgliedstaaten eine Vereinbarung darüber getroffen, dass die Anforderungen zumindest in einigen Punkten erhöht werden. Wir wollen also das Niveau der EG-Verordnung erhöhen.“¹⁸⁷ Ein Lieblingsprojekt der Ministerin war die Modulation, durch die die EU-Direktzahlungen für die Produktion auf Agrarumweltmaßnahmen umgelenkt werden sollten. Mit der Umstellung der EU-Regionalpolitik und dem Wegfall der bisherigen Ziel-1-Regionen – als Folge der bevorstehenden Osterweiterung – war abzusehen, dass darunter vor allem auch die (deutsche) Landwirtschaft negativ betroffen werden würde. Langfristig werden die agrarischen Beihilfen gänzlich abgebaut. Daher – so Künast – sei der Umweltschutz eine neue Aufgabe für den Agrarsektor. Faktisch senkte Künast aber auch z.T. die deutschen auf die niedrigeren EU-Standards ab. Kritisiert wurde von der Bundestags-Opposition das Fehlen von 2500 Lebensmittelkontrolleuren.

Die EU hat zur Kontrolle von landwirtschaftlichen Betrieben das HACCP-System eingeführt, eine Art von Öko-Audit, das die Qualität des Betriebes hinsichtlich der Produktion seiner Produkte kontrolliert.¹⁸⁸ Das war angesichts der Verunsicherung der Verbraucher durch die BSE-Krise vonnöten. HACCP ist Teil der EU-Lebensmittelhygiene-Richtlinie, die 1998 in deutsches Recht umgeformt wurde.

NRW

Angesichts der Gefahr, dass sich andere EU-Länder durch eine nur partielle oder mangelnde Umsetzung der EU-Umweltnormen Wettbewerbsvorteile zu Lasten der deutschen Industrie erkämpfen könnten, forderte NRW-Wirtschaftsminister Schwanhold ebenfalls die Einbeziehung aller Elemente des Kyoto-Protokolls¹⁸⁹

¹⁸⁷ Bundestag 26.9.01, S. 18457

¹⁸⁸ Landtag 2.5.01, S. 2800

¹⁸⁹ Landtag NRW, Plenarprotokolle, 13/60, S. 6163 ff.

und strebte danach, möglichst eine einheitliche deutsche Position zu erwirken, damit die Durchsetzungschancen in Brüssel größer werden. Er knüpfte dabei an das Klimaschutzprogramm NRW vom September 2001 an – das einzige einer Industrieregion in Gesamteuropa. In diesem Programm wurden vor allem die flexiblen, marktwirtschaftlichen Instrumente betont. Nach Kyoto sind dies u.a.: joint implementation, Überzeugung der Betriebe, Verbot und Gebot nur als letztes Mittel (hier übrigens in Übereinstimmung mit dem EU-Trend, da sich die EU vom fernen Brüssel aus ohnehin nicht “durchsetzen” kann), Clean-development-Mechanismen, emission trading. Daher begrüßte man auch prinzipiell den Richtlinienvorschlag der EU-Kommission zu einem Emissionszertifikatshandelssystem vom 23.10.01. Die Richtlinie legte CO₂ – Obergrenzen fest, mit dem anschließenden Recht des Handels. Sie wird ab dem 1. Januar 2005 rechtswirksam werden. Allgemein erhoffte man sich von der EU-Kommission ein aktives Verhandeln mit Japan, nachdem die USA unter Präsident Bush aus dem Protokoll ausgestiegen waren.

Die Industrie, insbesondere die starke Chemie in NRW, sah das Problem darin, dass sich nicht alle Länder an das Kyoto-Protokoll hielten, so dass die deutsche Industrie, die bereits umweltschützend arbeitet, benachteiligt wird. Daher wurde die generelle Einführung von Öko-Bilanzen verlangt, so dass die bereits erbrachten, ökologischen Leistungen der deutschen Industrie berücksichtigt würden. Diese nationalen Leistungen müssten auch nach Meinung der NRW-Landesregierung vermehrt – gemäß des Subsidiaritätsprinzips - berücksichtigt werden. Zudem kritisierte man eine Überbürokratisierung durch die EU-Vorgaben bis in den einzelbetrieblichen Alltag hinein. Auch die energieintensiven Betriebe warnten vor einer Kostenerhöhung. Manche Betriebe kalkulierten sogar damit, ihre Betriebe in NRW stillzulegen, Geld mit dem Verkauf der frei werdenden Zertifikate zu machen und damit u.a. außerhalb der EU zu investieren.

Seit 1990 war in NRW immerhin die Treibhausgasemission um 18% reduziert worden. Das NRW-Wirtschaftsministerium hatte 2002 eine Klimaschutzkongress veranstaltet und einen Klimaschutzbericht vorgelegt.

NRW-MP Clement kritisierte darüber hinaus des öfteren, dass die Strukturpolitik der EU dem Lande stadtteilgenau vorschreibe, wo Mittel eingesetzt werden sollten. In der Chemie soll bis 2020 die Kreislaufwirtschaft ohne Belastung für die Umwelt hergestellt werden. Usw. Bemängelt wurde, dass die EU-Umweltnormen in der Gemeinschaft unterschiedlich genau umgesetzt wurden und werden, am wenigstens in den südeuropäischen Staaten.

Allgemeinen Widerstand (auch und heftig im flächenknappen Siegen) gab es in NRW gegen die Durchsetzung der FHH¹⁹⁰-Richtlinie der EU von 1992, d.h. die Ausweisung von Naturschutzgebieten, die Richtlinie wurde von der

¹⁹⁰ = Flora – Fauna - Habitat

Bundesrepublik erst 1998 umgesetzt. Das hatte zur Folge, dass die zuständigen Bundesländer unter starken Zeitdruck gerieten. Hier kam es in NRW z.B. zu Interessenkonflikten mit dem Flughafen Münster/Osnabrück GmbH, der seine Start- und Landebahnen auf das Naturschutzgebiet Eltingmühlenbach ausdehnen wollte. MP Clement bezeichnete die Umsetzung der FHH-Richtlinie als „Exzess“.¹⁹¹ Auch in Siegen fanden hierüber heftige Diskussionen statt. Im Jahre 2000 drohte die EU-Kommission damit, die Strukturförderprogramme in NRW nicht fortzusetzen, wenn die Richtlinie nicht alsbald umgesetzt würde. Bis Ende 2001 erfolgte daher unter erheblichem Zeitdruck die Ausweisung der Gebiete. Andere Interessen, insbesondere der Wirtschaft, wurden dabei vernachlässigt – trotz Anhörungsverfahren im Rahmen der Planungs- und Genehmigungsverfahren. 10.000 Eingaben wurden an das Umweltministerium gesandt. 6,5% des Landes NRW wurden infolge der Richtlinie zum Naturschutzgebiet erklärt – zusätzlich zu den schon überbordenden Naturschutzplänen auf der Basis von Landesrecht. Die Probleme der Richtlinie sah der Ministerpräsident darin begründet, dass es nur einzelne Fachministerräte in der EU gäbe, ohne übergeordnete koordinierende Instanz wie das Kabinett in „normalen“ Staaten. Er forderte daher einen „Supra-Ministerrat“.¹⁹²

Am 25. April 2002 diskutierte der Landtag NRW über die Umsetzung der EU-Vorgaben zur Verbesserung der Luftqualitätsziele in deutsches Recht, u.a. über die 7. Novelle des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, über die Technische Anleitung Luft und über die 22. BimSch-Verordnung.¹⁹³ Das Wirtschaftsministerium NRW hatte bereits im Vorfeld eine Reihe von Änderungen bewirkt. Insbesondere ging es um die Definition der Legal-Begriffe „Vorsorge- und Gefährdungshaftung“, die die Wirtschaft nicht zu sehr belasten sollten. Denn die EU-Richtlinie überschritt die bisher in Deutschland festgelegten Luftreinhalte-Werte. Insbesondere die Landes- und Bundes-FDP forderte zur Umsetzung und Konkretisierung der EU-Werte regionale Aktionspläne, die Rechtssicherheit schaffen sollten, aber als regionale Pläne flexibler auf die wirtschaftlichen Bedingungen vor Ort reagieren könnten. Das erwies sich aber als unmöglich, da dem EG-Recht widersprechend, denn die Richtlinien inkl. der folgenden Tochterrichtlinien wurden weitgehend über den Bund als Bundesrecht umgesetzt. Das Umweltministerium nutzte dies für seine ökologischen Interessen, um die grüne Wählerklientel zu befried(ig)en. Durch Verhandlungen auch seitens der NRW-Landesregierung wurde dann in diesem Dilemma zwischen Industrie und Umwelt ein Kompromiß gefunden - dahingehend, dass eine Anlage dann genehmigungsfähig ist, wenn nicht 3% der (seinerzeitigen nationalen) Werte überschritten werden (Irrelevanzklausel). Längere Übergangsfristen wurden eingebaut, verbunden mit der Verpflichtung,

¹⁹¹ zit. nach Landtag 24.1.2001, S. 1619

¹⁹² Landtag 24.01.2001, S. 1624

¹⁹³ Landtag NRW, Plenarprotokoll 13/58, S. 5997 ff.

diese Überschreitung sukzessive abzubauen. Die Chemie-Arbeitgeber und -gewerkschaften stimmten dem zu. Der Bundesrat akzeptierte am 26.4.2002 der Änderung der TA Luft. Die Wirtschaft stand der Erhöhung der Werte aber weiterhin durchaus kritisch gegenüber, da sie eine ungleiche Umsetzung in der EG befürchtete. Zudem waren die Werte im Ruhrgebiet per se bereits so hoch, dass dort schnell die Obergrenze erreicht werden würde, mit der Folge, dass neue Anlagen kaum noch genehmigt werden könnten. Umweltschutzmaßnahmen können nach EG-recht unter Umständen auch Vorrang vor dem Grundsatz des freien Warenverkehrs haben.

Darüber hinaus exemplarisch: Auch den freien Zugang zu Umweltinformationen hat die EG geregelt. Grenz- und Leitwerte für den Gewässerschutz wurden erlassen. (siehe oben) In der Abfallentsorgung wurde der Grundsatz der Autarkie statuiert, d.h. der Abfall soll nach Möglichkeit dort entsorgt werden, wo er entstanden ist – mit konkreten Auswirkungen auf die kommunale Ebene.

Auf Initiative von NRW-Umweltministerin B. Höhn entschied das BuVerfG am 6.7.1999, dass bei der Hennenhaltung die Belange der Verbraucher als auch der Erzeuger sowie der Tiere zu beachten sind, ließ aber offen, ob die Käfighaltung generell verboten sei. Daraufhin wurde die Bundesregierung – „hinten herum“ - bei der EG-Kommission initiativ, eine diesbezügliche Richtlinie zu erlassen. (Die Richtlinie ging aber nicht so weit wie das Urteil des BuVerfG.) Sie befürchtete, dass Deutschland bei einem Alleingang Konkurrenz Nachteile erleiden würde.¹⁹⁴ Die Wirtschaft befürchtete, dass die Käfighaltung von Hennen in Deutschland ganz verboten werden würde. Die Eier- und Geflügelproduktion würde dann ins Ausland abwandern. Die EG erließ diese Richtlinie am 19.7.99.¹⁹⁵

Wichtiges, umweltpolitisches Instrument in NRW ist das Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz – LG) von 1975 i.d.F. vom 21. Juli 2000.¹⁹⁶ Nach § 1 sind Ziele, „Natur und Landschaft ... im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, dass

1. die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts
 2. die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter
 3. die Pflanzen- und Tierwelt sowie
 4. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft
- als Lebensgrundlagen des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft nachhaltig gesichert sind.“

¹⁹⁴ Landtag Drucksache 13/1590

¹⁹⁵ EG-Richtlinie 1999/74

¹⁹⁶ GV. NRW. S. 568

Die Landschaftsbehörden (u.a. Kreise und Kommunen, § 8) kontrollieren Eingriffe in „

1. die oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen
2. Aufschüttungen ab 2 m Höhe ...
3. die Errichtung oder wesentliche Änderung von Flugplätzen und Abfalldéponien
4. die Errichtung oder wesentliche Änderung von Schienenwegen, von Straßen, von versiegelten land- oder forstwirtschaftlichen Wirtschaftswegen und von baulichen Anlagen im Sinne von § 2 Abs. 1 der Landesbauordnung
5. das Verlegen ober- und unterirdischer Leitungen im Außenbereich
6. der Ausbau von Gewässern
7. usw.“ (§ 4 LG)

In § 12b ist ein Klagerecht von Verbänden vorgesehen. Abschnitt III des LG schreiben Landschaftspläne- und planungen der obersten Landschaftsbehörde (Umweltministerium) vor. Baumschutzsatzungen wurden erlassen, die das Wuchern der Natur in ganz Nordrhein-Westfalen deutlich für jedermann sichtbar machten: Rückkehr des grünen Urwaldes.

In Abschnitt VIa wird die Ausweisung von Naturschutzgebieten gemäß der Richtlinie 92/43/EWG geregelt. In diesem Bereich konvergieren EU-Umweltziele und die Ziele der Grünen im Düsseldorfer Kabinett.

Integrierte Gewässerpolitik¹⁹⁷

Zentral für die deutsche Gewässerpolitik ist das Wasserhaushaltsgesetz von 1957.¹⁹⁸ Auch wenn die Gesetzgebung beim Bund liegt, findet Gewässerpolitik vorrangig auf Länderebene statt.

Bedeutsam ist hier der Einfluß der Wasserrahmenrichtlinie der EG aus dem Jahre 2000. Bei der Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht kamen Zweifel darüber auf, ob durch sie nicht bessere deutsche wasserrechtliche Schutzinstrumente verdrängt würden. Man hielt die Richtlinie in ihren konkreten Vorschriften für zu weitgehend und die Grenzen einer definitionsgemäß eher weiten und unbestimmten Richtlinie sprengend.

¹⁹⁷ vgl. L. Krämer, Dimensionen integrierter Gewässerpolitik, in: Th. Bruha/H.-J. Koch (Hrsg.), Integrierte Gewässerpolitik in Europa, Baden-Baden 2001, S. 41 - 57

¹⁹⁸ Wasserhaushaltsgesetz (WHG), 27.7.1957, BGBl. I, S. 1110

Verwaltungsaufbau und –vollzug ist im Wasserrecht¹⁹⁹ wie folgt organisiert:

- Rahmengesetzgebung des Bundes nach Art. 74 GG
- Art. 83 GG: Durchführung des Bundes-Wasser-Haushaltsgesetzes als eigene Angelegenheit der Bundesländer
- Länder errichten Wasserbehörden, legen Verwaltungsregeln fest
- Rechtsaufsicht des Bundes, keine Fachaufsicht
- Starke Stellung der Wasserbehörden durch großes Bewirtschaftungs-
ermessen
- Grundsatz: Verbot, genehmigungsbedürftiger Befreiungsvorbehalt im
Einzelfall
- Verbot, wenn Gewässernutzung dem Gemeinwohl widerspricht
(§ 6 WHG)
 - Großer Spielraum der Verwaltung ohne verwaltungsgerichtliche
Kontrolle

Die dann aufgrund der Richtlinie in Deutschland eingeführten, rechtsverbindlichen Bewirtschaftungspläne erwiesen sich als überregelt, aufwendig, das schon seit langem bestehende und erfolgreiche deutsche Verfahren verdoppelnd und unpraktikabel. Zuvor hatten die Wasserbehörden anhand von Normen, aber ohne Plan die Gewässer durchaus effektiver geschützt. Auch hier zeigt sich das Problem, dass in Deutschland die EU-Regelungen, die für regelungsarme Staaten sinnvoll sind, hier auf bereits bestehende Regelungen stoßen, was zu einer Überregelung führt.²⁰⁰ Verwaltungsvereinbarungen zur Sicherung der Kooperation zwischen Behörden werden von der EU vorgeschrieben, insbesondere zwischen den Staaten und Bundesländern, bzw. anderen regionalen Untereinheiten. Ob die in der Richtlinie vorgesehene Beteiligung der Öffentlichkeit die Qualität des Gesetzesvollzugs erhöht, darf zumindest bezweifelt werden.

Wie im Bereich der Luftqualitätssicherung geht die EU auch in der Gewässerpolitik davon aus, dass nationale Konzepte nicht wirken, da sie die Verunreinigung nur von einem in einen anderen Staat verlagern. Ziel der Richtlinie 2000/60/EG ist die Integration der Bewirtschaftung von Wasserressourcen und Oberflächengewässern.

Auch aus dem sozialen Dienstleistungsbereich kommen Klagen gegenüber der EU: Hier befürchtet man, dass die EU auch hier den Wettbewerbsmechanismus

¹⁹⁹ M. Reinhardt, Wasserrechtliche Richtlinienstransformation zwischen Gewässerschutzrichtlinie und Wasserrahmenrichtlinie, in :T. Bruha/H.-J. Koch (Hrsg.), Integrierte Gewässerpolitik in Europa, Baden-Baden 2001, S. 199 - 222

²⁰⁰ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 2000, TZ 641

durchsetzt, obwohl hier das Gewinnprinzip sicherlich unangebracht ist: denn wie will man das Über- oder Besserleben eines Menschen quantifizieren?²⁰¹

Beispielhaft sollen hier noch Kritiken aus der Abfallwirtschaft wiedergegeben werden, die auch den „Dschungel“ von EU und deutschem Recht bemängeln, aber daraus die Konsequenz einer verstärkten Europäisierung ziehen:

„Die aufgezeigten Entwicklungen machen deutlich, dass von der gegenwärtigen Entsorgungspraxis noch ein weiter Weg hin zu einer nachhaltigen Abfallwirtschaft zurückzulegen ist. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen kommt es künftig vor allem darauf an,

- Marktkonforme Entsorgungsstandards für die Abfallverwertung auf europäischer Ebene einzuführen, die auf nationaler Ebene im MMaßstab 1:1 umgesetzt werden.
- Vorhandene Rechtsvorschriften, vom KrW-/AbfG bis hin zu den Deponievorschriften mit dem Ziel zu überprüfen, Überregulierungen und Widersprüche zu beseitigen.
- Auswirkungen von neuen Regelungen auf den Vollzug und die Entsorgungspraxis und deren Zusammenwirken mit bereits bestehenden Vorschriften vorab zu überprüfen, um unliebsame Überraschungen nach dem In-Kraft-Treten der Vorschriften zu vermeiden.“²⁰²

Das einzige Interesse, das Behörden an einem solchen EU-Bürokratismus haben, ist die dauerhafte Bestandssicherung für eben diese Behörden.

Es soll hier jedoch nicht einseitiges Bild gemalt werden: In Veterinärämtern ist die Zufriedenheit mit der EU weitaus höher, weil hier faktisch alles über die EU – seit Anfang der 60er Jahre – geregelt wird, dadurch kaum noch Widersprüche zwischen EU- und nationalem Recht entstehen und die Beamten und Angestellten ohnehin an die EG/EU gewohnt sind. Ähnliches gilt für den Arbeitsschutz, wo man eher eine gewisse Deregulierung infolge des Selbstzertifizierungssystems befürwortet.

Organisatorische Maßnahmen von NRW der EU gegenüber

1986 wurde – angesichts des heraufziehenden EG-Binnenmarktes - eine NRW-Vertretung in Brüssel (als organisatorische Einheit des Europa-Ministeriums) geschaffen, denn mehr als 50% der Ausfuhren des ohnehin exportintensiven Nordrhein-Westfalens gehen in den EU-Raum. 1995 richtete die

²⁰¹ „EU will mehr Wettbewerb in der Vorsorge, Koalition (in Düsseldorf, J.B.) wendet sich gegen zu viel Bevormundung aus Brüssel“, in: Landtag intern, 27.11.03, S. 8

²⁰² E. Freund, Auswirkungen aktueller Verordnungen und europäischer Rechtsprechung auf Abfallentsorgung und Stadtreinigung, Papier des Verbandes kommunaler Unternehmen, zugesandt mit Schreiben vom 28-1.04

Landesregierung ein Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten ein, das die EU-Angelegenheiten koordiniert.²⁰³ Ebenfalls 1995 legte sie „Forderungen der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für die Regierungskonferenz 1996“ (Konferenz von Amsterdam) vor. Gemäß Art. 23 verlangte sie – in Koordination mit den anderen Bundesländern – eine verstärkte Beteiligung der Länder an den EU-Verhandlungen. Zentrale Punkte waren: mehr Subsidiarität, mehr Demokratie, mehr EU-Innen- und Rechtspolitik, mehr aktive Außen- und Sicherheitspolitik, Beitritt weiterer Staaten. Ein Gegensatz zur CDU-CSU/FDP-Bundesregierung ergab sich daraus, dass das sozialdemokratisch-grün regierte NRW eine EU-Beschäftigungspolitik befürwortete (die aber trotz diesbezüglicher Bestimmungen im Amsterdamer Vertrag nicht zustande kam. Zu groß sind die partei-politischen Unterschiede, Wirtschaftsstrukturen und Konjunkturen zwischen EU-Staaten.)

Die NRW-Vertretung in Brüssel koordiniert die Repräsentanten des Landes im EU-Ausschuß der Regionen, in dem der Ministerpräsident und der Europaminister Mitglied sind. Der beratende Ausschuß ist jedoch weitgehend einflusslos, da die Akteure in ihm zu divers sind: von Städten in Irland bis zu Bundesländern für Deutschland.

Bereits 1990 und 1991 wurden Vereinbarungen mit den belgischen Regionen, Flandern und Wallonie und mit den niederländischen Provinzen Gelderland, Limburg und Overijssel geschlossen. „Die Regierungschefs von Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, der Wallonischen Region und der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens haben am 8. März 1996 in Mainz ein Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen unterzeichnet. (Mainzer Abkommen) Dieses Abkommen orientiert sich eng an dem entsprechenden Abkommen mit den Niederlanden (Anholter Abkommen vom 23. Mai 1991) und ermöglicht den Gebietskörperschaften auf beiden Seiten der deutsch-belgischen Grenze auf einer gesicherten öffentlich-rechtlichen Grundlage ihre grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu organisieren.“²⁰⁴

Die Standortagentur NRW in Brüssel - lange angekündigt - kam dann doch nur schwer zustande, da ihre Grundlage das Prinzip der Public-private-Partnership sein sollte. Und private Unternehmer davon zu überzeugen, dort Geld zu investieren, brauche Zeit, so Ministerpräsident Clement während einer Europa-Debatte im Landtag zu Düsseldorf.²⁰⁵ Die Agentur sollte auch eine Art von Akademie werden, um in europäischen Institutionen tätig zu werden.

²⁰³ Landesentwicklungsbericht NRW, 12. Legislaturperiode, Heft 54 der Schriftenreihe des Ministerpräsidenten, Düsseldorf 1996, S. 164

²⁰⁴ Landesentwicklungsbericht 1996, ebd., S. 167

²⁰⁵ Landtag 12.12.01, S. 4370

Der wirtschaftsnahe SPD-Ministerpräsident Clement äußerte sich – wie schon oben erwähnt - um die Jahrzehntwende öfters kritisch zur Politik der EU, insbesondere hinsichtlich deren Chemikalienpolitik, die ihm zu ökologisch geprägt war. 30.000 Chemikalien sollten überprüft werden. Andererseits griffen die Grünen in der Landesregierung diese Chemikalien-Initiative der Kommission in ihrem Sinne auf. Die EG-Strukturpolitik hielt Clement für ineffizient, da von den 30 Milliarden Euro nur die Hälfte in den armen, südlichen Ländern ankämen, die andere Hälfte würde zwischen den nördlichen, reichen Ländern hin und her geschoben. Außerdem sei oft ein europäischer „Mehrwert“ nicht erkennbar.²⁰⁶ Clement bedauerte weiterhin, dass sich das Auswärtige Amt gegen eine stärkere Beteiligung der Regionen und Länder in der Europapolitik wendet.²⁰⁷

Auf Landesebene besitzt das Europaministerium zu wenig Einfluß, um die Europapolitiken der Ministerien koordinieren zu können. Daher beschränkt es sich meist auf symbolische Politik: Weiterbildung z.B. für die EU-Gelder eingeworben werden. (Wichtiger ist die Vertretung in Brüssel.) Der Etat des Ministeriums beträgt 1,5 Mio. Euro. U.a. wird darüber die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Euregio-Geschäftsstellen) finanziert.

Das Land hatte bereits früher eine Kooperation mit der Woiwodschaft Schlesien aufgebaut. Das Europa-Ministerium NRW pflegte insbesondere enge Beziehungen zu den osteuropäischen EU-Beitrittskandidaten, auch über Entwicklungsprojekte.²⁰⁸ Schlesien ist die Partner-Region von Nordrhein-Westfalen, das dorthin vorrangig know-how transferiert. Das Ministerium pflegt insbesondere enge Beziehungen zu den osteuropäischen EU-Beitrittskandidaten, auch über Entwicklungsprojekte.²⁰⁹ Die anderen Ministerien verwalten Mittel seitens der EU immerhin im Umfang bis zu insgesamt 1 Milliarde Euro.

Euregios

In den Euregios des Landes NRW leben rd. 12 Mio. Menschen. Sie organisieren weitgehend auf freiwilliger Basis die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der jeweils beteiligten Kommunen im Gesundheitswesen, im Katastrophenschutz, bei der Polizei. Als Mangel wird empfunden, dass sie nicht an der Landesentwicklungsplanung beteiligt sind. Im Rahmen der Gebietsentwicklungsplanung sollten sie daher als Träger öffentlicher Belange betrachtet werden. Das zögerliche Verhalten der Ministerialbürokratie in diesem Bereich wurde von den „Grenzland-Vertretern“ kritisiert.²¹⁰

²⁰⁶ Landtag 31.01.02, S. 4809

²⁰⁷ Landtag 21.03.01, S. 2245

²⁰⁸ Landtag 12.12.01, S. 4367

²⁰⁹ Landtag 12.12.01, S. 4367

²¹⁰ Landtag 05.10.01, S. 3885

Kommunaler Umweltschutz

Kommunaler Umweltschutz durch Vorgaben des Baurechts (z.B. den Außenbereichsschutz nach § 35, 6) ist nur begrenzt wirksam, da die Zersiedelung der Städte trotz entgegengesetzter Ziele weiterhin zunimmt.²¹¹ Das aus dem Gemeinschaftsrecht übernommene Nachhaltigkeitsprinzip ist daher praktisch administrativ und in der richterlichen Kontrolle ohne Bedeutung. Daran ändert auch nichts der lokale Agenda-21-Prozeß. Die gemeindlichen Entscheidungsträger haben ohnehin die Möglichkeit und die Pflicht, zwischen verschiedenen Belangen abzuwägen, so dass ggf. der ökologische Aspekt wegfallen kann. Denn verwaltungsrechtlich überprüfbar ist meist nur die Frage, ob und wie ein solcher Abwägungsprozeß stattgefunden hat; kaum überprüfbar ist das Ergebnis des Abwägens. Hier wird den politischen und Verwaltungsträgern ein zwar pflichtgemäßer, aber dennoch nicht gesetzlich voll präformierbarer Rechtsfreiraum des Ermessens zugestanden. Ansonsten wäre ja auch Politik als Leit- und Prinzipienentscheidung überflüssig.

Im kommunalen Umweltbereich ist normalerweise der Umgang mit EU-Normen nicht problematisch, da der Standard in Deutschland ohnehin sehr hoch ist und die Beamten/Angestellten von dem überzeugt sind, was sie tun. Probleme ergeben sich nur dann, wenn die Rechtssystematik der EU anders ist als die nationale. Dann sind auch Kompromisse nur schwer erreichbar. (Im Bereich des BGB musste man deshalb sogar das gesamte Schuldrecht ändern.)

NRW fördert insbesondere den Agenda-21-Prozeß, der vorrangig auf kommunaler Ebene stattfinden soll. Es wird in neuem Rahmen ein Kommunikationsprozeß zwischen allen relevanten Akteuren in Bewegung gesetzt, die Umweltbildung wird verstärkt. Vorbildliche Projekte werden prämiert. Eine Koordinationsagentur in Bonn wurde eingerichtet.

Erneuerbare Energien werden gefördert. Biomasse soll ein wichtiger Wirtschaftssektor werden. Nachwachsende Rohstoffe sollen besser vermarktet werden. Die Effizienz-Agentur NRW setzt sich für eine bessere Energienutzung in der Wirtschaft ein. Die Abfallentsorgung sei nachhaltig zu gestalten.

²¹¹ Raumordnungsbericht 2000 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, S. 32

Siegen und Südwestfalen

Die kommunalen Aufgaben in der Umweltpolitik sind mit folgenden Politikfeldern zu umreißen:

- Abfallbeseitigung, stark durch technische EU-Normen geprägt (siehe unten)
- Energie- und Wasserversorgung (technische EU-Normen mit Anpassungsnotwendigkeiten wichtig)
- Bauleit- und Stadtentwicklungsplanung (EU ohne Bedeutung)

Kommunale Behörden sind Vollzugs- und Kontrollorgane bei der Realisierung der Vorgaben des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. In vielen Städten und Gemeinden sind die Umweltkompetenzen auf verschiedene Behörden verstreut, ergänzt um Beratungsstellen; in anderen wurde ein zentrales Amt eingerichtet.²¹² Nur in wenigen Fällen wurden Umweltmanagementsysteme eingerichtet. Kontrovers wird die Frage diskutiert, ob eine Privatisierung kommunaler Dienstleistungen (z.B. der Wasserversorgung) umweltpolitisch positiv oder negativ wirkt. Durch Einfügung von § 18a in das Wasserhaushaltsgesetz im Jahre 1996 können kommunale Wasserbetriebe auch privatisiert werden, wenn dein Landesgesetz dies vorsieht.

In der Frage der Trägerschaft von kommunalen Dienstleistungen werden folgende Modelle diskutiert:

- Regiebetrieb, das Versorgungsunternehmen ist Teil der kommunalen Verwaltung, d.h. es gibt auch kein kaufmännisches Rechnungswesen
- Eigenbetrieb, das Unternehmen ist zwar noch Teil der Kommune, aber wirtschaftlich eigenständig (eigenes Rechnungswesen)
- Eigengesellschaft, d.h. wirtschaft und rechtlich privat, aber im Eigentum der Kommune (z.B. Aktiengesellschaft in kommunalem Besitz)
- Betreibermodell, quasi Vermietung auf die Zeit der wirtschaftlichen Lebensdauer von Bau und Betrieb an einen privaten Betreiber seitens der Kommune, die sich für die Zeit danach ein Heimfallrecht vorbehält.
- Kooperation
- Materielle Privatisierung²¹³

FHH²¹⁴-Gebiete sind besondere Schutzgebiete nach den EU-Richtlinien zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und

²¹² H. Hagemann, Kommunale Umweltpolitik und regionale Zusammenarbeit, in: G.Brunn/J. Bellers u.a. (Hrsg.), Interkommunale Zusammenarbeit, Jahrbuch NRW, Bd. 1, Münster 1997, S. 184 - 201

²¹³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Umweltpolitik, Privatisierung in der Wasserwirtschaft, Berlin o.J., S. 23ff.

Pflanzen (FHH-Richtlinie). 31 FHH-Gebiete wurden von der NRW-Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten nach den Kriterien der Richtlinien ausgewählt, von der Landesregierung beschlossen und von den Bundesregierung der Kommission gemeldet.²¹⁵

Langjähriges Aufsehen und überdurchschnittliche Unruhe erregte im ruhig-pietistischen Siegen diese FHH-Richtlinie, die die natürliche Umwelt erhalten soll. Ebenso die gleichermaßen verbindliche Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Vogelschutzrichtlinie VRL). Die Wirtschaft wandte sich insbesondere gegen die Ausweisung eines großen Vogelschutzgebietes im Raum Burbach/Neunkirchen durch die Umweltschutzministerin NRW, B. Höhn, von der Grünen-Partei. Die IHK Siegen verwies zur Abwehr darauf, dass die Richtlinien keine Angaben enthielten, wie sie national umzusetzen seien.²¹⁶ Die Vorhaben sollten zumindest in eine umfassende Raumentwicklungsplanung eingebettet werden, um auch andere Gesichtspunkte berücksichtigen zu können. Das Gebiet würde zudem bestehende Betriebe in ihren Aktivitäten einschränken sowie zukünftige Investoren abschrecken. „Darüber hinaus würde durch das Beschneiden der Planungshoheit der Gemeinde eine notwendige vorausschauende Gewerbeflächenpolitik in erheblichem Maße eingeschränkt. Völlig unverständlich erscheint vor allem auch die Überplanung des vorgesehenen großen interkommunalen Gewerbegebietes „Flughafen Siegerland“, bei dem es sich um eines der ersten länderübergreifenden Kooperationsmodelle zwischen Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz handelt.“²¹⁷

Als direkt wirkendes Rechts gilt für die Abfallwirtschaft die EU-Abfallverbringungs-Verordnung, die den Abfallexport regelt. Für die Kommunen ist die Rechtslage unübersichtlich. Oft sind die Normen der EU auch nicht untereinander abgestimmt. Dazu kommt der unterschiedliche und z.T. mangelhafte Vollzug in den Mitgliedstaaten. Rechtlich gesehen sind die geschützten Gebiete Teil der gesetzlichen Landschaftsschutzgebiete. Schon mit der Bekanntgabe der Gebiete tritt eine Veränderungssperre in Kraft.

Durch das Prinzip der Subsidiarität, das in den Maastrichter Vertrag 1994 aufgenommen wurde, wurde ohnehin die Verwaltung zunehmend „nach unten“ verlagert, die Kontrolle der Kommission lässt nach, dafür wächst der regionale und Ländereinfluß, ohne dass die Kommunen einen finanziellen Ausgleich für die Mehrbelastung erhalten.

Probleme ergeben sich vor allem daraus, dass oft nicht alle Mittel in Brüssel abgeschöpft werden, weil die nationalen, regionalen und kommunalen Mittel fehlen und weil die Anforderungen an die Qualität der Anträge steigen. 1994/95 wurden sogar 40% der Mittel des Regionalfonds nicht vergeben.

²¹⁵ www.siegen-wittgenstein.de/umweltamt/ulb

²¹⁶ Jahresbericht IHK Siegen 1997, S. 46

²¹⁷ IHK 1997 ebd. , S. 49

ZUSAMMENFASSUNG: Liberalisierung + Marketing

- Die EU ist erfolgreich in negativer Politik, d.h. in der liberalistischen Zerstörung traditionaler Institutionen und wirtschaftlicher Kartelle und Protektionen aller Art (=Null-Lösung). Zu positiv-gestaltender Politik ist sie mangels Konsenses zwischen den Staaten und Völkern kaum in der Lage. Viele Bereiche werden ohnehin nur intergouvernemental geregelt.
- Dass sich seit Mitte der 80er Jahre dieses Liberalisierungsparadigma – dem ursprünglichen EG-Vertrag zuwider – durchsetzen konnte, liegt in einer solchen Politik der wichtigsten Mitgliedstaaten begründet, die durch Thatcher, Kohl und Mitterand/Delors symbolisiert wird.
- Nur in wenigen Bereich kann die EU selbst gestalten: in der Agrarpolitik, dort aber mit negativen Effekten (deshalb wurde es ja auch u.a. nach Brüssel abgeschoben); in der Umweltpolitik, in der die super-ökologischen Deutschen auf hohen Normen bestehen, um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden. Ähnliches gilt für Teile der Sozialpolitik.
- Viele EU-Politiken sind nur subsidiär und müssen sich den nationalen Bedingungen einfügen. Ko-Finanzierungen dienen oft nur dem EU-Marketing, auch wenn sie nicht immer die erhofften, positiven Wirkungen haben. Denn sie erzeugen nicht selten nur mehr Bürokratie.
- In der Bildungspolitik werden nationale Reformen mit Verweis auf die EU (Bologna-Prozeß) durchzusetzen versucht, da die Widerstände im nationalen Raum nicht überwindbar sind. Das schadet aber eher Europa, da Europa so als externer Zwang empfunden wird.
- Die politischen Kulturen der EU-Staaten sind noch sehr unterschiedlich: vom britischen Pragmatismus zum deutschen und französischen Prinzipiendenken bis zum Spielerischen bei den Italienern.
- Vielleicht bildet sich eine Doppelhegemonie von Deutschland und Frankreich heraus. Darin liegt der wahre Kern der (christlichen) Abendland-Vorstellung.
- Es gibt zwar schon so etwas wie eine kulturelle Einheit Europas (Christentum und dessen Folgen wie Kapitalismus und Demokratie); aber es reicht doch auch, wenn man für immer Krieg auf diesem Kontinent verhindert. Warum immer mehr europäische Zentralisierung und Egalisierung?
- Die EU ist in weiten Bereichen eine Art von internationaler Behörde – mehr nicht -, die das technokratisch regelt, was international zu regeln sinnvoll ist. Von den Bürgern wird sie daher auch wie eine Behörde, ähnlich wie das Finanzamt, wahrgenommen, da eine Behörde eben auch ärgern kann. Unbenommen davon ist, dass natürlich alle irgendwie für

„Europa“ sind – zumal nach zwei Weltkriegen. Der Rest ist bloße Europa-Rhetorik.

- Die Wissenschaft sollte sich nicht von der Europa- und Globalisierungseuphorie der Zeit anstecken lassen, sonst wird sie ideologisch.
- Die EU darf nicht isoliert betrachtet werden, dann erscheint sie riesengroß; sie ist vielmehr Teil eines komplexen Verwaltungssystems.
- Nicht zu verwechseln ist die Vielzahl von technischen EU-Regelungen mit politischen Grundlagenentscheidungen: Das Technische macht die EU, die Grundlagenentscheidungen sind weiterhin national.
- Und wo die EU ist diesen Grundlagenbereich langt (wie bei der Embryonen-Forschung), entstehen sofort erhebliche Konflikte, die nicht durch Kompromisse oder durch Mehrheitsentscheid zu lösen sind oder ein werden. Denn die Deutschen z.B. werden sich nur ungern in die Frage hineinreden lassen wollen, wann Leben beginnt und wann es endet. Hierzu gibt es zwischen den EU-Nationalstaaten ganz unterschiedliche Philosophien.
- Warum soll die EU-Integration immer voranschreiten – empirisch und normativ? Das ist doch ein primitiver Fortschrittsoptimismus, der durch nichts zu rechtfertigen ist. Ist ein Bündnis Deutschlands mit Russland gegen England für immer auszuschließen? Kann es nicht angesichts des internationalen Lohndumpings und des Chaos auf den Weltfinanzmärkten zu erneuten nationalen Protektionismen kommen?
- Die EU ist ein Papiertiger, da sie keine Polizei u.ä. hat, die man aber in der Politik zur Durchsetzung letztverbindlicher Entscheidungen benötigt. Daher beschränkt sie sich auch weitgehend auf Wohlfahrts- und wellness-Beschlüsse und vergibt gerne Geld (der reichen Mitgliedstaaten).
- Oft sind EU-Regulierungen nur funktional für weniger bürokratisierten Süd- und Oststaaten der EU und wirken in Deutschland nur als Überbürokratismus, der oft zudem zum System der deutschen Bürokratie nicht passt (z.B. Wasserrecht).

Anhang

Ergänzungstexte:

Zu den Kapiteln „Region“, Siegen, Siegerland

Wirtschaft in Thüringen: Unterentwicklung als Schicksal?

J. Bellers (1997)

Die wirtschaftlichen Probleme der Vergangenheit sollen hier nur anfangs kurz erwähnt werden. Aber sie sind zum Verständnis des Gegenwärtigen vonnöten. Hier sind zu nennen:

- das vollkommene Herunterwirtschaften einer Gesellschaft durch die inkompetente, korrupte und ideologisch verblendete SED-Elite, die allerdings ihre Mitläufer bis weit in die Gesellschaft hatte;
- nicht hiermit zu vergleichen, da auf einer anderen Ebene liegend:
- seit 1990: das überaus hohe Lohnniveau im Osten und das Wegfallen des Schutzes einer eigenen Währung, die durch ihre niedrige Bewertung den Produktivitätsrückstand der ostdeutschen und thüringer Wirtschaft zumindest abgemildert hätte;
- aber angesichts der Öffnung der Mauer und der zunehmenden und immer noch bestehenden Ost-West-Migration, insbesondere der Eliten und Qualifizierten, war politisch keine andere Alternative als die Lohnerhöhungen und die Währungsumstellung möglich, auch wenn sie wirtschaftlich und wirtschaftspolitisch konterproduktiv waren und sind, worauf nicht zuletzt immer wieder die Bundesbank hinwies.
- Folge dieses unvermeidlichen Kurses, wie er seit Januar des Jahres 1990 von der Bundesregierung konsequent verfolgt wurde, war, daß die unterentwickelte DDR-Wirtschaft der Konkurrenz der überlegenen westdeutschen und westeuropäischen Wirtschaft ausgesetzt wurde, mit der unabwendbaren Konsequenz, daß sie dem nicht standhalten konnte und im industriellen Bereich alleine zu 70% unterging. Das ist nicht der Bundesregierung oder der Treuhand als Schuld zuzuschreiben, sondern das ist ein Prozeß, der in allen Weltgegenden festzustellen ist, wo eine unterentwickelte und eine hochentwickelte Ökonomie aufeinanderstoßen. (Der Treuhand ist entgegen dem allgemeinen Vorurteil eher vorzuwerfen, daß sie hinsichtlich der Produktivität und Rentabilität der privatisierten Betriebe oft alle Augen zugeedrückt hat, bedenkt man, daß diese Indikatoren in der ostdeutschen und thüringer Industrie im Vergleich zum Westen immer noch negativ sind und die Konkurswelle noch längst nicht beendet ist. Die Produktivität der ostdeutschen Industrie beträgt 50% der westdeutschen (konkret; im Westen wird billiger produziert), und die Nachfolgesellschaft der Treuhand hat eine zunehmende Zahl von Konkursen von vormals privatisierten Betrieben. Warum sollten sich Investoren angesichts dieser Daten in Richtung Osten bewegen. Da müßten die Anreize schon attraktiver sein!)

Angesichts dieser Situation, die gekennzeichnet ist durch eine ökonomische Globalisierung sowie Liberalisierung sowie durch eine Egalisierung der Anspruchsniveaus infolge der allpräsenten Medien, kann es nur die Frage sein, wie aus diesem wirtschaftlichen Verschlingungsprozeß - um es einmal nett auszudrücken - das entstehen kann, was unsere Nationalhymne als "blühendes Vaterland" kennt - und wie die Chancen dafür sind. Das soll im folgenden geschehen.

Zunächst sind jedoch die wirtschaftlichen Voraussetzungen der thüringer Wirtschaft darzustellen. Folgende Fakten und Trends prägten und prägen sie in gewissem Maße bis heute:

- Die thüringer Staaten waren - bei aller politischen Zersplitterung - seit altersher handwerkschaftlich und gewerblich bestimmt, weil im Süden wegen der gebirgigen Lage kaum agrarisch nutzbar. Bekannt war das Erfurter Textilgewerbe, aber auch die Spielzeug-, Glas- und Waffenproduktion des thüringer Waldes.
- An diese gewerbliche Basis konnte die frühe, vor allem Leichtindustrialisierung anknüpfen, zu einer Schwerindustrialisierung wie in Sachsen kam es wegen fehlender Rohstoffe kaum, bzw. erst relativ spät auf der Basis der künstlichen und autarkistischen Industrialisierungsstrategie der DDR (1987 15% der Beschäftigten in der Schwerindustrie und 25% im Maschinenbau).
- In der DDR wurde diese Region gemäß dieses Autarkismus ("alles soll bei uns zu Hause hergestellt werden, möglichst wenig Importe") seit den 70er Jahren zu einem Gebiet erkoren, das sich vor allem auf Elektronik und EDV spezialisieren sollte. Rd. 20% des DDR-Industriepotentials waren hier konzentriert. Insgesamt waren 80% der Beschäftigten 1990 im produzierenden Gewerbe Thüringens eingesetzt. Die technologische Rückständigkeit der Planwirtschaften des Ostens hatte aber zur Folge, daß vor allem die elektronische Industrie Thüringens nicht lange dem Ansturm westlicher high tech Stand halten konnte.

Nichtsdestotrotz bot diese industriellen Vergangenheit auch nach 1990 gute Chance für eine Neo-Industrialisierung, wenn auch wohl nicht in dem Maße wie zuvor, da die DDR bekanntermaßen als überindustrialisiert galt (und auch Westdeutschland im Vergleich zu anderen westlichen Staaten allgemein als überindustrialisiert betrachtet wird). Nach dem Gesetz: "Industrie siedelt sich dort an, wo bereits vorher Industrie bestand" schien die Lage also gar nicht so schlecht, zumal die konkursbedrohte Schwerindustrie einen vergleichsweise geringen Anteil hatte und die "modernen" Industriebranchen breiter vertreten waren. Und so ist es zu erklären, daß Thüringen unter den ostdeutschen Bundesländern wirtschaftlich am besten dasteht, was allerdings nur ein relativer Wert ist. Übersehen werden darf dabei jedoch nicht, daß örtliche Monostrukturen bestanden, die die Umstrukturierung erschweren (z.B. Kalibergbau, Büromaschinen in Sömmerda, Glas/Keramik in Ilmenau und Stadroda).

Die alten Produktionsanlagen Thüringens gingen zunächst - wie nicht anders zu erwarten - (fast) alle unter. 1992 waren 55% der vormaligen Erwerbsspersonen ohne Arbeit (wobei die ABM-Arbeitslosen und die in Fort- und Weiterbildung oder in Frühverrentung miteinbezogen sind).

1996 trugen die neuen Bundesländer nur zu 11% zum Bruttoinlandsprodukt bei, die ostdeutsche Inlandsnachfrage wird nur zu 60% in Ostdeutschland selbst produziert und befriedigt. In Thüringen gibt es nur 100.000 industrielle Arbeitsplätze. Schätzungen gehen davon aus, daß sich die ostdeutsche Bevölkerung insgesamt durch Abwanderung auf von 17 auf 12 Millionen reduzieren wird.

Allerdings scheinen die Perspektiven à la longue nicht unbedingt schlecht zu sein: Nach den Einbrüchen seit 1990 mit einem Rückgang des Bruttoinlandsproduktes von 14 und 33% ging es seit 1992 aufwärts: mit rd. 7% Wachstum pro Jahr; das Jahr 1996 brachte - allgemein bedingt - einen Rückgang der Zuwachsraten, aber das bedeutete, daß die Wachstumsrate nur "noch" 3 oder 4% betrug. 1997 kann das Wachstum aber auf Null sinken. Das bedeutet das Ende der Sonderkonjunktur für Ostdeutschland. Trotz positiver Zeichen ist die Zukunft allerdings ungewiß und abhängig von außerwirtschaftlichen Faktoren, auf die im nächsten und im Schlußkapitel eingegangen wird.

Auf diesem niedrigen Niveau sind in Thüringen drei Industriebereiche dominant: Fahrzeug- und Maschinenbau, Elektrotechnik/Optik/EDV und Ernährungsgewerbe. Das heißt: es konnte an die gewerbliche und industrielle Tradition der Vergangenheit angeknüpft werden, wie auch

in anderen Regionen, ob mit Erfolg, wird erst die Zukunft erweisen. Das, was im industriellen Sektor wegbrach, wurde z.T. kompensiert durch eine starke Expansion des zuvor unterentwickelten Dienstleistungssektor - nicht zuletzt durch die boomende Baukonjunktur, die aber auch nicht von Dauer sein wird.

Immerhin wurden mehr als 7000 private Investitionsprojekte von 1990 bis 1994 mit rd. 5 Milliarden DM staatlicher Mittel gefördert. Inkl. der steuerlichen Erleichterungen wird - generell gesprochen - beispielsweise ein Investitionsvolumen von 100 Millionen DM faktisch zur Hälfte vom Staat getragen - so die Angaben der Thüringer Förderstellen.

Die positiv-negativ gemischte, wirtschaftliche Entwicklung im Freistaat zeigt sich u.a. darin, daß sich 1995 die Steuereinnahmen nahezu verdoppelten. Die Wachstumsraten im produzierenden Gewerbe waren von 1992 bis 1994 erheblich, in Thüringen mit rd. 20% sogar doppelt so hoch als in den anderen neuen Bundesländern, was natürlich vor allem im Baugewerbe, aber auch im verarbeitenden Gewerbe begründet ist. 1994 ist auch zum ersten Mal wieder ein leichter Anstieg der Beschäftigten um 2,2% zu verzeichnen - als Folge des auch in Ostdeutschland überdurchschnittlichen Wachstums des realen Bruttoinlandproduktes von 11,2% - was allerdings erhebliche intersektorale Bewegungen verbirgt: Im verarbeitenden Gewerbe sank die Zahl der Beschäftigten um mehr als die Hälfte, im Dienstleistungs- und Staatssektor stieg sie an, weitaus weniger aber, um die Arbeitslosen aufnehmen zu können. (Und das ist auf absehbare Zeit das zentrale Problem). Zudem bestehen Schwierigkeiten der Umqualifikation vom produzierenden auf dienstleistende Gewerbe. Man weiß allgemein aus allen anderen OECD-Staaten: wirtschaftliches Wachstum braucht nicht unbedingt eine Verringerung der Arbeitslosigkeit zur Folge zu haben.

Problem ist auch die geringe industrielle und kapitalmäßige Basis, die fehlende Exportkapazität und Markterschließung, die ungenügenden Produktinnovationen infolge unzureichender, industrienaher Forschung und die Beschränkung auf Handwerk und Baugewerbe sowie konsumnahe und lokalorientierte Branchen, was naheliegt und auch schon die Marktnachfrage, was das Handwerk betrifft, befriedigt, aber nicht genügend ist für das berühmte, immer wieder zitierte und heraufbeschworene "selbsttragende Wachstum". Die einzig überlokale Dienstleistung, der Tourismus, floriert zwar, jedoch gibt es noch erhebliche Servicemängel. Zwar werden die Gäste nicht mehr plaziert wie früher, aber nun wird sich zuweilen in falsch verstandener Großzügigkeit und Liberalität gar nicht mehr um sie gekümmert. Die alte DDR kannte das Dienen nicht.

Insgesamt gesehen dominiert glücklicherweise die klein- und mittelständische Industrie, die insbesondere auch von der Kreditanstalt für Wiederaufbau und von den spezifischen thüringer Instanzen, der Aufbaubank, der Landesentwicklungsgesellschaft und nicht zuletzt dem Wirtschaftsministerium gefördert werden. Wie in der allgemeinen Entwicklungspolitik gegenüber der Dritten Welt gibt es aber das Problem des Mangels bewilligungs-reifer Projekte, so daß nicht alle Fördermittel ausgegeben werden können (inkl. der subsidiären EG-Mittel), obwohl die Ministerialbürokratie quasi in den Startlöchern steht. Das spricht eher gegen die These, als würden die Finanzen im Osten Deutschlands mehr oder weniger legal versickern. Denn den Ostdeutschen und Thüringern ist ja gerade vorzuhalten, daß sie zu "ordentlich" sind, anstatt innovativ zu sein (womit natürlich nicht gesagt werden soll, daß man durch Kriminalität Wirtschaftswachstum erreichen sollte).

Ein Großteil der wirtschaftspolitischen Mittel entstammt der Bund/Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", die durch EU-Mittel nachrangig ergänzt werden.

DIE EU-Kommission hat Thüringen und alle ostdeutschen Länder als Regionen der Förderstufe 1 ("Ziel-1-Regionen") anerkannt, sie gehören damit zu den ärmsten Regionen der Gemeinschaft. Insgesamt fließen von 1994 bis 1999 27 Milliarden DM der EU in die neuen Bundesländer.

Bei den Konzernen konnte im wesentlichen nur Jenoptik Jena unter dem agilen Vorstandsvorsitzenden und ehemaligen baden-württembergischen Ministerpräsidenten Späth in Teilen gerettet werden, der Umsatz stieg von 285 Millionen DM (1993) auf 1.093 Millionen (1995), bei Reduktion der Mitarbeiter von 5577 auf 3612 im Jahre 1995. Auch die Investitionen und die Eigenkapitalquote sanken ab.

Hoffnungsschimmer bot auch das neue Werk von Opel in Eisenach. Aber die arbeitsmarktpolitischen Effekte dieser Neuansiedlung waren gering, da die Neuansiedlungen hoch durchrationalisiert waren und sind. Die hohe Zahl von fast 10.000 Existenzneugründungen im Jahre 1990 (dominant im Dienstleistungssektor) verleitete anfangs zu Optimismus, aber die Zahl sank in den folgenden Jahren erheblich ab. Oft ist die Summe der Existenzneugründungen mit der Summe der Pleiten nur schwer zu bilanzieren. Die Effekte heben sich auf.

Geld nach § 249h Arbeitsförderungsgesetz erhalten rd. 15.000 THüringer, vor allem im Umweltbereich und im Bereich der Sozialen Dienste, die Hälfte davon Frauen, vorrangig in den Sozialen Diensten. Daneben sind in den allgemeinen ABM-Maßnahmen rd. 40.000 Männer und Frauen beschäftigt, davon allein 20.000 im landwirtschaftlichen und Gartenbereich (wo allerdings Dauerarbeitsplätze kaum zu erwarten sind) (Stand Juli 1996)

Zu den rd. 200.000 thüringer Arbeitslosen kommen nochmals mehr als 200.000 Arbeitnehmer in "Stützungsmaßnahmen" jedwelcher Art (u.a. Kurzarbeit - mit abnehmender Tendenz, Teilnehmer an Fort- und Umbildungen, Vorruheständler, ABM, AFG). Die derart definierte Zahl von Arbeitslosen + die Zahl der Geförderten sank von 1991: über 600.000 auf 1994: rd. 400.000. 1994 ist wieder ein leichtes Ansteigen der Zahl der Erwerbstätigen festzustellen.

Aber es gibt andererseits auch Mangel an qualifizierten und motivierten Facharbeitern.

Beschäftigung fand man eher im Westen, in Hessen und Bayern, wohin man pendelt, vor allem von den westlichen Grenzgebieten Thüringens aus.

Summarisch auf alle ostdeutschen Bundesländer bezogen, sind

rd. 2 Millionen arbeitslos, davon circa 50% in ABM oder in Weiter/Fortbildungsmaßnahmen oder im Vorruhestand. Der Bestand an vormals 10 Millionen Arbeitsplätzen (von denen allerdings ein Großteil unproduktiv war) sank auf 6 Millionen. Insbesondere das deindustrialisierte Thüringen hat nur noch 100.000 Industriearbeitsplätze, von 3 Millionen Industriearbeitsplätzen in der ehemaligen DDR insgesamt bestehen noch rd. 600.000. Die Treuhand schuf aus den großen Kombinatzen 14.000 Privatisierungen und legte 3000 Betriebe still.

In Thüringen sind im Durchschnitt seit 1994 etwas weniger als 200.000 Männere und Frauen arbeitslos gemeldet (Quoten: alle rd. 16%; Männer 12%; Frauen: 20%). Damit liegt das Land auf dem Niveau der Freien Hansestadt Bremen - allerdings sind im Westen Deutschlands die ABM-Hilfen weitaus geringer. Die meisten Arbeitslosen entstammen der Land- und Forstwirtschaft, der Chemie, dem Maschinenbau und auch dem Handel. Am höchsten ist die Arbeitslosigkeit in Altenburg, Nordhausen und Artern, niedrig ist sie in Weimar, Schleiz und Sonneberg.

Branchen, die Arbeitskräfte einstellen, sind vor allem: die Elektrotechnik, die Nahrungs- und Genußmittelindustrie, das Ausbau- und Bauhilfsgewerbe und der Dienstleistungssektor insgesamt.

Circa die Hälfte der Arbeitslosen war weniger als ein halbes Jahr arbeitslos, 1994 waren es nur knapp 40%. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen konnte also reduziert werden. Problemgruppen sind die Älteren und Jüngeren. Das Kriterium der Ausbildung spielt keine so große Rolle, weil die meisten Arbeitslosen über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen - ein Erbe der DDR, auf das die Ostdeutschen stolz sein können. Denn eines sollte an dieser Stelle gesagt werden: Den Ostdeutschen einzureden, alles aus der alten DDR sei schlecht gewesen (bis zum nun wieder eingeführten "grünen Pfeil" an Kreuzungen), war sozialpsychologisch ein großer Fehler und kontraproduktiv für das Bestreben, durch (neu-alte) Identitätsbildung Fortschritt und Innovation zu bewirken. Und wirtschaftliche Innovation und wirtschaftliche Risikobereitschaft zu privaten Investitionen ist die wichtigste Ursache für wirtschaftlichen Wachstum.

Auf dem Lande entsteht Arbeitslosigkeit nicht nur durch deren Einbindung in den europäischen Markt, in dem sich die überlebenden Betriebe durch ihre LPG-Größe noch recht gut behaupten konnten, sondern spezifisch dadurch, daß die Genossenschaften, in die vormalige Großbetriebe oft umgewandelt wurden, nur dann konkurrenzfähig produzieren konnten, wenn sie rationell, d.h. kapitalintensiv, wenig arbeitsintensiv arbeiten. Dafür reicht aber oft die Eigenkapitalausstattung nicht, Altschulden lasten, auch sind die Förderinstrumentarien undurchsichtig; aber Hauptproblem ist, daß die Beschäftigten der Genossenschaften auch deren Teilhaber sind, so daß sie nicht entlassen werden können und damit Rationalisierungen verhindert werden. Personengesellschaften und Einzelunternehmen sind hier weitaus überlebensfähiger, zumal sie (nicht aber die Genossenschaften!) von der landwirtschaftlichen Sozialpolitik mit einem Etat von rd. sieben Milliarden DM erfaßt werden.

Diese Konfliktlage, insbesondere um die Bewertung des Vermögens der ehemaligen LPGs, macht auch eine Teil der Konflikte zwischen thüringer und Bonner Landwirtschaftsministerium aus, obwohl beide CDU-geführt sind, wobei sich die Thüringer eher auf die Seite der ehemaligen Genossenschaften stellen und eine neue vermögensrechtliche und finanzträchtige Debatte mit privaten Bauern scheuen.

Zentrales psychologisches Problem der mangelnden in- und auswärtigen (westdeutschen) Investitionen in Thüringen und in Ostdeutschland sind die divergierenden Erwartungen: Die Westdeutschen meinen in "Deutschland" zu sein, und werden daher unvermeidlich im Osten enttäuscht, weil hier alles - wie aufgezeigt - irgendwie anders ist; was nun wiederum die Ostdeutschen enttäuscht und verbittert und Aversionen gegenüber den Westdeutschen erzeugt, was wiederum die Westdeutschen unangenehm berührt ... - eine endlose Spirale nach unten: ein psychologisch-ökonomischer Teufelskreis.

Damit kommen wir zum nächsten Kapitel, der psychologischen Ebene, auf die im Vorhergehenden bereits mehrfach en passant eingegangen wurde und die das Leitthema dieser kleinen Untersuchung ist.

Mentalität und Kultur: Der Untertan

Daß die Verhaltensweisen und Einstellungen in Ostdeutschland nach 45 Diktatur anders sind als in Westdeutschland, liegt nahe - auf jeden Fall näher als die entgegengesetzte Annahme. Auch wenn die empirische Demoskopie (fast) ähnlich positive Einstellungen zur Demokratie als politischem System festgestellt (der Osten hat sie sich ja auch 1989 erkämpft!), so ist das doch nur die halbe Wahrheit: denn Demokratie als Lebensform des Alltags wird in großen Teilen nicht praktiziert, wie Erfahrungen vor Ort zeigen.

Die lange Zeit der Diktatur hat autoritäre Verhaltensmuster hervorgebracht, die sich allgegenwärtig zeigen. Organisationen werden von "oben" her geführt, das Wort des Chefs oder des Schuldirektors gilt nahezu unumschränkt, Kritik wird auch bei den Untergebenen als störend und das Betriebsklima untergrabend empfunden. Man erwartet die Wärme der sozialen Solidarität und ist gerne bereit, den Zusammenhalt höher einzuschätzen als die kritische und kritisierende Kontroverse. Es fehlt auch nur ein Kleinstdosis an Zivilcourage.

Man schaut nach oben, zwar nicht mehr zu Gott, aber zu den Nachfolgern und Äquivalenten der SED. Man erwartet auch alles von oben, seien es ABM-Maßnahmen oder Sozialhilfe oder Subventionen.

Da wirtschaftliche, soziale oder politische Eigeninitiative von der vormaligen SED-Elite als potentiell herrschaftsgefährdend betrachtet wurde, verhielt man sich konform. Derartiges Verhalten kann nicht von heute auf morgen wie ein Kleidungsstück abgelegt werden.

So gebärdet sich die Polizei im Osten Deutschlands noch ausgesprochen obrigkeitstaatlich, dirigiert einen dorthin und dann ohne Grund dahin, und der Ostbürger fügt sich. Und wenn er nur ein wenig aufmuckt, wird er lautstark belehrt.

Kehrseite ist, daß die Polizei mit widerspenstigen Jugendlichen nicht umzugehen weiß: Entweder tut man gar nichts z.B. gegen nachts lärmende Moped-Rowdies, und läßt die Anwohner drunter leiden; oder man greift derart hart und strafrechtlich zu, daß die Jugendlichen direkt kriminalisiert werden - allen Resozialisierungsgeboten zuwider. Den Mittelweg eines Dialogs und von Überzeugungsversuchen kennt und kann man nicht.

Analog hierzu werden die alten DDR-Richter in großen Teilen rehabilitiert und wieder eingesetzt - mittlerweile mit dem Segen des Bundesverfassungsgerichts, es sei denn, man hat es zu arg und zu exzessiv zuvor getrieben.

Was im Osten fehlt, ist das im Westen meist übliche spielerische Umgehen miteinander, das gewisse Maß von Toleranz, das auch deviantes Verhalten und kritische Äußerungen zu dulden vermag.

An Fähigkeiten zum öffentlichen Diskurs mangelt es. Politik gilt eher noch als schmutziges Geschäft, deshalb sind die Parteien im Osten auch weitaus schlechter angesehen als in der alten Bundesrepublik - und das trotz Barschel- und sonstiger Affären sowie Skandale hier. Es gibt daher auch nur wenige Bürgerinitiativen, die Mitgliedschaft in Parteien ist gering. Da politische Artikulation vor allem bei den Jugendlichen keine geordneten Kanäle des Ausdrucks und der Repräsentation vorfindet, staut sich politischer Unmut an - zumal angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Umbrüche. Siehe zunehmende Gewalttätigkeit unter Jugendlichen, auch gegen "Wessis". Daß es nichtsdestotrotz im "Osten" so ruhig bleibt, ist einerseits dem autoritäts-orientierten Glauben an die Obrigkeit geschuldet, andererseits den zahlreichen sozialpolitischen Abfederungen, die das Leben von der Sozialhilfe immer noch angenehmer machen als das Leben zu DDR-Zeiten.

Greifen diese Abfang- und Kompensationsmechanismen aber nicht (wie bei noch gering integrierten und sozialisierten, durch die Wende desorientierten, arbeitslosen Jugendlichen), so bricht der Protest angesichts des Fehlens von Alternativen gewaltsam aus: Rechtsradikalismus dient dann als ideologisches Feigenblatt für die Ausländer- und Wessi-Feindlichkeit, ohne daß man so genau weiß, was Rechtsradikalismus und Rechtsextremismus ist. Hier hat die politische Bildung der DDR genau so versagt wie die in Westdeutschland, vielleicht sogar noch mehr, da der ostdeutsche Staat ja auf der Fiktion beruhte, man habe mit dem Nationalsozialismus gar nichts zu tun gehabt. (Dabei hatte auch Ulbricht - wenn auch nur kurzfristig - 1932 mit Goebbels im Kampf gegen die beiden gleichermaßen verhaßte Weimarer Demokratie kooperiert.)

Eine weitere Konsequenz des "autoritären" Charakters ist ein allgemeines Mißtrauen gegenüber denen, die nicht zur jeweiligen größeren oder kleineren "in"-Gruppe gehören. Das hat folgenden Hintergrund: Man beugt sich - wie dargestellt - der Herrschaft (die nicht "hinterfragt" wird, würde man im Westen kritizistisch sagen), aber es ist eher ein Ducken und keine Überzeugung. Herrschaft - das weiß man - kann auch ungerecht, willkürlich und grausam sein, und daher ist man ständig auf der Hut. Das kann sich auch auf Mitbürger außerhalb der Kleingruppe übertragen, auf jeden Fremden, erst recht den Ausländer, wozu ja mittlerweile nach Ende der euphorischen Wiedervereinigungsphase 1992 auch Westdeutsche gehören. Das macht im Kern den zutiefst undemokratischen Inhalt der "Nischen"-Gesellschaft aus, die von manchen westlichen Intellektuellen, die 'mal nach Ostdeutschland hineingeschnuppert hatten, idyllisiert wurde - eine Romance der Solidarität und warmen Nähe, die - wie jeder im Dorf Aufgewachsene weiß - auch totalitäre Züge tragen kann.

Verstärkt wurde dieses Mißtrauen durch das z.T. unverantwortliche Verhalten der ersten und späteren Westdeutschen, die nach der Maueröffnung in den Osten kamen und sich dort mehr oder weniger kriminell verhielten: Politiker kassierten legal Gehälter, wobei eine Grauzone bestand, ob sie ihnen zustanden; Bauträger kassierten Bauherrn ab, ohne das derart "Verdiente" in Teilen an die Handwerker und Subunternehmer weiterzugeben, die das Haus gebaut hatten, mit der Konsequenz, daß die Handwerker und Bauunternehmer oft in Konkurs gehen mußten. Da half dann auch kein Richter mehr, wenn die Konkursmasse durch Manipulationen auf Null sank, und das Ansehen des Rechtsstaates sank unter Null.

Infolge dieser Eigentümlichkeiten hat sich ein gravierender mentaler Graben zwischen Ost- und Westdeutschland aufgetan. Man versteht sich wechselseitig nicht. Das war embryonal schon zu Beginn der Wiedervereinigung 1990 demoskopisch festzustellen: Nur die Ostdeutschen fühlten sich als Deutsche (Ost + West), die Westdeutschen identifizierten sich weitgehend nur mit "ihrem" Westdeutschland. Dieser Trend verstärkte sich dann: Die Westdeutschen erwarten - wenn sie aus wirtschaftlichen oder politischen Gründen in den Osten gehen - ähnliche Verhaltensweisen und Reaktionen wie im Westen - und werden natürlich nach 40 Jahren SED-Vergangenheit enttäuscht, wenn nicht sogar schockiert und abgeschreckt, mit der Folge, daß sie sich wohlmöglich in ihr westlich-gemütliches Schneckenhäuschen ständiger Parties und Wohlgefälligkeit zurückziehen. Die "Ossis" interpretieren das als Arroganz oder als was auch immer, auf jeden Fall als Distanz, mit der weiteren Folge, daß auch sie sich distanzieren, bis hin zu Jugendlichen, die Campingplätze mit Westdeutschen überfallen.

Ein augenfälliges Anzeichen dieser Distanz war der Konflikt um die Stilllegung der Kalibergbaugruben in Bischofferode. Durch Streiks und Hungerstreiks gelang es den von Arbeitslosigkeit bedrohten Kumpels, die ostdeutsche Öffentlichkeit derart für sich zu gewinnen, daß der Eindruck entstand, eine Koalition von westdeutschen Unternehmerverbänden und Gewerkschaften würde den ostdeutschen (thüringer) Kaliberbau opfern, um westdeutsche Arbeitsplätze zu retten.

Der Sachverhalt lag jedoch anders: Die DDR-Kaliindustrie arbeitete unwirtschaftlich, die Absatzmärkte in der Landwirtschaft brachen weg, sie war mit rd. 60 Milliarden DM verschuldet.

Was aber wesentlich war: die westdeutsche Kaliindustrie hatte in der Vergangenheit seit den 50er Jahren rd. 12.000 Arbeitsplätze abgebaut, zehn Kaliwerke waren stillgelegt worden, ein Drittel der Kaliweltproduktion war nicht abzusetzen, so daß nicht einzusehen war, daß der ostdeutsche Part nicht ähnliche Anpassungsprozesse vollziehen sollte. Die Ostdeutschen fühlten sich aber trotz dieser Tatsachen wieder als Opfer der Treuhand, die Westdeutschen schwiegen zurückgezogen und letztlich ohne Verständnis. Der Vorschlag, die ostdeutsche Kaliindustrie durch entwicklungshilfe-geförderte Exporte für die Landwirtschaft der Dritten Welt zu retten, sei hier nur, da gänzlich unrealistisch, als Episode erwähnt.

Weiteres sichtbares Zeichen für den "Kulturschock" der ostdeutschen Bevölkerung war der Rückgang der Geburten um zwei Drittel des jährlichen "Bestandes". Dies setzte jedoch schon in den 70er Jahren ein und wurde nur zeitweilig durch staatliche Maßnahmen umgekehrt. Es müssen also tieferliegende Ursachen hierfür vorliegen. Nämlich einerseits die Distanz zum kommunistischen System, sowie andererseits und neuerdings die zwar anders gelagerte und anders zu bewertende, aber ebenso gravierende Distanz zur Marktwirtschaft und auch zum politischen System, dessen Repräsentanten ja auch zuweilen Anlaß dafür geben. (Allerdings wird die Demokratie breit akzeptiert.)

Dazu kamen und kommen die hedonistischen Einflüsse des Westens, die Kinder als zu teuer erscheinen lassen, zumal beide Ehepartner arbeiten und die verbleibende Zeit im teuren Auto oder im karibischen Urlaub verbringen wollen.

Andere Bundesländer im Vergleich: Und es geht doch - manchmal

Geringes wirtschaftliches Wachstum sind auch westdeutsche Probleme, aber nicht nur. Die Frage ist daher nicht nur in "Ossi-Wessi"-Perspektive zu stellen: was bewirkt Wachstum z.B. in Baden-Württemberg und in Bayern, und welche Ursachen haben die Wachstumsschwächen in Ost- und im westlichen Norddeutschland z.B.?

Im folgenden sollen daher eher überblicksartig andere deutsche Regionen und Bundesländer mit Thüringen verglichen werden, um weitere Aussagen über das Gelingen und Scheitern von Entwicklungsprozessen zu gewinnen und praktische Schlußfolgerungen zu ermöglichen. Wir beschränken uns dabei auf deutsche Regionen, um die Basis der Vergleichbarkeit nicht zu überstrapazieren. These der beiden letzten Kapitel ist dabei, daß Thüringen zwar nicht über die großen Vorteile der Wachstums- und Dienstleistungsregion Berlin verfügt, aber auch nicht die Probleme und Altlasten des Ruhrgebiets und Niedersachsens verkraften muß. Welcher Wachstumspfad (wirtschaftlich, politisch, sozial) ergibt sich daraus für den Freistaat (der seinen Namen 'mal wörtlicher nehmen sollte)? Thüringen ist ein traditionell gewerbliches Gebiet, daß daher von diesen Voraussetzungen her sich gut entwickeln könnte, wenn das Bewußtsein dafür vorhanden wäre, was erst in Ansätzen gegeben ist. (Auf diesen letztgenannten Punkt geht das Schlußkapitel ein.)

Berlin/Brandenburg: Die Hauptstadtregion

West-Berlin gehörte wegen seiner politisch bedingten Insellage in der Zeit des Kalten Krieges sicherlich zu den regionalen Problemgebieten, auch wenn - wie allgemein - ein intersektorieller Ausgleich zwischen schrumpfender Industrie und wachsender Dienstleistung gelang. Aber Berlin hing am Tropf des Bundes: zeitweise wurde der Haushalt des Stadtstaates zur Hälfte aus dem Bundeshaushalt gespeist. Erfolgreich war die Stadt vor allem in der Umgestaltung zu einem Kultur-, Bildungs-, Forschungs-, Kongreß- und Messezentrum, was den Freizeitwert, den "Weimar-Faktor" - ein wichtiger weicher Standortfaktor auch zur Industrieansiedlung - förderte und bis heute fördert. Mit der Erklärung zum Regierungssitz nach der deutschen Wiedervereinigung gewann der tertiäre Sektor weiter an Bedeutung. Dieses Wachstum des tertiären und quartären (Medien, Wissenschaft usw.) Sektors hängt mit der politischen Symbolfunktion jeder Groß- und Weltstadt zusammen, und das macht sie auch so attraktiv.

Aus dieser Analyse ist jedoch nicht die Schlußfolgerung zu ziehen, daß die deutsche Hauptstadt desindustrialisiert sei. Der Anteil des verarbeitenden Gewerbes auf dieser Fläche von der Größe des Ruhrgebiets liegt immer noch wie 1970 bei 35% der Bruttowertschöpfung - allerdings, als Folge der Rationalisierungsprozesse, bei starker Reduktion der dort Beschäftigten. Denn die Stadt mit ihren rd. zwei Millionen Einwohnern stellte selbst einen großen Absatzmarkt und einen Markt mit qualifizierten Arbeitskräften dar.

Ost-Berlin war vor der Wiedervereinigung sowohl industrialisiert als auch wegen seiner Hauptstadtfunktion gut im Dienstleistungssektor ausgestattet. Dazu kam die überdurchschnittlich gute Versorgung im Wohnungsbereich. Berlin, die Hauptstadt der Deutschen Demokratischen Republik, sollte Vorzeigebild des Sozialismus sein.

Das umgebende Brandenburg war dagegen traditionell agrarisch geprägt, sieht man vom Braunkohlenrevier in der Niederlausitz ab. Die DDR-Führung versuchte in den 50er und 60er Jahren, eine Industrialisierung zu initiieren, auch im Elektronikbereich, der sich nach 1990 als nicht konkurrenzfähig erwies. Dominant war jedoch eine faktische Monostruktur im Kohle-

und Energiesektor. Die naturräumlichen Schönheiten und die Nähe zum Ballungszentrum (Ost-)Berlin legte auch den Aufbau von Erholungs- und Freizeitangeboten nahe.

Die enge Verflechtung von Berlin und Brandenburg wurde und wird durch die Wiedervereinigung gefördert und brachte es mit sich, daß selbst in Ostberlin, wo ein Teil der Industrie weggebrochen war, die Arbeitslosigkeit bei 12% liegt - 1% niedriger als in Westberlin. Hier scheint ein funktionierender Stadt - Land - Austausch zu bestehen (wie im alten Rom, dessen Getreidebedarf selbst die Ökonomie noch des fernen Ägyptens ankurbelte). Rund 70.000 Brandenburger pendeln nach Berlin, wenn sie nicht ohnehin in die alten Bundesländer abwandern. Auch hat sich die Kulturszene von West- und Ostberlin wechselseitig befruchtend ergänzt und ihr Image so erhöht.

Probleme sind allerdings industrielle Umstrukturierungsprozesse in beiden ehemals getrennten Stadthälften, in Ost-Berlin wegen der veralteten Produktionsanlagen, in West-Berlin wegen des Wegfalls der Subventionen und wegen der Umstellung von einer Subventions- auf eine Wettbewerbsmentalität, was zu einem faktischen Konkurs des Stadtstaates geführt hat. Das warenproduzierende Gewerbe Ostberlins war am stärksten von den Umstrukturierungsprozessen betroffen, West-Berlin konnte sich hier auf Kosten des Ostteils besser halten. Die Aussichten sind jedoch gut, da Berlin insgesamt einen Nachholbedarf an Beschäftigten im tertiären Sektor hat - verglichen an anderen deutschen Großstädten. Von großem Vorteil ist auch die Drehpunktfunktion für den Ost-West-Handel. Im Gegensatz zum Ruhrgebiet kann Berlin flächenmäßig zur Industrieansiedlung expandieren. Es gibt nicht das Problem der territorialen Gemengelage und fehlender Gewerbeflächen. So wächst im Umland von Berlin die Zahl der Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe, während in Berlin selbst der Dienstleistungssektor expandiert. Diese Arbeitsteilung zwischen "Stadt" und "Land" hat erhebliche Pendler- und Einkaufs-Verkehrsströme zur Folge. Berlin wirkt als Motor für Brandenburg - auch wenn die Ländervereinigung vorerst gescheitert ist, allerdings wird Brandenburg noch lange Zeit unter seiner agrarischen Vergangenheit leiden.

Das Modell Berlin-Brandenburg kann dadurch Erfolg haben - da es den starken Wachstumspol Berlin - nun auch noch Regierungssitz - gibt, der das gesamte Umfeld mit sich zieht. Aber das sind exzeptionelle Bedingungen, die nicht ohne weiteres auf andere Regionen übertragen werden können. Wachstumspole kann man nicht am grünen Tisch planen, und Erfurt mit 200.000 Einwohnern ist zu schwach dafür. Die einzige Hoffnung, die man aus dem Beispiel Berlin für Thüringen ziehen kann, ist die, daß nun auch Erfurt Regierungssitz und Sitz anderer zentraler Behörden ist oder wird (Bundesarbeitsgericht usw.), was Wachstumseffekte mit sich bringt, worauf man jedoch nicht zu viel hoffen sollte.

Das Ruhrgebiet

Das Ruhrgebiet zeigt, daß nicht nur Ostdeutschland von erheblichen und tief einschneidenden Umstrukturierungsprozessen betroffen ist, wenn auch diese Umstrukturierung im Osten weitaus abrupter und kurzfristiger als im Westen stattfand. Die industrielle Bedeutung des Ruhrgebietes ist - auch hinsichtlich der Größe der Bevölkerung - durchaus mit der ehemaligen DDR vergleichbar. Gleichermaßen waren und sind die Probleme ähnlich: die Verdrängung eines Energieträgers (Kohle hier und Braunkohle dort) durch andere, billigere Energien; die Änderungen auf dem Weltmarkt (Stahlproduktion in der Dritten Welt oder in Osteuropa), die die einheimische Produktion unrentabel machten; erhebliche ökologische Altlasten. Aufwertungen der Währungen in Ost und West; Auslagerung von Produktionen in rentablere

Gegenden (z.B. in den süddeutschen Raum); aber auch ähnliche Milieus wie im Osten, man denke an das sozialdemokratisch-katholisch-Kumpel-geprägte, in sich abgeschlossene (von der Geburt bis zur Bahre) Vereinswesen inklusive Taubenzucht. Das schlug sich in einem analogen Klientelismus und Korporatismus aller politischen und wirtschaftlichen Akteure (von Dortmund über Düsseldorf bis Bonn) nieder, der lange Zeit den unabwendbaren Strukturwandel zu verhindern suchte - mit künstlichen und betriebs- wie volkswirtschaftlich nicht zu rechtfertigenden Subventionen, die das Land Nordrhein-Westfalen in eine hohe Verschuldung trieben und dann zu Kürzungen bevorzugt im Hochschulbereich und sonstigen Infrastrukturen führten, was den Standort NRW nicht gerade attraktiver machte.

Andererseits zeigt aber gerade auch das Ruhrgebiet deutlich - auch als Lehre für Ostdeutschland: Jede Region hat - wenn auch noch so rudimentär - ein endogenes Entwicklungspotential, das es von den relevanten politischen und wirtschaftlichen Akteuren möglichst gemeinschaftlich zu erkennen und zu aktivieren gilt. Im Ruhrgebiet ist dies z.B. nach Wegfall der Kohleförderung und der Stahlproduktion der Anlagenbau. Die Frage ist nur, ob diese Ansätze für ein eigenständiges Wachstum ausreichen (was - wie im folgenden zu sehen ist - für das Ruhrgebiet eher zu bezweifeln ist).

Die Montan- und anderen Industrien schrumpften seit den 60er Jahren und forciert dann durch die Krisen seit den Siebzigern um teilweise 1/4 ihres Bestandes.

Die Dominanz des Montanbereichs hat ähnlich wie früher die Dominanz des Planungssystems in der DDR - und das ist das eigentlich Problematische - das Entstehen einer neuen industriellen Basis verhindert, mit der Folge, daß heutzutage das Ruhrgebiet wie der Osten Deutschlands zu wenig industrialisiert sind. Auch an Dienstleistungen mangelt es aufgrund der industrialistischen Traditionen. (Denn darüber sollte man sich klar sein: Zur Industrie und ergänzenden Dienstleistung gibt es keine Alternative. Wir können aber letztlich nicht nur von Dienstleistung und Freizeit leben, zumal angesichts der Bedürfnisse der Dritten Welt.)

Aber: Ein enger Verbund von Altindustrien, Gewerkschaften, Politikern und status-quo-orientierten Arbeitskräften stemmte sich im Ruhrgebiet gegen den Wandel - langfristig zum eigenen Nachteil. Große Zechen verhinderten z.B. durch ihre Gewerbeflächenpolitik die Ansiedlung neuer Industrien. Was fehlt, sind die Zukunftsindustrien mit überdurchschnittlichen Wachstumsraten. Die Folge ist, daß im Durchschnitt der vergangenen Jahre das Wachstum im Ruhrgebiet geringer war als im sonstigen Nordrhein-Westfalen. Auch der Warner-Brother-Movie-Park bei Bottrop ist nur ein Tropfen auf den heißen Stein.

Wie im Osten Deutschlands, wird nicht mehr die altindustrielle Massenproduktion nachgefragt, sondern z.B. die high-tech-Elektronik zur Modernisierung der Produktionsprozesse. Diese wird aber ins Ruhrgebiet wie auch nach Thüringen importiert! Ebenso wie zum Teil die dementsprechend qualifizierten Arbeitskräfte importiert werden, weil es sie vor Ort nicht gibt. Z.B. hat Duisburg bei hoher Arbeitslosigkeit eine Zuwanderung von Arbeitnehmern zu verzeichnen. Kumpels ab einem bestimmten Alter sind eben nur schwer umzuschulen.

Was sich hier aufzutut, ist, daß die ökonomischen Krisenerscheinungen in großen Teilen Ost- und Westdeutschlands letztlich Ausdruck eines gleichen, zugrunde liegenden Prozesses der - an sich zu begrüßenden, da kostensenkenden - Rationalisierung sind - eines Prozesses, auf den die Politik bis jetzt noch keine Antwort gefunden hat - ein Versagen von Eliten, obwohl neue Nachfragefelder für neue Produkte genügend vorhanden sind.

Auch auf einer weiteren Ebene sind Parallelen Ost-West zu ziehen: Wie wir dargestellt haben, hat im Osten durch die Wiedervereinigung ein gewisser mentaler Bruch stattgefunden. Das

Heimelige des Nischen-Sozialismus, in dem man sich einerseits einig und solidarisch gegen die SED-Bonzen wußte, andererseits aber auch das sozialpolitische All-Betreuungssystem des SED-Staates gerne in Anspruch nahm, war als nicht mehr finanzierbar untergegangen, und es setzte ein Individualisierungsprozeß ein, wie wir ihn im westlichen Kapitalismus seit längerem zu verzeichnen haben.

Ähnliches im Ruhrgebiet: Mit dem Ende der Zechen gab es auch nicht mehr das hier typische Arbeitermilieu, eine Mischung aus Katholizismus und genetisch vom Vater auf den Sohn tradiertes Sozialdemokratie, inklusive Schrebergartenkultur mit Taubenvereinen und sozialistisch-katholisch garantierter Bestattung inkl. Sündenerlaß und Eingang in den sozialistischen Himmel.

Stattdessen trat eine stark differenzierte Gesellschaft, mit größeren Differenzen in den Einkommen (ohne daß es allerdings die klassische Armut noch gäbe) und mit einer Auseinanderentwicklung der Lebensmilieus, die auch nicht mehr durch die allgemeine Kultur des Massenkonsums zusammengehalten werden.

Die Entomogenisierung der Gesellschaft ist sicherlich einerseits ein Gewinn von freien Entwicklungsmöglichkeiten, andererseits sind die Folgen einer derart dissoziierten Gesellschaft auf die wirtschaftliche Entwicklung ungewiß, denn man weiß, daß es eines gemeinsamen Willens einer Bevölkerung bedarf, die wirtschaftliche Entwicklung zu wollen, um diese zu bewirken (was nicht als Voluntarismus mißzuverstehen ist, da es funktionierender Rahmenbedingungen stets bedarf). So kann man historisch gut nachvollziehen, wie sich das rheinische Bürgertum in den 30er Jahren des letzten Jahrhunderts nach gemeinsamer Diskussion und Beschlußfassung in den politischen Gremien für die Industrialisierung entschied - und sie auch in die Wege leitete, gegen Widerstände des berlinisch-preußischen Paternalismus.

Gemeinsamkeit ist also gut und notwendig - aber man muß hier den Balanceakt zwischen Individualismus und Kollektivismus gehen, denn zu viel an Gemeinsamkeit erstickt die Initiative, wie nicht zuletzt die DDR gezeigt hat und wie nicht zuletzt auch heute die oben dargestellte Opfermentalität der Thüringer und Ostdeutschen befürchten läßt - eine Mentalität, die noch gefördert wird durch das autoritäts-gehorsame Warten auf die allseligmachenden Tätigkeiten des Staates.

Allerdings bedarf es eines Minimalkonsenses in der Politik und insbesondere in der Wirtschaftspolitik, wie gerade Nordrhein-Westfalen zeigt: Wenn sich linksökologischer und gewerkschaftsorientierter Flügel der SPD nicht über die Energiepolitik des Landes einig sind (pro oder contra Atomenergie; pro oder contra Kohle; wirtschaftliche Bestandssicherung vs. offensive Neuerschließung von Märkten) und wenn neuerdings dieser parteiinterne Konflikt noch verstärkt wird durch einen analogen, zwischenparteilichen Konflikt zwischen den Koalitions"partnern" SPD und Die Grünen, so werden mögliche Investoren so verunsichert, daß Investitionen vorsichtshalber unterbleiben. Allerdings ist es gelungen, eine eigene Umweltschutzindustrie mit weit über 100.000 Arbeitsplätzen aufzubauen - zumindest darin konnte man sich einigen. Das gleiche gilt für NRW als Medienstandort.

Ein weiteres Beispiel: Niedersachsen.

Als Land insgesamt eher agrarisch geprägt - mit all' den daraus folgenden Problemen -, hat es sich lange Zeit wie Thüringen auf die Produktionsbereiche Musikinstrumente, Spielwaren, Holzverarbeitung, Nahrungs- und Genußmittelindustrie usw. und natürlich auf VW konzentriert, die durch ihre geringe Kapital- und Forschungsintensität, bzw. durch den

sozialpolitischen Staatsinterventionismus bei VW in der Weltmarktkonkurrenz eher schlecht gestellt sind. Denn in diesen arbeitsintensiven Branchen sind die hier noch zu Buche schlagenden Löhne schon in Osteuropa niedriger. Als Folge der Weltwirtschaftskrisen seit 1975 und auch als Folge davon, daß eine unterbewertete DM die deutsche Wirtschaft nicht mehr vor der ausländischen Konkurrenz schützte, stieg die Arbeitslosigkeit in diesen Branchen enorm an - genau so wie in Thüringen, nur zeitverzögert.

Wir haben bereits am Beispiel des Ruhrgebietes gesehen und so war es ja auch in der alten DDR: große Betriebe oder Kombinate (inkl. VW) sind tendenziell status-quo-orientiert, innovationsfeindlich und nur darauf bedacht, das einmal eroberte Territorium gegen mögliche oder reale Konkurrenten zu verteidigen, zumal dann, wenn sie mit der Politik und den Gewerkschaften klientelistisch verwoben sind ("Mafia"-Syndrom).

Daher setzen die niedersächsischen (und anderen) Landesregierungen auf die Förderung mittelständischer Unternehmen, die oft mit Kapital und Forschungspotential nur schwach ausgestattet sind. Das wurde durch Bürgschaften, günstige Kredite und Ansiedlung wirtschaftsnaher Forschungs- und Wissenschaftseinrichtungen zu realisieren versucht. Allerdings wurde zugleich auch in Niedersachsen die Grundlagenforschung an den Hochschulen stark gekürzt.

Offensichtliches Problem ist die innere Widersprüchlichkeit dieser Strategie: Forschungsintensität macht Produkte zwar unter Umständen wettbewerbsfähig, erzeugt zugleich aber auch die Rationalisierungen, die Entlassungen zur Folge haben.

Der Erfolg der niedersächsischen Strategie ist (trotz aller Werbekampagnen von Ministerpräsident Schröder) noch nicht abzusehen, ähnliches gilt für den Osten.

Die Frage bleibt: Worauf kommt es nun zentral an?

Zusammenfassung:

Was tun?

(nicht nach Uljanow, wenn der noch bekannt ist)

Wenn Wissenschaft und Politik ehrlich sind, weiß keiner so recht, wann und unter welchen Umständen wirtschaftliches Wachstum gelingt. Noch in den 60er Jahren haben die Ökonomen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank darauf gewettet, daß die Zukunftsregion der Weltwirtschaft Lateinamerika sei, insbesondere Brasilien und Mexiko, die dann in den Achtzigern in eine Verschuldungskrise unabsehbaren Ausmaßes gerieten, während die Wirtschaften Südostasiens gänzlich unerwartet zu florieren begannen und weiter florieren.

Noch vor 40 Jahren hatten die Franzosen und andere unserer Nachbarn Angst vor der wirtschaftlichen und damit auch militärischen Potenz des Ruhrgebietes; heute ist die Region eher eine Last und kostet nur Geld.

Diese Vorbehalte vorangestellt, kann bei aller Vorsicht vor dem Hintergrund der analysierten Bundesländer und des Freistaates Thüringen doch eines gesagt werden:

Es bedarf zur wirtschaftlichen Entwicklung genügend Kapital (was gegenwärtig von den Finanzmärkten auf lohnende Investitionen durch Anreize umgeleitet werden könnte, wenn man wollte).

Aber Kapital allein reicht nicht, das zeigen schon die alten Handelsstädte und Finanzzentren der frühen Moderne: Antwerpen, Florenz, Venedig usw., die trotz genügenden Reichtums nicht industrialisierten, weil kaum einer investierte. Statt dessen wurden Museen gebaut oder das Geld in Luxus verprät und die städtischen Armen durch Almosen bei Ruhe gehalten oder Akademien, benannt nach dem Fürsten, gegründet - um es einmal vereinfacht wiederzugeben.

Natürlich ist politische Stabilität wichtig - wo man nicht weiß, ob einem morgen noch sein Eigentum gehört, wird nicht investiert.

Gleichermaßen ist es von großer Bedeutung, daß know how, Geschick, die Fähigkeit zur Anwendung neuer Technologien, die Findigkeit im Suchen neuer Märkte vorhanden sind, was u.a. durch ein gutes Ausbildungssystem gewährleistet werden kann.

Alle diese Faktoren sind in Thüringen gegeben: Kapital - man denke an die erheblichen staatlichen Förderleistungen; Qualifikationspotential; Stabilität.

Aber es fehlt der psychologische Impuls, dies auch in konkrete Tat umzusetzen. Jeder, der durch das Land mit offenen Augen geht, weiß es: Die Motivation der Menschen ist gering, aus welchen Gründen auch immer: weil man es im Betreuungssozialismus verlernt hat oder weil es der Betreuungskapitalismus der Gegenwart mit seinem ausgebauten Sozialsystem nicht erfordert.

Jeder weiß und sieht es:

- lethargische Erledigung von Aufgaben in der Bürokratie, - faktischer Dienst nach Vorschrift, wenn nicht gar innere Emigration;
- ABM-Kräfte, denen Aufgaben zugewiesen wurden, deren Sinn die Auftraggeber selbst nicht einsehen, geschweige denn die Arbeitenden, anstatt gemeinsam auch mit den Betroffenen über sinnvolle Projekte zu reden und sie dann auch durchzusetzen;
- Unternehmer, die eher auf kurzfristige Gewinne aus sind, anstatt planvoll zukünftige Märkte zu erschließen;
- Politiker, die bei aller Notwendigkeit des Konfliktes im anderen nur noch den Feind sehen und dadurch das gemeinsame Anpacken der Schwierigkeiten verhindern.

Die Ausrede, man habe es nicht gelernt, gilt nicht. Der Wille vermag sich stets frei zu entscheiden, wenn man den Menschen nicht - wie Marx - als bloßes Ergebnis psychischer und sozialer Prozesse ("Ensemble der Verhältnisse") begreifen will; dazu bedarf es einen inneren Rucks, einer Überwindung eingefahrener Verhaltensweisen, individuell und gemeinschaftlich, kurz: wir brauchen Bürgersinn wie z.B. in den USA, der Berge versetzen will.

Für einen solchen Ruck bedarf es auch vermehrt aufgeklärte Eliten, vielleicht auch charismatischer Persönlichkeiten, die vorbildhaft vorangehen, auch wenn so etwas nicht künstlich in der Retorte von Bundesgeschäftsstellen erzeugt werden kann. Ein Ministerpräsident macht da noch keinen Sommer, es ist vielmehr eine innere und nach außen wirkende Mobilisation der demokratischen Parteien vonnöten, die die Bevölkerung mitreißen - nicht artifiziell in Bürgerfesten, sondern anhand der Probleme, die jeden oder viele betreffen. Zur Überwindung solcher Probleme muß die gesamtdeutsche oder mittlerweile sogar europäische Öffentlichkeit gewonnen werden, allgemein muß darüber geredet werden, auf Bürgerversammlungen, auf Parteitag, im Betrieb, ggf. auch auf und durch Demonstrationen ...

Das ist kein Plädoyer für einen neuen Kollektivismus, der der individualistischen und konfliktorientierten Kultur (West-) Deutschlands auch widersprechen würde - im Gegensatz zu Japan, wo so etwas traditionsbedingt schon eher möglich ist (wenn auch immer weniger). Aber es ist ein vielleicht auch ein wenig polemisches Plädoyer für den gemeinsamen Willen, je einzeln von seiner Freiheit Gebrauch zu machen - je größer die Schwierigkeiten, um so eher. An der Größe der Herausforderung wächst der Mensch, so wie Deutschland nach 1945 aus dem Chaos wieder aufgebaut wurde. Do it yourself!

Man muß es nur wollen! Aber vielleicht muß die Not erst noch größer werden, eher man munter wird - eine Art von Stunde Null - hoffentlich in produktiver Weise und nicht in Form

einer Radikalisierung gegen vermeintliche Sündböcke. (Glücklicherweise ist der Links- und Rechtsextremismus in Thüringen bisher prozentual noch nicht höher als in Westdeutschland, gemessen an der Zahl der Straftaten.) Leider lernen die Menschen oft nur durch Katastrophen wie 1945 oder durch Damaskus-Erlebnisse. Aber wer kann schon darauf warten?

Was wir brauchen ist, kann in folgender Formel verdichtet werden:

$(4 * \text{Smith} + 1/2 \text{ Marx} + \text{Adenauer}) * (\text{Schwabentum} + \text{Stunde Null} + \text{DFG}) * (2 * \text{Strauß} + \text{Brandt}) =$

wirtschaftliches und soziales Wachstum.

Diese Weltformel, die in der Tradition der rühmlichen Wirtschaftswissenschaften steht und daher mit einem ironischen Vorbehalt zu genießen ist, will besagen:

Wir benötigen in der Tradition von Urvater Smith den frischen Wind des - nennen wir ihn ruhig, weil richtig: - kapitalistischen Wettbewerbs, der uns von den Ruhekissen der Gemütlichkeit hochtreibt: Ohne Fleiß kein Preis!

Aber die Leistungsschwachen - aus welchen Gründen auch immer - bedürfen der Hilfe der Gemeinschaft, so lange sie diese Hilfe nicht mißbrauchen, aber auch nicht zu viel, daher nur ein halbiertes Marx.

Adenauer (und seine Enkel) stehen für politische Stabilität und Verlässlichkeit. Man muß vertrauen in die Zukunft gewinnen können.

Und die Schwaben sind ein gutes Beispiel für dieses von Generation zu Generation vererbte, ständig tätige, emsige, tüftlerische und hoch qualifizierte Handwerkertum, das in der Industrie fortlebt und mit zur andauernden wirtschaftlichen Prosperität Süddeutschlands beigetragen hat. Neben ihrem Hauptberuf gehen sie oft noch abends einer Nebenerwerbstätigkeit auf dem Lande nach. 20% der warenproduzierenden Unternehmungen der Bundesrepublik befinden sich in Baden-Württemberg, breit über das Land gestreut, ohne monostrukturelle Konzentrationen, meist mittelständisch-dezentral, allerdings mit einer Schwerpunktsetzung im exportstarken Maschinenbau und in der Elektroindustrie. Nicht zu vergessen der Mercedes-Konzern, der allerdings wegen seiner Größe eher untypisch ist. Wegen der hohen Weltmarktabhängigkeit ist man stets zur Flexibilität und rechtzeitigen Anpassung an sich ändernde Umweltbedingungen gezwungen, zumal das Land über keine eigenen Rohstoffressourcen verfügt. Auch das baden-württembergische Tourismusgewerbe könnte Vorbild für Thüringen sein, so wie man auch in Thüringen mit der notwendigen und hoffentlich anstehenden Neointustrialisierung an traditionelle Gewerbe anknüpfen kann.

Diese Prosperität war aber nur möglich, weil es in Süddeutschland industrielle Altlasten wie im Ruhrgebiet oder wie in Ostdeutschland nicht gab, was den Aufbau moderner und zukunftsreicher Industrien ermöglichte - quasi aus dem Nichts heraus.

Die DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft) sei nur beispielhaft für die Bedeutung von Technologie und know how erwähnt.

Und Strauß sorgte als Bonner Minister und bayrischer Ministerpräsident durch seine Beziehungen dafür, daß die Industrien den Standort München und andere Großstädte in Bayern bevorzugten.

Und schließlich sei ein Faktor "Brandt" nicht vernachlässigt - nicht nur aus dem Grund, parteipolitische Parität zu wahren: denn überzeugende, Perspektiven aufzeigende Politiker, Meinungsführer sind vonnöten, die auch die Jugend zu mobilisieren und Ziele aufzuzeigen vermögen.

Das Problem ist das der Gleichzeitigkeit: denn alle Faktoren müssen zugleich wirken, und das wohl dosiert, so daß nicht ein Übermaß des einen Faktors die Wirkung eines anderen annulliert. Denn zwischen den Faktoren besteht eine latente Konkurrenz oder Widersprüchlichkeit. Mobilisierung der Bevölkerung kann z.B. dem Ziel der Stabilität widersprechen.

Ob die Deutschen wie 1945 wieder ein solches Glück haben, kann nicht gesagt werden. Es bleibt die Hoffnung. Aber am wichtigsten von allem ist der Geist.

Zitat aus M. Wohlgenannt, Analyse EU-geförderter Forschungsprojekte in Niedersachsen, Hannover 1994:

Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Erhebungszeitraum 1987 bis 1993 konnten 560 Beteiligungen niedersächsischer Institutionen und Firmen an 522 EU-geförderten Projekten erfasst werden. Die Angaben zu diesen Projektbeteiligungen sind in einer Datenbank gesammelt worden.

Mittels einer schriftlichen Befragung war es möglich, zusätzliche Angaben über 105 Projektbeteiligte mit zusammen 272 Projektbeteiligungen aus Niedersachsen zu ermitteln.

Im Rahmen der zwischen 1987 und 1993 von der EU geförderten Projekte sind ungefähr 110 Mio. ECU nach Niedersachsen geflossen. Zwischen 1989 und 1993 haben sich die nach Niedersachsen geflossenen EU-Mittel insgesamt mehr als verfünffacht. Dabei stieg das Volumen der an Unternehmen geflossenen Mittel stärker (fast versechsfacht) als die an Hochschulen geflossenen Mittel (knapp vervierfacht).

Hochschuleinrichtungen verzeichneten die meisten Projektbeteiligungen (43%), gefolgt von außeruniversitären Forschungseinrichtungen (33%) und Unternehmen (22%). Bezogen auf die Fördermittel lag der Anteil der Unternehmen mit 36,3 Mio. ECU (33%) aber nur noch wenig unter dem Anteil der Hochschulen mit 43,3 Mio. ECU (39%) und über dem Anteil außeruniversitärer Forschungseinrichtungen mit 31,8 Mio. ECU (28%). Unternehmen erhielten durchschnittlich 75% mehr Fördermittel für eine Projektbeteiligung als ein Hochschulinstitut oder eine außeruniversitäre Forschungseinrichtung.

65% der Unternehmensbeteiligungen entfielen auf große Unternehmen, lediglich 35% auf kleine und mittlere Unternehmen. Allerdings erhielten kleine und mittlere Unternehmen 46% der an Unternehmen geflossenen EU-Fördermittel, große Unternehmen 54%. D.h., daß kleine und mittlere Unternehmen durchschnittlich 54% mehr EU-Fördermittel je Projektbeteiligung erhielten als große Unternehmen.

Im Vergleich zu nationalen Fördermitteln waren die nach Niedersachsen fließenden EU-Fördermittel zwar eher bescheiden, jedoch finanzieren insbesondere Hochschulen aber

auch andere Forschungseinrichtungen mittlerweile einen nicht unbeträchtlichen Anteil ihrer wissenschaftlichen Mitarbeiter über die Akquisition von Drittmitteln (u.a. EU-Mitteln). Demzufolge trägt die Beteiligung an EU-Förderprogrammen in zunehmendem Maße zur Beschäftigung von wissenschaftlichem Personal in Forschungseinrichtungen bei.

Der größte Anteil der Fördermittel entfiel auf die Bereiche Industrielle und Werkstofftechnologien (25%) und Informationstechnologien (17%). Während die Projektbeteiligungen durch Unternehmen zu fast 3/4 auf die Bereiche Informations- und Kommunikationstechnologien sowie Industrielle und Werkstofftechnologien konzentriert waren, beteiligten sich Hochschulen neben diesen Bereichen auch verstärkt in den Bereichen Umwelt sowie Humankapital und Mobilität

Niedersächsische Teilnehmer erhielten ca. 1 % des von der EU bereitgestellten Gesamtbudgets (2. und 3. Rahmenprogramm zusammengefasst). Während in den Bereichen Nichtnukleare Energien (2,9%) und Industrielle und Werkstofftechnologien (1,9%) überdurchschnittliche Anteile erzielt wurden, war der Anteil im Bereich Informationstechnologien unterdurchschnittlich (0,6%).

Verglichen mit anderen Bundesländern beteiligten sich niedersächsische Einrichtungen und Unternehmen an den wichtigsten EU-Programmen deutlich weniger. Während Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zusammen 60 bis 70% der Projektbeteiligungen in den Programmen ESPRIT und BRITURAM auf sich vereinigten, lag der niedersächsische Anteil bei 5 bis 10%. Die niedersächsische Position bezogen auf die Fördermittel stellte sich noch ungünstiger dar.

Im Erhebungszeitraum kam es nur zu zwei niedersächsischen Projektbeteiligungen im Programm VALUE (Nutzung und Verbreitung von Ergebnissen), so daß festgestellt werden muß, daß eben dieser Bereich in Niedersachsen bisher völlig unzureichend einbezogen worden ist. Niedersächsische Institutionen/Firmen forschten im Rahmen von EU-Projekten mit, ein großer Teil der Umsetzung der Projektergebnisse in praktische Anwendungen schien sich aber in anderen Regionen zu vollziehen.

Die meisten Projektbeteiligungen von Hochschulen (96) und auch von Unternehmen (54) entfielen auf die Region Hannover/Hildesheim. Im östlichen Niedersachsen hielten sich Projektbeteiligungen von Hochschulen (47) und Unternehmen (43) fast die Waage. In Südniedersachsen mit dem Zentrum Göttingen gab es hingegen überdurchschnittlich viele Projektbeteiligungen durch Hochschulen (70) verglichen mit Projektbeteiligungen durch Unternehmen (14). Auf das Weser-Ems-Gebiet entfielen die wenigsten Projektbeteiligungen durch Hochschulen (30), aber mehr Projektbeteiligungen durch Unternehmen (20) als in Südniedersachsen.

2/3 der 192 Beteiligungen durch außeruniversitäre Forschungseinrichtungen fanden im Raum Braunschweig statt (begründet durch das starke Engagement der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt), etwa je 1/5 entfiel auf die Bereiche Südniedersachsen und Hannover/Hildesheim.

64% der Befragten haben sich zur Information über Möglichkeiten der EU-Förderung an eine Beratungsstelle gewandt. Die Akzeptanz der EG-Hochschulbüros bei den Hochschulen war dabei außerordentlich hoch. Eine etwas geringere Akzeptanz der Euro- Info-Centren war darin begründet, daß es vor allem für kleine und mittlere Unternehmen erheblich schwieriger als im Vergleich zu Hochschulen war, an EU-Förderprogrammen teilzunehmen (geringere Erfahrungen bei der Durchführung von FuE-Projekten, weniger internationale

Kontakte, nur 50%-Förderung).

Ein wesentliches Beratungsdefizit lag nach Auswertung der Befragung der niedersächsischen Projektbeteiligten in erster Linie in der Hilfestellung bei der Partnersuche.

Mehr als 1/3 der niedersächsischen Projektbeteiligten hat im Rahmen ihres EU-geforderten Projekts auch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen durchgeführt, wobei Unternehmen und Hochschulen deutlich aktiver waren als außeruniversitäre Forschungseinrichtungen.

Nur 1/10 der Projektbeteiligten erhielt für diese Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen weitere EU-Fördermittel 9/10 derjenigen, die keine weiteren Fördermittel erhielten, hätten aber Interesse daran.

Mehr als 1/3 der Projektbeteiligten ist es gelungen, aufbauend auf den Ergebnissen des Projekts ein Folgeprojekt zu initiieren. 2/3 dieser Folgeprojekte wurden erneut durch die EU gefördert. Die Folgeprojekte entstanden in der Regel in den Programmen, in denen bereits früher Projekte durchgeführt wurden. Lediglich im Hochschulbereich war es möglich, Folgeprojekte auch in anderen Programmen zu initiieren.

Der höchste Nutzen aus der Beteiligung an einem EU-geforderten Projekt wurde bezüglich der Knüpfung von Kontakten zu internationalen Partnern gezogen (insgesamt 75%). 87% der außeruniversitären Forschungseinrichtungen und 73% der Hochschuleinrichtungen, aber nur 53% der Unternehmen sahen darin einen hohen Nutzen. 54% der befragten Unternehmen haben weiterhin einen hohen Nutzen hinsichtlich der Gewinnung neuer Erkenntnisse für die Entwicklung marktfähiger Produkte ziehen können.

Die Effizienz in der Zusammenarbeit mit Hochschuleinrichtungen wurde von 50%, die mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen von 48% der befragten Projektbeteiligten als hoch beurteilt, die Effizienz in der Zusammenarbeit mit Unternehmen nur von 35%. Auffallend war, daß in fast 1/3 der niedersächsischen Unternehmensbeteiligungen die Effizienz in der Zusammenarbeit mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen und anderen Unternehmen als niedrig bezeichnet wurde. Insbesondere Unternehmen stehen aufgrund der nicht gegebenen Geheimhaltung der Forschungsergebnisse unter besonderem Konkurrenzdruck, der die Zusammenarbeit mit anderen Partnern erschwert.

Das wichtigste Motiv der Antragstellung auf Projektförderung bei der EU sahen die niedersächsischen Projektbeteiligten in der verstärkten internationalen Kooperation (85%). Knapp 3/4 der Unternehmen gaben auch die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und mehr als die Hälfte der Hochschuleinrichtungen den Ersatz für den Ausfall nationaler Fördermittel als wichtiges Motiv für die Antragstellung an.

2/3 der befragten Projektbeteiligten hatten bereits Erfahrungen mit Ablehnungen von EU-Anträgen gesammelt. Die Hauptgründe für die Ablehnung lagen zumeist in einer unzureichenden Darstellung der Projektziele und einer unausgewogenen Zusammenstellung des Konsortiums in struktureller Hinsicht. Vor allem niedersächsische Unternehmen scheiterten oft daran, daß sie sich zu selten Partner im Hochschulbereich und zu oft Partner in nur wenigen, ganz bestimmten Ländern suchten.

4/5 der Befragten, deren Anträge auf EU-Förderung abgelehnt wurden, zogen daraus auch Konsequenzen hinsichtlich der Entwicklung neuer Anträge. Als wichtigste Konsequenz wurde eine frühzeitigere Kontaktaufnahme zu EU-Mitarbeitern genannt (63%).

Bei Städten mit negativen Erfahrungen (17) standen das Antragsverfahren, die Art der Projektfinanzierung und die Organisation der Mittelbewilligung im Zentrum der Kritik. Aufwand und Kosten stehen nach Ansicht mehrerer Städte in keinem Verhältnis zur Höhe der damit erzielbaren Fördermittel.

Eine Differenzierung der Städte nach Gemeindegrößenklassen zeigt, daß eindeutig positive Erfahrungen bei Kommunen aller Größenklassen, überwiegend negative Erfahrungen hingegen vor allem in Kommunen der Größe 100000 bis 200000 Einwohner vorliegen. Eine Verknüpfung dieser Angaben mit der Beantwortung der Fragen zu Personalausstattung und Federführung legt den Schluß nahe, daß erfolgreiche kommunale EU-Arbeit (in bezug auf Antragsteilung, Projektrealisierung etc.) in starkem Maße von personeller Ausstattung und verwaltungsinterner Koordination abhängt, gleichzeitig aber auch das individuelle Engagement einzelner Verwaltungsakteure eine maßgebliche Rolle spielt.

- Städte, die an Strukturfonds-Programmen oder Aktionsprogrammen bisher nicht oder nur in geringem Umfang teilgenommen haben, geben dafür mehrere Gründe an: fehlende Fördervoraussetzungen, Informationsdefizite, Probleme mit den erforderlichen kommunalen Eigenmittelanteilen, zu aufwendige und komplizierte Antragsverfahren und zu geringe Erfolgsaussichten oder Schwierigkeiten bei der Findung ausländischer Projektpartner.

Diese Kritik findet auch in der Bewertung/Benotung der EU-Förderprogramme einen deutlichen Niederschlag. Der Großteil der Benotungen bewegt sich im Bereich ausreichend. Die schlechtesten Noten erhielten die Übersichtlichkeit von EU-Förderprogrammen und entsprechenden Antragsverfahren und der für die Projektentwicklung im Vorfeld der Antragstellung erforderliche Zeitaufwand. Vergleichsweise positiv (befriedigend) werden hingegen die Bereitschaft anderer deutscher oder auch ausländischer Städte zur Kooperation bzw. zum Informations- und Erfahrungsaustausch und der Zugang zu Informationen über EU-Förderprogramme beurteilt.

Interessanterweise stehen jedoch gerade diese beiden Aspekte im Vordergrund, wenn es um die Frage nach Ansätzen zu einer Verbesserung und Verstärkung kommunaler EU-Aktivitäten geht. 85 Prozent der antwortenden Städte sprechen sich dabei für verstärkte Informationen über Projektergebnisse und -erfahrungen anderer Kommunen aus, knapp 70 Prozent für eine bessere Versorgung mit gezielten kommunalpolitisch relevanten Informationen. Die Häufigkeit dieser Aussagen nimmt mit sinkender Stadtgröße zu.

Positive Erwähnung finden in diesem Zusammenhang die Informationsleistungen von RGRE und Deutschem Städtetag. Als hilfreich erweist sich, offenbar auch die Beteiligung bzw. Mitgliedschaft in Netzwerken oder Städtepartnerschaften.

- Das Interesse der antwortenden Städte an einem Informationsaustausch mit anderen, an EU-Programmen beteiligten Kommunen ist, dies verwundert nach den o.g. Angaben nicht, sehr groß (87 Städte). Als vorrangige Themen werden, den genannten Kritikpunkten und Defiziten entsprechend, EU-Förderprogramme, -Ausschreibungen und -Antragsverfahren sowie Projektergebnisse und Projekterfahrungen genannt.

Während dieses Interesse an einem Informationsaustausch unabhängig von Gemeindegröße und personeller Ausstattung der kommunalen EU-Arbeit geäußert wird, nimmt die konkrete Mitwirkungsbereitschaft - beispielsweise an einer "Informationsbörse" über EU-Förderprogramme oder entsprechende Erfahrungen mit sinkender Gemeindegröße deutlich ab.

In bezug auf die Organisation einer solchen "Informationsbörse" wird einem "InfoDienst" in Schriftform eindeutige Priorität gegeben. Mehr als zwei Fünftel der antwortenden Städte votieren für Workshops und Seminare. Andere mögliche Formen einer Info-Börse - wie z.B. Internet-Foren - stoßen auf deutlich geringeres Interesse.

Über die im Fragebogen vorgegebenen Möglichkeiten hinaus wurde eine Vielzahl weiterer

Ansätze vorgeschlagen. Vereinfacht lassen sich diese drei Gruppen zuordnen: Bereitstellung von Beratungsangeboten, Einrichtung regionaler, nationaler oder auch europaweiter Koordinierungs- und Kontaktstellen sowie frühzeitige bzw. regelmäßige Bereitstellung einschlägiger EU-Informationen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die EU-Aktivitäten deutscher Städte in den mehr als fünf Jahren seit der Umfrage des Deutschen Städtetages deutlich zugenommen haben, daß hier jedoch nach wie vor noch viele Schwachstellen und Defizite bestehen. Diese Defizite gehen sowohl auf externe als auch auf interne Ursachen zurück. Hierzu zählen zum einen verbesserungsbedürftige Verfahrensgänge sowie unzureichende Informationspolitik und Informationsflüsse, zum anderen aber auch die spezifische personelle Ausstattung und das konkrete Engagement einer Stadt in bezug auf EU-Angelegenheiten.



Brüssel, den 15.5.2003
KOM(2003) 265 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION

Erster Bericht über die Durchführung der Datenschutzrichtlinie (EG 95/46)

INHALT

1.	Die Gründe für den Bericht und die offene Konsultation über die Umsetzung der richtlinie 95/46/EG.....	524
2.	Die offene Konsultation im Vorfeld dieses Berichts	527
3.	Die Hauptergebnisse der Überprüfung	528
4.	Die Hauptergebnisse der Überprüfung im Einzelnen.....	534
5.	Die Verarbeitung von Ton- und Bilddaten	542
6.	Arbeitsprogramm für die bessere Durchführung der Datenschutzrichtlinie (2003-2004)	544
7.	Fazit.....	549

1. DIE GRÜNDE FÜR DEN BERICHT UND DIE OFFENE KONSULTATION ÜBER DIE UMSETZUNG DER RICHTLINIE 95/46/EG

„Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat regelmäßig, und zwar erstmals drei Jahre nach dem in Artikel 32 Absatz 1 genannten Zeitpunkt, einen Bericht über die Durchführung dieser Richtlinie vor und fügt ihm gegebenenfalls geeignete Änderungsvorschläge bei.“ (Art. 33 der EG-Richtlinie 95/46)

Mit diesem Bericht kommt die Kommission diesem Auftrag nach. Sie legt den Bericht 18 Monate später als in der Richtlinie gefordert vor, weil die Mitgliedstaaten sich mit der Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht sehr viel Zeit gelassen haben²¹⁸.

Die Kommission hat für diesen Bericht einen breiten Ansatz gewählt. Sie hat sich dabei nicht auf die reine Überprüfung der Umsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten beschränkt, sondern darüber hinaus eine öffentliche Diskussion in Gang gesetzt und auf eine breite Beteiligung der Betroffenen an diesem Meinungsaustausch hingewirkt. Dieser Ansatz entspricht nicht nur dem Konzept, das die Kommission in ihrem Weißbuch vom Juli 2001²¹⁹ für das „Europäische Regieren“ darlegt, er ist außerdem auf Grund der Besonderheit der Richtlinie 95/46 und der raschen technologischen Entwicklung in der Informationsgesellschaft sowie anderer internationaler Entwicklungen gerechtfertigt, die seit Verabschiedung der Richtlinie im Jahr 1995 einen beträchtlichen Wandel herbeigeführt haben.

1.1. Eine Richtlinie mit sehr breiter Wirkung

Mit der Richtlinie 95/46 werden zwei der ältesten Ziele des europäischen Einigungswerkes verfolgt: die Vollendung eines Binnenmarktes (in diesem Fall für den freien Verkehr personenbezogener Daten) und der Schutz von Grundrechten und Grundfreiheiten des Einzelnen. In der Richtlinie haben beide Ziele den gleichen Rang.

Rechtlich betrachtet stützt sich die Richtlinie indessen auf Binnenmarktvorschriften. Der Erlass einer Rechtsvorschrift auf EU-Ebene war gerechtfertigt, weil die unterschiedliche Art, in der diese Frage von den Mitgliedstaaten angegangen wurde, den freien Austausch personenbezogener Daten zwischen den Mitgliedstaaten unmöglich machte²²⁰. Rechtsgrundlage für die Richtlinie war mithin Artikel 100 a (jetzt Artikel 95) des Vertrags. Die Proklamation der Charta der Grundrechte²²¹ der

²¹⁸ Im Dezember 1999 verklagte die Kommission Frankreich, Deutschland, Irland, Luxemburg und die Niederlande vor dem Gerichtshof der Gemeinschaften, weil diese Länder nicht alle für die Umsetzung der Richtlinie 95/46 erforderlichen Maßnahmen mitgeteilt hatten. Im Jahr 2001 notifizierten die Niederlande und Deutschland entsprechende Maßnahmen und die Kommission stellte die Verfahren gegen diese Länder ein. Frankreich notifizierte das Datenschutzgesetz aus dem Jahr 1978, sodass das Verfahren gegen dieses Land ebenfalls fallen gelassen wurde. Gleichzeitig kündigte Frankreich ein neues Gesetz an, das noch nicht verabschiedet ist. Im Falle Luxemburgs hat das Vorgehen der Kommission zu einer Verurteilung durch den Gerichtshof wegen Nichterfüllung der Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag geführt. Die Richtlinie wurde daraufhin durch ein neues Gesetz umgesetzt, das im Jahr 2002 in Kraft trat. Irland notifizierte eine partielle Umsetzung im Jahr 2001; kürzlich wurde indessen ein vollständiges Gesetz verabschiedet. Informationen über den Stand der Umsetzung in den Mitgliedstaaten sind abrufbar unter:

http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/dataprot/law/implementation_de.htm

²¹⁹ KOM(2001) 428 endg. - http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2001/com2001_0428de01.pdf

²²⁰ Siehe KOM (90) 314 endg.- SYN 287 UND 288, 13. September 1990, Seite 4: „Die unterschiedlichen Ansätze auf einzelstaatlicher Ebene und das Fehlen eines Schutzsystems auf Gemeinschaftsebene stellen ein Hemmnis für die Vollendung des Binnenmarkts dar. Sind die Grundrechte der betroffenen Personen, insbesondere das Recht auf Privatsphäre, nicht auf Gemeinschaftsebene gewährleistet, so könnte der grenzüberschreitende Datenfluss behindert werden...“

²²¹ http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/index_en.html

Europäischen Union durch das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission im Dezember 2000, und insbesondere Artikel 8 dieser Charta, in dem das Recht auf Datenschutz verankert ist, hat der Grundrechtsdimension der Richtlinie jedoch größeren Nachdruck verliehen.

Außerdem entfaltet die Richtlinie per se eine sehr breite Wirkung. Jede Person ist von der Datenverarbeitung betroffen, und in jedem Wirtschaftszweig gibt es für die Datenverarbeitung Verantwortliche. Selbst wenn die rechtliche Begründung eher eng gefasst ist, entfaltet die Richtlinie eine sehr breite Wirkung, was bei der Überprüfung der Umsetzung der Richtlinie im Auge behalten werden muss.

1.2. Die Entwicklung in der Informationstechnologie und wachsende Sicherheitsbedenken haben die Datenschutzdiskussion verschärft

Seit der Verabschiedung der Richtlinie im Jahr 1995 hat die Zahl der Haushalte und Unternehmen mit Internetzugang exponentiell zugenommen und damit auch die Zahl der Personen, die immer mehr personenbezogene Daten unterschiedlichster Art im Web hinterlassen. Gleichzeitig werden die Verfahren zur Erhebung personenbezogener Daten immer ausgeklügelter und sind immer schwerer zu erkennen: Kameraüberwachungssysteme (CCTV) an öffentlichen Plätzen; Spyware, die von Websites aus auf PCs installiert wird, die diese Seiten besucht haben, und Informationen über die Surfgewohnheiten der Benutzer sammelt, die die Betreiber der Seiten dann häufig an Dritte weiterverkaufen; oder die Überwachung von Arbeitnehmern, einschließlich der Kontrolle von E-Mail- und Internet-Nutzung am Arbeitsplatz.

Diese "Datenexplosion" wirft unweigerlich die Frage auf, ob die Rechtsvorschriften bestimmten Herausforderungen in vollem Umfang gerecht werden, insbesondere die klassischen Gesetze mit ihrem begrenzten geografischen Geltungsbereich, mit physischen Grenzen, die durch das Internet immer schneller immer mehr an Bedeutung verlieren²²².

Insbesondere als Reaktion auf die technologische Entwicklung wurden in der Richtlinie 97/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der Telekommunikation²²³ die Grundsätze der Richtlinie 95/46/EG in konkrete Vorschriften für den Telekommunikationssektor übersetzt. Vor kurzem wurde die Richtlinie 97/66/EG durch die Richtlinie 2002/58/EG vom 12. Juli 2002²²⁴ über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation aktualisiert, sodass sie nun der Entwicklung der Märkte und Technologien für elektronische Kommunikationsdienste wie dem Internet Rechnung trägt und unabhängig von der verwendeten Technologie ein gleichmäßig hohes Datenschutzniveau gewährleistet.

Das Entstehen einer wissensbasierten Wirtschaft in Verbindung mit dem technischen Fortschritt und der wachsenden Bedeutung des Humankapitals haben die

²²² Das Fazit des Berichtes *Future Bottlenecks in the Information Society* (Künftige Engpässe in der Informationsgesellschaft), der von der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission und dem Institut für technologische Zukunftsforschung erarbeitet wurde, lautet, dass die Vorschriften der Richtlinie auf einige neu entstandene Bereiche nur schwer passen und es daher notwendig werden könnte, die Richtlinie zu überarbeiten. Gleichzeitig heißt es in den Bericht, dass „*obwohl die Richtlinie in allen Mitgliedstaaten umgesetzt worden ist, der Missbrauch personenbezogener Daten in Online-Informationssystemen zunehmend gesellschaftliche Ängste verursacht.*“ Bei der Ausarbeitung dieses Berichtes wurden Daten erlangt, die diese Aussagen stützen.

<http://www.jrc.es/FutureBottlenecksStudy.pdf>

²²³ ABl. L 24 vom 30.1.1998, S. 1-8.

²²⁴ ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37-47. Die Mitgliedstaaten haben bis 31. Oktober 2003 Zeit für die Umsetzung der neuen Richtlinie in innerstaatliches Recht.

Datenerhebung am Arbeitsplatz intensiviert. Diese Entwicklungen bergen etliche Probleme und werfen eine Reihe von Fragen auf, und sie haben den wirksamen Datenschutz am Arbeitsplatz in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Die Kommission hat in der Unterlage, mit der sie sich in der zweiten Konsultationsphase im Oktober 2002 an die europäischen Sozialpartner wandte, festgestellt, dass Art. 137 Abs. 2 des Vertrages gesetzgeberische Maßnahmen der EU zulässt, die darauf zielen, durch Schaffung eines europäischen Rahmens mit Grundsätzen und Regeln für diesen Bereich die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Die Kommission stellt gegenwärtig Überlegungen über Folgemaßnahmen zu dieser Konsultation an und will bis Ende 2003 eine Entscheidung darüber treffen. Eine solche europäische Rahmenregelung würde sich auf die allgemeinen Grundsätze der Richtlinie 95/46/EG stützen und sie mit Blick auf den Datenschutz am Arbeitsplatz ergänzen und verdeutlichen.

Was den Bereich der Verbraucherkredite angeht, so hat die Kommission in ihren Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit²²⁵ einige besondere Datenschutzvorschriften aufgenommen, die den Verbraucherschutz weiter stärken sollen.

Gleichzeitig hat ein wachsendes Sicherheitsbedürfnis, insbesondere nach den Ereignissen des 11. September 2001, einen gewissen Druck auf die bürgerlichen Freiheiten im Allgemeinen und die Rechte auf Schutz der Privatsphäre und Schutz personenbezogener Daten im besonderen ausgeübt. Das ist weder neu noch überraschend. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sah sich schon 1978 zu folgender Warnung veranlasst: „...Staaten dürfen nicht im Namen des Kampfes gegen Spionage und Terrorismus alle Maßnahmen ergreifen, die sie für geeignet halten...die Gefahr (besteht darin), die Demokratie, die verteidigt werden soll, zu untergraben oder gar zu zerstören.“²²⁶

Die Richtlinie ist natürlich nicht auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit den sogenannten Tätigkeiten der "dritten Säule"²²⁷ anwendbar. Deswegen spricht dieser Bericht Datenschutz in diesem Bereich nicht an. Die Gesetze der Mitgliedstaaten machen jedoch oft nicht dieselbe Unterscheidung. Dies wirft eine Anzahl von Fragen und Problemen auf, die insbesondere vom Europäischen Parlament hervorgehoben wurden und eine weitere Debatte verdienen.

²²⁵ KOM (2002) 443 endg. vom 11.9.2002.

²²⁶ Klass und andere gegen Deutschland, Urteil vom 6. September 1978, Reihe A Nr. 28.

²²⁷ Artikel 3.2. erster Absatz schließt vom Anwendungsbereich der Richtlinie aus: "Tätigkeiten, die nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen... und auf jeden Fall Verarbeitungen betreffend die öffentliche Sicherheit, die Landesverteidigung, die Sicherheit des Staates (einschliesslich seines wirtschaftlichen Wohls, wenn die Verarbeitung die Sicherheit des Staates berührt) und die Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich".

2. DIE OFFENE KONSULTATION IM VORFELD DIESES BERICHTS

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission versucht, eine offene Diskussion mit möglichst breiter Beteiligung parallel zur Überprüfung der Richtliniendurchführung in Gang zu setzen. Alle Betroffenen - Regierungen, Institutionen, Unternehmen und Verbraucherverbände, sogar einzelne Firmen und Bürger - erhielten die Möglichkeit, teilzunehmen und ihre Meinung zu äußern²²⁸. Die Kommission bewertet diesen Prozess positiv. Er hat die Informationsquellen erweitert, auf die sie sich bei diesem Bericht und den Empfehlungen für künftige Maßnahmen stützen kann. Außerdem hat er den Meinungsumschwung bestätigt, der sich bereits bei den für die Verarbeitung Verantwortlichen²²⁹ und den Vertretern der Unternehmen im Besonderen abzeichnete: Für die Verarbeitung Verantwortliche beteiligen sich inzwischen konstruktiv am Dialog darüber, wie ein effektiver Datenschutz wirksam zu gewährleisten ist, anstatt Vorschriften auf diesem Gebiet rundheraus zu bekämpfen.

Andererseits bedauert die Kommission die schwache Beteiligung von Verbraucherorganisationen am Sondierungsprozess²³⁰.

Der vorliegende Bericht ist eine Zusammenfassung der Erkenntnisse der Kommission aus den eingegangenen Stellungnahmen sowie ihrer Handlungsempfehlungen. Die Kommission ist jedoch der Meinung, dass dies nur als erster Schritt eines längeren Prozesses betrachtet werden kann.

²²⁸ Die Kommission hat Fragen an die Regierungen der Mitgliedstaaten und getrennt an die Datenschutzbehörden gestellt; zwei wissenschaftliche Studien in Auftrag gegeben; im Amtsblatt und auf der Kommissionswebsite eine Aufforderung zur Abgabe von Stellungnahmen veröffentlicht; zwei Fragebogen über zwei Monate lang auf ihre Website gestellt, einen, der sich an für die Verarbeitung Verantwortliche richtete, und einen für von der Verarbeitung Betroffene; eine internationale Konferenz veranstaltet, auf der in sechs verschiedenen Workshops ein umfangreiches Themenspektrum erörtert wurde.

²²⁹ Zwar ist in diesem Bericht, wenn auf die für die Verarbeitung Verantwortlichen Bezug genommen wird, in der Regel von der „Wirtschaft“ oder „Unternehmensvertretern“ die Rede (weil sie am meisten zur Diskussion beigetragen haben), aber auch Behörden, die im Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts tätig sind, sind für die Verarbeitung Verantwortliche und die Empfehlungen und Anmerkungen in diesem Bericht betreffen selbstverständlich auch sie.

²³⁰ Nur das BEUC, der Europäische Verbraucherverband, hat ein Positionspapier vorgelegt, in dem unter anderem denjenigen, die für eine Anpassung der Richtlinie an die Erfordernisse der Online-Umgebung plädieren, entgegengehalten wird, dass es die Online-Umgebung sei, die angepasst werden müsse, um sicherzustellen, dass die Grundsätze der Richtlinie uneingeschränkt beachtet werden.

3. DIE HAUPTERGEBNISSE DER ÜBERPRÜFUNG

3.1. Für und Wider einer Richtlinienänderung

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Ergebnisse der Überprüfung letztlich gegen Änderungen der Richtlinie in diesem Stadium sprechen.

In den Beiträgen, die im Zuge der Konsultation eingingen, gab es ausdrückliche Forderungen nach einer Änderung der Richtlinie die Ausnahme. Zu erwähnen sind dabei in erster Linie die sehr detaillierten Änderungsvorschläge, die gemeinsam von Österreich, Schweden, Finnland und dem Vereinigten Königreich vorgelegt wurden²³¹. Diese Änderungsvorschläge betrafen nur wenige Bestimmungen (namentlich Artikel 4, der das anwendbare Recht bestimmt, Artikel 8 über sensible Daten, Artikel 12 über das Auskunftsrecht, Artikel 18 über die Meldung bei der Kontrollstelle und Artikel 25 und 26 über die Übermittlung in Drittländer); das Gros der Vorschriften und sämtliche Grundsätze der Richtlinie blieben indessen unangetastet. Die besonderen Probleme, die die genannten Artikel und einige andere Bestimmungen aufwerfen, werden an anderer Stelle in diesem Bericht näher beleuchtet.

Die Kommission ist der Auffassung, dass es aus den nachstehend aufgeführten Gründen nicht sinnvoll ist, in nächster Zukunft Vorschläge zur Änderung der Richtlinie zu unterbreiten:

- Die Erfahrung mit der Durchführung der Richtlinie ist bisher sehr begrenzt. Nur wenige Mitgliedstaaten haben die Richtlinie fristgerecht umgesetzt. Die meisten Mitgliedstaaten meldeten erst 2000 und 2001 Umsetzungsmaßnahmen an die Kommission, und Irland hat seine jüngsten Umsetzungsmaßnahmen immer noch nicht notifiziert. In einigen Mitgliedstaaten steht die Verabschiedung wichtiger Umsetzungsmaßnahmen noch immer aus. Damit ist keine geeignete Erfahrungsgrundlage für einen Vorschlag zur Richtlinienänderung gegeben.
- Viele der Schwierigkeiten, die bei der Überprüfung ermittelt wurden, können ohne Änderung der Richtlinie behoben werden. In einigen Fällen, in denen die Probleme durch eine fehlerhafte Durchführung der Richtlinie verursacht werden, müssen sie durch gezielte Änderungen der innerstaatlichen Rechtsvorschriften beseitigt werden. In anderen ermöglicht der mit der Richtlinie gewährte Handlungsspielraum eine engere Zusammenarbeit zwischen den Kontrollstellen, um die Konvergenz zu erzielen, die erforderlich ist, um die Probleme zu überwinden, die entstehen, weil die Mitgliedstaaten diese zu unterschiedlich anwenden. Solche Maßnahmen dürften sicherlich schneller Wirkung zeigen als eine Richtlinienänderung und sollten deshalb zunächst in vollem Umfang genutzt werden.
- Dort, wo die Betroffenen Richtlinienänderungen vorgeschlagen haben, geht es häufig darum, den Aufwand zu senken, der den für die Verarbeitung Verantwortlichen durch die Befolgung der Richtlinie entsteht. Das ist zwar an sich ein legitimes Ziel, das auch von der Kommission gestützt wird, die Kommission ist jedoch der Meinung, dass viele der Vorschläge auch eine Senkung des Datenschutzniveaus nach sich ziehen würden. Nach Auffassung der Kommission sollten alle Änderungen, die zu gegebener Zeit ins Auge gefasst werden könnten, auf die Aufrechterhaltung des Datenschutzniveaus

²³¹ <http://www.lcd.gov.uk/ccpd/dpdamend.htm> Die Niederlande haben sich diesem Vorschlag später angeschlossen.

zielen und mit dem Gesamtrahmen in Einklang stehen, der durch die bestehenden internationalen Instrumente vorgegeben ist²³²

In der Diskussion mit den Mitgliedstaaten hat die Kommission festgestellt, dass inzwischen eine breite Mehrheit der EU-Länder und auch der nationalen Kontrollstellen ihre Auffassung teilt, dass eine Änderung der Richtlinie zum jetzigen Zeitpunkt weder notwendig noch wünschenswert ist.

Die Kommission ist der Meinung, dass einige der angesprochenen Probleme, die hier nur einer vorläufigen Analyse unterzogen werden, eingehender geprüft werden müssen und dass unter Umständen zu gegebener Zeit ein Vorschlag zur Änderung der Richtlinie in den betreffenden Punkten auf den Weg gebracht werden muss. Einem solchen Vorschlag käme zugute, dass man bis dahin mehr Erfahrung mit der Durchführung der Richtlinie gewonnen hätte.

Wie bereits gesagt, kann die Durchführung der geltenden Richtlinie noch beträchtlich verbessert werden, wodurch eine Reihe von Schwierigkeiten, die während der Überprüfung festgestellt und teilweise fälschlich auf die Richtlinie selbst zurückgeführt wurden, ausgeräumt werden dürfte. Die Kommission hat sich in der Vergangenheit und wird sich auch in der Zukunft vor allem auf die Bereiche konzentrieren, in denen eindeutig gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen wird, sowie auf diejenigen, in denen unterschiedliche Auslegungen und/oder Praxis Probleme im Binnenmarkt verursachen.

Eine weitere Priorität der Kommission ist die einheitliche Anwendung der Vorschriften über die Datenübermittlung in Drittländer, wobei es gilt, zulässige Übermittlungen zu erleichtern und unnötige Schranken oder aufwändige Verfahren zu vermeiden.

3.2. Gesamtbeurteilung der Richtlinienumsetzung in den Mitgliedstaaten - das Problem der Abweichungen zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften

Die Dienststellen der Kommission haben die Umsetzung in den 15 Mitgliedstaaten anhand der erhobenen Informationen sorgfältig analysiert. Dabei war die Mitarbeit der Mitgliedstaaten und der nationalen Kontrollstellen äußerst hilfreich. Dieser Bericht und ein technischer Anhang, der getrennt veröffentlicht wird, enthalten die ersten Ergebnisse dieser Analyse, die Erhebung und Auswertung von Informationen über die Umsetzung in den Mitgliedstaaten wird jedoch im Jahr 2003 weitergeführt werden müssen.

²³² Kommissar Bolkestein hat es zum Abschluss der Konferenz über die Durchführung der Richtlinie mit folgenden Worten ausgedrückt: „Der Datenschutz ist sicherlich kein politisches Neuland (...) Bei der Ausarbeitung ihres Berichtes wird die Kommission ... den übergeordneten rechtlichen und politischen Rahmen beachten müssen, insbesondere die Grundsätze des Übereinkommens Nr. 108 des Europarates.“

ERGEBNISSE DER ONLINE-BEFRAGUNGEN

Im Juni stellte die Kommission zwei Fragebogen auf ihre Website (Online-Konsultation im Zuge der interaktiven Politikgestaltung) und bat von der Datenverarbeitung Betroffene (öffentliche Konsultation) und für die Datenverarbeitung Verantwortliche (Zielgruppenkonsultation) um ihre Meinungen zu verschiedenen Aspekten des Datenschutzes. Bei Abschluss der Befragungen hatten 9156 natürliche Personen und 982 für die Verarbeitung Verantwortliche geantwortet. Die vollständigen Ergebnisse der Befragungen sind abrufbar unter

http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/lawreport/consultation_en.htm

Die Kommission hält folgende Ergebnisse für besonders interessant:

- Obwohl die Datenschutzrichtlinie ein hohes Schutzniveau bietet, betrachteten die meisten der antwortenden natürlichen Personen (4113 von 9156 oder 44,9 %) den gebotenen Datenschutz als Minimum.
- 81 % der Antwortenden aus dieser Gruppe halten den Informationsstand über den Datenschutz für unzureichend, schlecht oder sehr schlecht, lediglich 10,3 % halten ihn für ausreichend und nur 3,46 % für gut oder sehr gut. Bei den für die Verarbeitung Verantwortlichen wurde der Kenntnisstand der Bürger fast genauso negativ beurteilt: die Mehrzahl (30 %) hält das Wissen der Bürger über den Datenschutz für unzureichend, und nur sehr wenige stufen es als sehr gut ein (2,95 %).
- Die Akzeptanz der Datenschutzvorschriften auf Seiten der Unternehmen hat zugenommen. So halten beispielsweise 69,1 % der Antwortenden (für die Verarbeitung Verantwortliche) Datenschutzvorschriften in unserer Gesellschaft für notwendig, und nur 2,64 % betrachten sie als vollkommen unnötige Regelungen, die abgeschafft werden sollten.
- Die große Mehrheit der für die Verarbeitung Verantwortlichen, die den Fragebogen beantwortet haben (61,2 %), ist nicht der Meinung, dass es ihrer Organisation sehr viel Aufwand verursacht, wenn sie Anträgen Betroffener auf Zugang zu ihren persönlichen Daten nachkommt. Die meisten der für die Verarbeitung Verantwortlichen, die den Fragebogen beantwortet haben, verfügten entweder nicht über Zahlen oder sie erhielten weniger als zehn solcher Anfragen im Jahr 2001.

Der Kommission ist bewusst, dass diese Ergebnisse nicht als so repräsentativ eingestuft werden können wie die Ergebnisse von Erhebungen auf der Basis wissenschaftlich ausgewählter Stichproben. Sie schlägt vor, im Jahr 2003 eine weitere Erhebung durchzuführen, sowohl um die Zuverlässigkeit der Ergebnisse der offenen Konsultation zu überprüfen als auch um eine Messlatte für die Entwicklung unterschiedlicher Meinungen oder Indikatoren in der Zukunft zu haben.

Verspätete Umsetzung

Die Umsetzung einer Richtlinie dieses Typs, d. h. einer Richtlinie, die den Mitgliedstaaten beträchtlichen Spielraum lässt, ihnen aber gleichzeitig Detailregelungen in erheblichem Umfang abverlangt, ist zweifelsohne eine komplexe Aufgabe. Aber der erste und wichtigste Mangel, den die Kommission im Zusammenhang mit der Durchführung der Richtlinie feststellen muss und den sie unmissverständlich verurteilt, ist die übermäßige Verzögerung bei der Umsetzung der Richtlinie in den meisten Mitgliedstaaten. Wie bereits erwähnt hat sie selbstverständlich dagegen Maßnahmen nach Art. 226 des Vertrags ergriffen.

Freier Datenverkehr gewährleistet

Trotz der Umsetzungsverzögerungen und -lücken hat die Richtlinie ihren Hauptzweck, die Beseitigung von Schranken für den freien Verkehr personenbezogener Daten zwischen den Mitgliedstaaten erfüllt. Vor Verabschiedung der Richtlinie waren die Hauptschwierigkeiten nämlich darauf zurückzuführen, dass die meisten Mitgliedstaaten Datenschutzgesetze hatten, einige wenige jedoch nicht. 1995 waren Italien und Griechenland die einzigen Länder ohne solche Rechtsvorschriften, sie gehörten indessen zu den ersten bei der Umsetzung der Richtlinie, womit die Hauptschwierigkeit ausgeräumt war. Seit Verabschiedung der Richtlinie hat die Kommission von keinem Fall gehört, in dem die Übermittlung personenbezogener Daten zwischen Mitgliedstaaten aus Datenschutzgründen ausgesetzt oder abgelehnt worden wäre.

Es gibt natürlich subtilere Behinderungen des freien Datenverkehrs als glatte Verbote in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder die Blockierung der Datenübermittlung durch nationale Kontrollstellen. So sind Fälle vorstellbar, in denen unnötig strenge Vorschriften in einem Mitgliedstaat zunächst die interne Verarbeitung personenbezogener Daten in diesem Mitgliedstaat und in der Folge auch den Export dieser Daten in andere Mitgliedstaaten einschränken. Mit anderen Worten, die Kommission ist zwar was den freien Verkehr von Informationen in der Gemeinschaft angeht im Großen und Ganzen mit der Wirkung der Richtlinie zufrieden, die weiteren Erfahrungen mit der Durchführung könnten jedoch Probleme zutage fördern, die einer Lösung bedürfen²³³.

Hohes Datenschutzniveau

In Erwägungsgrund 10 der Richtlinie heißt es, dass die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, die mit der Richtlinie angestrebt wird, darauf ausgerichtet sein muss, ein hohes Datenschutzniveau in der Gemeinschaft zu erzielen. Die Kommission ist der Meinung, dass dieses Ziel erreicht wurde. Die Richtlinie selbst weist nämlich einen der höchsten Datenschutzstandards weltweit auf. Die Ergebnisse der Online-Befragung weisen jedoch darauf hin, dass die Bürger das anders empfinden. Dieses Paradoxon erfordert weiteres Nachdenken. Eine erste Analyse deutet darauf hin, dass das Problem zumindest teilweise auf eine unvollständige Anwendung der Vorschriften (siehe Abschnitt „Rechtsdurchsetzung, Rechtsbefolgung und Sensibilisierung“) zurückzuführen ist.

Schlechtere Bilanz bei anderen Zielen der Binnenmarktpolitik

Die Kommission betrachtet auch die übergeordneten Ziele, die, über freien Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr hinaus, mit dem Binnenmarktrecht verwirklicht werden sollen. Diese Rechtsvorschriften sollten für Chancengleichheit zwischen Marktteilnehmern aus verschiedenen Mitgliedstaaten sorgen, zur

²³³

Beispielsweise unterschiedliche Ansätze hinsichtlich des Datenschutzes für juristische Personen.

Vereinfachung des Regelungsumfelds, sowohl im Sinne verantwortungsvoller Politik als auch im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit, beitragen und grenzüberschreitende Tätigkeiten in der EU fördern und nicht behindern.

Gemessen an diesen Kriterien sind die Unterschiede, die das Datenschutzrecht der Mitgliedstaaten nach wie vor kennzeichnen, zu groß. Das war die Hauptbotschaft aus den Beiträgen zur Überprüfung der Richtliniendurchführung, insbesondere von Seiten der Wirtschaftsvertreter. Sie beklagen vor allem, dass die bestehenden Unterschiede multinationale Einrichtungen daran hinderten, eine gesamteuropäische Datenschutzstrategie zu entwickeln. Die Kommission erinnert daran, dass mit der Richtlinie eine Annäherung und nicht vollständige Einheitlichkeit angestrebt wird und dass, im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, der Angleichungsprozess nicht über das Notwendige hinausgehen sollte. Sie ist aber auch der Meinung, dass die Betroffenen zu Recht mehr Konvergenz in der Gesetzgebung und ihrer Anwendung durch die Mitgliedstaaten und insbesondere durch die Kontrollstellen fordern.

In einigen Stellungnahmen wird die Änderung der Richtlinie im Sinne detaillierterer oder genauerer Regelungen zur Erreichung dieser Konvergenz empfohlen. Die Kommission zieht, zumindest vorerst, andere Maßnahmen vor. Außerdem spricht die Art der Richtlinie, um die es hier geht, d. h. die Tatsache, dass sie für eine Vielzahl von Sektoren und Sachverhalten gilt, generell gegen mehr Detailregelungen.

Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten erfordern unterschiedliche Lösungen

Da die Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten unterschiedliche Ursachen und Folgen haben, erfordern sie auch eine Reihe unterschiedlicher Lösungen.

Es liegt auf der Hand, dass, wenn ein Mitgliedstaat über die Richtlinie hinausgegangen ist oder ihre Erfordernisse nicht erfüllt, eine Abweichung entsteht, die durch eine Änderung der betreffenden Rechtsvorschrift des Mitgliedstaates behoben werden muss. Bestimmte Vorschriften lassen den Mitgliedstaaten wenig oder gar keinen Spielraum, und dennoch ist es hier zu Abweichungen gekommen - z. B. bei den „Begriffsbestimmungen“ oder den abschließenden Aufzählungen in der Richtlinie wie in Artikel 7 (Grundsätze in Bezug auf die Zulässigkeit der Verarbeitung), 8 Abs. 1 (sensible Daten), 10 (Informationen der Betroffenen), 13 (Ausnahmen), 26 (Ausnahmen bezüglich der Übermittlung in Drittländer usw.). Das deutet auf eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts hin. Auch Artikel 4 (anwendbares Recht) ist in einer Reihe von Fällen fehlerhaft umgesetzt worden.

Die Kommission ist selbstverständlich bereit, ihre Befugnisse nach Art. 226 des Vertrages zu nutzen, um solche Änderungen zu bewirken, sie hofft jedoch, dass es nicht nötig sein wird, den offiziellen Weg zu beschreiten. Es werden bilaterale und multilaterale Gespräche mit den Mitgliedstaaten geführt werden, um zu einvernehmlichen richtlinienkonformen Lösungen zu gelangen.

Andere Unterschiede können das legitime Ergebnis einer korrekten Umsetzung durch einen Mitgliedstaat sein, der im Rahmen des von der Richtlinie eingeräumten Handlungsspielraumes eine andere Richtung eingeschlagen hat. Für die Zwecke dieses Berichtes befasst sich die Kommission mit solchen Abweichungen nur insoweit als sie nennenswerte negative Folgen für den Binnenmarkt haben oder aber unter dem Gesichtspunkt einer „besseren Rechtsetzung“, wenn beispielsweise den Marktteilnehmern dadurch ungerechtfertigter Verwaltungsaufwand entsteht.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten:

- a) Ein Großteil der von den Kommissionsdienststellen ermittelten Abweichungen kann nicht als Verletzung des Gemeinschaftsrechts oder als den Binnenmarkt nennenswert beeinträchtigend betrachtet werden. Sollte dies jedoch eintreten, wird die Kommission die erforderlichen Schritte unternehmen, um Abhilfe zu schaffen.
- b) Viele der festgestellten Unterschiede stehen indessen einem flexiblen, vereinfachten Regelungssystem im Wege und sind daher trotzdem bedenklich (beispielsweise die unterschiedlichen Notifizierungserfordernisse oder die Bedingungen für internationale Datenübermittlungen).

Es bietet sich ein breites Spektrum an Handlungsmöglichkeiten an, um dem abzuhelfen, wie unter Ziffer 6 im Arbeitsprogramm dargelegt wird. Diese Lösungen werden zwar in nächster Zukunft in Angriff genommen, das bedeutet aber nicht, dass die Kommission die Möglichkeit entsprechender Richtlinienänderungen in der Folge ausschließt, wenn die Schwierigkeiten fortbestehen. Eine engere Zusammenarbeit zwischen den Kontrollstellen der Mitgliedstaaten und eine allgemeine Bereitschaft zur Verringerung der Negativfolgen solcher Abweichungen sind daher als eine Alternative zu betrachten, Änderungen der Richtlinie, die die Wahlmöglichkeiten der nationalen Gesetzgeber und der Kontrollstellen der Mitgliedstaaten einschränken, als die andere. Die Mitgliedstaaten und ihre Kontrollstellen werden zweifellos die erste Alternative vorziehen, und es ist an ihnen zu zeigen, dass sie funktionieren kann.

Rechtsdurchsetzung, Rechtsbefolgung und Sensibilisierung

Bevor auf einige der Problembereiche der Richtliniendurchführung näher eingegangen wird, verdient eine andere allgemeine Frage Beachtung, nämlich die des generellen Befolgungsgrades des Datenschutzrechtes in der EU und die damit verknüpfte Frage der Rechtsdurchsetzung. Trotz (oder wegen) der Allgegenwart der Verarbeitung personenbezogener Daten sind genaue und vollständige Informationen über den Befolgungsgrad der Rechtsvorschriften nur schwer zu erlangen. Die Angaben, die die Kommission auf ihre Aufforderung zur Stellungnahme hin erhalten hat, brachten in dieser Hinsicht nicht sehr viele neue Erkenntnisse. Einzelne Beiträge indessen lassen, in Verbindung mit „harter“ Information, die der Kommission vorliegt²³⁴, auf das Vorhandensein von drei miteinander verflochtenen Phänomenen schließen:

- Unzureichende Ressourcen für die Durchsetzung und Kontrollstellen mit einem breiten Aufgabenspektrum, in dem Durchsetzungsmaßnahmen eher untergeordnete Bedeutung haben;
- sehr lückenhafte Befolgung der Vorschriften durch die für die Verarbeitung Verantwortlichen, die zweifellos nur widerwillig ihre bisherige Praxis ändern, um Vorschriften zu erfüllen, die unter Umständen kompliziert und aufwändig erscheinen, wenn die Gefahr, erwischt zu werden, gering scheint;
- ein offenbar niedriger Kenntnisstand bei den von der Verarbeitung Betroffenen über ihre Rechte, was der Grund für die mangelhafte Vorschriftenbefolgung sein könnte.

Diese Gegebenheiten, insbesondere die fehlenden Mittel, bereiten auch den Kontrollstellen selbst in vielen Mitgliedstaaten Sorge. Mittelknappheit kann die

²³⁴ Beispielsweise die relativ geringe Zahl von Einzelbeschwerden bei der Kommission und die geringe Zahl von Genehmigungen nationaler Kontrollstellen für die Übermittlung von Daten in Drittländer, die der Kommission nach Art. 26 Abs. 3 gemeldet wurden.

Unabhängigkeit beeinträchtigen, aber die Unabhängigkeit bei Entscheidungen ist eine Bedingung sine qua non für das einwandfreie Funktionieren des Systems.

Dieser Aspekt muss eingehender geprüft werden, aber wenn die Trends sich bestätigen, ist das sehr bedenklich und Kommission, Mitgliedstaaten und Kontrollstellen müssen gemeinsam Ursachenforschung betreiben und gangbare Lösungen erarbeiten.

Da die drei Phänomene miteinander verflochten sind, kann die Lösung eines dieser Probleme auch positive Auswirkungen auf die anderen haben. Eine nachdrücklichere und wirksamere Durchsetzung wird zu einem höheren Befolgungsgrad der Vorschriften führen. Eine bessere Befolgung der Vorschriften wird sich darin äußern, dass die für die Verarbeitung Verantwortlichen die Betroffenen umfassender und besser über die Verarbeitung als solche und über ihre gesetzlichen Rechte informieren, was sich positiv auf den Kenntnisstand der Bürger allgemein in Sachen Datenschutz auswirken wird.

Die Beitrittsländer

Nach den Kopenhagener Kriterien sind alle Beitrittsländer verpflichtet, die Richtlinie 95/46/EG bis zum Zeitpunkt des Beitritts umzusetzen. Bisher haben alle Länder Gesetze für diesen Bereich erlassen, außer der Türkei, wo man mit der Vorbereitung des Datenschutzgesetzes bereits gut vorangekommen ist. In den zehn Ländern, die die Beitrittsverträge unterzeichnet haben, beinhalten die geltenden Rechtsvorschriften die meisten Kernelemente der Richtlinie. Es sind jedoch noch weitere Anstrengungen nötig, um diese Rechtsvorschriften voll und ganz mit der Richtlinie in Einklang zu bringen.

Äußerst wichtig ist in diesem Zusammenhang die Einrichtung unabhängiger Datenschutzbehörden. In einigen dieser Länder ist die Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden vorbildlich, in anderen wiederum eindeutig unzureichend. Andererseits fehlen all diesen Kontrollstellen die erforderlichen Mittel und einigen auch die Befugnisse, die nötig sind, um eine wirksame Durchführung des Datenschutzrechtes zu gewährleisten.

4. DIE HAUPTERGEBNISSE DER ÜBERPRÜFUNG IM EINZELNEN²³⁵

Im Folgenden werden die Hauptpunkte, die nach Auffassung der Kommission angesichts der Überprüfungsergebnisse erhöhte Aufmerksamkeit erfordern, näher beleuchtet und an konkreten Beispielen illustriert.

4.1. Die Richtlinienumsetzung muss abgeschlossen werden

Eine vollständige Umsetzung der Richtlinie erfordert normalerweise (neben der Verabschiedung von Durchführungsbestimmungen) eine zweite Phase, die hauptsächlich die Überprüfung anderer Rechtsvorschriften, die zu den Richtlinienanforderungen im Widerspruch stehen könnten, beinhaltet, und/oder den Erlass bestimmter allgemeiner Vorschriften und geeigneter Garantien in den Fällen, in denen Ausnahmeregelungen der Richtlinie in Anspruch genommen werden.

Diese zweite Phase der Umsetzung hat, allgemein gesprochen, in einigen Mitgliedstaaten noch gar nicht begonnen, und in einigen Mitgliedstaaten, in denen sie bereits in Angriff genommen wurde, ist sie noch nicht sehr weit gediehen. In den Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten wird auf den künftigen Erlass

²³⁵

Für ein vollständigeres Bild sollte der technische Anhang herangezogen werden.

detaillierterer Regelungen verwiesen, beispielsweise hinsichtlich der Anwendung von Art. 7 Buchst. f (Interessenabwägung), der jedoch noch nicht erfolgt ist.²³⁶

Eine andere Regelung, die häufig nur unvollständig umgesetzt ist, ist Art. 8 Abs. 2 Buchstabe b. Diese Bestimmung erlaubt den Mitgliedstaaten Ausnahmen von der allgemeinen Regel, die die Verarbeitung sensibler Daten verbietet, und zwar dann, wenn die Verarbeitung notwendig ist, damit der für die Verarbeitung Verantwortliche seinen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Arbeitsrechts nachkommen kann, wobei jedoch ausreichende Garantien vorgesehen werden müssen. In einigen Mitgliedstaaten wird dieses Erfordernis durch besondere Vorschriften über den Datenschutz am Arbeitsplatz erfüllt, die entweder sehr umfassend (z. B. in Finnland) oder auf bestimmte Bereiche ausgerichtet sind (z. B. Gesundheitsgesetzgebung in Dänemark und den Niederlanden). In anderen Mitgliedstaaten ist die Situation nicht so eindeutig. Nicht alle Mitgliedstaaten haben bisher Bestimmungen über die erforderlichen Garantien verabschiedet. Dort, wo sie existieren, sind sie häufig unbefriedigend. Ähnlich stellt sich die Situation in Bezug auf Art. 8 Absätze 4 und 5 - Verarbeitung sensibler Daten aus Gründen eines wichtigen öffentlichen Interesses bzw. Verarbeitung von Daten, die Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen oder Sicherungsmaßnahmen betreffen. Wenn die Garantien fehlen, bedeutet das, dass das erforderliche Datenschutzniveau nicht erreicht wird, was die Mitgliedstaaten ebenso bedenklich stimmen sollte wie die Kommission. Diese Frage wird insbesondere unter Ziffer 1 des Arbeitsprogramms behandelt. Ferner könnte die Problematik dort, wo personenbezogene Daten in einem bestimmten Sektor oder Zusammenhang, z. B. im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses, verarbeitet werden, durch sektorbezogene Gemeinschaftsaktionen angegangen werden²³⁷.

4.2. Die Auslegung muss vernünftig und flexibel sein

In vielen Beiträgen wird für eine vernünftige und flexible Auslegung bestimmter Richtlinienbestimmungen plädiert.²³⁸ Ein gutes Beispiel ist die Frage der sensiblen Daten²³⁹. Es muss eine Auslegung gefunden werden, die sowohl mit dem verstärkten Schutz in Einklang steht, den die Richtlinie für diese Datenkategorien vorsieht, als auch mit der Wirklichkeit des Geschäftsalltags, mit Routineverarbeitungen und mit der tatsächlichen Bedrohung, die von bestimmten Verarbeitungen für Grundrechte und Grundfreiheiten des Einzelnen ausgeht.²⁴⁰

Artikel 12 der Richtlinie (Auskunftsrecht der Betroffenen) ist ebenfalls eine der Bestimmungen, die den Ruf nach einer flexiblen Auslegung haben laut werden lassen, und zwar bezüglich des Rechts auf Datenzugang und der Möglichkeit der Zugangsverweigerung. Es wird argumentiert, dass es sich als extrem schwierig und kostspielig für den für die Verarbeitung Verantwortlichen erweisen könnte, Anträgen auf Datenzugang nachzukommen, die sich auf Daten beziehen, die in riesigen, komplexen Informationsnetzen verarbeitet werden.

²³⁶ In einigen Beiträgen - siehe unter anderem den von Clifford Chance - wird die Bedeutung dieser Bestimmung hervorgehoben, die der Regelung über die Verarbeitung „nach Treu und Glauben“ ein wichtiges Flexibilitätselement hinzufügt. Eine unvollständige oder unklare Umsetzung dieser Bestimmung führt zu einem unnötig rigiden Rechtsrahmen.

²³⁷ Vgl. hierzu Ziff. 1.2.

²³⁸ Besonders interessant ist in dieser Hinsicht der Beitrag des European Privacy Officers Forum (EPOF), z. B. seine Forderung nach einer vernünftigen Auslegung von Begriffen wie „anonyme Daten“ oder „sensible Daten“.

²³⁹ So enthält der Beitrag der FEDMA einige praktische Beispiele für unterschiedliche Auslegungen dieses Begriffs durch Mitgliedstaaten wie das Vereinigte Königreich, Frankreich oder Portugal.

²⁴⁰ Die Forderung nach einer vernünftigen Auslegung findet sich auch in der von Österreich, Finnland, Schweden und dem Vereinigten Königreich vorgeschlagenen Änderung von Erwägungsgrund und 33.

Im Beitrag Österreichs, Schwedens, Finnlands und des Vereinigten Königreichs wird eine Änderung der Richtlinie vorgeschlagen, mit der verdeutlicht wird, dass bei Anträgen auf Datenzugang, die äußerst schwierig abzurufende Daten betreffen, welche klar außerhalb der normalen Verarbeitungen des für die Verarbeitung Verantwortlichen liegen, dieser den Betroffenen auffordern darf, der Organisation bei der Suche nach diesen Daten behilflich zu sein²⁴¹. Die Kommission erinnert daran, dass die geltende Fassung der Richtlinie bereits die Möglichkeit zulässt, diese Hilfe einzufordern. Die Kommission ist nicht davon überzeugt, dass die Durchführung dieser Richtlinienbestimmung wirklich ernste praktische Probleme aufwirft. Jedenfalls scheint die Zahl der Anträge auf Datenzugang nach wie vor niedrig zu sein²⁴². Die Kommission hält die Auslegungen und Leitlinien, die die nationalen Kontrollstellen bisher vorgegeben haben, für absolut vernünftig.

Nach Artikel 5 der Richtlinie bestimmen die Mitgliedstaaten, nach Maßgabe der Vorschriften von Kapitel II (Art. 6 bis 21), die Voraussetzungen näher, unter denen die Verarbeitung personenbezogener Daten rechtmäßig ist. In diesem Zusammenhang nimmt die Kommission die Bedenken zur Kenntnis, die Schweden im Zuge der laufenden Überprüfung seiner Rechtsvorschriften hinsichtlich der Anwendung der Datenschutzgrundsätze auf fortlaufende Text-, Ton- und Bilddaten geäußert hat. Die Kommission ist der Meinung, dass das Ziel der Vereinfachung der Rahmenbedingungen für die Datenverarbeitung dort, wo die Rechte des Einzelnen nicht ernsthaft gefährdet sind, besser verwirklicht werden kann durch Nutzung des Handlungsspielraums, den die Richtlinie lässt, insbesondere der Möglichkeiten, die Art. 7 Buchst. f sowie Art. 9 und 13 bieten.

4.3. Förderung von Technologien, die den Datenschutz verbessern (Privacy Enhancing Technologies - PETs)

Die Idee, die hinter den PETs steht, ist die von Informations- und Kommunikationssystemen und -technologien, die so ausgelegt sind, dass die Erhebung und Nutzung personenbezogener Daten minimiert wird und unzulässige Verarbeitungsformen verhindert werden. Die Kommission hält den Einsatz geeigneter technologischer Maßnahmen für eine unverzichtbare Ergänzung rechtlicher Maßnahmen und ist der Auffassung, dass sie integraler Bestandteil jeglicher Bemühungen um ein ausreichendes Datenschutzniveau sein sollten.

Technologieerzeugnisse sollten in jedem Fall in Übereinstimmung mit den geltenden Datenschutzvorschriften entwickelt werden. Aber die Rechtskonformität ist nur der erste Schritt. Das Ziel sollte die Entwicklung von Produkten sein, die nicht nur die gesetzlichen Anforderungen erfüllen und den Datenschutz fördern, sondern nach Möglichkeit auch den Datenschutz verbessern²⁴³.

Bei der Diskussion über PETs auf der von der Kommission veranstalteten Konferenz im Jahre 2002 wurde darauf hingewiesen, dass der Einsatz bestimmter technischer Werkzeuge es den für die Verarbeitung Verantwortlichen unmöglich macht, ihre

²⁴¹ Die Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs und Österreichs sehen eine solche Hilfe bereits vor.

²⁴² Siehe hierzu Zahlen und Antworten der für die Verarbeitung Verantwortlichen zum Online-Fragebogen.

²⁴³ Siehe hierzu Schlussfolgerungen der Unterlage WP 37 der Artikel-29-Datenschutzgruppe vom November 2000: „*Privatsphäre im Internet - ein integrierter EU-Ansatz zum Online-Datenschutz*“. Produkte, die den Datenschutz gewährleisten, sind Erzeugnisse, die voll und ganz den Anforderungen der Richtlinie entsprechen, Produkte, die den Datenschutz fördern, gehen einen Schritt weiter, und zwar durch einige Eigenschaften, die bestimmte Aspekte des Datenschutzes für den Benutzer besser zugänglich machen, wie beispielsweise sehr benutzerfreundliche Informationen oder die einfache Wahrnehmung von Nutzerrechten. Den Datenschutz verbessernde Produkte sind diejenigen, die auf eine maximale Nutzung wirklich anonymer Daten ausgelegt sind.

http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/workinggroup/wp2000/wpdocs00_de.htm

gesetzlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Ein weiteres Problem liegt, wie sich gezeigt hat, darin, dass schwer auszumachen ist, welche Produkte echte PETs sind. Einige Teilnehmer forderten eine Zertifizierung oder ein Gütesiegel auf der Grundlage einer unabhängigen Überprüfung der Erzeugnisse. Gegenwärtig werden Produkte als PETs ausgegeben, die nicht einmal die gesetzlichen Datenschutzerfordernisse erfüllen.

Die Kernfrage ist daher nicht nur, wie Technologien entwickelt werden können, die tatsächlich den Datenschutz verbessern, sondern wie dafür gesorgt werden soll, dass diese Technologien ordnungsgemäß als solche gekennzeichnet und von den Nutzern erkannt werden. Zertifizierungssysteme spielen hier eine entscheidende Rolle, und die Kommission wird die Entwicklung in diesem Bereich weiter verfolgen²⁴⁴.

Die Kommission ist der Meinung, dass solche Systeme gefördert und weiterentwickelt werden sollten. Ziel ist nicht nur eine bessere Datenschutz-Kultur, sondern auch mehr Transparenz und somit ein höheres Vertrauen der Benutzer; ferner sollte denjenigen, die in die Gewährleistung und sogar die Verbesserung des Datenschutzes investieren, Gelegenheit gegeben werden, ihre Leistung auf diesem Gebiet darzustellen und Wettbewerbsvorteile daraus zu ziehen.

4.4. Anmerkungen zu einigen spezifischen Bestimmungen

Der vorliegende Bericht führt nur die wichtigsten Ergebnisse der jeweiligen Fälle an. Nähere Einzelheiten sind in einem technischen Anhang enthalten, der getrennt veröffentlicht wird²⁴⁵.

4.4.1. Artikel 4: Anwendbares einzelstaatliches Recht

Dies ist vom Standpunkt des Binnenmarktes aus gesehen eine der wichtigsten Bestimmungen der Richtlinie, und ihre korrekte Durchführung ist wesentlich für das Funktionieren des Systems. Die Durchführung dieser Bestimmung ist in mehreren Fällen fehlerhaft, wodurch genau die Art von Konflikten auftreten könnten, die durch diesen Artikel verhindert werden sollen. Einige Mitgliedstaaten werden ihre einschlägigen Rechtsvorschriften ändern müssen.

Die Bestimmung war eine derjenigen, die im Laufe des Überarbeitungsverfahrens am häufigsten kritisiert wurden. In einigen Beiträgen wurde ein Herkunftslandprinzip gefordert, das es internationalen Organisationen ermöglichen würde, innerhalb der EU mit einem einzigen Regelwerk arbeiten zu können. Viele argumentierten außerdem, dass die „Mittel“ kein geeignetes oder verwendbares Kriterium sein könnten, um zu bestimmen, ob EU-Recht auf für die Verarbeitung Verantwortliche außerhalb der EU anwendbar ist.

Was das Herkunftslandprinzip angeht, so ermöglicht die Richtlinie bereits die Organisation der Verarbeitung durch einen einzigen für die Verarbeitung Verantwortlichen, d.h. es müssen nur die Datenschutzgesetze des Landes befolgt werden, in dem der für die Verarbeitung Verantwortliche niedergelassen ist. Dies gilt natürlich nicht, wenn ein Unternehmen sein Niederlassungsrecht in mehreren Mitgliedstaaten ausübt.

²⁴⁴ Beispielsweise in Kanada, dessen Bundesregierung die erste Zentralregierung war, die obligatorische Datenschutz-Folgenabschätzungen für alle Bundesministerien und -agenturen vorgeschrieben hat, bei allen Programmen und Diensten, bei denen der Datenschutz berührt werden könnte. Die Agenturen müssen in der Frühphase der Konzeption oder Überarbeitung eines Programms oder eines Dienstes eine solche Folgenabschätzung vornehmen, damit der Entwicklungsprozess entsprechend gesteuert und dafür gesorgt wird, dass der Datenschutz eines der Hauptkriterien ist. Das Land Schleswig-Holstein hat ein ähnlich ausgelegtes Zertifizierungssystem für den öffentlichen und den privaten Sektor eingeführt.

²⁴⁵ www.europa.eu.int/comm/privacy

Was die „Mittel“ angeht, so ist der Kommission bewusst, dass dieses Kriterium in der Praxis möglicherweise nicht leicht anzuwenden ist und weiterer Klärung bedarf. Sollte diese Klärung nicht ausreichen, um die praktische Anwendbarkeit zu gewährleisten, könnte es erforderlich werden, eine Änderung vorzuschlagen, die einen anderen Bezugsfaktor zur Bestimmung des anwendbaren Rechts schaffen würde.

Vorrangig möchte die Kommission jedoch sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten die geltende Bestimmung korrekt durchführen. Weitere Erfahrungen und Überlegungen, unter Berücksichtigung der technologischen Entwicklung, sind erforderlich, bevor Vorschläge zur Änderung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c gemacht werden können. Ungeachtet der Notwendigkeit, weitere Überlegungen anzustellen, wäre es falsch, den Eindruck zu erwecken, dass Artikel 4 insgesamt infrage gestellt wird. Im Gegenteil – ihre Anwendung ist in weiten Bereichen unangefochten und Gegenstand einstimmiger Zustimmung aller Datenschutzbehörden und der Kommission.

4.4.2. Artikel 6 und 7: Qualität der Daten und Grundsätze in Bezug auf die Zulässigkeit der Verarbeitung von Daten

Die Prüfung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften zeigt, dass die Durchführung dieser Bestimmungen bisweilen nicht zufriedenstellend ist. Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b ermöglicht die Weiterverarbeitung zu historischen, statistischen oder wissenschaftlichen Zwecken, jedoch nur, wenn geeignete Garantien vorgesehen sind. Nicht alle Mitgliedstaaten haben Garantien vorgesehen, während eine solche Weiterverarbeitung allgemein zugelassen wird. Einige Mitgliedstaaten sind über die Liste der Gründe für eine rechtmäßige Verarbeitung in Artikel 7 hinaus gegangen oder haben diese gekürzt und werden ihre Vorschriften ändern müssen. Der Begriff der Einwilligung „ohne jeden Zweifel“ (Artikel 7 Buchstabe a) muss näher erläutert werden und eine einheitlichere Auslegung erhalten insbesondere im Vergleich zu dem Begriff der „ausdrücklichen“ Einwilligung in Artikel 8. Die Beteiligten müssen wissen, was eine gültige Einwilligung ist, insbesondere bei Online-Szenarios.

4.4.3. Artikel 10 und 11: Information der betroffenen Personen

Die Durchführung von Artikel 10 und 11 der Richtlinie wies eine Reihe von Abweichungen auf. Dies ist in gewissem Umfang auf eine fehlerhafte Umsetzung zurückzuführen, beispielsweise wenn ein Gesetz verlangt, dass die betroffene Person immer zusätzliche Informationen erhalten muss, unabhängig von der in der Richtlinie vorgesehenen Prüfung der Erforderlichkeit, geht jedoch auch auf abweichende Auslegungen und Praktiken der Kontrollstellen zurück. Die Beiträge wiesen darauf hin, dass internationale Unternehmen, die europaweit tätig sind, Schwierigkeiten haben, die auf diese Unterschiede zurückzuführen sind²⁴⁶.

4.4.4. Artikel 18 und 19: Meldung

In vielen Beiträgen wird die Meinung geäußert, die Anforderungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Meldung von Verarbeitungen durch für die Verarbeitung Verantwortliche müssten vereinfacht und angeglichen werden. Die Kommission teilt diese Auffassung, erinnert aber daran, dass die Richtlinie den Mitgliedstaaten bereits die Möglichkeit bietet, weitgehende Ausnahmen von der Meldepflicht zuzulassen, wenn wenig Risiken bestehen oder der für die Verarbeitung Verantwortliche einen Datenschutzbeauftragten ernannt hat. Diese Ausnahmen

²⁴⁶ Siehe beispielsweise die Stellungnahmen des EPOF (European Privacy Officers Forum): http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/docs/lawreport/paper/epof_en.pdf oder des EU-Ausschusses der amerikanischen Handelskammer: http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/docs/lawreport/paper/amcham_en.pdf

ermöglichen ausreichend Flexibilität und beeinträchtigen das garantierte Schutzniveau nicht. Leider haben einige Mitgliedstaaten diese Möglichkeiten nicht genutzt. Die Kommission teilt jedoch die Auffassung, dass neben einer weitergehenden Nutzung der bestehenden Ausnahmen eine weitere Vereinfachung sinnvoll wäre und ohne Änderung der geltenden Richtlinie möglich sein sollte.

4.4.5. Artikel 25 und 26 der Richtlinie: Die externe Dimension

Die Abweichungen zwischen den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Durchführung dieser beiden Bestimmungen sind enorm.

Der von einigen Mitgliedstaaten verfolgte Ansatz, bei dem die Beurteilung der Angemessenheit des vom Empfänger garantierten Schutzniveaus von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen vorgenommen werden soll, die Kontrolle der Datenströme durch den Staat oder die nationalen Kontrollstelle aber sehr begrenzt ist, entspricht offensichtlich nicht der Anforderung, die den Mitgliedstaaten in Artikel 25 Absatz 1 auferlegt wird²⁴⁷.

Der Ansatz einiger anderer Mitgliedstaaten, alle Übermittlungen in Drittländer von einer administrativen Genehmigung abhängig zu machen²⁴⁸ ist offensichtlich auch nicht mit Kapitel IV der Richtlinie vereinbar, das darauf abzielt, sowohl einen angemessenen Schutz als auch einen möglichst wenig aufwändigen Fluss personenbezogener Daten in Drittländer zu garantieren. Meldungen an einzelstaatliche Kontrollstellen können nach Artikel 19 verlangt, aber nicht in De-facto-Genehmigungen verwandelt werden, wenn die Übermittlung in ein Drittland eindeutig zulässig ist, sei es, weil der Empfänger ein angemessenes Schutzniveau bietet, das durch eine verbindliche Entscheidung der Kommission bestätigt wird, oder weil der für die Verarbeitung Verantwortliche erklärt, dass die Übermittlung unter eine der Ausnahmen nach Artikel 26 der Richtlinie fällt. Die Datenschutzbehörde kann zwar rechtmäßig verlangen, dass diese Übermittlungen gemeldet werden²⁴⁹, aber diese Übermittlungen müssen nicht genehmigt werden, weil sie bereits durch die Gemeinschaftsvorschriften zugelassen sind.

Bei der zu nachsichtige Haltung einiger Mitgliedstaaten besteht – abgesehen davon, dass sie gegen die Richtlinie verstößt – die Gefahr, dass der Schutz in der gesamten EU geschwächt wird, weil aufgrund des durch die Richtlinie garantierten freien Datenverkehrs die Datenströme wahrscheinlich über die „am wenigsten aufwändigen“ Ausfuhrwege geleitet werden. Andererseits würde ein zu strenger Ansatz die legitimen Erfordernisse des internationalen Warenverkehrs und die Realität der globalen Telekommunikationsnetze ignorieren und die Gefahr bergen, dass sich eine Kluft zwischen Gesetz und Praxis auftut, die der Glaubwürdigkeit der Richtlinie und der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft generell schaden würde.

Internationale Übermittlungen sind in der Tat offensichtlich eines der Gebiete, auf denen fehlende Durchsetzungsmaßnahmen zu einer solchen Lücke führen. Die einzelstaatlichen Behörden sollen die Kommission informieren, wenn sie Übermittlungen nach Artikel 26 Absatz 2 der Richtlinie genehmigen. Seit Inkrafttreten der Richtlinie 1998 hat die Kommission nur sehr wenige solcher Meldungen erhalten. Auch wenn man berücksichtigt, dass es andere zulässige Übermittlungswege neben Artikel 26 Absatz 2 gibt, ist die Zahl der Meldungen lächerlich verglichen mit dem, was zu erwarten wäre. Neben anderen Hinweisen in ähnlicher Richtung²⁵⁰ legt dies die Vermutung nahe, dass viele unerlaubte und

²⁴⁷ „Die Mitgliedstaaten sehen vor, dass die Übermittlung personenbezogener Daten (...) in ein Drittland (...) zulässig ist, wenn dieses Drittland ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet“

²⁴⁸ Übermittlungen gemäß den Ausnahmen nach Artikel 26 Absatz 1 oder sogar in andere Mitgliedstaaten oder Drittländer, denen von der Europäischen Kommission ein angemessenes Datenschutzniveau bescheinigt wird, bedürfen in einigen Mitgliedstaaten einer Genehmigung.

²⁴⁹ Um beispielsweise zu prüfen, ob das Vertragsmuster genau dem von der Kommission genehmigten Muster entspricht oder dass der Empfänger tatsächlich unter die Angemessenheitsentscheidung fällt.

²⁵⁰ Der im Mai 2001 von der Frühjahrstagung der Datenschutzbehörden angenommene Bericht zeigte, dass die meisten nationalen Kontrollstellen nicht in der Lage waren, die Zahl der Verarbeitungen anzugeben, die sich

möglicherweise unzulässige Übermittlungen an Bestimmungsorte oder Empfänger stattfinden, die keinen angemessenen Schutz garantieren. Es gibt aber kaum oder keine Hinweise auf Durchsetzungsmaßnahmen seitens der Kontrollstellen.

Übermittlungen, die der Genehmigung und Meldung bedürfen, verursachen erheblichen Verwaltungsaufwand sowohl für die Datenexporteure als auch für die Kontrollstellen. Daher ist es wünschenswert, dass die in Artikel 25 Absatz 6 und 26 Absatz 4 der Richtlinie vorgesehenen „Gruppengenehmigungen“ stärker genutzt werden. Bisher wurden so nur vier Entscheidungen über die Angemessenheit des Datenschutzes für Drittländer (für Ungarn, die Schweiz, Kanada und die USA - Safe Harbor²⁵¹) sowie zwei Sätze Standardvertragsklauseln erstellt, zum einen für Übermittlungen an für die Verarbeitung Verantwortliche in Drittländern und zum anderen für Übermittlungen an Verarbeiter. Es ist noch einiges zu tun, um die Bedingungen für internationale Übermittlungen zu vereinfachen.

auf Übermittlungen in Drittländer bezogen. Wenn Zahlen vorlagen, waren sie unbedeutend (600 Übermittlungen aus Frankreich, 1352 aus Spanien und 150 aus Dänemark).

²⁵¹ Ferner ist in Kürze eine Kommissionsentscheidung über die Angemessenheit des Datenschutzes in Argentinien zu erwarten.

5. DIE VERARBEITUNG VON TON- UND BILDDATEN

Während der Erarbeitung der Richtlinie äußerten einige Personen die Sorge, die Richtlinie könnte zukünftige technische Entwicklungen möglicherweise nicht ausreichend berücksichtigen. Das Ausmaß dieser technischen Entwicklungen war unsicher, und es wurden Bedenken geäußert, dass man auf Schwierigkeiten stoßen könnte, wenn ein Text, der in erster Linie im Hinblick auf die Verarbeitung von Textdaten erarbeitet wurde, auf die Verarbeitung von Ton- und Bilddaten angewandt werde. Artikel 33 enthält deshalb einen ausdrücklichen Hinweis auf Ton- und Bilddaten.

Die Kommission hat diesem Überblick eine Studie zugrunde gelegt, die von einem externen Dienstleister durchgeführt wurde und die Lage in den Mitgliedstaaten analysiert; hinzu kommen Beiträge der Mitgliedstaaten selbst und der nationalen Kontrollstellen. Die vorliegenden Informationen zeigen, dass die Verarbeitung von Ton- und Bilddaten in den Geltungsbereich aller einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie fällt und dass die Anwendung der Richtlinie auf diese Verarbeitungskategorien nicht besonders problematisch war.

In den meisten Mitgliedstaaten gelten die gleichen (allgemeinen) Bestimmungen für die Verarbeitung von Ton- und Bilddaten wie für die Verarbeitung anderer personenbezogener Daten. Lediglich zwei Mitgliedstaaten (Deutschland und Luxemburg) haben spezifische Bestimmungen über die Verarbeitung von Ton- und Bilddaten in ihre Gesetze zur Umsetzung der Richtlinie aufgenommen. Drei Mitgliedstaaten (Dänemark, Schweden und Portugal) haben in getrennten Gesetzen spezifische Bestimmungen über die Videoüberwachung eingeführt. Trotz der während der Verhandlungen über die Richtlinie zur Sprache gebrachten Zweifel sind die Mitgliedstaaten somit zu dem Schluss gekommen, dass das Ziel der Technologieneutralität der Richtlinie erreicht wurde, zumindest was die Verarbeitung von Ton- und Bilddaten angeht.

Weder von den Mitgliedstaaten noch von anderen Teilnehmern der Konsultation wurden diesbezügliche Änderungen der Richtlinie vorgeschlagen. In den gemeinsamen Vorschlägen Österreichs, Finnlands, Schwedens und des Vereinigten Königreichs werden Bedenken zum Ausdruck gebracht, die Richtlinie könnte unter Umständen bestimmten technischen Entwicklungen nicht gerecht werden, sie enthalten aber keine konkreten Vorschläge, die in direktem Zusammenhang mit dieser Frage stehen.

Einer der Workshops bei der Konferenz über die Durchführung der Richtlinie war ausschließlich dieser Frage gewidmet. Hauptthema war die Videoüberwachung, die Thematik, der die nationalen Kontrollstellen bisher die meiste Aufmerksamkeit gewidmet haben (gefolgt von Biometrik). Die Teilnehmer glaubten, dass bisher nicht in ausreichendem Maße öffentlich über die Grenzen diskutiert wurde, die dem Einsatz der Videoüberwachung gesetzt werden müssen, um bestimmte Rechte und Freiheiten einer demokratischen Gesellschaft zu schützen. Die Artikel 29-Datenschutzgruppe hat ebenfalls beträchtliche Energie auf diese Frage verwandt und einen Entwurf eines Arbeitsdokuments angenommen, das auf der Datenschutz-Website der Kommission veröffentlicht worden ist und zu dem Betroffene Stellung nehmen können.

Hinzu kommt eine Reihe rechtlicher und praktischer Fragen, die sich aus der Durchführung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf Ton- und Bilddaten ergeben und die zu Unsicherheiten bei denjenigen führen, die die

Rechtsvorschriften einhalten müssen, und bei Einzelpersonen, die das Recht haben, Datenschutzansprüche geltend zu machen.

Es gibt beispielsweise Unsicherheiten im Hinblick auf die Begriffsbestimmungen der Richtlinie, z.B. in welchem Maße ein einzelnes Bild oder ein Fingerabdruck in den Fällen als personenbezogene Daten zu sehen sind, in denen der für die Verarbeitung Verantwortliche nicht oder höchstwahrscheinlich nicht in der Lage ist, eine Einzelperson zu identifizieren; oder ob die einfache Überprüfung eine Verarbeitung darstellt oder wie eine vernünftige Auslegung des Begriffs der sensiblen Daten erreicht werden kann.

Die Kommission erkennt an, dass die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie Antworten auf alle diese Fragen enthalten, hält jedoch genauere Anleitungen für erforderlich. Diese Anleitungen müssen realistisch und pragmatisch sein, wenn sie zu einer besseren Befolgung beitragen sollen und sollten so weit wie möglich von den Mitgliedstaaten koordiniert werden. Die Kommission begrüßt die bisherige Arbeit der Artikel 29-Datenschutzgruppe auf diesem Gebiet und fordert sie auf, weiterhin sinnvolle Anleitungen zu geben, unter Berücksichtigung sachdienlicher Beiträge der Betroffenen.

6. ARBEITSPROGRAMM FÜR DIE BESSERE DURCHFÜHRUNG DER DATENSCHUTZRICHTLINIE (2003-2004)

Die im vorliegenden Bericht enthaltene Prüfung der Durchführung in den Mitgliedstaaten bringt Probleme zum Vorschein, die gelöst werden müssen, wenn die Richtlinie die beabsichtigte Wirkung voll entfalten soll. Das nachfolgende Arbeitsprogramm umfasst Maßnahmen, die ab dem Zeitpunkt der Annahme dieses Berichts bis Ende 2004 durchgeführt werden sollen und gemeinsame Anstrengungen der Europäischen Kommission, der Mitgliedstaaten (einschließlich der Beitrittsländer) und ihrer nationalen Kontrollstellen sowie in einigen Fällen auch der Vertreter der für die Verarbeitung Verantwortlichen erforderlich machen werden.

Eine allgemeine, ernste Sorge, die bereits angesprochen wurde, gilt dem Befolgungsgrad, der Durchsetzung und dem Kenntnisstand über den Datenschutz, die offensichtlich unzureichend sind. Ein allgemeiner Aktionspunkt der Kommission, der für alle im Folgenden aufgeführten Initiativen gilt, wird daher die Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten, Kontrollstellen und Betroffenen zur Ermittlung der Gründe hierfür und zur Erarbeitung gangbarer Lösungen für diesen Problembereich sein.

Initiativen der Kommission

Aktion 1: Erörterungen mit den Mitgliedstaaten und den Datenschutzbehörden

Im Laufe des Jahres 2003 werden die Kommissionsdienststellen bilaterale Sitzungen mit den Mitgliedstaaten abhalten. Der Hauptzweck dieser Sitzungen wird die Erörterung der Änderungen sein, die erforderlich sind, um die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften voll mit den Anforderungen der Richtlinie in Einklang zu bringen. Die Beteiligung der zuständigen Datenschutzbehörden kann bei einigen Fragen erforderlich sein. Der Bedarf an einer strengeren Durchsetzung könnte ebenfalls ein Thema dieser bilateralen Erörterungen sein. Auch die mangelhafte Mittelausstattung der Kontrollstellen sollte erörtert werden.

Diese Sitzungen können ergänzt werden durch Erörterungen der fehlerhaften Durchführung der Richtlinie auf den „Paketsitzungen“, die regelmäßig vom Generalsekretariat der Kommission und/oder der GD Binnenmarkt mit den Mitgliedstaaten durchgeführt werden.

Erörterungen in der Artikel 29-Datenschutzgruppe und dem Artikel-31-Ausschuss sollen es ermöglichen, bestimmte Fragen, die eine große Zahl von Mitgliedstaaten betreffen, auf multilateraler Basis anzugehen, wobei diese Diskussionen selbstverständlich nicht zu einer De-facto-Änderung der Richtlinie führen sollen. Neben der Ad-hoc-Erörterung spezifischer Fragen schlägt die Kommission vor, dass jede Gruppe im Laufe des Jahres 2003 eine komplette Sitzung auf dieses Thema verwendet.

Aktion 2: Einbeziehung der Beitrittsländer in die Bemühungen um eine bessere und einheitlichere Durchführung der Richtlinie

Der vorliegende Bericht befasst sich fast ausschließlich mit der Situation in den 15 Mitgliedsländern. Vor der Vollendung des Arbeitsprogramms werden 10 neue Mitgliedstaaten der Union beigetreten sein. Vertreter der Kontrollstellen mehrerer Kandidatenländer nehmen seit 2002 an Sitzungen der Artikel 29-Datenschutzgruppe teil. Ab dem Datum der Unterzeichnung der Beitrittsverträge werden die Beitrittsländer zu allen Sitzungen der Datenschutzgruppe und des Artikel-31-Ausschusses eingeladen. Bilaterale Erörterungen und möglicherweise "peer reviews" sollen in vernünftigem Maße bis zum Beitritt und darüber hinaus weitergeführt werden, um die bestmögliche Angleichung der Rechtsvorschriften der neuen Mitgliedstaaten an die Richtlinien zu erreichen und die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren möglichst gering zu halten.

Aktion 3: Verbesserung der Mitteilung aller Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie und der Genehmigungen nach Artikel 26 Absatz 2 der Richtlinie

Die Kommissionsdienststellen werden in enger Zusammenarbeit mit den Datenschutzbehörden und den Mitgliedstaaten mit der Erhebung von Daten über die Durchführung der Richtlinie fortfahren, und sie werden insbesondere die Bereiche ermitteln, in denen deutliche Lücken bei den mitgeteilten Umsetzungsmaßnahmen bestehen; sie werden sich der Mitarbeit der Mitgliedstaaten zu versichern suchen, um diese Lücken schnellstmöglich zu füllen. Die Kommission wird den Austausch bewährter Verfahren erleichtern, wenn dies hilfreich erscheint.

Die Kommission wird ihre formellen Befugnisse nach Artikel 226 EG-Vertrag ausüben, wenn dieser kooperative Ansatz (6.1, 6.2 und 6.3) nicht zu den erforderlichen Ergebnissen führt.

Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten und ihre Kontrollstellen die erforderlichen Vorkehrungen treffen müssen, um (gemäß Artikel 26 Absatz 3) einzelstaatliche Genehmigungen für internationale Übermittlungen (nach Artikel 26 Absatz 2 der Richtlinie) zu melden. Die Kommission wird dies mit den Mitgliedstaaten und ihren Kontrollstellen erörtern.

Die Kommission wird eine neue Seite auf ihrer Website²⁵² einrichten, auf der sie gut strukturiert nicht nur alle Informationen veröffentlichen wird, die zur Erarbeitung des vorliegenden Berichts erhoben wurden, sondern auch Informationen über die Arbeiten, die im Rahmen dieses Arbeitsprogramms durchgeführt werden sollen. Sie wird ferner die nationalen Kontrollstellen auffordern, Entscheidungen und Empfehlungen, die von Datenschutzbehörden angenommen wurden, und wichtige Leitfäden und Hinweise, die sie veröffentlicht haben, zu dieser Website beizusteuern, wobei der Schwerpunkt auf Gebieten liegen soll, in denen eine ausgeglichene Auslegung und Anwendung des Rechts erforderlich ist.

Beitrag der Artikel 29-Datenschutzgruppe²⁵³

Die Kommission begrüßt die Beiträge der Artikel 29-Datenschutzgruppe zur Erreichung einer einheitlicheren Anwendung der Richtlinie. Sie möchte an die Bedeutung der Transparenz in diesem Prozess erinnern und unterstützt die derzeitigen Anstrengungen der Gruppe um ihre Arbeit noch transparenter zu machen.

²⁵² www.europa.eu.int/comm/privacy

²⁵³ Diese Liste lässt das allgemeine Arbeitsprogramm der Artikel 29-Datenschutzgruppe unberührt, das abrufbar ist unter: http://europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/docs/wpdocs/2003/wp71_en.pdf

Aktion 4: Durchsetzung

Die Kommission fordert die Artikel 29-Datenschutzgruppe auf, die Frage der besseren Durchsetzung insgesamt periodisch zu erörtern. Dies dürfte unter anderem zum Austausch und zur Annahme bewährter Verfahren führen. Darüber hinaus sollte die Gruppe erwägen, sektorale Untersuchungen auf EU-Ebene durchzuführen und die diesbezüglichen Normen anzugleichen. Ziel solcher gemeinsamer Untersuchungen wäre es, ein genaueres Bild von der Durchführung der Datenschutzvorschriften in der Gemeinschaft zu bekommen und den betroffenen Sektoren gemeinsame Empfehlungen und praktische Hinweise an die Hand zu geben, um die Einhaltung auf möglichst einfache Weise sicherzustellen.

Aktion 5: Meldung und Öffentlichkeit der Verarbeitungen

Die Europäische Kommission teilt weitgehend die Kritik, die von für die Verarbeitung Verantwortlichen während der Prüfung bezüglich der unterschiedlichen Inhalte der für sie geltenden Meldeanforderungen ausgesprochen wurde. Die Kommission empfiehlt eine stärkere Nutzung der Ausnahmeregelungen, und insbesondere der in Artikel 18 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit, nämlich der Ernennung eines Datenschutzbeauftragten, die zu einer Befreiung von den Meldeanforderungen führt.

Die Kommission fordert die Artikel 29-Datenschutzgruppe auf, zu einer einheitlicheren Durchführung der Richtlinie beizutragen, indem sie Vorschläge für eine wesentliche Vereinfachung der Meldeanforderungen in den Mitgliedstaaten und für Zusammenarbeitsmechanismen zur Vereinfachung der Meldungen internationaler Unternehmen mit Niederlassungen in mehreren Mitgliedstaaten unterbreitet. Diese Vorschläge müssen gegebenenfalls auch Vorschläge zur Änderung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften enthalten. Die Kommission ist bereit, selbst Vorschläge zu unterbreiten, falls die Datenschutzgruppe dies nicht innerhalb einer angemessenen Frist tun kann (12 Monate).

Aktion 6: Einheitlichere Bestimmungen über Informationspflichten

Die Kommission teilt die Auffassung, dass der derzeitige Flickenteppich aus unterschiedlichen und sich überschneidenden Anforderungen hinsichtlich der Informationen, die die für die Verarbeitung Verantwortlichen den betroffenen Personen erteilen müssen, die Wirtschaftsteilnehmer unnötig belastet, ohne zu dem erreichten Schutzniveau beizutragen.

Sofern die Informationsanforderungen an für die Verarbeitung Verantwortliche mit der Richtlinie unvereinbar sind, ist zu hoffen, dass dies schnell im Wege eines Dialogs mit den Mitgliedstaaten und korrigierender rechtlicher Maßnahmen ihrerseits gelöst werden kann. Zusätzlich dazu ruft die Kommission die Artikel 29-Datenschutzgruppe auf, bei der Suche nach einer einheitlicheren Auslegung von Artikel 10 mitzuwirken.

Aktion 7: Vereinfachung der Anforderungen für internationale Übermittlungen

Parallel zu den Diskussionen, mit denen die Änderungen herbeigeführt werden sollen, die notwendig sind, um die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten richtlinienkonform zu machen, fordert die Kommission die Artikel 29-Datenschutzgruppe auf, den letzten Bericht des Workshops zur internationalen Bearbeitung von Beschwerden als Grundlage für weitere Erörterungen heranzuziehen, um eine grundlegende Annäherung bestehender Praktiken in den Mitgliedstaaten und die Vereinfachung der Bedingungen für internationale Datenübermittlungen zu erreichen.

Die Kommission selbst beabsichtigt, ihre Befugnisse nach Artikel 25 Absatz 6 und 26 Absatz 4 stärker zu nutzen, die die besten Möglichkeiten bieten, den regulatorischen Rahmen für Wirtschaftsteilnehmer zu vereinfachen und gleichzeitig einen angemessenen Schutz für Daten sicherzustellen, die in Drittländer übermittelt werden.

In Zusammenarbeit mit der Artikel 29-Datenschutzgruppe und dem Artikel-31-Ausschuss erwartet die Kommission Fortschritte in vier Bereichen:

- a) eine stärkere Nutzung von Entscheidungen über die Angemessenheit des Datenschutzes in Drittländern nach Artikel 25 Absatz 6, während zugleich selbstverständlich ein ausgewogener Ansatz gegenüber Drittländern gewahrt wird, der mit den Verpflichtungen der EU innerhalb der WTO in Einklang steht;
- b) weitere Entscheidungen auf der Grundlage von Artikel 26 Absatz 4, sodass die Wirtschaftsteilnehmer zwischen mehr Standardvertragsklauseln wählen können, die so weit wie möglich auf Klauseln beruhen, die von Unternehmensvertretern vorgelegt werden, z.B. von der International Chamber of Commerce und anderen Unternehmensverbänden;
- c) die Rolle verbindlicher unternehmensinterner Vorschriften (Vorschriften, die für eine Unternehmensgruppe mit Niederlassungen in mehreren unterschiedlichen Rechtsräumen innerhalb und außerhalb der EU verbindlich sind) bei der Gewährleistung angemessener Garantien für unternehmensinterne Übermittlungen personenbezogener Daten;
- d) die einheitlichere Auslegung von Artikel 26 Absatz 1 der Richtlinie (zulässige Ausnahmen von den Anforderungen für einen angemessenen Schutz bei Übermittlungen in Drittländer) und der einzelstaatlichen Bestimmungen zu ihrer Umsetzung.

All diese Arbeiten sollten mit angemessener Transparenz und periodischen Beiträgen von Betroffenen durchgeführt werden.

Andere Initiativen

Aktion 8: Förderung von Technologien zur Verbesserung des Datenschutzes

Die Kommission arbeitet bereits auf dem Gebiet der Technologien zur Verbesserung des Datenschutzes, insbesondere in der Forschung, z.B. im Rahmen von Projekten wie RAPID²⁵⁴ und PISA²⁵⁵.

Sie schlägt vor, 2003 einen Fach-Workshop zu veranstalten, um im Hinblick auf PETs zu sensibilisieren und eine Möglichkeit zu bieten, eingehend die Maßnahmen zu erörtern, die ergriffen werden könnten, um die Entwicklung und den Einsatz von PETs zu fördern, wie z.B. die Rolle, die Gütesiegel, Zertifizierungssysteme oder PIAs²⁵⁶ in Europa spielen könnten.

Sie fordert die Datenschutzgruppe auf, die Frage der PETs weiterhin zu erörtern und darüber nachzudenken, welche Maßnahmen die nationalen Kontrollstellen ergreifen könnten, um die Nutzung dieser Technologien auf nationaler Ebene weiter zu fördern.

²⁵⁴ Roadmap for Advanced Research in Privacy and Identity Management - Strategieleitfaden für die angewandte Forschung im Bereich Schutz der Privatsphäre und Identitätsmanagement

²⁵⁵ Privacy-Enhancing Intelligent Software Agents - Intelligente Softwareagenten zur Erweiterung des Datenschutzes

²⁵⁶ Privacy Impact Assessments

Im Anschluss an den Fach-Workshop, und unter Berücksichtigung der davon ausgehenden Impulse wird die Kommission weitere Vorschläge zur Förderung der PETs auf europäischer Ebene unterbreiten. Bei diesen Vorschlägen wird besonders berücksichtigt werden, dass Regierungen und Einrichtungen des öffentlichen Sektors ermutigt werden müssen, mit gutem Beispiel voranzugehen und PETs bei ihren Verarbeitungen, z.B. in den E-Government-Anwendungen, zu benutzen.

Aktion 9: Förderung von Selbstregulierung und von europäischen Verhaltenskodizes

Die Kommission ist enttäuscht, dass so wenige Einrichtungen sektorale Verhaltenskodizes vorgelegt haben, die auf Gemeinschaftsebene angewandt werden können. Sie wird die Erarbeitung von Verhaltenskodizes, die der Artikel 29-Datenschutzgruppe zur Prüfung vorgelegt werden²⁵⁷, weiterhin unterstützen und dabei beraten (innerhalb der durch die verfügbaren Ressourcen gesetzten Grenzen). Sie fordert Branchen und Interessengruppen dazu auf, eine viel aktivere Rolle zu übernehmen, da sie glaubt, dass die Selbstregulierung und insbesondere Verhaltenskodizes eine wichtige Rolle bei der zukünftigen Entwicklung des Datenschutzes innerhalb und außerhalb der EU spielen sollten, nicht zuletzt, um zu detaillierte Rechtsvorschriften zu vermeiden.

Mit demselben Ziel hat die Kommission in ihrem an die europäischen Sozialpartner gerichteten Konsultationspapier zum Datenschutz am Arbeitsplatz ihre Hoffnung zum Ausdruck gebracht, dass diese Verhandlungen über eine europäische Vereinbarung auf diesem Gebiet aufnehmen. Die Kommission bedauert, dass die Sozialpartner keine Verhandlungen über diese Frage vereinbart haben, und sie hofft, dass die Möglichkeit von Kollektivvereinbarungen in diesem Bereich weiter ausgelotet wird.

Aktion 10: Sensibilisierung

Die Kommission beabsichtigt, eine Eurobarometer-Umfrage zu den Fragen durchzuführen, die Gegenstand der 2002 durchgeführten Online-Konsultation waren. Sie hofft, dass einige Datenschutzbehörden sich an dieser Initiative beteiligen werden und dass es gemeinsame Bemühungen geben wird, Datenschutzfragen zum Gegenstand öffentlicher Diskussionen zu machen. Sie fordert die Mitgliedstaaten auf, mehr Ressourcen für die Sensibilisierung bereitzustellen, insbesondere in den Haushalten der nationalen Kontrollstellen.

²⁵⁷ Derzeit prüft die Artikel 29-Datenschutzgruppe folgende Beiträge: Verhaltenskodex zur Direktwerbung der FEDMA; Verhaltenskodex über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Headhunter der AESC und Verhaltenskodex über europaweite Anzeige der Rufnummer des Anrufers der ETP. Ein früherer Antrag der IATA genügte den Anforderungen an einen Verhaltenskodex nach Artikel 27 der Richtlinie nicht, wurde aber von der Artikel 29-Datenschutzgruppe in ihrer Stellungnahme WP 49 vom 13. September 2001 positiv bewertet.

7. FAZIT

Der vorliegende Bericht ist ein erster Schritt zur Auswertung der Angaben über die Durchführung der Richtlinie 95/46/EG und zur Ermittlung der Maßnahmen, die erforderlich sind, um die wichtigsten Probleme in Angriff zu nehmen, die dabei zu Tage treten. Die Kommission hofft, dass diese Analyse Regierungen, Datenschutzbehörden und Wirtschaftsteilnehmern dabei helfen wird, klarzustellen, was getan werden muss, um eine bessere Anwendung der Richtlinie in der EU zu erreichen mit einer rigoroseren Durchsetzung, einer besseren Befolgung und einer stärkeren Sensibilisierung der betroffenen Personen und der für die Verarbeitung Verantwortlichen für ihre Rechte und Pflichten.

Die Kommission erwartet, dass die Mitgliedstaaten erforderlichenfalls ihre Gesetzgebung ändern, um die Befolgung der Richtlinie zu erreichen, und ihre Kontrollstellen mit ausreichenden Mitteln ausstatten. Sie erwartet ferner, dass Mitgliedstaaten und Kontrollstellen alle vertretbaren Anstrengungen unternehmen, um ein Umfeld zu schaffen, das die Befolgung der Vorschriften für die für die Verarbeitung Verantwortlichen – und nicht zuletzt diejenigen, die europaweit und/oder international tätig sind – weniger kompliziert und aufwändig macht, und dass sie alles tun, um zu vermeiden, dass Auflagen gemacht werden, auf die verzichtet werden kann, ohne, dass das durch die Richtlinie garantierte hohe Schutzniveau Schaden leidet.

Die Kommission fordert die Bürger auf, die ihnen durch die Gesetzgebung verliehenen Rechte zu nutzen, und sie fordert die für die Verarbeitung Verantwortlichen auf, alle Schritte zu unternehmen, die notwendig sind, um die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu gewährleisten. Die Kommission wird die technische Entwicklung und die Ergebnisse des in diesem Bericht enthaltenen Arbeitsprogramms genau verfolgen und gegen Ende 2004 Vorschläge für Folgemaßnahmen unterbreiten. Dann werden sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten erheblich mehr Erfahrung mit der Durchführung der Richtlinie haben als zum jetzigen Zeitpunkt.

WIRTSCHAFTSPOLITIKER BERIETEN EU-VORLAGE:**Für nationale Regionalpolitik den Spielraum nicht einengen**

(eu) Der mitberatende Wirtschaftsausschuß hat am 3. März die Ziele der Europäischen Kommission begrüßt, den Umfang der Fördergebiete um 20 Prozent zu verringern, die Zahl der Förderziele zu senken und etwa zwei Drittel der Mittel in den rückständigsten Regionen (Zielgebiete) einzusetzen. Damit könne die Wirksamkeit der EU-Regionalpolitik gesteigert werden, heißt es in einem Entschließungsantrag von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, den der Ausschuß mehrheitlich annahm.

Allerdings dürfe der Spielraum für nationale Regionalpolitik keinesfalls in einer Weise eingeengt werden, die mit dem Subsidiaritätsprinzip und der größeren regionalpolitischen Kompetenz vor Ort unvereinbar ist. Daher müßten die Mittel für — Regionen mit Altindustrien und für städtische Problemzonen (Ziel-Plafonds) ausgewogener auf die Mitgliedstaaten verteilt werden.

Jeder Mitgliedstaat sollte seine Ziel Plafonds nach nationalen, objektiven und transparenten Kriterien ausfüllen können, fordert der Ausschuß. Die Mittel sollten nach der Stukturschwäche der Fördergebiete und nicht nach Wohlstandskriterien für den Mitgliedstaat insgesamt vergeben werden.

Ferner müsse die Förderung regionaler grenzüberschreitender Zusammenarbeit an den EU-Außengrenzen auf eine gemeinsame finanzielle und organisatorische Basis gestellt werden, um sie wirksamer zu machen und den Grenzregionen bei der gemeinsamen Vorbereitung auf die EU-Erweiterung zu helfen, heißt es in der Entschließung.

Appell an Abgeordnete

Der Ausschuß bat die Bundesregierung, sich diese Anliegen für die weiteren Verhandlungen im Rat zu eigen zu machen und appellierte an die deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, ihre Zustimmung zu den EG-Verordnungen zu den Strukturfonds, über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds sowie über Strukturmaßnahmen im

Fischereisektor (RatsDok. Nr. 7609/98) von diesen Verbesserungen abhängig zu machen.

Keine Mehrheit fand im mitberatenden Wirtschaftsausschuß ein Entschließungsantrag der CDU/CSU, wonach die Neuordnung der EU-Regionalpolitik auf einen sparsamen Einsatz der Finanzmittel abzielen müsse, der den Mitgliedstaaten mehr Eigenverantwortung ermögliche. Nicht akzeptabel sei der Vorschlag der Brüsseler Kommission, die Mittel für die Strukturpolitik für die jetzigen Mitgliedstaaten zu erhöhen. Die Union lehnt ferner die Bildung einer Effizienzreserve bei der Kommission ab, weil solche Zusatzkassen im Widerspruch zu Erkenntnissen des Europäischen Rechnungshofes und zum Gebot der Sparsamkeit stünden.

Die Möglichkeiten zur nationalen und regionalen Wirtschaftsförderung als Ausgleich für die Kürzung der EU-Hilfen müßten erweitert werden, heißt es in dem Entschließungsantrag. Die Kommission wolle dagegen die nationalen und regionalen Programme weiter einschränken, was gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoße. Die angestrebte Deckungsgleichheit von nationaler und EU-Fördergebieten sei abzulehnen.

Ausgaben begrenzen

Bei der Osterweiterung gehe es darum, die Ausgaben in den Strukturfonds und im Kohäsionsfonds für die heutigen Mitgliedstaaten strikt zu begrenzen. Lange Übergangsfristen seien für die Beitrittsländer vorzusehen, in denen die Anpassung an den Wettbewerb besonders schwierig oder risikobehaftet ist.

Abgelehnt wurde auch ein Entschließungsantrag der PDS, in dem verlangt wird, die Strukturpolitik stärker auf Beschäftigungswirksamkeit hin zu orientieren, die Chancengleichheit von Frauen verbindlich zu regeln und alle strukturpolitischen Entscheidungen zu demokratisieren. Zielgebiete müßten nach den Kriterien des regionalen Bruttoinlandsprodukts und ergänzend der regionalen Arbeitslosenquote sowie der Langzeitarbeitslosigkeit ausgerichtet werden. Nationale Fördermöglichkeiten müßten

erschlossen werden. Der Eigenmittelanteil an der Gesamtförderung sollte für ärmere Regionen langsam reduziert werden. Die Verknüpfung von Strukturfondsmitteln mit einer EU-Beschäftigungspolitik dürfe nicht auf den Sozialfonds beschränkt bleiben, so die PDS.





Historische Entwicklung des Sozialfonds: sukzessiver Ausbau der Instrumente:

Vertrag von Rom 1957: zwar Europäischer Sozialfonds (ESF), aber noch keine regionalwirtschaftliche Förderung vorgesehen;

1964 wurde beim Europäischen Agrarfonds (EAGFL) eine strukturpolitisch orientierte Abteilung eingerichtet,

1967 wurde bei der Kommission die Generaldirektion "Regionalpolitik" gegründet;

1975 wurde nach der sog. Norderweiterung (UK, IR, DK) der Europäische Regionalfonds EFRE geschaffen;

1987 wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte der "wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt" (Kohäsion) als Ziel in den EG-Vertrag aufgenommen;

1988 Reform der Regionalpolitik (Verteilung nicht mehr nach Länderquoten, sondern nach allgemeinen Zielen und objektivem Bedarf, d.h. Umverteilung ist impliziert) und Verdoppelung der Mittel für die Strukturfonds (EFRE, ESF, EAGFL-Ausrichtung);

1992 aufgrund des EU-Vertrages Gründung des Kohäsions-Fonds.“

1994 erhebliche Aufstockung der Mittel der Strukturfonds; bspw. 1999:150 Mrd ECU; Anteil am EU-Haushalt wuchs von 19,6% (1988) auf 35,7%

Beispiel Arbeitsrecht und Arbeitszeitrichtlinie der EU²⁵⁸, die u.a. regelt:

- mindestens vierwöchiger Jahresurlaub
- Ruhepausen
- Höchstarbeitsgrenzen
- Flexibilität der Arbeitszeit (Ausgleichszeitraum)
- Schutz der Nachtarbeit.²⁵⁹

H. Semmler Innovative Bildungsprojekte im ländlichen Raum: Ein Erfahrungsbericht

(zur Person: Dr. Hartmut Semmler, geb. 1957. Studium der Germanistik und Geschichte an der Universität

Freiburg. Referendariat in Rottweil. Promotion in Freiburg. Seit 1989 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Pädagogischen Arbeitsstelle für Erwachsenenbildung in Baden-Württemberg (PAE). Arbeitsschwerpunkte: Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Didaktik der Erwachsenenbildung, Bildungsprojekte im ländlichen Raum, Redaktion und Lektorat.

Veröffentlichungen:

Ländlicher Raum - Entfaltungsraum für Bildungsinitiativen (1993).

²⁵⁸ RL 93/104/EWG

²⁵⁹ R. Felder, Arbeitsvertragsrecht in der EU, Düsseldorf 2001, S. 52 f.

Erlebnis und Bildung - Ferienprogramme im ländlichen Raum (1996).

Desweiteren Beiträge in Fachzeitschriften und redaktionelle Betreuung der Zeitschrift 'PAE-Arbeitshilfen für die Erwachsenenbildung in Baden-Württemberg.)

Der folgende Beitrag blickt zurück auf sieben Jahre Arbeit an Kulturprojekten im ländlichen Raum, versucht aber auch, ausgehend von neuerdings begonnenen Vorhaben, Perspektiven für eine sinnvolle Weiterentwicklung der Erwachsenenbildungsarbeit in strukturschwachen Räumen aufzuzeigen

Rückschauend bleibt zunächst festzuhalten, daß sich die Fördervoraussetzungen kontinuierlich schwieriger gestaltet haben: War das PAE-Projekt 'Neue Formen der Bildungsarbeit im ländlichen Raum' von 1989 bis 1991 als ein ökonomisch zweckfreies Kulturvorhaben mit 100% vom Land Baden-Württemberg gefördert, so betrug der Zuschuß der Europäischen Union zu der PAE-Initiative 'Erlebnis und Bildung - modellhafte Ferienprogramme im ländlichen Raum' von 1993 - 1995 noch 50%. Das Nachfolgeprojekt im Rahmen der EU-Initiative LEADER II, das ab 1996 läuft, ist nur noch mit 30% von der Europäischen Union bezuschußt.

Es entsteht also zunehmend der Zwang zur Mischfinanzierung und damit auch die Notwendigkeit von Kooperationen - eine ambivalente Entwicklung. Denn so wünschenswert ein Miteinander sein mag, so ergeben sich doch wegen der bei immer knapperen Finanzmitteln steigenden Zahl von Kooperationspartnern zusätzliche 'Warteschleifen' aufgrund jeweils interner Entscheidungsprozesse. Es bleibt nicht aus, daß die Kulturarbeit auf diese Weise immer mehr in den Bereich ökonomischer Verwertbarkeit gerät. Das ist zwar nicht von vornherein als Sündenfall zu bewerten, da eine gewisse Marktorientierung als heilsames Gegengewicht zu möglicherweise 'abgehobenen' Themen fungieren kann, die Gefahr der Vereinnahmung durch potente Geldgeber ist jedoch zu sehen. Darüber hinaus bedingen Kooperationen eine neue Art von Konfliktbewältigungsstrategien.

Nicht immer stimmt die 'Chemie', viel Phantasie ist gefragt beim Austarieren und Bewältigen von persönlichen Empfindlichkeiten und Profilierungsbemühungen. Wie dennoch auch in Zukunft genuine, an den Bedürfnissen der Menschen orientierte Bildungsarbeit speziell unter finanziell schwierigen Bedingungen möglich sein wird, hoffe ich andeuten zu können.

Zunächst jedoch eine kurze Darstellung der bisher abgeschlossenen Projekte:

1. Projekt: 'Neue Formen der Bildungsarbeit im ländlichen Raum' im Landkreis Sigmaringen 1989 - 1991

Dieses Vorhaben fiel in eine Zeit der Aufbruchstimmung im ländlichen Raum, eine Zeit, in der man sich durch Kulturimpulse eine nachhaltige endogene Entwicklung strukturschwacher Räume versprach. Das Selbstbewußtsein und Selbstwertgefühl der Menschen im ländlichen Raum war ein Thema in der einschlägigen Fachliteratur und in den Verlautbarungen der Politik. Im PAE-Projekt 'Neue Formen der Bildungsarbeit im ländlichen Raum' sollten, ausgehend von einem Gemeindegewettbewerb 'Suche nach Schätzen des Wissens' im Landkreis Sigmaringen, Könnern und Könnern aus allen Bereichen der ländlichen Lebenswelt ermutigt werden, mit ihrem Wissen an die Öffentlichkeit zu treten und in Arbeitskreisen unter Gleichgesinnten

selbstorganisierte Kulturprojekte zu realisieren. Betreut wurden diese Vorhaben dann durch einen Moderator bzw. 'Animateur'. Folgende Elemente lagen der Konzeption zugrunde:

Vertrauen, daß im Menschen mehr Fähigkeiten vorhanden sind, als er sich selbst bewußt ist oder ihm von anderen zugetraut werden. Der Mensch wird nicht als Defizitwesen, sondern als Entfaltungswesen betrachtet.

- Der Mensch ist Individuum und soziales Wesen.
- Der Mensch ist spielendes und schöpferisches Wesen.
- Der Mensch sucht nach Identität und fragt nach Lebenssinn
- Das Selbstbewußtsein und das Selbstwertgefühl der Menschen im ländlichen Raum sollte gesteigert werden, die Identifikation mit dem eigenen Lebensraum an Intensität gewinnen. Eigeninitiative und Selbstwirksamkeit sollten sich entfalten können.
- Entschulte Formen der Erwachsenenbildung im Vorfeld der institutionalisierten Bildungseinrichtungen wurden angestrebt.
- Vielfältige Formen der Begegnung sollten ermöglicht werden: Das zwanglose Fachgespräch unter Hobbyspezialisten, Austausch zwischen Könnern und interessiertem Publikum, Austausch zwischen den Bewohnern des ländlichen Raums und der Stadt.
- Durch ganzheitliche und lebendige Bildung wurde die Ebene der Kenntnisse (deren Erweiterung und Vertiefung), die Ebene der Emotionen (Freude wecken, Ängste überwinden), die Ebene des praktischen Tuns sowie die soziale Ebene (Gespräch, Zusammenarbeit, Erleben von Gemeinschaft) mit einbezogen.
- Bildung in der Freizeit sollte zum selbstgestalteten Erlebnis werden (z.B. Aktion, Fest).
- Durch attraktive und nachvollziehbare Vorbilder sollten andere angeregt werden, sich in der Freizeit ebenfalls als Hobbyspezialisten zu betätigen und in einer Gruppe mitzuarbeiten.

Das Projekt gliederte sich in vier Hauptabschnitte:

A: Phase des Entdeckens von Könnern und Spezialisten aus verschiedenen Wissensbereichen (November 1989 bis März 1990)

Durch einen Gemeindegewettbewerb wollten wir eine möglichst große Zahl von Spezialisten aus den verschiedenen Hobbybereichen finden. Sie konnten sich entweder selbst melden oder von anderen benannt werden; letztere Möglichkeit wurde überwiegend wahrgenommen. Alle Gemeinden nahmen teil, aber in sehr unterschiedlicher Intensität. Es gelang, ein erstaunliches Spektrum an Fähigkeiten aufzuspüren. Freilich zeigte sich die Abhängigkeit von rührigen Kulturpromotoren vor Ort.

In zahlreichen Hausbesuchen bei den Könneninnen und Könnern wurde die Qualität der Nennungen evaluiert, erste Interessenschwerpunkte ergaben sich. Es wurden insgesamt 313 Könner/-innen gefunden, mit folgender inhaltlich-thematischer Gewichtung:

Am Schluß des Wettbewerbs stand dann eine große öffentliche Veranstaltung, bei der die Preisträger vorgestellt wurden und wo sich eine erste Gelegenheit zum Kennenlernen unter den Hobbyfreunden ergab. Immerhin 16 von 25 Bürgermeistern der Kreisgemeinden waren anwesend. Die Möglichkeit zum Austausch unter Gleichgesinnten begeisterte die Teilnehmer. So faßte ein Teilnehmer seinen Eindruck von der Veranstaltung in folgenden Worten zusammen: "I find des gut, daß ma mit de Leut spricht. Was tust Du - was mache Sie - und so kommt doch manche Verbindung zusamme. Sonst kommt alles in d'Schublade rei, und jeder hot Angst, er könnt ausgelacht werda."

Eine Umfrage zum Bildungsinteresse unter den immerhin 200 Gästen ergab, daß der gelegentliche Austausch mit Hobbyfreunden auf sehr hohes Interesse stieß, ebenso wie die in Aussicht gestellte Teilnahme an Ausstellungen. Das Weiterbildungsinteresse auch im Hobby erwies sich als hoch, während verbindlichere Formen der Mitarbeit an Hobbykreisen oder eigene Referententätigkeit demgegenüber deutlich abfielen; man wollte sich selbst nicht in den Mittelpunkt rücken.

B: Phase der Gruppierung/Arbeitsphase (von März bis September 1990)

Die durch den Wettbewerb gefundenen Personen erhielten nun Gelegenheit, sich in Neigungsgruppen zusammenzufinden, um gemeinsame Vorhaben zu bearbeiten. Dazu wurden Gruppen mit gleichen Fachinteressen in das Volkshochschulheim Inzigkofen bei Sigmaringen eingeladen. Parallel dazu fanden weiterhin Hausbesuche zur Erschließung und Dokumentation von Wissen statt. Diese Neigungsgruppen erhielten Unterstützung von fachkundigen und pädagogisch geschulten Betreuern. Folgende Einladungen kamen zustande: Heimatdichter, Lokalhistoriker, Kräuterkenner, Mineralogen, Philatelisten, Hobbymaler, Kunstgewerber, Holzschnitzer, Krippenbauer, Woll- und Flachsspinner.

C: Phase der Öffnung (von Oktober 1990 bis April 1991)

Sobald erste Teilergebnisse vorlagen, wurde darüber in der Lokalpresse und im Rundfunk berichtet. Umfangreiche Informationsarbeit schuf die Voraussetzung dafür, weitere Menschen mit gleichen Interessen für die Arbeitsgruppen zu gewinnen. Dadurch erfolgte eine Öffnung dieser Hobbykreise, sie erhielten Kontinuität und Stabilität und erwiesen sich als Ergänzung zum bisherigen Angebot der Vereine und der institutionalisierten Erwachsenenbildung; sie erschloß neue Personengruppen für die Weiterbildung, die ihr bislang ferngeblieben waren. Die folgende Graphik zeigt die aus dem Projekt heraus entstandenen Aktivitäten. Als 'Selbstläufer' über das offizielle Projektende hinaus haben sich die Themen Krippenkunst, Kunsthandwerk, Kräuterkunde und traditionelles Handwerk erwiesen; hier sind durch Vereinsgründungen oder jährlich wiederkehrende Veranstaltungen Ansätze zu 'neuen Traditionen' im ländlichen Kulturbereich geschaffen worden

Aufgrund unserer Beobachtungen ließen sich folgende Gruppenprofile unterscheiden:

- Neigungsgruppen, die sich in unregelmäßiger Folge zum Erfahrungsaustausch und zur Vorbereitung längerfristig angelegter Vorhaben treffen wollen. Dazu zählten in unserem Projekt von Anfang an die Schnitzer, Kräuterliebhaber, Heimatdichter, Philatelisten, später stießen auch noch die Woll- und Flachsspinner hinzu. Dabei handelt es sich um kleinere Kreise von durchschnittlich 6 - 12 Teilnehmern. Diese kamen jeweils aus verschiedenen Teilen des Landkreises; die Mobilität war insgesamt erstaunlich hoch, auch bei den älteren Teilnehmern. Bei solchen Treffen verzeichneten wir sehr hohe Beteiligungsquoten (bei den Heimatdichtern 85% der Eingeladenen, bei den Kräuterfreunden 77%).

- Gruppen, die sich in erster Linie zu Planungsveranstaltungen für Großprojekte (Ausstellungen) treffen: Maler, Krippenbauer, andere Kunstgewerber. Die Weiterbildungsarbeit im Hobby findet dann im kleineren Kreise statt, angeboten von Vereinen oder Einrichtungen der institutionalisierten Erwachsenenbildung (Maler). Auch hier verzeichneten wir eine kreisweite Streuung der Teilnehmerschaft mit großer Beweglichkeit. Die Beteiligungsquote bei diesen Zusammenkünften lag deutlich niedriger als bei den konsistenteren Neigungsgruppen (insgesamt 56% der angeschriebenen Teilnehmer kamen zu den ausgeschriebenen Treffen).

- Interessengebiete, bei denen sich keine kreisweiten Gruppen bildeten: Ortshistoriker (hier haben wir eine Bildungsveranstaltung zum Thema 'Flurnamen' sowie ein Geschichtsseminar anlässlich der Wiedervereinigung Deutschlands abgehalten), Mineralogen, Sammler, Tierfreunde, Photographen, Tüftler. Hier kam es dann zu anderen Formen der Einbindung ins Projekt: Exkursionen, Initiativen vor Ort, individuellem Austausch mit Hobbyfreunden anderer Bereiche - also zu einer 'Vernetzung' von Aktivitäten. Verschiedene Gründe lassen sich anführen, weshalb sich hier keine stabilen Gruppen bildeten: bereits bestehende Angebote (Tierfreunde), wenige Vertreter innerhalb eines Bereichs (Mineralogen, regenerierbare Energien), vielfältige und divergierende Interessenlagen (Historiker, Sammler, Photographen). Eine wichtige Rolle spielen auch die unterschiedlichen Mentalitäten der jeweiligen Gruppen: es gab eher kommunikative (Kräuterliebhaber, Schnitzer, Maler, nach Anlaufproblemen auch die Heimatdichter), dann aber auch tendenziell individualistisch orientierte, etwa die Sammler, welche aber fast durchweg hilfsbereit waren, wenn es um die Bereicherung von Projekten ging. Manche Sammler unterhielten räumlich sehr weitgespannte Kontakte, hatten dafür in der engeren Umgebung wenig Ansprechpartner; einige Historiker haben zwar den mangelnden Austausch mit 'Fachkollegen' beklagt, wir mußten sie aber davon überzeugen, daß es die gewünschten sehr speziellen Fachkollegen gar nicht gab. Unter den Tüftlern und Technikern trafen wir nur wenige eigenbrötlerische 'verkannte Genies'. Dominierend war hier der Wunsch nach mehr Öffentlichkeit, nicht so sehr der nach Kooperation mit Gleichgesinnten.

D: Phase der Verbindung mit dem Fremdenverkehr (Sommersaison 1990)

In diesem Abschnitt wurden auswärtige Gäste mit einheimischen 'Experten' zusammengebracht. Es kam durch individuelle Begegnungen von Städtern mit Einheimischen zu einer neuartigen Wahrnehmungsperspektive des ländlichen Raums.

2. Projekt:

'Erlebnis und Bildung - Ferienprogramme im ländlichen Raum' 1993 bis 1995

Dieser Ansatz, der anfangs aufgrund der kurzen Vorlaufzeit und den damit eingeschränkten Werbemöglichkeiten schwierig zu realisieren war, fand im EU-Projekt Leader I seine Fortsetzung mit dem Ziel, interkommunale Ferienprogramme für fünf Gemeinden des Landkreises Sigmaringen aus den gefundenen Potentialen heraus zu entwickeln. Es ging hierbei weniger um eine unmittelbare Umsetzung von Kultur in Wertschöpfung als vielmehr um weitere Erschließungsarbeit und touristische Imageverbesserung. Darüber hinaus ließ sich auf einem lokalpolitisch nicht belasteten oder umstrittenen Feld eine interkommunale Kooperationskultur einüben, die mittlerweile anfängt, Früchte zu tragen.

Bei den Vorbesprechungen zum EU-Projekt LEADER I zu Beginn der 90er Jahre, bei denen die Gemeinden Beuron, Leibertingen, Schwenningen, Ostrach und Illmensee teilnahmen, zählte die Entwicklung des Tourismus noch nicht zum vorrangigen ökonomischen Leitthema. Manche Kommunalvertreter verwiesen auf langfristig sicher geglaubte Arbeitsplätze, so etwa Bundeswehrstandorte. Den Strukturwandel der Landwirtschaft sah man noch nicht im Zusammenhang mit der Notwendigkeit von Gästegewinnung für die Region. Im Vordergrund standen Verbesserungen gemeindlicher Infrastruktur, die Umnutzung historischer Bausubstanz und die Ausweisung von Gewerbegebieten. Weiterbildungsbedarf im touristischen Bereich wurde kaum gesehen; Existenzgründungen in Nischenbereichen tauchten erst schemenhaft am Horizont auf. In dieser Situation konnte ein Vorhaben, das an der Schnittstelle von Erwachsenenbildung und Tourismus angesiedelt war, nur zögerlich mit Akzeptanz rechnen. Diese Einstellung hat sich zwischenzeitlich grundsätzlich gewandelt.

In der Zukunft des Fremdenverkehrs wird dem 'Sanften Tourismus' immer größere Bedeutung zukommen. Besondere Chancen erhält langfristig ein wohlverstandener 'Sanfter Tourismus', der Rücksicht auf Land und Leute nimmt, natürliche Ressourcen und Umwelt schont, der der Erhaltung der Gesundheit und dem Wiedergewinnen kreativer Kräfte dient. Diese Chancen müssen deshalb genutzt werden, weil zunehmend mehr Landwirtschaftsbetriebe aufgrund der anhaltenden Agrarkrise auf ein zweites wirtschaftliches 'Standbein' angewiesen sind.

Trotz der Überfülle an Angeboten - etwa im Ausflugstourismus - gibt es, besonders in ländlichen Räumen, die für den 'sanften' Fremdenverkehr prädestiniert sind, Versorgungslücken. Dies betrifft vor allem die Qualität der Betreuung am Urlaubsort. Die Erwachsenenbildung, die Museums- und Freizeitpädagogik können hier manche wertvolle Anregung geben. Denn wenn auch der reine 'Bildungsurlaub' wenig gefragt ist, so gilt doch: zu einer guten Gästebetreuung gehört das Bescheidwissen, das Neugierigmachen, gehört es, Möglichkeiten zu eröffnen, um Land und Leute kennenzulernen. Es geht darum, ein bewußt lebendes, interessiertes Publikum zu gewinnen, vorerst noch gemessen am gesamten Markt eine Minderheit, aber eine Minderheit, die im Wachsen begriffen ist und sich positiv abgrenzt gegenüber manchen unerwünschten Erscheinungen, die der Massentourismus nun einmal mit sich bringt.

Im Rahmen eines Ferienprogramms für Familien, das aus dem originären Potential einer Region hervorgeht, läßt sich Interesse und Bewußtsein für die Eigenart des ländlichen Raumes wecken. Ein solches Urlaubsprogramm, das von Einheimischen gestaltet wird, bringt in einer Reihe von kleineren Kursen, Führungen oder Vorführungen die Besonderheiten einer ländlichen Region näher. Persönliche Begegnungen schaffen eine dauerhafte Bindung an den Urlaubsort, was nicht nur den Wirtschaftsfaktor Fremdenverkehr in einer Region stärkt, sondern auch einen bewußteren Umgang mit der Natur der zur zweiten Heimat gewordenen Umgebung zur Folge hat.

Wie kann ein solches Programm verwirklicht werden, ohne hohe Kosten für die Veranstalter mit sich zu bringen, und unter den häufig nicht modernsten Standard entsprechenden infrastrukturellen Verhältnissen im ländlichen Raum? Dies zu untersuchen war die Aufgabe der PAE.

- Ermittlung des spezifischen touristischen Profils der fünf Gemeinden;
- Erschließung möglichst vieler lokal-regionaler Angebotspotentiale und Akteure in den Bereichen: Können und Wissen über die Geschichte, Tradition und Natur, sowie attraktive Beispiele ökologischen Handelns und gesunder Lebensweise;
- Erprobung von Einsatzmöglichkeiten dieser gefundenen Potentiale und Akteure im Fremdenverkehr mit variablen Veranstaltungsformen und pädagogischen Methoden zur Verbindung von Freizeit und Bildung;
- Erprobung, welche Elemente der Gesamtkonzeption (Führungen, Vorführungen, individuelle Informationsangebote u.a.) bei den auswärtigen Gästen und Einheimischen auf gute Resonanz stoßen.

1. Phase: Einstieg (März bis November 1993)

Im Mittelpunkt standen die Potentialermittlung, die Gewinnung von Experten, Könnern und Hobbyspezialisten aus der Region für das neue Angebot, die kooperative Bedarfsfindung mit den beteiligten Gemeinden sowie Vorschläge zur Fremdenverkehrswerbung. Bereits in dieser Phase wurden erste Angebote erstellt und empirisch abgesicherte Erfahrungen gesammelt.

2. Phase: Erweiterung des Angebots (April bis November 1994)

Das neue Angebot wurde durch die Erschließung weiterer Potentiale bereichert. Parallel zu den Veranstaltungen wurden mit den Einheimischen und auswärtigen Gästen Gespräche geführt, um deren Interessen, Zufriedenheit und Bildungsbereitschaft zu ermitteln. Die Gesprächsergebnisse wurden zum Gegenstand von Seminaren und Fachtagungen zum Thema 'Tourismus im ländlichen Raum' gemacht. Am Ende dieser Phase wurde die Programmgestaltung nochmals modifiziert.

3. Phase: Erfolgssicherung und Auswertung (April bis November 1995)

Das Veranstaltungsprogramm wurde mit reduziertem Personalaufwand fortgeführt, da die Fundamente in den vorherigen Jahren bereits gelegt waren. Die Befragung von Gästen und die Rückkopplung mit dem Beherbergungsgewerbe wurden fortgesetzt und eine Dokumentation erstellt.

Gewinnung von Akteuren

In den fünf Gemeinden Beuron, Leibertingen, Schweningen, Illmensee, Ostrach wurde seit Februar 1993 mit der Aktivierung der Könnern und Können begonnen; Vorwissen und Erfahrungen aus dem Projekt 'Neue Formen der Bildungsarbeit im ländlichen Raum' kamen dabei zugute. Nach brieflichen und telefonischen Kontakten erfolgten ca. 60 Hausbesuche durch den Projektleiter. Weit überwiegend reagierten die Angesprochenen positiv: Allgemein wird anerkannt, daß traditionelles Wissen den nachfolgenden Generationen vermittelt werden muß, auch und gerade in den Ferien. Als weiteres Argument fürs Mitmachen bekam die 'Freude am eigenen Können' Gewicht. Niemand befürchtete, daß das eigene Engagement in den Dienst der Kommerzialisierung oder Überfremdung gestellt werden sollte. In Gemeinden, wo die Wiederbelebung der Tradition in Form von regelmäßig wiederkehrenden lokalen Festen schon Fuß gefaßt hat, erwies sich die Bereitschaft zum Mitmachen als besonders hoch.

Aber nicht nur traditionelles Wissen sollte zum Zug kommen, sondern auch der Kreativbereich sowie ein breites Spektrum ökologischer Wirtschaftsweisen war abzudecken. Hier gelang es, Experten zu mobilisieren. Erfreulich war die Zahl der gewonnenen Akteure aus jüngeren Altersgruppen gerade in diesen Bereichen.

Probleme liegen speziell im Bereich des alten Handwerks: Viele Können haben in der Nachkriegszeit ihre Gerätschaften aus den alten Werkstätten weggeworfen. In keiner Teilregion findet man die alten Handwerke in ihrer früheren Vollständigkeit mehr vor. Auch gibt es kaum noch geeignete Räume für Vorführungen mit originalem 'Flair'. Unter den Könnern des traditionellen Handwerks sind auch nur wenige anzutreffen, die in Übung geblieben sind und sich zutrauen, ihr Können zu reaktivieren. Im übrigen sollten sie auch über die Fähigkeit verfügen, ihr Handwerk anderen nahezubringen. Gewisse Schwierigkeiten ergeben sich ferner bei der Zusammenstellung von Mitmach-Angeboten für Urlauber im Zusammenhang mit dem alten dörflichen Handwerk.

Nicht in die Sommerferiensaison eingebunden werden konnte ein Wanderschäfer: Es kam also auch zu saisonbedingten Ausschlüssen von an sich sehr attraktiven Möglichkeiten. Von den bis Mai 1993 angesprochenen Könnern haben sich schließlich 40 beteiligt; eine respektable Quote, zumal wenn man berücksichtigt, daß die Nichtteilnahme überwiegend mit ernsthaften gesundheitlichen Problemen begründet war.

Aufgrund der guten Erfahrungen der ersten Saison fiel es 1994 und 1995 noch leichter, neue Akteure hinzuzugewinnen. Nur in vier Fällen erklärten sich Können nicht bereit, ein weiteres Mal für eine Sommerveranstaltung zur Verfügung zu stehen. In drei Fällen waren die Ausführenden mit dem Besucherzuspruch unzufrieden, im vierten fühlte sich ein Referent von zu vielen Teilnehmern 'übertannt'.

Zusammenstellung des Angebots

Die Vorbereitungsphase der Veranstaltungen lief in allen drei Jahren ohne größere Reibungsverluste durch unvorhergesehene Schwierigkeiten ab: Die Ausstattung der Gemeinden mit Räumen ist in der Regel gut, in den Schulferien läßt sich das Raumangebot auch ohne weiteres nutzen. Freilich erweist sich nicht jeder Schulraum als geeignet; Phantasie und Improvisationsvermögen sind zuweilen gefordert. Als Faustregel bei der Auswahl der Räume

gilt: lieber weniger perfekt und etwas beengt, aber dafür originell und original. Wie wir schon im Projekt 'Neue Formen der Bildungsarbeit im ländlichen Raum' feststellten, zeichneten sich die Köpfer in der Regel durch großen Idealismus aus. Es gab in der ersten Saison keine Probleme bei der Vereinbarung fester Termine in den Sommerferien; einige Akteure boten von sich aus mehrere kurzfristige Zusatzveranstaltungen an. Das Honorar orientierte sich am üblichen Satz für eine Abendveranstaltung an Volkshochschulen; bei dem oft erheblichen Vorbereitungsaufwand eine eher geringe Entschädigung. Den Referenten wurde freilich eine Ausfallgarantie zugesichert. Schwierigkeiten bei Terminfestlegungen traten lediglich für die erste Augushälfte des Jahres 1995 auf. Vermutlich machte sich die Umstellung der Sommerferien in Baden-Württemberg auf den späten Termin bemerkbar. Akteure, die wir baten, bereits in der letzten Juliwoche für uns tätig zu werden, hatten Bedenken, ob zu dieser Zeit schon genügend Touristen und Einheimische das Angebot wahrnehmen würden.

Das Programm hatte Versuchscharakter. Daher wurden bewußt auch solche Elemente, die nicht unbedingt als 'Publikumsmagneten' gelten konnten, aber für die Vollständigkeit und das Image des Raumes einfach dazugehörten, mit hineingenommen. Als Motto dieser neuartigen Bildungsinitiative wählten wir den Titel 'Wir bieten Einblicke' (mit den beteiligten Gemeinden des Jahres 1997):

Es hob ab auf die individuelle Begegnung, auf die Möglichkeit, nicht Alltägliches kennenzulernen, 'Bildung und Freizeit' auf zwanglose Art miteinander zu verbinden. Zwei auf die jeweilige Teilregion (Beuron-Leibertingen-Schwenningen und Illmensee-Ostrach) abgestimmte Angebote wurden zusammengestellt. Im ersten Jahr fanden insgesamt 38 Veranstaltungen zu altem Handwerk, Kunsthandwerk, zur Heimatgeschichte und zur Botanik Aufnahme in das Programm, das vom 2. Juli bis zum 13. August 1993 lief.

1994 wurden zahlreiche neue Elemente eingebracht (25 neue Veranstaltungen), im dritten Jahr ließen sich die Vorerfahrung und das bereits gewonnene Potential gut nutzen. Trotz erneuter Variation des Programms reduzierte sich der zeitliche Aufwand bei der Vorbereitung erheblich.

Über das Programm informierte für jede Region ein DIN-A4-Faltblatt, das als Beilage in den Mitteilungsblättern der LEADER-Gemeinden erschien. Ferner lag es aus in den Fremdenverkehrsämtern des Landkreises Sigmaringen und im Landratsamt, in ausgewählten Banken und Schulen. Wir versandten es an alle Hotels, Pensionen und Ferienwohnungen des Landkreises. Bei weiteren wichtigen Anlaufstellen für Touristen bzw. Gruppen von Urlaubern wie Campingplätzen, Ferienheimen und Jugendherbergen stellten wir das Programm persönlich vor. In der Lokalpresse erschienen redaktionelle Vorberichte, in zwei Tageszeitungen laufende Vorankündigungen. Auch in den Zielgemeinden selbst wurden laufend Vorankündigungen in den Mitteilungsblättern veröffentlicht. In den Jahren 1994 und 1995 kam es in begrenztem Umfang zu überregionalen Vorankündigungen.

Zur Durchführung der Veranstaltungen

Die Veranstaltungen waren in der Regel (außer bei manchen geführten Wanderungen) zur Voranmeldung über die Gemeinden ausgeschrieben. Bei den Gemeindeverwaltungen wurden entsprechende Listen geführt, am Ende jeder Woche tauschten sich dann die jeweils zusammengeschlossenen Gemeinden zum Abgleichen der Anmeldezahlen aus. Dieses Verfahren brachte in einer Teilregion Probleme mit sich; die Kommunikation zwischen den

Gemeinden gestaltete sich schwierig. Zusätzlich eruierten einige Teilnehmer auch noch die Rufnummern von Akteuren und wandten sich direkt an diese, was den Überblick weiter erschwerte.

Im ersten Jahr hatten wir im Programm ausdrücklich auf die Möglichkeit hingewiesen, daß die beteiligten Könnern auch außerhalb der angegebenen Termine als Ansprechpartner zur Verfügung stünden. Von diesem Angebot wurde praktisch kein Gebrauch gemacht.

Insgesamt gestaltete sich die Zusammenarbeit mit den beteiligten Gemeindeverwaltungen höchst positiv. Hervorzuheben ist die gute Unterstützung in logistischer Hinsicht. Als Verbesserungsvorschlag für künftige Gemeinschaftsprojekte ergab sich aus den gemachten Erfahrungen, daß den Gemeinden Kurzbeschreibungen der einzelnen Veranstaltungen an die Hand gegeben werden sollten. Dies ermöglicht ihnen nicht nur, Anmeldungen entgegenzunehmen, sondern auch eine gezielte Beratung von Interessenten. Ab 1994 nahmen wir eine organisatorische Straffung vor: Im Raum Beuron gab es nur noch eine Ansprechstelle, was sich bewährte. Im Süden, bei nur zwei beteiligten Gemeinden, kam es kaum zu Abstimmungsproblemen. Daher bedurfte es während des Projektes hier auch keiner Änderung.

Daß ein Anmeldeverfahren grundsätzlich richtig ist, zeigte sich rasch bei den angebotenen Backtagen: Innerhalb kurzer Zeit waren sie ausgebucht. Bei anderen Veranstaltungen gab es einen 'Anmeldeschub' jeweils drei bis fünf Tage vor dem angesetzten Termin. Wie unberechenbar das Besucherverhalten sein kann, sei an zwei extremen Fällen demonstriert: Für den Besuch einer Küferwerkstatt lagen gerade zwei Anmeldungen vor, gekommen sind dann 17 Teilnehmer; zu einem Backtag, der mit 17 Anmeldungen schon Wochen vorher ausgebucht war, kamen 14 Gäste, davon nur 11 Angemeldete. Offenbar wird in den Ferien noch mehr als sonst auf Spontaneität großer Wert gelegt, und dies gilt nicht nur für die Touristen. Eine Anmeldung wird im Urlaub nicht als verbindlich betrachtet, zumal in unserem Projekt keine Vorabgebühren zu entrichten waren. In jedem Fall erscheint es voreilig, eine Veranstaltung abzusagen, auch wenn sich aufgrund der Anmeldungen nur ein schwaches Besuchsinteresse abzeichnet. Bemerkenswert scheint die Beobachtung, daß in der zweiten und dritten Projektsaison immer stärkere Diskrepanzen zwischen Anmeldezahl und tatsächlicher Teilnahme auftraten. Ein krasses Beispiel: Bei 9 Voranmeldungen kamen 1995 zu einer Veranstaltung lediglich drei Teilnehmer, und diese alle spontan.

Folgende in der Regel zweistündige Nachmittagsveranstaltungen fanden statt:

Vorfürungen

Küfer - Schmied - Wagner - Korbmacher - Besuch im Tuffsteinbruch - Mühle - Buch-binderei - Instrumentenbauer - Öko-Bierbrauerei - Biobauernhöfe

Angebote zum Mitmachen

Imkerei/Kerzengießen - Hofkäserei - Backtage - traditionelle Bauernküche - Töpfern - Wolle spinnen und filzen - Papierschöpfen - Schnitzen - Schuhflechten - Schmieden - Aquarellieren/Zeichnen - Seidenmalen - Alte Sticktechniken

Führungen zur Heimatgeschichte und Geologie

Kirchen/Kapellen/Feldkreuze - (Erd-) Geschichte in der Natur

Führungen zur Pflanzen- und Tierwelt

Naturerfahrungsaktivitäten für Kinder

Veranstaltungen in einem Lehr- und Schaukräutergarten

Die Aktivitäten wurden von Projektbetreuern begleitet; es fanden Teilnehmerbefragungen statt.

In den drei Phasen des Projekts von 1993 bis 1995 fanden in zwei Teilregionen des Landkreises Sigmaringen insgesamt 111 Veranstaltungen statt. Dabei nahmen insgesamt ca. 2000 Besucher/-innen teil, davon ca. 430 auswärtige Gäste. Die Zahl der Mehrfachteilnahmen hat sich kontinuierlich erhöht. Den wichtigsten Teilnehmerstamm bildeten sowohl bei den Einheimischen als auch bei den auswärtigen Gästen Familien mit mehreren Kindern. Der räumliche Einzugsbereich der Teilnehmerschaft konnte im Verlauf der Jahre ausgedehnt werden. Auch die Zahl der teilnehmenden Touristen stieg an.

Es hat sich gezeigt, daß das Ferienprogramm (vor allem bei der Kategorie der Ferienwohnungen) geeignet ist, Dauergäste an die Region zu binden; es gab etliche Mehrfachteilnahmen von Touristenfamilien, die sich bereits für das nächstjährige Programm interessierten, um den Urlaub zeitlich entsprechend abzustimmen.

Beliebte Themen und Veranstaltungsformen

Sowohl in bezug auf die Resonanz bei den Voranmeldungen als auch bei den Teilnehmerbefragungen während der Veranstaltungen lagen in allen drei Projektabschnitten folgende Themenschwerpunkte in der Beliebtheit vorn:

- Traditionelles und neuestes Wissen im Bereich der gesunden Ernährung. Hierzu zählen die Backnachmittage, Besuche auf Ökobauernhöfen oder einer Biobier-Brauerei sowie einer Hofkäserei. Größtes (auch überregionales) Interesse verzeichneten Veranstaltungen im 'Klostergarten' Inzigkofen, bei denen es etwa um die Bedeutung von Kräutern und Ölpflanzen für die moderne Küche ging. In diesem Bereich lag das Interesse der Einheimischen besonders hoch, das der auswärtigen Gäste entsprach dem Durchschnitt.

- Hoch im Kurs stehen geführte Fahrten und Wanderungen zu Kultur- und Naturkleinodien in der Region. Insbesondere die 'Kapellenfahrten' im Raum Beuron, aber auch auf der Gemarkung Ostrach - Illensee seien hier hervorgehoben. Hier war die Resonanz bei den auswärtigen Gästen sehr hoch, mit deutlicher Akzentverschiebung je nach Image des Feriengebiets.

Wichtig sind Aktivitäten in der Natur. Reine 'Schlechtwetterprogramme' werden weniger nachgefragt als eine ausgewogene Mischung von Aktionen im Freien wie in Räumen. Die Veranstaltungen sollten so konzipiert sein, daß ein bereits bestehendes Bildungsinteresse befriedigt und latent vorhandenes Bildungsinteresse geweckt werden kann; gerade in zwanglosem Rahmen ist die Aufgeschlossenheit für Neues am größten. Gäste und Einheimische

wollen nicht nur erleben und erfahren, 'was alt ist', sie wollen auch die Tradition für ihren Alltag - sei es zur Erhaltung der Gesundheit oder für das Hobby - nutzbar machen, und nicht zuletzt will jeder etwas 'mit nach Hause nehmen' - nach Möglichkeit etwas Selbstgefertigtes.

Zur Werbung

In allen drei Projektphasen erwies sich das Gemeindeblatt als der wichtigste Werbeträger. In den Jahren 1994 und 1995 konnten erheblich mehr Teilnehmer/innen durch überlokale bzw. überregionale Werbung gewonnen werden. Auch die verstärkte Mund-zu-Mund-Propaganda hat sich in der Statistik niedergeschlagen.

Freilich bedarf es immer eines kurzfristigen 'Erinnerungseffektes', um ein latentes Teilnahmeinteresse zu aktivieren. Die 'Mehrkanaligkeit' der Information war ein Schlüssel zum Erfolg. Interviews mit Teilnehmer/innen haben dies bestätigt. Von daher kommt der Lokalpresse mit ihren laufenden Vorankündigungen der Ferienveranstaltungen über die Jahre hinweg eine gleichbleibend hohe Bedeutung zu, die sich nicht adäquat in den Fragebögen niederschlägt.

Ergänzende Werbemaßnahmen wie etwa Plakatierung erscheint nur an ausgewählten 'strategischen Punkten' sinnvoll (z.B. Campingplätze, große Gastehäuser, Einkaufsstätten).

Zur Mobilität der Teilnehmer

Während im ersten Projektabschnitt 1993 die auswärtigen Gäste in der Regel nicht mehr als 20 km für den Besuch einer Veranstaltung zurücklegen wollten, konnten wir in den Jahren 1994 und 1995 eine erheblich höhere Mobilität dieses Personenkreises feststellen. Die diachrone Betrachtung aller drei Durchgänge legt den Schluß nahe, daß die Mobilität nicht zuletzt vom Thema der Veranstaltung abhängt; die Einzugsbereiche bei beliebten Veranstaltungen, die nicht räumlich austauschbar sind (Kräuternachmittag im 'Klostergarten' Inzigkofen, Kapellenfahrt im Raum Beuron), sind sehr viel größer als bei solchen im Kreativbereich und beim traditionellen Handwerk. Der Begriff der 'Einheimischen' ist - besonders was die Durchgänge 1994 und 1995 betrifft - differenziert zu betrachten; so hat eine statistisch durchaus relevante Zahl an Teilnehmern Anfahrtswege von bis zu 100 km auf sich genommen (Tagesausflügler).

Das Projekt wird von den beteiligten Gemeinde fortgeführt, neue Kommunen stoßen dazu, wobei 1997 erstmals in beiden Teilregionen touristisch sinnvolle Gebietsabgrenzungen erreicht werden konnten; die interkommunalen Ferienprogramme könnten somit Keimzellen für eine intensivere Zusammenarbeit, etwa im Hinblick auf Tourismus-Zweckverbände werden.

Die aus diesem Projekt gewonnenen Erfahrungen, was die Schwerpunkte des Besucherinteresses betrifft, erlauben nun auch den Einstieg in die ökonomische Regionalentwicklung

3. Projekt: Kooperationsmodelle im ländlichen Raum -

Kultur als Entwicklungsfaktor einer Region (ab 1996)

In der EU-Initiative LEADER II, Gruppe Oberschwaben, an der 31 Gemeinden aus den Landkreisen Sigmaringen, Biberach und Alb-Donau beteiligt sind, steht die Entwicklung eines Sanften Tourismus als ökonomisches Thema im Mittelpunkt. Zugleich aber ist die Stärkung

lokal-regionaler Kultur entscheidend für den Erfolg der wirtschaftlichen Zielsetzung. Dies spiegelt sich im offiziellen Motto der Aktion, die 'Kenner, Könner, Käpsele' in der Region ermutigen will, aktiv zu werden. Dies könnte als eine direkte Weiterführung der 'Suche nach Schätzen des Wissens' erscheinen, die die PAE seit 1989 betreibt, und in der Tat ergeben sich Parallelen in der Konzeption einer Stärkung endogener Potentiale. Auf bezeichnende Weise wirken freilich aktuelle politische Rahmenbedingungen ein. So werden die Zeitpläne für Projekte so kurz und straff wie irgend möglich gehalten, die Forderung nach raschen und meßbaren Erfolgen erzeugen weiteren Termindruck. Bei knapper werdenden Kassen sind die Gemeinden zu höheren finanziellen Eigenbeteiligungen angehalten.

Nun ist es im Prinzip sicher eine richtige Überlegung, daß die Wertschätzung mit dem Preis, der zu zahlen ist, steigt; aber speziell für viele kleine und wenig zahlungskräftige Kommunen gilt, daß viele laufende Verpflichtungen nicht einfach gestoppt werden können und von daher für neue Vorhaben kein Spielraum mehr bleibt, unabhängig von ihrer Bedeutung. Gerade in einer Zeit, in der Innovationen angezeigt wären, sinkt bei vielen die Risikobereitschaft. Größere und/oder bei der Finanzbeschaffung geschicktere Gemeinden können eine Sogwirkung ausüben, die zu Abhängigkeiten führt.

Der Situation lassen sich auch positive Aspekte abgewinnen. Es formieren sich neuartige, für den Betrachter zuweilen erstaunliche Kooperationen: Politische, weltanschauliche Grenzen werden zweitrangig, wenn es um eine gemeinsame Sache geht. Wichtige, manchmal auch schmerzhaft Lernprozesse finden statt, die in jedem Fall dem Weiterkommen dienen.

Zahlreiche interkommunale Vorhaben befinden sich in der Planung oder werden schon realisiert, je nach Thema kommt es nach dem 'overlay'-Prinzip zu sich überlagernden und überschneidenden Gebietsabgrenzungen. Ein neuartiger Koordinierungs- und Moderationsbedarf tut sich auf; Know-how über unterschiedlichste Zuschußquellen ist hoch gefragt.

Wie kann sich nun die ländliche Erwachsenenbildung in dieser Zeit sich wandelnder Konstellationen neu verorten? Wie andere Institutionen steht sie vor dem Problem, mit immer weniger Geld immer mehr Kräfte vor Ort bündeln zu müssen. Eine Chance liegt nun darin, daß Berührungspunkte zwischen Tourismusindustrie und Erwachsenenbildung in jüngster Zeit abgebaut werden. Das Tourismusgewerbe erkennt zunehmend die Bedeutung der Weiterbildung bei der Betreuung der Gäste, und für die kulturellen Einrichtungen im ländlichen Raum eröffnen sich neue Zielgruppen, Themen sowie Finanzierungsquellen. Immer mehr Volkshochschulen und Bildungswerke überlegen, wie sie die bislang 'vorlesungsfreie' Zeit von Mai bis September mit Angeboten sinnvoll auffüllen könnten. Das Hauptproblem liegt darin, daß die Arbeit von ehrenamtlichen Kräften getragen wird, so daß es der Koordinierung und Betreuung bedarf, um eine Überforderung dieser Kräfte zu vermeiden.

Im Rahmen der EU-Initiative LEADER II verfolgt die PAE nun das Ziel, über das Sommerferienprogramm hinaus neue Themen wie etwa Heimatdichtung, Krippenkunst oder andere jahreszeitlich spezifische Angebote im Bereich des Kunsthandwerks und des alten Handwerks anzubieten. Damit können die bisherigen Projektansätze zusammengeführt werden. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt darin, zwischen unterschiedlichen Trägern Kooperationen herzustellen, um mittelfristig die Region selbst zu befähigen, diese Ansätze zur Zusammenarbeit in dauerhafte kulturelle Angebote umzusetzen. In diesem Kontext ist anzumerken, daß auch Förderungen für bauliche Investitionen künftig davon abhängig gemacht werden, inwiefern sich

diese durch ein Konzept der Betreuung nachhaltig beleben lassen. Lokale Kulturträger sind hier künftig gefragt; neue Formen des Projektmanagements mit entsprechend geschulten Kräften werden sich etablieren.

Eine Vernetzung ist auch mit sozialen Projekten wie etwa Maßnahmen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in der Region denkbar. Wichtig erscheint die Erschließung von Nischen im kulturellen Bereich (Gästeführungen zu kulturellen Attraktionen im Auftrag von Gemeinden, Betreuung von 'Relaisstationen' entlang von Radwanderwegen). An dem Projekt 'Kulturelle Koordination' im Rahmen von LEADER II wirken als Partner mit: die Gemeinden Bärental, Beuron, Buchheim, Inzigkofen, Irdorf, Leibertingen, Schwenningen/Heuberg, Sigmaringen, Stetten a.k.M. aus dem Raum Obere Donau, weitere Gemeinden der Landkreise Alb-Donau, Biberach sowie Sigmaringen, das Bildungszentrum Gorheim der Erzdiözese Freiburg, Naturschutzzentren, BUND sowie zahlreiche Vereine bzw. Verbände wie etwa der Kreisbauernverband Sigmaringen.

- Erstellung von modellhaften zielgruppenspezifischen Kulturangeboten im Rahmen eines Sanften Tourismus in Vor-, Haupt- und Nachsaison zu regionalspezifischen Themen. Grundlage dafür sind Erhebungen in den Zielgemeinden.
- Entwicklung von Weiterbildungskonzepten für ehrenamtliche Kräfte vor Ort, die sich im Bereich der Kulturarbeit engagieren wollen.
- Entwicklung von Weiterbildungskonzepten für das Beherbergungsgewerbe bzw. die Gastronomie zur erwachsenenpädagogischen Aufwertung von Angeboten.
- Mithilfe beim Aufbau eines Netzwerks von 'Kulturstationen' im Raum Obere Donau, die mittelfristig von nebenamtlichen Kräften eigenständig betreut werden sollen. Auch hier bilden Erhebungen die Grundlage für die Auswahl.
- Mithilfe beim Aufbau von Vernetzungsstrukturen zur Vermarktung kultureller Angebote für Einheimische und auswärtige Gäste in mehreren zusammenhängenden Regionen.

Die aus dem weiteren Verlauf des Projekts gewonnenen Erfahrungen wird die PAE publizieren sowie auf Fachtagungen vorstellen; offene Prozesse leben nicht zuletzt von Diskussionen mit der Theorie und der Praxis. **Dr. Hartmut Semmler**



RESIDER II

The Case for Extended Funding Until the End of 1999

1. Introduction

Directorate General XVI of the European Commission has confirmed that it is currently giving serious consideration to the allocation of the ECU 1.65bn held in reserve for the Community Initiative between 1994 and 1999. The purpose of this document is to present the case for extending funding for the RESIDER II Programme of economic reconversion assistance for steel areas beyond its present expiry date of the end of 1997 to the end of 1999. Additional funding on the existing formula would involve an allocation of ECU 250m or 15%

of the Reserve Fund. However, we also propose a number of potential changes to eligibility criteria which would involve extra, but as yet undefined, assistance.

2. Review of RESIDER and the Sectoral Community Initiatives

Since it was adopted in February 1988, the RESIDER community initiative has provided an important mechanism to assist in the economic and social reconversion of areas affected by major steel plant closures and job losses. It has also acted as the forerunner for a family of sectorally based Community Initiatives covering areas dependent on ship building (RENAVAL), coal mining (RECHAR), textiles (RETEX) and the military sector (KONVER).

RESIDER I delivered ECU 271m of aid to steel areas between 1988 and 1993. Its successor RESIDER II, when it becomes fully operational, will provide a further ECU 500m of aid between 1994 and 1997. The sectoral initiatives have proved their worth as a flexible and effective means of targeting assistance and promoting innovative activities to complement expenditure under the European Commission's mainstream European Regional Development Fund and European Social Fund policy instruments. Some of these benefits are elaborated upon below in presenting the case for additional funding.

3. The Economic and Social Justification

The earmarking of RESIDER II funding follows a period of major crisis in the European steel industry between 1992 and 1994, leading to heavy job losses across the board and a threat to the very existence of many companies. In response, the European Commission initiated urgent talks on a steel restructuring plan, with the aim of reducing capacity for hot rolled products by 19-26 million tonnes and earmarked additional European Coal and Steel Community finance for social measures to help soften the impact of the huge job losses



involved.

Against this background and the likelihood of another cyclical downturn in the latter part of the 1990's, RESIDER I provides a vital source of funding to help speed up the economic reconversion process in steel areas and move towards the Commission's global aim of strengthening cohesion within the European Union by achieving more balanced economic and social development. It is, however, by no means a panacea and the level of funding allocated is in total substantially less than that required to address the scale of the economic and social problems confronting steel areas.

The recent upturn in the steel market, the improved performance of many of the Union's steel companies and the consequent withdrawal of the Commission's steel restructuring plan must not be allowed to disguise the fact that the longer term trend is for reduced employment in even the most successful companies for technological reasons. Therefore, the need for economic reconversion assistance is a continuing one which will be required well beyond the expiry of the RESIDER II Programme in 1997. This need is reinforced because of the scaling down of the resources and activities of the European Coal and Steel Community prior to its winding up in 2002. This process threatens the continued operation of some elements of the ECSC's Readaptation Aid Scheme for workers affected by industrial restructuring and its system of interest-rebated business development loans, which cannot be replicated under mainstream Community budgets.

There is also a need to consider and make provision for the major issues raised by the potential EU membership of countries in Central and Eastern Europe later in the decade, each of which have large steel industries which require major restructuring on a similar scale to that experienced in Western Europe during the Manifest Crisis period of the 1980's. Already the re-direction of production from defence to consumer oriented products and from the barter system of the former Communist bloc to exports into Western Europe has raised major concerns among EU producers and claims of unfair competition. Underlying this is the threat of loss of market share, production costs and job losses.

4. The Operational Arguments

- With the exception of the sectoral initiatives RESIDER II, RECHAR II, KONVER and RETEX, all the other Community Initiatives are funded until the end of 1999. The current Structural Funds programme is also funded from 1994-1999. Community Initiatives are supposed to run alongside the Structural Funds, to supplement and enhance the measures included in the programmes.
- The regeneration of steel communities is a long term process dealing with complex and deep seated problems which require a commitment of resources well beyond the original four year allocation (1994-1997).
- Many RESIDER II programmes have only just been approved by the Commission or are still awaiting approval, almost one year after the November 1994 deadline for submissions, leaving only two and a half years to implement them.
- RESIDER II contains certain policy innovations which require more than the two and a half years remaining in the existing programme if they are to be properly exploited. This applies particularly to inter-regional co-operation measures which aim to promote the exchange of experience, dissemination of best practice, joint operations and comparative evaluations. Additional time is required to find partners in other steel areas, implement programmes and ensure a successful result which makes a significant

contribution to the Community Initiatives' wider goal of strengthening economic and social cohesion.

- There is continuing priority and strong political support within the European Parliament for measures to promote the steel and coal sectors and the regeneration of the communities dependent on them. A steel inter-group of MEPs has been set up and MEPs have called for the continuation of measures assisting steel workers and their communities.

5. The framework for an extension

CASTer believes that an extension of RESIDER II should be based on the current programme, with flexibility for change where necessary.

Eligible measures

The eligible measures under the RESIDER II Community programme have proven to be satisfactory in working towards the aim of accelerating economic conversion in steel areas. These should be maintained with sufficient flexibility to address emerging priorities and activities in the regions.

Scale of funding

CASTer is calling for RESIDER II funding to be extended to 1999 at the same rate of spend, i.e. an additional allocation of ECU 250 million for two years for the existing eligible areas. We are seeking additional, as yet undefined, funding beyond this to encompass the expansion of eligible areas proposed below.

Eligible areas

The list of eligible areas for RESIDER II should be used as the basis for any extension of funding. At the same time, the Commission must be prepared to respond to new requirements - areas having lost more steel jobs since the start of the RESIDER II programme, others areas with high unemployment, environmental degradation or in an isolated or remote location, proposed by Member States in keeping with the current RESIDER II guidelines, or areas in the new Member States.

There is also the question of job losses in non-ECSC steel making areas that are not presently eligible for RESIDER II. The distinction between ECSC and non-ECSC activities is artificial in the context of regional policy and economic reconversion activities. We recommend a redrawing of the RESIDER II eligibility criteria to incorporate non-ECSC steel making job losses and the allocation of an appropriate level of additional resources to accommodate them. This will require a detailed EU-wide appraisal which we would be happy to undertake or contribute to.

Implementation

CASTer believes that regional and local authorities and the social partners should continue to be closely involved in the preparation and implementation of operational programmes in steel areas, with devolved consultation and decision making procedures reflecting the principles of subsidiarity. This is administratively the simplest and most effective option.

6. Conclusion

Steel areas have faced a relentless programme of industrial restructuring going back two decades and as a consequence many rank among the EU's most economically disadvantaged industrial areas. Moreover, due to the rapid pace of technological improvement and the steel industry's vulnerability to cyclical fluctuations in the wider economy, they face the threat of continuing job losses and economic changes.

The RESIDER II Programme provides an important opportunity for steel areas to address these problems and create the foundations for sustainable longer term economic prosperity. However, if they are to succeed, more substantial funding will be required over a much longer period of time. That is why we are calling for the European Commission to allocate a further ECU 250m plus from its Community Initiatives Reserve Budget to roll forward the RESIDER II Programme for a further two years, until the end of 1999. We look forward to a positive response.

Der Begriff der Region

J. Bellers

Bezug: Siegerland-Kapitel unten

Begriffliche Klärungen

"Region" und "Regionalismus" sind seit den 70er Jahren en vogue in Politik und Wissenschaft. Vor allem in den Überzentralisierten Nationalstaaten Westeuropas (weniger in der föderalistischen Bundesrepublik), aber auch in vielen Entwicklungsländern, die sich zum nation-building gleichermaßen einen zentralisierten Einheitsstaat gegeben haben, fanden regionalistische Bewegungen zunehmend Anklang: in der Bretagne und in der Normandie, in Flandern und in der Wallonie, in Schottland und in Wales, in Norditalien oder auch schon seit langem im Baskenland. Ähnliches in der Dritten und Vierten Welt: Ost-Nigeria, der Norden der Zentralafrikanischen Republik, Indianer-Stämme in Peru und Bolivien, Tibet in der Volksrepublik China, Kaschmir in Indien, etc.

Hier handelt es sich meist um historisch fundierte oder gar ethnisch begründete Regionen: Die Bevölkerung dieser Regionen spricht eine gemeinsame Sprache; sie hat ein gemeinsames

geschichtliches Bewußtsein, oft repräsentiert durch einen mythischen Helden der Vorzeit oder ein zentrales historisches Ereignis, z.B. eine Revolution oder Separation; die Interaktionsdichte zwischen den Akteuren innerhalb der Region ist signifikant größer als die Interaktionsdichte zu angrenzenden oder anderen Regionen.

Neben den historischen Regionen gibt es "Designer"-Regionen, d.h. politischen und administrativen Versuchen, neue Regionen quer zu den historischen und ethnischen Grenzen zu schaffen. Teilweise erfolgt dies aus planungstechnokratischen Gründen einer besseren Raumplanung zwischen Kommunen oder Regionen. Auch die EU-Kommission strebt solche "Euregios" über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg an, um das Nationalstaatliche in der Europäischen Gemeinschaft zu relativieren, wenn nicht sogar langfristig zu überwinden. Allerdings muß hier betont werden, daß der regionalistische Optimismus der 70er Jahre gescheitert ist. Denn was sich Links- und Rechtsintellektuelle oder Verleger in ihren Zeitungen und Zeitschriften als Region ausgedacht hatten, daß es revitalisiert werden müsse - gegen Bestrebungen des Zentralstaates -, wurde von der jeweiligen Bevölkerung meist nicht mitgetragen. Z.B. sind die Wahlerfolge der Scottish National Party doch recht gering. Man hat ja schon trotz aller Marketingbemühungen Schwierigkeiten, für das Bindestrich-Bundesland Nordrhein-Westfalen, das nach 1945 vor allem aufgrund alliierter Auflagen zustandekam, eine Art von Landesidentität zu schaffen. Der "NRW-Mensch" identifiziert sich nämlich weiterhin vorrangig mit Westfalen oder dem Rheinland. So sind ja faktisch auch die Parteien des Landes strukturiert.

Ähnlich sind beispielsweise die "Territorialen Produktionskomplexe" in Sibirien zu qualifizieren, die von der kommunistischen Planwirtschaft etabliert wurden, arbeitsteilige Produktionsagglomerationen, die jedoch keine eigene Tradition entwickelten. Sie waren Konstruktionen von technokratischen Gesellschaftsingenieuren.

Weiterhin gibt es virtuelle Regionen vor dem Hintergrund einer passiven Geschichtsland: Es gibt Faktoren der regionalen Integration (Wirtschaft, Sozialstruktur, Mentalität), die jedoch nicht oder noch nicht aktualisiert und nur unter bestimmten, zusätzlichen Bedingungen verwirklicht werden.

Z.B. ist das Rheinland erst eine "Erfindung" des frühen 19. Jahrhunderts, als sich die linksrheinischen Gebiete bis zum französisch inkorporierten Holland zumindest in Teilen gegen die Angliederung an das Napoleonische Kaiserreich zu wehren begannen (auch wenn man die Fortschritte der franz."sischen Herrschaft wie den Code Civile nicht aufgeben wollte). Zunächst formierte sich dann nach der territorialen Neuordnung des Wiener Kongresses und der Angliederung an Preußen ein Rheinland-Bewußtsein in eben diesem preußischen Teil, bedingt durch die gemeinsame und nun gegen die Preußen gelebte Katholizität und bedingt durch die frühe, vor allem leichtindustrielle Industrialisierung in diesem Raum, die ein als Trägerstruktur ein selbstbewußtes Bürgertum schuf, das sich im Provinziallandtag artikulierte, oder genauer formuliert: in langjährigen Debatten entschied sich dieses Bürgertum in den 30er Jahren des letzten Jahrhunderts für den Weg der Industrialisierung und damit für eine spezifisch Industrielandschaft, die infolgedessen auch ein Bewußtsein ihrer selbst gewann.

Eine Region "Rheinland" bis in den niederländischen oder süddeutschen Raum hinein - dem Strom entlang - ist allerdings auch heute weiterhin virtuell, auch wenn die ökonomischen und administrativen Verflechtungen von der Mündung des Rheines bis zur Quelle sehr eng sind (und auch im Mittelalter schon waren). Aber man identifiziert sich nicht mit diesem "Groß-Rheinland".

Was macht nun eine historisch gewachsene Region aus? Folgende Kriterien können angeführt werden:

- ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Homogenität (z.B. der Typus der Haubergswirtschaft im Siegerland, die sich dann in einer montanindustriellen Industrialisierung fortsetzte);
- ggf. sprachliche Eigenheiten
- ein Regionalbewußtsein, d.h. die Regionsbürger identifizieren sich mit der Region. Das kann sich auch religiös oder konfessionell ausprägen oder auch in der Form, daß man "auswärtige" Dominierungsversuche abzuwehren versucht (z.B. Bayern gegen Preußen, Franken gegen Bayern, Friesen gegen Dänen etc.);
- damit zusammenhängend: das Bewußtsein und die sozialisierte Perzeption einer gemeinsamen Geschichte, die sich in großen Persönlichkeiten (Luther und die Heilige Elisabeth in Thüringen) oder in großen Ereignissen oder in einem gemeinsam geglaubten Mythos (Kyffhäuser) manifestiert;
- eine höhere Interaktionsdichte innerhalb der Region im Vergleich zu angrenzenden und/oder anderen Regionen; und hiermit zusammenhängend:
 - gemeinsame formelle oder informelle Organisationen oder Institutionen, um wieder das Beispiel des Siegerlandes zu erwähnen: eine typische Form genossenschaftlicher Organisation der Eisenerzförderung und der Kokereiwirtschaft
 - ggf. geographische Abgrenzbarkeit: die Abgeschlossenheit des Siegerlandes, die Ebene des Münsterlandes, der Rhein als Verbindungselement des Rheinlandes.

Daß eine Region als gegeben betrachtet werden kann, hängt nicht von allen diesen Faktoren ab; Mindestbedingung ist allerdings das Vorhandensein eines Regionalbewußtseins, und das ist in weniger Regionen gegeben, als die Regionseuphorie der 70er Jahre glauben machen wollte.

"Region" aus der Sicht verschiedener Wissenschaften

Geschichtswissenschaft

Schon recht früh gerieten regionale Phänomene in das Blickfeld der Geschichtswissenschaft, im letzten Jahrhundert oft in romantischer und dann nationalistischer Verklärung reiner Ursprünglichkeit und "Volklichkeit". Genealogische Untersuchungen neigten ohnehin zur regionalen Betrachtung. Diesbezüglich verbanden sich im 20. Jahrhundert Volkskunde und Historie.

In den 20er Jahren dieses Jahrhunderts entwickelte sich jedoch - ähnlich wie in Frankreich - um den Historiker H. Aubin eine unideologische, systematisch arbeitende "Landeskunde" (vor allem Sprach- und Siedlungsgeschichte), institutionell getragen u.a. vom "Institut für Geschichtliche Landeskunde der Rheinlande an der Universität Bonn". In diesem Kontext ist auch die Heimat- und Denkmalschutzbewegung zu sehen.

Die Alltagsgeschichtsschreibung und die Erforschung der Unterschichten sowie der Arbeiterbewegung in der Nachkriegszeit war und ist auch regional ausgerichtet.

Im "Dritten Reich" wurden die regionalwissenschaftlichen Ansätze im Sinne der Volkstumsideologie pervertiert.

Politikwissenschaft

Diese Disziplin - in der Bundesrepublik Deutschland erst nach 1949 etabliert - war zunächst einmal zentralstaatlich ausgerichtet: Es galt, die neu gewonnene Demokratie im Bewußtsein der Bürger zu stabilisieren. Regionale Aspekte waren peripher, höchstens kamen sie staats- und verwaltungsrechtlich als Bundesländer in den Griff. Erst mit dem Aufkommen regionalistischer Bewegungen oder regionsbezogener Bürgerinitiativen in Europa seit Beginn der 70er Jahre wandte sich die Politikwissenschaft verstärkt diesem Forschungsfeld zu.

Dabei konnte allerdings auf ältere (z.T. rätendemokratische und anarchistische) Traditionsbestände zurückgegriffen werden: Insbesondere ist hier der deutsche Föderalismus zu nennen, der von einigen als Alternative zum zentralistischen Paradigma des Nationalstaates begriffen wird. Auch im Rahmen der EG-Integrationsforschung hatte der föderalistisch-regionale Gedanke immer einen hohen Stellenwert. Die Auflösung des Nationalstaates wird aus dieser Perspektive nicht nur negativ betrachtet.

Die wirtschaftliche und soziale Bedeutung von Regionen in Geschichte und Gegenwart

Das bisher Gesagte hat deutlich gemacht: Regionalbewußtsein, meist kulturell fundiert, ist die Möglichkeit der Bedingung von Region. Dadurch wird überhaupt erst Region konstituiert.

Die weitere Frage ist aber nun: unter welchen Bedingungen entwickeln sich derart konstituierte Regionen wirtschaftlich und sozial, in der Art und Weise, wie in Nordwesteuropa der Industrialisierungs- und Zivilisierungsprozeß erfolgreich vonstatten ging.

Vor allem, was die heutigen Entwicklungs- und Schwellenländer betrifft, gilt es hier jedoch genau zu differenzieren:

Auf der einen Seite kann man - auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen Westeuropas - durchaus feststellen, daß Industrialisierungs- und Entwicklungsprozesse durchaus nicht nationsweit, sondern regional-beschränkt vonstatten gingen. Denn nur Regionen stellten die Bedingungen für Entwicklungen bereit: Kommunikationsmöglichkeiten, nahe soziale Beziehungen (was u.a. für Kreditvergabe wichtig ist, denn nur Bekannten oder Verwandten im Nahraum verleiht man Kredit, da man von ihnen aufgrund sozialer Verbindungen die Rückzahlung erwarten kann.)

Auf der anderen Seite wissen wir, daß die heterogenen und multiethnischen Staaten sich entwickelnder Länder in Nord und Süd einer zentralen, autoritativen staatlichen Instanz bedürfen, die der Integration durch staatliche Zwangsgewalt bedürfen, will man Bürgerkrieg vermeiden.

Diese Zentralisierungsnotwendigkeit aus politischen Gründen widerspricht jedoch der Erfahrung, daß Industrialisierung (und darum geht es ja im wesentlichen!) vor allem regional erfolgt - und zwar systemnotwendig aus den oben genannten Gründen.

Wie ist aus dieser Falle widersprüchlicher Anforderungen herauszukommen? Beste Lösungsmöglichkeit ist hier die Dezentralisierung, nicht die Regionalisierung. Dezentralisierung

bedeutet die Delegation von Kompetenzen an untergeordnete Einheiten unter dem Vorbehalt der letzten Entscheidung durch die Zentrale (die jedoch nur in Krisen -und Notfällen aktualisiert wird.) Regionalisierung bedeutet die Delegation ohne Vorbehalt, d.h. die endgültige Abgabe von Kompetenzen der Zentrale an autonome untere Instanzen. Das bedeutet jedoch für die Entwicklungsgesellschaften die Gefahr des Zerfalls, Dezentralisierung ist daher vorzuziehen.

Raum und Zeit: Geographie

von Jürgen Bellers

Einleitung und Fragestellung

Seit Gott gemäß Beschreibung in der Genesis die Erde in Meer und Land teilte und das Land im wesentlichen dem Menschen zuwies, ist für die abendländische Geistesgeschichte und Wissenschaftstradition ein Gegensatzpaar grundgelegt worden, das bewußt oder unbewußt politisches und soziales Handeln leitete und leitet.

Mit dieser fundamentalen Unterscheidung ist auch das Thema dieses Beitrages angerissen, der sich mit den Einflüssen natürlich-räumlicher Gegebenheiten auf Gesellschaft im allgemeinen und Politik im besonderen und mit der umgekehrten Beziehung befassen will.

Unter diesem Aspekt soll hier die Geographie und vor allem deren Teildisziplin: die Humangeographie im Mittelpunkt stehen.

Natürlich ist mir bewußt, daß es politisch in Deutschland nicht unproblematisch ist, sich mit der hier angesprochenen Relation zu befassen, da diese Wissenschaft im Nationalsozialismus unter dem Stichwort "Politische Geographie" mißbraucht wurde. U.a. von hier her bezog Hitler seine Argumentation für eine unabdingbare, imperialistische Expansion des Deutschen Reiches nach Osten, in den "slawischen Raum" hinein. Begründet wurde dies mit dem angeblich geographisch oder geopolitisch bedingt zu geringen "Lebensraum" des deutschen Volkes, das territorial eingengt und ressourcenmäßig knapp die eigene Bevölkerung von sich aus nicht ernähren könne. (vgl. Schöller 1957: 1 ff.)

Der Mißbrauch sollte jedoch nicht dazu verleiten, nun Human-Geographie oder politische Geographie pauschal zu verwerfen, zumal sie in Frankreich und im angelsächsischen Raum eine angesehene Wissenschaft ist und zumal sie nicht zu leugnende Selbstverständlichkeiten untersucht, wie die Tatsache, daß Gesellschaft und Politik abhängig sind z.B. vom Umfang der auf oder unter einem staatlichen Territorium vorhandenen Ressourcen (Kohle, Wasser, wertvolle Rohstoffe), bzw. daß der Mensch auf die ihn umgebende, natürliche Umwelt im Verlaufe der Geschichte zunehmend eingewirkt hat, was in der gegenwärtigen "Klimakatastrophe" kulminiert.

Gleichermaßen sind der Nord-Süd-Konflikt und vormals der Ost-West-Gegensatz - wie die Benennung deutlich macht - auch (!) raumgebundene und raumwirksame Phänomene.

Was uns der Mißbrauch lehren mag - und dies sei als Resümee schon vorweggenommen -, ist, daß der Raum sicherlich bedeutend ist, aber wie bei allen natürlichen und sozialen Fakten nur vermittels zahlreicher anderer sozialer und natürlicher Faktoren. "Raum" als solcher veranlaßt nur in den seltensten Fällen zum (politischen) Handeln. Dadurch, daß einer auf einer Insel lebt, wird er noch nicht zum Seemann, siehe Japan.

Oder als weiteres Beispiel: Sicherlich war und ist Deutschland mit Ressourcen relativ gering ausgestattet, und sicherlich war es immer Agrarimporteur. Aber das gilt für viele andere Staaten auch, beispielsweise die Niederlande, die deshalb noch lange nicht außenpolitisch aggressiv wurde. Denn die Schlußfolgerung: Ressourcenarmut ---- territoriale Expansion ist monokausal und vernachlässigt zahlreiche Alternativen. Auch die Industrialisierung eines Landes kann die Ressourcenknappheit eines Landes kompensieren, indem hochverarbeitete Produkte exportiert und mit derart verdienten Geld Rohstoffe eingeführt werden.

Einige wissenschaftsgeschichtliche Anmerkungen zur "Politischen Geographie"

Auch die Politische Geographie - um deren wissenschaftsgeschichtliche Genese hier kurz zu skizzieren - kann nicht pauschal einem Verdikt unterlegt werden, wenn auch ihre Staatszentrierung in Deutschland eine leichte politische Instrumentalisierbarkeit ermöglichte: Dies ist bereits grundgelegt in der sog. Statistik des 17. Jahrhunderts und den Staatswissenschaften des 18. und 19. Jahrhunderts. (vgl. Boesler 1983: 21 ff.) (Montesquieu, ein anderer großer Vorläufer, dachte da weniger staatsorientiert, wenn auch ähnlich naturdeterministisch.) Staatswissenschaften wurden schon deswegen im Plural verwandt, weil sie umfassend alle auf den Staat wirkenden Faktoren zu erfassen suchte, eben auch die geographischen. Zwar trennten sich im letzten Jahrhundert für einige Zeit Staatswissenschaften und Geographie, von Ratzel wurden sie dann jedoch wieder zusammengeführt. Für ihn bilden "Staat" und "Boden" eine innige, "organische" Einheit. (vgl. Ratzel 1897)

In den USA wirkte A. T. Mahan (vgl. Mahan 1896), der der Herrschaft über die Meere eine zentrale, weltgeschichtliche Bedeutung zumaß (mit direkten Auswirkungen auf die Flottenpolitik Kaiser Wilhelms II.), während die deutsche geopolitische Schule der 20er Jahre dieses Jahrhunderts die Herrschaft über den eurasischen Landblock in den Mittelpunkt stellte.

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde dann die endgültige, sozialwissenschaftliche Wende vollzogen: Anthropogeographie und erst recht die Geopolitik oder Politische Geographie betrachteten nun nicht mehr den Staat als Raumgebilde, sondern lediglich den Staat (oder sonstige soziale Einrichtungen) und dessen (deren) Handlungen i m Raum. (vgl. Boesler 1983: 28) Damit näherte sich die Politische Geographie der Politikwissenschaft und entfernte sich von der Physischen Geographie. Unbestritten ist heutzutage, daß sich die Politische Geographie nicht mehr nur auf den Staat konzentrieren darf, sondern auch Verbände, Parteien und andere Interessengruppen einbeziehen muß, auch regionale und lokale/kommunale Einflüsse.

Den Geistes- und Sozialwissenschaften, insbesondere der Politikwissenschaft und in Teilen der Soziologie, ist jedoch die Politische Geographie wegen ihrer nationalsozialistischen Vergangenheit verdächtig, noch zunehmend seit der Studentenrebellion der 60er Jahre. Dazu

trug mit bei, daß die Politische Geographie einigen neueren Trends in diesen Wissenschaften zuwider läuft, die sich unter dem Stichwort "Konstruktivismus" zusammenfassen lassen. Dieser geht davon aus, daß alle Institutionen und kulturelle Einrichtungen mehr oder weniger verfestigte, subjektive Konstruktionen der Menschen seien, auch so etwas massiv Gegebenes wie ein Bismarck-Turm sei nur deshalb als solcher identifiziert, weil die Betrachter ihm die Bedeutung "Symbol für die Reichseinheit" usw. unterlegen. Als Gebilde aus Stein sei er zunächst einmal bedeutungslos.

Politische Geographie geht zumindest gemäß der traditionellen Interpretation des Faches von gewissen nicht hintergehbaren, objektiven Fakten aus, die vorerst auch ohne subjektive, individuelle Deutungen so sind, wie sie sind. Sie ist objektivistisch, der Konstruktivismus ist subjektivistisch.

In den folgenden Darlegungen können die im Einleitungskapitel aufgezeigten Raum - Mensch - Beziehungen nur exemplarisch ausgelotet werden.

Einzelne Aspekte

In den folgenden Ausführungen wird besonderes Augenmerk gelegt auf das menschliche Handeln unter dem Einfluß geographischer Rahmenbedingungen.

Raum und Siedlung

Grundlegend ist hier die Feststellung, daß Menschen nicht gleichmäßig verteilt im Raum leben, sondern sich an bestimmten, zentralen Orten Ballen, zwischen denen der Raum nur dünn besiedelt ist. Das hat seine Gründe darin, daß an diesen Orten arbeitsteilig gearbeitet werden kann und daß gewisse öffentliche Einrichtungen (z.B. Schulen) nur dann sinnvoll ausgelastet sind, wenn eine bestimmte Bevölkerungsdichte besteht.

Auch die zentralen Orten sind nicht alle gleich, auch hier bildet sich eine Hierarchie heraus: In den Städten bilden sich die Citys (meist mit Geschäften und Wohnungen für hoch Zahlungsfähige), Innenstadtrandgebiete (teilweise Wohngebiet, teilweise Gewerbe) Sattelitenstädte, Gewerbegebiete, ausgelagerte Villen- oder Einfamilienhausgebiete. Dabei sind auch bestimmte Gesetzmäßigkeiten der Verstädterung und Entstädterung zu verzeichnen: Einer hohen Wohndichte im Zentrum folgt oft der Trend, sich im Umland niederzulassen. Mit den dann nach einiger Zeit auftretenden Verkehrsproblemen Umland - Zentrum (wo die Menschen meist weiterhin arbeiten) bringt es dann wieder mit sich, daß man zentralere Wohnlagen sucht.

Eine andere Gesetzmäßigkeit ist durch soziale Segregation festzustellen: z.B. werden Ausländer in Stadtvierteln angesiedelt oder siedeln sich dort an, was zu einem Wegzug der dort zuvor Ansässigen führt, so daß ein gesamtes Stadtviertel umstrukturiert wird und - so die Reaktion des Wohnungsmarktes - an Wohnwert führt. (Das ist kein normatives Urteil, sondern eine empirische Tatsache.)

Das Verkehrssystem ist oft sternförmig auf das Zentrum ausgerichtet, z.B. ist in Erfurt oder in München der Platz im Stadtmittelpunkt der allgemeine Knotenpunkt, über den man auch zum Umsteigen in alle Richtungen fahren muß. (Friedrichs 1995: 34 f.)

Jeder zentrale Ort versorgt sein Umland in dem Maße, daß die Entfernung zum versorgten Ort noch betriebswirtschaftlich oder auch gesamtwirtschaftlich kostenmäßig zu tragen ist. Wird dies zu teuer, so spaltet sich ein Teilraum vom vorherigen Raum ab und bildet einen neuen Raum mit einem neuen Zentralort, der nun näher zu seinem Umland ist.

Ähnliche Überlegungen einer Mindestgröße des Marktes gilt natürlich auch für Geschäfte des Dienstleistungsverkehrs, die ihre Kunde meist im näheren Umraum gewinnen. In einem Ballungsgebiet ist daher auch eine Spezialisierung der Produktion und des Handels möglich: Es lohnt nicht, in einem Dorf ein Geschäft für Knirpse aufzumachen; in einer Großstadt ist die Nachfrage jedoch genügend groß.

Wanderungs- und Pendlerbewegungen erfolgen meist von der Peripherie ins Zentrum, sei es nun von Brandenburg nach Berlin oder von Zimbabwe in die Republik Südafrika oder von Süd/Osteuropa nach Nord/Westeuropa.

Weltweit sind ähnliche Konzentrationsprozesse, bedingt durch die gleichen Ursachen, festzustellen, so z.B. mit dem Kernraum in Nordwesteuropa mit seinen großen industriellen Kapazitäten. Solche Kernräume wandeln allerdings auch, in historischer Perspektive gesehen: Um 1400 war Norditalien mit seinen Handelsstädten Venedig und Genua und anderen der zentrale Knotenpunkt für gesamt Europa, bis dann die Handelsverbindung in den Osten durch das Osmanische Reich gekappt wurden und sich der Handel in den atlantischen Raum verlagerte. (Wallerstein)

Die zentralen Orte sind durch Verkehrsachsen verbunden, da zum Unterhalt eines Verkehrssystems ein bestimmtes Verkehrsvolumen vonnöten ist, das zwischen kleineren Orten nicht gegeben ist.

Raum und Wirtschaft: Wirtschaftsgeographie

Die Wirtschaftsgeographie ist eine erfreuliche Erscheinung unter den wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen, da sie menschliches Handeln nicht durch allgemeine, an Orten gültige und daher auch mathematisierbare Gesetzmäßigkeiten (Angebot/Nachfrage-Gesetze) bestimmt sieht, sondern durch die konkreten und je unterschiedlichen Bedingungen vor Ort.

Auch hier gibt es zwei unterscheidbare Perspektiven:

- die von der Geosphäre auf das menschliche Wirtschaften,
- und die vom wirtschaftlichen Handeln auf die Natur. (vgl. Ritter 1993: 9 ff.)

Prinzipiell ist festzustellen, daß wirtschaftliches Handeln u.a. auch von geosphärischen Daten abhängig ist, was insbesondere bei klimatischen Einflüssen und Bodenbeschaffenheiten auf die

Agrarproduktion deutlich wird. Gemäßigten Zonen sind hier bevorzugt, können optimaler landwirtschaftlich produzieren, was auch Vorteile für den Aufbau einer Industrie mit sich bringt. Versuche, diese Naturbedingungen durch politische Maßnahmen zu überwinden, z.B. künstliche Bewässerung von Wüsten durch Umleitung von Flüssen, führte u.a. nur zum Austrocknen des Aralsees, wie die sozialistischen Experimente in der ehemaligen UdSSR gezeigt haben.

So wirkt das wirtschaftliche Handeln des Menschen auf die Natur zurück.

Aber das ist die Ausnahme: Meist harmonieren Wirtschaft und Natur. So folgt die Wirtschaft den Rohstoffen und siedelt sich dort an, wo z.B. Kohle ist, um dort eine eisenfördernde und eisenverarbeitende Industrie zu errichten. (Ruhrgebiet; Siegerland, wo die Kohle durch die Holzkohle ersetzt wurde.)

Aber das ist kein absolutes Naturgesetz! Es spielen auch andere Faktoren eine Rolle, so der Standort großer Verbraucherzentren. Die amerikanische Automobilproduktion ging daher nach Chicago, und Eisenerz sowie Kohle folgten dem aus Pennsylvania (Pittsburgh), was allerdings durch die guten Transportmöglichkeiten über die Großen Seen zwischen den USA und Kanada erleichtert wurde. (Schrettenbrunner 1992: 43 ff.)

Im Zwischenfeld zwischen Natur und Mensch liegt das Phänomen der territorialen Grenze, die zwar vom Menschen oder genauer: von der Politik festgelegt wird, aber damit auch räumliche Einheiten voneinander abgrenzt. (vgl. Bökemann 1982: 60 ff.) Die Grenzen bilden seit der Entstehung des Nationalstaates vor rd. 200 Jahren den Raum, in dem Wirtschaften zunächst vor allem stattfand. Deshalb nannte sich die hierzu gehörige Wissenschaft auch früher "Nationalökonomie".

Die Grenze sollte sich in ihrer Geschichte sowohl als Schutz nationalen Wirtschaftens, aber auch als deren Hemmnis erweisen. Erst neuerdings hat sich die Wirtschaft im OECD-Bereich so internationalisiert, daß Grenzen bedeutungslos wurden.

Erst auf der Basis solcher territorialen Einteilungen lassen sich wirtschaftliche Unterschiede, auch hinsichtlich von Unterentwicklung und Benachteiligung bestimmter Räume, feststellen. Dabei sind die höher entwickelten Gebiete solcher verdichteter und häufigerer Kommunikationen der Wirtschaftssubjekte, während dies bei unterentwickelten Gebieten nicht der Fall ist. Zwischen beiden Typen von Gebieten gibt es auch Nullräume mit wenig wirtschaftlichen Aktivitäten.

Am wirtschaftlichsten wird dann gehandelt, wenn Ort, Zeit und die Handlung selbst wie in der alten Dramaturgie eine Einheit bilden. (vgl. Ritter 1993: 18) Denn dann kann alles Notwendige zugleich erledigt werden, das Maß von Arbeitsteilung wird minimiert, es gibt kaum zeitliche Disparitäten und Wartezeiten.

Mit wachsender Arbeitsteilung wirkt sich diese auch räumlich aus, d.h. Betriebe in anderen Regionen werden Zulieferer des Hauptwerkes im Zentrum (und wenn eine Region zu großen Teilen aus Zulieferbetrieben besteht, kann sie als unterentwickelt bezeichnet werden, da sie wegen der Abhängigkeit von Auftragslage der Hauptwerke über keine autonome Wirtschaftskraft verfügen und damit leicht Opfer konjunktureller und struktureller Änderungen werden.) Diese räumlichen Arbeitsteilungen sind auch nur schwer durch neue elektronische Medien rückgängig zu machen, da eine Telefonkonferenz eben eine tatsächliche Konferenz nicht ersetzt.

Zentrale praktische Frage der Wirtschaftsgeographie ist die Frage (und die Antwort darauf) nach dem optimalen Ort des unternehmerischen Handelns, eines Unternehmens. Ist es am besten, daß sich ein zweiter Supermarkt in der Nähe eines bereits bestehenden ansiedelt, um dessen Kunden direkt abwerben zu können. Diese Überlegung führt zur Ballung (Agglomeration) von (Handels-)Betrieben, wie wir sie auch in den Citys unserer Städte beobachten können, wobei als weiterer Faktor die zentralörtliche Lage wirkt, die von vielen leicht mit öffentlichen und privaten Verkehrsmitteln erreicht werden können. Die Citys sind oft sowohl der räumliche als auch der soziale Mittelpunkt eines bestimmten geographischen Kreises, in dem sie für eine Mehrzahl der für diese Mehrzahl gemeinsame, zentrale und am leichtesten zu erreichende Ort ist - eben der Mittelpunkt. (vgl. insgesamt Chamberlin)

Das klassische Modell der Verteilung von Wirtschaftsaktivitäten hat der Nationalökonom Thünen entwickelt. Es ist idealtypisch zu verstehen, d.h. es läßt sich exakt empirisch nicht voll nachweisen, aber als gemeinsames Raster für Verteilungsprozesse und deren hypothetische Erklärung ist es recht dienlich. (vgl. Lösch 1962: 26 ff; Thünen 1966.) Die Abstraktheit des Thünenschen Verfahrens, dessen Werk aus dem Jahr 1826 stammt, wird allein daran deutlich, daß er seine empirisch geleiteten Überlegungen anhand eines "isolierten Staates" anstellte. Ihm waren also die vereinfachenden Annahmen bewußt. Allerdings gibt es durchaus real-ökonomische Prozesse, die dem Modell entsprechen, z.B. auf dem städtischen Grundstücksmarkt.

Der Thünensche Raum - so die erste Hypothese - ist einheitlich mit Ressourcen ausgestattet, in ihm gibt es einen zentralen Ort, in seiner Mitte. In der Stadt wird handwerkschaftlich produziert, auf dem Lande agrarisch. Das System funktioniert durch den Austausch zwischen Stadt und Land. Wo was insbesondere agrarisch produziert wird, bestimmt sich im wesentlichen durch die Transportkosten.

Ist nun zu entscheiden, ob man Viehzucht oder Getreideanbau betreibt, so ist zunächst zu fragen, was betragen die Transportkosten zur Stadt: Je transportkostenintensiver ein Produkt ist, im Vergleich zum Erlös pro Flächeneinheit, um so näher wird es in der Umgebung der Stadt angebaut oder betrieben. Nach diesem Kalkül erhält Thünen sieben Zonen um die ideale Stadt herum: 1. freie Landwirtschaft, 2. Forstwirtschaft, 3. Fruchtwechselwirtschaft (Getreide, Hackfrüchte), 4. Koppelweidewirtschaft, 5. Dreifelderwirtschaft, 6. Viehzucht, 7. unkultivierte Wildnis. Durch Änderungen in der Verkehrstechnologie können sich natürlich diese Relationen verändern, was schon von Thünen wußte. Auch die Produktivität je Fläche kann sich durch den Einsatz neuer Maschinen ändern. Außerdem können Preisänderungen Änderungen der Zoneneinteilung zur Folge haben. Auch können einige Zonen, vor allem die entfernteren, aus Rentabilitätsgründen gänzlich aufgegeben und auch zur "Wildnis" werden. Aber auch umgekehrt: Steigt die Nachfrage der Stadt, expandieren auch die Ringe und Zonen.

Analog läßt sich das Modell - wenn auch modifiziert und ergänzt - auf nationale und weltweite Zonen übertragen: Bestimmte, dominierende Nationen und Kernregionen (Nordwesteuropa, USA) bewirken die Bildung solch zonaler Einteilungen um sich herum.

Brechen allerdings die Marktbeziehungen zwischen Stadt und Land z.B. wegen Inflationierung des Geldes zusammen, da die Bauern nur noch entwertetes Geld für ihre Lieferungen erhalten, gelten die Thünenschen Gesetze nicht mehr. In einer solchen Situation neigt der Bauer zur Subsistenzproduktion, d.h. er produziert nicht mehr für den Markt und nur noch für sich selbst.

Das hat dann zur Folge, daß er eine breite Produktpalette anbaut. Teilweise kommt es sogar zu einer Brachlegung von Feldern, wenn die Eigenproduktion den Eigenbedarf übersteigt. Hungersnöte im heutigen Afrika können z.T. durch diese Prozesse erklärt werden. Insbesondere eine niedrige Preisfestsetzung für agrarische Produkte seitens staatlicher Stellen und Eliten, die hier lediglich im Interesse und zur Beruhigung der städtischen Konsumenten und potentiell revolutionären Unterschichten handeln, führen zum Rückgang der Agrarproduktion.

Auch der Faktor "Bodenqualität" spielte eine bestimmte Rolle.

Solche zusätzlichen Rahmenbedingungen können das Thünensche Modell mit seinen konzentrischen Ringen gänzlich außer Kraft setzen, bis hin zur staatlich angeordneten Allokation agrarischer Produktion in bestimmten landwirtschaftlichen Gürteln durch das Planungssystem der ehemaligen UdSSR. Derartige Willkür wird allerdings durch ökologische Katastrophen bestraft.

Ein Landwirt kann sich auch überlegen, statt des transportintensiven, weil massenwirksamen, und damit teuren

Getreides solche Agrarprodukte anzubauen, die er direkt vor Ort verarbeitet, um so die Transportkosten zu reduzieren (Hopfen/Bier, Wein, Getreide/Schnaps). Besteht eine Landwirtschaft weitgehend aus Veredelungswirtschaft wie in Holland oder in Dänemark, dann ergibt sich eine zonale Einteilung, die sich nach der Relation Transportkosten/Produktwert je kg dieser Produkte richtet. (vgl. Thünen 1966: 275) Dabei sind die Regionen mit innovativen Unternehmern, die neue Verarbeitungsformen einführen, im Vorteil, da die Innovationen erst mit einiger Zeitverzögerung nachgeahmt werden.

Wenn ein Produkt nicht mehr innovativ ist, sondern in das Stadium der Serienfertigung übergegangen ist, so kann es zur Verlagerung der Produktion an den Ort der billigsten Arbeitskräfte kommen. Allerdings ist eine gewisse Persistenz von Standorten des Gewerbes oder der Industrie festzustellen:

Wo Industrie bereits war, siedelt sich auch erneut Industrie an (wenn die alte wegen eines wirtschaftlichen Strukturwandels untergeht: Kohle und Stahl im Ruhrgebiet). (Vgl. Graeber 1979)

Politikwissenschaft, Internationale Beziehungen und Entwicklungspolitik

Daß Politik und Verteilungen im Raum etwas miteinander zu tun haben, wird zwar gern von "Politologen" geleugnet, ist aber dennoch oder gerade deshalb so. Schon der Blick ins Fernsehen anlässlich von Wahlen bestätigt das, denn hier wird - oft unterstrichen durch Farben - auf Karten die unterschiedlichen Ballungen bestimmter Parteipräferenzen in bestimmten Räumen aufgezeigt: Oberbayern ist halt eine unbezwingbare Burg der CSU - sieht man von wenigen Ausnahmen ab. Umgekehrt weiß man, daß zwischen diesen Ballungen und der bevorzugten Vergabe staatlicher Gelder an die Stimmballungsgebiete ein Zusammenhang besteht - ein böser Mensch, der Schlechtes dabei denkt! (vgl. Johnston 1981) Eine ähnliche Fragestellung ist auch auf die Einkommens- und Wohlfahrtsverteilung in einem Staat anzuwenden. (vgl. Boesler 1983: 34 ff.)

Insbesondere für die politikwissenschaftliche Teildisziplin der Internationalen Politik ist der Faktor "Geopotential" von Bedeutung, da er über die Macht und letztlich die Durchsetzungsfähigkeit eines Staates in der internationalen Konkurrenz mitbestimmt: Ob ein

Staat über Rohstoffe verfügt oder über eine hohe Bevölkerungszahl, entscheidet mit darüber, ob er die letztendliche Machtprobe in der internationalen Politik, nämlich den Krieg, erfolgreich zu bestehen vermag. Auch die geographische Lage ist hier von Bedeutung: Ein Staat wie die USA - faktisch eine Insel, von großen Ozeanen geschützt -, ist natürlich - sieht man von Raketen ab - faktisch nicht zu erobern und damit sehr stark, während Deutschland, von vielen Nachbarn umgeben, lange Zeit dazu prädestiniert schien, der militärische Austragungsort der Konflikte der Nachbarn zu sein (30-jährige Krieg). Aus dieser Opferstellung sind z.T. die imperialistischen Bestrebungen deutscher Außenpolitik in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu erklären: Durch deutsche Dominanz wollte man mögliche Aggressionen der anderen präventiv verhindern (obwohl damit der Hitlersche Imperialismus nur z.T. und nicht im Kern erfaßt wird.) Und es ist für die Zukunft wohl auch nicht ausgemacht, daß das Diktum von Verteidigungsminister Rühle gilt: Wir sind von Freunden umzingelt.

Denn Deutschland ist allein geographisch so groß, daß es für die anderen Staaten stets eine potentielle Gefahr darstellen kann. Kleine Staaten haben es da besser. Größe ist ambivalent: Sie schafft einerseits Reichtum (USA), aber kann auch erhebliche Probleme der Kontrolle, des Zusammenhalts, der ethnischen Diversität und der Verkehrserschließung mit sich bringen (Rußland).

Ohnehin ist bei der Verwendung geopolitischer Topoi in der Internationalen Politik die Gradwanderung zwischen legitimer wissenschaftlicher Analyse und illegitimem Geopolitismus (Feststellung nationalstaatlich-geopolitischer Schwäche -- Reduktion dieser Schwäche durch Aggression nach außen) schwer. Auf jeden Fall sind sozialdarwinistische Kurzschlüsse (nur der Stärkere überlebt!) zu vermeiden.

Aber unbestreitbar ist, daß z.B. militärische Bündnisse Organisationen im Raum sind und daß es gerade bei ihnen - wie überhaupt bei der militärischen Strategie - auf die jeweilig besonderen, geographischen Gegebenheiten ankommt.

Ökologie

Seit Beginn der 70er Jahre, insbesondere mit der Veröffentlichung der Studie "Grenzen des Wachstums" des Club of Rome Meadows), ist den Menschen in den Industriestaaten bewußt geworden, daß ihr Sein naturgebunden ist. Bisher lebten sie im rationalistischen Wahn der Aufklärung und auch der Bibel, als sei der Mensch Herr der Natur, die er sich untertan machen müsse. Mit der wachsenden Verschmutzung von Gewässern und Luft - bis hin zum Absterben von Seen und Meeren - sowie in den 80er Jahren mit dem Absterben von Wäldern und mit der Erwärmung der Erdatmosphäre durch das "Ozonloch" muß Politik dahingehend aktiv werden, daß sie die menschlichen Eingriffe in die natürlichen Prozesse auf ein verträgliches Maß reduziert: Nun bestimmen nicht mehr Politik und Gesellschaft die Natur, sondern Naturprozesse bestimmen Politik und Gesellschaft. Ökologie ist in diesem Sinne die Lehre eines harmonischen Verhältnisses von Mensch und Natur, so daß beide nachhaltig und dauerhaft gemeinschaftlich (über-)leben können.

Dieses Ziel soll mit Ge- und Verboten, steuerlichen oder sonstigen finanziellen Anreizen, Lizenzen usw. erreicht werden. (vgl. Hartkopf/Bohne 1983: 86 ff.)

Diese Problemlage ist aber nicht kurzfristig zu lösen, sondern wird noch das nächste Jahrhundert prägen.
(vgl. Meadows 1972) Unter dieser Perspektive wird Humangeographie Teil einer Jahrhundertaufgabe.

EU und Wissenschaftsorganisation - eine Umfrage

J. Bellers/D. Helmes

Ziel der Umfrage war mehr über den Umgang von Universitäten, Fachhochschulen und wissenschaftlichen Institution/Behörden mit der EU und ihren Organen zu klären.

Dabei ging es nicht nur um Formen des Kontakts zwischen Institution/Behörden und EU, sondern auch um die Informationsbeschaffung und die Fähigkeit der Mitarbeiter in EU Fragen.

Im September 2001 wurden 121 Fragebögen verschickt. Ende der Befragung war der 30.11.2001. Es wurde ein Rücklauf von ca. 34 % (42 Fragebögen) erzielt.

Alle Ergebnisse sind gerundet.

In der ersten Frage wurde geklärt, ob es eine eigene Stelle/Abteilung für EU Angelegenheiten gibt. Es bestand die Auswahlmöglichkeit zwischen Ja, mit x Mitarbeitern, Nein und „Das läuft nebenher“.

Der Großteil, nämlich 45 Prozent, haben keine eigene EU-Stelle. Bei 33 Prozent laufen EU – Fragen nebenher.

35 Prozent haben eine eigene Stelle oder Abteilung. Auffällig dabei ist aber die kleine Besetzung dieser Stellen/Abteilungen. Sie variiert zwischen 0,5 - 4,5 Personen. In den meisten Fällen arbeitet eine Person in diesen Stellen/Abteilungen.

Die Prozentzahlen überschreiten 100 %, da Mehrfachnennungen bei Nein und „Das läuft nebenher“ gemacht wurden.

Die zweite Frage sollte klären, wie viele Mitarbeiter sich insgesamt mit EU-Fragen auskennen. Sie wurde offen gestellt.

Anzahl

1:

2:

2-3:

3:

4:

5:

5-10:

10:

20:

25:

Keine Ang.

Frage 3: Haben Sie direkten Kontakt zu Brüssel oder anderen EU – Organen?

Sehr viele antworteten hier mit Ja. Insgesamt 69 Prozent gaben an direkten Kontakt nach Brüssel zu haben.

Wer mit nein antwortete wurde zur Frage fünf weitergeleitet.

In Frage vier wurde die Qualität dieser Kontakte abgefragt. Dabei ging es hier um die direkte Praxis, also ob die Fragen und Anliegen dort gelöst wurden.

Als Antwortmöglichkeit standen Ja, Nein und Teilweise zur Auswahl.

Ja kreuzten 59 Prozent an, Teilweise von 41 Prozent. Erstaunlich ist hier, dass es keine negative Erfahrung gab.

Frage fünf war eine Teiloffene Frage. Wurden Sie über die Folgen der Europäischen Einigung für Ihre Firma / Institution/Behörde informiert? Zur Wahl standen Ja, Ja von... und Nein.

55 Prozent gaben an, sie seien nicht über die Folgen informiert worden.

Auf der Gegenseite eine hohe Anzahl von Informanten mit jeweils einer oder zwei Nennungen:

- DAAD
- MWK
- Politiker
- Wissenschaftler
- Fortbildung
- IHK
- SMWR
- Kultusministerium
- EU – DG
- Medien
- Staatskanzlei
- Europaministerium
- EU-Hochschulbüro
- Bezirksregierung
- Vorgesehene Behörde
- EU-Kommission

Frage sechs schloss daran an und fragte nach den persönlichen Informationsquellen.

Hier waren Mehrfachnennungen selbstverständlich möglich.

67% Zeitung

45% Radio

45% Fernsehen

76% Internet

69% Broschüren

31% Bücher

12% Eigene Informationsorgane

67% EU - Informationsstellen

45% Regierungsstellen
 79% Landesministerium
 19% Verbände
 43% Kollegen
 50% Direkte Kontakte nach Brüssel
 Andere: KOWI 7 %; Bundesorgane 2 %; DAAD 2%; Symposien 2%

Frage sieben war eine Skalenfrage. Von 1 = Interessiert mich sehr bis 5 = Interessiert mich überhaupt nicht sollten verschiedene Politikbereiche bewertet werden. Nicht alle beantworteten diese Frage vollständig.

	1	2	3	4	5
Außenpolitik	19%	40%	21%	2%	5%
Friedenspolitik	17%	38%	24%	2%	5%
Umwelt – und Agrarpolitik	24%	12%	36%	12%	0%
Sozialpolitik	19%	29%	31%	5%	5%
Beschäftigungspolitik	29%	31%	21%	5%	2%
Reform der EU	26%	21%	43%	0%	2%
Währungsreform	17%	24%	29%	10%	0%
Standort Europa	19%	33%	48%	7%	0%
Deutschland als europäische Macht	7%	19%	38%	12%	10%
Bürger in der EU	19%	29%	29%	5%	7%
Gesetze der EU	21%	31%	29%	7%	2%
Andere:					
Bildung	19%	0%	0%	0%	0%
Forschung/Forschungsrahmenprogramme	12%	0%	0%	0%	0%
Hochschulpolitik, Verkehrspolitik, Kulturpolitik und „Bibliothekspolitik“ jeweils	2%	0%	0%	0%	0%

In Frage acht und neun wurden Größe der Institution/Behörde und die Position des Befragten ermittelt.

Bei Frage acht bestand die Möglichkeit aus 1-10, 11-50, 51-100 und >100

1-10:	5%
11-50:	12%
51-100:	5%
>100:	78%

Zur Position machten 12 Prozent der Befragten keine Angaben.

Jeweils 17 Prozent gaben „Leiter“ und „Referent“ an. Zwölf Prozent sind „EU-Referent“.

Mitarbeiter der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Kanzler oder Rektor waren jeweils sieben Prozent. Fünf Prozent gaben an Vizepräsidentin, Vizepräsident, Sachbearbeiterin oder Wissenschaftliche Mitarbeiterin zu sein. Zwei Prozent gaben „Verwaltung“ an.

Bei der letzten Frage galt es eine eigene, subjektive Angabe zur persönlichen Einstellung der Kollegen zur EU abzugeben. Hier gab es Mehrfachnennungen.

Zwölf Prozent wählten „Sehr gut“, 67 Prozent „Gut“, 26 Prozent „Verhalten“ und zwei Prozent „Gegen eine Europäische Einigung“. Weitere zwei Prozente machten keine Angabe.

Fazit:

Insgesamt erscheint die Kommunikation der Institutionen und Behörden als nicht ausreichend. 45 Prozent haben keine eigene EU-Stelle oder eine Person, die sich um diese Angelegenheiten kümmert. 55 Prozent wurden nicht über die Folgen der Veränderungen informiert. Umso verschiedener dann auch die Anlaufpunkte für Fragen zur EU (Frage 5).

Trotzdem schneiden bei der Frage nach der eigenen Informationsbeschaffung Regierungsstellen nationaler und internationaler Funktion nicht so schlecht ab, wie erwartet.

Trotzdem muss hier von Seiten der EU im Bereich der EU stark nachgearbeitet werden, da sehr viele Informationen über die vier Medien Zeitung, Radio, Fernsehen und vor allen Dingen Internet aufgenommen werden.

Frage sieben zeigt ein deutliches Interesse an den verschiedensten Politikbereichen der EU, auch wenn hier ein Zusammenhang zwischen der Position (Frage neun) besteht. So stieg mit der Position auch das breitere Interesse.

Bei der Einschätzung der Kollegenmeinung über die Europäische Einigung spielte das aber keine Rolle. Hier überwiegt ein „gut“ deutlich. Trotzdem geht die Tendenz zu einer negativen Einstellung. Dies ist möglicherweise eine Folge des unzureichenden Informationsfluss.

WARUM DER FRIEDEN SO SCHWER IST – ein Zwischenruf

Der Mensch ist eine Bestie – meist, zumindest potentiell

J. Bellers

Der Große Vorsitzende, der aus der evangelischen Kirche hervorgegangen ist, verkündigt früh morgens im Deutschlandfunk, acht Uhr fuffzehn, in besorgt-gravitätischer Stimme der Nation, dass Krieg im Irak drohe. Aber man könne dem irakischen Aggressor doch auch anders begegnen, wichtig sei auch der kulturelle Austausch, der Dialog, vielleicht die Einrichtung eines Goethe-Institut, über das man eventuell in beiden Staaten über Radio Verse aus dem ost-westlichen Diwan verlesen könne. Goethe sei ein großer Islam-Kenner gewesen.

Krieg sei auf jeden Fall böse, die Industrie stecke dahinter und wollen nur verdienen.

Auf der Frankfurter Buchmesse stellt ein fremdfarbiger Autor (mir sei dieser evt. rassistische Begriff erlaubt, ich will so die Herkunft anonymisieren, und das ist angesichts des Inhalts des Buches des Autors wieder antirassistisch) seinen Bericht von diesem fremdfarbigem Kontinent, aus seiner Heimat vor. Kein Journalist ist anwesend, kein Besucher, kein Leser, Verleger und Autor sind die einzigen. Wer will das schon hören, was der Autor sagt? Stimmt das überhaupt? Ist das nun eine Reportage oder ein Roman? Aber was ist der Unterschied zwischen beiden?

Die Reportage handelt vom Bürgerkrieg zwischen Bagando und Bosunda.

Bagando ist in einem üppigen, fruchtbaren, bergig-nicht so heißen, tropischen, Urwaldgebiet gelegen, in dem vereinzelt Hütten aus Holz, Bast und Bambus wie kleine Inseln in einem Meer von bunter Schönheit verstreut sind. Kleine, klare Bäche schlängeln sich durch das fast undurchdringliche, trübes und dunkles Unterholz, über das die grüne Blätterdecke ragt. Die Götter scheinen diese Gegend besonders beschenkt, geradezu mit Fülle überschüttet zu haben. Auf der Zwischenebene der Äste und Farne leben die Affen, darüber die lauten Vögel, in der feuchten, klammen Tiefe Ungeziefer und Schlangen aller Art. Auf den wenigen freien Flächen ducken sich Tiger und wolfsähnliche Hunde. In den Ställen an den Hütten und vor den Hütten werden Hühner, Schweine und Kühe gehalten; in kleinen Gärten, die der Wildnis ständig abgerungen werden müssen, wird Gemüse und Hirse geerntet. Handwerklich werden Gebrauchsgegenstände für die Küche hergestellt, die an vorbeiziehende Händler oder auf dem entfernten Markt in der Bezirkshauptstadt verkauft werden. Eingekauft werden Kleidungsstücke, soweit sie nicht selbst gewoben werden, und einfache Lebensmittel, zuweilen auch ein Radio, dessen Batterien allerdings schnell leer werden und das dann nur noch als Ausweis von Reichtum, als Zierstück – neben dem Altar – dient.

Da man sehr weit auseinanderliegt und sich nur vier Mal zu gemeinsamen, rauschhaften Festen anlässlich der vier Jahreszeiten (die hier allerdings kaum zu unterscheiden sind) trifft, ansonsten lediglich durch zahlreich sich überschneidende Verwandtschaften verbunden ist, lebt man in voller Friedsamkeit beieinander. Gelegentliche Streitigkeiten werden durch die fünf Ältesten geschlichtet, kaum sind Strafen notwendig.

Aber es gibt die Bosunda. Ein Athen ist nie ohne Sparta. Ein Washington nie ohne Moskau. Ein New York nie ohne Alkaida. Die Athener vergessen zu schnell Sparta, denn es geht ihnen gut. Die Bosunda wohnen in den kargen Höhlen des Gebirges, das an den Urwald grenzt. Sie sind dort unangreifbar und leben deshalb vom Raub bei den Bagando. Im Gebirge leben sie mehr schlecht als recht vom Fang der dort lebenden Vögel, von Gemsen, Beeren, Kleinvieh, auch von Pflanzen, die anderen Menschen nicht bekömmlich sind. Sie halten Ziegen, die sie wie ihre Kinder betreuen. Sie hatten genug zu essen. Alles, was außerhalb ihrer Höhlen ist, betrachten sie als feindlich, aus geschichtlichen Gründen, die ihnen nicht mehr bekannt sind. Aber ihre Märchen und Lieder handeln nur von diesen Feinden, die für sie schlimmer als die Schlangen waren und sind. Sie hatten die Feinde nie in lebendiger Form gesehen, ihr Blick sei schon gefährlich.

Von einem inneren Trieb getrieben, wie Vögel im Winter nach Süden ziehen, irrational, ohne dass man zum Beispiel auf Nahrung oder Reichtum aus war, zogen die Bosunda in Vollmondnächten zu den Bagando, überfielen sie unregelmäßig und raubten Kinder im Alter von sieben bis neun Jahren. Sie wurden mit einem bestimmten Beerensaft betäubt, entkleidet und in die Höhlen verschleppt. Sie raubten nur diese Kinder. Sonst interessiert sie nichts. Sich wehrende Eltern wurden erwürgt – langsam erwürgt, damit beide Seiten etwas davon hatten.

Auf einer Hochebene des Gebirges, nicht weit von den Höhlen in der Steilwand, die nur über Seile zu erklimmen war, gab es ein großes Erdplateau, das die Bosunda durch Trassen erschlossen hatten. Der Erdboden war hier rund zwei Meter tief, gute Erde, die der Wind hier aus dem Tal an den Berg getragen hat. Hier gruben sie Löcher, in die die Kinder bis zur Brust gesteckt wurden. Wenn diese erwachten, musste jeder Bosunda drei Mal gegen ihren Kopf treten. Dann zog der Medizinmann die Kopfhaut ab und stülpte sie umgekehrt auf den Kahlen Kopf, sodaß dieser eingezwängt wurde. Dadurch wurde das Wachstum gehemmt, die Entwicklung des Hirnes eingedämmt. Die Kinder verdummten. Man ernährte sie in ihrem oft langen Leben mit Sorgfalt mit dem gleichen Essen, das man auch selber aß. Oft wurden sie deshalb über 90 Jahre alt. Einmal in der Woche kletterten alle Bosunda zum Erdplatz, traten gegen die Köpfe der aufjaulenden Kinder, schnitzte ihre Haut auf, zapfte Blut ab, das im Erdreich versickerte; schnitt immer wieder die Ohrmuscheln ab, um sie sogleich wieder anzunähen. Senkte die Haut an, bis sie abfiel. Weitete die Nasenlöcher, häufte weiteres Erdreich an, simulierte ein Erwürgen bis kurz vor dem Atemstillstand, de Sade hätte seine Freude gehabt. Tötete die Eltern vor den Augen der Kinder. Wenn die Kinder zu sterben begannen, hackte man scheidchenweise ihre Glieder ab. Schließlich schlachtete man sie aus und fraß sie auf.

Sollte man nicht hier auch ein Goethe-Institut gründen?

Deutscher Städtetag – EU-Aktivitäten und Bewertung deutscher Städte

Bewertungsaspekt bezüglich EU-Förderprogrammen (n = 96)	Einzelnoten/ Anzahl der Nennungen						Noten- durch- schnitt	Keine Angabe
	1	2	3	4	5	6		
Übersichtlichkeit der EU-Förderpolitik	0	6	18	17	30	9	4,2	16
Zugang zu Informationen über EU-Förderprogramme	2	16	28	21	12	3	3,4	14
Qualität und Übersichtlichkeit des Informationsangebotes in bezug auf relevante kommunale Fragestellungen	0	3	17	34	23	3	4,1	16
Übersichtlichkeit der EU-Programm-/Projektausschreibungen	0	4	28	15	21	8	4,0	20
Übersichtlichkeit des Antragstellungsverfahrens	0	6	13	22	23	6	4,1	26
Zeitaufwand für die Projektentwicklung im Vorfeld der Antragstellung	0	2	6	25	30	8	4,5	25
Zeitaufwand für Informationsbeschaffung und die Antragstellung	0	4	9	31	20	6	4,2	26
Kenntnisstand über potentielle Projektpartner im europäischen Ausland	1	7	11	14	24	17	,4	22
Kenntnisstand über EU-relevante Aktivitäten anderer deutscher Städte	1	5	6	27	27	7	4,3	23
Bereitschaft anderer deutscher Städte zur Kooperation bzw. zum Informations- und Erfahrungsaustausch	1	9	15	17	3	0	3,3	51
Bereitschaft ausländischer Städte zur Kooperation bzw. zum Informations- und Erfahrungsaustausch	4	10	15	10	3	1	3,0	53

Der Großteil der Benotungen bewegt sich im Bereich "ausreichend" (8 von 11 Antwortvorgaben) und verdeutlicht damit einen großen Verbesserungsbedarf vor allem in bezug auf:

- den Kenntnisstand über EU-relevante Aktivitäten anderer deutscher Städte sowie

- potentielle Projektpartner im europäischen Ausland,
- den für Informationsbeschaffung, Antragstellung und Projektentwicklung im Vorfeld der Antragsteilung erforderlichen Zeitaufwand,
- die Übersichtlichkeit von EU-Förderpolitik, Programm- und Projektausschreibungen, Antragsverfahren und für kommunale Belange relevanten Informationsangeboten.

Lediglich der generelle Zugang zu Informationen über EU-Förderprogramme scheint keine größeren Schwierigkeiten zu bereiten, Interessant ist, daß diejenigen 15 Kommunen, die überdurchschnittlich schlechte Noten vergeben haben, zugleich auch über vergleichsweise schlecht ausgestattete EU-Geschäftsstellen verfügen (keine Federführung für EU-Angelagenheiten und/oder keine Mitarbeiter/innen, die explizit für Europabelange zuständig sind).

Schlußbemerkung

Die Europaarbeit in bundsdeutschen Städten - dies ist ein zentrales Ergebnis der vorliegenden Umfrage - folgt keinem einheitlichen Schema. Personelle Besetzung und verwaltungsinterne Verortung, Aufgabenschwerpunkte der jeweiligen Mitarbeiter, benutzte Informationsquellen etc. fallen jeweils unterschiedlich aus und sind in der Regel von den spezifischen Bedingungen vor Ort abhängig.

Trotz aller Unterschiede im Einzelfall lassen sich jedoch auch einige generalisierende Trends feststellen:

- Die Zahl der explizit für EU-Aufgaben zuständigen Mitarbeiter/innen korreliert in der Mehrzahl der Fälle positiv mit der Stadtgröße. Viele dieser Mitarbeiter sind allerdings - dies bleibt hinzuzufügen - oft nur mit einem geringen Prozentteil ihrer Arbeitszeit für diese Aufgaben zuständig. Über die beste personelle Ausstattung verfügen, die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg; aber auch für die dortigen Mitarbeiter gilt, daß die meisten nur partiell mit EU-Angelegenheiten befaßt sind.

Die Federführung für EU-Angelegenheiten liegt - dies bestätigen die Umfrageergebnisse der eingangs erwähnten Erhebung des Deutschen Städtetages - vor allem bei Querschnittsämtern (Ämtern für Wirtschaftsförderung, Stadtentwicklung, Statistik, Hauptamt) oder bei der Stadtspitze (Amt des Oberbürgermeisters/Oberstadtdirektors/Senats- bzw. Staatskanzlei).

- Die Aufgabenschwerpunkte der kommunalen EU-Mitarbeiter liegen in der Regel unabhängig von der Stadtgröße in den Bereichen Informationsbeschaffung und -weiterleitung, Koordinationstätigkeiten sowie Kontaktpflege zu übergeordneten Verwaltungsebenen (Länder, Bund, EU). Auch hier besteht weitgehende Übereinstimmung mit den Ergebnissen der Städtetagsumfrage aus dem Jahre 1991.

- EU-relevante Informationen beziehen die Stadtverwaltungen in erster Linie von den zuständigen EU-, Bundes- und Landesdienststellen sowie den kommunalen Spitzenverbänden (inklusive RGRE) und aus deren Publikationen, Rundschreiben etc. Vor allem bei den größeren Großstädten spielen auch direkte Kontakte zu den Generaldirektionen der Europäischen Kommission oder zu einschlägigen Interessenvertretern in Brüssel eine Rolle.

- Eine deutliche Veränderung gegenüber der Städtetagsumfrage besteht bei der Inanspruchnahme von Strukturfondsmitteln. Während 1991 etwa ein Siebtel der antwortenden Städte angab, Mittel aus Strukturfonds-Programmen zu erhalten, sind dies inzwischen knapp zwei Drittel. 35 dieser Städte liegen nicht in Zielgebieten und werden aus Programmen der Gemeinschaftsinitiativen oder über Maßnahmen nach Artikel 10 EFRE gefördert.)

- Die Angaben der Städte über konkrete EU-geförderte Projekte oszillieren zwischen detaillierter Auflistung und kurzen Hinweisen. Das inhaltliche Spektrum der Projekte' ist zwar ebenso breit wie das der in Anspruch genommenen Gemeinschaftsinitiativen und Programme, dennoch lassen sich zwei Aktionsschwerpunkte feststellen: dies sind zum einen Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen (20 Städte) und zum anderen Infrastrukturmaßnahmen (14 Städte). Die Anteile der Eigenfinanzierung an den Projektkosten reichen von weniger als 10 Prozent bis über 60 Prozent.

- Im Hinblick auf ihre konkreten Erfahrungen zog etwa' ein Drittel der Städte mit EU-geförderten Projekten eine sehr positive Bilanz. Positiv bewertet wurden insbesondere der Grad der Zielerreichung und der zeitliche wie organisatorische Projektverlauf. Einzelne Städte wiesen auch auf positive, aus der Teilnahme an EU-Programmen resultierende Lerneffekte sowie wichtige Impulse für ihre weitere Entwicklung hin.

Bei Städten mit negativen Erfahrungen (17) standen das Antragsverfahren, die Art der Projektfinanzierung und die Organisation der Mittelbewilligung im Zentrum der Kritik. Aufwand und Kosten stehen nach Ansicht mehrerer Städte in keinem Verhältnis zur Höhe der damit erzielbaren Fördermittel.

Eine Differenzierung der Städte nach Gemeindegrößenklassen zeigt, daß eindeutig positive Erfahrungen bei Kommunen aller Größenklassen, überwiegend negative Erfahrungen hingegen vor allem in Kommunen der Größe 100000 bis 200000 Einwohner vorliegen. Eine Verknüpfung dieser Angaben mit der Beantwortung der Fragen zu Personalausstattung und Federführung legt den Schluß nahe, daß erfolgreiche kommunale EU-Arbeit (in bezug auf Antragsteilung, Projektrealisierung etc.) in starkem Maße von personeller Ausstattung und verwaltungsinterner Koordination abhängt, gleichzeitig aber auch das individuelle Engagement einzelner Verwaltungsakteure eine maßgebliche Rolle spielt.

- Städte, die an Strukturfonds-Programmen oder Aktionsprogrammen bisher nicht oder nur in geringem Umfang teilgenommen haben, geben dafür mehrere Gründe an: fehlende Fördervoraussetzungen, Informationsdefizite, Probleme mit den erforderlichen kommunalen Eigenmittelanteilen, zu aufwendige und komplizierte Antragsverfahren und zu geringe Erfolgsaussichten oder Schwierigkeiten bei der Findung ausländischer Projektpartner.

Diese Kritik findet auch in der Bewertung/Benotung der EU-Förderprogramme einen deutlichen Niederschlag. Der Großteil der Benotungen bewegt sich im Bereich ausreichend. Die schlechtesten Noten erhielten die Übersichtlichkeit von EU-Förderprogrammen und entsprechenden Antragsverfahren und der für die Projektentwicklung im Vorfeld der Antragstellung erforderliche Zeitaufwand. Vergleichsweise positiv (befriedigend) werden hingegen die Bereitschaft anderer deutscher oder auch ausländischer Städte zur Kooperation bzw. zum Informations- und Erfahrungsaustausch und der Zugang zu Informationen über EU-Förderprogramme beurteilt.

Interessanterweise stehen jedoch gerade diese beiden Aspekte im Vordergrund, wenn es um die Frage nach Ansätzen zu einer Verbesserung und Verstärkung kommunaler EU-Aktivitäten geht.

85 Prozent der antwortenden Städte sprechen sich dabei für verstärkte Informationen über Projektergebnisse und -erfahrungen anderer Kommunen aus, knapp 70 Prozent für eine bessere Versorgung mit gezielten kommunalpolitisch relevanten Informationen. Die Häufigkeit dieser Aussagen nimmt mit sinkender Stadtgröße zu.

Positive Erwähnung finden in diesem Zusammenhang die Informationsleistungen von RGRE und Deutschem Städtetag. Als hilfreich erweist sich, offenbar auch die Beteiligung bzw. Mitgliedschaft in Netzwerken oder Städtepartnerschaften.

- Das Interesse der antwortenden Städte an einem Informationsaustausch mit anderen, an EU-Programmen beteiligten Kommunen ist, dies verwundert nach den o.g. Angaben nicht, sehr groß (87 Städte). Als vorrangige Themen werden, den genannten Kritikpunkten und Defiziten entsprechend, EU-Förderprogramme, -Ausschreibungen und -Antragsverfahren sowie Projektergebnisse und Projekterfahrungen genannt.

Während dieses Interesse an einem Informationsaustausch unabhängig von Gemeindegröße und personeller Ausstattung der kommunalen EU-Arbeit geäußert wird, nimmt die konkrete Mitwirkungsbereitschaft - beispielsweise an einer "Informationsbörse" über EU-Förderprogramme oder entsprechende Erfahrungen mit sinkender Gemeindegröße deutlich ab.

In bezug auf die Organisation einer solchen "Informationsbörse" wird einem "InfoDienst" in Schriftform eindeutige Priorität gegeben. Mehr als zwei Fünftel der antwortenden Städte votieren für Workshops und Seminare. Andere mögliche Formen einer Info-Börse - wie z.B. Internet-Foren - stoßen auf deutlich geringeres Interesse.

Über die im Fragebogen vorgegebenen Möglichkeiten hinaus wurde eine Vielzahl weiterer Ansätze vorgeschlagen. Vereinfacht lassen sich diese drei Gruppen zuordnen: Bereitstellung von Beratungsangeboten, Einrichtung regionaler, nationaler oder auch europaweiter Koordinierungs- und Kontaktstellen sowie frühzeitige bzw. regelmäßige Bereitstellung einschlägiger EU-Informationen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die EU-Aktivitäten deutscher Städte in den mehr als fünf Jahren seit der Umfrage des Deutschen Städtetages deutlich zugenommen haben, daß hier jedoch nach wie vor noch viele Schwachstellen und Defizite bestehen. Diese Defizite gehen sowohl auf externe als auch auf interne Ursachen zurück. Hierzu zählen zum einen verbesserungsbedürftige Verfahrensgänge sowie unzureichende Informationspolitik und Informationsflüsse, zum anderen aber auch die spezifische personelle Ausstattung und das konkrete Engagement einer Stadt in bezug auf EU-Angelegenheiten.

Aus: Deutscher Städtetag, EU-Aktivitäten deutscher Städte und Gemeinden, 1998

Außen-, Europa-, Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik der deutschen Parteien und Verbände in der Bundesrepublik Deutschland nach 1950

Jürgen Bellers

DIE AUSSEN- UND AUSSENHANDELSPOLITIK VON SPD UND FDP

Hatte sich die CDU/CSU mit der Schröderschen "Politik der Bewegung" den geänderten Anforderungen des internationalen Systems angepaßt und die "Politik der Stärke" hinter sich gelassen (zumindest, was den Kreis um Schröder betraf), so mußte auch die SPD vom entgegengesetzten Ende außenpolitischer Vorstellungen herkommend - ihre außenpolitische Konzeption ändern. Beide Bewegungen konvergierten in einer gemeinsamen Mitte, so dass die SPD die Schrödersche Politik der 60er Jahre unterstützen konnte und ihr dadurch erst zur parlamentarischen Mehrheit verhalf so wie die Sozialdemokratie bereits die Außenpolitik Stresemanns einer Verständigung mit dem Osten gegen deren Kritiker im konservativen Lager abgestützt hatte. (vgl. Löwenthal o.J. 47) Im Jahre 1960 bekannte sich Wehner, nachdem die UdSSR kein Interesse mehr am sozialdemokratischen Deutschlandplan sowie an einer Neutralisierung eines wiedervereinigten Deutschlands gezeigt hatte, offiziell vor dem Bundestag im Namen seiner Partei zur NA TO und zur westlichen Verteidigungsgemeinschaft. (Brandt 1978: 43ff.) Der SPD-Vorsitzende Brandt, der schon früh in der SPD zum proatlantischen Flügel zählte, hatte aufgrund seiner Berliner Erfahrungen als Regierender Bürgermeister ein ost- und außenpolitisches Programm entworfen, das er - angelehnt an die Vorstellungen von Kennedy - zunächst in Berlin "ausprobieren" konnte, um es dann 1969 als Bundeskanzler für die gesamte Außenpolitik durchzusetzen. Da für ihn und für die SPD der 60er und 70er Jahre die Berlin- und Deutschlandfrage nicht mit einem großen Kraftakt quasi ex nihilo im westdeutschen Sinne zu lösen war, mußte man sich auf eine Strategie der funktionalen, kleinen Schritte verlegen, die - auf der Basis des westlichen Bündnisses - das Realisierbar realisierte, wie es z.B. im Berliner Passierscheinabkommen von 1963 seinen Ausdruck fand.

Das Entspannungskonzept sah vor, langfristig eine Annäherung, wenn nicht gar Konvergenz der Gesellschaftssysteme von Ost und West und eine Überwindung der Ost-West-Spannung zu bewirken, indem beide Seiten zunächst einmal zur aktuellen Friedenssicherung den territorialen und machtpolitischen status quo von Jalta als modus vivendi, als Faktum, wenn auch nicht unbedingt als legitimes Faktum, anerkennen, um ihn dann auf dieser Basis durch zahlreiche Maßnahmen, wie insbesondere intensive politische, ökonomische, soziale, touristische Kommunikationen, Kontakte und Verbindungen in Richtung auf eine Überwindung der europäischen und deutschen Spaltung und auf eine gesamteuropäische Friedensordnung hin zu transformieren. Vor allem bei Bahr, einem engen Berater von Brandt, war dieses Konzept verbunden mit einem starken, nationalen, gesamtdeutschen Impetus: er sah die Möglichkeit einer deutschen Wiedervereinigung aber nur im Rahmen dieses gesamteuropäischen Entspannungsprozesses. (vgl. v. Braunmühl 1973)(11) Diese Konzeption, die unter der Überschrift "Wandel durch Annäherung" titulierte, war von Brandt und Bahr zum ersten Mal öffentlich vor der Evangelischen Akademie in Tutzingen am 15. Juli 1963 vorgetragen worden. In einer derart säkularen Strategie waren völkerrechtliche Probleme wie z.B. das der Anerkennung der DDR, bzw. der Oder-Neiße-Grenze eher peripher gegenüber dem primären Ziel der langfristigen Ingangsetzung eines historischen Prozesses der intersystemaren

Wiederannäherung und der kurzfristigen Erreichung humanitärer Erleichterungen über die Grenzen hinweg. Die beiden SPD-Politiker hofften dabei auf Wandlungsprozesse in den kommunistischen Herrschaftssystemen hin zu liberaleren und marktwirtschaftlicheren Strukturen, die die kommunistischen Regime nicht stürzen, aber innerlich aushöhlen würden.

Im Rahmen dieser Strategie gewann der Ost-West-Handel eine zentrale Funktion: mit seiner Hilfe sollte die Transformation zu marktwirtschaftlicheren Strukturen im Osten stimuliert und die ökonomischen Beziehungen zwischen den Systemen geschaffen werden, die sie einander näher bringen und damit langfristig zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas beitragen würden. Durch den Ost-West-Handel hoffte man zudem, die dortigen Systeme auf ein höheres wirtschaftliches Niveau bringen zu können und sie damit ökonomisch sowie politisch stabilisieren zu können, mit der Folge, daß sie wahrscheinlich leichter und bereitwilliger in Kontakt mit dem Westen treten würden. (vgl. Erler 1968: 147ft.) Daher drängte die SPD - ungeachtet der Hallstein-Doktrin - darauf, die Handelsmissionen im Ostblock zu normalen diplomatischen Vertretungen auszubauen. Selbst der sozialdemokratische Vertriebenenfunktionär W. Jaksch wartete hierzu 1965 mit dem Projekt einer großangelegten Ost-West-Wirtschaftsgemeinschaft auf. (vgl. Jaksch 1965; 1966; 1966a) Die SPD lehnte daher - bei aller Loyalität zur NATO - das Röhrenembargo von 1963 ab. (vgl. Deist BT 24.04.63: 3353f.) Zusammen mit der der Regierungskoalition unter Adenauer angehörenden FDP drängte sie auf die volle Liberalisierung des Osthandels. Damit hatte sich aus FDP und SPD sowie Teilen der CDU) eine stille Mehrheit im Bundestag für den Ausbau der Ostwirtschaftsbeziehungen und gegen das Röhrenembargo gebildet, die allein deshalb nicht zum tragen kam, weil es der CDU/CSU-Führung durch einen parlamentarischen Trick (Auszug der Christdemokraten aus dem Bundestagsplenum) gelang, die Abstimmung über die fristgebundene Aufhebung der Verordnung über das Embargo zu verhindern. Im August 1964 legte Brandt dem amerikanischen Außenminister Rusk ein Memorandum vor, das u.a. "eine massive Ausweitung der west-östlichen Wirtschaftsbeziehungen (...)" empfahl. (Brandt 1978: 66)(12) Im Dezember 1965 sprach er mit dem Osthandels-Pionier und Krupp-Generalbevollmächtigten Beitz über den Ausbau des Ost-West-Handels. Insbesondere sollte West-Berlin in diesen Handel verstärkt eingeschaltet werden.(13) Allerdings blieben diese Initiativen vorerst in den Anfängen stecken, auch als Brandt 1966 Außenminister der Großen Koalition wurde, da 1. die DDR und die UdSSR alle diesbezüglichen Versuche abblockten (siehe nur das Scheitern des Redneraustausches zwischen SED und SPD)(14), da 2. Großteile der CDU/CSU ihnen ebenfalls skeptisch gegenüberstanden, und da 3. die SPD in der Grenz- und DDR-Anerkennungsfrage noch nicht so weit zu gehen bereit war wie 1969/70 (staatsrechtliche Anerkennung der DDR) und daher im Ostblock nicht auf Resonanz stieß. (vgl. Bender 1968; Kistler 1982)

DIE AUSSENPOLITISCHEN VORSTELLUNGEN DER FDP IN DEN 60ER JAHREN

Hatten sich die außen- und ostpolitischen Konzeptionen von SPD und FDP schon in den 50er Jahren angenähert, so wurde dieser Annäherungsprozeß, der dann schließlich in der sozialliberalen Koalition von 1969 mündete, auch durch den Wiedereintritt der FDP in die Koalition mit der CDU/CSU im Jahre 1961 nicht verhindert, höchstens verzögert. Schon im Koalitionsabkommen von 1961 hatten die Liberalen ihr altes deutschland- und ostpolitisches Ziel festgeschrieben, die Wiedervereinigung Deutschlands durch einen Interessenausgleich zwischen der UdSSR und den Westmächten sowie durch einen Friedensvertrag zu erreichen. Das blieb allerdings In der Politik der Bundesregierung ohne praktische Bedeutung. (vgl. Körper/Anger 1967: 19ft.) Aufsehen erregte im März 1962 das FDP-Vorstandsmitglied Schollwer mit seiner

"Denkschrift zur deutschen Frage", die - um langfristig die Wiedervereinigung zu erlangen - zunächst von einem kurz- und mittelfristigen Akzeptieren des status quo von BRD und DDR und sogar von einer Anerkennung des ostdeutschen Staates ausging.

Dieser Denkansatz war allerdings in der Partei heftig umstritten. (vgl. Moersch 1978: 44ff.) Realisierbar war zunächst nur zusammen mit der SPD und unter Zustimmung von Erhard das Berliner Passierscheinabkommen mit der DDR, in dem zu Weihnachten 1963 Erleichterungen für die Berliner Bevölkerung zur Einreise nach Ostberlin erreicht werden konnten (und das, obwohl Verhandlungen mit der DDR dem offiziellen Standpunkt der Nichtanerkennung dieses Staates widersprachen). Der damalige gesamtdeutsche Minister, Vize-Kanzler und FDP-Vorsitzende Erich Mende schrieb sich neben Brandt dieses Abkommen als Erfolg zugute. 1965 forderte die FDP im Rahmen der Koalitionsverhandlungen mit der CDU/CSU eine Revision der Hallstein-Doktrin, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur DDR und eine Fortsetzung sowie Intensivierung der "Politik der kleinen Schritte" bis hin zu einer "Politik der mittleren Schritte" gegenüber dem Osten. In der Zeit ihrer Oppositionsstellung gegenüber der Großen Koalition wurde die theoretische Arbeit an der Neukonzipierung einer Ost- und Deutschlandpolitik verstärkt. Wieder trat Schollwer mit einer Studie hervor, die insbesondere die Aufnahme wirtschaftlicher, politischer und kulturpolitischer Verhandlungen mit der DDR sowie die Preisgabe des deutschen Anspruchs auf die Gebiete jenseits von Oder und Neiße forderte. Ähnlich

äußerte sich der FDP-Schatzmeister Rubin. Teil, Instrument und zugleich Ziel der freidemokratischen Deutschland- und Ostpolitik waren die wirtschaftlichen Beziehungen zum Osten, die einerseits als Mittel zur Förderung der Entspannung und der letztendlichen Wiedervereinigung betrachtet wurden, die aber andererseits auch im Rahmen der allgemeinen liberalistischen außenhandelspolitischen Konzeption der FDP Zweck für sich waren. Anfang 1969 legte die Partei den Entwurf für einen Grundlagenvertrag mit der DDR vor, der – zwar kein völkerrechtlicher Vertrag zwischen zwei ausländischen Staaten - aber immerhin die staatsrechtlichen Qualitäten der DDR berücksichtigte. Diese Vorstöße - darauf legten FDP wie auch SPD Wert - sollten stets in das westliche Bündnis eingebettet bleiben, zumal nur über diese multilaterale Ebene Abrüstungsmaßnahmen eingeleitet werden konnten, die einen integralen Bestandteil ost-westlicher Entspannungspolitik darstellten. (vgl. Jung 1971: 11)

Die Christdemokraten lehnten den FDP-Vertragsentwurf jedoch ab, nur die SPD ließ Zustimmung erkennen, der Weg zur sozialliberalen Koalition und deren neuer Ostpolitik war damit vorgezeichnet.

DIE ENTWICKLUNGSPOLITISCHEN VORSTELLUNGEN DER SPD UND FDP IN DEN 60ER JAHREN

Die beginnenden 60er Jahre waren für die Sozialdemokraten nicht nur in der Ost- und Osthandelspolitik eine Phase der konzeptionellen Neuorientierung, sondern auch in der Entwicklungspolitik, und zwar mit ähnlicher Zielrichtung, nämlich einer Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen zur Dritten Welt. Dabei spielten sowohl humanitäre, als auch sozialistisch-internationalistische als auch wirtschaftspolitische Motive eine Rolle. Am 5. Mai 1960 brachte die SPD-Bundestagsfraktion eine Große Anfrage in den parlamentarischen Entscheidungsprozeß ein(15), in der u.a. ein organisatorischer Auf- und Ausbau des Apparates zur effektiveren Bewältigung und Koordination der wachsenden entwicklungspolitischen Finanzmittel gefordert wurde. (vgl. Kalbitzer BT 05.05.61: 9204ff.) Schon der SPD-Parteitag von Hannover hatte die Errichtung eines Entwicklungshilfeministeriums verlangt.(16) Der SPD-

Bundestagsabgeordnete Kalbitzer erklärte die Entwicklungspolitik zu einem "der wesentlichen Schwerpunkte (...)" der deutschen Außenpolitik. (ebd. S. 9203) Die Deutschen müßten das Selbstbestimmungsrecht dieser Länder unterstützen, um selbst glaubwürdig das Selbstbestimmungsrecht auch für alle Deutschen legitim fordern zu können. Das Konzept des aid-by-trade war auch bei der SPD die Grundlage ihrer entwicklungspolitischen Vorstellungen; ergänzt wurden das allerdings - im Gegensatz zur CDU/CSU und zur FDP - durch eher planwirtschaftliche, der Tradition der Partei entstammende Vorschläge wie z.B. dem einer Stabilisierung der Rohstoffpreise sowie der großangelegten Schaffung von Infrastrukturen. Im Juni 1961 erreichte die Partei, daß der Bundestag einen ihrer Anträge annahm, der eine gesetzliche Regelung der sozialen Sicherung aller für die Entwicklungshilfe im Ausland tätigen Personen vorsah. Vorerst kamen die entwicklungspolitischen Initiativen der SPD primär aus der Parlamentsfraktion, in der Partei war dieses Politikfeld nur schwach vertreten. Erst in der vierten Legislaturperiode wurden - analog zur Gründung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit - auch in der SPD eine Arbeitsgemeinschaft Entwicklungsländer unter Vorsitz des späteren Entwicklungshilfeministers der Großen Koalition, H. J. Wischnewski, eingerichtet.

Als konzeptionelle Grundlinie ist festzuhalten, daß die SPD einerseits zunehmend weniger die Entwicklungshilfepolitik in einen Zusammenhang mit dem Ost-West-Konflikt brachte, wenn sie auch indirekt ihre Bedeutung für eine weltweite Sicherheitspolitik anerkannte (vgl. Wischnewski BT 16.11.62: 2168), daß sie aber andererseits (vor allem während der Rezession von 1966/67) dafür die wachsende Relevanz von Entwicklungshilfe für die deutsche Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik betonte, wie u.a. Ihre Klage über die mangelnde Berücksichtigung der deutschen Wirtschaft bei der Vergabe von Projektaufträgen aus dem EWG-Entwicklungsfonds zeigt. Zur Steigerung der Effektivität der Entwicklungshilfe setzte sich die Partei zusammen mit Entwicklungshilfeminister Scheel für eine direkte projektgebundene Unterstützung ein, die die bisherigen finanziellen Rahmenczusagen ohne vorherige Festlegung von Projektschwerpunkten ablöste. Zusätzlich regte sie Verbundprojekte an. Trotz Kritik stimmte sie 1963 auch dem von der Bundesregierung vorgelegten Entwicklungshilfesteuergesetz zu, mit dem Investitionen in unterentwickelten Ländern steuermäßig begünstigt behandelt werden sollten.

Unter dem neuen Entwicklungshilfeminister der Großen Koalition, Wischnewski, kam es zur Errichtung einer eigenen Bundesbehörde zur Durchführung der technischen Hilfe, der Bundesstelle für Entwicklungshilfe, nachdem vorher schon das BMZ durch den Bundeskanzlererlaß vom 23. Februar 1964 die Gesamtzuständigkeit für die Technische Hilfe, die hauptsächliche Bewirtschaftung der Kapitalhilfe und die Verantwortung für die Grundsätze sowie das Programm der Entwicklungshilfe insgesamt übertragen erhalten hatte. (vgl. Sohn 1972: 25) Die Amtsperiode Wischnewskis läßt sich durch folgende Stichpunkte kurz charakterisieren: Rationalisierung, Entpolitisierung (mit bezug auf den Ost-West-Konflikt) und Multilateralisierung der Entwicklungshilfe sowie den Versuch zu deren stärkeren Verankerung in der deutschen Bevölkerung durch Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit. (vgl. Wischnewski 1968) Alle laufenden Projekte wurden durchforstet und überprüft, Schwerpunktsetzungen beschlossen, die Projekt-Evaluation verbessert und ausgebaut. (vgl. Brück BT 11.10.67: 6241ff.)(17) An der grundsätzlichen entwicklungspolitischen Strategie wurde allerdings nichts geändert: wie schon unter dem Vorgänger Scheel sollte Entwicklung primär durch (oft großtechnologische) Privatinvestitionen in der Dritten Welt gefördert werden, Investitionen, die durch Steuererlässe, Investitionsgarantien, Rückversicherungen sowie Abkommen mit Entwicklungsländern (u.a. zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen, Verstaatlichungen usw.) angereizt und durch infrastrukturelle und bildungsbezogene Maßnahmen seitens des Staates abgestützt wurden.(18) Dabei verleugnete man eigene wirtschaftliche Interessen der Bundesrepublik nicht (Markterweiterung Konjunktur Stabilisierung, Arbeitsplatzsicherung).

DIE AUSSENHANDELSPOLITISCHEN VORSTELLUNGEN VON FDP UND SPD

Zwar war die entwicklungspolitische Diskussion der 60er Jahre in der FDP als Partei kaum verankert; über die Person des freidemokratischen Entwicklungshilfeministers Scheel, der schon vor seiner Amtsaufnahme als Abgeordneter des Europäischen Parlamentes entwicklungspolitisch aktiv war, gewannen liberale Vorstellungen für die Programmatik der westdeutschen Entwicklungspolitik jedoch zentrale Bedeutung. Liberal-freihändlerisch war diese frühe Phase der westdeutschen Entwicklungspolitik vor allem darin, daß auf das freie Wirken privatwirtschaftlicher Investitionen und des internationalen Handels überhaupt vertraut sowie eine regionale Begrenzung von Entwicklungshilfe z.B. auf Afrika im Interesse des weltweiten deutschen Handels abgelehnt wurde. Partnerschaft zum beiderseitigen, wirtschaftlichen und außenpolitischen Nutzen war die Zielvorgabe Scheels für die entwicklungspolitische Kooperation zwischen Nord und Süd. (vgl. Bodemer 1974: 247f.) Statistische Analysen zur westdeutschen Entwicklungspolitik der Zeit zeigen die Dominanz der wirtschaftlichen und außenpolitischen Motive bei der Vergabep Praxis: vor allem an Entwicklungsländer, mit denen die Bundesrepublik starke außenwirtschaftliche Beziehungen unterhielt und die zudem westlich orientiert waren, wurde auch Entwicklungshilfe vergeben. (vgl. Beine/Bellers u.a. 1984; McKinlay 1978: 235-257){19} Scheel war so konsequent, zur Realisierung einer wirkungsvollen Entwicklungspolitik auch eine Neuordnung der Weltwirtschaft nach freihändlerischen Prinzipien zu fordern. Den Entwicklungsländern müsse der Import in die industrialisierten Staaten ermöglicht werden, damit sie über diesen Export und die in ihm erzielten Devisen in ihren Ländern einen wirtschaftlichen Wachstumsprozeß in Gang setzen könnten, der kurz- oder langfristig eine Verstärkung der Investitionen und eine Nachfrage auch nach deutschen Produkten nach sich ziehen würde. "Dabei müssen wir auch schrittweise Änderungen der Struktur unserer eigenen Wirtschaft in Kauf nehmen." (Scheel 1966: 14)

Die ost- und entwicklungspolitischen Vorstellungen und Aktivitäten der FDP entsprangen ihrer weltwirtschaftlich- und exportorientierten Wirtschaftsstrategie, wie sie sie in Übereinstimmung mit der Industrie vertrat. Binnenwirtschaftliche Belange (Lohnforderungen, Einkommensniveauehebung, Sozialpolitik) sollten den Exportinteressen untergeordnet werden. Daher stimmte die Partei nur zögerlich den Aufwertungen der DM zu. Gegen das Außenwirtschaftsgesetz von 1961 gab es sogar erhebliche Bedenken in der Bundestagsfraktion, weil es zu viele potentielle Ausnahmen vom prinzipiellen Freihandel sowie zahlreiche staatliche Eingriffsmöglichkeiten enthielt. (vgl. Margulies BT 08.02.61: 8099) Die außenwirtschaftliche Absicherung durch umsatzsteuerliche Maßnahmen Ende 1968 (Einfuhrvergünstigung, Exportbesteuerung) lehnte sie ebenso ab und hielt eine Lösung des Problems des deutschen Exportüberschusses nur in einer steuerlichen Förderung des Kapitalexportes für sinnvoll. Die durch den übersteigerten deutschen Export hervorgerufenen weltwirtschaftlichen Verzerrungen (Zahlungsbilanzungleichgewichte) sollten durch noch mehr Export überwunden werden. Zudem verlangte sie, daß die außenwirtschaftlichen Anpassungsprozesse nicht nur von der Bundesrepublik, sondern ebenso auch von den anderen westlichen Industriestaaten geleistet werden müßten. (vgl. Mertes BT 26.11.68: 10638)

Im Unterschied zu den Freien Demokraten war die wirtschaftliche Strategie der Sozialdemokraten neben der Einsicht in die Notwendigkeit des Exportes von einer ebenso gleichgewichtigen Rücksichtnahme auf die Belange des Binnenmarktes bestimmt. Das hing mit ihrer Sozial- und Einkommenspolitik zusammen, die eine Hebung des Lohnniveaus und damit auch der binnenländischen Nachfrage als Alternative zum hypertrophierten Export anzielte.

Zwar sprach sich die SPD gegen die Aufwertung von 1961 aus, jedoch nicht prinzipiell, sondern nur gegen die Modalitäten ihrer Durchführung. Ihr SPD-Wirtschaftsexperte Deist lehnte sie zu dem gegebenen Zeitpunkt ab, weil sie 1. das Vertrauen in die Stabilität der außenpolitischen Rahmenbedingungen in den einmal festgesetzten Währungskurs der DM erschüttert hätte, weil 2. die konjunkturelle Lage dafür im In- und Ausland ungünstig sei (Boom in Europa, Rezession in den USA), wodurch die Zahlungsbilanzungleichgewichte erklärt werden könnten, weil 3. eine Aufwertung unwiderruflich sowie nicht korrigierbar sei, und weil 4. Aufwertungen als gravierende Maßnahmen nur als ultima ratio angewandt werden sollten. Stattdessen bevorzugte die Partei, die Einfuhr von der Belastung durch die Umsatzausgleichssteuer zu befreien und die Entlastung der Ausfuhr durch die Umsatzsteuerrückvergütung zu suspendieren. 1969 befürwortete sie aber eine Aufwertung, da sich die Rahmenbedingungen geändert hatten. Anfangs hatte der sozialdemokratische Wirtschaftsminister Schiller sie zwar noch verworfen - aus den von Deist genannten Gründen. Statt dessen wurde gegen die spekulative Flucht in die Mark zusammen mit den CDU/CSU-Ministern zunächst die bereits oben aufgeführten steuerlichen Maßnahmen, ein Stützungskredit in Höhe von 2 Milliarden Dollar für den bedrohten Franc, und eine Verordnung nach § 23 des Außenwirtschaftsgesetzes zur Verhinderung des Einströmens spekulativer Gelder aus dem Ausland beschlossen sowie auf ein dann auch erfolgter Beschluß des Zentralbankrates der Bundesbank hingewirkt, die Mindestreserven für ausländische Einlagen bei deutschen Geschäftsbanken auf 100% zu erhöhen. Als jedoch deutlich wurde, daß diese Abwehrmaßnahmen nicht ausreichten, äußerte sich Schiller seit Anfang 1969 zunehmend zu Gunsten der Aufwertung (vgl. Schlecht 1972:17), während die CDU/CSU und insbesondere Finanzminister Strauß weiterhin nur dann einer Aufwertung zuzustimmen bereit waren, wenn sie multilateral erfolge, d.h. nicht nur zu Lasten der deutschen Export-Industrie gehe. (vgl. Pannik 1976: 137) Als es Anfang der 70er Jahre wieder um die Frage der Aufwertung, bzw. des Floatens der deutschen Währung ging, fasste die SPD den sozialdemokratischen Standpunkt wie folgt zusammen: die Aufwertung werde dazu beitragen, "daß die Zuwachsraten im Export dort, wo die Wettbewerbsfähigkeit vorwiegend auf die falschen Wechselkurse aus der Vergangenheit zurückgehen, allmählich langsamer werden (...). Dieser strukturpolitisch und verteilungspolitisch notwendige Prozeß (...) wird dazu führen, daß die Kapazitätsreserven, die in einer vollbeschäftigten Wirtschaft für den notwendigen Ausbau der Infrastruktur nur schwer freizumachen sind, immer mehr dort freigemacht werden, wo sie für den Wohlstand der Bürger am wenigsten beitragen." Dazu komme das Bestreben, statt Waren Kapital zu exportieren, um auch den Zustrom ausländischer Arbeitnehmer zu reduzieren und ihnen die Arbeit in ihren Heimatorten zu ermöglichen. (Jung 1974: 11: 254)

Hier tat sich ansatzweise eine ähnlich gelagerte Divergenz zwischen Sozialdemokraten und Konservativen auf, wie sie schon in der Weimarer Republik in der zoll- und außenhandelspolitischen Diskussion bestanden hatte: Die SPD fühlte sich vermehrt den Verbraucher- und Arbeitnehmerinteressen an einem Aufbau der sozialen Infrastruktur verpflichtet, während CDU/CSU und FPD mehr auf die Industrie orientiert waren. Diese Unterschiede sind hier jedoch eher zu Erkenntniszwecken künstlich polarisiert, realiter bestanden sie - wie die Aufwertungsdebatten zeigen - nur in einem unterschiedlich akzentuierten Mischungsverhältnis beider Komponenten in den beiden Lagern. Dazu war der außenhandelspolitische Konsensgrad zwischen den Volksparteien der Bundesrepublik zu groß, die ja für sich jeweils in Anspruch nahmen, sozialen und ökonomischen Interessen sich zu aggregieren.

DIE VERBÄNDE

Es entspricht der Exportorientierung der deutschen Industrie, daß sie Aufwertungen stets

abgelehnt hat(20): mit der Notwendigkeit von Devisenverpflichtungen auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe, mit dem Import von Rüstungsmaterialien und mit der der Wiedergutmachung sowie angesichts der Passivsalden im Dienstleistungsverkehr begründete sie gerade umgekehrt die Unabdingbarkeit, Ausfuhrüberschüsse zu erwirtschaften.(21) "Ausfuhrpflege" sei daher notwendig (Ausbau der deutschen Auslandshandelskammern, der deutschen Beteiligungen an Auslandsmessen, der Auslandswerbung, der Bundesstelle für Außenhandelsinformation, der Wirtschaftsabteilungen der deutschen Botschaften usw.) Der BDI befürwortete den Kapitalexport, eine weitere Liberalisierung des Welthandels, um Protektionismen und Exporthemmnisse weltweit abzubauen, multi- und bilaterale Devisenhilfen für Defizitländer seitens der Bundesrepublik, sowie - nicht zuletzt - eine Entwicklungsanleihe, mit der die Entwicklungspolitik zum Bestandteil des außen- und währungspolitischen Konzepts wurde.

Denn die Entwicklungsländer waren als Exportmärkte für den Verband von weitwirtschaftlicher Bedeutung, so daß auch die Bemühungen von Bundesregierungen und Parteien zum Ausbau des organisatorischen Apparates der westdeutschen Entwicklungshilfe unterstützt wurden.

Darüber hinausgehend forderte man allerdings eine Gesamtkonzeption, "in die Kapitalhilfe, Technische Hilfe und handelspolitische Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer unter Berücksichtigung der begrenzten Möglichkeiten der Bundesrepublik eingeordnet werden."(22)

Zwar verzichtete man vorerst im Hinblick auf die gute deutsche Zahlungsbilanz- und Beschäftigungslage auf die Bindung der westdeutschen Finanzhilfe an Bezüge aus der Bundesrepublik. Es war jedoch selbstverständlich, daß der BDI sich diesbezüglich nicht für alle Zeiten festlegen wollte, insbesondere nicht für Zeiten eines Konjunkturtiefs. Daher stand der BDI der multilateralen Entwicklungshilfe eher skeptisch gegenüber. (vgl. Maurer 1967: 171f.)

In drei Bereichen sah die westdeutsche Industrie 1963 einen entwicklungspolitischen Handlungsbedarf: 1. In der Schaffung von Voraussetzungen für stärkere Direktinvestitionen; 2. in der Konzentration und Ausrichtung aller entwicklungspolitischen Maßnahmen auf regionale und sachliche Ausstrahlungszentren in jedem der unterstützten Entwicklungsländer; 3. in einer besseren Koordination der Entwicklungshilfe im internationalen Bereich, vor allem im Rahmen der OECD; und 4. in einer harmonischeren Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft dahingehend, daß die öffentlichen Hände primär die Technische Hilfe und die Basisinvestitionen jeder Volkswirtschaft (d.h. die Infrastrukturen) finanzieren sollten, während der Privatwirtschaft in erster Linie der produktive, betriebswirtschaftlich rentable Bereich zufällt. (vgl. Schmitt 1965)

Die von der Bundesregierung zu Beginn der 60er Jahre angeregten Möglichkeiten, bei Investitionen in Entwicklungsländern gewinnmindernde Rücklagen in Höhe von 33 1/3% bilden zu können (und damit die Steuerlast zu senken), wurden vom BDI prinzipiell begrüßt aber als ungenügend betrachtet, so daß folgende Änderungsvorschläge gemacht wurden:

"1) eine Wertberichtigung in Höhe von 20%. 2) Die Möglichkeit zur höheren Rücklagenbildung sowie günstigere Auflösungsmodalitäten. 3) Die Erweiterung der steuerlich begünstigten Kapitalanlagen." (Kneten 1971: 15f.) Nach längeren Verhandlungen, in der die Wirtschaft ihre Vorstellungen zurückstecken mußte, wurde Ende 1963 das Entwicklungshilfe-Steuergesetz vom Bundestag verabschiedet, das die Möglichkeiten zur gewinnmindernden Rücklagenbildung bei Investitionen in Entwicklungsländern im oben dargelegten Umfang regelte. (vgl. Fritz 1964) 1968 wurde das Gesetz bis Ende 1972 verlängert, zusätzlich wurden u.a. als begünstigte Form der Kapitalanlage nun auch Darlehen mit beteiligungsähnlichem Charakter eingeführt. Analoge Exporterleichterungen forderte der BDI in zahlreichen Eingaben an die Bundesregierung für den Außenhandel insgesamt: so ging der Beschluß des Wirtschaftskabinetts vom 12. März 1963 u.a. auf seine Initiative zurück, der in der Exportkreditversicherung die Herabsetzung des Selbstbehalts für das Konvertierungs- und Transferrisiko sowie das Zahlungsverbots und Moratoriumsrisiko auf 15% und für die übrigen politischen Risiken sowie für das wirtschaftliche

Risiko eine Senkung um 10% brachte. Im Vergleich zum Ausland empfand der Verband die Exportförderungsmaßnahmen der Bundesregierung allerdings immer noch als ungenügend. Vom freien Welthandel sollte der Ostblock nicht ausgeklammert bleiben. Zur Intensivierung des Ost-West-Handels, der 1963 nicht mehr wuchs, schlug der BDI daher vor, 1. westliche Kredite vermehrt zu gewähren; 2. besonders die von der Sowjetunion immer wieder angebotenen großen Mengen von Erdöl abzunehmen; und 3. die Sowjetunion zu veranlassen, ihre beträchtlichen Goldvorräte einzusetzen. Das wurde allerdings für unwahrscheinlich gehalten, sowie auch auf die Probleme der Kreditgewährung hingewiesen wurde, da die Kredite nach Fristablauf in Waren zurückgezahlt werden mußten. (23) Hoffnungsfroh stimmte die Industrie die im Ostblock zu verzeichnende Tendenz, Markt- und Rentabilitätsprinzipien wieder zur Geltung zu bringen

- "denn zweifellos bedeutet es eine gewisse erste Wiederannäherung an westliches Wirtschaftdenken." (24) Um den Osthandel zu forcieren, bemühte sich der Ostausschuß der Deutschen Wirtschaft 1963 nach den Erfahrungen mit dem Röhrenembargo, das Embargo-Risiko – wie in den meisten westeuropäischen Ländern – in die staatliche Absicherung einzubeziehen und in der Frage der Zahlungszielgewährung bei Anlagegüterlieferungen nach Südosteuropa eine Anpassung an die allgemeinen Gepflogenheiten des Westens zu ermöglichen. Dem kam die Bundesregierung 1966 nach. Insbesondere war der BDI darauf bedacht, daß nicht das neue EWG-Marktordnungssystem die Einfuhren aus kommunistischen Staaten erschweren. (vgl. Kreile 1978: 75ff.)

Außenpolitisch entsprach diesen osthandelspolitischen Vorstellungen, daß der BDI die Ostpolitik von Schröder und Erhard unterstützte. Vor allem der Vorsitzende des Ostausschusses, der DIHT-Präsident Otto Wolff von Amerongen, sowie der Krupp-Generalbevollmächtigte Beitz traten hierbei öffentlich hervor. Beitz wurde u.a. im Auftrage der Bundesregierung durch Sondierungsgespräche in Polen aktiv, die den deutsch-polnischen Handelsvertrag von 1963 vorbereiten halfen. (vgl. Stehle 1971: 321ff.) Trotz Röhrenembargo stieg in den 60er Jahren der Osthandel, allerdings nicht mit der Sowjetunion, mit der sich aus politischen, aber auch aus sowjetisch-binnenwirtschaftlichen Gründen der Handel sogar zeitweilig rückläufig entwickelte. Obwohl man in Industrie- und Handelskreisen durchaus die Grenzen einer Expansion des Osthandels sah (Schwerfälligkeit der bürokratisch-zentral gelenkten Wirtschaft; Misserfolge in der kommunistischen Landwirtschaft; Mangel an Devisen und Kapital überhaupt; technologische Rückständigkeit; mangelnde Arbeitsproduktivität; prinzipiell-technische Schwierigkeiten bei Kompensationsgeschäften), hielt man dessen weiteren Ausbau für möglich. Dabei war man auch zu Gemeinschaftsprojekten mit dem Osten bereit, von der technischen sowie kaufmännischen Kooperation bis zur gemeinschaftlichen Produktion. Voraussetzung dafür war natürlich, daß auch die deutsche Seite die Beschränkungen (Kontingente) für Osteinfuhren aufhob, wofür sich der BDI in den 60er Jahren mit zahlreichen Eingaben an die Bundesregierung – letztendlich mit Erfolg – einsetzte.

DER DEUTSCHE GEWERKSCHAFTSBUND

In zahlreichen außenhandelspolitischen Fragen war der DGB einer Meinung mit dem BDI. Das galt insbesondere für das Bestreben, das Zollniveau der Bundesrepublik und der EWG im Interesse der Verbraucher möglichst niedrig zu halten. Die Proteste des DGB gegen die protektionistische Hochpreis-Agrarpolitik der EWG waren stets sehr vehement. (25) Diesen außenhandelspolitischen Interessen korrespondierte auf außenhandelspolitischer Ebene ein Interesse an einer Erweiterung der EWG zumindest um die skandinavischen Staaten und

Großbritannien sowie ein Interesse an engen transatlantischen Beziehungen. Damit kontrastiert eine relativ geringe Befassung mit den Entwicklungsländern, dem Osthandel und der Ostpolitik. Das lag, wie bereits erwähnt, u.a. daran, daß die Beziehungen zur Dritten Welt zum Großteil über den IBFG liefen. Zwar wurde im Anschluß an den Weltkongreß des IBFG von 1960 auf nationaler Ebene vom DGB die entwicklungspolitische Aktion: "Wir helfen" organisiert, die vor allem aus Informationsveranstaltungen in den Gewerkschaften und Betrieben bestand.

Sie war mit dem Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände abgesprochen und von ihm gebilligt worden. Die Veranstaltungen dienten weniger der Aufklärung als vielmehr der Sammlung von Spenden für die Gewerkschaften in der Dritten Welt, die dem 1957 geschaffenen Internationalen Solidaritätsfonds des IBFG zur Verfügung gestellt werden sollten.(26) Darüber hinaus konnte der DGB einige wenige, von ihm selbst getragene Einzelprojekte aufweisen, so eine innerhalb des sog. Anden-Programms aufgebaute Ausbildungswerkstatt in Peru und die Errichtung eines Gewerkschaftshauses in Nairobi/Kenia. Denn im gewerkschaftlichen Selbstverständnis konnte Sozialpolitik nur noch ethisch verantwortet werden, wenn sie zugleich national und international war. Entwicklungspolitik wurde einer internationalen Sozialpolitik gleichgestellt.(27) Allerdings spielten auch außenpolitische Motive eine Rolle: Kommunismusbekämpfung und Verhinderung eines Vordringens der DDR in der Dritten Welt. "Gelingen oder Nichtgelingen dieser Bemühungen des IBFG um dem Aufbau starker Gewerkschaften in den Entwicklungsländern entscheidend über den Ausgang des weltweiten Kampfes zwischen Kommunismus und Demokratie."(28) Der Aufbau starker Gewerkschaften und Genossenschaften wurde zudem als zentral für das Ingangsetzen eines ausgeglichenen wirtschaftlichen Wachstumsprozesses begriffen, der nur bei Vorhandensein eines nachfragekräftigen Binnenmarktes vonstatten gehen könne. Ein solcher Binnenmarkt konnte allerdings nur dann entstehen, wenn für breite Schichten der Bevölkerung Beschäftigung und ein genügend hohes Einkommen gesichert war - und dafür waren schlagkräftige Gewerkschaften notwendig. (vgl. Uhlir 1967)

Wie für die bundesrepublikanische Wirtschaft legte der DGB neben dem Export auch Wert auf ein binnenmarktorientiertes Wachstum in den Entwicklungsländern. Die Tendenz zu einer allgemein eher binnenwirtschaftlichen Ausrichtung erklärt, daß die Entwicklungsländer in den Außenhandelsbeziehungen, wie sie die Gewerkschaften sahen, von eher nachrangiger Bedeutung waren. Diese spezifische gewerkschaftliche Strategie läßt sich auf die Abneigung von Einzelgewerkschaften zurückführen, durch Exporte aus der Dritten Welt die Beschäftigungslage in Deutschland nicht zu gefährden. Diesen Befürchtungen entsprach, daß die exportorientierte aid-by-trade-Entwicklungsstrategie als subsidiär betrachtet wurde, da sie nur allzu oft auf Kosten des inländischen Lohnniveaus gehe.(29) Die Skepsis gegenüber einem Freihandel im Wirtschaftsverkehr mit der Dritten Welt ist vor dem Hintergrund einer ablehnenden Einstellung gegenüber rein marktwirtschaftlichen Entwicklungsstrategien aber auch durchaus verständlich.(30) Die möglichen Gefahren für die Beschäftigungslage durch Importkonkurrenzen aus der Dritten Welt wurden allerdings nie offiziell geäußert, zumindest nicht auf DGB-Ebene. Angesichts des allgemeinen wirtschaftlichen Wachstums waren sie in den 60er Jahren auch nicht derart akut, wie sie es in der zweiten Hälfte der 70er Jahre werden sollten. Allerdings begannen in den 60er Jahren schon Umstrukturierungsprozesse vor allem in der Bekleidungs- und Textilindustrie, die zum Abbau von Arbeitsplätzen in der Bundesrepublik und deren Verlagerung ins Ausland (u.a. in die Dritte Welt), bzw. dem vermehrten Import von Textilien u.a. aus Entwicklungsländern führten. (vgl. Fröbel u.a. 1977: 80ff.)

Das entwicklungspolitische Engagement der Gewerkschaften blieb in den 60er Jahren insgesamt recht gering, zumal "der Versuch, einen gewerkschaftseigenen Entwicklungsfonds durch

Spendenwerbung aufzubringen, nicht erfolgreich war und eine entsprechende Verpflichtung der einzelnen Industriegewerkschaften nach einem einheitlichen Schlüssel zu unüberwindbaren Schwierigkeiten geführt hatte (u.)". (Böll 1975: 105) Gegen den Vorwurf entwicklungspolitischer Passivität war der DGB aber besonders sensibel, da der Christliche Gewerkschaftsbund zu Beginn des Jahrzehnts in den Entwicklungsländern durch die spezifische Ansprache "gläubiger Arbeiter" (Mohammedaner, Buddhisten, Hindus) Erfolge verzeichnen konnte. Diesen Bestrebungen begegneten die SPD-nahen Gewerkschaften u.a. mit dem Konzept, Handel mit, bzw. Investitionen in Entwicklungsländern sowie die Entwicklungshilfe insgesamt an Sozialklauseln zu binden, d.h. Handel mit der Dritten Welt sowie Betriebe in unterentwickelten Ländern, denen Hilfen gewährt wurden, dürften nicht erst durch ein äußerst niedriges Lohn- und Sozialniveau der dort Beschäftigten auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig und rentabel werden. So konnte der DGB das Entwicklungshilfe-Steuergesetz nur dann für gerechtfertigt ansehen, "wenn die außerordentlich steuerlich begünstigten Privatinvestitionen mit einem Sozialplan koordiniert werden." Um Mißbrauch zu verhindern und um eine Abstimmung der öffentlichen sowie privaten Kapitalhilfe sowie der Technischen Hilfe einschließlich der Bildungs- und Sozialhilfe zu gewährleisten, forderte er für steuerlich begünstigte Kapitalinvestitionen ein parlamentarisches Zustimmungsverfahren und eine öffentliche Rechnungslegung.⁽³¹⁾ Zudem wollte der DGB das Gesetz nur dann unterstützen, wenn Portugal und Spanien, da Diktaturen, aus der Liste der Entwicklungsländer gestrichen sowie gemein wirtschaftliche Unternehmungen bei der Förderung gleichberechtigt mit privaten behandelt würden. (Die Einführung von Sozialklauseln hätte zudem den von den Gewerkschaften allerdings nicht geäußerten, vielleicht auch nicht wahrgenommenen Vorteil gebracht, daß 3. Welt-Exporte durch eine höhere Kostenbelastung erschwert, die deutsche Wirtschaft vor ungeliebten Importen bewahrt und die Beschäftigungslage gesichert worden wäre.) - Schließlich bewirkte die binnen wirtschaftliche Strategie, daß die entwicklungspolitischen Stellungnahmen des DGB zumeist politisch und gesellschaftspolitisch waren, d.h. man griff die nationalen Eliten von Entwicklungsländern an, weil sie eine stärkere wirtschaftliche, politische und gewerkschaftliche Beteiligung der Bevölkerungen am politischen Entscheidungsprozeß sowie am wirtschaftlichen Wachstum aus Gründen der sozialen und politischen Herrschaftssicherung verhinderten. Insbesondere wurde natürlich kritisiert, wenn Gewerkschaften verboten und unterdrückt sowie Gewerkschaftsführer inhaftiert wurden.

Von daher wird auch die eindeutige Parteinahme der Gewerkschaften für die meisten Befreiungsbewegungen verständlich. Auch die Einstellung zum Osthandel war zu Beginn der 60er Jahre eher zurückhaltend. Hier wirkte sich die allgemeine Ablehnung von Beziehungen zum Ostblock aus, vor allem, was die gewerkschaftliche Ebene betraf. U.a. aus diesen Gründen enthielt man sich im DGB jeglicher Stellungnahme, sei es einer positiven, sei es einer negativen, zum Ausbau des Osthandels in den 60er Jahren. Erst seit 1965 begann sich das Verhältnis zu den kommunistischen Staaten zu entspannen, nachdem die SPD schon seit längerem ostpolitisch mit neuartigen Vorstellungen hervorgetreten war und sich überhaupt die Ost- West-Beziehungen zunehmend entkrampften. Der Kongreß der Gewerkschaft Nahrung, Genuß, Gaststätten sprach sich im September 1966 für den Austausch von Delegationen mit den Gewerkschaften der osteuropäischen Länder aus. Ein Redneraustausch, wie von der SPD vorgeschlagen, wurde allerdings abgelehnt.⁽³²⁾ Im November des Jahres reiste die erste DGB-Delegation in die UdSSR. Im Juni 1967 kam eine sowjetische Gewerkschaftsgruppe zum Gegenbesuch. 1968 veröffentlichten die offiziösen "Gewerkschaftlichen Monatshefte" einen Beitrag, indem gemäß funktionalistischer und konvergenztheoretischer Vorstellungen - eine Intensivierung des Osthandels und eine funktionale ökonomische Verflechtung beider Systeme gefordert wurde, um darüber auch eine politische Entspannung zu erreichen.⁽³³⁾ Die Kontaktaufnahme mit

kommunistischen Gewerkschaften auch auf IBFG-Ebene hatte allerdings zur Folge, dass der stark antikommunistisch ausgerichtete amerikanische Gewerkschaftsbund AFL/CIO den IBFG 1969 verließ.

DER DEUTSCHE BAUERNVERBAND

Am geringsten von allen Verbänden ist das Interesse für Entwicklungs- und Osthandelspolitik im Deutschen Bauernverband. Das gab der Präsident des DBV, Constantin Freiherr Heereman, auf dem entwicklungspolitischen Kongreß der Katholischen und Evangelischen Kirche Anfang 1979 freimütig zu.⁽³⁴⁾ Nur indirekt über die allgemeine Außenhandels- und Wirtschaftspolitik gewannen die Stellungnahmen des DBV entwicklungspolitische Relevanz: indem der Verband nämlich für ein möglichst hohes Agrarpreisniveau in der EWG kämpfte, das weit über dem Weltmarktpreisniveau lag, mußte er in der Konsequenz ein hohes Agrarzollniveau der EWG verlangen, das den EWG-Binnenmarkt vor der preisgünstigeren Weltmarktkonkurrenz schützte. Damit wurde jedoch auch Entwicklungsländern der Agrarimport sehr erschwert, von dem diese zur Devisengewinnung existentiell abhängig waren, zumal diese Länder vor allem nur im Rohstoffbereich weltmarktfähig sind. Die Präferenzzölle für die der EWG assoziierten afrikanischen Staaten wurden daher im DBV sehr mißtrauisch betrachtet. Der Verband rechtfertigte dieses Hochpreis- und Hochzollschutzsystem entwicklungspolitisch damit, indem er darauf hinwies, daß die niedrigen Weltmarkttagarpreise nur den unterentwickelten Ländern schaden würden. Zu empfehlen sei vielmehr umgekehrt auch für den Weltmarkt ein höheres Preisniveau.⁽³⁵⁾ Diese Argumentation widersprach allerdings der Tatsache, daß andererseits die EWG-Landwirtschaft die Weltmärkte mit künstlich auf Weltmarktpreisniveau heruntersubventionierten Agrarprodukten überschwemmte, z.B. beim Zucker. Bemühungen ,der UNCT AD, den europäischen Zuckerexport im Rahmen der Weltzuckerabkommen zu Gunsten des Exportes aus der Dritten Welt auf einem niedrigeren Niveau zu kontingentieren, wurden von der europäischen und deutschen Landwirtschaft entschieden abgelehnt. Über das Interesse des DBV am Export vor allem veredelter Agrarprodukte kamen jedoch auch die Entwicklungsländer vermehrt ins Blickfeld der Bauernschaft, denn - so ein Beschluß der COP A (des europäischen Zusammenschlusses der Landwirtschaftsverbände der EWG-Staaten) vom 8. April 1964 - der Not der Entwicklungsländer könne und müsse neben der technischen und finanziellen Hilfe durch Nahrungsmittellieferungen begegnet werden.⁽³⁶⁾ Daher wurde es bedauert, daß die intensiven Bemühungen der Arbeitsgemeinschaft Agrarexport um eine stärkere Berücksichtigung der deutschen Agrarwirtschaft bei Lebensmittellieferungen an die FAO für das World-Food-Program ohne Erfolg blieben, obwohl die Bundesrepublik sich maßgeblich an dessen Finanzierung beteiligte. Entwicklungshilfe -so der Grundgedanke- sollte durch Erstattungen für die diejenigen Entwicklungsländer erfolgen, die den deutschen und europäischen Agrarexport abnähmen.

Ähnlich war die Einstellung des DBV zum Osthandel von Export- und Importinteressen bestimmt. Man befürwortete ihn prinzipiell, da Deutschland als Getreideimportland an sowjetischem Weizen interessiert war. Andererseits erhoffte man sich "mit fortschreitender politischer Entspannung (n.) aussichtsreiche Absatzmärkte (n)" auch in den Ländern des Ostblocks für die land- und ernährungswirtschaftlichen Erzeugnisse sowie Produkte der Forstwirtschaft und des Gartenbaues aus der Bundesrepublik.⁽³⁷⁾ Dafür nahm man bereitwillig EWG-Agrarsubventionen an.⁽³⁸⁾ 1967 fühlte sich der DBV zur Forderung nach einer gemeinschaftlich koordinierten EWG-Osthandelspolitik veranlaßt, da er befürchtete, daß andere EWG-Mitgliedsstaaten durch günstigere nationale Bestimmungen auch im Agrarbereich der westdeutschen Landwirtschaft den Rang im Kampf um die Ostmärkte streitig machen könnten.

Zudem hegte man den Verdacht, daß andere EWG-Länder (vor allem Italien) die EWG-Präferenz durch Kompensationsgeschäfte mit der UdSSR unterlaufen, d.h. durch Bezug von Agrarprodukten aus dem Osten den Absatz deutscher Produkte erschweren würden.(39)

das änderte aber nichts an der Einstellung zur bilateralen westdeutschen Entwicklungspolitik, zumal infolge von Erdölpreisschocks und Weltwirtschaftskrise die Bedeutung der Märkte vor allem in den Schwellenländern wuchs. Rd. 13% der deutschen Exporte ging in die nicht ölexportierenden Länder der Dritten Welt, während die Bundesrepublik nahezu 14% ihres Einfuhrbedarfs aus ihnen bezog. Der BDI-Präsident Rodenstock hielt es daher in einem Aufruf von Mitte 1979 volkswirtschaftlich für unabdingbar und entwicklungspolitisch für geboten, daß die deutsche Industrie zur Industrialisierung der Dritten Welt beitrage, denn deutsche Direktinvestitionen, die unterstützt werden müßten durch öffentliche, von der Bundesregierung zu fördernde Infrastrukturvorhaben, würden langfristig allgemein absatzfördernd für deutsche Waren wirken.(36) Zur Erreichung dieses Zieles erklärte sich Rodenstock bereit, den Entwicklungsländern bei Liberalisierung des deutschen Marktes zeitweilig zoll- und außenhandelspolitische Sonderkonditionen zu gewähren (z.B. einen höheren Zollschatz als allgemein nach GATT-Regeln üblich, zum Aufbau einer eigenen Industrie), auch auf die Gefahr hin, daß die deutsche Wirtschaft kurzfristig größeren Umstrukturierungen unterworfen werden würde: "Der deutschen Wirtschaft wird diese Belastungsprobe besonders schwer werden: DM-Aufwertungen und eine Spitzenposition im internationalen Lohnkostenvergleich haben die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie erheblich beeinträchtigt."(37) Die außenhandelspolitischen Sonderkonditionen sollten allerdings nicht mehr für bereits relativ entwickelte Entwicklungsländer gelten.(38)

ALLGEMEINE AUSSENHANDELS- UND WELTWIRTSCHAFTSPOLITIK DER BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE

Wie schon am Beispiel der Entwicklungspolitik deutlich wurde, reagierte der BDI auf die Weltwirtschaftskrise nicht mit einer Flucht in den Protektionismus, sondern umgekehrt mit der Forderung nach einem weltweiten Abbau von Zöllen und zollähnlichen Außenhandelshemmnissen.(39) So könne der existentiell notwendige Welthandel für die exportorientierte deutsche Wirtschaft aufrechterhalten werden. Die (zeitweilig) infolge der verteuerten Erdöleinfuhren passive deutsche Leistungsbilanz nahm die Industrie zum Anlaß, eindringlich auf die Notwendigkeit und Unausweichlichkeit eines exportorientierten Wachstums hinzuweisen: "Wenn eine reale Einkommensminderung (in der Bundesrepublik, J.B.) infolge der höheren Ölpreise vermieden und die internationalen Verpflichtungen - insbesondere gegenüber den Entwicklungsländern - erfüllt werden sollen, bleibt nur die Möglichkeit, die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft weiter zu verbessern; denn Mehrbelastungen bei der Einfuhr können nur durch höhere Exporte ausgeglichen werden."(40) Daher plädierte der BDI während der GATT-Verhandlungen (Tokio-Runde) in Bonn und Brüssel wiederholt dafür, Sicherungen zur Verhinderung protektionistischer Schutzklauseln auf multilateraler Ebene anzustreben, da andernfalls die Gefahr einseitiger, gezielter Schutzmaßnahmen aufgrund nationaler Kriterien bestehen blieben. Insbesondere der Präsident des Bundesverbandes des Deutschen Groß- und Außenhandels, Hartwig, machte immer wieder auf den engen Zusammenhang zwischen der Verschuldung der Schwellenländer, deren Liquiditätsprotektionismus, deren Austerity-Politik sowie den daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen im Export aufmerksam. (vgl. Broichhausen 1975)(41) Auch im bilateralen Dialog mit den Schwesterverbänden anderer Industrienationen sowie in den Gremien

und Ausschüssen der EG (u.a. Wirtschafts- und Sozialausschuß) versuchte man protektionistische Strömungen im Keime einzudämmen.

Nicht nur der Protektionismus, sondern auch die allgemeinen Währungsunsicherheiten erschwerten den Außenhandel. Schon zu Beginn der 70er Jahre hatte die Industrie daher gegen die DM-Aufwertungen sowie gegen das Floaten der Währungen Stellung genommen. Man forderte eine eigene Absicherung des Wechselkursrisikos im Exportgeschäft. Dem wurde Ende 1972 durch die Erweiterung des Katalogs der versicherungsfähigen Währungen z. T. entsprochen. Ende 1979 konnte der BDI durchsetzen, daß bei kurzfristigen Exportgeschäften neben dem neu eingeführten Ausfuhrpauschalgarantiesystem auch die Einzelandienung von Geschäften bestehen blieb. Damit wurde seinen Vorstellungen Rechnung getragen, die in der Erweiterung des Katalogs der gedeckten Risiken um den Nichtzahlbestand keine ausreichende Kompensation für die Kostenerhöhung sah, die mit einer Andienung des gesamten oder wesentlicher Teile des Exports zur Kreditversicherung verbunden war. Die Erhöhung der Entgelte für Hermes-Bürgschaften im Jahre 1984 um durchschnittlich 40% wurde daher von der Wirtschaft äußerst negativ beurteilt.

DER DEUTSCHE GEWERKSCHAFTSBUND

Für den DGB war ähnlich wie für die SPD die Weltwirtschaftskrise nicht durch eine nationale und/oder weltweite Deflationspolitik zu überwinden. Auch lehnte man die "Lokomotivtheorie" ab, nach der die weltwirtschaftlich starken Länder: die USA, Japan, die Bundesrepublik, die Niederlande und die Schweiz, die Initiative zu einer "Anheizung" der Konjunktur ergreifen sollten. Gewerkschaftlichen Vorstellungen entsprach da schon eher die "Konvoi-Theorie", die besagt, daß alle Industriestaaten, auch die wirtschaftlich schwachen, eine expansive Konjunkturpolitik betreiben sollten, da nur so die Zahlungsbilanzprobleme vermieden werden könnten, die bei der "Lokomotiv-Theorie" notwendigerweise auftreten müßten.(42) Deflations- und Sparpolitik, wie sie der Internationale Währungs-Fond in vielen Defizit-Ländern erzwang, wurden vom DGB aufgrund der Nachfrage Ausfälle und der Lasten für die Arbeitnehmerschaft in der 3. Welt auch als schädlich für die industrialisierte Welt kritisiert(43), was notwendigerweise binnenwirtschaftliche Alleingänge bestimmter Nationalstaaten nicht ausschloß. Um Weltwirtschaftskrisen zukünftig zu vermeiden, forderte man zusammen mit anderen Gewerkschaften auf einer internationalen gewerkschaftlichen Gipfelkonferenz am 22. Juli 1979 ein internationales System der jährlichen wirtschaftlichen Bestandsaufnahme und Vorausschau mit dem Ziel der Schaffung eines Frühwarnsystems, das es ermöglichen sollte, strukturellen Veränderungen am Arbeitsmarkt zukünftig frühzeitig zu begegnen. Dazu kam die Forderung nach einer weltweiten Arbeitszeitverkürzung. Es wurden sogar GATT-Kontrollen in Erwägung gezogen, nach denen die internationale und weltwirtschaftliche Vereinbarkeit nationaler Konjunkturpolitiken beurteilt werden sollte.

Ganz frei von Protektionismus waren die Stellungnahmen des DGB und des EGB (Europäischer Gewerkschafts-Bund) jedoch nicht. So schloß man eine Revision des Artikel 19 des GATT-Abkommens nicht aus, um die Kriterien für die Anwendung von außenhandelspolitischen Schutzbestimmungen realitätsbezogener zu gestalten. Auch dachte man an eine GATT-Klausel über die sozialen Verpflichtungen als Grundlagen von Außenhandelsbeziehungen. In einer Erklärung des EGB zur Bremer Sitzung des Europäischen Rates vom Juli 1978 wurde es abgelehnt, "alle Probleme, um die es geht, dem vereinfachenden Schema 'Freihandel kontra Protektionismus' zu unterwerfen." Man legte eher den Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Kontrolle der spekulativen Kapitalbewegungen sowie der währungspolitischen Aktivitäten multinationaler Unternehmungen.

D. Friesahn

1. Ziel und gegenwärtiger Stand der Umsetzung der EU-Vogelschutzrichtlinie

Ich verstehe den Titel meines Vortrages so, dass ich eine Einführung in die Regelungen der Vogelschutzrichtlinie geben soll - dies auf die Gefahr hin, Kennerinnen der Materie zu langweilen. Zweitens gebe ich einen Überblick über die rechtliche Umsetzung in der Bundesrepublik. D.h. ich bleibe auf der Bundesebene, die nieders. Umsetzung wird später Herr Mey referieren. Und ich bleibe auf der rechtlichen Ebene - ornithologische Ausführungen meinerseits gerieten auch eher zur Groteske. Drittens gebe ich einen Überblick über die Rechtsprechung des EuGH zur Vogelschutzrichtlinie. Dadurch werden die Anforderungen der Richtlinie insbesondere zum Flächenschutz erst richtig verständlich.

1. Die Regelungen der Vogelschutzrichtlinie

1. Ziele

Der Vogelschutzrichtlinie geht es - wie der offizielle Titel schon sagt - um "die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten". In den Erwägungsgründen heißt es dazu: "Bei der Erhaltung der wildlebenden Vogelarten geht es um den langfristigen Schutz und die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen als Bestandteil des gemeinsamen Erbes der europäischen Völker." Die Diktion verrät, dass auch der Natur- und Umweltschutz Modeerscheinungen unterliegt. Im Jahre 1979, als die Richtlinie verabschiedet wurde, ging es nicht um nachhaltigen, sondern um langfristigen Schutz. Und das gemeinsame Naturerbe ist heute weitgehend aus dem Sprachrepertoire des Naturschutzes verschwunden. Mode hin oder her, die Ziele bleiben bestehen.

Den Schutz der Vogelarten erfolgt nach den Zielen und den Regelungen der Richtlinie auf zwei unterschiedlichen Wegen. Einmal über den Flächenschutz, der heute zu den umkämpfteren Vorgaben gehört, und andererseits über den Artenschutz, verstanden als Verbot der kommerziellen oder anderer Nutzungen sowie der Beeinträchtigung der schützenswerten Arten.

2. Flächenschutz

Die Regelungen zum Flächenschutz sind vergleichsweise - im Vergleich etwa zur FFH-RL - schlicht und lassen dem Mitgliedsstaat prima facie viel Spielraum:

Die Vogelschutzrichtlinie unterscheidet zwischen einem allgemeinen Schutz wildlebender Vögel nach Art.3.

- Die Vorschrift verpflichtet die MS, Maßnahmen zur Erhaltung "sämtlicher wildlebender Vogelarten" in der EU zu ergreifen.

Und einem strengeren Schutzregime nach Art.4, nämlich für :

- besonders schützenswerte, weil z.B. vom Aussterben bedrohte oder sehr seltene Arten.

Um die nötige Klarheit zu schaffen, welche Vögel besonders schützenswert sind und deshalb unter das Schutzregime des Art.4 fallen, werden im Anhang I der Richtlinie die Arten, die dem strengeren Schutzregime unterfallen sollen, in einer Liste aufgezählt.

Neben den dort genannten Vögeln unterliegen aufgrund der Regelung des Art.4 II die regelmäßig

- auftretenden Zugvögel dem strengen Schutzregime. Da es aber um Schutzgebiete geht, unterliegen die Feuchtwiesen, die den Zugvögeln zum Aufenthalt dienen, dem strengen Schutz des Art.4 Vogelschutzrichtlinie.

Der allgemeine Schutz nach Art.3 verlangt nur, dass die Mitgliedstaaten alle "erforderlichen Maßnahmen" treffen, um eine ausreichende Vielfalt und eine flächenmäßig ausreichende Größe der Lebensräume europäischer Vogelarten zu erhalten oder herzustellen. Solche von Art.3 der Richtlinie geforderten Maßnahmen können insbesondere die Einrichtung von Schutzgebieten oder die ökologische Gestaltung der Lebensräume der Vögel sein. Solche allgemeinen Maßnahmen können sicher auch über den Vertragsnaturschutz erreicht werden.

Der strenge Schutz nach Art.4. verpflichtet die Mitgliedstaaten

- "insbesondere die für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetesten Gebiete zu Schutzgebieten" zu erklären.

Während also nach Art.3 die Ausweisung eines Schutzgebietes eine mögliche Schutzmaßnahme für Vögel sein kann, verlangt Art.4^oI, daß für den Schutz der besonders schützenswerten Vögel geeignete Flächen zwingend zu Schutzgebieten deklariert werden.

Außerdem werden die Mitgliedstaaten durch Art.4 IV verpflichtet, innerhalb und außerhalb der Schutzgebiete die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um eine Verschmutzung und Beeinträchtigung der Lebensräume sowie eine Belästigung der Vögel zu vermeiden.

3. Artenschutz

Die Regelungen zum Artenschutz verfahren gewissermaßen umgekehrt. Normiert werden strenge Verbote, von denen dann Ausnahmen zulässig sind.

- Art. 5 normiert das Verbot des absichtl. Tötens, Fangens, Störens, des Haltens von Vögeln und der Entnahme von Eiern aus Vogelnestern. Die Ausnahme von diesem Verbot betrifft hier insbesondere das Jagdrecht (Art. 7). Die Mitgliedsstaaten dürfen erlauben, dass die Vogelarten des Anhangs II der Richtlinie bejagt werden. Also auch hier die umgekehrte Regelungsweise. Während Anhang I die besonders schützenswerten Vogelarten enthält, für die Schutzgebiete zu schaffen sind, enthält Anhang II die weniger schützenswerten Arten, auf die Jagd erlaubt werden darf.

- Art. 6 untersagt die kommerzielle Nutzung insbesondere der geschützten Vogelarten, d.h. den Verkauf und die Beförderung von Vögeln oder von Erzeugnissen der Vögel sowie das Halten von Vögeln. Davon werden selbstverständlich Ausnahmen zugelassen. Die Mitgliedsstaaten können den Handel usw. für Vögel des Anhangs III genehmigen. Vor der Genehmigung ist allerdings eine Konsultation der Kommission erforderlich, die die Gefährdungslage der Vogelart im Mitgliedsstaat prüft.

- Art. 8 gibt den Mitgliedsstaaten auf, Fang- und Jagdmethoden zu untersagen, mit denen Vögel in Mengen und wahllos gefangen oder getötet werden.

- Allgemeiner sind Ausnahmen von den genannten Artenschutzvorschriften erlaubt z.B. im Interesse der "Volksgesundheit" oder der öffentlichen Sicherheit.

- Die Vogelschutzrichtlinie enthält darüber hinaus weitgehende Berichtspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission, die hier nicht aufzuzählen sind.

2. Die Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie durch das BNatSchG

Die Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie durch die BRD trägt Züge eines Skandals, wengleich dieser Skandal - wenn ich das richtig sehe - anders als bei der FFH-RL die öffentliche Diskussion kaum erreicht hat.

Was bedeutet eigentlich Umsetzung einer Richtlinie? Anders als Verordnungen der EG und nationale Gesetzen sind die Richtlinien der EG zunächst nicht unmittelbar für die EG-Bürger verbindlich. Sie richten sich an die Mitgliedstaaten und müssen von diesen in nationales Recht transformiert werden. Allerdings gelten Richtlinien gegenüber allen Gliederungen des Staates, sie verpflichten nicht etwa nur den Bund zur Umsetzung, sondern auch die Länder. Bei der Umsetzung haben die Mitgliedstaaten grundsätzlich einen Ermessensspielraum; es müssen "nur" die Ziele erreicht werden, die Richtlinie muss "praktische Wirksamkeit" erlangen. Erst wenn die Mitgliedstaaten die Richtlinie nicht umsetzen, kann die Richtlinie eine unmittelbare Wirkung entfalten. Dies hat der EuGH, wie wir noch sehen werden, im Falle der Vogelschutzrichtlinie in verschiedenen Fällen angenommen.

1. Chronologie

Zunächst jedoch zur Chronologie der Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie:

- 2. April 1979: Erlass der Vogelschutzrichtlinie.²⁶⁰
- 2.4.1981: Ablauf der Umsetzungsfrist. Gemäß Art. 18 sollte sie von den Mitgliedsstaaten innerhalb von zwei Jahren umgesetzt werden.
- 10.12.1985: Die Kommission klagt vor dem EuGH gegen die Bundesrepublik, weil die Vogelschutzrichtlinie nicht umgesetzt ist.
- 10.12.1986 : Mit dem "Ersten Gesetz zur Änderung des BNatSchG"²⁶¹ hat die Bundesrepublik zur Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie das BNatSchG geändert.
- 17.9.1987: Der EuGH verurteilt die Bundesrepublik dennoch wegen mangelhafter Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie.²⁶² Die Verurteilung bezog sich jedoch nicht auf alle Punkte, die die Kommission gerügt hatte.
- 23.3.1993: Der EuGH verurteilt die Bundesrepublik erneut²⁶³, weil sie der im ersten Urteil ausgesprochenen Rüge mangelhafter Umsetzung nicht abgeholfen hatte.
- 6.8.1993: Abgeholfen wurde der Rüge des EuGH mit einer Gesetzesänderung²⁶⁴
- 30.4.1998: Mit dem "Zweiten Gesetz zur Änderung des BNatSchG"²⁶⁵ wurde im wesentlichen die FFH-RL umgesetzt - auch dies verspätet. Da die Vogelschutzgebiete in das ökologische Netz Natura 2000 integriert worden sind und das Schutzregime der FFH-RL zukünftig auch für Vogelschutzgebiete gilt, wird auch durch dieses Änderungsgesetz die Vogelschutzrichtlinie umgesetzt. Um es drastisch zu formulieren: Vogelschutzgebiete tauchen erstmalig im BNatSchG auf.
- Der z.Z. vorliegende Entwurf einer Novelle des BNatSchG enthält - soweit ersichtlich - keine Änderungen, die die Vogelschutzrichtlinie betreffen.

2. Umsetzung des Artenschutzes

In der Klage vor dem EuGH aus dem Jahre 1985 rügte die Kommission die Landwirtschaftsklausel im heute geltenden § 20 f III (damals § 22 III), weil diese eine

²⁶⁰ Richtlinie 79/409/EWG, ABl. L 103 v. 25.4.1979, S. 1.

²⁶¹ BGBl. I, S. 2349.

²⁶² Rs. 412/ 85, EuGHE 8, S. 3503 = NuR 1988, S. 53.

²⁶³ Rs. C- 345/92, NuR 1993, S. 505

²⁶⁴ BGBl. I, S. 1458, dazu: BT-Drs. 747/ 92, S. 16.

²⁶⁵ BGBl. 1998, S. 823.

ungerechtfertigte Ausnahme vom Verbot der absichtlichen Tötung usw. bestimmter Vogelarten zulasse.

Gerügt wurde außerdem die Ausnahmeregelung des damaligen § 22 IV Nr. 2, die eine Verordnungsermächtigung enthielt, nach der das Halten von und Handeln mit geschützten Arten per Rechtsverordnung gestattet werden konnte.

Gerügt wurde außerdem der damalige § 26 III Nr. 3, wonach die Länder eine Ausnahme von den genannten Verboten zu Forschungs- Lehr oder Zuchtzwecken normieren konnten.

Die beiden letzten Regelungen fanden sich in der ersten Novelle des BNatSchG nicht wieder, so dass allein die Rüge der Landwirtschaftsklausel übrig blieb.

Der EuGH folgte der Kommission in ihrer Rüge der Landwirtschaftsklausel in der Fassung, die bis 1993 galt. Gemäß § 22 III galten die artenschutzrechtlichen Verbote (z.B. des Zerstörens von Vogelnestern) nicht für den Fall, dass die Handlungen "bei der ordnungsgemäßen land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung, bei der Verwertung der dabei gewonnenen Erzeugnisse oder bei der Ausführung eines nach § 8 zugelassenen Eingriffs vorgenommen werden".

Gemäß Art. 5 VS-RL wird ein generelles Verbot normiert, geschützte Vögel absichtlich zu töten oder zu fangen, ihre Nester und Eier absichtlich zu zerstören oder zu beschädigen sowie sie absichtlich zu stören. Die Kommission verstand die Landwirtschaftsklausel des § 22 III als Ausnahme zu den Verboten des Art. 5 VS-RL. Die Ausnahmeregelung sei nicht Richtlinienkonform, weil sie die Voraussetzungen für eine Ausnahme, die sich in Art. 9 VS-RL finden, nicht erfülle. Dagegen bestritt die BRD, dass eine Ausnahme vorliege, da nach der Richtlinie nur absichtliche Handlungen verboten seien, während durch die LaWi-Klausel absichtliche Handlungen nicht erfasst werden.

Der EuGH stellte zunächst klar, dass es sich unzweifelhaft um eine Ausnahme handle. Da das deutsche Gesetz den Begriff "ordnungsgemäße Nutzung" nicht definiere, seien "somit absichtliche Beeinträchtigungen des Lebens und des Lebensraumes der Vögel nicht vom Geltungsbereich des § 22 III BNatSchG ausgeschlossen".²⁶⁶

Durch die Gesetzesänderung von 1993 meinte der Bundesgesetzgeber, diesem Urteil Rechnung zu tragen. Die Ausnahmeregelung in § 22 III a.F. heute § 20 f III wurde geändert und hat bis heute folgenden Wortlaut: "Die Vorschriften der Absätze 1 und 2 gelten nicht für den Fall, dass die Handlung bei der ordnungsgemäßen land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung, bei der Verwertung der dabei gewonnenen Erzeugnisse oder bei der Ausführung eines nach § 8 zugelassenen Eingriffs oder einer nach § 20 c zugelassenen Maßnahme vorgenommen werden, soweit Tiere und Pflanzen der besonders geschützten Arten nicht absichtlich beeinträchtigt werden." Auf den letzten Teil kommt es an. "Soweit Tiere und Pflanzen ... *nicht absichtlich* beeinträchtigt werden."

Damit hat die Auseinandersetzung zunächst ihr Ende gefunden. Eine kritische Anmerkung sei hier aber gestattet. Es bleibt nämlich zweifelhaft, ob dieser Ausschluß absichtlicher Handlungen den Erfordernissen der Vogelschutzrichtlinie (und auch der FFH-RL) entspricht²⁶⁷. FFH wie Vogelschutzrichtlinie verbieten nur *absichtliches* Fangen oder Töten sowie die *absichtliche* Störungen und Zerstörungen (Art 12 Abs.1 a)-c) FFH-RL). Was ist also unter Absicht zu verstehen? Zunächst könnte man meinen, dass unabsichtlich solche Handlungen meint, bei denen bei Gelegenheit einer anderen Tätigkeit auch z.B. Nester zerstört werden. Also wenn beim Pflügen des Feldes oder beim Abholzen des Waldes Nester zerstört werden, geschieht dies unabsichtlich.

²⁶⁶ Rs. 412/ 85, EuGHE 8, S. 3517.

²⁶⁷ und letztlich auch der Vogelschutzrichtlinie.

Genau das hat der deutsche Gesetzgeber auch gemeint: Aus der Begründung des Gesetzentwurfes zu § 20 f III läßt sich ersehen, dass Absicht nach dem Willen des Gesetzgebers nur die Handlungen erfassen sollte, die "anlässlich einer günstigen Gelegenheit" begangen werden. Nicht erfaßt werden sollten "objektiv schädigende Handlungen... der zulässigen Tätigkeiten, die sich regelmäßig nicht vermeiden lassen."²⁶⁸

Der EuGH war aber offenbar der Meinung, dass Absicht weiter zu fassen ist. Es sei nicht möglich, Handlungen allgemein zuzulassen, "soweit sie im Zusammenhang mit einer solchen Bodennutzung notwendig sind." Absichtlich ist die Zerstörung der Nester nicht nur, wenn für den Handelnden diese Zerstörung Ziel seiner Handlung ist. Absicht liegt auch vor, wenn es nur beiläufiges Ziel der Handlung ist, wenn also zum Abholzen oder Pflügen die Nester zerstört werden müssen.²⁶⁹ Und gerade dies kann nicht generell erlaubt werden, sondern nur unter den Voraussetzungen des Art. 9 VS-RL. Eine generelle Genehmigung der ordnungsgemäßen Landwirtschaft mit der Ausnahme absichtlicher Zerstörungen ist also wenig sinnvoll. Die Regelung ist unanwendbar, in sich widersprüchlich oder ein programmiertes Vollzugsdefizit, wenn man als Maßstab die Art. 5 und 9 VS-RL nimmt.

3. Umsetzung des Gebietsschutzes

Die erste Novelle des BNatSchG enthielt vor allem Regelungen zum Artenschutz, eingefügt wurden insbesondere die §§ 20 a ff. Dies kam auch in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck. Dort hieß es: "In den letzten Jahren sind wichtige internationale Vereinbarungen und EG-Regelungen im Bereich des Artenschutzes getroffen worden ... Zu nennen sind insbesondere das Washingtoner Artenschutzübereinkommen, die EG-Vogelschutzrichtlinie, das Bonner und das Berner Übereinkommen ... Die Bundesrepublik Deutschland ist durch den Beitritt zu den genannten Abkommen und nach Gemeinschaftsrecht verpflichtet, diese internationalen Übereinkommen und EG-Regelungen in innerstaatliches Recht umzusetzen." Das sollte durch die Novelle des BNatSchG geschehen. Die rechtliche Umsetzung bezog sich aber zunächst nur auf den Artenschutz. Der von der Vogelschutzrichtlinie ebenfalls geforderte Gebietsschutz wurde nicht durch besondere Regelungen umgesetzt. Bis zur zweiten Novelle des BNatSchG von 1998 sind Vogelschutzgebiete im BNatSchG nicht ausdrücklich zu finden.

Die erste bundesrechtliche Erwähnung und Berücksichtigung der Vogelschutzgebiete findet sich nicht im Naturschutzrecht, sondern im Baurecht (§§ 1a; 29) und Raumordnungsgesetz (§ 7 VII). Das bedeutet nun nicht, dass Vogelschutz als Gebietsschutz in der Bundesrepublik nicht stattgefunden hat. Bekanntlich gibt es das ein oder andere Vogelschutzgebiet. Der Gebietsschutz hat im Rahmen der bestehenden Schutzkategorien über die Schutzgebietserklärungen und -verordnungen stattgefunden. Festhalten kann man hier, dass der Bundesgesetzgeber - anders als bei der FFH-RL - zunächst - bis 1998 - keine Rahmenrechtsvorschriften mit besonderen

²⁶⁸ BT-Drs. 10/5064, S.22; vgl. oben das ausführliche Zitat.

²⁶⁹ Absicht in diesem Sinne entspricht im übrigen auch der strafrechtlichen Definition. Absicht ist strafrechtlich dann gegeben, wenn es darauf ankommt, den tatbestandlichen Erfolg herbeizuführen, dabei muß der erstrebte Erfolg nicht Endziel sein und es ist gleichgültig ob der Erfolg gewünscht oder innerlich bedauert wird (BGHSt 21, 283). Die vom Naturschutz-Gesetzgeber für zulässig gehaltenen, regelmäßig nicht vermeidbaren Handlungen können aber durchaus die verbotene Beeinträchtigung zum Ziel haben. Weiterhin reicht zur Erfüllung des strafrechtlichen Absichtsbegriffs in anderen Zusammenhängen auch *dolus directus*, d.h. Kenntnis und Wille der Verwirklichung der schädigenden Handlung.(vgl. Schönke/ Schröder StGB § 15, Nr. 64ff, 83ff)

Pflichten der Länder zur Umsetzung des
geschaffen hat.

Gebietsschutzes der Vogelschutzrichtlinie

Die zweite Novelle des BNatSchG, also die Novelle von 1998, berücksichtigt nun die Vogelschutzgebiete auch mit Blick auf den Gebietsschutz. Das gilt insbesondere für das nun geltende Schutzregime. Für die Vogelschutzgebiete gilt gemäß Art. 7 FFH-RL das gleiche Schutzregime wie für die FFH-Gebiete, also das Schutzregime der FFH-RL, nicht mehr das der Vogelschutzrichtlinie. Gegenüber der Rechtsprechung des EuGH zum Schutzregime nach der Vogelschutzrichtlinie ist das Regime nach der FFH-RL "milder". Das gilt vor allem deshalb, weil nun auch wirtschaftliche und soziale Gründe bei Ausnahmegenehmigungen, d.h. bei der Zulassung von Projekten in oder mit Wirkung auf ein solches Gebiet in Anschlag gebracht werden dürfen. Das ließ die EuGH bis dahin in Vogelschutzgebieten nicht zu. Der Bundesgesetzgeber hat sich darum beeilt, dieses "mildere" Schutzregime im Rahmenrecht zu etablieren. Ob die Vorgaben zum Schutzregime nach der FFH-RL korrekt umgesetzt wurden, ist in einigen Punkten strittig, berührt unser Thema aber nur mittelbar.

Was nicht ins Rahmenrecht aufgenommen wurde, ist eine Regelung der Ausweisungspflicht für die Länder. Hier findet sich in § 19 a BNatSchG nur ein allgemeiner Verweis auf die Pflichten, die sich aus der Vogelschutzrichtlinie für die Länder ergeben. Die Ausweisungspflichten ergeben sich damit aus der Vogelschutzrichtlinie in der Auslegung des EuGH. Anders ausgedrückt: Die Pflicht Schutzgebiete auszuweisen, ergibt sich für die Länder direkt aus der Richtlinie.

Man muss es nicht als Umsetzungsdefizit verstehen, wenn das BNatSchG diese Pflicht nicht ausdrücklich wiederholt. Allerdings ist die Technik der Gesetzgebung schon merkwürdig. Die Pflichten aus der FFH-RL, Gebiete nach Brüssel zu melden, treffen die Länder nämlich auch ohne zusätzliche Normierung im BNatSchG. Die Länder haben sich aber auf den Standpunkt gestellt, ohne Bundesregelung könnten sie nicht melden und ihre Auswahl nicht treffen. Dieser Standpunkt war m.E. nicht zutreffend, insofern schadet es nicht, wenn die Ausweisungspflicht nicht wiederholt wird. Es nützt vielleicht sogar, weil die strengen Kriterien des EuGH nun direkt für die Länder gelten. Über diese Kriterien ist nun anhand der Rechtsprechung ein Überblick zu geben.

3. Ermessensreduktion bei der Gebietsauswahl in der Rechtsprechung des EuGH

Den vergleichsweise offenen Wortlaut der Vogelschutzrichtlinie hat der EuGH in Rechtsprechung sehr naturschutzfreundlich ausgelegt und damit ein strenges Schutzregime etabliert.

1. Leybucht

In der Leybucht-Entscheidung hat der EuGH ausgeführt, dass ein Vogelschutzgebiet nicht aus wirtschaftlich-sozialen Gründen verkleinert werden darf, wohl aber aus überragenden Gemeinwohlgründen wie Gesundheit, Sicherheit oder bei einer positiven ökologischen Bilanz. Im konkreten Fall ging es um die Sicherheit bei Sturmfluten, so dass im Ergebnis die Verkleinerung des Gebietes abgesegnet wurde.

2. Santana

In der Santana-Entscheidung kommt der EuGH zu dem Ergebnis, dass die Auswahl und der Schutz eines Vogelschutzgebietes nach ornithologischen Kriterien erfolgen müsse. Wirtschaftliche und soziale Kriterien dürfen bei der Auswahl und beim Schutz des Gebietes

keine Rolle spielen. Die Mitgliedstaaten dürften den Schutz der Vogelschutzgebiete nicht nach "eigenem Gutdünken" unterlaufen und Abweichungsgründe einführen. Insbesondere könnten wirtschaftliche und soziale Gründe nicht für eine Abweichung herhalten. Dies gilt für den Vogelschutz nach Art. 4 VS-RL, also für die besonders geschützten Arten, nicht für den allgemeinen Schutz nach Art. 3 VS-RL.

Der EuGH stellte im Ergebnis fest, dass Spanien seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie nicht nachgekommen ist, "da es die Marisma von Santona nicht als Schutzgebiet eingestuft hat". Das führt das Gericht dazu, die in der Leybucht-Entscheidung entwickelten Schutzmaßstäbe direkt auf die Marisma von Santona anzuwenden. Das Schutzregime der Vogelschutzrichtlinie entfaltet also nach diesem Urteil unmittelbare Wirkung.

Die ornithologischen Kriterien ergeben sich für den EuGH aus dem Anhang der Richtlinie und aus der Verpflichtung zum Schutz von Gebieten für Zugvögel. Sind solche Gebiete aus ornithologischer Perspektive als besonders wertvoll einzustufen, müssen sie auch als Vogelschutzgebiete ausgewiesen und - selbstverständlich - geschützt werden. Ein Ermessensspielraum besteht dann für den Mitgliedstaat nicht mehr.

3. Lapple-Bank

Diese Rechtsauffassung hat der EuGH in der Lappel-Bank Entscheidung²⁷⁰ bestätigt. Das ist deshalb erwähnenswert, weil zwischenzeitlich die FFH-Richtlinie in Kraft getreten war. Was hat die FFH-RL nun mit dem Vogelschutz zu tun?

Gemäß Art. 7^o FFH werden die Vogelschutzgebiete - wie schon erwähnt - dem Schutzregime des Art. 6 FFH unterworfen. Das Schutzregime der FFH-RL gilt nun auch für die Vogelschutzgebiete. Das Schutzregime erlaubt es aber, Veränderungen in einem FFH-Gebiet vorzunehmen - und zwar grds. auch aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen. Der Grundsatz gilt allerdings nicht für Gebiete mit prioritären Arten nach der FFH-RL. Die Kommission ist allerdings wohl der Auffassung, dass Vogelschutzgebiete nicht prioritären Gebieten nach der FFH-RL gleichzustellen sind, dass sie also nur dem allgemeinen Schutzregime der FFH-RL unterliegen.

Der EuGH unterscheidet aber zwischen der Auswahl und dem Schutzregime. Von der Änderung der Rechtslage, meint der EuGH, sei zwar der Schutz der Vogelschutzgebiete betroffen, nicht aber die Verpflichtung, diese auszuweisen. Kurz Art. 7 FFH-RL hat keinen Einfluss auf die Auswahl der Gebiete. Die Kriterien, die bestimmen welche Gebiete als Vogelschutzgebiete auszuwählen sind, sind weiterhin ausschließlich der Vogelschutzrichtlinie zu entnehmen.²⁷¹ Das hat zur Folge, daß die Verpflichtung zur Ausweisung von Vogelschutzgebieten unabhängig von der FFH-RL, insbesondere von den Ausnahmen in deren Schutzregime, erfolgen muß. Oder um den Knackpunkt zu formulieren, wirtschaftliche Interessen, die nach der FFH-RL einen Grund für eine Ausnahmegenehmigung darstellen können, dürfen bei der Entscheidung über die Auswahl Vogelschutzgebietes sowie der Größe nicht berücksichtigt werden.

Das begründet der EuGH überzeugend damit, daß die Ausnahmen vom Schutzregime nach der FFH-RL nur in einem komplizierten Verfahren zugelassen werden dürfen. Die materiellen Gründe, die nach dem Verfahren zu Beschränkungen des Schutzes führen können, dürfen aber nicht vorweggenommen bei der Auswahl des Gebietes berücksichtigt werden.

²⁷⁰ Urteil vom 11.7.96 - Rs. C- 44/95, ZUR 1996, 251ff.

²⁷¹ Urteil vom 11.7.96 - Rs. C- 44/95, ZUR 1996, 253.

4. IBA-Listen

Gegenüber den Niederlanden hat der EuGH²⁷² in einem weiteren Urteil betont, dass nur ornithologische Kriterien bei der Auswahl der Gebiete eine Rolle spielen dürften, und dass die Mitgliedsstaaten auch eine ausreichende Fläche, nämlich die geeignetsten Flächen ausweisen müssen. Ein Ermessensspielraum bestehe nur bei der Anwendung der ornithologischen Kriterien. Um festzustellen, ob ausreichende Flächen ausgewiesen wurden, hat der EuGH die IBA-Listen (Inventory of Important Bird Areas) herangezogen. Diese sind zwar für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich, reichten dem EuGH aber als Indiz dafür, dass die Niederlande ihren Ausweisungspflichten nicht nachgekommen sind.

Es folgen zwei weitere Urteile gegen Frankreich:

5. Seine-Mündung

Im ersten Urteil zum Vogelschutz in der Seine-Mündung²⁷³ stellt der EuGH erstens fest, dass Frankreich für die Seine-Mündung kein Schutzregime etabliert habe, dass für ein Besonderes Schutzgebiet ausreiche. Zu diesem Ergebnis kommt das Gericht, weil die vertraglichen Vereinbarungen zum Schutz des Gebiets befristet und zum Zeitpunkt der Klageerhebung abgelaufen waren. Keine Stellung bezieht das Gericht zu der Frage, ob vertragliche Vereinbarungen grundsätzlich ein ausreichendes Schutzregime darstellen können.

Auch der zweite Teil des Urteils ist wenig ergiebig: Die Kommission hatte gerügt, dass Frankreich eine Anlage zur Behandlung und Deponierung von titanhaltigem Gips auf einigen Feuchtwiesen zugelassen hatte. Diese Feuchtwiesen, meinte die Kommission, hätten Teil des BSG sein müssen, so dass die Genehmigung der Anlage rechtswidrig sei. Dem widerspricht der EuGH mit dem Hinweis, dass die Kommission nicht ausreichend Beweise dafür erbracht hätte, dass das Gebiet nach ornithologischen Kriterien schutzwürdig war. Es handelt sich also eher um ein Urteil zur Beweislast als zur Ausweisungspflicht von Vogelschutzgebieten. Hier werden die oben genannten Grundsätze vielmehr abstrakt bestätigt.

6. Poitou-Sümpfe

Im Urteil des EuGH zu den Poitou-Sümpfen wird zunächst die Pflicht wiederholt, die geeignetsten Gebiete in einer ausreichenden Fläche zu Schutzgebieten zu erklären. Dabei wurden als Maßstab sowohl "regierungsamtliche" Klassifikationen wie zusätzlich das IBA-Verzeichnis herangezogen. Ergebnis: Frankreich habe "keine ausreichend große Fläche zum besonderen Schutzgebiet" erklärt.

Interessanter sind die Ausführungen zum Schutzregime: Abstrakt formuliert der EuGH als Maßstab: Art. 4 VS-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten, "ein besonderes Schutzgebiet mit einem rechtlichen Schutzstatus auszustatten, der geeignet ist, u.a. das Überleben und die Vermehrung der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Vogelarten" und der Zugvögel sicherzustellen. Dazu reichte dem EuGH ein französisches Wassergesetz nicht aus, da dieses den Vogelschutz allenfalls in entfernteren Nebenwirkungen begünstige. Auch sog. Agrarumweltmaßnahmen seien nicht ausreichend. Über diese Maßnahmen hatte die französische Regierung finanzielle Anreize für Landwirte zur Verfügung gestellt, die dem Vogelschutz dienen sollten. Diese Maßnahmen

²⁷² Urteil v. 19.5.1998, Rs. C-3/96.

²⁷³ Urteil v. 18.3.1999, Rs. C 166/97, ZUR 1999, S. 148 mit Anm. Maaß.

sein, formuliert der EuGH, "freiwillig und haben lediglich eine Anreizfunktion für die Landwirte." Diese Maßnahmen kommen daher nicht als wirksame Ergänzung der Schutzregelungen für die eingerichteten besonderen Schutzgebiete in Betracht."

Schließlich wird Frankreich wegen einer Vertragsverletzung verurteilt, weil sich sowohl in den ausgewiesenen Schutzgebieten, wie in den Gebieten, die als Schutzgebiete hätten ausgewiesen werden müssen, eine Verschlechterung eingetreten sei, vor allem der Bestand zurückgegangen sei. Frankreich habe es versäumt, "geeignete Maßnahmen zur Vermeidung einer Beeinträchtigung" der schützenswerten Gebiete zu ergreifen. Erstmals wird hier der Erfolg des Schutzregimes bewertet und zum Maßstab einer Rechtsverletzung gemacht.

7. Zusammenfassung der Rechtsprechung zum Gebietsschutz

Zusammenfassende ergeben sich diese Folgerungen aus dieser Rechtsprechung zu den Vogelschutzgebieten:

- Die Auswahl der Gebiete muss nach ornithologischen Kriterien erfolgen. Sind diese erfüllt, gibt es keinen Ermessensspielraum des Mitgliedstaates.
- Nicht berücksichtigt werden dürfen bei der Auswahl soziale und wirtschaftliche Kriterien.
- Kriterien des Gesundheitsschutzes, Sicherheit oder eine positive ökologische Bilanz dürfen bei der Auswahl berücksichtigt werden.
- Es sind ausreichend Flächen auszuweisen - einen Maßstab bildet z.B. die IBA-Liste.
- Eine Verkleinerung eines Gebietes ist dabei wie eine (nachträgliche) Auswahl zu bewerten, unterliegt also den genannten Kriterien. (Das ergibt sich aus der Leybucht-Entscheidung.)
- In den besonderen Schutzgebieten ist ein Schutzregime zu etablieren, das eine Verschlechterung des Zustandes der Vogelarten vermeidet.
- Freiwilliges Anreizsystem reichen dazu ebensowenig aus, wie der mittelbare Schutz durch andere Gesetze (wie z.B. ein Wassergesetz).

[Zurück zum Seitenanfang](#)

EUROPEAN PARLIAMENT

1999



2004

*Session document***FINAL**

12 January 2000

A5-004/2000

REPORT

on giving discharge to the Commission in respect of the implementation of the general budget of the European Communities for the 1997 financial year (Section I – Parliament, II – Council, III – Commission, IV – Court of Justice and V – Court of Auditors) (SEC(1998) 520 – C4-0350/1998, SEC(1998) 522 – C4-0351/1998, SEC(1998) 519 – C4-0352/1998)

Committee on Budgetary Control

Rapporteur: Lousewies van der Laan

CONTENTS

	Page
PROCEDURAL PAGE.....	3
I. PROPOSAL FOR A DECISION giving discharge to the Commission in respect of the implementation of the general budget of the European Communities for the 1997 financial year (Section I – Parliament, II – Council, III – Commission, IV – Court of Justice and V – Court of Auditors)	4

II.	PROPOSAL FOR A DECISION closing the accounts relating to the implementation of the general budget of the European Communities for the 1997 financial year	5
III.	MOTION FOR A RESOLUTION containing the comments which form an integral part of the decision giving discharge to the Commission for the implementation of the general budget of the European Communities for the 1997 financial year	11
	EXPLANATORY STATEMENT	17

Opinion of the Committee on Industry, External Trade, Research and Energy PROCEDURAL PAGE

On 29 April 1998 the Commission submitted to Parliament, pursuant to Articles 78d of the ECSC Treaty, Article 275a of the EC Treaty and Article 179a of the EAEC Treaty, the revenue and expenditure account and the financial statement for the 1997 financial year, together with the report on the implementation of the general budget (SEC(1998) 520, SEC(1998) 522, SEC(1998) 519).

On 16 November 1998 the Court of Auditors submitted to Parliament its report on the 1997 financial year, which refers to several special reports.

At the sitting of 14 December 1998 the President of Parliament announced that he had referred these documents to the Committee on Budgetary Control as the committee responsible and to all the committees concerned for their opinions (C4-0350/1998), C4-0350/1998, C4-0351/1998).

At its meeting of 29 October 1998 the Committee on Budgetary Control had appointed Laurens Brinkhorst rapporteur.

On 15 March 1999 the Council forwarded to Parliament the recommendation concerning the discharge to be given to the Commission in respect of the implementation of the general budget for the 1997 financial year (C4-0156/1999).

At its meetings of 26 November 1998, 19 January, 23 February, 15/16 March, 12 and 20 April 1999 the Committee on Budgetary Control considered the revenue and expenditure account and the financial statement for the 1997 financial year, the report on the implementation of the general budget, the report of the Court of Auditors, the working documents drawn up by members of the committee on the various sectors of Community activity, the recommendation of the Council, the draft report and the opinions of the committees consulted.

At the sitting of 4 May 1999 Parliament decided to postpone the discharge decision (A4-0201/1999).

By letters of 8 October 1999, 12 November 1999 and 6 December 1999 the Commission informed Parliament of the measures it had taken in response to this resolution.

At its meeting of 21 September 1999 the Committee on Budgetary Control appointed Lousewies van der Laan rapporteur.

At its meetings of 6 December 1999 and 11 January 2000, it considered the draft report.

At the latter meeting it adopted unopposed, with 1 abstention, the proposal for a decision giving discharge to the Commission in respect of the general budget of the European Communities for the 1997 financial year; unanimously adopted the proposal for a decision closing the accounts relating to the implementation of the general budget of the European Communities for the 1997 financial year; adopted unopposed with 1 abstention, the motion for a resolution; and adopted unopposed, with 1 abstention, the report as a whole.

The following were present for the vote: Theato, chairman; van der Laan (rapporteur and vice-chairman); Bösch, vice-chairman; Blak, vice-chairman; Camre, Dell'Alba, Folias (for Costa), van Hulten, Kuhne, Langenhagen, Mastorakis (for Hollande), McCartin (for Khanbhai), Mulder (for Di Pietro), Pomés-Ruiz, Rühle (for Staes), Stauner and Turmes (pursuant to Rule 153).

The opinion of the Committee on Industry, External Trade, Research and Energy is attached.

The report was tabled on 12 January 2000.

The deadline for tabling amendments will be indicated in the draft agenda for the relevant part-session

Geschichte von Stadt und Region Erfurt

J. Bellers

Handel, Regionalökonomie und weltwirtschaftlicher Wandel - dargestellt am Beispiel der Geschichte von Stadt und Land Erfurt in Thüringen

Ein geschichts- und sozialwissenschaftlicher Beitrag zum Dienstleistungsexport sowie dessen Nutzen und Nachteil

1. Einleitung und Fragestellung

Regionalgeschichte und Regionalökonomie beschränken sich - von Fragestellung und Gegenstandsbereich dieser Disziplin durchaus gerechtfertigt und im Rahmen einer wissenschaftlichen Arbeitsteilung ebenso legitimiert - oft "nur" auf die jeweilige Region, die analysiert wird. Internationale und weltwirtschaftliche Zusammenhänge werden dabei unvermeidbar nicht erfaßt - nur als Residualgröße z.B. in Form der "Referenzökonomie(n)", auf die sich die Region(en) beziehen.

Auf der anderen Seite läßt sich die politik- und wirtschaftswissenschaftliche Teildisziplin der Internationalen Politik/Beziehungen oder der Außen/Weltwirtschaftspolitik kaum auf die regionale Ebene "hernieder" - trotz allen Geredes von transnationalen und internationalgesellschaftlichen Beziehungen dominieren weiterhin die nationalstaatlichen Großakteure (zu denen auch die Verbände auf gesamtstaatlicher Ebene gehören), wenn nicht sogar Diplomatie- und Militärgeschichte im traditionellen Sinne betrieben wird oder die Wirtschaftswissenschaften die Realität in Mathematisierungen verdampfen läßt. Regionen und erst recht einzelne Städte mit ihren Umlandregionen (sieht man von den Metropolen ab) kommen hier gar nicht in den Blick, da von der Mediatisierung dieser Akteure durch den Nationalstaat ausgegangen wird. Aber den modernen zentralisierten Nationalstaat gibt es erst seit 200 Jahren, und es gab ihn zunächst nur rudimentär, und heutzutage löst er sich bereits im OECD-Raum zumindest partiell wieder auf. Es ist daher symptomatisch, daß als Folge des europäischen Einigungsprozesses die regionale Frage wieder zunehmend thematisiert wird. Die Teildisziplin der Internationalen Beziehungen und die "Volk"swirtschaftslehre beschäftigen sich daher - wenn man so will - mit einer Ausnahmephase in der Geschichte des internationalen Systems, ohne dies wahrnehmen zu können oder zu wollen. Es ist ein Phänomen paradigmatischer Erstarrung, die größere geschichtliche Zusammenhänge seit dem frühen Mittelalter vergißt.

Stattdessen ist davon auszugehen, daß Städte und Regionen seit dem frühen Mittelalter bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts (immerhin war der Deutsche Bund ein Zusammenschluß souveräner Regionen) und dann wieder seit der Gegenwart Akteure und Objekte internationaler Beziehungen sind. Dies gilt es in diesem Beitrag - anhand der Stadt Erfurt und deren wirtschaftlicher Entwicklung, - aufzuarbeiten.

Ziel des Beitrages ist es daher, die weltwirtschaftliche Bedeutung einer Stadt und Region (als Akteur und Betroffener) deutlich zu machen. Die Analyse erfolgt auf zwei Ebenen:

a. auf der von europa- und/oder weltweiten Handelsbeziehungen Erfurts, und

b. auf einen Vergleich von weltwirtschaftlichen und stadt-/handelswirtschaftlichen Entwicklungen im historischen Verlauf.

ad a. Verbindungsglied zwischen städtischer und europa-/weltwirtschaftlicher Ökonomie ist der Handel, über den sich vor allem die größeren Wirtschaftsräume auf die Stadt auswirken, bzw. über den - wenn auch in weitaus geringerem Maße - die Stadtwirtschaft diese größeren Räume beeinflussen kann. Handel wird hier als ein transepochal seit der Vorzeit gegebener Haupttyp von Dienstleistungsexport begriffen, denn der Händler erbringt durch den Export und die Organisation des Transports von Produkten ins Ausland dort eine Dienstleistung für den fremdländischen Kunden (inkl. der damit zusammenhängenden finanziellen und kaufmännischen Abwicklungen). Das war in früherer Zeit noch deutlicher, als es noch den "reisenden" Kaufmann und Händler weitaus häufiger als heutzutage gab. Hier war der Händler selbst noch im Ausland dienstleistend tätig. Rudimente dieser Institution gibt es in der Gegenwart noch im sog. Kommissionshandel, in der Tätigkeit von Handelsvertretern im Ausland oder bei internationalen Reisen von Gewerbetreibenden zur Vermarktung ihrer Produkte.

Da Handel und Gewerbe / Handwerk und Industrie eng zusammenhängen, wird im folgenden auch die wirtschaftliche Entwicklung Erfurts im weiteren Sinne über den Handel hinaus zu schildern sein.

Dabei wird sich erweisen, daß eine Expansion des Handels zum Aufstieg der Stadt Erfurt und dessen Niedergang zu deren zeitweiliger Peripherisierung geführt hat.

Der Umfang des städtischen und regionalen Handels war und ist zentral von den weltwirtschaftlichen Entwicklungen der jeweiligen Epoche abhängig. Dies gilt es, auf der zweiten Ebene zu untersuchen.

ad b. Eine weitere Fragestellung ist es, die weltwirtschaftlichen Entwicklungen seit rd. 1.000 Jahren mit den regionalen ökonomischen Entwicklungen und Handelstätigkeiten im Raum Erfurt zu vergleichen, um daraus Aussagen über Konformitäten und Dissonanzen zwischen beiden Bewegungen gewinnen zu können. Was bestimmt Handelstätigkeiten welt-(und regional)wirtschaftlich. Es wird sich herausstellen, daß in bestimmten Phasen dieser Entwicklungen die Weltwirtschaft prosperierte, während die Region in ihrer wirtschaftlichen und Handels-Entwicklung stagnierte, und umgekehrt. Warum? Die Bedingungen für diese Divergenzen, aber auch für parallele Entwicklungen sollen historisch rekonstruiert und auf ihre Faktoren hin analysiert werden. Warum war Erfurt in bestimmten Zeiten ein Zentrum wirtschaftlichen Wachstums sowie Handels und in anderen Zeiten nicht, und warum gelang es der Stadt und Region (beide sind wegen ihrer wirtschaftlichen Verflechtungen als durch regionalen Handel vermittelte Einheit zu betrachten), trotz zeitweiliger Unterentwicklung und Peripherisierung (im Vergleich zur weltwirtschaftlichen Entwicklung) dann doch diesen Bann und Teufelskreis zu überwinden und wieder zu wirtschaftlicher Größe zu gelangen? Und welche Rolle spielte der (internationale) Handel dabei? Oder gelang der Wiederaufschwung, weil sich die Stadt vom internationalen Handel trennte und zu einem Industrie- sowie (binnenländischen) Dienstleistungszentrum wandelte? Frage ist also auch, wann und unter welchen Bedingungen Dienstleistungsexport zur Prosperität und wann zur Krise führte und

führt - exemplarisch dargestellt anhand der Stadt Erfurt, durchaus aber auch generalisierbar für analoge Fälle zumindest in Mitteleuropa.

Die Faktoren für diese Prozesse sind im politischen, wirtschaftlichen, sozialen und sozial psychologischen Bereich zu suchen, die daher einbezogen werden müssen.

Ein Ergebnis sei vorweggenommen: Das Verhältnis von Stadtentwicklung und weltwirtschaftlicher Entwicklung ist dialektisch: Die Stadt und deren Handel wird erheblich von weltwirtschaftlichen Beziehungen beeinflusst, aber eine aktive Stadtpolitik kann auch günstige oder ungünstige weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen für sich positiv instrumentalisieren.

2. Methodische Vorbemerkungen

Zunächst ist definitorisch festzuhalten, daß die Stadt Erfurt - bedingt durch ihren weit ausgreifenden mittelalterlichen Besitz angrenzender Dörfer und bedingt durch die Eingemeindungen seit Beginn dieses Jahrhunderts selbst eine Region darstellt, zumal die Stadt Handelszentrum der Großregion Thüringen ist. Daher ist eine Unterscheidung von Stadt und Region in unserem Falle nicht gerechtfertigt; Erfurt ist Stadt und Region zugleich.

Methodisch ist zu bemerken, daß durchaus in Erwägung gezogen wurde, die weltwirtschaftlichen und regionalen ökonomischen Handelsbeziehungen sowie Entwicklungen auch statistisch-korrelativ zu erfassen. Dem stellten sich jedoch unüberwindliche Hemmnisse entgegen;

a. Statistisches Material ist erst seit Mitte des letzten Jahrhunderts systematisch und zuverlässig zugänglich - ein für unsere Fragestellung zu kleiner Zeitraum.

b. Die Kategorien zur Erfassung des Datenmaterials wandelten sich in der Zeit zu oft, als daß transepocheale Vergleiche möglich wären.

c. Gleichmaßen waren die quantitativen Schwankungen zu stark, so daß sich selbst bei ökonometrischen Glättungsverfahren keine eindeutigen Aussagen einstellen.

Nun könnte man einwenden: Also gab es wohl keine Zyklen oder längerfristig stetige Entwicklungen. Aber dem widersprechen sowohl die Feststellungen der Zeitzeugen als auch die der gesamten Wirtschaftsgeschichte. Der synthetisierende Blick des Forschers vermag wohl Dinge, ins besondere langfristige Prozesse zu erfassen, die unter dem partikularisierenden Zugriff statistischer und ökonometrischer Methoden verschwinden.

Der Einwand der rein quantitativen Sozialforschung ist bekannt: Die nicht statistisch überprüften Annahmen seien nichts als Spekulationen. Aber sind nicht die auch nach diversen Glättungsverfahren rekonstruierten Zahlenreihen wissenschaftliche Konstruktionen mit nur begrenztem empirischem Bezug?

Bei makroökonomischen und makrosozialen Phänomenen zumal internationalen Ausmaßes sind derartige Konstruktionen wahrscheinlich unvermeidlich - und zwar sowohl beim statistischen als auch beim synthetischhermeneutischen Verfahren. Daher sind beide

Herangehensweisen nach Möglichkeit zu kombinieren und durch solide Archivforschungen zu ergänzen. (In diesem Beitrag wurde insbesondere auf das Stadtarchiv Erfurt zurückgegriffen.)

Bei dem, was dabei herauskommt, sollte man sich jedoch stets darüber im klaren sein, daß es Hypothesen, Rekonstruktionen sind. Aber das gilt ja für die Wissenschaft insgesamt - und nebenbei auch für den menschlichen Alltag.

3. Exkurs zum Dienstleistungsexport in der Vormoderne

Das europäische Mittelalter war bis zur Neuzeit (im Gegensatz zu den zentralisierten und voneinander abgeschlossenen Großreichen China, Indien unter der Mogul-Herrschaft oder auch des Inka- und ägyptischen Imperiums) ein politisch locker organisiertes Gebilde mit einer Vielzahl kleiner und größerer, feudaler Einheiten, die - zunächst nur durch Lehensbeziehungen eher symbolisch über den König oder Kaiser verbunden - oft in militärischem Konflikt miteinander standen (bis sich dann seit dem 16. Jahrhundert die administrativ vereinheitlichteren Territorialstaaten herausbildeten). Diese ständigen Fehden waren zwar einerseits ein erhebliches Hemmnis für Handel und andere Formen des Dienstleistungsexports wenn ich diesen neuen Begriff für die alte Zeit benutzen darf, was evt. eigentümlich klingen mag, aber vom Sachverhalt durchaus gerechtfertigt ist, wie zu zeigen sein wird) -, andererseits ließ die Offenheit und Unstrukturiertheit der Verhältnisse trotz vieler Grenzabgaben, Transportbesteuerungen, Stapelzwang u. dgl. sowie von Zunftreglementierungen mehr Raum und Chance für eben diesen Dienstleistungsexport. Denn was durch die Nationalstaatsbildung seit der Großen Französischen Revolution und dem schnell folgenden Protektionismus sowie Nationalismus in den wirtschaftlichen und sonstigen Außenbeziehungen an Handel erschwert wurde (auch wenn er absolut durch die Industrialisierung anstieg), das war im "tiefen" Mittelalter ohne Zentralstaat leichter möglich und bewußtseinsmäßig verankert und gebräuchlich. Europa fühlte sich noch als christliche Einheit und was außerhalb Europas bestand, war entweder unbekannt oder weit entfernt, man hatte kaum Beziehung zu diesen anderen Gebieten ., Marco Polo war in seiner Zeit, selbst im Spätmittelalter noch eine Ausnahme.

Die Menschen identifizierten sich zwar mit ihrem jeweiligen territorialen Wohngebiet, aber damit war der Blick nicht versperrt nur die anderen Gebiete Europas. Und so ergab es sich, daß man wanderte, und zwar nicht im Sinne des touristischen Reisens als Erholung wie in unserer Zeit, sondern Wandern als Lernen vom Anderen sowie als Vermittlung von Wissen und Kenntnissen. Selbst der deutsche Kaiser wanderte und vollzog seine herrschaftlichen Dienstleistungen jeweils vor Ort - sei es in Böhmen, in Süditalien oder in Burgund -, um einen Eindruck der territorialen Reichweiten zu vermitteln.

Der Handel ist nur eine Form dieses Wanderns - hier waren u.a. die zentralen Messen von Lyon oder später Leipzig wichtig -., wenn auch wohl die wichtigste (Stichwort: Hanse!). Bekannt sind die wandernden Handwerksgehlen, die in der Fremde nicht nur ihre Kenntnisse und Fertigkeiten er. weiterten (Dienstleistungsimport), sondern auch das Wissen mitbrachten, das sie in ihrer Heimat erworben hatten - eine frühe Form des "Technologietransfers". Steinmetze und Universitätsgelehrte arbeiteten europaweit, Thomas von Aquin war sowohl in Paris als auch in Italien (körperlich) präsent. Und auch die Marketenderin - wenn ich sie in diesem Zusammenhang erwähnen darf - mit ihrem spezifischen Dienstleistungsangebot zog dorthin mit, wo jeweils die Truppen standen.

Die Ostkolonisation im frühen Mittelalter gegenüber den slawisch besiedelten Gebieten war

nicht nur einfach militärische Eroberung und christliche Missionierung, sondern auch Transfer von administrativen Kenntnissen, z.B. in Form von Städteordnungen.

Noch in der Anfangsphase des Territorialstaates, als er noch nicht zur Nation geformt war, verdingten sich Söldner bei den Armeeführern, die ihnen Sold boten - gleichgültig wo. Das galt auch für "Beamte" und höfische Zofen - man denke nur an die zahlreichen Deutschen in russischen Diensten, oder an die Schwaben, die nach Siebenbürgen emigrierten - quasi als "Entwicklungshelfer".

Die internationalen Finanzdienstleistungen von Florenz und später von Amsterdam waren schon in ihrer Zeit legendär. Erst mit der Nationalstaatsbildung zerfiel diese internationale Dienstleistungsgesellschaft.

4. Zyklen weltwirtschaftlicher Entwicklungen

Im folgenden sollen zunächst die weltwirtschaftlichen Zyklen als Hintergrundvariablen seit dem frühen Mittelalter der weiteren Untersuchungen dargestellt werden, denn internationaler Handel ist ein Teil der Weltwirtschaft oder: um mit Braudel zuzusprechen: von Weltwirtschaften, wie es sie als relativ geschlossene Gebilde in Europa, im arabischen Raum, in Indien und in China gab - bis sie sich im 20. Jahrhundert zu der einen Weltwirtschaft vereinigten.

4.1. Vorbemerkung

Es liegen eine Reihe von wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchungen vor, die sich historisch mit der zyklischen Entwicklung von Wirtschaften, von der der Weltwirtschaft und von Handelsbeziehungen insgesamt befassen. Die bekanntesten sind die von Schumpeter (1982) und Kondratieff. Für das Mittelalter und die frühe Neuzeit gibt es allerdings keine Untersuchung, die sich explizit hiermit befaßt. Deshalb wird hier für unseren Zweck auf die allgemeine wirtschaftsgeschichtliche Literatur zurückgegriffen.

In diesem Untersuchungsgebiet werden Zyklen unterschiedlicher Länge, Reichweite und mit unterschiedlicher Produktzusammensetzung (z.B. nur Baukonjunktur) angenommen, die in unterschiedlichem Maße die nationale und internationale Wirtschaft und den internationalen Handel mitzubestimmen in der Lage seien.

In dieser Untersuchung wird das Konzept langfristiger Zyklen zugrundegelegt, nicht wie es sich in fünf bis zehnjährigen konjunkturellen Schwankungen niederschlägt, sondern wie es sich - trotz oder bei konjunkturellen Schwankungen. in Jahrzehnte bis zu zwei Jahrhunderten dauernden, säkularen Aufschwungs- oder Depressionsprozessen in der Mehrheit der Staaten oder staatsähnlichen Gebilden einer "Weltwirtschaft" im Sinne von Braudel oder in der modernen, globalisierten Weltwirtschaft zeigt. Solche Bewegungen können sich u.a. auswirken in einem langfristig geringen Wirtschafts- und Außenhandelswachstum (z.B. nur ein Prozent des Bruttosozialproduktes je Jahr), statt vier Prozent in der Epoche zuvor. Oder beispielsweise: In der Zeit nach der großen Pest von 1349 war ein allgemeiner, ein Jahrhundert währender wirtschaftlicher Verfall zu registrieren (der auch theoretisch durchaus

zu begründen und erklärlich ist), was einzelne Aufschwünge - regional, zeitlich und produktspezifisch begrenzt – nicht ausschloß und den Handel nicht erfaßte. Ich werde unten genauer darauf eingehen, insbesondere auf die Differenz zwischen europaweiter Agrarkrise und florierendem Handel.

Ein operationalisierbarer Indikator für die derart definierten Zyklen ist nur schwer angesichts der oben geschilderten, statistischen Schwierigkeiten zu finden, man kann aber zumindest grob sagen, daß diese Zyklen gemessen werden anhand des Umfangs wirtschaftlicher Aktivitäten (Produktion, Kauf, Verkauf, Investition, Handel, soweit Daten vorhanden) der wichtigen Trägergruppen (Bauern, ländlicher Adel, Gewerbe, Handwerk, Industrielle, Kaufleute). Das ist eine Definition, die für tausend Jahre verwandt werden kann und nichtsdestotrotz präzise genug ist. Spareinlagen und Vermögensbildungsprozesse werden also ausgeklammert, da sie keine validen Rückschlüsse auf Prosperität oder Stagnation/Depression zulassen. Hohe Sparbeträge können ja gerade einerseits Ursache für wirtschaftlichen Untergang sein, wenn das Gesparte nicht investiert und damit dem Handel zur Verfügung gestellt wird, andererseits aber auch Indikator für Aufschwung sein, wenn die Beträge wieder in den Wirtschaftsprozeß fließen.

"Weltwirtschaft" bedeutet für unseren Betrachtungsraum und für unsere Zeit West- und Osteuropa unter Einschluß des Mittelmeerraumes und angrenzender Gebiete sowie Rußland, das, vermittels der intensiven Handels- und Schifffahrtsbeziehungen Skandinavien - Nordwesteuropa - Kiew Konstantinopel, bis zum Ende des 16. Jahrhunderts weitaus mehr in die Weltwirtschaft integriert war, als wir es uns heute nach einer jahrhundertelangen Abkapselung des arabisch-türkischen Raumes von Europa und der Sowjetunion seit 1917 bis 1990 vorstellen können.

4.2. Die empirischen Verläufe "welt"wirtschaftlicher Zyklen in ihrer zentralen Manifestation und Bestimmungsform als Handel

Ich konzentriere meine Betrachtung auf den abendländisch-christlichen Raum, der West-, Nord-, Ost- und Südeuropa, aber auch wegen der engen wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen die kolonialen Eroberungen der europäischen Staaten umfaßt. Wir werden sehen, wie gerade diese Kolonien auch für die wirtschaftliche Entwicklung Erfurts von Bedeutung ist.

Das Jahr 800 n. Chr., mit dem wir unsere Untersuchung beginnen, ist einerseits ein mehr oder weniger willkürlich heraus gewähltes Stichjahr, aber andererseits doch symptomatisch, weil sich in der Zeit um dieses Jahr die politischen Verhältnisse in West-Europa, nach dem Zerfall des Weströmischen Reiches und der darauf folgenden Phase der Wirren und des Überganges, wieder zu formieren begannen. Das wurde vor allem deutlich in der fränkischen Reichsgründung durch Karl den Großen. An der Ost-, Süd- und Südostgrenze dieses Europas waren die Verhältnisse jedoch noch instabil. Es drängten bis ins 13. Jahrhundert die Slawen und Mongolen nach Westen, und vom Süden und später vom Osten her kam der Islam.

Sieht man von Teilen der Infrastruktur und des administrativen Systems (Kirche) ab, die vom Römischen Reich übernommen wurden, bedeutete das Fränkische Reich einen ökonomischen Rückfall im Vergleich zum Römischen Reich mit dessen raumübergreifender Arbeitsteilung, dessen gewerblicher Spezialisierung und dem daraus folgenden Handel, wozu das Mittelmeer gute Transportvoraussetzungen bot, das allerdings durch das Vordringen der Araber diese seine Funktion verlor (vgl. Anderson 1978). Der ökonomische Zivilisierungsprozeß war in der Zeit Karls des Großen auf die Grundherrschaft regrediert, die im wesentlichen aus agrarisch

autarken, kleineren Wirtschaftseinheiten bestand. Handelsbeziehungen zwischen ihnen und im interregionalen Raum waren eher peripher, größere Städte mit ihrer gewerblichen Struktur kaum vorhanden. An eine Millionenstadt wie Konstantinopel im Osten war im Westen nicht zu denken.

Auf der Basis der Konsolidierung des fränkischen Reiches und dessen Nachfolgestaaten kam es - trotz der territorialen Spaltungen - zu einem Aufschwung von Wirtschaft und Verkehr seit ungefähr der Jahrtausendwende. "Die Erschöpfung des Altsiedellandes, der unternehmerische Herrschaftswille des Adels und ein spürbarer Bevölkerungsdruck haben den Neugewinn von Siedelland durch Binnenkolonisation gebracht; das bedingte eine große Zunahme von Handel, Verkehr und Gewerbe, eine Verdichtung der nichtagrarischen Siedlungszentren" (Bosl 1975: 186ft).

Mit einem Höhepunkt im 13. Jahrhundert wuchs das Wirtschaftswachstum, begleitet von einer zunehmenden Herausbildung von städtischen Zentren, die von der ländlichen Überschußproduktion leben konnten, die agrarischen Produkte handelte und u.a. das Land mit den handwerklichen und gewerblichen Erzeugnissen der Stadt belieferte. Die handwerklichen Erzeugnisse der Städte wurden auch "international" vertrieben, was den engen Zusammenhang von Gewerbe und Handel erneut verdeutlicht (vgl. Lopez 1976). Das städtische Patriziat gewann an Selbstbewußtsein gegenüber Adel und Geistlichkeit. Der Geldumlauf stieg erheblich an, ebenso der Fernhandel und die Rohstoffförderung sowie -verarbeitung. Im Spätmittelalter sollten die Fugger und Welser dieses System zu quasi Großkonzernen ausbauen - mit eigenen Bergwerken, großen Finanzmassen und transkontinentalen Beziehungen.

Diese Aufwärts-Entwicklung wurde jäh unterbrochen durch die europaweite Pest in der Mitte des 14. Jahrhunderts (1349 - 1351), deren Wirken ganze Landschaften entleerte (wie 300 Jahre später der 30jährige Krieg in Deutschland); Der Bevölkerungsrückgang führte zu einem erheblichen Ausfall der Nachfrage, worunter die Landwirtschaft und z.T. das Gewerbe litten. Die reduzierte Nachfrage hatte Preisverfälle zur Folge, was wiederum die Produktionsbereitschaft verringerte (vgl. Abel 1980). Der Produktions- und Nachfragezyklus vom 11. bis zum 14. Jahrhundert fiel in sich zusammen, und auch politische Ereignisse wie die Religionskriege im 16. Jahrhundert verzögerten den wirtschaftlichen Wiederaufschwung (vgl. Seibt / Eberhard 1984). Allerdings kam es trotz dieser Verzögerungen in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts - nachdem sich vorerst auch die religiösen Wirren beruhigt hatten - zu einer erneuten Prosperität, wie sie vor allem in der Blüte der Handels- und Bankenstädte zunächst von Florenz, Venedig und Genua, dann von Antwerpen und schließlich von Amsterdam zum Ausdruck kam. Schon früher war die Hanse mit ihrem Ostseehandel zur Blüte gelangt, deren Einfluß jedoch durch das Vordringen des Islam sowie durch die technologische Rückständigkeit der hansischen im Vergleich zu den holländischen Schiffen zugunsten des atlantischen Handels eingeschränkt wurde.

Im 16. Jahrhundert begannen auch die ersten Ansätze der außereuropäischen Kolonisation jenseits des Atlantik in Amerika, die neue Handelswege eröffnete (Graus 1975/ Kriedte 1980).

Zwar war um 1600 der von der Hanse repräsentierte Aufschwung zurückgegangen - zugunsten der freien, "republikanischen" Niederlande -, die norditalienischen Städte verloren ohnehin an Bedeutung - relativ, nicht absolut, aber insgesamt erschöpfte sich dieser große Zyklus nicht von selbst, durch inhärente Erlahmung, sondern durch die Verwüstungen des 30jährigen Krieges insbesondere im Deutschen Reich. Auch hier läßt sich feststellen, daß wirtschaftsexterne Ereignisse (Politik, Epidemie) den allerdings schon in sich lahrenden Zyklus beendeten (vgl. Kulischer 1965).

Nach dem 30jährigen Krieg und auf der Grundlage des Friedens von Münster, der den zentralisierten, religiös homogenen Territorialstaat stärkte, wurde - nun erstmals mit staatlicher Hilfe - ein neuer Zyklus initiiert (vgl. Dobb 1970). Das klingt einerseits voluntaristisch, also hätte der sich herausbildende Nationalstaat einen Zyklus "schaffen" können: Er konnte Infrastrukturen bereitstellen, was er durch handelsfördernden Straßen- und Kanalbau oder durch Ausbildungsmaßnahmen und Manufakturbildungen auch tat, es war das Zeitalter des Merkantilismus in Frankreich und des Kameralismus in den deutschen Teilstaaten. Aber neben den staatlichen Aktivitäten war genauso wichtig die Investitionsbereitschaft von unternehmerischen Persönlichkeiten, die sich als Folge kultureller und mentaler Änderungen nun auch einfanden.

Wir können daher die Zeit von 1650 bis zum Ende des 18. Jahrhunderts, dem Ausbruch der französischen Revolution und den Napoleonischen Kriegen, von einem eigenständigen Zyklus bestimmen, der wiederum typisch für die vorindustrielle, primär politisch-militärisch bestimmte Gesellschaftsformation - durch politische Ereignisse - nämlich die genannten in Frankreich - beendet wurde (vgl. zur Epoche des Merkantilismus: Haussherr 1970: 141ft).

Die primär binnenwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsförderung durch den absolutistischen Merkantilismus ließ auf der einen Seite den Handel in den Hintergrund treten - er wurde sogar als unproduktiv betrachtet -, auf der anderen Seite war der Merkantilismus z.B. eines Colbert bestrebt, zur nationalen Vermögensbildung den Export zu forcieren.

Mit dem nächsten Zyklus kommen wir nun - vor allem geführt von England - zu Zyklen der industriell-modernen Gesellschaft, die weniger durch politische oder militärische Rahmenbedingungen determiniert sind, sondern durch binnenwirtschaftliche und zunehmend auch weltwirtschaftliche Mechanismen, die einen Zyklus initiieren oder absterben lassen (z.B. Sättigung von Nachfragebereichen, Entstehen neuer Leitindustrien usw.). Diese unterschiedlichen Ursachen erklären evt. auch, daß die Zyklen des Mittelalters und der frühen Neuzeit weitaus länger andauerten als die Zyklen der Moderne und Gegenwart.

Zunächst einmal war jedoch dieser erste industrielle, zu Beginn des 19. Jahrhunderts einsetzende, neue Zyklus politisch ausgelöst, nämlich durch die Kontinentalsperre Napoleons gegen die englische Wirtschaft, die den paradoxen Effekt hatte gegen alle Absichten, das Inselreich wirtschaftlich zu stärken: Die Briten waren nun angesichts des Verlustes der kontinentaleuropäischen Märkte auf die Erschließung des eigenen Marktes angewiesen, was durch Rationalisierung und Mechanisierung erreicht wurde. Die derart verbilligten Produkte konnten auch von einer beschränkten Nachfrage aufgenommen werden (im folgenden in modifizierter Anlehnung an Schumpeter 1982). Schnell zeigte sich aber die Enge des englischen Binnenmarktes, so daß vermehrt exportiert werden mußte - nach Europa und nach Übersee, insbesondere Textilien, später im 20. Jahrhundert auch britische Dienstleistungen wie beispielsweise Transporte und Versicherungen.

Begleitet wurde dieser erste industrielle Zyklus durch Industrialisierungen in der Schweiz (dort dem bäuerlichen Handwerk entstammend), in Preußen als Maßnahme einer Reform von oben seitens einer aufgeklärten Elite und Administration, in den süddeutschen Staaten als Folge der handwerklichen Tradition dieser Landstriche und der französischen Einflüsse, nebenbei gesagt auch eine Art von politischem Dienstleistungsexport wie dem *Code Civile* - man sollte aber den Begriff des Dienstleistungsexportes wohl nicht überstrapazieren. England blieb dabei Vorbild, von dem man zu lernen versuchte, durch Nachahmung, durch Technologietransfer und durch Diebstahl von Patenten.

Dieser erste industrielle Zyklus war zunächst leichtindustriell bestimmt, vorrangig durch die Textilindustrie, durch die ein nahezu unermesslicher Bedarf befriedigt werden konnte. Das gilt für England, das seine Tuche weltweit exportierte, aber Z.B. auch für die frühen Industrialisierungsgebiete des Bergischen Landes und der Rheinlande.

Auch die europäischen Revolutionen und Wirren von 1830 und 1848 sowie die nationalen Einigungskriege der fünfziger und sechziger Jahre konnten diesem industriellen Zyklus nichts "anhaben": Umgekehrt rührten die bürgerlich-liberalen Bestrebungen dazu, daß die feudalen Eliten vermehrt auf die bürgerlich-liberal-industriellen Interessen Rücksicht nahmen, bzw. Rücksicht nehmen mußten (vgl. Dieterici 1846). Industrielle und Kaufleute wurden zu zentralen gesellschaftlichen Gruppen.

Allerdings trugen die Kriege und der forcierte Eisenbahnbau seit Mitte des letzten Jahrhunderts mit dazu bei, daß sich eine zweite Leitindustrie dieses ersten industriellen Zyklus herausbilden konnte, nämlich die Schwerindustrie, die mit ihrer Kohle- und Eisenförderung sowie -verarbeitung (z.B. im Ruhrgebiet oder im Siegerland oder in der Wallonie) und mit der Eisenherstellung und -verformung u.a. auch zur Herstellung kriegswichtigen Materials beitragen konnte. So wurde in den fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts in Erfurt eine Gewerbefabrik gegründet. Insbesondere erschlossen die Eisenbahnen erst die großen europäischen, russischen und amerikanischen Räume, verbanden sie und ermöglichten so einen Aufschwung des Handels.

Wegen der Unterscheidbarkeit von zwei Leitindustrien in diesem ersten Zyklus könnte man ihn auch in zwei Sub-Zyklen unterteilen, nämlich auf der einen Seite den leichtindustriellen von der Jahrhundertwende bis zur Mitte des Jahrhunderts und auf der anderen Seite den schwerindustriellen im dritten Viertel des 19. Jahrhunderts (vgl. Mottek 1969b: 171ff).

Sein Ende fand dieser Zyklus durch internationale Spekulationen und daraus resultierende Bankenzusammenbrüche zu Beginn der siebziger Jahre, d.h. auch:

* durch Fehlleistungen internationaler Finanzdienstleister (Banken, Börse),

* durch den weltweiten Rückgang der Agrarpreise (was zu einer Nachfragereduktion landwirtschaftsnaher Industrieprodukte führte)

* und durch eine gewisse, wenn auch nur relative Erschöpfung der Nachfrage nach den leicht- und schwerindustriellen Produkten dieses ersten Zyklus der Moderne.

Es begann die lange Depression der siebziger und achtziger Jahre der Bismarck-Zeit, die durch Banken Krisen sowie durch einen säkularen Verfall der Agrarpreise und einen dadurch hervorgerufenen Protektionismus verschärft wurde. Die Baisse der siebziger und achtziger Jahre war natürlich relativ kurz im Vergleich zu den Depressionen der vorindustriellen Zeit, da die traditional-ständischen Gesellschaften nicht über das Innovationspotential verfügten, um neue Produkte hervorzubringen, die Nachfrage wecken und die Wirtschaft damit "ankurbeln". Das ist in kapitalistisch-wettbewerbsorientierten Gesellschaften anders:

Schon um 1890 begann ein neuer Aufwärtstrend durch neue Leitindustrien: Chemie, elektrische Industrie, Verarbeitungen aller Art, auch in gewissem Maße bereits Industrien für den gehobenen Bedarf einkommensstarker Schichten, was natürlich nicht bedeutet, daß vorerst die rohstoffzentrierten Leicht- und Schwerindustrien der ersten Phase ihre absolute Bedeutung verloren hätten. Das erfolgte erst in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg (vgl. v. Waltershausen 1923).

Wir haben zwar oben betont, daß Zyklen in industriellen Gesellschaften primär wirtschaftlich bestimmt sind, das bedeutet aber nicht, daß sie in einem politikfreien Raum ablaufen würden. Es hängt vielmehr von der Vehemenz des politischen Ereignisses ab, ob es einen wirtschaftlichen Zyklus zu beeinflussen vermag. Eine solche Vehemenz hatte der Erste Weltkrieg: Planwirtschaftliche Systeme, wechselseitige Blockaden, Umstellung auf rüstungswirtschaftliche Produktionen und Arbeitskräftemangel unterbrachen den Zyklus sowie den internationalen Handel und ließen ihn auch nach 1918 nicht mehr so recht in Schwung kommen - sieht man von der Scheinblüte Mitte der zwanziger Jahre ab: Die wirtschaftlichen Nachkriegsverhältnisse waren währungs-, reparations-, außenwirtschafts- und außenpolitisch so desolat und verworren, daß sich kein neuer Zyklus voll etablieren konnte. Die internationalen Finanzmärkte waren durch die wechselseitigen Verschuldungen der Staaten faktisch blockiert und kaum funktionsfähig.

Z.T. kam es zu keinem eigenständigen Investitionszyklus, man spekulierte vielmehr in einem sich ständig eskalierenden Prozeß, so daß Ende der zwanziger Jahre der Konkurs von Banken und Unternehmungen sowie wiederum der weltweite Verfall der Agrarpreise zu einer international ausgreifenden Börsenpanik führte, der eine Depression bisher nicht gekannten Ausmaßes mit sich brachte.

Folge war, daß sich die Weltwirtschaft im Verlauf der dreißiger Jahre zunehmend in großwirtschaftliche Teilräume auflöste, ein weltweiter Zyklus konnte sich nicht mehr durchsetzen. Stattdessen kam es - als Präludium zum Zweiten Weltkrieg - in allen Staaten früher oder später zu einer eher binnenwirtschaftlichen Aufrüstungskonjunktur mit rapiden Wachstumsraten, auch in der Sowjetunion, die allerdings von außenwirtschaftlichen Beziehungen durch ihre zentralisierte Planwirtschaft weitgehend unabhängig war (vgl. Petzina 1973).

Diese weitgehende Autonomie der wirtschaftlichen Entwicklung in der UdSSR und seit 1945 im gesamten kommunistischen Ostblock (inkl. der VR China) ließ sich diesen Raum eigenständig entwickeln, wobei aber seit den sechziger Jahren zwei Trends festzustellen sind:

a. Vor allem die kleineren kommunistischen Staaten, aber auch in gewissem Maße die UdSSR (insbesondere bei Technologieeinfuhren und Handel) wurden zunehmend abhängig von Export- und Importbeziehungen zum marktwirtschaftlichen Westen und damit auch von dessen Konjunkturen und Zyklen. Das trug mit Beginn der wirtschaftlichen Depression im Westen seit den siebziger Jahren dazu bei, daß diese negativen ökonomischen Entwicklungen sich auf die Planwirtschaften übertrugen und damit deren Untergang mit bewirkte (vgl. Altvater 1979).

b. Eine Art von eigenständigem Zyklus (allerdings nur eine "halber", mit nur begrenztem Aufschwung) ist auch für den Ostblock zu konstatieren sieht man von den fünfziger Jahren ab -, nämlich den eines ständigen Verfalls des wirtschaftlichen Potentials. Es gelang nicht, von extensivem zu intensivem Wachstum umzuschalten - auch das ein Faktor des Untergangs des Kommunismus. Seit 1990 ist auch der ehemalige Ostblock den zyklischen Entwicklungen in der Weltwirtschaft voll unterworfen, wobei diese sich wegen der Unterentwicklung des Raumes - wie in der Dritten Welt - weitaus gravierender auswirken als in den OECD-Staaten. Die Amplituden des Zyklus schlagen nach unten - soweit wir das jetzt schon beurteilen können - wegen der Transformationsschwierigkeiten von Plan- zu Marktwirtschaften um so stärker aus.

Die westlich-demokratische und marktwirtschaftliche Welt (als weltwirtschaftliches

Zentrum), der auch Japan, Australien und ein Teil der Entwicklungs(schwel)länder aufgrund der engen wirtschaftlichen Interdependenzen zuzurechnen sind (Brasilien ist der zehntgrößte Industriestaat), verzeichnete in der Zeit nach 1945, vor allem in den "langen" fünfziger Jahren, ein schnelles wirtschaftliches Wachstum, in der Bundesrepublik Deutschland und in Japan z.B. zeitweise mit Raten von acht bis zehn Prozent Wachstum des Bruttosozialproduktes pro Jahr. Dieser expansive Zyklus, wie er auch in den sechziger Jahren zahlreiche Länder der Dritten Welt ergriff, ging von den USA mit deren Kapital-, Investitions- und Handeiskraft aus und wurde vorrangig von den modernen Industrien Chemie und Automobil getragen.

Dieser Zyklus fand Mitte der siebziger Jahre - so können wir heute angesichts der Nähe des Ereignisses nur vermuten - sein Ende, vordergründig bedingt durch die starken Erdölpreiserhöhungen von 1973 und 1979 als Folge des Nahost-Konfliktes, im tieferen Sinne jedoch wohl erschöpft durch die Sättigung von Märkten, ohne daß neue Leitindustrien mit neuen Produkten in genügendem Umfang zur Kompensation des Verlustes bereitstünden. So kam es in den achtziger und neunziger Jahren zwar nicht zu einer eigentlichen Krise (sieht man einmal vom Arbeitsmarkt ab), aber zu geringeren Wachstumsraten als in der Epoche zuvor.

Es entwickelte sich zwar auch eine neue Leitindustrie heraus, die Elektronische Datenverarbeitung, die auch in bestimmten Bereichen zu Aufschwüngen führt, aber doch insgesamt mehr Arbeitsplätze vernichtet als schafft, so daß kein neuer, sich selbst tragender Zyklus erreicht werden konnte - so zumindest der gegenwärtige Eindruck.

Was floriert, sind internationale Dienstleistungsgeschäfte: international spekulative Finanztransaktionen z.B. auf den globalen Euro-Dollarmärkten, die den Umfang des Welthandels um ein Vielfaches überstiegen.

Was sich damit abzeichnet, ist eine neue Art von nachindustriellem, "postmodernem" Zyklus in hedonistischen, kapital- und vermögensstarken Wohlfahrtsgesellschaften, nämlich ein nationaler und internationaler Dienstleistungszyklus: wie gesagt: Finanztransaktionen, Tourismus, aber immer auch noch Handel in einer sich zunehmend spezialisierenden Weltwirtschaft oder zumindest innerhalb weltwirtschaftlicher Regionen wie der EU, wie Nordamerika, wie dem ostasiatischen Raum. Darauf wird zum Schluß noch einmal unter normativen Gesichtspunkten einzugehen sein. Neben dieser außenwirtschaftlichen Expansion des Dienstleistungssektors steht ein binnenwirtschaftlicher dieser Branche: industriennahe Dienstleistung, Beratung, sozialer Bereich, Bildungseinrichtungen, Medien usw.

4.3. Zyklen regionaler Entwicklungen im Erfurter Raum seit 800 n. Chr.: Wandel durch Handel

Die folgenden Ausführungen zielen darauf ab zu fragen, wie Handel zum wirtschaftlichen Aufstieg und Fall der Stadt beigetragen hat und wie Erfurt seit Beginn dieses Jahrhunderts eine neo-industrialistische und binnenorientierte Dienstleistungs-Regionalökonomie herausbildete, die - unabhängig vom Handel - in sich selbst stabil und nicht den Unwägbarkeiten des internationalen Handels und Dienstleistungsverkehr ausgesetzt war und ist.

An diesen Tatbestand schließen sich im letzten Kapitel Überlegungen zum Nutzen und zum Schaden von Dienstleistungsexporten im allgemeinen an.

Auf die vormittelalterliche Zeit des Gebietes um das heutige Erfurt soll nicht näher eingegangen werden (vgl. Lehmann 1927: 192ft). Erwähnenswert ist allerdings die geographische Lage in einem agrarisch fruchtbaren Becken am Fuße des Thüringer Waldes, an einer oder mehreren Furten in dem heute Gera genannten Flusse sowie in der Mitte von Ost- und West-, Nord- und Südeuropa - Bedingungen, die zur menschlichen Sesshaftigkeit und Ansiedlung sowie zur landwirtschaftlichen Produktion, die sich früh mit Handwerk und Gewerbe verband, und zum Handel auch in vorgeschichtlich-keltischer Zeit bereits mit den hier' und anderswo erzeugten Produkten einluden (vgl. Henning / Krähahn 1986: 11). Die räumliche Lage in der "Mitte" prädestinierte zum Austausch von Produkten an diesem Platz, denn Handel neigt zur Minimierung von Transportkosten - und dies ist durch zentrale Orte gewährleistet.

In der Zeit der Völkerwanderung ließ sich hier der Stamm der Thüringer nieder, der sich zeitweilig von der Elbe bis zur Donau erstreckte, aber von den fränkischen Merowingern 531 unterworfen wurde.

Im Rahmen der fränkischen Ostkolonisation zur Christianisierung (und Beherrschung) der Slawen erhob der Missionsbischof Bonifatius im Jahre 742 Erph (das heutige Erfurt) zum Bischofssitz, was darauf schließen läßt, daß die Ansiedlung bereits ein größerer Ort gewesen sein muß (vgl. Mädegefahr / Langer 1986: 32 und s.a.: Urkundenbuch 1889: 1). Hiermit wurde die Grundlage für die jahrhundertelange kirchliche Herrschaft - mal mehr, mal weniger - über die Stadt Erfurt gelegt. 755 wurde das Bistum Erfurt mit Mainz vereinigt, von dem aus es bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts regiert werden sollte.

Diese Stabilisierung der sozialen und politischen Verhältnisse, im allgemeinen verstärkt durch die Einführung des feudalen Lehenssystems, brachte eine Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion (insbesondere im hier typischen Garten- und Weinanbau) und der Produktivität mit sich, und die dadurch bedingte vermehrte Kaufkraft führte zu einer Steigerung der handwerklichen und gewerblichen Produktion sowie des Handels, die sich meist in den Städten, eben auch in Erfurt, konzentrierten.

Zu Beginn des 9. Jahrhunderts befand sich in Erfurt eine Königspfalz. Karl der Große verlieh der Stadt Markt- und Handelsprivilegien.

Für die weitere Geschichte Erfurts von Bedeutung war, daß sich in dieser und in der folgenden Zeit kein eigenständiges Herzogtum Thüringen zu bilden vermochte, das Gebiet vielmehr (bis ins 20. Jahrhundert) zersplittert blieb, was die Entfaltungsmöglichkeiten der Stadt erweiterte. Die Zersplitterung bedeutete ab_r auch die stete Gefahr, daß Thüringen und Erfurt zwischen den größeren und gefestigteren Gebilden östlich und westlich zerrieben werden konnte, bzw. wurde oder zu deren Streitobjekt wurde. Die weiter nach Osten vordringende Kolonisation bewirkte andererseits aber auch, daß Erfurt den Status einer Grenzhandelsstadt verlor und an Zentralität gewann.

Das 11. und 12. Jahrhundert brachten auf der Basis der langsamen Fortentwicklung im Jahrhundert zuvor europaweit ein Wirtschaftswachstum, was mit dem Bevölkerungswachstum der Zeit zusammenhing. Große Märkte entstanden allerorten, unter anderem Erfurt. Durch neue Techniken stieg

die Produktivität der Landwirtschaft. Erfurt konnte von dieser allgemeinen Prosperität in besonderem Maße profitieren, insbesondere durch die engen Handels-Beziehungen zum hansischen, rheinischen, sächsischen und schlesischen und darüber hinaus den russischen und byzantinischen Wirtschaftsraum, in den Tuche, Wein, Metallwaren usw. - u.a. aus dem Thüringer Wald stammend - exportiert wurden.

Die Pestwelle von 1349 bis 1351 unterbrach nun diese Entwicklung: Sie forderte allein in Thüringen 100.000 Todesopfer, in den Städten erlagen der Krankheit durchschnittlich vierzig bis siebzig Prozent der Bevölkerung, in Erfurt ca. 12.000 Menschen.

Von Interesse für unsere Fragestellung ist nun, daß trotz der einsetzenden allgemeinen, vor allem agrarischen, aber weiterwirkenden Depression und Krise des Feudalsystems überhaupt die Handelstätigkeit der thüringischen Städte, unter ihnen auch Erfurt, weiter florierte. Das lag wohl daran, dass sich die städtische Produktion und der (Fern-)Handel auf hochwertige, gewerbliche Erzeugnisse spezialisiert hatte, für die einerseits die Preise stiegen und für die zudem bei kaufkräftigen Gruppen die Nachfrage bestand.

Zugleich stiegen auch die städtischen Reallöhne an (vgl. Boris 1992: 36). In diesem Zusammenhang ist ja auch das Entstehen der Hanse und der Aufschwung des Geldgeschäftes zu sehen. Dieser Befund widerspricht nicht der stagnierenden und rückläufigen Entwicklung der damaligen Zeit vor allem im Agrarsektor, der allerdings die mittelalterliche Wirtschaftsstruktur dominierte. Es zeigt sich also ein ambivalentes Bild der wirtschaftlichen Entwicklung.

Zur Persistenz einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung von Stadt und Land Erfurt hat aber im wesentlichen der Waidanbau in dieser Gegend beigetragen, denn der in Thüringen wachsende, nur hier qualitativ hochwertige Waid - eine Pflanze - war ein seltenes Färbungsmittel für Tuche, auf das die Stadt und die Region quasi ein Monopol hatten.

Diese Phase der Blüte dauerte bis ungefähr 1450 und wurde seitdem langsam, zunächst kaum merklich abgeschlossen durch die zunehmende Territorialisierung der sich herausbildenden Staaten im Deutschen Reich. Dabei litt Erfurt unter dem erheblichen Nachteil, daß es nicht zur Residenz eines Fürsten, sondern weiterhin von Mainz aus regiert wurde - nach dem 30-jährigen Krieg mit wachsender Stringenz der kurfürstlich-mainzischen Herrschaft (vgl. May 1956). Diese politische Nachrangigkeit behinderte die wirtschaftliche Entwicklung, u.a. fehlte ein Hof mit seinem Nachfragevolumen, es gab nur die Statthalterei des Kurfürsten.

Ein weiterer Faktor des Verfalls war produktspezifisch: Der Waid, von dem man immerhin sagte, er sei das Goldene Flies Thüringens, und von dem vermutet wird, daß durch die Einnahmen dessen Verkaufs die Universität Erfurt gegründet wurde, war Ende des 16. / Anfang des 17. Jahrhunderts der zunehmenden Konkurrenz des mindestens ebenso tauglichen Indigo ausgesetzt, das aus den Kolonien bezogen wurde - mit erheblichen Folgen für die wirtschaftliche Kraft der Stadt und Region Erfurt. Die Expansion und der Handel der frühen Kolonialmächte wirkte sich direkt negativ aus, so daß seit dieser Zeit Erfurt quasi vom weltwirtschaftlichen Aufwärts-Zyklus insbesondere in der Zeit nach dem 30-jährigen Krieg abgekoppelt wurde (vgl. Rösler 1993: 7). Wandel durch Handel - sowohl im negativen als auch im positiven Sinne, so daß eine zu starke Abhängigkeit von den Imponderabilien des internationalen Handels zur Peripherisierung führen kann -, obwohl Erfurt auch eine eigenständige Produktionsstruktur hatte, was quasi die "Rettung" in der Zukunft seit Beginn dieses Jahrhunderts werden sollte - allerdings erst nach einer langen Phase wirtschaftlicher Stagnation.

Verschärft wurde dieser Niedergang, der sich schon vor dem 30-jährigen Krieg Ende des 16. Jahrhunderts abgezeichnet hatte, durch eine Verlagerung der Handelswege seit dem 16. Jahrhundert weg vom Mittelmeer (Venedig, Genua, Konstantinopel) hin zum Atlantik (Amsterdam, Antwerpen, später London und New York), so daß Erfurt seine Zentralität in geographischer und wirtschaftlicher Hinsicht verlor. Der Osten Europas ging einer langfristig angelegten Unterentwicklung entgegen. Der Zugang nach Asien war durch das Osmanische

Reich versperrt, so daß auch die oberitalienischen Städte ihr Handelspotential verloren - nicht abrupt, aber langsam fortschreitend.

Erfurt war im Vergleich zu diesen Städten zudem kein Finanzzentrum, auch wenn es weiterhin über eine breite Produktionsstruktur verfügte, aber mit den Handels- und Messeplätzen Nürnberg - einer Reichsstadt, was Erfurt nicht war - und Leipzig - zudem eine Residenz - konnte die Stadt im Zentrum Thüringens nicht mithalten (vgl. Mühlfriedel 1994: 8). Eine Abseitsstellung durch die Reduktion des Handels zeichnete sich zunehmend ab.

Schließlich hatte es das reiche Patriziat der Stadt versäumt, die im Handel erwirtschafteten Gewinne produktiv zu investieren. Stattdessen kaufte man - die Aristokratie nachahmend - Grund und Boden, ähnlich wie in den Niederlanden eine Aristokratisierung des Bürgertums und der Kaufmannsschicht zu verzeichnen war (vgl. Weiß 1986: 105). Handels-Monopole, wie z.B. beim Waid, verführen zum Müßiggang und Luxus.

Seit 1664 vermochte Mainz seine Herrschaft über Erfurt in der absolutistischen Art der Zeit auszubauen, das Amt des Statthalters gewann an Macht und Einfluß. Eine Reihe dieser Statthalter (v. Boineburg / v. Warsberg / v. Dalberg) wirkte zwar durchaus segensreich für die Stadt, indem sie im Geist des aufgeklärten Absolutismus Verwaltungsreformen und administrative Vereinfachungen durchzusetzen und binnenwirtschaftliche Wirtschaftsförderung zu initiieren versuchten, die den Bedeutungsverlust des internationalen Handels zu kompensieren versuchten - zunächst über ein Jahrhundert lang ohne Erfolg. Die Frage ist hier, ob eine Region und Stadt umstrukturiert werden kann - weg von einem Handelszentrum und hin zu einem gewerblichen sowie industriellen Zentrum. Dieser Frage wird im folgenden nachzugehen sein. Die Möglichkeit (oder Unmöglichkeit) einer solchen Umstrukturierung gibt auch Antwort auf die Frage, ob und inwieweit Dienstleistungsexporte nur eine Region langfristig tragfähig sind.

Im Rahmen dieser merkantilistischen Bestrebungen wurde 1754 eine Stiftung der Akademie nützlicher Wissenschaften gegründet. Die Universität erhielt einen botanischen Garten - wichtig für die traditionelle Handelsgärtnerei von Stadt und Region Erfurt. 1763 kam es zur Gründung einer Tabakmanufaktur, im Jahre 1790 bestanden acht Manufakturen für Wollwaren und sieben für Bänder. 1795 kam die erste Schuhfabrik hinzu (vgl. Erfurter Statistik 1965: Einleitung / StAE 3/311 1965: 7 / vgl. a. StAE III XVIII a-5).

Aber die wirtschaftliche Rückständigkeit der Stadt konnte - sieht man von einem kurzen Aufschwung in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts ab, der aber durch den Siebenjährigen Krieg beendet wurde - nicht überwunden werden, da es oft an Kapital sowie Rohstoffen mangelte und die Betriebe daher schließen mußten. So war die Universität Ende des 19. Jahrhunderts kaum noch frequentiert - ein Ausdruck des Verfalls der vormaligen Blüte (vgl. Blaha 1986: 161).

Jedoch gelang es in dieser kameralistischen Zeit immerhin, die wirtschaftliche Grundlagenstruktur zu schaffen, die bis heute - zumindest bis 1990 in Teilen Erfurt prägt: Metallverarbeitung, Tuche, Lederverarbeitung, Nahrungsmittel (vgl. Seyfarth 1929). Hier zeichnete sich eine industrialistische Alternative Erfurts im Vergleich zur Fixierung auf den (internationalen) Handel ab.

Im Rahmen der Neuordnung der politischen Karte Europas durch Napoleon (Säkularisierung kirchlichen Besitzes) wurde Erfurt 1802 Preußen zugeschrieben, dann aber schon 1806 (bis 1814) direkt französischer Herrschaft unterworfen. Diese politischen Wirren schufen gewiß nicht das Vertrauen in die Stabilität politischer Verhältnisse, die nur wirtschaftliche Entwick-

lung und Handel notwendig sind. Auch hatten die administrativen und politischen Reformen (Liberalisierungen) durch Preußen, Frankreich und dann wieder Preußen nicht die wirtschaftlichen Effekte wie in anderen Gebieten, Z.B. wie im Rheinland, das sich in den dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts nach einer "Industrialisierungsdebatte" bewußt für den kapitalistischen Weg entschied - gegen den feudal-agrarischen Adel. Dieses feudale Problem gab es zwar traditionell erweise in Erfurt nicht, dennoch verzögerte sich die Modernisierung hier weiterhin - aus den genannten und weiterhin zu benennenden Gründen.

Der Wiener Kongreß gliederte Erfurt wieder dem preußischen Königreich zu, wodurch die eigentümliche territoriale und administrative Trennung des zentralen Ortes Thüringens, nämlich Erfurts, von seinem thüringischen Hinterland mit seiner kleingewerblichen Produktion, mit dem es ökonomisch eng verflochten war, festgeschrieben wurde, letztlich fortwirkend bis 1945.

Wie im ersten Teil dieser Untersuchung geschildert, fand der Industrialisierungsprozeß in Deutschland in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts vor allem im Rheinland und im Bergischen Land sowie in Sachsen statt erst leicht-, dann infolge des Eisenbahnbaues auch schwerindustriell. Erfurt wurde trotz der handwerklichen und gewerblichen Kleinindustrie in der Stadt selbst und im Thüringer Hinterland, das wegen seiner Topographie ohnehin nur schwer landwirtschaftlich, sondern eher handwerklich nutzbar war, nicht oder kaum vom Industrialisierungsprozeß welcher Art auch immer ergriffen. Vom (internationalen) Handel war vor diesem Hintergrund kaum noch die Rede, die Stadt lag "zwischen" den Zentren der frühen Industrialisierung, und war als Handelsplatz auch nicht mehr gefragt, da Köln oder Leipzig hier weitaus günstiger lagen.

Das ganze, für Erfurt "lange" 19. Jahrhundert hindurch "dümpelte" die Stadt dahin, ohne zum "Take off" einer sich selbst tragenden wirtschaftlichen Entwicklung zu gelangen. Es fand sich - bei Reduktion der Bevölkerungszahl - zurückgeworfen auf den Status einer abgelegenen preußischen Provinzstadt, die vom fernen Berlin und dem Regierungspräsidium aus regiert wurde.

Erst in der Mitte des 19. Jahrhunderts sind frühe Anzeichen einer wirtschaftlichen Wende zu konstatieren, allerdings nicht handelsbestimmt, und es wird sich zu fragen sein, ob die vom internationalen Handel unabhängige, sich selbst tragende Industrialisierung, die dominant im regionalen und nationalen Raum ihren Absatzmarkt findet, nicht langfristig stabiler ist: 1845 wurde die Handelskammer gegründet, nicht als Ausdruck vermehrten Handels, sondern vermehrter gewerblicher Tätigkeit (StAE 4-0;61: 98). 1850 wurde das erste größere Industrieunternehmen, die Eisenbahnreparaturwerkstatt, eröffnet, allerdings auf grund staatlicher, nicht privater Initiative. Zuvor hatte der Deutsche Zollverein Erfurt bereits einen größeren Markt geöffnet und die Zollgrenzen im kleinstaatlich geprägten Thüringen beseitigt.

1857 wurde das Steinsalzbergwerk im Johannisdorf in Betrieb genommen, 1862 die Gewehrfabrik. 1869 wurde die Eisenbahnlinie Erfurt - Nordhausen eingeweiht. Seit 1870/71 war Erfurt auch Hauptstadt des preußischen Regierungsbezirks Erfurt. Zu erwähnen ist auch die Erfurter Versicherungsgesellschaft Thuringia - Symptom eines binnenwirtschaftlichen Dienstleistungszentrums, wie es dann vor allem seit 1893 dominant werden sollte.

Das Zeitalter der Industrialisierung kündigte sich aber erst voll und existentiell an, als wegen Wassermangels 1865 der Einsatz von Maschinen notwendig wurde.

Dennoch berichtete die Erfurter Handelskammer noch in den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts von einer wirtschaftlich "mutlosen Stimmung". Nur das "Produktengeschäft,

speziell in Getreide, Kartoffeln und Graupen", machte hiervon wegen einer "gesegneten Ernte" eine Ausnahme (Jahresbericht 1861: 1 / StAE 704/57). Als Lichtzeichen wurde der deutsch-französische Handelsvertrag von 1862 betrachtet, von dem man einen allgemeinen Aufschwung erhoffte. Erfurt dachte als ehemaliger Handelsplatz und sich herausbildender industrieller Standort freihändlerisch.

Auch aus wirtschaftlichen Gründen sprach sich das Erfurter Gewerbe für die deutsche Einheit aus, da man weniger als nach Preußen nach Bayern und außerdeutschen Gebieten exportierte (vgl. StAE 704/57). Zuvor war daher auch 1864 die Fortschreibung des Zollverein-Vertrages begrüßt worden.

Wichtig war, daß Erfurt seit 1872/73 keine Festung mehr war und die Mauern daher geschleift werden konnten, so daß nun genügend Fläche zur gewerblichen Ansiedlung zur Verfügung stand. Der erste größere Betrieb, der daraufhin aufgemacht wurde, war die Schuhfabrik Lingel, die mit "amerikanischen" Methoden produzierte und erst nach der "Wende" von 1990 in Konkurs ging. 1922 hatte sie 2.000 Beschäftigte, indem sie andere Schuhwerke aufgekauft hatte (vgl. Piltz / Hege 1955: 58). (Eine bedeutendere Schuhindustrie gab es jedoch schon seit Beginn des 19. Jahrhunderts.)

1874/76 baute die Stadt das Wasserwerk, 1901 die stadteigenen Elektrizitätswerke - erste Schritte zu einer ausgebauten Infrastruktur. 1886 wurde die Eisenbahnlinie Erfurt - Sangershausen eröffnet. Damit wurde der Anfang für Erfurt als binnenwirtschaftlicher Verkehrsknotenpunkt gelegt, der natürlich auch der Industrialisierung zu Gute kam.

1906 erhielt Erfurt den Status einer Großstadt, da in ihr nun mehr als 100.000 Einwohner lebten. Die Stadtpolitik zielte bewußt auf die Ansiedlung von gewerblichen und industriellen Betrieben, weniger durch finanzielle Anreize als durch eine großzügige Bodenbevorratungspolitik, die Gewerbeflächen bei Bedarf zur Verfügung stellen konnte.

Im Gegensatz zum Ruhrgebiet, das produktionstechnisch bedingt von vertikal und horizontal integrierten Konzernen bestimmt war, bildete sich im Erfurter Raum keine Großindustrie heraus, die mittelständische Struktur war gegenüber konjunkturellen und strukturellen Krisen resistenter und flexibler - auch Folge der territorialen Zersplitterung des Thüringer Raumes, was hier von Vorteil war.

Der Stadt Erfurt gelang es um die Jahrhundertwende, sich in den zweiten industriellen Zyklus einzugliedern - bedingt durch die gewerbliche Tradition und die günstigen infrastrukturellen Bedingungen -, indem es sich vor allem den verarbeitenden Industriezweigen zuwandte (im Gegensatz zur Rohstoffverarbeitung des ersten Zyklus).

So sah 1919 die Gewerbestruktur wie folgt aus (vgl. Mitteilungen des Statistischen Amtes 1919 1 StAB 3/311/2):

Arbeiter / Angestellte

Maschinenindustrie	7.211
Bekleidung	7.104
Handel und Verkehr	3.623
Nahrungsmittel/Genuß	1.392
Baugewerbe	1.358
Gärtnerei	1.060
Textil	392

Papier	366
polygraphisches Gewerbe	913

"Die günstigen geographischen Verhältnisse der Stadt begünstigen das Aufkommen zahlreicher kleiner Produktionszweige, Mühlen aller Art, chemische Industrie, Fabrikation von Porzellan und Glaswaren, von Leder und Schuhwaren, von musikalischen, optischen, medizinischwissenschaftlichen Industrien u.a.m." (Mitteilungen des Statistischen Amtes 1919 Sonderdruck aus dem Adreßbuch der Stadt Erfurt 1919). Erfurt war weiterhin auch nach 1919 wichtiger Eisenbahnknotenpunkt mit den dementsprechenden Industrien und Dienstleistungen.

Erfurt war Hauptsitz des Getreide- und Landesproduktenhandels Thüringens. Es war Umschlagplatz - wie auch schon zuvor - der Erzeugnisse des südlichen Thüringer Hinterlandes: Holz- und Spielwarenindustrie, Produkte der Suhler Maschinen- und Gewehrindustrie, Töpferindustrie, die Ilmenauer Thermometer- und Chamottenindustrie (vgl. StAE 3/311/3a). Zudem wurde die Stadt nach 1919 Sitz einer Reihe von preußischen und thüringischen Behörden. Als Erfolg konnte sie 1927 die Errichtung des Landesarbeitsamtes in ihren "Mauern" verzeichnen (vgl. StAE 4-0/61: 98). Diese Orientierung auf ein binnenwirtschaftliches Dienstleistungszentrum sollte allerdings vorerst nachrangig bleiben und erst nach 1992 zentrale Bedeutung erhalten - im Rahmen eines evt. neuen weltwirtschaftlichen Zyklus, der durch "post-industrielle" Dienstleistungen gekennzeichnet ist.

Versuche, die alte Handelstradition durch Messeprojekte und Vermarktungshallen zu revitalisieren, blieben daher vorerst peripher und erfolglos.

Die Konjunktur der Zeit um 1900 war durch den Ersten Weltkrieg unterbrochen worden und kam - bedingt durch die Nachkriegswirren - erst Mitte der zwanziger Jahre - wenn auch wie im gesamten Deutschen Reich - verhalten wieder in Gang, um dann abrupt von der Weltwirtschaftskrise ergriffen zu werden. Zu Beginn des dritten Jahrzehnts des Jahrhunderts der beiden großen Kriege konnte sich die Lederproduktion erst nach Aufhebung der Lederzwangswirtschaft entfalten. „1921 war im allgemeinen der Ausgleich der im Kriege stattgefundenen Strukturumwälzung erreicht.“ Erfurt zeigte sich nun immer mehr als Standort einer arbeitsorientierten Leichtindustrie, denn in der Zeit nach 1924 wurde u.a. infolge staatlicher Umdispositionen und der Auflagen des Versailler Vertrages die Metallverarbeitung (Rüstungsproduktion, Deutsche Werke AG) stark beeinträchtigt. Die Hyperinflation von 1923 hatte bereits zeitweise zu Betriebsstillegungen wegen Devisenmangels geführt. Erschwert wurde die Lage 1925 u.a. durch politische Entscheidungen, z.B. dadurch, daß die Reichsbahndirektion ihren Betrieb in Erfurt reduzierte (Abhandlungen des Statistischen Amtes, Nr. 5: 7).

Nach der Depression der Weltwirtschaftskrise auch in Erfurt brachte die rüstungsorientierte Planwirtschaft des "Dritten Reichs" auch einen zeitweiligen Aufschwung durch die Umstrukturierung von Betrieben für "wehrwirtschaftliche" Zwecke, vor allem dann mit Ausbruch des Weltkrieges. Diese Phase brachte sogar eine industrielle Aufrüstung der Stadt, die daher nach 1945 industriell stärker in die neue Ära trat, als sie es in der Vorkriegszeit war.

Die Eingliederung Thüringens und Erfurts in den sowjetischen Herrschaftsbereich brachte eine organisatorische Umstrukturierung der Wirtschaft der Stadt mit sich, wenn auch nicht stofflich, von der Produktionsstruktur her. Zwar wurde die Erfurter Wirtschaft dem entstehenden, zentralen Planungssystem unterworfen (vgl. StAE 1-5/27-3258). Aber auch die

Zentralverwaltungswirtschaft konnte an den gegebenen und historisch entwickelten Wirtschaftsstrukturen nicht vorbeigehen, die 1947 durch folgende Branchenstruktur geprägt waren (nach Erfurter Statistik / Vierteljahreshefte des Statistischen Amtes Jan./März 1947: 23):

	Anzahl der Beschäftigten
Stahl und Eisenbau	131
Bau von Landfahrzeugen	996
Elektrotechnik	1.764 (!!)
Feinmechanik und Optik	348
Chemische Industrie	1.037 (!!)
Textilgewerbe	1.178 (!!)
Papierherzeugung/ -verarbeitung	272
Druck/Vervielfältigung	1.437
Ledergewerbe	261
Kautschuk-/ Asbestverarbeitung	366
Säge-/Furnierwerke	24
Tischlerei/Stellmalerei	763
Musikinstrumente und Spielwarengewerbe	38
Mühlengewerbe	90
Bäckerei	503
Zuckerwaren -/Schokoladen- industrie	168
Fleischerei -/Fischindustrie	312
Getränkeherstellung/Spiritus- industrie	483
Tabakindustrie	56
Molkerei und sonstige Fettwarenherstellung	109
Schneiderei, Näherei, Kleider, Wäscheherstellung	4.910
Schuhmacherei/Schuhindustrie	26.612 (!!)
sonstiges Bekleidungsgewerbe	2.342
Hoch-/Tiefbau	2.269
Baunebengewerbe	1.070
Handel	6.911 (!!)
Geld/Banken/Versicherungen	1.733
Kraft -/Fuhrgewerbe	1.424
Gaststätten	1.333
Verwaltung	3.610
Bildungswesen/Kirche	1.368
Häusliche Dienste	3.557

1946 verzeichnet die Erfurter Statistik 333 Industriebetriebe, 2.372 Handwerksbetriebe, 1.570 Einzelhändler und 740 Großhändler (Erfurter Statistik 1965: Einleitung / StAE 3/311)

1965: 7).

1956/57 hatte sich trotz der Konzentrations- und Verstaatlichungsmaßnahmen der SED das diversifizierte Produktionsspektrum in der Stadt weiterhin erhalten, obwohl der Anteil der sozialistischen oder staatlichen Industrie 86 bis 87 Prozent betrug.

Das VEB Büromaschinenwerk Optima war das zweitgrößte der DDR und würde als Pionier von Rationalisierungen betrachtet (Produktionsvolumen 1964: 111 Mio. DM, davon gingen 95 Prozent in den Export) (vgl. Unsere Sozialistische Verwaltung Nr. 5/6 1964). Als ebenso bedeutend für die gesamte Volkswirtschaft der DDR wurde der VEB Starkstrom-Anlagenbau eingeschätzt.

Die Gartenbautradition wurde weiter gepflegt - deutlich sichtbar in der Ersten Internationalen Gartenbauausstellung (iga) 1961 (vgl. Erfurter Statistik 1965: 60).

Erfurt wurde dann in den siebziger Jahren zum zentralen Standort der DDR-Elektronik-Industrie - eine für die Stadt - wie sich heute herausstellt - verhängnisvolle Entscheidung, da die ostdeutsche EDV-Industrie von vornherein nicht weltmarktkonkurrenzfähig war und nur aus autarkistischen Gründen und wegen des westlichen Cocom-Embargos eingeführt wurde und nur dadurch zumindest zeitweise überleben konnte, daß aus dem Westen Technologie - legal oder illegal- importiert wurde.

Das zahlte sich nach 1990 dahingehend negativ aus, daß ein Großteil der EDV-Industrie zusammenbrach und nur z.T. durch neue Werke aus dieser Branche ersetzt werden konnte.

Erst die "Wende" von 1989/90 und die Integration der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik Deutschland brachte eine weitergehende Umstrukturierung: Zwar wurde ein Teil der industriellen Struktur erhalten, oder genauer: neu aufgebaut: Nach der Statistik der Industrie- und Handelskammer Erfurt (30. Juni 1995) ist wieder die Elektrotechnik, die Elektronik und Optik mit 55 Industrieunternehmen vertreten, das Druckgewerbe mit 75 Betrieben, die Herstellung von Metallerzeugnissen mit 39 und das Druck- und Verlagsgewerbe mit 75 Unternehmungen - dies ist Ausdruck der wachsenden bedeutenden' Dienstleistungen. (Die lederverarbeitende Industrie ist gänzlich "ausgestorben" - die Konkurrenz der Entwicklungsländer ist zu stark.)

Hier bestätigt sich die These der Regionalökonomie, daß sich Industriestandorte - wenn sie nicht durch Rohstoffressourcen bedingt sind - wieder an den alten Plätzen mit ihren historisch gewachsenen infrastrukturellen und qualifikatorischen Gegebenheiten ansiedeln.

Aber der Trend des nun zur Landeshauptstadt Thüringens gewordenen Erfurts geht in Richtung eines verstärkten Ausbaus eines (regional orientierten) Dienstleistungssektors - entsprechend des allgemeinen Wandels westlicher Industriegesellschaften zu "postmaterialistischen" Dienstleistungsgesellschaften.

Von Vorteil für die weitere wirtschaftliche Entwicklung wird sich erweisen, daß Erfurt als Landeshauptstadt von Thüringen im Zweiten Weltkrieg wenig zerstört wurde (vgl. Thüringer Volkszeitung vom 28.1.1946) und damit eine touristische Attraktion ist und bleibt, und daß es sich aufgrund der zentralen Lage (wieder) zu einem Handels- und Dienstleistungszentrum entwickelt, das für die gesamte größere Region von Bedeutung ist. Die Stadtplanung ist auch daher darauf gerichtet, die Altstadt bevorzugt städtebaulich zu sanieren und zu einem Dienstleistungszentrum auszubauen. Diesem Bild fügt sich die geplante Neugründung der Universität Erfurt ein, die allerdings zunächst nur geisteswissenschaftlich ausgerichtet sein soll und damit für die wirtschaftliche Entwicklung keine direkten Auswirkungen haben wird. Die Attraktivität der Stadt wächst aber durch sie - und die Städteforschung weiß, daß solche "weichen" Standortfaktoren (Freizeitgestaltung u.a.) ebenso wichtig sind für

Industrieansiedlungen wie die traditionell "harten" Standortfaktoren (Infrastruktur, finanzielle Belastung, Nähe zu den Märkten usw.). Denn hochqualifiziertes Personal - wie es in der vierten Industriellen und Dienstleistungs-Revolution vonnöten ist - läßt sich nur nieder, wenn solche Freizeitbedürfnisse genügend befriedigt werden. Dazu kommen die Ansiedlung von Bundesbehörden (Bundesarbeitsgericht u.a.) und die Nähe zu den osteuropäischen Staaten.

Damit ordnet sich die Stadt in den neuen Zyklus ein, der postindustriell dominant von Dienstleistungen bestimmt ist.

Unentschieden ist bis heute aber, inwieweit sich in Erfurt wieder eine industriell und gewerblich breite Produktionsstruktur herausbildet. Die Statistiken geben hierzu noch keine klare und endgültige Antwort, da sich die Zahlen der neu gegründeten und in Konkurs gehenden Betriebe noch weitgehend die Waage halten.

4.4. Ergebnisse

Wir konnten zwei Phasen regional- und weltwirtschaftlicher Dissonanz gemäß unserer in der Einleitung definierten Fragestellung aufzeigen: die Zeit von 1350 bis 1450, als Erfurt - wie andere Städte auch - florierte, während das Spätmittelalter eine sich lang hinziehende, vor allem agrarisch bestimmte Krise des Feudalsystems erlebte, und die Zeit nach dem 30jährigen Krieg bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts, als Erfurts Handel und Wirtschaft stagnierten sowie zurückgingen und die Zahl der Einwohner erheblich abnahm. Seit Beginn dieses Jahrhunderts vermochte sich die Stadt wieder in einen neuen weltwirtschaftlichen Zyklus einzufügen.

Was waren die Gründe für die Dissonanzen und Konsonanzen?

Die erste Dissonanz ist sicherlich zu einem Teil auf die Monopolsituation des Waidanbaus, der Waidverarbeitung und des Waidhandels zurückzuführen. Damit war aber auch schon eine Ursache des Verfalls gegeben, denn Monopolsituationen verleiten zu einer falschen Sicherheit und hemmen Innovationen, so daß man dann neuen, effektiveren Konkurrenzen (Holländer, dann Engländer) nicht mehr gewachsen ist.

Die Dissonanz des 19. Jahrhunderts hängt damit zusammen, daß Erfurt nicht zu den frühen Industrialisierungszentren in Deutschland gehörte, die sich in der Nähe der großen Rohstoffgebiete (Kohle: Ruhrgebiet / Erze: Siegerland z.B.) herausbildeten, auch wenn es eine vorindustrielle gewerbliche Tradition in Thüringen (Erzgewinnung) gab.

Diese Benachteiligung brachte für das 20. Jahrhundert - ähnlich wie für Süddeutschland, z.B. München und Stuttgart - aber wiederum günstigere Startbedingungen, da sich nun - anknüpfend an die gegebenen handwerklichen und gewerblichen Strukturen wie in der Schweiz, im Württembergischen und in Teilen Bayerns - hier "moderne" Industrien ansiedeln konnten - unbehindert z.B. durch schwerindustrielle Konglomerate wie im Ruhrgebiet, die durch ihre Bodenpolitik und politische Dominanz das Aufkommen neuer Industrien bis in die achtziger Jahre unseres Jahrhunderts behinderten.

Gefördert wurde diese Entwicklung - wie geschildert - durch eine aktive Politik der städtischen Verwaltungen, die die *Gunst* der Stunde zu nutzen wußten. Auch die "wehrwirtschaftliche" Produktion, wie sie im Verlaufe der beiden Weltkriege aufgebaut wurde, trug zur Forcierung der industriellen und hochtechnologisierten Produktion bei, so wie ja Deutschland ohnehin durch den Zweiten Weltkrieg - trotz Zerstörungen, die jedoch eher den zivilen Bereich trafen, und trotz der nicht unerheblichen sowjetischen Demontagen - im Industrialisierungsgrad nicht in dem Maße zurückgeworfen wurde, wie das äußere Bild der Zerstörung es erscheinen ließ. Ebenso sollte man nicht vergessen, daß die SED - gemäß Marxscher Vorstellungen - in der Folgezeit eine bewußte und forcierte Industrialisierung

betrieb, wenn auch in nicht wettbewerbsfähiger Form.

Für die Wirtschaftsgeschichte Erfurts und Thüringens insgesamt von Vorteil war, daß dieses Gebiet - ähnlich wie die Schweiz, das Bergische Land und das Siegerland - wegen der Hanglagen nur schwer und kaum landwirtschaftlich in größerem Umfang zu nutzen war, so daß man sich schon frühzeitig auf gewerbliche, handwerkliche und agrarisch-weiterverarbeitende Produktionen spezialisierte.

Dies wird auch die Zukunft Erfurts im 21. Jahrhundert bestimmen. Diese breite binnenwirtschaftliche Industriekultur und die sich wahrscheinlich neu herausbildenden, binnenwirtschaftlichen Dienstleistungen waren und sind die tragende Stütze der Erfurter Ökonomie, nicht der Handel, der natürlich unabdingbar ist, der jedoch eine Wirtschaft von den Schwankungen weltwirtschaftlicher Zyklen oft unvorhersehbar abhängig macht. Das Stichwort der neueren wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion ist hier "Neo-Industrialismus + Dienstleistungen" (was natürlich auch Handel erfordert).

5. Vom Nutzen und den Gefahren des Dienstleistungsexportes

Am Beispiel Erfurts war zu sehen, daß eine übermäßige Konzentration auf den Handel bei Änderung der (welt-)wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zum ökonomischen Verfall führen kann.

Für die folgende Diskussion gilt es zunächst eines klar zu stellen: Es geht nicht um die falschen Alternativen: "Handel - ja oder nein", "entweder Dienstleistungsexport oder nicht", sondern es geht um die rechte Mischung und topische Abwägung beider Pole.. Handel und Dienstleistungsexport sind aber nur möglich und langfristig tragfähig auf der Basis einer breit diversifizierten, binnenwirtschaftlichen Industrie- und Dienstleistungsstruktur.

Warum?

Der Handel und der Dienstleistungsexport mit dem "Fremden" - und das ist das Ausland trotz aller (wirtschaftlichen) Globalisierungstendenzen immer noch - sind immer von Ungewißheiten geprägt. Diese Fremde ist anders und für den Nicht-Fremden nicht ohne weiteres nachvollziehbar und in seinen Entwicklungen prognostizierbar. Ohnehin unterliegen fremde Räume einer ökonomischen, politischen und kulturellen Eigendynamik, die von der Eigendynamik des eigenen Raumes unabhängig und nur schwer, wenn überhaupt beeinflussbar ist.

Denn es gibt auf dieser Welt verschiedene Kulturkreise, die alle mehr oder weniger von ihrem (kulturellen) Mittelpunkt her - wie eine Kugel - quasi insular in sich ruhen, auch wenn sie - im Gegensatz zu Leibniz und Spengler, jedoch in Übereinstimmung mit Toynbee - voneinander lernen können. Dieser kulturelle Mittelpunkt ist jeweils tief kollektivpsychologisch-archetypisch verankert und wird über die Sozialisationsinstanzen tradiert - mit erstaunlicher Kontinuität und trotz Wandel des äußeren Erscheinungsbildes.

Es gibt folgende Kulturkreise:

Den amerikanisch-calvinistischen Kulturkreis, den die May-Flower-"Gründungsväter" - das aristokratisch als verrottet betrachtete Europa hinter sich lassend - als neues, ethisch-christlich vollkommenes Land schufen, um eine "Neue Welt" zu bauen. Das begann mit der Urbarmachung angeblich unbesiedelten Bodens, setzte sich in der Westexpansion unter dem Motto, daß das "geheiligte Land" jedem zugute kommen müsse, fort und ist heutzutage angelangt auf einem Niveau der Segnung der Welt mit amerikanischer Technologie und amerikanischem Kapital, die eine moderne Manifestation des ursprünglichen Missionsimpulses sind. *Um* es zu betonen: Das ist der Ausdruck eines (regional begrenzten) Kulturkreises, der allerdings global expandiert, ohne dadurch die anderen, traditionellen

Mache Dir die Welt untertan!") und einem endlosen Streben nach zunehmender Perfektionierung .verband, ein ewiges Streben nach Verbesserung der Technologie, nach Produktion, nach "making the world safe for democracy" (W. Wilson), auch mit dementsprechenden, außenpolitischen und imperialistischen Implikationen. Pragmatismus verbindet sich hier mit missionarischem Drang. Seinen literarischen Ausdruck fand dies im Roman von Melvils "Moby Dick". Aber: Auch wenn die Aus- und Überdehnung des amerikanischen Kulturkreises über Teile der Welt sein Ende gefunden haben wird (wie es sich gegenwärtig evt. abzeichnet), bleibt dieser Kulturkreis - wahrscheinlich insular auf den Kontinent reduziert - bestehen, so wie traditionale Kulturkreise ohnehin nicht untergehen, wie ja auch der antik-christliche-europäische, der indische oder der chinesische seit mehr als 2000 Jahren - mal kleiner, mal größer - persistieren.

Dieses Umkippen von Kulturkreisen aus der Insularität zum Imperialen hin ist typisch und in sich logisch, wie bereits angedeutet: Wenn man die beste Welt aller Welten geschaffen hat, und das behaupten die religiös geprägten Kulturen meist, dann kann es ethisch nicht falsch sein, ihn (ggf. durch Nachfolgegenerationen) auszudehnen: Das Gute - wohlmöglich zunächst in innerer Spiritualität gewonnen - muß missioniert werden, wenn es die politischen und militärischen Bedingungen erlauben.

Diesen eigendynamischen Prozeß können wir auch am Beispiel des europäisch-christlichen Kulturkreises beobachten, von dem die USA wohl nur eine historisch weit ausgreifende Fortsetzung sind. Hervorgegangen aus den Wirren des Untergangs des Römischen Reiches, aber auf diesem fußend, galt es wiederum, eine neue Welt zu schaffen, die nicht zufälligerweise den Namen "Heiliges römisches Reich deutscher Nation" erhielt. Zunächst noch in zahlreiche Territorialstaaten zersplittert und von mönchischer Zurückgezogenheit geprägt, vermochte es doch im Hochmittelalter unter der Führung von Kaiser und Papst in Form der Kreuzzüge und der "Ostkolonisation" zu expandieren, was dann in der frühen Frühzeit und dann bis fast zur Gegenwart im Kolonialismus fortgesetzt wurde. Heutzutage scheint Europa wieder - für einen bestimmten, vielleicht zyklisch bestimmbareren Zeitraum? - in einen Zustand neuer Insularität zurückgefallen zu sein.

Besonders deutlich wird dieser Prozeß in Deutschland: Zunächst das große Reich, das sich nach dem 30-jährigen Krieg langsam in eine innerliche Biedermeierlichkeit zurückzieht, dem kleinen Glück im Winkel, dem metaphysischen Streben nach ethischer Reinheit fernab von der bösen Welt, auch dem Verlangen nach religiöser Unendlichkeit, sei es in der faustischen Wissenschaft oder in der Tiefgründigkeit Hegelscher Philosophie oder in der Naturseligkeit der romantischen Literatur. .

Dieses metaphysische Streben nach Unendlichkeit pervertierte dann seit der Reichsgründung 1870 - unter veränderten machtpolitischen Bedingungen - in einen Imperialismus bisher nicht gekannter Grausamkeit, zunächst erstaunlich angesichts der vormaligen Biedermeierlichkeit, aber durchaus in einer Kontinuität stehend, worauf Thomas Mann immer wieder hingewiesen hat.

Glücklicherweise wurden analoge Erfahrungen in Spanien nicht in der Figur des Doktor Faustus, sondern in der des Don Quichote verarbeitet. Spanien nahm trotz Franco nicht am Zweiten Weltkrieg teil. Spanien zog sich auf die segnorale Hispanität zurück. Wie lange?

Um es abzukürzen, denn der Leser mag sich schon fragen: Was hat das mit Dienstleistungsexport zu tun?

Ähnlich dialektische Prozesse von Insularität und Expansion sind auch im islamischen, indisch-hinduistischen und chinesisch-konfuzianischen Kulturkreis (inkl. Japans) festzustellen, wobei China meist nur kulturell expansiv war und eher von Völkern aus dem Norden erobert wurde, die es allerdings schnell zu assimilieren vermochte. Der chinesische Marxismus ist hier nur ein Beispiel für diesen Assimilationsprozeß.

Und was bedeutet das nun?

Diese Kulturkreise sind - wie gesagt - relativ autonom, und es ist schwer, in sie k u l t u r e l l einzudringen. Bestes Beispiel hierfür ist Japan, und das nicht wegen seines mittlerweile weitgehend abgebauten tarifären Protektionismus, ausländische Waren nur in geringem Umfang aufzunehmen, sondern oft wegen der kulturellen Nichtangepaßtheit der Produkte und wegen der binnenwirtschaftlichen Orientierung der Japaner: Man kauft halt japanisch - ist die ungeschriebene Norm.

Bei Produkten läßt sich diese Grenze vielleicht noch am ehesten überwinden, wie der ständig steigende Umfang des Welthandels zeigt.

Beim Dienstleistungsexport ist das schon weitaus schwieriger. Um es zugespitzt zu formulieren: Kann ein europäischer Bauunternehmer eine Moschee planen und bauen? Oder auch nur ein Krankenhaus in Saudi-Arabien - mit all' den unterschiedlichen kulturellen Verhaltensweisen, die es auch hierbei zu beachten gilt. Das Scheitern westlicher Entwicklungspolitik ist ja unter anderem auf diese Differenzen zurückzuführen.

Resümee: Unternehmer, bleib´ bei Deinem Leisten!

Literatur

Hausherr, H.: Wirtschaftsgeschichte der Neuzeit. Köln / Wien 1970.

Abel, W.: Strukturen und Krisen der spätmittelalterlichen Wirtschaft. Stuttgart 1980.

Henning, E. / Krähahn, G.: Die ur- und frühgeschichtliche Besiedlung des späteren Erfurter Stadtgebietes. In: Gutsche, W. (Hrsg.): Geschichte der Stadt Erfurt. Weimar 1986. S. 11 - 30

Ahlers, I.: Kolonialismus und Bewegungsform des Handelskapitals. Dissertation. Hannover 1974.

Kötzschke, R.: Allgemeine Wirtschaftsgeschichte des Mittelalters. Jena . . .

Altwater, E. u.a.: Vom Wirtschaftswunder zur Wirtschaftskrise. Berlin 1979.

Kriedte, P.: Spätfeudalismus und Handelskapital. Göttingen 1980.

Andersen, P.: Von der Antike zum Feudalismus. Frankfurt a. M. 1978.

Kriedte, P.: Spätmittelalterliche Agrarkrise oder Krise des Feudalismus? In: Geschichte und Gesellschaft, 7 1981. S. 42 - 68

Anderson, P.: Die Entstehung des absolutistischen Staates. Frankfurt a. M. 1978.

Kulischer, J.: Allgemeine Wirtschaftsgeschichte des Mittelalters und der Neuzeit, 2 Bände. München 1965.

Bauer, L. / Matis, H.: Geburt der Neuzeit. Vom Feudalsystem zur Marktgesellschaft. München 1989.

Lehmann, E.: Unsere Heimat in vorgeschichtlicher Zeit. In: Mitteilungen des Vereins für die Geschichte und Altertumskunde von Erfurt, H. 44. Erfurt 1927. S. 192ff

Blaha, W.: Kurmainzische absolutistische Herrschaft von 1664 bis 1789. In: Gutsche, W. (Hrsg.): Geschichte der Stadt Erfurt. Erfurt 1986. S. 145 180

Lopez, R.S.: The Commercial Revolution of the Middle Ages 950 - 1350. Cambridge u.a. 1976.

Bosl, K.: Europa im Mittelalter. Weltgeschichte eines Jahrtausends. Bayreuth 1975.

Mädgefrau, W. / Langer, E.: Die Stadtwerdung unter feudaler Herrschaft von der ersten urkundlichen Erwähnung bis zur Mitte des 11. Jahrhunderts. In: Gutsche, W. (Hrsg.):

- Geschichte der Stadt Erfurt. Weimar 1986. S. 31-52
- Cipolla, C. M. / Borhardt, K. (Hrsg.): Europäische Wirtschaftsgeschichte, Bd. 1. Stuttgart u.a. 1983.
- May, G.: Die geistliche Gerichtsbarkeit des Erzbischofs von Mainz im Thüringen des späten Mittelalters: Das Generalgericht zu Erfurt. Leipzig 1956.
- Dieterici, C. F. W.: Der Volkswohlstand im Preußischen Staate. Berlin u.a. 1846.
- Dobb, M.: Entwicklung des Kapitalismus. Köln u.a. 1963.
- Mottek, H.: Wirtschaftsgeschichte Deutschlands, Band 11. Berlin 1969.
- Graus, F.: Vom "schwarzen Tod" zur Reformation. In: Historische Zeitschrift. Beiheft 4, 1987. S. 10 - 30
- Mühlfriedel, W.: Thüringens Wirtschaft im 16. Jahrhundert. In: Thüringen, Blätter zur Landeskunde. Erfurt 1994.
- Gutsche, W. (Hrsg.): Geschichte der Stadt Erfurt. Weimar 1986.
- Petzina, D.: Grundriß der deutschen Wirtschaftsgeschichte 1918 bis 1945. Stuttgart 1973.
- Piltz, G. / Hege, F.: Erfurt. Dresden 1955.
- Pirenne, H.: Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Europas im Mittelalter. München 1946.
- Vierteljahresshefte des Statistischen Amtes der Stadt Erfurt.
- Pitz, E.: Die Wirtschaftskrise des Spätmittelalters. In: Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Band 52, 1965. S. 347 - 367
- Rösler, L.: Waidanbau und -handel in Thüringen. In: Thüringen. Blätter zur Landeskunde. Erfurt 1993.
- Schumpeter, J.: Business Cycles, Vol. I und II. Philadelphia 1982.
- Seiht, F. / Eberhard, W. (Hrsg.): Europa 1400. Stuttgart 1984.
- Seyfarth, A.: Mainzer Wirtschaftspolitik in Erfurt (1664 - 1802). Dissertation. Gelnhausen 1929.
- Wallerstein, I.: Das moderne Weltsystem. Frankfurt a. M. 1986.
- Weiß, u.: Von der Frühbürgerlichen Revolution bis zur völligen Unterwerfung durch Kurmainz vom Ende des 15. Jahrhunderts bis 1664. In: Gutsche, W. (Hrsg.): Geschichte der Stadt Erfurt. Erfurt 1986. S. 103 - 144

Quellen

- StAE = Stadtarchiv Erfurt
- Zeitschriften, Zeitungen und amtliche Veröffentlichungen
- Abhandlungen des Statistischen Amtes der Stadt Erfurt, Nr. 5
- Die Industrie- und Handelskammer Erfurt 1845 - 1925. Erfurt 1925.
- Erfurter Statistik: mehrere Jahrgänge
- Jahresberichte der Handelskammer Erfurt
- Mitteilungen des Statistischen Amtes der Stadt Erfurt: mehrere Jahrgänge
- Urkundenbuch der Stadt Erfurt (bearb. von Carl Beyer), T.1. Halle 1889.
- Thüringer Volkszeitung: mehrere Jahrgänge
- Unsere Sozialistische Verwaltung. Informationen und Mitteilungen des Rates der Stadt Erfurt: mehrere Jahrgänge

Quellen und Literatur

Quellen:

Schriftliche und mündliche Befragung von Stadträten, Unternehmern und Behörden in Südwestfalen

Kurzerggebnis: Befragte eher neutral bis ablehnend gegenüber EU

Inhaltsanalyse von TAZ und FAZ

Ein Kurz-Ergebnis: ungefähr doppelt so viel Krisenberichterstattung über EU als Erfolgsberichterstattung

Archive:

Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Bundesarchiv

HWWA

Stadtarchiv Erfurt

Kreis Siegen-Wittgenstein

Stadtarchiv Siegen

Auskünfte des Arbeitsamtes Siegen

Literatur

EU allgemein

- Europäische Gemeinschaft / Weindl, Josef. München [u.a.], 1994
 Europa 2000 / Grupp, Claus D.. Köln, 1995
 Europäische Gemeinschaft / Weindl, Josef. München [u.a.], 1996
 Mehrwertsteuer der EU / Birkenfeld, Wolfram. Bielefeld, 2001
 Europarecht / Breitenmoser, Stephan
 Kammern der berufsständischen Selbstverwaltung in der EU / Kluth, Winfried. Baden-Baden, 2004

EU-Forschungspolitik

- Lokale und regionale Ozonproduktion / Geiss, Heiner. Institut für Chemie der Belasteten Atmosphäre <Jülich>. Jülich, [1993]
 2. Bericht über die Ergebnisse des Workshops: "Die Rolle der Sozio-Ökonomischen Forschung im 5. Forschungsrahmenprogramm der EU" / Workshop Die Rolle der Sozio-Ökonomischen Forschung im 5. Forschungsrahmenprogramm der EU <1998, Bremen>. Bremen, 1998
 Lokale und regionale Ozonproduktion / Geiss, Heiner. Institut für Chemie der Belasteten Atmosphäre <Jülich>. Jülich, [1993]
 2. Bericht über die Ergebnisse des Workshops: "Die Rolle der Sozio-Ökonomischen Forschung im 5. Forschungsrahmenprogramm der EU" / Workshop Die Rolle der Sozio-Ökonomischen Forschung im 5. Forschungsrahmenprogramm der EU <1998, Bremen>. Bremen, 1998
 Lokale und regionale Ozonproduktion / Geiss, Heiner. Institut für Chemie der Belasteten Atmosphäre <Jülich>. Jülich, [1993]
 2. Bericht über die Ergebnisse des Workshops: "Die Rolle der Sozio-Ökonomischen Forschung im 5. Forschungsrahmenprogramm der EU" / Workshop Die Rolle der Sozio-Ökonomischen Forschung im 5. Forschungsrahmenprogramm der EU <1998, Bremen>. Bremen, 1998

EU-Sozialpolitik

- Supranationalität trotz Einstimmigkeit? / Falkner, Gerda. Bonn, 1994
 Sozialpolitik und Arbeitsrecht in der EU - ein Hoffnungsträger für Arbeitnehmer? / Däubler, Wolfgang. Bonn, 1996
 3. Der Einfluß ökonomischer Rahmenbedingungen auf die zukünftige Sozialpolitik in der EU / Franzmeyer, Fritz. Bonn, 1998
 Ökonomische Einflußfaktoren auf die Sozialpolitik der EU / Dicke, Hugo. Bonn, 1998
 Europäische Union und gesetzliche Krankenversicherung / Igl, Gerhard. Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik in Europa <Kiel>. Wiesbaden, 1999
 Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler Autonomie und Marktfreiheit / Eichhorst, Werner. Frankfurt/Main [u.a.], 2000
 Symposium über Information, Konsultation und Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der EU / Symposium über Information, Konsultation und Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der EU <2000, Bonn>. Bonn, 2001
 Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU / Europäische Kommission. Luxemburg, 2001

EU-Agrarpolitik

- Europa 2000 / Grupp, Claus D.. Köln, 1995

- Die Entwicklung der Landwirtschaft in Mitteleuropa und mögliche Folgen für die Agrarpolitik in der EU / Bonn, 1997
- Auswirkungen einer Osterweiterung der EU unter einer veränderten gemeinsamen Agrarpolitik / Herok, Claudia A.. Berlin, 1998
- Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU / Bonn, 1998
- Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) vor dem Hintergrund der bevorstehenden Osterweiterung und aktueller Probleme des Welthandels / Haas, Hans-Dieter. München, 2002 [Agrarwirtschaft / Sonderhefte] / Hannover
- Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie / Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie. Bonn
- Schriftenreihe für Agrarpolitik und Agrarsoziologie / Linz
- [Schriftenreihe für Agrarpolitik und Agrarsoziologie / Sonderband] / hrsg. vom Österreich. Inst. für Agrarpolitik u. Agrarsoziologie an d. Univ. Linz. Linz
- Veröffentlichungen des Seminars für Agrarpolitik und Agrarrecht an der Hochschule St. Gallen / Hochschule Sankt Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften / Seminar für Agrarpolitik und Agrarrecht. St. Gallen
- Das Finanzproblem der EG und die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik / Dicke, Hugo. Kiel, 1982
- Multinationale Unternehmen in der Agroindustrie / Wahl, Andrea A. von. Kiel, 1982
- Ökonomische und ökologische Perspektiven der Agrarpolitik / Ahn, Lothar. Köln, 1983
- Agrarpolitik, Landentwicklung und Umweltschutz / Malinsky, Adolf Heinz. Wien u.a., 1982
- Agrarpolitik und Agrarsektor in Dänemark / Trede, K.-J.. Kiel, 1982
- Die Produktionspolitik der EG-Mitgliedstaaten und ihre Vereinbarkeit mit der gemeinsamen Agrarpolitik / Lösch, Rolf. München, 1982
- Die Kunst, eine Kuh ostfriesisch zu melken / Weide, Egon. München, 1982
- Projektion der Agrarmärkte in der BR Deutschland für die 80er Jahre / Hamm, Ulrich. Hannover, 1983
- Agrarpolitik der Schweiz und Österreichs im Vergleich / Popp, Hans W.. Linz, 1983
- Agrarpolitik Marokkos (1956 - 1980) / Harabi, Mohammed N., 1983
- Die politische Ökonomie der Agrarpolitik / Haase, Katharina. Hannover, 1983
- Agrarpolitik und EG-Haushalt / Petersen, Volker. Münster-Hiltrup, 1983
- Agrarpolitik im Spannungsfeld wachsender Produktivität und eingegengtem Finanzspielraum / Meinhold, Kurt. Braunschweig-Völkenrode, 1983
- Versorgungssicherung als Argument in der Agrarpolitik / Sohn, Wolfgang. Münster u.a., 1984
- Agrarpolitik in Malaysia / Kasch, Volker. Baden-Baden, 1984
- Agrarpolitik aktuell / Stamer, Hans. Frankfurt/Main, 1983
- Agrarpolitik im unabhängigen Malaya, 1957 - 1982 / Keller, Roger. Wiesbaden, 1984
- Die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik / Petersen, Volker. Frankfurt am Main, 1984
- Agrarpolitik durch Reform der Agrarpreise in der DDR / Spindler, Bernd. Bonn, 1984
- Agrarpolitik und Agrarsektor in der Bundesrepublik Deutschland / Trede, Karl-Joachim. Kiel, 1983
- Agrarpolitik und Agrarsektor in Irland / Matthews, Alan. Kiel, 1983
- Agrarpolitik und Agrarsektor in Italien / Meyer, Heino von. Kiel, 1983
- Agrarpolitik und Agrarsektor in Frankreich / Treiber, Wulf. Kiel, 1983
- Agrarpolitik und Agrarsektor in Dänemark / Trede, Karl-Joachim. Kiel, 1983
- Agrarpolitik und Agrarsektor in den Niederlanden / Trede, Karl-Joachim. Kiel, 1983

EU-Regionalpolitik

- Die → Regionalpolitik der EG / Gebauer, Christine, 1983
 Internationale Regionalpolitik und Verkehrsinfrastruktur / Müller, Konrad. Berlin, 1980
 Die → Reform der Strukturfonds in der EG / Poetschki, Hans. Bonn, 1988
 "EG 92" / Brugger, Hanser und Partner, Zürich BHP - Brugger, Hanser und Partner
 <Zürich>. Bern, 1991
 Restrictive regional policy measures in the European community / Nicol, Bill. Berlin, 1978
 Staatliche Regulierung und europäische Integration / Tömmel, Ingeborg. Baden-Baden, 1994
 Regionalpolitik der EG und in der EG / Maier, Jörg. Universität <Bayreuth> / Lehrstuhl
 Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung. Bayreuth, 1994
 Österreichische Regionalpolitik im Verhältnis zur regionalen Struktur- und
 Wettbewerbspolitik der EG / Kreisky, Peter. Wien, 1993
 Regionalpolitik in der EG / Albrecht, Wilma, 1983

EU-Entwicklungspolitik

- Die → Verträge von Lomé zwischen Modell und Mythos / Ferdowsi, Mir A.. München, 1983
 Entwicklungspolitik der EG / Friedrich, Bernd. Frankfurt/Main u.a., 1980
 Die → Entwicklungspolitik der EG / Schmuck, Otto. Bonn, 1992
 Lomé IV / [Hrsg.: Kommission der Europäischen Gemeinschaften]. Europäische
 Gemeinschaften / Kommission. Bonn, 1990

EU-Außen- und Sicherheitspolitik

- Die → zweite Säule der EU: Der Jugoslawienkonflikt und die GASP / Henne, Heidrun, 1997
 Perspektiven der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU / Eekelen, Willem
 Frederick van →. Bonn, 1998
 Die → Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU nach dem Vertrag von Amsterdam /
 Das → Kohärenzgebot bei Wirtschaftssanktionen der EU / Sick, Sebastian. Baden-Baden, 2001
 Die → GASP von Maastricht bis Nizza / Gottschald, Marc. Baden-Baden, 2001
 Eine → Sicherheitspolitik für das 21. Jahrhundert / Hochleitner, Erich. Österreichisches Institut
 für Europäische Sicherheitspolitik <Maria Enzersdorf>. Maria Enzersdorf, c 2001
 Die → Tschechische Republik und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU /
 Pogatschnigg, Ilse M.. Frankfurt am Main [u.a.], 2003
 Die → gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und ihre Bedeutung für die Europäische
 Union / Gütt, Tilmann M.. München, 2003
 → Die → Türkei: von der West-Integration zur Ost-Wendung? / Aslan, Yusuf. Frankfurt am
 Main [u.a.], 1998
 GASP: Außenpolitik für ein geeintes Europa / Saadhoff, Christian. [Hamburg, Carl-Petersen-
 Str. 102], 2000

EU-Bildungspolitik

- Begabung und Bildungspolitik / Husén, Torsten. Hannover [u.a.], 1975

- Eine- Bildungspolitik für Europa / [Europ. Gemeinschaften, Komm.]. Europäische Gemeinschaften. Luxemburg, 1982
- Migration, Bildungspolitik, Pädagogik / Reich, Hans H.. Essen u.a., 1984
- Bildungspolitik in Europa / Braukmann, Karl. Köln-Deutz
- Europa als Bildungsgemeinschaft / Münch, Werner. Bonn, 1990
- Bildungspolitik in Europa - Perspektiven für das Jahr 2000 / Lemke, Dietrich. Hamburg, 1992
- Bildungspolitik und Beschäftigungspolitik / Sinkwitz, Peter. Fredeburg, 1983
- Bildungspolitik in Europa / Braukmann, Karl. Köln, 1969
- Eine- Bildungspolitik für Europa / Europäische Gemeinschaften. Luxembourg
- Bildungswege nach Europa / Popp, Ernst. Österreich / Bundesministerium für Unterricht und Kunst. Wien, 1992
- Bildungspolitik und Beschäftigungspolitik / Sinkwitz, Peter. Schmallenberg-Fredeburg, 1983
- Bildungspolitik in Europa / Braukmann, Karl. Köln
- Europa der Regionen / Brinkmann, Günter. Köln u.a., 1994
- Governance im Hochschulwesen / Seyr, Bernhard. Wien ; Graz, 2002

EU-Umweltpolitik

- Das- Recht auf Umweltinformation / Hofmann, Johannes. Wien, 1995
- EU - Recht, Chemie und Umwelt / Vogler, Helmut. Landsberg, 1996
3. Grenzüberschreitende Fusion und Sitzverlegung von Kapitalgesellschaften innerhalb der EU nach spanischem und portugiesischem Recht / Steiger, Axel. Frankfurt am Main [u.a.], 1997
- Was tue ich, wenn ... / Zilk, Helmut. Wien, [1995]
- Die- Seehäfen im Recht der EU / Lechner, Tonio. Berlin, 1997
- Die- mittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts / Bieback, Karl-Jürgen. Baden-Baden, 1997
- Das- Recht der freien Berufe / Nauta, Walther Arnold. Wien, 1998
- Der- kombinierte Verkehr im Recht der EU / Thum, Rüdiger. Aachen, 1998
- Die- Einbindung der Wirtschaft in umweltrechtliche Massnahmen am Beispiel der Umweltvereinbarung, Normung und Umwelthaftung / Furrer, Andreas. Bern, 1999
- Dumping in der Seeschifffahrt - Gegenmaßnahmen im Recht der EU und der USA / Bandtel, Kai-Uwe. München, 1999
- Die- österreichische Währungsordnung in der EU / Schwarzer, Alfred. Wien, 2000
- BusinessRatgeber [Elektronische Ressource] / Economic Handling GmbH. Economic Handling GmbH <Murnau>. Murnau/Westried, 1999
- US-amerikanisches Fusionskontrollverfahren / Kronenberg, Oliver P.. Zürich, 2001
- Glücksspiel in der EU und in Österreich / Strejcek, Gerhard. Wien, 2001
- Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation / Geppert, Martin. Baden-Baden, 2002
- Beihilfenrecht der EU / Lübbig, Thomas. München, 2003
- Beihilfenrecht in der EU / Lübbig, Thomas. München, 2003
- Die- Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention für den Grundrechtsschutz in der Europäischen Union / Busch, Andrej Victor Mykola Wasyl. Baden-Baden, 2003
- Grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung in der EU / Görres, Steffen. Berlin, 2003
- Das- Recht der Gleichstellung von Mann und Frau in der EU / Epiney, Astrid. Baden-Baden, 2003
- Das- Recht auf Umweltinformation / Hofmann, Johannes. Wien, 1995
- EU - Recht, Chemie und Umwelt / Vogler, Helmut. Landsberg, 1996
- Bildungspolitik in Europa / Mickel, Wolfgang W., 1974

EU-Verkehrspolitik

Grenzüberschreitender Verkehr mit strategischen Gütern / Haslinger, Markus. Wien, 1994
Der kombinierte Verkehr im Recht der EU / Thum, Rüdiger. Aachen, 1998
Untersuchung des Nachhaltigkeitsaspekts beim NRW-EU-Programm Ziel-2 für die Jahre 1997 - 1999 / Sauerborn, Klaus. Nordrhein-Westfalen / Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr. Düsseldorf, 1999
Stimmt die Richtung? / Europäische Umweltagentur. European Environment Agency. Luxemburg, 2000

EU-Strukturpolitik

Die Koordination der Finanz-, Währungs- und Strukturpolitik in der EU / Karl, Helmut. Institut für Europäische Integrationsforschung. Bonn, 1996
Regional- und Strukturpolitik der EU und nationale Interessen / Steppacher, Burkard. Sankt Augustin, 1996
Wettbewerbs- und Strukturpolitik / Bellak, Christian. Wien, 1996
Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU / Caesar, Rolf. Baden-Baden, 1997
Kalabrien und die EU / Kunz, Julia, 1998
Die Strukturpolitik der EU und mögliche Reformen / Hanusch, Alexander, 2003

Zum Autor: Der Autor ist Professor an der Universität Siegen.