

spotlight europe

2007/07 – Oktober 2007

Den Weisen einen Rat

Matthias Chardon

Centrum für angewandte Politikforschung, matthias.chardon@lrz.uni-muenchen.de

Dominik Hierlemann

Bertelsmann Stiftung, dominik.hierlemann@bertelsmann.de

Sarah Seeger

Centrum für angewandte Politikforschung, sarah.seeger@lrz.uni-muenchen.de

Ein Rat der Weisen soll der Europäischen Union neue Orientierung geben - so will es zumindest Nicolas Sarkozy. Damit der Weisenrat eine Chance hat, muss politische Instrumentalisierung vermieden werden. Wichtig ist, wie er besetzt wird. Und notwendig ist eine gesamteuropäische Debatte statt exklusiver Strategieentwicklung.

spotlight europe # 2007/07

Der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy hat die europäische Politik erneut in Aufruhr versetzt. In seiner außenpolitischen [Grundsatzrede](#) vom 27. August 2007 hat er vorgeschlagen, einen „Rat der Weisen“ zur Zukunft der Europäischen Union einzuberufen. Nach dem Willen Sarkozys soll der Rat, bestehend aus zehn bis zwölf angesehenen Personen, bis spätestens zu den Europawahlen im Jahr 2009 einen Plan für die Weiterentwicklung der EU bis 2030 vorlegen - sowohl aus geografischer als auch aus inhaltlicher Perspektive. Sollte der Rat eingesetzt werden, will Sarkozy seinen Widerstand gegen die Fortsetzung der EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufgeben.

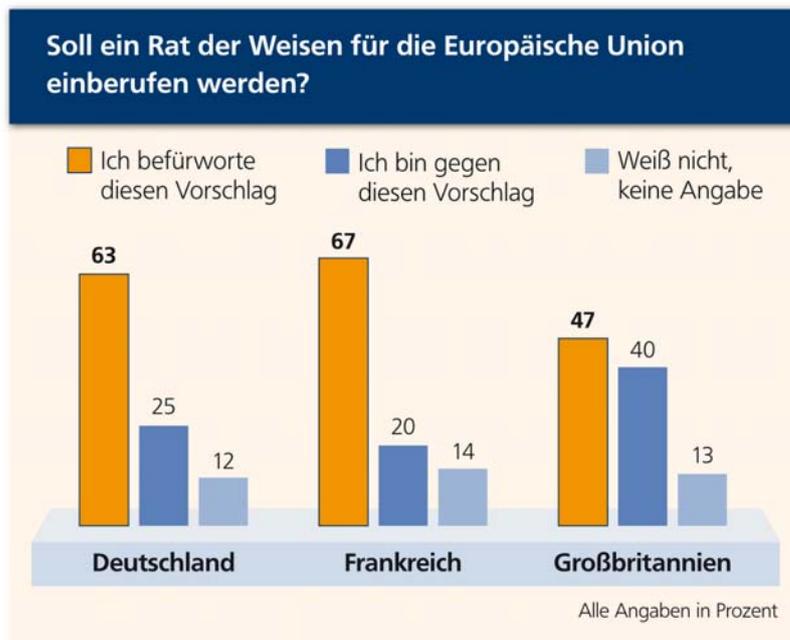
Wozu einen Rat der Weisen?

Sarkozy legt mit seinem Vorschlag und der damit verbundenen Kritik an einer fehlenden Zukunftsdebatte den Finger in die Wunde der Europäischen Union. Denn ursprünglich von der Kommission mit „Plan D“ eingeläutet, hat diese schlicht nicht stattgefunden. Die Auseinandersetzungen um die Europäische Verfassung machte Europa zwar zu einem spannenden machtpolitischen Thema. Doch die inhaltliche Diskussion blieb letztlich auf der Strecke. Wie weit Europa vertieft und erweitert werden soll, ist nach wie vor strit-

tig. Hier könnte ein Rat der Weisen ansetzen und eine Weichenstellung für den grundsätzlichen Kurs der EU vornehmen.

Wie eine [aktuelle Umfrage](#) der Bertelsmann Stiftung – durchgeführt zwischen dem 18. und 22. September 2007 – zeigt, ist die Mehrheit der Bürger aus Deutsch-

Kommissionspräsident José Manuel Barroso hat die Idee ebenfalls begrüßt, dabei aber bekräftigt, dass die rechtsverbindlichen Zusagen zu Beitrittsverhandlungen nicht unterminiert werden dürften. Über die politische Mission und die Identität der EU müsse dagegen weiter nachgedacht werden.



land, Frankreich und Großbritannien für die Einberufung eines Rats der Weisen. 65 Prozent der Deutschen und 67 Prozent der Franzosen sprechen sich für den Vorschlag aus. Bei den Briten überwiegen ebenfalls die Befürworter – wenn auch nur knapp mit 47 Prozent. Interessant sind die Umfrageergebnisse auch mit Blick auf das Antwortverhalten der Generationen: Während in Deutschland und Großbritannien insbesondere die unter 29jährigen mit 74 beziehungsweise 61 Prozent für einen Weisenrat sind, sind es in Frankreich die über 60jährigen (71 Prozent).

Das politische Echo auf den Vorschlag ist dagegen geteilt: Angela Merkel hat beim deutsch-französischen Treffen in Meseberg am 10. September 2007 ihre grundsätzliche Zustimmung zu einem Weisenrat signalisiert. Gleichzeitig hat sie deutlich gemacht, dass zwar über Erweiterungsfragen gesprochen werden soll, jedoch nicht ausschließlich über die Türkei.

Vertreter des Europäischen Parlaments schließlich geißeln den Vorschlag als einen [Rückfall in die Methoden der 60er und 70er Jahre](#). Statt eines Rats der Weisen solle ein neuer Konvent mit breiter parlamentarischer und zivilgesellschaftlicher Beteiligung einberufen werden. Weitreichende Entscheidungen zur Zukunft der Europäischen Union, so das Credo der Kritiker, dürften nicht hinter verschlossenen Türen ausgebrütet werden.

Auffällig ist auch das Schweigen der aktuellen portugiesischen Ratspräsidentschaft sowie zahlreicher Mitgliedstaaten. Viele würden den französischen Vorschlag gerne totschweigen.

II

Vorläufer beachten

Immer wieder wurden in der jüngeren europäischen Geschichte [Weisenräte, Experten- oder Reflexionsgruppen](#) eingesetzt, um an kritischen Wegscheidungen frische Impulse zu erhalten: Der Spaak-Bericht führte im Jahr 1956 mit zu den Römischen Verträgen. Einen in der Herangehensweise neuen Weg schlug der damalige belgische Ministerpräsident Leo Tindemans ein, der 1975 nach Befragung von Politikern, Wissenschaftlern und Interessengruppen seinen Bericht zur Zukunft der Gemeinschaft erstellte. Auch in den 1980er Jahren

kam es zu einer ganzen Reihe von Berichten: Angefangen 1984 mit dem Spinelli-Entwurf einer Europäischen Verfassung, über den Adonnino-Bericht 1985, der zu einer Stärkung der europäischen Identität führen sollte, über den wirtschaftspolitisch ausgerichteten Padoa-Schioppa-Bericht (1987) sowie schließlich den Delors-Bericht (1989) zur Wirtschafts- und Währungsunion.

In jüngerer Vergangenheit erregte 1999 die Weisengruppe mit Jean-Luc Dehaene, Richard von Weizsäcker und Lord Simon von Highbury über die Auswirkungen der EU-Erweiterung Aufmerksamkeit. Politische Konsequenzen hatten zudem zwei Berichte, die sich explizit mit der Lissabon-Strategie der EU beschäftigten: der von der Kommission in Auftrag gegebene Sapir-Bericht im Jahr 2003 sowie der Kok-Bericht 2004, der - vom Europäischen Rat eingesetzt - in einer Revision der Lissabon-Strategie mündete.

Auch wenn nicht alle Berichte und Weisenräte von unmittelbarem Erfolg gekrönt waren, haben doch die meisten von ihnen langfristig tiefe Spuren hinterlassen und die Debatten um die europäische Integration nachhaltig geprägt: Die Umsetzung der Fouchet-Pläne 1961/62 scheiterte, initiierte aber den deutsch-französischen

Freundschaftsvertrag. Auch der Werner-Plan, der bereits 1970 eine Währungsunion innerhalb von zehn Jahren nach einem 3-Stufen-Plan vorschlug, wurde nicht unmittelbar umgesetzt. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde dann doch noch der Grundstein für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion gelegt.

Die Bedeutung ausgewählter EU-Expertengruppen / Weisenräte			
		Bedeutung	
		kurzfristig	langfristig
1956	Spaak-Bericht <ul style="list-style-type: none"> Entwurf einer Wirtschafts- und Atomgemeinschaft Regierungsausschuss aus Delegierten 	■■■	■■■
1961/62	Fouchet-Pläne <ul style="list-style-type: none"> Studienkommission aus Vertretern der sechs EWG-Staaten Vorschlag einer intergouvernemental geprägten Politischen Union 	■	■■■
1970	Werner-Plan <ul style="list-style-type: none"> Fünf Präsidenten der wirtschafts- und währungs-politischen EG-Ausschüsse Plan einer Währungsunion in zehn Jahren nach Drei-Stufen-Plan 	■	■■■
1975	Tindemans-Bericht <ul style="list-style-type: none"> Bericht nach Befragung von Politik, Wissenschaft und Interessengruppen allgemeines Mandat – Versuch der Stärkung der Gemeinschaft 	■	■■■
1989	Delors-Bericht <ul style="list-style-type: none"> Delors will Zentralbankpräsidenten statt Finanzminister im Komitee konkretes Mandat – Drei-Stufen-Plan für Wirtschafts- und Währungsunion 	■■■	■■■
1999	Dehaene-Gruppe <ul style="list-style-type: none"> Einsetzung durch Kommissionspräsident Prodi Wunsch von unabhängigen Ansichten dreier Weisen zu institutionellen Auswirkungen der Erweiterung 	■■■	■■■
2004	Kok-Bericht <ul style="list-style-type: none"> Taskforce zu Mid-Term-Analyse der Lissabon-Strategie Vorschlag für wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Reformen 	■■■	■■■

Mit Blick auf die Erfolgsfaktoren der Expertengruppen und Weisenräte in der Vergangenheit schälen sich drei Leitlinien für heute heraus:

- Die Erfolgswahrscheinlichkeit bzw. zunächst die politische Wahrnehmung von Weisenräten stieg mit der Wahrscheinlichkeit, dass eine Reform der Verträge bzw. zumindest eine Reform grundlegender inhaltlicher Leitlinien der EU angestrebt wird. Der Werner-Vorschlag einer Währungsunion wurde nicht umgesetzt, tauchte aber Jahre später wieder auf, ebenso wie der Spinelli-Begriff einer Eu-

ropäischen Verfassung. Gerade deshalb müssen auch heute die Vorschläge mutig und innovativ sein.

- Eine Experten- oder Weisengruppe sollte nicht entlang der Konfliktlinien der Politik eingesetzt werden – also besser keine Parität, kein Proporz, keine Parteien. Einer ausschließlich aus Diplomaten und amtierenden Politikern zusammengesetzten Gruppe, wie etwa 1985 die Westendorp-Reflexionsgruppe, wird es nicht gelingen Vorschläge zu unterbreiten, die für eine Diskussion in der breiten Öffentlichkeit relevant werden.

- Der Endbericht einer Weisengruppe muss weit über Analyse und Zustandsbeschreibung der politischen Lage hinausgehen. Dabei gilt: Weniger ist manchmal mehr. Damit sich die Politik abschließend mit den Vorschlägen des Weisenrats auseinandersetzt, muss auch die Öffentlichkeit mit einbezogen werden. Deshalb braucht es einen auch in Kurzfassung leicht kommunizierbaren Vorschlags – siehe etwa den Drei-Stufen-Plan von Werner bzw. später Delors.

III

Erfolgsfaktoren heute

Damit der Rat der Weisen eine Erfolgchance hat, müssen nicht nur die Erfahrungen vergangener Räte, sondern zudem fünf aktuelle europapolitische Herausforderungen beachtet werden:

- Erstens sollten die Staats- und Regierungschefs darauf achten, dass Nicolas Sarkozy den Rat der Weisen nicht für die Durchsetzung seiner politischen Ziele instrumentalisiert. Will die Europäische Union ihre Glaubwürdigkeit nicht verlieren, darf die Frage der geografischen Grenzen der EU und insbesondere das Thema Türkei die Arbeit des Weisenrats nicht dominieren. Die EU hat sich mit Beginn der Beitrittsgespräche mit der Türkei im Dezember 2005 zu einem von der Kommission gelenkten ergebnisoffenen Bei-

trittsprozess verpflichtet. Einzig das Ergebnis der Verhandlungen sollte über einen Beitritt der Türkei entscheiden. Übernahme der Rat der Weisen die Federführung bei der Beitrittsentscheidung, wäre die Autorität der Kommission als Hauptverhandlungsführerin schwer beschädigt.

„Keine Parität, kein Proporz, keine Parteien“

- Zweitens sollte eine politische Orientierungsleistung im Vordergrund der Arbeit des Rats der Weisen stehen, auch wenn der politische Druck mit einem Vorschlag, der auf institutionelle Reformen zielte, ungleich größer wäre. In den vergangenen 15 Jahren wurde die Rechtsgrundlage der Union mit den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza dreimal grundlegend umgestaltet. Tritt der [Reformvertrag](#) in Kraft, wäre dies eine weitere tief greifende Veränderung der institutionellen Architektur der Europäischen Union. Sollten nun kurz nach der (möglichen) Verabschiedung des Reformvertrags neue Diskussionen über institutionelle Änderungen angestoßen werden, könnte dies die Akzeptanz der Union weiter schwächen, da sich die Notwendigkeit weiterer Änderungen nach einer derart langen Reformphase nur schwer vermitteln ließe.

- Drittens darf vor dem Hintergrund der anhaltenden Kritik am Demokratiedefizit der EU die Frage nach der demokratischen Legitimation des Rats der Weisen nicht ausgeblendet werden. Der im [Verfassungskonvent](#) ausgearbeitete Verfassungsvertrag, dessen zentrale Neuerungen nun im Reformvertrag übernommen werden sollen, sollte insbesondere auch das demokratische Leben in der Union stärken. Bei der Erteilung des Mandats für den Weisenrat sollte daher darauf geachtet werden, den Leitgedanken der Partizipation nicht zu konterkarieren und genügend Raum für öffentliche Debatten und Mitwirkung zu schaffen.

- Viertens sollte der Weisenrat nicht durch aktive Politiker dominiert werden. Angela Merkel hat sich bereits dafür ausgesprochen, Persönlichkeiten zu benennen, „*die eine gewisse Distanz, eine gewisse Weitsicht mitbringen.*“ Denkbar wären prominente Personen des öffentlichen Lebens wie beispielsweise Intellektuelle, Wissenschaftler, Künstler, Wirtschaftsvertreter oder Sportler. Damit wäre allerdings das Risiko verbunden, dass durch die bewusst gering gehaltene politische Bedeutung des Gremiums das gesamte Unterfangen an Glaubwürdigkeit verlieren könnte. Der Rat der Weisen als strategisches Instrument einer langfristigen politischen Agendaplanung wäre damit in seiner Grundidee diskreditiert. Interessant wäre hingegen, einen Nicht-Europäer in den Rat der Weisen zu berufen. Gerade eine originelle Außensicht würde helfen, die europäische Nabelschau zu beenden.

- Fünftens muss der Rat der Weisen die derzeitige europapolitische Realität als feste Größe einplanen. Die Europäische Union der 27 Staaten wird die unterschiedlichen Interessen und Zielvorstellungen nur noch mühsam und unter großen Kompromissen miteinander in Deckung bringen können. Der [EU-Gipfel](#) im Juni 2007 lieferte einen Vorgeschmack auf eine neue Form der medial inszenierten Auseinandersetzung um die Verteidigung von Interessen und Macht. Immer weniger ist eine Strategie des nachhaltigen Interessenausgleichs der Mitgliedstaaten sichtbar, die neue Impulse für die europäische Entwicklung ermöglicht.

IV

Neue Denkanstöße

Der Rat der Weisen ist weder ein Selbstläufer, noch ist eine nachhaltige Erfolg seiner Arbeit garantiert. Die großen Chancen, die sich mit seiner Arbeit verbinden, sind aber nicht zu unterschätzen.

In den vergangenen Jahren hat es sich gezeigt, dass die Mitgliedstaaten und die Or-

gane der Europäischen Union nicht oder nicht hinreichend in der Lage waren, eine Diskussion über eine gemeinsame Vision zur EU im Jahre 2020 oder 2030 anzustoßen und zu einem Ergebnis zu führen. In der tagtäglichen Politik zeigt es sich, dass die Interessen der mittlerweile 27 Mitgliedstaaten stark divergieren. Nur mit größter Mühe war es möglich, einen fragilen Kompromiss namens Reformvertrag zu schließen, bei dem man darüber hinaus noch nicht einmal weiß, ob er so jemals in Kraft treten wird.

“Wie wäre es mit einem Nicht-Europäer?”

Wenn der Rat der Weisen zusammentritt, dann sollte das Ziel darin bestehen, Denk- und Diskussionsanstöße zu liefern für eine breit angelegte Debatte in Politik und Gesellschaft in ganz Europa. Folgende Fragen sollten im Vordergrund stehen:

- Was sind die politisch-strategischen Herausforderungen, denen sich die Union in den nächsten Jahren stellen muss, und zwar sowohl innerhalb der Union als auch in ihrem Außenverhältnis zu anderen Staaten und Weltregionen?
- Welches politische und wirtschaftliche Gewicht will die Europäische Union global gesehen in die Waagschale legen und wie kann sie dieses Gewicht erlangen oder halten?
- Wie können angesichts der divergierenden Vorstellungen und Wünsche der Mitgliedstaaten weitere Integrationssschritte durch integrationswillige Staaten umgesetzt werden? Welche Differenzierungsstrategien kann die Union entwickeln?
- Wie können Entscheidungsstrukturen und Institutionen der Europäischen Union politisiert werden, um für Bürgerinnen und Bürger interessant zu sein und demokratische Legitimation zu gewinnen? Welche Rolle spielen dabei die Medien, die Parteien und andere zivilgesellschaftliche Akteure?

Ein Rat der Weisen, der aus unabhängigen Personen besteht und die Meinungsvielfalt innerhalb der Union widerspiegelt, vermag solche Fragen einfacher bearbeiten zu können als ein Gremium aktiver Politiker.

„Dem Rat der Weisen eine echte Chance geben“

Die Beschränkung auf strategische Fragen verhindert das Verheddern in Details und das Scheitern aufgrund tagesaktueller politischer Einmischung. In einem solchen „Best Case Scenario“ kann der Rat der Weisen eine längst überfällige Debatte über Ziele und Wege anstoßen, mit Hilfe derer die Europäische Union den Herausforderungen gerecht wird, die so oder so auf sie zukommen: etwa der wirtschaftliche Aufstieg des asiatischen Raums, insbesondere Chinas und Indiens, sicherheitspolitische Risiken durch Terrorismus und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, die Sicherstellung der Energieversorgung zu bezahlbaren Preisen, die Bekämpfung des Klimawandels und seiner Folgen, die weltweite Migration und das Bevölkerungswachstum. Gelingt es dem Rat der Weisen, die Mitgliedstaaten von einem gemeinsamen europäischen Vorgehen in strategisch wichtigen Handlungsfeldern zu überzeugen, so wäre bereits viel gewonnen.

V

Europäische Öffentlichkeit stärken

Wie die Vergangenheit gezeigt hat, konnten Weisenräte und Expertenkommissionen wichtige und weit reichende Impulse für die Entwicklung der Europäischen Union setzen. Mit einem Rat der Weisen wäre manches möglich, was im engeren politischen Entscheidungsraum nicht erreichbar ist. Insofern spricht einiges für die Einberufung eines solchen Gremiums.

Dem entgegenzuhalten ist, dass dieser Rat in einer „unruhigen“ Zeit eingesetzt würde, in der gleichzeitig der Reformvertrag in den Mitgliedstaaten ratifiziert wird und die Vorbereitungen für ein neues Europäisches Parlament und eine neue Kommission getroffen werden. Ein Rat der Weisen könnte in diesem Zusammenhang leicht in den Hintergrund gedrängt werden. Zudem würde die grundlegend neue Idee einer stärkeren Partizipation der Zivilgesellschaft und der durch Wahl legitimierten Parlamentsmitglieder aus Europaparlament und nationalen Parlamenten in Entscheidungsprozessen zur Zukunft der EU damit teilweise konterkariert.

Kommt der Rat der Weisen zustande, dann sollte man ihm eine echte Chance geben. Dafür müssen einige Voraussetzungen eingehalten werden: Nötig für eine effektive und effiziente Arbeit des Rats sind ein klares Mandat und die Bereitschaft der Mitgliedstaaten und der Organe der EU, dessen Empfehlungen zu berücksichtigen. Eine breite Resonanz wird der Rat jedoch nur dann erfahren, wenn durch seine Arbeit eine breit angelegte öffentliche Debatte über Ziele und Wege der europäischen Integration angestoßen wird. Der Wahlkampf zum Europäischen Parlament 2009 könnte hier die Bühne für eine europäische Zukunftsdebatte auf der Grundlage des Berichts des Rats der Weisen bieten.

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight

dominik.hierlemann@bertelsmann.de
Telefon +49 5241 81 81537

joachim.vannahme@bertelsmann.de
Telefon +49 5241 81 81421

Centrum für angewandte Politikforschung
Maria-Theresia-Straße 21
D-81675 München
www.cap.uni-muenchen.de

matthias.chardon@lrz.uni-muenchen.de
Telefon +49 89 2180 1334

sarah.seeger@lrz.uni-muenchen.de
Telefon + 49 89 2180 1375

ISSN 1864-9432

Zuletzt erschienen:

spotlight europe # 2007/06
A Time to Take Action: Europe's
Responsibility in the Middle East
Almut Möller

spotlight europe # 2007/05
Testfall Energie
Stefani Weiss

spotlight europe # 2007/04
Mehr politische Führung wagen
Dominik Hierlemann, Armando García Schmidt

**Alle Ausgaben des "spotlight europe"
stehen im Internet als Download bereit:
www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight**