

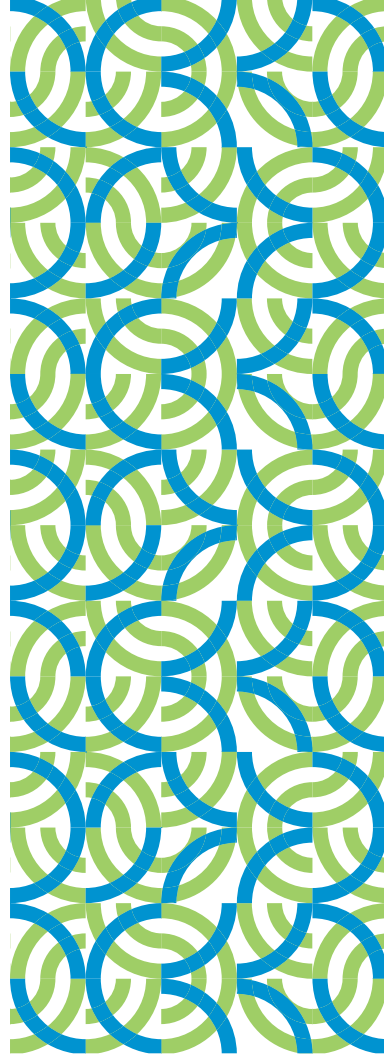


BAND 1

# Ist Europa noch zu retten?

## Herausforderungen für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft

**Ralf Fücks:** Agenda 2007 – Erwartungen an die deutsche Rats- – Hohe Erwartungen an führende Rolle Deutschlands  
**Fried-**  
präsidentschaft in der Europäischen Union  
**Renate Künast:** **rich Wilhelm Graefe zu Baringdorf & Hannes Lorenzen:**  
Die Zukunft der EU-Verfassung  
**Milan Horáček:** Wie weit Demokratisierung der Agrarpolitik  
**Frank Bsirske:** Europa  
geht die Erweiterung der Europäischen Union?  
**Marieluise** sozial voranbringen  
**Barbara Ummüßig & Ulrike Allroggen:**  
**Beck:** Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Eine Chan- Zwei Schritte vor und einen zurück?! Stand und Perspektiven  
ce für die deutsche Ratspräsidentschaft  
**Michaele Schreyer:** europäischer Geschlechterpolitik  
**Claudia Roth:** Menschen-  
EU-Finanzien: Die verschobene Reform  
**Frithjof Schmidt:** rechte in der Europäischen Union  
**Rainer Steenblock:**  
Vorfahrt für Entwicklung?  
**Rebecca Harms:** Europäische Innere Sicherheit, Demokratie und Bürgerrechte  
**Michael**  
Energiepolitik – den Risiken des Klimawandels nicht mit den Ge-  
**Daxner:** Hochschulbildung und Forschung  
**Edgar Grande:**  
fahren der Atomwirtschaft begegnen  
**John Hontelez:** Umwelt Europa – ein offenes politisches Projekt





Mit Unterstützung der Europäischen Union: Förderung für Organisationen,  
die auf europäischer Ebene auf dem Gebiet der aktiven europäischen Bürgerschaft arbeiten

Herausgeber: Heinrich-Böll-Stiftung

Berlin, Dezember 2006

© bei den Autoren und Autorinnen und der Heinrich-Böll-Stiftung

Alle Rechte vorbehalten

Deutsche Übersetzung: Philippe Sufryd

Endredaktion: Marianne Ebertowski, EU-Regionalbüro Brüssel

Layout und Satz: blotto Design, Berlin

Druck: agit-druck GmbH, Berlin

Fotos: Alle Rechte liegen bei den Autorinnen und Autoren

Die hier veröffentlichten Artikel spiegeln die Meinung der jeweiligen Autoren wider. Diese stimmt nicht  
notwendigerweise mit den Ansichten der Heinrich-Böll-Stiftung überein.

Diese Broschüre kann bestellt werden bei:

Heinrich-Böll-Stiftung, Rosenthaler Straße 40/41, 10178 Berlin-Mitte

**T** (+49[0]30) 285 34-0 **F** (+49[0]30) 285 34-109 **E** info@boell.de, [www.boell.de](http://www.boell.de)

Heinrich Böll Foundation EU Regional Office Brussels, 15 rue d'Arlon, B-1050 Brussels, Belgium.

**T** (+322) 743 41 00 **F** (+322) 743 41 09 **E** brussels@boell.be, [www.boell.be](http://www.boell.be)

ISBN 3-927760-56-0

# **IST EUROPA NOCH ZU RETTEN?**

HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
SCHRIFTEN ZU EUROPA

BAND 1

## **Ist Europa noch zu retten?**

Herausforderungen für die deutsche  
EU-Ratspräsidentschaft

# INHALTSVERZEICHNIS

- 7 **Vorwort**
- 8 **Einführung von Ralf Fücks** Agenda 2007 – Erwartungen an die deutsche Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union
- 11 **Renate Künast** Die Zukunft der EU-Verfassung
- 16 **Milan Horáček** Wie weit geht die Erweiterungspolitik der Europäischen Union?
- 21 **Marieluise Beck** Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Eine Chance für die deutsche Ratspräsidentschaft
- 25 **Michaele Schreyer** EU-Financen: Die verschobene Reform
- 30 **Frithjof Schmidt** Vorfahrt für Entwicklung?
- 34 **Rebecca Harms** Europäische Energiepolitik – Den Risiken des Klimawandels nicht mit den Gefahren der Atomwirtschaft begegnen
- 41 **John Hontelez** Umweltpolitik – Hohe Erwartungen an führende Rolle Deutschlands
- 46 **Friedrich Wilhelm Graefe zu Baringdorf & Hannes Lorenzen** Demokratisierung der Agrarpolitik
- 52 **Frank Bsirske** Europa sozial voranbringen
- 56 **Barbara Unmüßig & Ulrike Allroggen** Zwei Schritte vor und einen zurück?! Stand und Perspektiven europäischer Geschlechterpolitik
- 63 **Claudia Roth** Menschenrechte in der Europäischen Union – Aufgaben und Perspektiven
- 70 **Rainer Steenblock** Innere Sicherheit, Demokratie und Bürgerrechte
- 74 **Michael Daxner** Hochschulbildung und Forschung
- 82 **Edgar Grande** Europa – ein offenes politisches Projekt: Anmerkungen zur Identität und Finalität der EU
- 87 Die Auslandsbüros der Heinrich-Böll-Stiftung in Europa und Nordamerika



# VORWORT

Am 1. Januar 2007 wird die deutsche Bundesregierung die EU-Ratspräsidentschaft für sechs Monate übernehmen. Auf die Bundesregierung kommt damit eine verantwortungsvolle Aufgabe zu. Das EU-Regionalbüro Brüssel nahm diese Gelegenheit zum Anlass, einer Reihe von grünen und grün-nahen Autorinnen und Autoren die folgenden Fragen vorzulegen:

1. Welche sind die wichtigsten Probleme in Ihrem Fachbereich auf europäischem Niveau?
2. Welche (langfristigen) Lösungen bieten sich an?
3. Wie kann die deutsche Bundesregierung zur Problemlösung beitragen?

In der vorliegenden Broschüre präsentieren wir die Gedanken und Vorschläge, die uns angeboten wurden. Wir möchten uns herzlich bei allen Autorinnen und Autoren für ihre Mitarbeit bedanken und hoffen, dass ihre Ideen zu einer fruchtbaren Diskussion beitragen werden, sowohl in den Kreisen der Bundesregierung als auch in einer breiten Öffentlichkeit. Wir wünschen uns, dass wir am 1. Juli 2007 auf eine deutsche Ratspräsidentschaft zurückblicken können, die Europa neue Impulse gegeben hat und der es gelungen ist, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das Projekt Europa zurückzugewinnen. In diesem Sinne werden wir die Arbeit der deutschen Bundesregierung kritisch beobachten und mit eigenen Aktivitäten begleiten.

*Brüssel, im Dezember 2006*

*Claude Weinber*

*Direktor EU-Regionalbüro Brüssel*

*Heinrich-Böll-Stiftung*

# Agenda 2007

## Erwartungen an die deutsche Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union

Der Tanker Europäische Union ist vom Kurs abgekommen und droht festzufahren. Wenige Wochen bevor die Bundesrepublik für 6 Monate das Steuerruder übernehmen wird, dümpelt die EU orientierungslos vor sich hin. Um wieder Fahrt aufzunehmen, müssen gefährliche Klippen umschifft und der Kurs neu bestimmt werden:

■ Die wichtigste Herausforderung besteht darin, den *Verfassungsprozess* wieder in Gang zu bringen, der nach dem schallenden NEIN aus Frankreich und den Niederlanden auf Eis gelegt wurde. Die selbst verordnete «Denkpause» hat bisher keine erkennbaren Früchte getragen. Ein tragfähiger Konsens über den Weg und das Ziel eines erneuten Anlaufs für einen europäischen Verfassungsvertrag muss erst noch erarbeitet werden. Dies muss während der deutschen Präsidentschaft geschehen. Dabei scheint nur klar, dass die Widerstände gegen den vorliegenden Text nicht einfach ignoriert werden können – und dass umgekehrt die Substanz des mühsam ausgehandelten Kompromisses bewahrt werden muss, um das Unternehmen nicht vollends zum Scheitern zu bringen. Dies gilt vor allem für die europäische Grundrechte-Charta und die institutionellen Reformen: die Erweiterung von Mehrheitsentscheidungen im Rat, die Stärkung des europäischen Parlaments und die Einsetzung eines europäischen Außenministers. Weder «Augen zu und durch» noch «Gehe zurück auf Los» sind praktikable Auswege aus der aktuellen Blockade.

In welcher Form auch immer, ob mit einer Neuauflage des Verfassungskonvents oder im Rahmen der europäischen Institutionen: ohne eine große, europaweite Debatte über die Werte, Ziele, Zuständigkeiten und Strukturen der Europäischen Union kommt kein neues Leben in den Verfassungsvertrag. Das Ergebnis dieser Diskussion sollte den Völkern der Union in einem europaweiten Referendum zur Abstimmung vorgelegt werden – entweder rechtzeitig vor oder spätestens parallel zur nächsten Europawahl 2009. Dabei dürfte die Auftrennung in einen reinen Verfassungsvertrag, der die Grundrechte und das institutionelle Gefüge umfasst, und einen Ausführungsvertrag, der detaillierte Regelungen für einzelne Politikbereiche enthält, hilfreich sein.

■ Die Verabschiedung eines neuen Verfassungsvertrages ist auch deshalb von entscheidender Bedeutung, weil daran eine zweite Schlüsselfrage für die Zukunft der EU hängt: die *Aufnahme neuer Mitglieder* und eine Antwort auf die Frage, wo künftig die Grenzen der Union liegen sollen. Man mag es bedauern, aber man kann nicht darüber hinwegsehen, dass ohne institutionelle Reform jede neue Erweiterungsrunde die bereits spür-



bare interne Lähmung der EU verstärken und ihre Handlungsfähigkeit gefährden wird. Es geht darum, die Aufnahmefähigkeit der Union auch für die Zukunft sicherzustellen. Dazu gehört auch eine *Reform der europäischen Finanz- und Haushaltspolitik* in Verbindung mit einer Neuorientierung der Agrarpolitik.

Es wäre fatal, unter Berufung auf das Primat der Vertiefung der Union jetzt die Zugbrücken hochzuklappen und den Erweiterungsprozess auf unabsehbare Zeit einzufrieren. Die Perspektive einer Mitgliedschaft ist gerade für die Transformationsländer, die noch auf dem Weg in die europäische Moderne sind, ein unersetzbarer Anreiz, den schwierigen Weg Richtung Demokratie und Marktwirtschaft fortzusetzen. Das gilt für die Balkanstaaten wie für die Türkei und auch für die Ukraine. Aber ohne interne Reformen wird eine weitere Expansion der EU ihren Zusammenhalt und ihre Dynamik vollends untergraben.

Die EU darf sich nicht selbstgenügsam um die eigene Achse drehen: sie ist gefordert, eine aktive Stabilitätspolitik für ihre Nachbarschaft zu entwickeln, vom Kaukasus bis zum Nahen Osten. Konkret wird es in den nächsten Monaten darum gehen, die *Beitritts-Verhandlungen mit der Türkei* über die Klippen zu ziehen, die sich aktuell auftürmen: die Kooperation mit Zypern, den wieder an Schärfe gewinnenden Kurden-Konflikt und die stagnierenden demokratischen Reformen in dem Riesenland zwischen Orient und Okzident. Auch für *Kroatien und Mazedonien* muss es klare Signale geben, dass ihr Beitritt nicht auf die ganz lange Bank geschoben werden soll. Für die anderen offiziellen und inoffiziellen Beitrittsaspiranten muss das Instrumentarium der *Europäischen Nachbarschaftspolitik* ausgebaut werden. Besonderes Fingerspitzengefühl und Entschiedenheit zugleich wird gegenüber *Serbien* verlangt: während der deutschen Ratspräsidentschaft steht die Entscheidung über den künftigen politischen Status des *Kosovo* an, die auf eine «begrenzte Souveränität» außerhalb der serbischen Hoheitsansprüche hinausläuft; gleichzeitig ist die Auslieferung des Kriegsverbrecher-Generals Mladić Vorbedingung für die Wiederaufnahme der Verhandlungen über ein Assoziations- und Stabilitätsabkommen mit der EU.

■ Mit ihrem Engagement im Libanon haben die europäischen Staaten auch eine Verpflichtung übernommen, nach Wegen für einen *Verhandlungsfrieden im Nahen Osten* zu suchen. Die Koordination der internationalen Nahost-Diplomatie im Rahmen des «Quartetts» (also mit den USA, Russland und den Vereinten Nationen) darf kein Alibi für europäische Passivität werden, zumal die USA auf absehbare Zeit nicht die Rolle des «ehrlichen Maklers» im Nahost-Konflikt übernehmen können. Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte die Initiative ergreifen, die bilaterale und regionale Gesprächsdiplomatie in der Region wieder in Gang zu bringen.

■ Eine besondere Aufgabe wird der Bundesregierung mit Blick auf *Russland* zufallen. Der Partnerschaftsvertrag mit der EU muss bis Ende des kommenden Jahres erneuert werden. Präsident Putin zeigt bisher wenig Entgegenkommen auf zwei zentralen Konfliktfeldern: der Achtung europäischer Standards für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und der Öffnung der russischen Energiewirtschaft für europäische Unternehmen und Investitionen. Noch ist nicht klar, ob die allseits proklamierte «strategische Partnerschaft» mit der Energie-Weltmacht Russland am Ende auf eine *Finnlandisierung der EU* hinausläuft – eine Politik der Konfliktvermeidung gegenüber einem autoritären und imperialen Russland, das seine Energieressourcen ungeniert als politisches Druckmittel einsetzt. Um dieser Gefahr zu entgehen, ist eine dreifache Strategie nötig: Erstens braucht es eine *gemeinsame Energiepolitik der EU*, die es Russland nicht erlaubt, Deutschland gegen die

mittel-osteuropäischen Staaten auszuspielen. Zweitens muss die EU ihre Gasimporte diversifizieren, vor allem durch direkte Lieferbeziehungen mit Zentralasien und dem Nahen Osten. Und drittens müssen alle Anstrengungen unternommen werden, um durch eine verbesserte Energieeffizienz und den Ausbau regenerativer Energien die Importabhängigkeit Europas insgesamt zu senken.

■ Hier trifft sich das Streben nach langfristiger *Energiesicherheit* mit der europäischen Verpflichtung, eine *Pionierrolle im globalen Klimaschutz* zu spielen. Die EU ist noch vor den USA und weit vor China die größte Wirtschaftsmacht; sie verfügt über das technische, finanzielle und politische Potential, um der Reduzierung von Treibhausgasen und der Entwicklung alternativer Technologien neue Dynamik zu verleihen. Der Vorschlag der Kommission, die Energieeffizienz in der EU bis zum Jahr 2020 um 20% zu steigern, kann nur eine Zwischenetappe auf diesem Weg sein. Im Verbund mit dem Ausbau regenerativer Energien ist eine Minderung der Treibhausgas-Emissionen um 30% bis zu diesem Zeitpunkt ein realistisches Ziel. Dafür braucht es verbindliche Vorgaben für die Senkung von CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehr und in der Industrie und eine ambitionierte Technologie-Initiative, die Europa zum Weltmarktführer für regenerative Energien macht. Diese Ziele müssen in der *«Europäischen Energiecharta»* festgeschrieben werden, die unter der deutschen Ratspräsidentschaft beschlossen werden soll.

Bisher besteht wenig Hoffnung, dass die Bundesregierung der Verantwortung gerecht wird, die mit der europäischen Ratspräsidentschaft auf Deutschland zukommt. Wie in der Innenpolitik fehlt es auch in der Europapolitik an strategischer Initiative und Tatkraft über das tagespolitische Klein-Klein hinaus. Es wird höchste Zeit, dass die große Koalition aus der Deckung kommt und ihre Pläne auf den Tisch legt.



**Ralf Fücks** studierte Sozial- und Wirtschaftswissenschaft sowie Politologie in Heidelberg und Bremen. 1982 wurde er Mitglied von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Nach seinem Studium arbeitete er als Lektor an der Bremer Universität und als Herausgeber der Zeitschriften *«Moderne Zeiten»* und *«hefte für demokratie und sozialismus»*. 1991–1995 war er Senator für Stadtentwicklung und Umweltschutz. Seit 1996 ist Ralf Fücks Vorstandsmitglied der Heinrich-Böll-Stiftung und verantwortlich für Strategie und Programmentwicklung in den Bereichen politische Bildung Inland, Europa und Nordamerika, für die *«Grüne Akademie»*, das Studienwerk der Heinrich-Böll-Stiftung sowie für das Archiv *«Grünes Gedächtnis»*.

# Die Zukunft der EU-Verfassung

Die EU braucht effiziente Institutionen, transparente Verfahren und einen starken Schutz der Grundrechte. Gleichzeitig muss der europäische Trend, ausschließlich die Wettbewerbsfähigkeit ins Zentrum des politischen Interesses zu stellen, umgekehrt werden. Ökologische Modernisierung, der Umbau der Energiepolitik hin zu mehr Effizienz, Einsparung und Erneuerbaren Energien verbunden mit der Sicherung sozialer Standards, gehören in den Mittelpunkt der europäischen Politik.

Durch den europäischen Verfassungsvertrag wäre ein praktikabler institutioneller Rahmen für die sich erweiternde und vertiefende Europäische Union geschaffen worden bei gleichzeitiger Sicherung ihrer Handlungsfähigkeit. Doch nach dem französischen «Non» und dem niederländischen «Neen» ist die Verabschiedung erst einmal in weite Ferne gerückt. Stattdessen befindet sich die EU seit über einem Jahr in einem Stadium der Nabelschau – von den einen positiv «Reflexionsphase» genannt, während andere von der größten Krise aller Zeiten sprechen.

Es fehlt an neuen Impulsen für den europäischen Verfassungsprozess, um endlich Fortschritte bei den dringendsten Problemen zu erzielen. Dazu gehört auch, dass wir auf die Schwächen der Verfassung eingehen und auf die Gründe für ihre Ablehnung reagieren.

Für uns sind drei Kernpunkte unabdingbar: Erstens die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta. Zweitens die Bewahrung der institutionellen Fortschritte, vor allem die Stärkung des Europäischen Parlaments, der (weitgehende) Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Rat, die Einführung des Systems der doppelten Mehrheit und des Amtes des Europäischen Außenministers. Und drittens die Zweiteilung des Vertrages in einen reinen Verfassungsvertrag, der die Grundrechte und die institutionellen Fragen umfasst und einen Ausführungsvertrag, der die detaillierten Regelungen für die einzelnen Politikbereiche enthält.

## **Europaweites Referendum vs. Änderungen an den bestehenden Verträgen**

Pragmatisch betrachtet gibt es für die Zukunft des Verfassungsvertrages eine Reihe von möglichen Handlungsoptionen. Zum ersten das Festhalten am vorliegenden Vertrag: ausgehend von der Prämisse, dass die Bevölkerungen Frankreichs und der Niederlande nur aus innenpolitischen Gründen gegen den Vertrag gestimmt haben und nicht aus Kritik am Vertrag oder der Richtung der EU, könnte in beiden Staaten nach den nächsten

Wahlen erneut über den gleichen Text abgestimmt werden. Dagegen spricht, dass man beiden Völkern nicht noch einmal den abgelehnten Text vorlegen kann.

Da hat die Idee eines europaweiten Referendums im Jahr 2009 in Verbindung mit den Wahlen zum Europäischen Parlament schon weitaus mehr Charme. Alle EU-Mitgliedsstaaten müssten sich eindeutig dazu bekennen, wie sie zu dem Verfassungsvertrag stehen und ob den Regierungen wirklich an den Inhalten und an der Meinung der BürgerInnen gelegen ist. Sicherlich gibt es hier zu viele offene Fragen, um eine solche Option tatsächlich bis zum Jahr 2009 auch ernsthaft durchführen zu können – welche Rechtsgültigkeit hätte eine solche Abstimmung? Wie gehen Mitgliedsstaaten vor, die ein Referendum in ihrer nationalen Verfassung gar nicht vorsehen? Trotzdem eignet sich ein Referendum hervorragend, um die Mitgliedsstaaten zu einem positiven Bekenntnis zu den Inhalten des Vertrages zu bewegen.

Denkt man die Optionen über die Zukunft des Verfassungsvertrages weiter, so bieten sich als nächstes neue Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten an, die den Text im ersten Anlauf abgelehnt haben. Auf diese Weise könnte über einseitige Zugeständnisse die Zustimmung der Vertragsgegner gesichert werden. Fair ist diese Idee allerdings nicht, denn die Staaten, die bereits zugestimmt haben oder noch abstimmen werden, hätten keine Möglichkeit, ihre Änderungswünsche in den Prozess einzuspeisen.

In der Realität würde eine solche Option wohl dazu führen, dass der gesamte Vertrag noch einmal von allen Staaten neu verhandelt werden würde. Bevorzugt die deutsche Bundesregierung diesen Weg, so muss sie sich darüber im Klaren sein, dass auch intern auf nationaler Ebene über die Inhalte neu diskutiert wird.

Für uns Grüne ist und bleibt zum Beispiel der EURATOM-Vertrag ein Dorn im Auge, im Falle von Neuverhandlungen fordern wir eine anspruchsvolle Überprüfung zur Revision bzw. Abschaffung von EURATOM. Was Landwirtschaft und Verkehr angeht, wurden die alten Bestimmungen aus den Gründungsverträgen nicht verändert, sondern in Teil III des Verfassungsvertrages übernommen. Bei Neuverhandlungen fordern wir Veränderungen der überholten Bestimmungen bei der gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik. Auch was finanzpolitische Instrumente angeht melden wir schon jetzt Nachbesserungsbedarf an: statt der Einstimmigkeitsanforderung ist für uns zumindest eine begrenzte Anzahl von Mehrheitsentscheidungen bei finanzpolitischen Maßnahmen ein notwendiger Schritt in Richtung von Effizienz und positiver wirtschaftlicher Entwicklung.

Will sagen: der vorliegende Verfassungsvertrag ist ein Kompromiss, ein guter zwar, aber nicht mehr und nicht weniger. Wird nun wieder neu über die Inhalte verhandelt, so werden alle ihre Änderungswünsche und Vorstellungen auf den Tisch legen. Lässt man sich auf Nachverhandlungen ein, dann werden alle ihre Wunschlisten aus den Schubladen ziehen – ob der Vertrag dadurch allerdings besser wird ist die Frage.

Bleiben last but not least Reformen auf der Grundlage der bereits bestehenden Verträge. Auf diese Weise ließe sich die Handlungsfähigkeit verbessern, bis eine endgültige Lösung gefunden ist. Elemente des Verfassungsvertrages könnten so implementiert werden. Für die Grünen ist der Verfassungsvertrag ein historischer Schritt im europäischen Integrationsprozess, d. h., wir werden an ihm festhalten. Dennoch dürfen wir bei allem Festhalten an den Inhalten nicht vergessen, dass es noch einige Zeit dauern kann, bis der Vertrag in Kraft treten kann. Das macht Reformen auf Grundlage der bestehenden Verträge zu einer wichtigen Möglichkeit, die EU jetzt handlungsfähiger zu machen.

## **Mehr Bürgernähe und soziale Gerechtigkeit**

Institutionelle Reformen der EU sind nicht genug. Wir brauchen ein glaubwürdiges und transparentes Handeln der EU-Institutionen. Mehr Öffentlichkeit im Rat und ein transparenter Umgang mit den Finanzen der EU, die von den Bürgerinnen und Bürgern schließlich mit Steuermitteln finanziert wird, sind angesagt.

Denn neben der sozialen Verunsicherung und damit verbundener Angst vor der Erweiterung hat die Bürgerferne des bisherigen EU-Integrationsprozesses zum negativen Ausgang der Referenden in Frankreich und den Niederlanden beigetragen. Vor allem aber hat das doppelte Nein gezeigt, dass die BürgerInnen Angst um ihre soziale und wirtschaftliche Situation haben und ihr Vertrauen in die Gestaltungskraft der nationalen sowie der europäischen Ebene erschüttert ist.

Die politische Integration Europas hinkt der wirtschaftlichen Integration weiter hinterher. Und die Gefahr besteht in der Tat, dass die EU zu einer reibungslos funktionierenden Freihandelszone mit beschränkter sozialer Haftung und einer protektionistischen Restdemokratie verkommt. Deshalb müssen wir nach der Vollendung der Wirtschaftsunion jetzt weiterdenken. Der gemeinsame Binnenmarkt ist wichtig und notwendig für die allgemeine Wohlstandsentwicklung in der EU. Er hat allerdings eine Schiefelage erzeugt: denn der Wettbewerb ist (fast) grenzenlos, dem gegenüber ist die Solidarität national organisiert – und das auf höchst unterschiedlichem Niveau.

Wir brauchen eine reformierte europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik. In der mittlerweile völlig marginalisierten Lissabon-Strategie war ein richtiges Ziel propagiert: die EU wollte «im Rahmen des globalen Ziels der nachhaltigen Entwicklung ein Vorbild für den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritt in der Welt sein.» Die Schaffung eines gemeinsamen Forschungsraums Europa wäre nur eine Möglichkeit, die Mitgliedsstaaten auf dem Weg in die Wissensgesellschaft voranzubringen.

Dass der breitere Lissabon-Ansatz auf eine neoliberale Wachstums- und Industriestrategie reduziert wurde, zeigt, wie sich in EU-Kommission und Rat die politischen Gewichte verschoben haben. Wir müssen dem ein soziales Europa entgegensetzen, welches dem Gebot der Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit ebenso genügt wie der weltweiten Stärkung der demokratischen Idee.

## **Mehr Umweltpolitik und Schutz der natürlichen Ressourcen**

Das gilt auch für den Bereich der europäischen Umweltpolitik. Eurobarometer-Umfragen zeigen Jahr für Jahr, dass neben sozialer Absicherung und Gesundheit die europäische Umweltpolitik Priorität bei den Bürgerinnen und Bürgern genießt. Der Klimawandel, der rasante Verlust an biologischer Vielfalt oder die zunehmende Vergiftung der Böden und des Trinkwassers sollten Priorität haben. Eine vorsorgende europäische Umweltpolitik sollte wieder die Führungsrolle übernehmen und nicht andere Sektoren wie Verkehr oder Landwirtschaft. Quantitative und verbindliche Umweltziele, die zwar national unterschiedlich sein können, aber eine Richtung für Europas Umwelt als Ganzes angeben, akzeptable Risikoeinschätzungen sowie die Verbesserung der Umweltqualität auf der Basis des Vorsorgeprinzips – das sind auch in Zukunft die umweltpolitischen Herausforderungen. Es bestehen erhebliche Verbesserungspotentiale, was die Einführung ebenso wie die Einhaltung strenger Emissionsstandards und -reduzierungen angeht. Auch bei der Entwicklung von Anreizen, die vorsorgendes Verhalten von Unternehmen und Verbrauchern unterstützen, ist noch einiges zu tun.

## Europäische Prioritäten festlegen

Bei der zukünftigen Rolle der EU in der Welt hilft ein Blick auf die originären Interessen der EU. Was sind die Prioritäten, denen die meisten Menschen, die in der EU leben, zustimmen würden und könnten?

Mit Sicherheit sollte die EU ein Interesse am Erhalt des gemeinsamen Binnenmarktes haben. Vor allem unter den Eindrücken eines zunehmenden Flüchtlingsstroms aus den Ländern Afrikas bedarf es einer gemeinsamen Strategie für Migration und Flüchtlingsströme. In allen Umfragen äußern sich Bürgerinnen und Bürger positiv gegenüber einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Diese Chance, auf der einen Seite außenpolitisch mit einer Stimme zu sprechen und gleichzeitig innenpolitisch für mehr Bürgernähe zu sorgen, sollte die EU nicht verstreichen lassen.

Des Weiteren genießt die Energiesicherheit – ebenso wie die Versorgungssicherheit – Priorität. Wir brauchen eine konstruktive Strategie, um den Folgen der Globalisierung offensiv zu begegnen, um Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, «good governance» und den in der Europäischen Grundrechtecharta niedergelegten Wertekanon international auszudehnen und zu verteidigen. Auf diese Weise kann es auch gelingen, das europäische Sozialmodell international anzupassen und zu modernisieren.

All das kann national nicht mehr gelöst werden. Wir brauchen eine effektive und effiziente europäische Ebene mit den nötigen Institutionen zur Umsetzung der genannten Schwerpunkte. Die EU muss deshalb Instrumente zur besseren und schnelleren Meinungsfindung entwickeln.

## Was kann von der Bundesregierung erwartet werden?

Die EU braucht einen Vertrag, mit welchem der Grundrechtsschutz gestärkt wird, die europäischen Institutionen künftig transparenter und effizienter arbeiten können und der generell die demokratische Legitimation der EU erhöht. Im ersten Halbjahr 2007 muss die Bundesregierung daher einen Ausweg aus dem Verfassungsdilemma vorschlagen und sich der öffentlichen Diskussion stellen. Je länger die latente Krise der EU andauert, desto stärker wird auch ihre Funktionsfähigkeit in Frage gestellt. Denn der Verfassungstext hat im Grunde die notwendigen, vertiefenden Reformen der EU erst nachgeholt, die den Erweiterungen von 2004 und 2007 zwingend hätte vorausgehen müssen. Ohne die Verfassung muss die EU mit den ungenügenden und zu schwerfälligen Bedingungen des Nizza-Vertrages leben.

Die Bundesregierung sollte nicht vergessen, dass die französischen und niederländischen Bürgerinnen und Bürger (aller Wahrscheinlichkeit nach genau so wie die deutschen, hätten sie denn abstimmen dürfen) nicht gegen diesen Verfassungsvertrag mit seinen positiven Elementen und Neuerungen gestimmt haben, sondern vielmehr gegen dieses Europa, wie es heute existiert und in welchem sich viele Menschen nicht mehr wieder finden.

Jacques Delors hat einmal gesagt, man müsse Europa einen tieferen Sinn geben, ihm eine Seele einhauchen, denn niemand verliebe sich in einen gemeinsamen Markt. Dazu gehört auch die Frage nach einer «europäischen Identität», nach einem spezifisch europäischen Selbstverständnis, nach geistigen, kulturellen, normativen und politischen Grundlagen, aber auch Diskussionen über die Unterschiede und Konfliktlinien. Identität kann aber nicht von oben verordnet werden, sondern muss sich von unten im gemeinsamen Diskurs entwickeln.

Hierin liegt die große Aufgabe der Politik: zum einen selbst einen Weg in die Zukunft der EU zu finden und diesen Weg so auszugestalten, dass er den Interessen, Wünschen und Bedürfnissen der Menschen, die in diesem Europa leben, auch entspricht.



**Renate Künast** studierte Sozialarbeit an der Fachhochschule in Düsseldorf . Von 1977–1979 war sie Sozialarbeiterin in der Justizvollzugsanstalt Berlin-Tegel. Später absolvierte sie ein Jurastudium. Sie ist Rechtsanwältin. 1979 trat sie der Westberliner Alternativen Liste bei und bekleidete seitdem zahlreiche Parteifunktionen. Von Juni 2000 bis März 2001 war Renate Künast Bundesvorsitzende von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Von Januar 2001 bis Oktober 2005 war sie Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Seit Oktober 2005 ist sie Fraktionsvorsitzende von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Bundestag.



# Wie weit geht die Erweiterungspolitik der Europäischen Union?

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft ab Januar 2007 ist für die Europäische Union von besonderer Bedeutung, weil mit dem Vorsitz des größten Mitgliedsstaates hohe Erwartungen verbunden sind. Zudem übernimmt Deutschland 2007 für ein Jahr den Vorsitz der G8-Staaten.

Seit den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden befindet sich die EU in Schwierigkeiten, und die Einführung einer notwendigen europäischen Verfassung – oder wie auch immer die endgültige Namengebung sein wird – ist seitdem völlig offen. Die Funktionsfähigkeit der Union ist in Frage gestellt, dabei wären die vertiefenden Reformen der EU, die von der Verfassung umgesetzt werden sollen, schon vor der letzten und der anstehenden Erweiterung dringend notwendig gewesen. Ohne die Verfassung ist der problematische Nizza-Vertrag die Grundlage der Union.

Das Scheitern des Verfassungsvertrages veranlasste die österreichische und finnische Ratspräsidentschaft eine sogenannte Phase des Nachdenkens einzuleiten, um, so die Staats- und Regierungschefs am 17. Juni 2005, einen fruchtbaren Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern über die EU-Verfassung und die Zukunft der Europäischen Union zu ermöglichen. Deutschland sollte diese Phase des Nachdenkens zum Abschluss bringen und einen gangbaren Weg aus den Schwierigkeiten aufzeigen. Ein EU-weites Referendum mit doppelter Mehrheit wäre ein logischer Lösungsansatz, ein gemeinsames europäisches Problem auch europäisch zu lösen, zum Beispiel zusammen mit der Europawahl 2009.

Auch beim Thema Erweiterung steht die deutsche Ratspräsidentschaft in der Pflicht, da sich die Bedenken und Ängste vieler Europäer oftmals bei dem vermeintlichen Gegensatzpaar Erweiterung versus Vertiefung äußern.

## **Bulgarien und Rumänien**

Die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union auf 27 Mitgliedsstaaten ist eine verpflichtende Notwendigkeit Europas, um den Balkan von einer «Krisenzone zu einer Friedensregion»<sup>1</sup> umzugestalten. Die Erweiterung ist in diesem Sinne eine konkrete Perspektive und zugleich Anreiz für Bulgarien und Rumänien, notwendige politische und wirtschaftliche Transformationen effizient und nachhaltig durchzuführen.

Im Januar 2007 treten Bulgarien und Rumänien der EU bei. Auch wenn die Kommission selbst zusätzliche Warnungen gegenüber beiden Regierungen ausgesprochen hat wie beispielsweise das Streichen von EU-Fördergeldern, falls die beiden Länder eine ord-



nungsmäßige Verteilung nicht garantieren können, oder mit Handelsbeschränkungen drohte, falls zum Beispiel die Lebensmittelsicherheit nicht den EU-Standards entspricht, so sprach sie sich doch in ihrem am 26. September 2006 erschienenen Bericht für den Beitritt 2007 aus.

Die *Kopenhagener Kriterien* schreiben fest, dass das Beitrittsland «*institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten (aufweisen muss).*»<sup>2</sup> Wenn nun allerdings der bulgarische Generalstaatsanwalt Boris Weltschew erklärt, dass Bulgarien beim Aufbau einer modernen und unabhängigen Staatsanwaltschaft «noch am Anfang des Weges»<sup>3</sup> stehe, kann man wohl nicht davon sprechen, dass Bulgarien die vorgegebenen Kriterien jetzt schon erfüllt. Weitere erschreckende Indizien für diese erheblichen Mängel sind die über 170 unaufgeklärten Auftragsmorde seit 1990<sup>4</sup>, die allgegenwärtige Korruption bis in die höchsten Kreise der Politik, Justiz und Polizei und die teilweise katastrophale Menschenrechtslage. Ebenso wurden bei der Eindämmung der organisierten Kriminalität «wenige greifbare Ergebnisse»<sup>5</sup> erzielt.

Die Situation von Minderheiten vor allem in Rumänien ist ebenfalls ein Beweis für diese erheblichen Mängel. Dokumentationen von polizeilichen Übergriffen, sowie regelrechte Pogrome gegen Roma, sind Beleg dafür, dass der rumänische Staat die Wahrung der Menschenrechte zur Zeit nicht sichern kann. Ebenso sind Missstände bei der Integration sowohl in Bulgarien als auch in Rumänien, z. B. im Bildungsbereich angesichts der Segregation in Schulen, der Diskriminierung von Roma auf dem Arbeitsmarkt, im Gesundheitssektor usw., seit langem bekannt. Zudem sind Bulgarien und Rumänien Transitländer für den Menschen- und Drogenhandel, deren Bekämpfung unzureichend ist.

Ein weiterer entscheidender Punkt: die Beitrittsländer müssen die EU- Außengrenze sichern. Rumänien und Bulgarien verfügen allerdings weder über ausreichend Personal noch Techniken, um diese Anforderungen und Pflichten erfüllen zu können.

Erhebliche Mängel sind somit offensichtlich vorhanden und selbst eine Verzögerung um ein Jahr wäre nicht ausreichend gewesen. Die Europäische Union verschließt die Augen und zeigt somit den Beitrittsländern – aber auch den (potenziellen) Beitrittskandidaten –, dass auch ohne eine konsequente Umsetzung der geforderten Maßnahmen ein Beitritt möglich ist. Diese Selbsttäuschung untergräbt aber nicht nur die Glaubwürdigkeit der Europäischen Union in der Außenpolitik. Sie beschädigt auch das Vertrauen der Unionsbürger und schwächt sich selbst, indem sie sich in Strukturen zwingt, derer sie nicht mehr Herr wird. Somit könnte sich die «übereilte» Erweiterung als ein Bumerang für die Europäische Union erweisen. Wir sind jedoch nicht gezwungen, an dieser falschen Entscheidung festzuhalten. Korrekturen müssen möglich sein.

### **Bestätigte und potenzielle Beitrittskandidaten**

Die offenen Fragen der institutionellen Reform werfen unweigerlich die Frage nach der Aufnahmefähigkeit der Europäischen Union auf. Diese wird bei steigender Mitgliederzahl in der EU immer wichtiger und ist daher in den Verhandlungsrahmen für die Türkei, Kroatien und Mazedonien beim Europäischen Ratstreffen im Juni 2006 besonders herausgestellt worden. Die Kommission wird in ihrem Strategiepapier zur Erweiterung im Herbst 2006 Kriterien vorstellen müssen, welche den schwammigen Begriff der Aufnahmefähigkeit objektiv messbar machen, um sich nicht den Vorwurf der Willkür gefallen lassen zu müssen.

## Westbalkan

2006 ist ein wichtiges Jahr für die europäische Perspektive und somit für die Zukunft des Balkans. Fünfzehn Jahre nach Beginn des ersten Balkankrieges stehen die Regierungen in Kroatien, Serbien-Montenegro (seit dem Referendum im Mai 2006 Serbien und Montenegro), Bosnien-Herzegowina und Mazedonien vor der Aufgabe, durch grundlegende Reformen den eingeschlagenen Kurs in Richtung EU-Integration zu festigen und zu stärken. Zugleich stehen im Jahr 2006 wichtige ungelöste Statusfragen zur Entscheidung, die wesentlichen Einfluss auf die Weiterführung des Integrationsprozesses haben werden.

Im Kosovo beginnen unter UN-Aufsicht die Verhandlungen über den endgültigen völkerrechtlichen Status der ehemaligen Provinz und in Bosnien-Herzegowina steht die Frage zur Entscheidung, ob das Land mit der umfangreichen Daytoner Staatsstruktur fähig ist, sich zu integrieren und integriert zu werden.

Mit den vom Europäischen Rat Ende des vergangenen Jahres getroffenen Entscheidungen wurde den in die Balkankriege der 90er Jahre involvierten Staaten der Weg nach Europa geöffnet. Doch sowohl die Krise in der Europäischen Union als auch die gesellschaftliche und politische Unsicherheit in den Balkanländern selbst fordern eine vorsichtiger Vorgehensweise.

## Ukraine

«Der Platz der Ukraine ist in der Europäischen Union», sagte Viktor Juschtschenko bei seiner Vereidigung als Präsident in Kiew am 23. Januar 2005. Auf dem Platz der Unabhängigkeit in der Hauptstadt feierte sich ein altes europäisches Volk, das sich seine Freiheit erkämpft hat und diese nutzen will. Sein höchstes Ziel ist (nach wie vor) die Vollmitgliedschaft in der EU, deren Perspektive jedoch von der Kommission in Brüssel verweigert wird. Doch das Land braucht diese konkrete Perspektive, um den schwierigen und langen Reformprozess bewältigen zu können.

Zwar bedeutet dies auch für die EU, dass sie ihre innere Krise meistern muss, dennoch darf es nicht so sein, dass Länder, die einen Beitritt berechtigterweise anstreben, unter den internen Problemen der Union leiden müssen. Grundsätzlich müssen alle europäischen Länder bei Erfüllung der Kriterien die Möglichkeit haben, der EU beizutreten.

## Herausforderungen für die deutsche EU-Präsidentschaft

Die Europäische Union muss dringend ihre internen Probleme lösen, d. h. den Dialog mit den Bürgern der Europäischen Union suchen und so schnell wie möglich einen Verfassungsvertrag vorstellen, welcher den Anforderungen einer Union der 27 und mehr auch wirklich entspricht. Dabei sollte nicht der Name, sondern der Inhalt eine entscheidende Rolle spielen. Dieser Vertrag wäre allerdings nicht nur aus der Sicht der Europäischen Union ein entscheidendes Element, um auf die Herausforderung einer Union der 27 mit fast 500 Millionen Bürgern antworten zu können, sondern ebenso ein Zeichen an potenzielle Beitrittsländer und andere assoziierte Staaten, dass Europa in der Lage ist, sich auf zukünftige Herausforderungen einzustellen.

Die deutsche Ratspräsidentschaft muss im Zusammenhang mit dem französischen Vorsitz in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 gesehen werden. Diese beiden Vorsitze werden entscheidend für eine zukünftige europäische (Außen-)Politik sein und müssen wichtige Weichenstellungen vornehmen.

Es ist klar, dass ohne eindeutige und effektive Strukturen im Inneren, die Europäische Union auf Dauer kein verlässlicher Partner sein kann. Diese Zuverlässigkeit der Europä-

ischen Union und somit die gesicherte Perspektive einer EU-Mitgliedschaft sind für die Länder in der Transformationsphase unerlässlich, um unweigerlich auftretende Verzerrungen der Märkte oder politische Spannungen zu überstehen.

Darüber hinaus hat sich die Bundesregierung selbst Osteuropa und Zentralasien als Schwerpunkte gesetzt.<sup>6</sup> Da das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland 2007 ausläuft, stellt sich die Frage, auf welcher Grundlage die EU mit Russland assoziiert sein will und welche Ziele damit verfolgt werden. Soll die Kooperation nur auf sicherheits- und energiepolitischen Erwägungen basieren oder sind nicht vielmehr Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in diese Überlegungen einzubeziehen?

In einem Brief im Juli 2006 anlässlich des G8-Gipfels in Sankt Petersburg an die Staats- und Regierungschefs habe ich mit mehreren Kollegen meinen Standpunkt deutlich gemacht und in ihren Antwortschreiben lesen können, dass für sie Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie Grundlagen für eine Kooperation sind. Die Nagelprobe dieser Aussage wird das Jahr 2007 sein.

Die deutsche Ratspräsidentschaft soll den osteuropäischen Staaten eine Perspektive aufzeigen. Hierbei spielt die bilaterale Kooperation eine entscheidende Rolle. Sie muss allerdings, um erfolgreich zu sein, von einer verstärkten Unterstützung der Zivilgesellschaft geprägt sein, da diese Garant einer nachhaltigen demokratischen Entwicklung ist. Hier besteht allerdings erheblicher Nachholbedarf.

### Schlussfolgerung

Die Perspektive eines zukünftigen Beitritts hat tiefgehende Auswirkungen auf die westlichen Balkanländer zur Folge gehabt. Die Osterweiterung am 1. Mai 2004 war ein zusätzlicher Katalysator, um komplexe politische, wirtschaftliche und rechtliche Reformen in der gesamten Region umzusetzen. Allerdings hat die Erweiterungsmüdigkeit und die Verschiebung der Prioritäten in der Außenpolitik die Staaten des Westbalkan in eine weniger vorteilhafte Lage gebracht. Dazu kommt der Vertrauensverlust der europäischen Bevölkerung in die EU. Auch wenn die Erweiterungsfrage nicht unbedingt Teil der Verfassungskritik war, so stellt sich dennoch die Frage, inwiefern zukünftige Erweiterungen für die EU realisierbar sind. Eine Konsequenz daraus war die Erstellung verschiedener Alternativmodelle zur Vollmitgliedschaft, wie z. B. die «privilegierte Partnerschaft». Jedoch wurde nie klar definiert, wie diese Modelle in der Praxis auszusehen haben und wie sie ein glaubhafter Anreiz zur Weiterführung von Reformen und für Konfliktlösungen in der Region sein können.

Die Europäische Union und alle Mitgliedsstaaten müssen ein klares Bekenntnis zur verstärkten Integration und zur Erweiterung der Union, unter Berücksichtigung der festgeschriebenen Kriterien, abgeben. Ebenso muss eine forcierte Nachbarschaftspolitik unter Nutzung der zur Verfügung stehenden Instrumente betrieben werden. Eine Nachbarschaftspolitik, die nicht blumige Absage an eine Mitgliedschaft ist, sondern klare Unterstützungshilfe anbietet.

Durch die deutsche Ratspräsidentschaft wird viel öffentliches Interesse und Aufmerksamkeit für die EU-Politik im Allgemeinen und die deutsche EU-Politik im Besonderen entstehen. Nun liegt es an Deutschland, diese Chance in eine effektive und aktivere EU-Politik gegenüber dem Westbalkan sowie Zentral- und Mitteleuropa umzusetzen, die den Dialog mit den europäischen Bürgern nicht scheut.

#### Anmerkungen

- 1 The Greens/European Free Alliance in the European Parliament (10.03.2006): Südosteuropa – von einer Krisenzone zu einer europäischen Friedensregion, Pressemitteilung, [www.greens-efa.org](http://www.greens-efa.org).
- 2 Auswärtiges Amt (23.06.2006): Die Kopenhagener Kriterien: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).
- 3 Obretenowa, Tatjana (16.06.2006): Neuer Generalstaatsanwalt will Verstöße und Nachlässigkeiten der Staatsanwaltschaft nicht ungestraft lassen, Radio Bulgarien: [www.bnr.bg](http://www.bnr.bg).
- 4 Vgl. Horáček, Milan (16.05.2006): EU-Beitritt Rumäniens und Bulgariens, Pressemitteilung, Zugriff: [www.milan-horacek.de](http://www.milan-horacek.de).
- 5 Kommission der Europäischen Gemeinschaft (16/05/2006): Mitteilung der Kommission. Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitung Bulgariens und Rumäniens, Brüssel: [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
- 6 Erler, Gernot (03.08.2006): Deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007: Osteuropa und Zentralasien als Schwerpunkte, Interview mit der Deutschen Welle: [www.dw-world.de](http://www.dw-world.de).



**Milan Horáček** ist seit 2004 Abgeordneter für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Europäischen Parlament. Er ist Mitglied im Unterausschuss für Menschenrechte, in der Delegation EU-Kroatien und der Tibet-Intergroup, sowie stellvertretendes Mitglied des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und den Delegationen für die Beziehungen der EU zur Ukraine und zu Bulgarien.

# Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: Eine Chance für die deutsche Ratspräsidentschaft

Die Referenden zur Europäischen Verfassung in Frankreich und den Niederlanden haben uns allen die Krise der Union deutlich gemacht. Es ist notwendig, sich Gedanken über die Gründe zu machen. Denn die Verfassung allein kann nicht die Ängste der Menschen vor den Folgen der Globalisierung besänftigen. Sie kann auch nicht das Klischee vom bürokratischen Moloch auflösen. Aber sie kann zum Beispiel die Regeln der Solidarität festschreiben, deren Aufstellung Aufgabe der Politik ist.

Zu den Gründen für die Schwierigkeiten, die Identität der Union zu bestimmen, gehört der gewohnte Bezug auf die Nationalstaaten. Diesen zu leugnen oder gar zu verteufeln wäre dumm. Es geht vielmehr darum, uns allen klarzumachen, dass der nationalstaatliche Rahmen nicht mehr ausreicht, um den Herausforderungen der Gegenwart – und das ist mehr als die Globalisierung – standzuhalten. Die Wirtschaft weiß das seit Jahrzehnten, sie handelt schon lange nicht mehr nur in diesem Rahmen. Die Entwicklung der jetzigen Europäischen Union ist ja nicht zuletzt die politische Reaktion darauf. Jetzt muss es uns gelingen zu erkennen, dass die Union nicht Teil des Problems, sondern der Lösung vieler Fragen ist oder sein sollte.

Diese Erkenntnis muss gefördert werden. Das ist auch eine Aufgabe der Parlamente und Regierungen. Dem vorausgehen muss jedoch die Forderung an die politischen Institutionen der Mitgliedsstaaten, sich selbst immer wieder dieser Erkenntnis zu stellen. Jeder weiß, dass nur gemeinsames Handeln in der Union zum Erfolg führen kann und dass dafür nationale Souveränitätsrechte aufgegeben werden müssen. Das ist bereits zu großen Teilen geschehen. Aber es gibt Refugien, die die Mitgliedsstaaten noch immer verteidigen. Deshalb sind manche Politikbereiche in ihrer Vergemeinschaftung zurückgeblieben. Zu diesen Refugien gehört die Außen- und Sicherheitspolitik.

Dieses Defizit behindert nicht nur den identitätsstiftenden Bezug auf die Europäische Union. Es bremst auch die Handlungsfähigkeit der Union als Ganzes. Die friedliche Kooperation der Staaten Europas war ein Motiv für die Gründung der Gemeinschaft. Aber auch das Ziel gemeinsamen Handelns gehört dazu. Dass dieses Ziel in den letzten Jahren immer stärker hervorgetreten ist, liegt an den Folgen des Zusammenwachsens der Welt. Nicht nur die Verflechtungen innerhalb der Union werden dichter, sondern die Nachbarregionen rücken auch näher und ökonomische und politische Krisen wirken sich überregional aus. Demgegenüber kann nur gemeinschaftlich mit Aussicht auf Erfolg gehandelt werden.

## **Folgen der Erweiterung**

Die Teilung Europas, das Erbe des Zweiten Weltkriegs und des Kalten Kriegs, ist überwunden. Aber Europa ist noch nicht vereinigt, nicht institutionell, nicht politisch und nicht wirtschaftlich, auch wenn wir dabei schon enorme Fortschritte gemacht haben. Ab 2007 wird die Europäische Union fast doppelt so viele Mitglieder haben wie noch vor 15 Jahren. Es ist nicht überraschend, dass diese rasante Erweiterung auch zu Verwerfungen und Unzulänglichkeiten geführt hat.

Damit sind nicht nur die Folgen der natürlichen und historischen Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten gemeint. Auch die banale Feststellung gehört dazu, dass die Strukturen und Institutionen der früheren Union für die heutige unzureichend sind. Diese beiden Tatsachen führen fast notwendigerweise zu einer Spannung zwischen zwei Zielen: der Erweiterung und der Vertiefung der Europäischen Union. Dies zu leugnen wäre unredlich. Es geht darum, diese Spannung produktiv zu wenden und dabei die Balance zu halten. Die Union war bis 1989 eine westeuropäische Union. Ihre Verdoppelung durch die Aufnahme einer Vielzahl ehemals sozialistischer Staaten hat naturgemäß eine völlig neue Situation erzeugt, und zwar für die neuen wie für die alten Mitglieder. Die ökonomische Schere hat sich erheblich erweitert, die politischen Prioritäten der befreiten und unabhängig gewordenen neuen Mitgliedsstaaten sind nicht identisch mit denen der alten Union. Entscheidungsprozesse sind schwieriger und schwerfälliger geworden.

All das erfordert nicht nur dringend eine institutionelle Reform. Es erfordert auch Geduld. Denn die gegenseitigen Anpassungs- und Verständigungsprozesse brauchen Zeit. Das Bewusstsein dessen ist noch unterentwickelt, besonders auf der westlichen Seite der Union, die nicht den dramatischen Veränderungen der Auflösung des Ostblocks unterworfen war und der die entsprechenden Erfahrungen fehlen. Deshalb braucht die Union einen Prozess der neuen Selbstvergewisserung. Die Erweiterung darf deshalb nicht aufgegeben werden. Es wäre falsch, die gegenwärtige Verunsicherung in eine Abwehrreaktion münden zu lassen – zum Beispiel durch eine formale Festlegung der Grenzen Europas. Der Impuls dazu mag verständlich sein, aber er ist nicht vernünftig. Die Länder Osteuropas brauchen die Chance der langfristigen Perspektive eines Beitritts, und sie haben ein Recht darauf.

## **Europäische Nachbarschaftspolitik**

Wichtigstes Instrument für die Heranführung Osteuropas an die Union sind die Europäische Nachbarschaftspolitik und die dafür entwickelten Aktionspläne. Dies ist eine große Herausforderung, auch wenn das Ziel bis auf weiteres nicht der Beitritt dieser Staaten ist. Denn die Unterschiede zur Europäischen Union sind naturgemäß noch größer als bei den neuen Mitgliedsstaaten. Neben der Unterstützung bei notwendigen Reformen etwa in Justiz, Wirtschaft und Bildung, Verstärkungen in der Kulturpolitik und Erleichterungen der Visa-Regime muss es hier auch um ein verstärktes Engagement bei der Lösung einer ganzen Reihe von Regionalkonflikten gehen – von Transnistrien über Abchasien und Süd-Ossetien bis zu Nagorny-Karabach. Aber auch jenseits des Wirkungsbereichs der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist verstärktes Engagement der Union notwendig. Das neue strategische Konzept für die zentralasiatischen GUS-Staaten wird die wachsende Bedeutung dieser Staaten für die Energiewirtschaft berücksichtigen müssen, ebenso aber die autoritären Regime in einigen dieser Länder und damit die Gefahren für die Stabilität der Region.

## Russland

Hier liegt eine weitere außenpolitische Herausforderung: das Verhältnis zu Russland, dem größten und wichtigsten Nachbarn der Union. Russland ist nicht nur ein wesentlicher Energielieferant für die Staaten der Europäischen Union. Es ist auch ein politischer Akteur, der seine Interessen selbst geopolitisch definiert und Anspruch auf regionale Hegemonie erhebt. Russlands Selbstverständnis ist nicht eindeutig das eines europäischen Staates. Die Innenpolitik der «gelenkten Demokratie» entspricht nicht den Standards der Europäischen Union, sie erhebt auch nicht diesen Anspruch. Die Beziehungen zwischen der Union und Russland sind nicht ohne Spannungen, und durch beider Engagement in Osteuropa wird das Konfliktpotential nicht kleiner.

Gleichzeitig sind Europa und Russland politisch, wirtschaftlich und kulturell aufeinander bezogen und angewiesen. Sie beide brauchen eine strategische Partnerschaft, und dazu bedarf es einer gemeinsamen politischen Grundlage. Die von der deutschen Regierung entwickelte Strategie der «Annäherung durch Verflechtung» soll, durch die deutsche Ratspräsidentschaft 2007 übertragen auf die Union, das Angebot der Union dafür bilden. Eine Vertiefung der Beziehungen ist richtig und notwendig. Gemeinsamkeiten sind in vielen Bereichen vorhanden und entstehen weiter. Dabei dürfen unterschiedliche Interessen und Wertsetzungen jedoch nicht ignoriert werden. Die Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft Russlands lassen Bedürfnisse und Maßstäbe entstehen, die denen der Europäischen Union ähnlich sind. Diese Entwicklung gilt es zu beachten und zu fördern. Außenpolitische Rivalität zum Beispiel um Einfluss in Osteuropa, wie sie die russische Sichtweise enthält, ist kein produktiver Ansatz für eine erfolgreiche Kooperation. Demokratisierung als Ziel ist kein Affront gegen Russland und seine wohlverstandenen Interessen. Auf diesem und anderen Gebieten gibt es noch viel zu tun. Dabei ist der behutsame und verständnisvolle, aber auch konsequente und ehrliche Dialog unumgänglich.

## Konfliktbewältigung und Prävention

Wenn hier nicht näher auf die Beziehungen zum Mittelmeerraum und Afrika eingegangen wird, dann nicht aus Desinteresse oder Ignoranz. Naturgemäß liegt der Schwerpunkt aus deutscher Sicht eher in der deutschen Nachbarschaft. Dort hat Deutschland traditionell am ehesten Engagement und Expertise entwickelt. Gleichwohl wird neben der Weiterentwicklung der Beziehungen zu Nordafrika innerhalb des Barcelonaprozesses und dem Engagement der Union bei der Kriseneindämmung, Demokratisierung und Armutsbekämpfung in Afrika die aktive Begleitung des Friedensprozesses im Nahen Osten zu den Schwerpunkten auch der deutschen Ratspräsidentschaft gehören. Nicht nur die Einsicht in die Notwendigkeit einer beruhigenden und stabilisierenden Entwicklung ist dafür der Grund. Sondern aus deutscher Sicht besteht eine historische Mitverantwortung für das Existenzrecht Israels und damit für eine alle Seiten zufriedenstellende Regelung des Nahost-Konflikts.

Europa hat die kollektive Erfahrung gemacht, dass die Bewältigung von Konflikten und die Vermeidung von Krisen eine zuerst politische, eine vor allem zivile Aufgabe ist. Als Akteur auf der Weltbühne können die Staaten der Europäischen Union auf diesem Gebiet einiges vorweisen. Die Union als Ganzes hat hier noch Nachholbedarf, jedoch ein enormes Potential. Dafür müssen Instrumente entwickelt werden. Vor allem aber muss der politische Wille dafür hergestellt werden. Diese Entwicklung steht noch am Anfang. Im Zuge des Verfassungsprozesses und der institutionellen Reformen kann und muss



Deutschland 2007 hierzu Vorschläge entwickeln und die Debatte wieder vorantreiben. Denn noch immer hat die Union keinen Außenminister.

Die Union und ihre Mitgliedsstaaten genießen vielerorts zu Recht den Ruf, an Verhandlungslösungen orientiert zu sein und diplomatischen Mitteln den Vorzug vor militärischen zu geben. Das ist ein großer Vorteil. Dennoch gehören zur außenpolitischen Handlungsfähigkeit auch die sicherheitspolitische und die militärische Dimension. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat von Beginn an eine zivile und eine militärische Komponente. Das muss so bleiben und weiterentwickelt werden. Darin liegt nicht zuletzt auch ein Unterscheidungsmerkmal zur NATO. Es gibt durchaus die reale Chance einer Ergänzung der Fähigkeiten und Mittel.

Die Europäische Union hat sich selbst zur Erfüllung der Petersberg-Aufgaben verpflichtet. Doch noch immer werden die Anfragen zur Beteiligung an friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen in der Regel an die Mitgliedsstaaten gestellt. Zunehmend geraten die nationalen Armeen, ohnehin oft anachronistisch nach den Bedürfnissen des Kalten Krieges strukturiert, an die Grenzen ihrer Kapazitäten. Der Aufbau übergreifender europäischer Truppen ist daher sinnvoll, um Doppelkapazitäten zu vermeiden, Mittel für Rüstung und Personal sparen zu können und um schneller einsetzbare Kontingente definieren und koordinieren zu können. Wenn schon die Verteidigung außenpolitischer Souveränität für die Mitgliedsstaaten mehr und mehr zum Selbstzweck wird, so gilt dies für nationale Armeen noch mehr. Denn kein Land der Union braucht noch ein stehendes Heer zur Verteidigung gegen seinen Nachbarn. Die Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft erfordern vielmehr Krisenbewältigungskapazitäten für außerhalb der Union liegende Gebiete. Die Vielzahl von UN-Missionen zeigt dies eindrücklich. Die Umsetzung der zuletzt in den Headline Goals 2010 formulierten Ziele wird drängender. Früher oder später wird es parallel zum Entstehen europäischer außenpolitischer Institutionen und von europäischen Kapazitäten der zivilen Konfliktbewältigung auch eine europäische Armee zur Eindämmung oder Verhinderung von gewaltsam ausgetragenen Krisen geben.

Deutschland übernimmt mit der gleichzeitigen Ratspräsidentschaft der Union und dem Vorsitz im Forum der G8 eine große Verantwortung. Diese enthält aber auch eine große Chance. Zwar können und sollen hier keine einsamen Entscheidungen getroffen werden, aber es können Akzente gesetzt und sogar Weichen gestellt werden. Zu tun gibt es genug.



**Marieluise Beck** wurde seit 1983 wiederholt in den Deutschen Bundestag gewählt und ist seit 1994 durchgehend Mitglied. Sie ist Präsidiumsmitglied in der Deutsch-Israelischen Gesellschaft und Mitglied der deutsch-israelischen Gruppe des Bundestages. Neben ihren zahlreichen Aktivitäten konzentriert sich Marieluise Beck besonders auf die Länder Ost- und Südosteuropas sowie Zentralasiens.



# EU-Finanzien: Die verschobene Reform

Es hat zweifellos positive Aspekte, dass sich Rat, Parlament und Kommission in diesem Jahr auf einen Rahmen für die Gemeinschaftsfinanzen in den Jahren 2007 bis 2013 geeinigt haben. Keine Einigung hätte eine unübersehbare Krise bedeutet und nach dem Dilemma der zwei negativen Referenden über den Verfassungsvertrag wäre das Urteil klar gewesen: die EU ist nach der Erweiterung nicht mehr handlungsfähig. Auch die mit der Einigung eingetretene Planungssicherheit für die europäischen Förderprogramme ist ebenso positiv zu werten wie die vereinbarte und längst überfällige Änderung des britischen Rabatts dahingehend, dass sich das Vereinigte Königreich schrittweise mehr an der Finanzierung der Erweiterung beteiligt.

Doch der politische Preis, den die Gemeinschaft für diese Einigung zahlen muss, ist hoch. Der neue Finanzrahmen wird den Herausforderungen, vor denen die EU steht, nicht gerecht. Quantitativ wird die Bedeutung, die der EU-Haushalt hat, in den kommenden Jahren rapide zurückgefahren. Flossen Mitte der neunziger Jahre noch 1,2 % der EU-Wirtschaftsleistung in das EU-Budget, so wird der Anteil im Jahr 2013 nur noch 0,94 % betragen. Eine Senkung um weit mehr als 25 % innerhalb von 10 Jahren! Eine auch nur annähernd drastische Reduktion der Staatsquote gab und gibt es in keinem Mitgliedsstaat. Damit wird auch der Anteil des EU-Budgets an allen öffentlichen Ausgaben in der EU vehement sinken – auf das Niveau der achtziger Jahre, d. h. auf das Niveau vor dem Vertrag von Maastricht. Es wird also nicht mehr, sondern weit weniger gemeinschaftlich finanziert als im letzten Jahrzehnt. Und dies trotz Erweiterung, trotz neuer vertraglicher Aufgaben und trotz der vielen ausgabewirksamen Ankündigungen auf etlichen EU-Gipfeln.

Wegen der Verringerung der EU-Ausgabenquote bleibt auch die Struktur des EU-Haushalts veraltet. Obwohl der Anteil an der EU-weiten Wirtschaftsleistung, der für Agrarausgaben zur Verfügung gestellt wird, ebenso wie der Anteil für Strukturfonds geringer sein wird als in der letzten Finanzperiode – trotz der immensen wirtschaftlichen Unterschiede in der erweiterten Union –, bleiben diese beide Ausgabebereiche absolut dominant im EU-Haushalt. Die Einsparungen hier wurden zum weitaus größten Teil eben nicht für die gemeinschaftliche Förderung einer Wissensgesellschaft oder für die Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts oder für die Stärkung einer gemeinsamen Außenpolitik zur Verfügung gestellt. Dem Mehrwert, den die EU durch gemeinsames Handeln in diesen Bereichen erreichen kann, wird der neue Finanzrahmen

trotz der Verbesserungen, die das Europäische Parlament erreichen konnte, und trotz der qualitativen Reformierung fast aller Förderprogramme nicht gerecht. Der EU entgehen damit mögliche Wohlfahrtsgewinne. Das ist der Preis, den die Gemeinschaft für die Einigung über den Finanzrahmen zahlt.

Mit der Vielzahl von Sonderregelungen in den Strukturfonds, bei dem Programm zur Förderung der ländlichen Entwicklung und bei den Finanzierungsregeln, hat der Europäische Rat im Dezember 2005 zudem eine in dem Ausmaß bisher nie da gewesene Durchlöcherung von Gemeinschaftsrecht vollzogen. 17 Sonderzuteilungen bei den Strukturfonds, 4 Milliarden Euro in der Förderung der ländlichen Entwicklung außerhalb der Regeln zugeteilt, die Einführung völlig neuer Beitragsrabatte, so dass das Rabattvolumen in den nächsten 7 Jahren über 60 Milliarden Euro betragen wird und die Bruttobeitragsbelastung für die ärmeren Länder höher ist als für einige der reichen Mitgliedsstaaten – noch nie gab es ein solches Geschacher und eine Durchbrechung von Gemeinschaftsregeln in diesem Ausmaß. Die Euroskeptiker haben sich durchgesetzt.

### **Elemente einer notwendigen Reform**

Wie jeder öffentliche Haushalt sollte auch das EU-Budget die politischen Prioritäten widerspiegeln. In der neuen von der Prodi-Kommission vorgeschlagenen und akzeptierten Nomenklatur des mehrjährigen Finanzrahmens ist das nun der Fall. Die Kategorien lauten: Förderung von nachhaltigem Wachstum; Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen; Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht; die EU als globaler Partner. Gleichzeitig muss das Budget die volle Integration neuer Mitgliedsstaaten durch finanzielle Hilfen zur wirtschaftlichen Kohäsion unterstützen und den EU-Institutionen die notwendigen Humanressourcen bereitstellen. Allerdings wird die quantitative Ausstattung dieses Rahmens den Herausforderungen nicht gerecht.

Der Pfad der immer weiteren Absenkung der europäischen Ausgabenquote muss mit einer Reform nicht nur gestoppt werden, sondern umgekehrt werden. Wenn der EU durch vertragliche Änderungen oder Beschlüsse des Rates neue Aufgaben zugeteilt werden, weil europäisches Handeln gegenüber dem allein nationalen Agieren eine bessere Zielerreichung verspricht, dann müssen den Aufgaben auch die Ausgaben folgen. Der Europäische Rat hatte 1992 aus gutem Grund im Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht die Eigenmittelobergrenze, d. h. den maximalen Anteil an der europaweiten Wirtschaftsleistung, der in das EU-Budget fließen darf, auf 1,27% erhöht. Diese im Zusammenhang mit der Stärkung des europäischen Weges festgelegte und im Gesetz verankerte Größe sollte wieder als der Rahmen für den EU-Haushalt akzeptiert werden, statt in einen für die EU schädlichen Wettlauf für immer größere Absenkungen zu treten. Der Zuwachs gegenüber dem jetzt verabschiedeten Finanzrahmen sollte die Gemeinschaftsprogramme stärken, die einen europäischen Wohlfahrtsgewinn bringen, weil sie europäische öffentliche Güter schaffen oder weil sie öffentliche Aufgaben günstiger erfüllen als in einzelstaatlicher Regie. Es sind besonders die Bereiche Forschung, Bildung, europäische Verkehrs- und Energienetze sowie Schutz der Bevölkerung vor Terrorismus, Katastrophen, übertragbaren Krankheiten und die Außenpolitik, in denen gemeinsames Handeln Wohlfahrtsgewinne für die gesamte Union erwirkt. Eine wesentliche finanzielle Verstärkung dieser Bereiche ist längst überfällig.

In den Schlussverhandlungen des Europäischen Rates über den mehrjährigen Finanzrahmen werden aber gerade diese Gemeinschaftsprogramme regelmäßig vernachlässigt bzw. meist zugunsten von Sonderzuteilungen aus den Strukturfonds gekürzt. Der Hauptgrund für dieses für die EU suboptimale Verhalten liegt in der Fixierung der Staats- und

Regierungschefs auf die Rückflussquote aus dem EU-Haushalt, d. h. auf die Nettosalde. Die Strukturfonds, die Mittel für die ländliche Entwicklung und ein Teil der Agrarfonds werden eben auf die Mitgliedsstaaten direkt aufgeteilt. Man weiß bei der Entscheidung über den Finanzrahmen, wie viel in den nächsten Jahren aus diesen Fonds an das eigene Land fließt. Bei den Gemeinschaftsprogrammen ist dies jedoch nicht der Fall.

Die Fixierung auf die nationalen Nettosalde und Vernachlässigung des Gemeinschaftsaspekts wird durch das jetzige Finanzierungssystem mit der Dominanz der BNE-Beitragskomponente angeheizt. Eine wesentliche Veränderung in der Struktur des EU-Haushalts wird deshalb ohne Reform des Finanzierungssystems kaum gelingen. Die EU braucht wirkliche Eigenmittel – so wie es 1970 aus gutem Grund in den EG-Vertrag aufgenommen wurde. Die EU ist nicht irgendeine internationale Organisation, an die man Beiträge für die Mitgliedschaft entrichtet. Sie ist schon gar kein Club, in dem man mit dem Vorsitzenden die Beitragszahlung frei verhandelt – wie es auf dem Deuzenbergipfel 2005 geschehen ist. Nein, die EU ist eine Union der Staaten und der Völker. Beides sollte sich in der Finanzierung der Gemeinschaftsfinanzen widerspiegeln.

Deshalb sollte die Finanzierung des EU-Budgets neben den Zöllen auf einem Beitrag der Staaten – als einheitlicher Abrufsatz vom Bruttonationaleinkommen (BNE) – und auf einem direkten Beitrag der Bürger und Bürgerinnen zur Finanzierung der Gemeinschaft beruhen, der als anteilige EU-Steuer erhoben wird. Da hierfür nur eine in der Bemessungsgrundlage harmonisierte Steuer mit einem EU-weiten Mindeststeuersatz in Frage kommt, könnte zur Zeit entweder ein anteiliger Steuersatz an der Mehrwertsteuer oder an der Energiesteuer als EU-Steuer erhoben werden. Hierdurch würde für die Bevölkerung nicht nur deutlich, wie gering der EU-Anteil an den öffentlichen Ausgaben ist, sondern auch, dass sie nicht unterschiedlich im Hinblick auf den EU-Haushalt belastet werden, sondern gleich behandelt werden.

Eine solche Reform sollte und könnte auch dazu beitragen, das Beitrags-Rabattvolumen für das Vereinigte Königreich, für Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden, das in der neuen Finanzperiode ein Rekordniveau erreicht und dem Gemeinschaftsgedanken völlig zuwiderläuft, abzuschaffen oder zumindest wesentlich zurückzuführen.

### **Innovative Prozesse für ein zukunftsfähiges Budget – Was kann die deutsche Ratspräsidentschaft beitragen?**

Die Unzulänglichkeiten des neuen mehrjährigen Finanzrahmens waren den Staats- und Regierungschefs schon bei ihrer Entscheidung bewusst. Deshalb kamen sie überein, *«dass die EU eine umfassende, die Einnahmen- und die Ausgabenseite gleichermaßen umschließende Neubewertung des Finanzrahmens durchführen sollte, um den Modernisierungsprozess kontinuierlich zu unterstützen und zu stärken.»*<sup>1</sup> Die Europäische Kommission soll 2008/2009 hierzu Bericht erstatten. Dass auch der Verhandlungsprozess selbst überdacht werden sollte, lässt sich aus dem drastischen Resümee des österreichischen Bundeskanzlers schlussfolgern: *«Das nächste Mal werden wir uns an die Gurgel springen.»*<sup>2</sup>

In der Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Rat, Parlament und Kommission von 2006, mit der der neue Finanzrahmen in Kraft trat, hat das EP die Klausel zur Überprüfung des Budgets aktiv aufgenommen und seine Einflussnahme festgeschrieben.

Die nunmehr bestehende Situation bzgl. einer Finanzreform weist Parallelen zu der Situation nach dem Gipfel von Nizza auf, als deutlich wurde, dass die notwendige Vertragsreform in der üblichen Form der Regierungskonferenz nicht gelingen kann. Die Konsequenz aus den «leftovers» von Nizza war die Einberufung des Konvents. Auch für die

notwendige Reform der EU-Finzen ist es an der Zeit, über einen veränderten Prozess der Vorbereitung nachzudenken.

Die Vorlage von Überprüfungsberichten durch die Kommission allein stellt bei weitem noch keine Garantie dafür dar, dass sich der Rat tatsächlich zu einer Reform durchringt. Auch die Prodi-Kommission hatte das Gemeinschaftsbudget einer sehr grundsätzlichen Überprüfung unterzogen und hatte dafür – gerade wegen des Grundsatzcharakters – von einigen Mitgliedsstaaten heftigste Kritik erfahren, die auch eine frühzeitige Befassung des Rates mit dem neuen Finanzrahmen schlichtweg torpediert hatten. Und die Eigenmittelbeschlüsse, also die Gesetze über die Finanzierung des EU-Haushalts enthielten jeweils eine Überprüfungsklausel, die dann zu Eigenmittel-Berichten der Kommission, aber nicht zu einer grundsätzlichen Diskussion über das Finanzierungssystem im Rat geführt haben.

Diese Erfahrungen lehren, dass es wesentlich ist, einen wirklichen Prozess mit mehr Beteiligten und klaren Schritten in Gang zu setzen. Dabei ist dem Europäischen Rechnungshof zuzustimmen, der in seiner Stellungnahme zum veränderten Eigenmittelbeschluss ausführt, dass eine gründliche Reform des Eigenmittelsystems kaum zu bewerkstelligen ist, wenn deren Erörterung direkt mit den Verhandlungen über die finanzielle Vorausschau kombiniert werden.

Deshalb sollte zuerst die Eigenmittelreform auf die Agenda gesetzt werden. Damit wird auch unterstrichen, dass eine Systemänderung unabhängig von der Höhe des Budgets zu sehen ist. Sie sollte aufkommensneutral sein. Obwohl das EP für das Gesetz über die Haushaltsfinanzierung nur konsultiert wird, hat es seinerseits zur Vorbereitung einer Reform erste Kontakte zu den nationalen Parlamenten aufgenommen und in der Interinstitutionellen Vereinbarung verankert, dass es zu diesem Thema eine interparlamentarische Konferenz veranstalten wird. Da das Recht zur Besteuerung der Bürger und Bürgerinnen zu den Hoheitsrechten der nationalen Parlamente gehört, ist dieser Weg der adäquate und sehr zu begrüßen. Es könnte sich daraus ein «kleiner Konvent» zu den Gemeinschaftsfinzen entwickeln, der den Impuls für eine zukunftsgerechte Reform gibt.

Was kann die deutsche Ratspräsidentschaft zu einer solchen Reform beitragen? Sie kann mit dazu beitragen, einen Reformprozess einzuleiten. Zum einen befindet sich die Änderung des Eigenmittelbeschlusses, die wegen der Rabatte auf dem Dezember-Gipfel vereinbart wurde, derzeit im Gesetzgebungsverfahren. Sollte die Beschlussfassung im Rat nicht in diesem Jahr abgeschlossen werden, fällt sie in die deutsche Ratspräsidentschaft. Diese könnte bei dieser Gelegenheit die Frage der zeitlichen Dimension einer «Roadmap» für eine Eigenmittelreform thematisieren. Zum anderen hat das EP einen Initiativbericht zu einer Eigenmittelreform angekündigt, der voraussichtlich im ersten Halbjahr 2007 debattiert wird. Die deutsche Ratspräsidentschaft kann hierzu Stellung nehmen. Sie sollte die Initiative des EP begrüßen. Sie kann sich zudem dafür einsetzen, dass der Rat die angekündigte interparlamentarische Konferenz positiv aufnimmt und sich zu einem Zeitplan für eine Überprüfung des Finanzierungssystems vor den Neuverhandlungen des nächsten Finanzrahmens äußert.

Auf den 1. Januar fällt auch der Beginn des neuen siebenjährigen Finanzrahmens und es starten die Förderprogramme mit ihren reformierten Rechtsgrundlagen. Dies bietet gute Gelegenheit, den Nutzen der Programme zu verdeutlichen, statt nur von den Kosten zu reden. Die einseitige Fixierung auf die Kostenseite des EU-Haushalts in einigen Mitgliedsstaaten hat mit dazu beigetragen, dass viele Bürger sich des Nutzens der EU-Mitgliedschaft nicht mehr sicher sind. Deutschland, dessen politische und wirtschaftliche Stellung ohne die EU gar nicht denkbar ist, kann und sollte sich engagieren, um für die

BürgerInnen deutlich zu machen, dass die EU bei weitem viel mehr Nutzen bringt als sie kostet.

**Anmerkungen**

- 1 [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/misc/87735.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/misc/87735.pdf)
- 2 <http://www.sport.austria.gv.at/site/4949/default.aspx>



**Dr. Michaela Schreyer** war von September 1999 bis November 2004 Mitglied der Europäischen Kommission im Bereich Haushalt und Betrugsbekämpfung und beschäftigt sich besonders mit dem Thema der finanziellen Vorausschau für die Zeit nach 2006. Sie hat im Fachbereich Politologie einen Lehrauftrag an der Freien Universität Berlin und ist Mitglied einer Vielzahl von Vereinigungen, wie z. B. dem Beirat von Transparency International Deutschland e.V.

# Vorfahrt für Entwicklung?

Im Jahr 2007 ist Halbzeit auf dem Weg zur Verwirklichung der zur Jahrtausendwende von den Vereinten Nationen (UNO) beschlossenen Millenniums-Entwicklungsziele (MEZ). Diese sehen vor, die Zahl der in extremer Armut lebenden Menschen bis 2015 zu halbieren. Die Überprüfung der Fortschritte im Jahre 2005 hat ergeben: die Welt hängt weit hinter ihrem Zeitplan zurück. Als größter Geber, der weltweit die Hälfte aller Entwicklungsgelder aufbringt, haben die EU und ihre Mitgliedsstaaten eine erhebliche Verantwortung für die Verwirklichung dieser Ziele. Im ersten Halbjahr 2007 übernimmt Deutschland die politische Führung der EU und hat damit die Chance, sie hier besser auf Kurs zu bringen. Denn während der deutschen Präsidentschaft stehen eine Reihe von Entscheidungen an, die erhebliche Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit der EU haben. Die zentrale Herausforderung wird darin bestehen, die verschiedenen Akteure in der EU auf das gemeinsame Ziel der Erreichung der MEZ einzuschwören und die zahlreichen Politikfelder und Handlungen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten von Widersprüchlichkeiten zu befreien. Sollte dies nicht gelingen, droht die Verwirklichung der MEZ endgültig in unerreichbare Ferne zu rücken.

## Politik aus einem Guss

Wie die EU als Ganzes, so hat sich auch ihre Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern Stück für Stück über die Jahre entwickelt und ausgedehnt. Selbst ExpertInnen haben Schwierigkeiten, den Flickenteppich aus Zuständigkeiten, Geldtöpfen und Zielsetzungen zu durchschauen.

Um trotz dieses organisatorischen Durcheinanders eine einheitliche Politik verfolgen zu können, haben sich die Mitgliedsstaaten, d. h. der Rat der EU sowie die Europäische Kommission und das Europäische Parlament Ende 2005 im «Europäischen Konsens» erstmals auf gemeinsame Leitlinien für ihre Entwicklungszusammenarbeit geeinigt. Dieses grundlegende Dokument definiert als Oberziel die globale Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung, konkret festgemacht an den MEZ. Partnerschaftliche Zusammenarbeit sowie Respekt vor den Entscheidungen der Empfängerländer sollen die EU leiten. Grundsätze wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sollen Maßstab für den Einsatz von EU-Geldern werden. Die EU verpflichtet sich, ihre Politik *kohärenter, koordinierter* und *komplementärer* (3Ks) zu gestalten.

Trotz dieser positiven Ansätze bleibt noch viel zu tun, um alle Handlungen der EU in den Dienst der globalen Entwicklung zu stellen. Nicht selten machen Entscheidungen in anderen Politikfeldern, insbesondere im Bereich der Handels-, Agrar- und Fischereipolitik im Handumdrehen jahrelange Entwicklungsbemühungen zunichte. Ein Beispiel ist die Entscheidung der EU-Agrarminister vom Mai 2006, die Ausfuhrerstattungen für Geflügelexporte um bis zu 140% zu erhöhen. Dadurch wurde Geflügel aus der EU zu einem so niedrigen Preis auf dem Weltmarkt angeboten, dass lokale Produzenten in Entwicklungsländern ihre Produkte nicht mehr verkaufen konnten. Diesen Landwirten wird durch eine unscheinbare Entscheidung im fernen Brüssel die Lebensgrundlage entzogen.<sup>1</sup> Um solche Widersprüche zu verhindern muss Politikkohärenz für Entwicklung (PKE) ein Schwerpunkt der deutschen Präsidentschaft werden.<sup>2</sup> Eine Studie des Centre for European Policy Studies vom Juli 2006 enthält eine Reihe von guten Vorschlägen zur Stärkung der PKE, die die deutsche Präsidentschaft umsetzen sollte.<sup>3</sup> Zentral ist, alle Aspekte des EU-Handels regelmäßig von internen und externen Fachleuten auf ihre Auswirkungen auf die ärmsten Bevölkerungsteile der Welt überprüfen zu lassen und im Konfliktfall auch andere Interessen der EU zurückzustellen. Deutschland sollte gemeinsam mit anderen Mitgliedsstaaten darauf achten, dass Verhandlungen über Handelsabkommen mit Drittstaaten im Einklang mit den Zielen der Entwicklungspolitik stehen. Die Europäische Kommission wird Anfang 2007 ihren ersten Überprüfungsbericht zur PKE vorlegen. Dies sollte ein weiterer Anlass zur Stärkung der Maßnahmen für Kohärenz sein.

### **Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit**

Neben der Einheitlichkeit des Handelns ist auch eine deutliche Erhöhung der Gelder für Entwicklung zur Verwirklichung der MEZ nötig. Daher hat der Rat der Europäischen Union im Mai 2005 in einem Stufenplan beschlossen, die Entwicklungshilfe bis zum Jahr 2015 schrittweise auf einen Anteil von 0,7% an ihrer Wirtschaftsleistung (BNP) zu erhöhen. Hier sollte Deutschland 2007 mit gutem Beispiel vorangehen und ein einheitliches, transparentes Verfahren zur Berechnung der 0,7%-Quote einführen, mit dem sichergestellt wird, dass tatsächlich mehr Gelder zur Verfügung gestellt werden. Gegenwärtig rechnen viele Länder, Deutschland eingeschlossen, ihre Quote schön, in dem sie zum Beispiel Schuldenstreichungen für den Irak einbeziehen.<sup>4</sup> Eine wichtige Maßnahme zur realen Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel wäre die von Frankreich, Schweden und anderen Staaten bereits eingeführte verpflichtende Abgabe auf Flugtickets. Auch hier sollte Deutschland dem guten Beispiel folgen, die Abgabe in relevanter Höhe national einführen und eine Initiative für ihre europaweite Anwendung starten. Eine zusätzliche Abgabe auf Flugbenzin würde darüber hinaus die dringend notwendige ökologische Lenkungswirkung entfalten, dem Klimawandel entgegenzutreten. Viele Entwicklungsländer sind schon heute überdurchschnittlich stark von Naturkatastrophen betroffen. Durch den Klimawandel werden sich Tsunamis, Überflutungen, Wüstenausbreitung und Trinkwassermangel besonders in den ärmsten Ländern der Welt noch ausweiten. Wichtig ist daher die konsequente Fortentwicklung des von der EU 2004 verabschiedeten und 2007 auslaufenden «Aktionsplans zum Klimawandel im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit».<sup>5</sup> Der Anteil der Entwicklungshilfe, der ökologisch und sozial sinnvolle Energiegewinnung aus erneuerbaren Energieträgern und Maßnahmen zur Energieeinsparung unterstützt, sollte deutlich vergrößert werden. Dies wäre auch ein wichtiger europäischer Beitrag dazu, die zu schwache Berücksichtigung ökologischer Ziele bei der bisherigen Ausrichtung der MEZ auszubalancieren.



## **Wirtschafts-Partnerschafts-Abkommen mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP)**

Ein konkretes Beispiel für eine nicht kohärente europäische Politik, die gegen den Geist des Europäischen Konsens verstößt, sind die bisherigen Verhandlungen über die Wirtschafts-Partnerschafts-Abkommen (WPA), die die EU mit verschiedenen Untergruppen der AKP-Staaten schließen möchte. Hinter diesem Begriff verbergen sich Freihandelsabkommen, die bisherige Abkommen ersetzen sollen, die dem Gedanken der Handelspräferenzen für AKP-Staaten verpflichtet waren. Diese bisher gültigen Vorzugsabkommen, die Produktgruppen aus den AKP-Staaten einen privilegierten Marktzugang weitgehend ohne Gegenleistung einräumen, gelten als nicht vereinbar mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO).

Danach müssen Handelsvereinbarungen außerhalb der WTO gegenseitigen Marktzugang gewährleisten und nahezu der komplette Handel liberalisiert werden. In den gegenwärtigen Verhandlungen stehen also überzogene Liberalisierungsforderungen den Schutz- und Präferenzbedürfnissen der AKP-Länder gegenüber. Viele ExpertInnen befürchten zurecht, dass durch die neuen WPA die Volkswirtschaften der AKP-Staaten einem verfrühten und schädlichen Wettbewerb mit europäischen Volkswirtschaften ausgesetzt würden, und dies zu einer Deindustrialisierung führen könnte. Aufgrund unterschiedlicher Schutzbedürfnisse der einzelnen AKP-Staaten könnte auch der Prozess der regionalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Integration verschiedener Ländergruppen behindert werden. Und nicht zuletzt würden drastisch gesenkte Zölle den AKP-Staaten herbe Einkommensverluste bescheren, da derzeit in vielen Ländern bis zu einem Drittel der Staatseinnahmen durch Einfuhrzölle erwirtschaftet wird.<sup>6</sup>

Die WPA laufen also Gefahr, zu einem ernsthaften Entwicklungshindernis zu werden und somit den Bemühungen um Kohärenz der EU-Politik im Wege zu stehen. Vertreter der Karibikstaaten haben bereits alternative Angebote zu den WPA gefordert. Die Verhandlungen werden 2007 in die heiße Phase gehen. Deutschland muss sich dafür einsetzen, dass die WPA eine Ausrichtung erhalten, die nachhaltige Entwicklung fördert und nicht behindert. Entsprechend wird die Neujustierung dieser Verhandlungen eine der größten entwicklungspolitischen Herausforderungen für die deutsche Präsidentschaft sein.

### **Handelspolitik und Aid For Fair Trade**

Die Krise der Doha-Entwicklungsrunde der WTO ist auch ein Fanal für die europäische Entwicklungspolitik. Handelsinteressen dominierten die Verhandlungen während die nationalen Entwicklungshilfeminister und der EU-Entwicklungshilfe-Kommissar Michel nur eine Nebenrolle spielten. Deutschland sollte deutliche Akzente setzen, um den Verhandlungen durch ein größeres Entgegenkommen gegenüber den Entwicklungsländern wieder eine positive Wendung zu geben. Dabei muss es neben der Frage der Agrarpolitik vor allem auch um Initiativen für eine Stabilisierung der Rohstoffpreise gehen, wie es die afrikanischen WTO-Mitglieder immer wieder gemeinsam fordern. Außerdem ist es wichtig, das Konzept der Handelshilfen *Aid for Trade* im Sinne einer nachhaltigen Entwicklungspolitik zu justieren.

Kommissionspräsident Barroso hat im Juli 2006 erneut bekräftigt, dass die EU bis zu 2 Milliarden Euro für *Aid for Trade* bereitstellen wird. Das Europäische Parlament hat in seiner Entschliebung zum Fairen Handel vom Juli 2006<sup>7</sup> gefordert, hier einen Teil der Mittel für *Aid for Fair Trade* zu verwenden. Der faire Handel gewährleistet die Einhaltung hoher sozialer und ökologischer Standards in der Produktion gekoppelt mit einem exis-



tenzsichernden, fairen Preis für Produzenten. Zehn Prozent der Mittel für *Aid for Trade* explizit für *Aid for Fair Trade* bereitzustellen, wäre ein wichtiger erster Schritt. Hier könnte Deutschland eine Initiative auf europäischer Ebene glaubwürdig dadurch unterstreichen, dass es durch eine Entscheidung auf nationaler Ebene voran geht.

#### Anmerkungen

- 1 Für weitere Beispiele: [www.eucoherence.org](http://www.eucoherence.org).
- 2 Am 24. 5. 2006 hat der Rat in seinen Schlussfolgerungen 12 Politikfelder als besonders wichtig für die Politikkohärenz identifiziert und der Europäische Konsens fordert die Kommission auf, ein fortlaufendes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der PKE vorzulegen.
- 3 CEPS: Policy Coherence for Development in the EU Council: Strategies for the Way Forward, July 2006.
- 4 Siehe: Weltwirtschaft und Entwicklung: EU-Entwicklungshilfe-Beschluss: Ungedeckte Schecks?: <http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org/cms/assets/s2dmain.html>; <http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org/cms/wearchiv/5001889663092e401.html>, 8. 6. 2005.
- 5 Siehe hierzu ausführlicher: VENRO: NRO-Forderungen an die Deutsche Ratspräsidentschaft 2007, <http://www.venro.org/publikationen/archiv/ratspraesidentschaft2007.pdf>, 7. 7. 2006.
- 6 Siehe: EPAs: «The Effects of Reciprocity» Institute for Development Studies: <http://www.ids.ac.uk/ids/global/pdfs/CSEPARCEBP2.pdf#search=%22economic%20partnership%20agreements%20ids%22>.
- 7 Europäisches Parlament: Entschließung zu fairem Handel und Entwicklung, 6.7.2006 P6\_TA-PROV(2006)0320.



**Dr. Frithjof Schmidt** ist seit 2004 Abgeordneter im Europäischen Parlament, dort Mitglied im Entwicklungsausschuss und entwicklungspolitischer Sprecher der Grünen/EFA sowie stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für internationalen Handel. Er ist auch Mitglied in der UN-EU-Arbeitsgruppe und in der EP-Delegation für die Beziehungen zu den Ländern Südostasiens sowie in der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung AKP-EU und in der gemischten Arbeitsgruppe «Fair Trade/Fairer Handel».

# Europäische Energiepolitik

Den Risiken des Klimawandels nicht mit den Gefahren der Atomwirtschaft begegnen

Aus grüner Sicht gibt es zwei große Herausforderungen für eine nachhaltige Energiepolitik in Europa. Wir wollen anspruchsvolle Klimaschutzstrategien, ohne dass wir den Risiken des Klimawandels mit den Gefahren der Atomwirtschaft begegnen. Und wir wollen gleichzeitig Abhängigkeiten von Rohstoffimporten reduzieren. Das ist notwendig mit Blick auf die Krisenregionen der Welt. Und es ist auch eine Frage der Gerechtigkeit, denn begrenzte Rohstoffe werden in Zukunft unter den Ländern der Welt gerechter geteilt werden müssen.

Im März 2006 hat die Europäische Kommission das «Grünbuch Energie» vorgelegt. Darin wird eine ganze Reihe von politischen Maßnahmen für den Energiesektor vorgeschlagen. Die Kommission hat zutreffend festgestellt, dass «Europa (...) dringend handeln muss.» Den dringenden Handlungsbedarf begründet die Brüsseler Behörde damit, dass Emissionen von Treibhausgasen schnell und drastisch gesenkt werden müssen, dass die steigende Importabhängigkeit nicht nur gebremst sondern umgekehrt werden muss. Außerdem seien, um diese Ziele erreichen zu können, gewaltige Investitionen im Energiebereich in den nächsten Jahren erforderlich. Lassen die Vorschläge der Kommission hoffen, dass die Europäische Union für diese selbst formulierten Herausforderungen bereit ist? Nach Jahren halbherziger Politik erscheint das zumindest zweifelhaft.

Die Energiebranche ist für über 80% der Treibhausgasemissionen innerhalb der Union der 25 verantwortlich. Seit 1990 sind die Emissionen dieser Branche um 2,5% gestiegen. Die Union der 15, die sich durch Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls verpflichtet hat, eine achtprozentige Reduzierung der Emissionen im Vergleich zum Basisjahr 1990 zu schaffen, hat bis heute noch nicht einmal ein Fünftel dieses Ziels erreicht. Es liegt auf der Hand, dass ohne zusätzliche Strategien und Maßnahmen kaum Chancen bestehen, die unbedingt notwendigen Reduktionen zu schaffen.

Und Deutschland? Obwohl eine 21-prozentige Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in diesem großen EU-Land möglich wäre, besteht kein Grund zu triumphieren. Trotz einer höchst erfolgreichen und vielerorts beneideten Politik, die mit dem Ausstieg aus der Atomenergie und dem konsequenten Einstieg in die erneuerbaren Energien weltweit beispielhaft war, sind auch in Deutschland die Emissionen der Energiebranche und die Kraftwerksemissionen gestiegen. Der Stromverbrauch ist kontinuierlich gewachsen. «80 Millionen Energieverschwender» in Deutschland verbrauchen heutzutage 10% mehr Strom als noch vor einem Jahrzehnt. Und das ist nicht nur in Deutschland das Problem.

Das Jahr 2007 wird entscheidend sein für die Gestaltung einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik. Für den Energiesektor muss in allen EU-Mitgliedsstaaten definiert werden, welches Nachhaltigkeitsniveau erreicht werden soll und muss. Die Grünen im Europäischen Parlament und die grüne Fraktion im Deutschen Bundestag sind sich einig, dass die EU verbindliche Vorgaben für eine 30-prozentige Reduzierung der Treibhausgase bis 2020 festlegen muss. Das ist ein ambitioniertes, aber notwendiges Ziel. Berücksichtigt man die mangelhaften Ergebnisse der letzten Jahre und stellt sich den neuen und alarmierenden Ergebnissen der Klimaforschung, dann muss in Europa endlich Schluss sein mit halbherziger Politik. Es ist kaum zu glauben, aber wahr: Die EU – angeblich die führende Kraft im globalen Klimaschutz – wird gerade vom kalifornischen Gouverneur Schwarzenegger vorgeführt, der eine verbindliche 25% Reduktion für seinen US-Staat verabschiedet hat. Und Hollywood zeigt mit Al Gore, warum Schwarzenegger die richtige Politik macht.

Die deutsche Regierung muss im Vorfeld und während ihrer Präsidentschaften in Europa – und das sollte auch für den parallelen Vorsitz der G8-Länder bestimmend sein – all ihren Einfluss geltend machen. Die Zeit ist knapp. Negative Folgen des Klimawandels treten sehr viel schneller ein als die Wissenschaft es vorausgesagt hatte. Deutschland ist in vielen Bereichen der Energiepolitik positiver Vorreiter. Jetzt kann die Bundesregierung das Fundament für eine umweltfreundliche, risikoarme und zukunftsfähige Energiepolitik legen. Die Union und jeder Mitgliedsstaat würden ihre Glaubwürdigkeit auf internationaler Ebene verlieren, wenn sie nicht zeigen, dass Emissionsreduzierung effektiv innerhalb der EU umgesetzt werden kann. Die Welt braucht dringend ein «positives Beispiel» einer erfolgreichen Energiestrategie, die den Paradigmenwechsel schafft und Effizienz, Einsparung und Erneuerbare ins Zentrum der Anstrengungen stellt.

### **Der strategische Schritt weg von fossilen Energieträgern und Atomkraft**

Zu Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft, im Januar 2007, wird die Europäische Kommission einen *Strategic Energy Review* als Folgebericht des «Grünbuchs Energie» veröffentlichen. Darin werden verschiedene Energieoptionen verglichen. Und es soll dargestellt werden, wie diese Optionen bezüglich Angebotssicherheit, Wettbewerb und Umweltverträglichkeit, den drei Säulen der erklärten EU-Energiepolitik, zu bewerten sind. Das Grünbuch fordert, «*dass sichere und CO<sub>2</sub>-arme Energiequellen einen bestimmten Mindestanteil am gesamten Energieträgermix in der EU ausmachen.*»

Die Kommission vermittelt damit den Eindruck, dass sie zur Bewertung der Umweltverträglichkeit allein CO<sub>2</sub>-Emissionen berücksichtigt. Andere, gleichermaßen wichtige, umweltpolitische Risiken der Energiewirtschaft werden heruntergespielt oder ignoriert. Obwohl der Handlungsbedarf beim Klimaschutz unbestritten ist, erwarten wir von der deutschen Ratspräsidentschaft, dass sie für eine umfassende Abwägung und Entscheidungsfindung sorgt. An die Gefahren der Atomenergie, vor allem an das permanente Risiko eines großen Unfalls, wurde Europa durch den Störfall im schwedischen Forsmark jüngst erinnert. Es geht in der Abwägung aber auch um die permanenten Freisetzungen von Radioaktivität aus Atomanlagen, um die Gefahren der Verbreitung von atomarem Material, den militärischen Missbrauch und, nicht zuletzt, um die ungelösten Probleme der langfristigen Lagerung von Atommüll. Die an vielen Orten verheerenden Auswirkungen des Kohlebergbaus, der Erdölgewinnung, -verschiffung und -raffinierung sind ebenso weit über die reine Verknappungsdebatte hinaus zu betrachten.

Zu den wichtigen Aspekten, die der *Strategic Energy Review* der Kommission einbeziehen muss, gehören Importabhängigkeit und Angebotssicherheit. Wenn die Nachfrage

nach Energie in der EU weiterhin anzieht und einheimische Rohstoffe – im Speziellen Nordseegas und -öl – erschöpft sind, dann wird der Anteil importierter fossiler Brennstoffe maßgeblich steigen. Falls sich der gegenwärtige Trend fortsetzt, werden 2020 voraussichtlich nahezu 90% des Öls, 70% des Erdgases und etwa 50% der Kohle importiert werden. Hinsichtlich des Uranimports, gegenwärtig bei 95% des Verbrauchs, wird ein leichter Rückgang erwartet.

Im Zusammenhang mit dem *Strategic Energy Review* wird die Europäische Kommission eine spezifische Gesetzgebung und Positionspapiere für die verschiedenen Technologien vorschlagen. Diese werden die Bereiche erneuerbare Energien, Energieeffizienz aber auch wieder sogenannte saubere Kohle («Clean Coal») und die Atomenergie umfassen.

### **Verbot von ineffizienten Technologien**

Im Herbst 2006 hat die Kommission ihren lang angekündigten und überfälligen Aktionsplan zur Energieeffizienz vorgelegt. In diesem Plan bekennt sich die Kommission zu einem Einsparungsziel von mindestens 20% bis 2020. Dies ist ein deutlicher Fortschritt, bleibt jedoch weit hinter den tatsächlichen Möglichkeiten zurück. Die Maßnahmen reichen in diesem Bereich, den die Kommission als «Priorität der Prioritäten» beschreibt, nicht aus. Ein Fehler ist beispielsweise, dass der Verkehr wie so oft vernachlässigt wird. Verbindliche Effizienzziele für Neufahrzeuge für 2020 sind wegen der enorm großen Abhängigkeit von Öl im Transportsektor dringend notwendig sowohl zur Sicherung der Versorgung als auch zur Reduktion der Treibhausgasemissionen.

Die Entwicklung von präzisen und spezifischen Umsetzungsstrategien garantiert, dass wir nicht wieder bei Ankündigungen stehen bleiben. Ein konkretes Beispiel: Die Definition verpflichtender Standards für Beleuchtungseinrichtungen muss zum Verschwinden veralteter Technologien führen, bis zum Jahr 2010 etwa zum Verschwinden der Edisonschen Glühbirne. Es existieren unzählige Ersatztechnologien, die drei- bis fünfmal weniger Energie verbrauchen. Die Einführung des sogenannten «Top Runner»-Ansatzes könnte darüber hinaus technische Innovation und energiebewusstes Kaufverhalten fördern.

Schließlich haben Gebäude den bei weitem größten Anteil am privaten und gewerblichen Energieverbrauch. EU-weite, verpflichtende Richtwerte müssen vor allem auch im Gebäudesektor zu einer radikalen Neuorientierung führen. Es ist technisch machbar und wirtschaftlich hochinteressant, bestehende Wohneinheiten in sogenannte «Null-Energie-Häuser» umzuwandeln. Architekten haben bewiesen, dass es sogar möglich ist, sogenannte Plus-Energie-Konzepte zu verwirklichen. Die Gebäude der Zukunft werden netto mehr Energie erzeugen als sie verbrauchen.

Maßnahmen müssen sowohl auf der Nachfrage- wie auch auf der Angebotsseite der Energienutzung ansetzen. Die massive Einführung von modernen dezentralisierten Erzeugungseinheiten kann die Effizienz des ganzen Energiesektors entscheidend verbessern und muss gefördert werden. Die Ratspräsidentschaft bietet der Bundesregierung eine ausgezeichnete Gelegenheit, um verbindliche Vorgaben und EU-weite Standards zu setzen, um die Nachfragesteuerung und Angebotseffizienz angemessen zu verbessern.

### **Verbindliche Ziele für erneuerbare Energien sind ein Muss**

Im Energiepaket der Kommission werden in den kommenden Monaten auch neue Initiativen zur weitergehenden Förderung der Entwicklung erneuerbarer Energien verhandelt werden. In ihrer Mitteilung zu erneuerbaren Energien hat die Kommission 2004 erklärt,

dass «im Jahr 2007 ein Ziel für die Zeit nach 2010 festgelegt werden wird». Das soll nun mit einer *Roadmap* für erneuerbare Energien im Januar 2007 geschehen. In Brüssel wird erwartet, dass die *Roadmap* Ziele für den Anteil an der Primärenergieerzeugung für 2020 oder sogar für 2030 enthalten wird. Zusätzlich wird die Kommission einen Vorschlag zu «Heizung und Kühlung durch erneuerbare Energien» veröffentlichen.

Langfristige, verbindliche Ziele schaffen Vertrauen bei Investoren, Entwicklern, Kapitalgebern und Versorgern und ermöglichen die Entwicklung stabiler Märkte für erneuerbare Energien. Bereits im Jahr 2005 hat der Industrieausschuss des Europäischen Parlaments die Kommission aufgefordert, einen Anteil von 25% als obligatorische Zielvorgabe für erneuerbare Energieträger am gesamten Primärenergieverbrauch bis 2020 aufzustellen. Dies ist das Minimalziel, das die Kommission in ihre *Roadmap* aufnehmen muss. Im März 2006 hieß es in den Schlussfolgerungen des Rates zu erneuerbaren Energieträgern im Grünbuch, dass «*die Anhebung ihres Anteils bis zu 15% in 2015 in Betracht gezogen wird*». Der Rat, gerade unter deutscher Führung, muss diese Position korrigieren und die Kommission auffordern, ein 25%-Ziel verbindlich festzulegen.

### **Kohle wird niemals sauber sein**

Viele Europapolitiker sind überzeugt, dass die Nutzung von Kohle auf hohem Niveau fortgesetzt und die Bedeutung der Kohle im zukünftigen Energiemix sogar zunehmen wird. Dennoch muss, in Übereinstimmung mit Kommissar Piebalgs, «*Kohlenutzung einhergehen mit reduzierten Auswirkungen auf die Umwelt, was nichts anderes bedeutet als geringere Emissionen.*» Die Kommission befürwortet und – mehr als das – fordert den Einsatz von «Carbon Capture and Storage» (eine Technologie der CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung, kurz CCS), um klimaschädliche Emissionen zu senken. Entsprechend wurden sehr viele Mittel im 7. Forschungsrahmenprogramm für CCS vorgesehen. Im Januar 2007 wird die Europäische Kommission eine Mitteilung zu *Clean Coal* Strategien herausbringen und bewerten, wie Investitionen in diese neuen Technologien politisch optimal gefördert werden können.

Die Entwicklung von CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung steht in vorderster Reihe der Clean-Coal-Technologien. Selbst wenn der Einsatz dieser Technologien in ehrgeizigen Klimaschutzszenarien bereits eine Rolle spielt: Es bestehen erhebliche Zweifel an der technologischen und ökonomischen Machbarkeit sowie am Zeitpunkt der Verfügbarkeit.

Die eventuelle zukünftige Entwicklung von Clean-Coal-Technologien wird aktuell missbraucht, um eine Energieplanung mit Kohle und den Zubau von Kohlekraftwerken ohne CCS zu rechtfertigen. In der Vorlage der deutschen Regierung zur zweiten Phase des EU-Emissionshandelssystems wurde vorgeschlagen, dass neue, zwischen 2008 und 2012 gebaute Kraftwerke von den Beschränkungen für CO<sub>2</sub>-Emissionen für einen Zeitraum von 14 Jahren ausgenommen werden, um Investitionen in neue Clean-Coal-Technologien zu ermöglichen. Deutschland fördert damit den Ausbau der Kohle. Diese Förderung – verankert auch im nationalen Allokationsplan – bremst und verhindert den Zubau sauberer Technologien. Wenn Deutschland eine führende Rolle für die EU im internationalen Klimaschutz erreichen will, dann muss der deutsche Allokationsplan zurückgenommen werden. Wir Grünen erwarten allerdings auch, dass die Kommission dem zuvorkommt und den deutschen Plan zurückweist.

### **Der stufenweise Ausstieg als einziger Weg zu atomarer Sicherheit**

Im Januar 2007 wird die Kommission einen Bericht zum Stand der Kernkraft in Europa veröffentlichen, das sogenannte PINC-Paper (Illustrative Nuclear Programme for the

Community). Laut Artikel 40 des EURATOM-Vertrages, ist die Kommission gefordert, das PINC-Paper in Umlauf zu bringen *«mit dem Ziel, Einzelpersonen und Unternehmen zu Taten anzuspornen und die koordinierte Entwicklung ihrer Investitionen auf dem Feld der Kernenergie zu erleichtern.»* Das letzte PINC-Papier wurde 1997 vorgelegt.

Die Kommission hat erklärt, dass *«wir uns die Wahl der Nuklearkraft für die Länder offen halten müssen, die Atomstrom erzeugen und verbrauchen wollen»* und dass *«wir uns gleichzeitig bewusst sind, dass die Atomkraft ohne öffentlichen Akzeptanz keine Zukunft hat.»* Das PINC-Papier soll, wie im Grünbuch erwähnt, «Informationen» zur Atomenergie für die Öffentlichkeit verfügbar machen.

Immer noch wird die Atomindustrie in Europa durch die europäischen Institutionen mehr als andere und zu Lasten von anderen Teilen der Energiewirtschaft gefördert. Gestützt und begründet wird die Bevorzugung durch den EURATOM-Vertrag. Wir sind in der EU weit entfernt von fairen Wettbewerbsbedingungen. Kerntechnik erhält mit Abstand die Mehrheit der EU-Forschungs- und -Entwicklungsgelder. Ausgaben für Atomkraft unterliegen weniger Kontrollen als die Finanzierung in allen anderen Energiebereichen. Das Europäische Parlament hat bei den meist kontroversen Atomkraftthemen keine Kompetenzen. Und bis heute ist auch das PINC-Papier zur Akzeptanzbildung und damit zur Förderung der Atomkraft genutzt worden. Die Europäische Kommission wünscht eine objektive und transparente Debatte zur Atomkraft. Damit das gewährleistet ist, muss das PINC-Papier die Kosten für Stilllegung und Abfallbeseitigung darstellen. Die Bürger müssen informiert werden über Kosten, die sie als Steuerzahler übernehmen, um eine umfassende Versicherung der Atomanlagen zu gewährleisten. Es muss der schlechte Stand der Vorbereitungen zur sicheren Endlagerung dargelegt werden. Die Sicherheit von Atomanlagen für den Fall von Betriebsverlängerungen jenseits der Auslegungsgrenzen müsste analysiert werden. Der schwere Störfall im schwedischen Forsmark am 25. Juli 2006, als eine Reihe von elektrischen Störungen beinahe zu einem gefährlichen totalen Stromausfall führte, hat aufgerüttelt und gezeigt, dass Atomenergie auch in westeuropäischen Ländern weit von einem störungsfreien Betrieb entfernt ist. Der Kerntechnik letzter Schrei in Europa ist derzeit der französisch-deutsche EPR (European Pressurized Reactor), der im finnischen Olkiluoto gebaut wird. Schon das Fundament wurde nicht auslegungsgerecht realisiert. Nach dem ersten von fünf Baujahren ist das Projekt ein Jahr hinter dem Plan. Der finnische Auftraggeber TVO hat per Pressemitteilung erklärt, dass er *«nicht mit der Situation bzgl. des Terminablaufes zufrieden ist.»* In einem bissigen 76-Seiten-Bericht hat die finnische Sicherheitsbehörde (STUK) unzählige Probleme am Bau beklagt. Die mangelhaften Spezifikationen des Betonfundamentes des Reaktorgebäudes waren nicht das einzige Problem. STUK kritisiert die Kontrolle der Subunternehmer, die Auswahl von Billigfirmen für den Bau und die Weigerung des Reaktorbauers AREVA NP, Dokumente herauszugeben. Zum Festpreis und in Rekordzeit zu bauen führt dazu, dass Qualität und damit Sicherheit nachrangig werden. Auf diese Gefahr haben wir Grünen immer hingewiesen.

Im Europäischen Parlament ist die grüne Fraktion überzeugt, dass eine umfassende Abwägung des Für und Wider in der Konsequenz nur zum europäischen Ausstieg aus der Atomkraft führen kann. Die Bundesregierung darf ein PINC-Papier als Propaganda für den Ausbau der Atomwirtschaft nicht akzeptieren. Außerdem muss die deutsche EU-Ratspräsidentschaft die Initiative für eine Regierungskonferenz zur Zukunft des EURATOM-Vertrages wieder aufnehmen. Ziel muss die Kündigung sein. Fünfzig Jahre nach Unterzeichnung müssen die einseitige Bevorzugung der Atomenergie in der Forschung, die demokratisch nicht kontrollierte Entscheidungsfindung, die erheblichen wettbewerbsverzer-



renden Finanzhilfen und die unzulänglichen Sicherheits- und Schutzbestimmungen ein Ende finden.

### **Endlich konsequent europäisch für fairen Wettbewerb sorgen**

Die Kommission hat im Jahr 2006 Schlussfolgerungen aus der Untersuchung des Wettbewerbs im Energiemarkt veröffentlicht. Dieser Bericht stellt fünf Hauptprobleme heraus: die in vielen Ländern zunehmende Marktkonzentration, eine vertikale Abschottung (der Mangel an Marktzugang für Neueinsteiger), eine schlechte Marktintegration sowie mangelhafte Transparenz und Preisaufsicht.

Größte Probleme sieht die Kommission in der zunehmenden Marktkonzentration. Es kam wie es kommen musste. Eine kleine Zahl von großen Energieversorgern erlangt immer mehr Marktmacht über ganz Europa, baut Wettbewerb ab und kontrolliert mit mehr Macht immer weniger Markt. Schon im Mai 2006 hat die Kommission mit einer Reihe von unangekündigten Durchsuchungen der Geschäftsräume der wichtigsten Energieversorger in Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland und Italien reagiert. Es geht um den begründeten Verdacht kontinuierlicher Verstöße gegen das Kartellrecht. Die Kommission plant die Ergebnisse ihrer Untersuchungen im Januar 2007 bekanntzugeben. Diese Veröffentlichung muss zu klaren und verbindlichen Anforderungen an die Unternehmen führen. Es muss endlich allen Unternehmen ein gleichberechtigter Zugang zum Markt, also zu den Versorgungsnetzen ermöglicht werden. Unternehmen und Verbraucher müssen vor der Dominanz der großen Energieversorger geschützt werden. Das dritte Paket für Gesetze zur Liberalisierung des Energiemarktes, in dem es um die Entflechtung der Eigentumsverhältnisse von Energieerzeugung und Versorgungsnetz, muss mit Hochdruck weiterverfolgt werden. Die deutsche Ratspräsidentschaft muss – auch als Konsequenz der deutschen Diskussion über die zu große Macht der Energieriesen – Möglichkeiten zur Zerschlagung von Oligopolen einbringen.

Gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktakteure im Energiesektor sind grundlegend für eine erfolgreiche Entwicklung von Effizienz und Erneuerbaren Energien. Die großen Energieversorger – wie EDF, EON und RWE – nutzen bisher ihre dominanten Positionen, um die Entwicklung neuer Technologien im Keim zu ersticken und den Einstieg neuer Akteure in den Markt zu blockieren. Dies zu verändern ist eine der wichtigsten Aufgaben einer europäischen Energiepolitik.

### **Von einer straßenorientierten Verkehrspolitik zur Soft Mobility**

Eine große Schwäche des «Grünbuch Energie» ist, dass das Thema Verkehr weitgehend ausgeblendet wird. Im Verkehr werden heute über 30% der Primärenergie und 70% des Öls verbraucht. Für den Verkehr wird die höchste Wachstumsrate prophezeit. Während Treibhausgasemissionen in anderen Branchen zurückgingen, sind die durch Verkehr verursachten Emissionen zwischen 1990 und 2003 um mehr als 22% gestiegen. Außerdem ist die Verkehrsbranche mit der einseitigen starken Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen und Erdöl von dem Problem der Angebotssicherheit besonders betroffen. Die Kommission ist zum Thema Verkehr nur mit zwei Initiativen angetreten. Ein Fortschrittsbericht zur Umsetzung der Biokraftstoff-Richtlinie mit einem Vorschlag für eine geänderte Richtlinie wurde vorgelegt. Und es ist ein Vorschlag zur Reduzierung der Durchschnittsemissionen von Neufahrzeugen auf dem Tisch, mit dem das Ziel, dass eine Obergrenze von 120 g CO<sub>2</sub>/km bis 2012 verankert wird.

Beide Initiativen gehen am Kern der Verkehr-Klima-Energie-Problematik vorbei. Es ist unverantwortlich, dass die Reduzierung des Gesamtenergieverbrauchs nicht endlich

Priorität bekommt. Das Weißbuch zur Halbzeitbilanz der Gemeinsamen Verkehrspolitik (angenommen im Juni 2006) beinhaltet keine Vorgabe, nachhaltige niedrige Niveaus des Energieverbrauchs zu erreichen und die Treibhausgasemissionen des Verkehrs zu reduzieren, obwohl das bisher Teil der EU-Nachhaltigkeitsstrategie war. Und ohne ehrgeizige Rahmenvorgaben zur drastischen Senkung des Verbrauchs macht der stärkere Einsatz von Biokraftstoffen wenig oder keinen Sinn.

Obwohl die Kommission neue Richtwerte zur PKW-Effizienz vorgeschlagen hat, zeichnet sich ab, dass nicht einmal die Ziele der freiwilligen Vereinbarungen der Autohersteller von 140 g CO<sub>2</sub>/km bis 2008 erreicht werden. Es kann deshalb im Kommissionsvorschlag nur noch um rechtsverbindliche Standards gehen.

Alle Maßnahmen zur Senkung der Autoemissionen und des Verbrauchs von Fahrzeugen aller Art ersetzen jedoch keine Transportmittel übergreifende Verkehrspolitik. Im kürzlich angenommenen «Soft Mobility» Papier fordern die Grünen im Europäischen Parlament eine «*Renaissance der europäischen Eisenbahnen*». Die Reduzierung von Verkehr bleibt grüne Priorität. Modale Verschiebungen können das Problem nur ansatzweise lösen. Stadtentwicklungspolitik muss ein wichtiges Handlungsfeld werden. Gute Erreichbarkeit von Arbeitsplatz, Schule und allem, was der Mensch rund um seinen Wohnort braucht, muss genauso gefördert werden wie der öffentliche Personenverkehr. Wenn Wegstrecken kürzer werden, geht vieles auch zu Fuß oder per Rad.

Im März 2007 wird der Europäische Rat auf seinem Gipfeltreffen die Ergebnisse des *Strategic Energy Review* der Kommission diskutieren und den Aktionsplan zur gemeinsamen Energiepolitik annehmen. Das ermöglicht den Mitgliedsstaaten, aus den verschiedenen Initiativen, die durch die Kommission seit dem Grünbuch eingebracht worden sind, eine konsistente auf Sicherheit und Klimaschutz gerichtete Energiepolitik anzuschieben. Deutschland kann mit der Präsidentschaft die Ausrichtung der EU-Energiepolitik grundlegend beeinflussen. Ausgehend von den Fortschritten in der Energiepolitik während der rot-grünen Regierung – Atomausstieg und Boom der Erneuerbaren – ist Deutschland in einer hervorragenden Position, um nachhaltige Lösungen der global bedrohlichen Probleme des Klimawandels, der Endlichkeit der Rohstoffe, der vielfältigen zivilen und militärischen Bedrohungen durch die Atomtechnik voran zu treiben. Allerdings ist klar, dass die Zeit der Trippelschritte vorbei ist. Es geht um große Schritte und beschleunigte Umsetzung. Zentrales Ziel muss die Senkung des Energieverbrauchs sein. Da liegt der Schlüssel zur Lösung unserer Energieprobleme. Die deutsche Regierung kann viel erreichen, wenn sie den Mut hat, Effizienz und die Erneuerbaren tatsächlich zu den Säulen der zukünftigen gemeinsamen Energiepolitik zu machen.



**Rebecca Harms** ist Mitglied und Sprecherin der Grünen im Europäischen Parlament. Sie ist Mitglied im Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie, sowie stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit. Rebecca Harms ist in den Delegationen im Parlamentarischen Kooperationsausschuss EU–Ukraine und EU–Russland.



# Umweltpolitik: Hohe Erwartungen an Deutschlands Führungsrolle

Deutschland ist bei weitem die größte Volkswirtschaft der EU. Das Land hat eine Führungsrolle bei der Entwicklung nachhaltiger Energieerzeugung und Energienutzung innerhalb Europas eingenommen. Es verfügt über die strengsten Zielvorgaben zur CO<sub>2</sub>-Reduzierung, es hat sich entschieden, aus der Atomkraft auszusteigen, es ist Weltmarktführer bei der Nutzung von Windenergie, es verfügt über eine beeindruckende Politik der Wohnstättenerneuerung zur Steigerung der Energieeffizienz. Zudem beginnt die deutsche Politik der Unterstützung dezentraler Energieerzeugung durch Solarzellen auf Hausdächern und Bürogebäuden zu wirken. Die Tatsache, dass der Europäische Rat im März 2007 die Kommissionsvorschläge zu einer nachhaltigen, gesicherten und wettbewerbsfähigen Energiepolitik behandeln wird, bedeutet dabei eine großartige Chance. Diese Diskussion sollte Hand in Hand gehen mit der Formulierung einer entschiedenen Strategie zur Bekämpfung des Klimawandels und zwar mit der EU in einer Führungsrolle weit über das Jahr 2012 hinaus.

Zur gleichen Zeit bietet die deutsche Ratspräsidentschaft die Möglichkeit, eine grundlegende Debatte dahingehend zu führen, welche Richtung die EU-Umweltpolitik in den kommenden Jahren einschlagen sollte. Die Kommission ist nach wie vor gehalten, eine erste Einschätzung zu liefern, inwiefern das 6. Umweltaktionsprogramm (6EAP), welches die EU-Umweltpolitiken für den Zeitraum 2002 bis 2012 steuert, umgesetzt worden ist. Gleichzeitig wird die Kommission ein Strategiepapier zur Nutzung marktorientierter Instrumente mit umweltpolitischen Zielsetzungen präsentieren. Das Europäische Umweltbüro (EEB) hat der Kommission gegenüber bereits seinen Beitrag zu diesen Themenbereichen geleistet. Es wird eine ehrgeizige umweltpolitische Tagesordnung unterstützen, die zum einen den Fokus auf die Festlegung von Vorgaben und Richtwerten legen wird und die sich zum anderen mit einer systematischen Anwendung des Verursacherprinzips mit Hilfe einer ambitionierten umweltpolitischen Finanzreform befassen wird. Parallel zu diesen eher grundsätzlichen Diskussionen arbeitet das EEB an zwei zentralen Gesetzesvorschlägen zu den Themen Luftqualität sowie Abfallvermeidung und Abfallentsorgung. Hierbei besteht die reale Gefahr der Aufweichung bestehender EU-Grundsätze und damit das Risiko, einen gefährlichen Präzedenzfall zu schaffen.

Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Aufsatzes steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Entscheidungsfindung zu REACH, einer potenziell grundlegenden Verbesserung im Umgang mit Chemikalien innerhalb der EU, nicht vor Beginn der deutschen Ratspräsi-

denschaft beendet sein wird. Die deutsche Industrie hat starken Druck auf ihre Regierung ausgeübt, den Originalentwurf der Kommission so weit wie möglich aufzuweichen. Dementsprechend hoffen wir, dass es gelingt, diesen Problemkreis vor Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft abzuschließen – allerdings nicht um jeden Preis.

### **Bekämpfung des Klimawandels als entscheidende Antriebsfeder der Energiepolitik**

Energiepolitik hat einen rasanten Bedeutungszuwachs auf der politischen Tagesordnung der EU zu verzeichnen. Das Thema Klimawandel steht seit dem Ende der neunziger Jahre im Mittelpunkt des Interesses und das zu Recht. Aber in jüngster Vergangenheit sind Energiesicherheit und Energiepreise in global agierenden, energieintensiven Branchen von selbst ein zentrales Thema der Politik geworden. Das von der EU entwickelte Modell des Emissionshandels verfügt inzwischen über die Unterstützung der wichtigsten Industriekapitäne (vgl. auch den ersten Bericht der High Level Group zu Energie, Wettbewerb und Umwelt, 2. Juni 2006), aber die Wirtschaft hat das Schicksal des Modells an die Vorgabe geknüpft, dass sich weitere Industriemächte beteiligen. Unserer Meinung nach sollte der Blick auf den dramatischen Klimawandel die bestimmende Antriebsfeder für energiepolitische Maßnahmen sein. Klimawandel führt aller Wahrscheinlichkeit nach nicht nur zu beschleunigter Umweltzerstörung, er wird zudem die Lebensbedingungen für Millionen Menschen zerstören und bedeutsame Konflikte und Spannungen rund um den Erdball auslösen. Die sinnvollste Strategie, um Energiesicherheit auch in der Zukunft zu gewährleisten, ist die Bekämpfung des Klimawandels durch intensives Investieren in Energieeffizienz, energiesparende Technologien und erneuerbare Energien. Wir sind überzeugt, dass es unter Führung der EU zu einer für die wirtschaftliche Entwicklung ausgewogenen Politik kommt. Deutschland ist hier ein gutes Beispiel aus der Praxis, schaut man auf die Tausenden von Jobs, die in den letzten Jahren in den Branchen sauberer Energien geschaffen worden sind.

Im Frühling wird sich der Rat zwischen zwei grundsätzlichen Ansätzen entscheiden müssen. Der erste zeichnet sich durch Weitblick und Selbstbewusstsein aus, bestätigt er doch die Führungsrolle der EU bei der Bekämpfung des Klimawandels und bei der Entwicklung nachhaltiger Produktions- und Verbrauchsmuster. Der zweite Ansatz ist durch Angst und Panikmache geprägt, denn er macht Fortschritte sauberer Energie- und Klimapolitik von weltweiten Abmachungen abhängig und berücksichtigt umweltpolitische Investitionen eher als Kosten denn als Anlagen.

Eine wesentliche Entscheidung, die das Ratstreffen im Frühling mit sich bringen sollte, wird es sein, «den Markt systematisch für die Umwelt arbeiten zu lassen». Das Versacherprinzip ist seit 1985 Teil der EG-Verträge, aber es ist nicht angewendet worden. Die Nutzung von Kernenergie und fossilen Brennstoffen wird nachhaltig sowohl direkt als auch indirekt (z. B. durch Steuererleichterungen usw.) subventioniert und das gleiche geschieht jetzt mit Biokraftstoffen. Aus diesem Grund ist es unnötigerweise schwierig, effiziente Energieerzeugung und -nutzung, das Sparen von Energie sowie erneuerbare Energien zu fördern. Deshalb bestehen wir auf einer umweltpolitisch motivierten Finanzreform – d. h. die Streichung umweltpolitisch kontraproduktiver Subventionen – und auf einer umweltpolitisch wirksamen Steuerreform. Da der EU-Vertrag Einstimmigkeit in der Steuergesetzgebung verlangt, ist dieser Weg nur außerordentlich schwierig zu gehen, wie die schwache EU-Richtlinie zur umweltpolitischen Besteuerung von Energieprodukten (2003) gezeigt hat. In Übereinstimmung mit dem Anspruch des Lissabon-Prozesses unterstützen wir deshalb eine politische Entscheidung der EU-Führungskräfte in Richtung einer in zehn Jahren in allen Mitgliedsstaaten gültigen Verlagerung der Ein-

kommensbesteuerung. Dabei soll die Besteuerung von Arbeit um zehn Prozent auf die Besteuerung von Energienutzung und Nutzung natürlicher Rohstoffe umgeschichtet werden. Diese Entscheidung sollte Gegenstand der «Offenen Koordinierungsmethode» sein, einem Instrument, das benutzt wird, um die Durchführung der Ratsbeschlüsse des Frühlingsgipfels zu verfolgen und anzukurbeln.

Da einige Regierungen nach Bestimmungen zur Verhinderung oder Minimierung unerwünschter grenzüberschreitender Effekte rufen und andere solchen Beschränkungen fernzubleiben wünschen, kann das Instrument der «Erweiterten Kooperation» genutzt werden, um interessierten Mitgliedsstaaten rechtsverbindliche Regeln zu bieten. Die deutsche Erfahrung mit der Energiesteuerreform der zurückliegenden Jahre wird die deutsche Regierung in eine glaubwürdige Position bringen, um das Thema im März zur Sprache zu bringen.

### **Bestätigen von Ambitionen und Führungsrolle der EU in der Umweltpolitik**

Die gegenwärtige Kommission hat, aufbauend auf der Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000, die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft und Industrie zu ihrem vorrangigen Ziel ausgerufen. Kommissionspräsident Barroso und der deutsche Kommissar Verheugen stehen an der Spitze dieses Prozesses, der den ehrgeizigen Plan der EU beeinträchtigt, ihre Umweltpolitik zu sichern und weiter zu entwickeln. Aus diesem Grund ist auch die Umsetzung der 6. Umweltaktionsprogramms (6EAP) noch nicht auf den Weg gebracht und es besteht das Risiko, dass es sogar zu einem Rückschritt kommt.

Das EEB hat im April dieses Jahres einen vom Institut für Europäische Umweltpolitik erstellten Bericht mit dem Namen «Drowning in Process? The Implementation of the EU's 6th Environment Action Programme» veröffentlicht. Auf dieser Grundlage fasst das EEB zusammen, dass *«sich die EU zunehmend uneffektiv bei der Unterstützung umweltfreundlicher und nachhaltiger Entwicklung in Europa und der Welt zeigt. Während das 6EAP schon nicht ausreichend ambitioniert war, um sich den wachsenden umweltpolitischen Herausforderungen zu stellen, ist es der EU noch nicht einmal gelungen, ihre eingeschränkten Ziele beizubehalten. Diese Entwicklung ist bei weitem nicht unvermeidlich. Aber es ist das Ergebnis mangelhafter politischer Unterstützung der umweltpolitischen Tagesordnung kombiniert mit zunehmenden Rufen nach Subventionen und Unterordnung unter einer Agenda traditionellen Wirtschaftswachstums. Die Schuld liegt allerdings nicht nur bei der Kommission. In speziellen Fällen haben Mitgliedsstaaten und sogar das Europäische Parlament die Angelegenheiten erschwert. REACH ist im Zuge des Gesetzgebungsprozesses dramatisch verwässert worden, es ist nun unwahrscheinlich, dass es die Zielsetzungen des 6EAP erfüllt. Auf einem Gebiet, auf dem die EU Fortschritte macht, dem Klimawandel, hat das 6EAP eine ziemlich begrenzte Rolle gespielt, da die Vorgehensweisen in einem davon unabhängigen und bereits früher begonnenen Prozess festgelegt worden sind. Aber typische 6EAP-Aktivitäten, wie beispielsweise die sogenannten Thematischen Strategien, werden durch ein politisches Klima verprellt, das sich im besten Falle durch Desinteresse, im schlechtesten Fall durch Feindseligkeit auszeichnet.»*

Die Kommission war aufgefordert, zum 22. Juli 2006 einen Fortschrittsbericht zur Umsetzung des 6EAP zu erstellen, aber bislang hat sie dies nicht gemacht und nun sieht es so aus, als ob die Diskussion in die Periode der deutschen Ratspräsidentschaft verschoben werden wird. Wir würden uns freuen, eine ehrliche Debatte zu erleben, die nicht nur die Probleme und Hürden für eine entschlossene EU-Umweltpolitik einschließlich der Umsetzung vor Ort erkennt, sondern auch zu Schlussfolgerungen kommt, die der Führungsfunktion der EU auf diesem Gebiet neuen Schwung geben werden. Wir wünschen

die Wiederbestätigung der unverzichtbaren Funktion der Gesetzgebung mit klaren und durchsetzbaren umweltpolitischen Zielsetzungen, die systematische Anwendung von Marktinstrumenten und eine bedeutende Initiative, um den Vollstreckungsrückstand der Umweltgesetzgebung zu bewältigen.

### **Luftreinhaltungs- und Abfallbeseitigungspolitik**

Die deutsche Ratspräsidentschaft wird eine entscheidende Rolle bei der Steuerung der Diskussionen im (Umwelt-) Ministerrat spielen – und gemeinsam mit Rat und Parlament wird sie eine wichtige Rolle im Entstehungsprozess zweier Richtlinien einnehmen, die aus den Thematischen Strategien resultieren: es geht um die Richtlinien zur Luftqualität sowie zur Abfallvermeidung und -beseitigung. Wir haben beide Kommissionsvorschläge dahingehend kritisiert, dass sie Elemente eines Zurückschraubens der Ambitionen bestehender Gesetzgebung beinhalten.

Wir haben grundsätzliche Bedenken gegenüber der Abfallbeseitigungsstrategie und der dazugehörigen Richtlinie, da sie von der Rangordnung, die bisher die Basis der europäischen Abfallpolitik gebildet hat, abrücken (Vermeidung als erstes, dann Wiederverwendung, Recycling, Verbrennung, Deponierung). Die Vorschläge scheitern an der Festlegung notwendiger Vorgaben und Zeitpläne, welche die Behörden letztendlich dazu zwingen würden, die Reduzierung der Abfallerzeugung auf den Weg zu bringen. Wir befürchten, dass das Endergebnis der Richtlinie, falls diese nicht wesentlich verbessert werden wird, eine zunehmende Fokussierung auf Abfallverbrennung in der EU zur Folge haben wird.

Den zurückliegenden Frühling und Sommer über haben wir uns intensiv für die Verhinderung einer weiteren Schwächung des Kommissionsvorschlages durch das Europäische Parlament eingesetzt, mit Empfehlungen für spezifische Anforderungen an die Luftqualität in der EU und im Besonderen hinsichtlich der Beschränkung der Partikel in der Atemluft. Wir bestehen auf die Einhaltung der Verpflichtungen des 6EAP seitens der EU und auf die Ausrichtung an den Beschränkungen, die durch die Weltgesundheitsorganisation gesetzt werden. Luftverschmutzung ist nicht nur Grund für mehr als 270 000 frühzeitige Todesfälle in der EU, sondern reduziert durch die Verursachung von Atemwegserkrankungen auch die Lebensqualität von Millionen Bürgern. Unsere Kampagne war teilweise erfolgreich, da das Plenum des Parlamentes eine Verkürzung der Fristverlängerung für Städte gefordert hat, um den ursprünglich intendierten Anforderungen zu genügen. Dennoch gehen die beantragten Fristverlängerungen immer noch über die vom Umweltministerrat bei seinem Junitreffen geforderten Fristen hinaus, was außerordentlich bemerkenswert ist.

Wir finden es nicht akzeptabel, dass das Versagen vieler nationaler und kommunaler Regierungen, rechtzeitig für eine Reduzierung der städtischen Luftverschmutzung zu sorgen, belohnt wird, indem zusätzliche Zeit eingeräumt wird, um der Sache nachzukommen. Das bedeutet nichts anderes, als dass Millionen Menschen länger leiden werden, als die Regierungen im Zuge der Annahme der gegenwärtig überarbeiteten Richtlinie zugesagt haben. Wir sind darüber hinaus über verschiedene spezifische Vorschläge beunruhigt, welche die Richtlinie doppeldeutiger machen würden, zu einer weitergehenden Auslegung einladen und dadurch eher zu einer schlechteren denn zu einer besseren Regulierung führen werden. Schließlich sind wir besorgt über das Fehlen von verbindlichen Richtwerten für Feinstaub.

## Neues Chemikalienrecht

REACH (Registrierung, Evaluierung und Autorisierung von Chemikalien) verfügt über ein großes Potential dafür zu sorgen, dass innerhalb der EU ab 2020 keine risikobehafteten Chemikalien mehr erzeugt und genutzt werden. Nichtsdestotrotz ist der Gesetzesvorschlag im Zuge des politischen Prozesses aufgeweicht worden, nicht zuletzt aufgrund des immensen Drucks der deutschen Chemieindustrie. Ein wesentlicher Baustein von REACH – das Prinzip des Ersatzes gefährlicher Chemikalien durch sichere Stoffe, sobald diese verfügbar sind – ist bisher durch Ministerrat und Kommission abgelehnt worden. Es scheint allerdings so, dass das Europäische Parlament darauf bestehen wird. Die Klärung dieser Meinungsverschiedenheit wird voraussichtlich bestimmen, inwiefern ein Vermittlungsverfahren zwischen Parlament und Rat unter Führung der deutschen Regierung vermieden werden kann. Für uns ist das erwähnte Substitutionsprinzip von entscheidender Bedeutung, da ausschließlich auf diese Weise ein starkes Instrument zur Verfügung steht, um Krebs verursachende und/oder bei Mensch und Tier Hormon verändernde Chemikalien systematisch aus dem Verkehr zu ziehen. Darüber hinaus ist den Entscheidungsträgern zu raten, die Gültigkeit des Systems nicht weiter einzuschränken und mehr und mehr Chemikalien außen vor zu lassen. Das System muss mit widerstandsfähigen und transparenten Vorgaben ausgestattet sein.

In jedem Fall wird die Arbeit an der Errichtung einer Europäischen Agentur für Chemikalien, der Körperschaft zur Durchführung der REACH-Bestimmungen, auf der Tagesordnung stehen. Wir werden diesen Prozess genau verfolgen und auf die Entwicklung von Rahmenbedingungen für den Entscheidungsfindungsprozess beharren, so dass Transparenz und klare Zuständigkeiten gewährleistet sind, die Agentur über die nötige Leistungsfähigkeit und Fachkenntnis verfügt und eine angemessene Aufgabenverteilung zwischen Agentur und Mitgliedsstaaten besteht.

## Schluss

Deutschland hat seit den frühen siebziger Jahren eine wesentliche Rolle bei der Formulierung der Umweltgesetzgebung der EU gespielt. Auf diese Art und Weise hat die EU dem Land eine Führungsrolle bei der Entwicklung nationaler Umweltpolitik in einer Reihe von Ländern zugesprochen, die weniger fortgeschritten waren als Deutschland: die skandinavischen Länder, die Niederlande oder auch Österreich. Wir nehmen die deutsche Regierung in die Pflicht, dass sie die Aufrechterhaltung dieser wichtigen Führungsrolle gewährleistet. Dies ist umso wichtiger, da sich die EU in Richtung Osteuropa erweitert hat und da sich die meisten anderen Länder des Kontinents eng am Beispiel der EU ausrichten.



**John Hontelez** ist seit Dezember 1996 Generalsekretär des European Environmental Bureau (EEB). Er ist seit 1973 aktiver Umweltaktivist und war Mitte der achtziger Jahre tätig als Berater unabhängiger Umweltorganisationen in Mittel- und Osteuropa. In den frühen neunziger Jahren arbeitete er beim Environment Liaison Centre in Nairobi, Kenia.

# Demokratisierung der Agrarpolitik

Die gemeinsame Agrarpolitik der EU ist nicht gerade ein Traumthema für deutsche Ratspräsidentschaften. Aber keine Bundesregierung kommt an ihr vorbei. Die frisch gewählte Regierung Schröder/Fischer war gleich nach Amtsantritt mit der «*Agenda 2000*» konfrontiert, den Reformvorschlägen des damaligen Agrarkommissars Fischler. Fischler drängte darauf, die Erweiterung der EU für eine Neustrukturierung des Agrarhaushalts zu nutzen, – weg von Subventionen, hin zu mehr Entwicklung der ländlichen Wirtschaft.

Kanzler Schröder bremste Fischler aus – mit Rücksicht auf die französischen Interessen. So blieb die Agenda 2000 im Ansatz stecken und die alte Agrarpolitik stand den Erweiterungsverhandlungen und dem Verfassungskonvent unnötig im Wege. Besitzstandswahrung und damit Reformunfähigkeit des alten Europa waren ein fatales Signal an die neuen Mitgliedsstaaten. Diese wollten nun vorrangig auch in den Genuss von Subventionen kommen, statt Anstrengungen für eine moderne, umweltgerechte und beschäftigungswirksame ländliche Wirtschaftsförderung zu unternehmen.

Auch Kanzlerin Merkel war gleich zu Beginn ihrer Amtszeit 2005 mit der verschleppten Reform konfrontiert. Sie versuchte sich bei den Verhandlungen um die finanziellen Perspektiven der EU als Maklerin zwischen England und Frankreich und zwischen Ost und West. Tony Blair war mit seinem Vorschlag, die Agrargelder drastisch zu streichen wie erwartet an Jacques Chirac gescheitert und die neuen Mitgliedsstaaten waren mit den im Vergleich zu den alten Mitgliedsstaaten geringen Agrarzahllungen unzufrieden. Merkel versprach Polen einen Zuschlag, akzeptierte Ausnahmen für Österreich, Finnland, Irland, Spanien und Portugal und für die Kernländer drastische Kürzungen – ausgerechnet bei der neuen ländlichen Wirtschaftsförderung.

## **Blockiert durch den Haushaltskompromiss 2007/2013**

Dieser Kompromiss zwischen Blair und Merkel wird sich ebenso negativ auf die Reformbemühungen in der Agrarpolitik auswirken wie der Deal, den Gerhard Schröder 1999 mit Chirac machte. Der Agrarhaushalt bleibt falsch verteilt. Bis zur Halbzeitbewertung des Reformprozesses im Jahr 2008 muss die EU die ländliche Entwicklung als erfolgreiche Alternative oder zumindest gleichberechtigte Parallele zur bisherigen Subventions- und Ausgleichspolitik präsentieren können, sonst wird sich, auch unter dem Druck der Marktöffnung, die Industrialisierung der europäischen Landwirtschaft gegen die zaghafte



Ansätze zu einer ökologisch und sozial zukunftsfähigen Modernisierung der ländlichen Wirtschaft durchsetzen.

Bis 2013 sollen nach dem Kompromiss nur rund 15% des Agrarbudgets für Agrarumweltmaßnahmen, Bildung und Modernisierung der Infrastruktur zur Verfügung stehen. 85% bleiben in der Subventions- und Ausgleichslogik der sogenannten ersten Säule der Agrarpolitik gebunden. Die hat in der Vergangenheit vor allem die Intensivierung und Konzentration der Produktion gefördert und umweltfreundliche und bäuerliche Bewirtschaftung marginalisiert. Subventionen ohne nachweislichen Nutzen für die Umwelt und die Qualität der Lebensmittel sind aber überall in Europa bei den Bürgerinnen und Bürgern unbeliebt und stehen bei den internationalen Verhandlungen über Handelsregeln ganz oben auf der Abschlusliste.

### **Förderung von Arbeit und Umwelt**

Die deutsche Ratspräsidentschaft wäre von daher gut beraten, jetzt diejenigen in der EU zu unterstützen, die auf eine Umwidmung der Agrargelder für eine nachhaltige ländliche Entwicklung drängen. In den skandinavischen Ländern und dem Vereinigten Königreich, aber auch in vielen neuen Mitgliedsstaaten gibt es sowohl in Regierungskreisen, als auch in Bündnissen vom Umwelt-, Tierschutz- und Verbraucherorganisationen politischen Druck in diese Richtung. Auch in den Mittelmeerstaaten hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Direktzahlungen auf lange Sicht nicht zu halten sind, und es neben der reinen Agrarförderung darauf ankommt, eine kritische Masse der Bevölkerung in den ländlichen Gebieten zu halten, um die Dörfer nicht weiter überaltern und vollends aussterben zu lassen.

Die Förderung der ländlichen Entwicklung von unten nach oben wie die EU-Initiative *LEADER* und das von Renate Künast angestoßene *Regionen Aktiv* Programm haben mit vergleichsweise geringen Mitteln für Aufbruchstimmung und Innovation durch gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen gesorgt. Diese Förderung ist bürgernah und folgt dem Subsidiaritätsprinzip, bringt also die Verantwortung für die Planung und den Erfolg der Programme und Projekte wieder mehr vor Ort. Sowohl im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten und Einkommen als auch im Hinblick auf den Umwelt-, Tier- und Klimaschutz könnte die aktive Verbreitung der zahlreichen Erfolgsgeschichten aus der ländlichen Entwicklung in den Mitgliedsstaaten für eine Beschleunigung des Umbaus sorgen. Voraussetzung ist aber, dass die deutsche Präsidentschaft diese Erfolge würdigt und den Umbau auch aktiv betreibt.

### **Die Zivilgesellschaft aufwerten**

Ohne eine weitere Förderung und Aufwertung der Zivilgesellschaft im ländlichen Raum wird der Umbau nicht gelingen. Die inzwischen europaweit gut organisierten ländlichen Netzwerke wie *PREPARE (Partnership for Rural Development)* sind qualifiziert und in der Lage, einen wichtigen Teil der Mobilisierung und Koordinierung von Projekten durchzuführen und zwischen den unterschiedlichen Interessen der ländlichen Akteure zu vermitteln. Länder wie Österreich, Finnland, die baltischen Staaten und Schweden haben längst einen großen Teil der ländlichen Entwicklungsprogramme an solche Organisationen abgegeben und damit den staatlichen Verwaltungsaufwand reduziert. Auch in den neuen Mitgliedsstaaten wächst in dieser Hinsicht die Kompetenz der Zivilgesellschaft. Die Heinrich-Böll-Stiftung hat in Polen erfolgreich ein Stipendienprogramm für nachhaltige ländliche Entwicklung durchgeführt, das auf die anderen neuen Mitgliedsstaaten und vor

allein die Türkei ausgeweitet werden sollte. Das Böll-Büro Brüssel hat gemeinsam mit dem European Foundation Center eine Studie über das mögliche Engagement der europäischen Stiftungen in der ländlichen Entwicklung erstellt. Diese Studie war auch der Anstoß für die jüngste Gründung der Arbeitsgruppe zwischen EU-Kommission und den europäischen Stiftungen über eine engere Zusammenarbeit zur besseren Beteiligung der Zivilgesellschaft an der ländlichen Programmplanung bis 2013. Es wurde also schon viel Vorarbeit für den Umbau geleistet, auf die die deutsche Präsidentschaft zurückgreifen könnte.

### **Die WTO-Verhandlungen für ökologische und soziale Anforderungen öffnen**

Auch die blockierten WTO-Verhandlungen für multilaterale Handelsregeln sind ein Anreiz und eine Chance, die Reform der Agrarpolitik fortzusetzen. Die aggressive Verhandlungsführung der EU-Kommission, die um jeden Preis Marktöffnung forderte, ohne die negativen sozialen und ökologischen Auswirkungen des Freihandels vor allem in den Entwicklungsländern behandeln zu wollen, hat zu Recht den Widerstand dieser Länder herausgefordert. Von daher wäre jede Bewegung der EU weg von der Produktionsstützung hin zu einer nachhaltigen Modernisierung der ländlichen Wirtschaft ein ernsthaftes Angebot, das auch mit den allgemein anerkannten Kriterien der sogenannten «green box» vereinbar wäre.

Wichtig ist gleichzeitig, dass die Handelsregeln und Zölle so definiert werden, dass die internationalen Handelsunternehmen ihre Gewinne nicht mehr aus sozialem und ökologischem Dumping schlagen können, sondern im Gegenteil zur besonderen Förderung nachhaltiger Produktion genötigt werden. Das Europäische Parlament hat auf Initiative der Grünen von der Kommission gefordert, das Konzept des *qualifizierten Marktzugangs* zu prüfen und gegebenenfalls in die Verhandlungen einzubringen. Das Konzept schlägt vor, ein Unterlaufen von sozialen und ökologischen Standards sowie die Gewähr von Ernährungssicherheit in Exportländern durch Abgaben beim Import zu verhindern. Die so abgeschöpften Mittel stehen für die ländliche Entwicklung der betroffenen Länder zur Verfügung. Die Bundesregierung könnte auf der Grundlage derartiger *Fair-Trade*-Instrumente eine neue Qualität in die Verhandlungen bringen.

### **Vorfahrt für gesunde Lebensmittel**

Mehr Qualität ist nicht nur bei den internationalen Handelsgesprächen gefragt. Die deutsche Präsidentschaft muss Initiative zeigen gegen die systematische Degradierung von Lebensmitteln zu Preisbrechern der Discounter und Supermärkte. Die wiederholten Lebensmittelskandale lassen sich nicht mehr allein mit schärferen Kontrollen und Strafen verhindern. Sie sind auch Ausdruck der Hilflosigkeit von Behörden und Verbrauchern gegenüber der zunehmenden Anonymisierung der Märkte, den Nebenwirkungen industrieller Erzeugung und der Marktmacht der Handelsketten. Anti-Dumping Gesetze, die in Frankreich für den Lebensmittelhandel zeitweise in Kraft waren, müssen in ganz Europa greifen, um die Entwertung der Lebensmittel zu stoppen.

Das Preisdumping hat Lebensmittel inzwischen so billig gemacht, dass es in vielen Bereichen für Bauern wirtschaftlich interessanter ist, Getreide zum Heizen oder für die Treibstoffherstellung zu erzeugen, statt für die Ernährung. Die Aussicht auf ein besseres Einkommen als Zulieferer der Treibstoffindustrie hat eine Euphorie im Rohstoffanbau ausgelöst, die sich auf die Qualität und die Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln negativ auswirkt.

Die EU ist bereits heute der weltweit größte Nettoimporteur von Lebensmitteln und in hohem Grade abhängig von Futtermittelimporten. Die industrielle Landwirtschaft ist



mit an der Spitze des Energie-, Treibstoff- und Wasserverbrauchs und hat in vielen Produktionssektoren eine negative Energiebilanz. Die deutsche Ratspräsidentschaft muss von daher in der Klimaschutzdebatte vorrangig auf die Nutzung von Energieeinsparmaßnahmen in der Landwirtschaft dringen und die Kommission dazu auffordern, verlässliche Untersuchungen über Energiebilanzen bei den nachwachsenden Roh- und Treibstoffen vorzulegen.

Die Grünen im EP haben mit ihrer europäischen Lebensmittelkampagne *«Join the Food Revolution»* bereits eine griffige Darstellung und Sprache für die Problematik gefunden. Die Bundesregierung täte gut daran, während ihrer Präsidentschaft auch die Frage nach den ökologischen und handelspolitischen Rahmenbedingungen für nachwachsende Rohstoffe zu stellen.

### **Mehr Transparenz erhöht den Reformdruck**

Die Bundesregierung ist in Deutschland durch die Forderungen des Agrarbündnisses nach Offenlegung der EU-Subventionszahlungen erheblich unter Druck geraten. Lange haben sich die Minister Seehofer und Glos gegen jegliche Veröffentlichung gesträubt, mit dem Argument, das sei Betriebsgeheimnis. Sie werden aber nun doch nachgeben müssen. Die nun bevorstehende Veröffentlichung der Zahlen wird das Ausmaß der Schieflage bei den Agrarbeihilfen deutlich machen und den weiter bestehenden Reformbedarf vor Augen führen. Weiterhin bekommen 20% der Empfänger von Zahlungen aus Brüssel 80% des Gesamtetats, wobei darunter vor allem große Verarbeitungs- und Handelsunternehmen wie Nestlé und Südzucker zu zählen sind.

Auch die EU Kommission hat mit ihrer Transparenzinitiative auf die Forderungen nach Datenzugänglichkeit reagiert, um das angeschlagene Image der EU in Sachen Bürgernähe aufzubessern. Die Veröffentlichung der Zahlen wird die Frage erneut aufwerfen, warum die Agrarpolitik weiterhin einseitig Betriebe und Unternehmen fördert, die weder für mehr Umweltschutz noch für eine Sicherung der Beschäftigung im ländlichen Raum sorgen, sondern weiter für eine bedenkliche Konzentration von Produktion und Wertschöpfung in wenigen Regionen verantwortlich sind. Licht muss auch auf die Rolle der Verarbeiter und des Handels geworfen werden, die direkt oder indirekt von den Agrarzahlingen der EU profitieren. Die jüngsten Fleischskandale, die nicht auf Deutschland beschränkt sind, sind ein Teil des anonymisierten Dickichts, in dem sich die Glücksritter bewegen, die die Preise für Lebensmittel immer weiter nach unten drücken.

### **Modulation für alle**

Die Frage der Umverteilung der Fördermittel und der ökologischen, gesundheitlichen und sozialen Bedingungen, die an diese öffentliche Förderung zu knüpfen sind, wird die deutsche Ratspräsidentschaft erneut beschäftigen. Das europäische Parlament wehrt sich gegen den von Blair und Merkel getragenen Kompromiss, dass die Mitgliedsstaaten gern freiwillig Mittel aus der ersten Säule der Agrarpolitik (Direktzahlungen an die Landwirte) in die zweite Säule (Förderung von Projekten der ländlichen Entwicklung) umwidmen können. Diese Kann-Bestimmung würde nach mehrheitlicher Meinung des Agrarausschusses des EP zu erheblichen Konkurrenzverzerrungen für die Landwirte führen, wenn beispielsweise Großbritannien 20% der Mittel umverteilt, die Landwirte in Deutschland aber weiter die Direktzahlungen voll ausschöpfen können. Selbst wenn der Rat die Meinung des Parlaments erwartungsgemäß ignoriert, wird die Frage der Obergrenzen und der Zuteilung der Fördergelder ein heißes Eisen bleiben.

Die Bundesregierung hat sich in Deutschland klar gegen die Anwendung der Modulation ausgesprochen. Ähnlich wie ihr Vorgänger Schröder fürchtet Frau Merkel um die Fördergelder für die ostdeutschen Großstrukturen, die von einer Kürzung oder Umverteilung am stärksten betroffen wären. Sozial- und Christdemokraten sträuben sich bisher auch gegen die Vorschläge der Grünen, Kriterien wie nachhaltige Bewirtschaftung und Beschäftigung an die Gewährung von Zahlungen zu knüpfen. Solche Förderkriterien würden zumindest eine gezieltere Unterstützung von umweltfreundlichen und artgerechten Wirtschaftsweisen ermöglichen, ohne Betriebe nur wegen ihrer Größe zu benachteiligen. Die 2003 beschlossene Reform der gemeinsamen Agrarpolitik hat zwar die Einhaltung der bestehenden Umweltgesetzgebung zur Bedingung für Zahlungen gemacht, aber eine konsequente Umsetzung ist in den meisten Mitgliedsstaaten bisher nicht festzustellen.

### **Keine neue Verfassung ohne Demokratisierung der Agrarpolitik**

Ob es der Bundesregierung gelingen wird, den Verfassungsprozess wieder in Gang zu setzen, wird auch davon abhängen, ob sie die gemeinsame Agrarpolitik demokratisieren kann. Die GAP ist zwar die einzige fast vollständig vergemeinschaftete Politik der EU. Aber sie wird weiterhin von Rat und Kommission in annähernd feudaler Manier bestimmt und verwaltet. Das Europäische Parlament hat in der Agrarpolitik noch immer kein Mitentscheidungsrecht. Im Verfassungsentwurf war dies, wenn auch mit Einschränkungen, vorgesehen.

Ohne Demokratisierung der Agrarpolitik wird es keine neue Verfassung geben. Denn zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern steht der Agrarhaushalt wie ein Mahnmal des Besitzstandsdenkens. Tony Blair hat versucht, dieses Mahnmal aus dem Weg zu räumen, als er drastische Streichungen vorschlug und die Landwirtschaft als für Europa überflüssig hinstellte. Jacques Chirac sieht den Agrarhaushalt als heilige Kuh der europäischen Integration. Ähnlich wie der jetzige Verfassungsentwurf ist die alte Agrarpolitik für die Bürgerinnen und Bürger der EU ein Buch mit sieben Siegeln. Sie muss für Bauern und Verbraucher konkrete Antworten geben auf die heutigen Probleme: gesunde Ernährung, Schutz der Umwelt, der Biodiversität und des Klimawandels.

Parallel zur Arbeit des Verfassungskonvents haben die Grünen im EP die *European AgriCultural Convention* mit der Zivilgesellschaft organisiert. Die daraus entstandenen Netzwerke zwischen Bauern-, Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz-Organisationen mit Mitgliedern aus ganz Europa haben Vorschläge erarbeitet, die sich sehen lassen können. Sie sind auch bei einem neuen Anlauf für eine bürgernahe Verfassung noch hochaktuell.



**Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf**, staatl. geprüfter Landwirt und Dr. phil., ist seit 1984 für DIE GRÜNEN/ BÜNDNIS 90 im Europaparlament. Ab 1989 war er stellvertretender Vorsitzender des Agrarausschusses, von 1999 bis 2002 war er dessen Vorsitzender, seit 2002 ist er stellvertretender Vorsitzender. Nach langjähriger Mitgliedschaft in der nordrheinwestfälischen Landjugend und in der EJL (Evangelische Jugend auf dem Lande) war er 1980 Gründungsmitglied der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, deren Vorsitzender er seit 1996 ist.



**Hannes Lorenzen**, Entwicklungssoziologe und Landwirt, ist Berater im Ausschuss für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung im Europäischen Parlament. Er hat verschiedene europäische NRO und Netzwerke auf den Weg gebracht, darunter GRAIN (Genetic Resources Action International), Forum Synergies, PREPARE und die European AgriCultural Convention.

# Europa sozial voranbringen

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft steht vor der Tür. Nach Joschka Fischer (erste Hälfte 1999) wird am 1. Januar 2007 mit Frank-Walter Steinmeier erneut ein deutscher Außenminister turnusmäßig für sechs Monate die Stafette übernehmen und den Chefsessel im Rat der Europäischen Union einnehmen.

Sechs Monate sind ein kurzer Taktschritt im Fortgang der europäischen und internationalen Politik. Gerade wegen der damit verbundenen Konzentration auf das Wesentliche ist es geboten, einen Blick auf die Gestaltungschancen dieser deutschen Ratspräsidentschaft zu werfen und die wichtigsten Parameter zu betrachten, die aus gewerkschaftlicher Sicht ausschlaggebend für ihren Erfolg oder Misserfolg sind.

## Zukunft der europäischen Verfassung

Beginnen wir mit einem schmerzhaften Dauerthema, der Zukunft der Europäischen Verfassung. Die Lage ist ernst. Das Projekt der Europäischen Verfassung darf nicht totgeredet werden, aber Schönfärberei und Zweckoptimismus helfen nicht weiter. Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass sich der Ratifizierungsprozess des Verfassungsentwurfs in einer schweren Krise befindet. Sie droht auf Fortentwicklung und Bestand der EU insgesamt überzugreifen. Welche Wege führen aus dem Dilemma?

Der «Vertrag über eine Verfassung für Europa» (VVE) sollte erstmals eine «Charta der Grundrechte für die Union» als europäisches Primärrecht verankern, unmittelbar und unverzichtbar geltend in allen EU-Mitgliedsstaaten. Neben den unverbrieflichen klassischen Freiheitsrechten statuiert diese Grundrechtecharta in ihrem mit «Solidarität» überschriebenen Titel IV umfassende Garantien für individuelle und kollektive Arbeitnehmerrechte, die zum Teil weit über den aktuellen Gesetzesrahmen einiger Mitgliedsländer hinausgehen. Das Anhörungsrecht für ArbeitnehmerInnen im Betrieb, das Gewerkschaftsrecht auf Kollektivverhandlungen und -maßnahmen, der Arbeitnehmerschutz vor ungerechtfertigten Entlassungen, der Anspruch «jedes Menschen» auf soziale Unterstützungsleistungen und auf Zugang zur Gesundheitsvorsorge und ärztliche Versorgung – man sollte sich davor hüten, solche Verfassungsgarantien hochmütig kleinzureden, nur weil sie in EU-Staaten wie Deutschland bereits gesetzlich verankert sind.

Darüber hinaus hat der VVE ein selbstbewusstes europäisches Gegenmodell zum wirtschaftlich ungezügelter Freiheitsbegriff statuiert, wie er uns von jenseits des Atlantik angedient wird. Nach dem differenzierten Verständnis des VVE (Teil II) sind Freiheit und

Globalisierung nicht länger als austauschbare Synonyme aus dem Sprachgebrauch der WTO zu verstehen. Das alles darf nicht gering geschätzt werden.

Nein, was die soziale Bilanz des VVE insgesamt trübt, ist gewiss nicht die Grundrechtecharta. ver.di hätte sich gewünscht, dass der europäische Sozialstaat deutlichere Wertkonturen erhalten hätte, in Form von verbindlichen Verfassungszielen, frei von diffusen Wertungswidersprüchen zwischen einer «in hohem Maß wettbewerbsfähigen» und zugleich «sozialen» Marktwirtschaft. Auch haben wir eine klare Architektur der Zielsetzungen vermisst. Die Fundamente, auf die sich ein soziales Europa künftig primärrechtlich stützen soll, sind im Verfassungsentwurf zum Teil weit verstreut worden – so als ob sie vor den Augen der europäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer versteckt werden sollten. Dies hat auch innerhalb der deutschen Gewerkschaften zur Akzeptanz des VVE nicht eben beigetragen.

Gleichwohl wäre es wenig fruchtbar, sich an der Schelte über das «Non» und «Nee» unserer KollegInnen in Frankreich und den Niederlanden zu beteiligen. Wir müssen die negativen Referenden als Ausdruck ihrer Sorgen ernst nehmen, anstatt von «Europamüdigkeit» zu fabulieren. Mit dem Nein zum VVE ist durchaus nicht die Idee einer umfassenden europäischen Verfassung an sich abgestraft worden. Nein, die Sorgen der ArbeitnehmerInnen hängen mit der Skepsis zusammen, inwieweit denn eine europäische Sozialpolitik ohne Einbettung in klare sozialpolitische Leitlinien mehr sein könne als der bloße Annex zu einer deregulierten neoliberalen Wirtschaftspolitik, mehr als nur der schon vor mehr als 100 Jahren geforderte «Tropfen sozialen Öls». Dass die neoliberale Doktrin z.B. mit der Verpflichtung der Europäischen Zentralbank (EZB) ausschließlich auf das Ziel der Preisstabilität (und nicht zugleich auf die Ziele Wachstums- und Beschäftigungsförderung) in Verfassungsrang gehoben werden sollte, stieß zu Recht auf Kritik und nicht zufällig ins Zentrum der beispiellos breiten gesellschaftlichen Debatte im Vorfeld des französischen Referendums. Bei nüchterner Betrachtung zeigt sich, dass der negative Volksentscheid der NiederländerInnen nur sehr schwer aus dem Weg geräumt werden kann, Frankreich ohne ein zweites Referendum – mit dann positivem Ausgang – gar nicht ratifizieren darf und dass der Ratifizierungsprozess in derzeit fünf weiteren Staaten mit ungewissem Fortgang ausgesetzt ist. Die britische Regierung z.B. hat unlängst erklärt, diesen VVE der eigenen Bevölkerung gar nicht erst zur Abstimmung vorlegen zu wollen. Die Ratifizierung des VVE ist damit de facto gescheitert.

### **Klare Erwartungen an die deutsche EU-Ratspräsidentschaft**

Deutschland darf die Flinte nicht ins Korn werfen, sondern muss dem Verfassungsprozess neue Impulse zu geben. Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte daher den Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes aufgreifen und sich dafür einsetzen, das Europäische Parlament als verfassungsgebende Versammlung zu legitimieren, damit die EP-Wahlen 2009 zugleich als Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung abgehalten werden können.

Aber mit oder ohne Schutzschild «europäische Verfassung»: der Standard europäischer Sozialpolitik muss verbessert werden. Das ist eine Daueraufgabe für Europa und deshalb Pflichtthema der deutschen Ratspräsidentschaft. Wer europäische Sozialpolitik mit Tunnelblick auf Dax und Dow Jones nur als Kostenfaktor wahrnimmt, wird blind für die soziale Wirklichkeit. Die europäischen ArbeitnehmerInnen verdienen ihren Lebensunterhalt – von Lottohauptgewinnen abgesehen – überwiegend als abhängig Beschäftigte und nicht auf dem Börsenparkett. Sie dürfen nicht wie überflüssige Esser am Tisch der freien Marktwirtschaft behandelt und von den Folgen des ungezügelten Wettbewerbs über-

rollt werden. Dies zu verhindern ist mehr denn je Aufgabe der Gewerkschaften in einem zusammenwachsenden und global vernetzten Europa. Deshalb muss europäische Sozialpolitik außerhalb ihres tagespolitischen Aktionsrahmens in einen konkreten Zielhorizont gegossen werden. Deutschland sollte die Ratspräsidentschaft nutzen, um ein Aktionsprogramm für die europäische Sozialgesetzgebung aufzulegen. Die Sozialpolitik muss endlich zu einem eigenständigen Politikfeld erstarken, will man verhindern, dass sie mittelfristig zum Reparaturbetrieb verfehlter Wettbewerbspolitik verkommt. Von der deutschen Ratspräsidentschaft erwarten wir deshalb, dass die EU-Sozialagenda neue Impulse erhält.

Handlungsbedarf besteht auch im Arbeitsrecht. Die EU-Kommission wird in Kürze ein Grünbuch zur Entwicklung des Arbeitsrechts vorlegen. Wir erwarten für 2007 eine Belebung der Diskussion über den erforderlichen Deregulierungsstop im europäischen Arbeitsrecht.

Ein weiterer Prüfstein für die Ernsthaftigkeit sozialer Versprechungen ist die europaweite Vorgabe, wonach die Vergütung und sozialrechtliche Behandlung von LeiharbeiterInnen denen der StammarbeiterInnen zu entsprechen hat. Der geänderte Richtlinienvorschlag der EU-Kommission liegt seit Ende 2002 auf Eis. Es wäre an der Zeit und Aufgabe der deutschen Ratspräsidentschaft, den Prozess aufzutauen und die Verabschiedung des Vorschlags endlich auf den Weg zu bringen.

Gleiches gilt für die fällige Revision der EU-Entsenderichtlinie. Die Schlupflöcher zur Umgehung der Schutzrechte müssen endlich gestopft werden. Die Überwachungsbehörden müssen national und europaweit effektiver zusammenarbeiten, die Kontrollmöglichkeiten müssen legislativ und durch Verstärkung des Überwachungspersonals erweitert werden. Man wünschte sich, dass die Diskussion über die laxen Handhabung der Entsende-Schutzvorschriften mit der gleichen Empörung geführt würde wie die aktuelle Debatte über den letzten bundesdeutschen Fleischskandal. Oder sollte am Ende die systematische Umgehung von Arbeitnehmerrechten weniger ekelhaft sein als der gewerbsmäßige Massenhandel mit Gammelfleisch?

Apropos Arbeitnehmermobilität: Wer sie fordert, muss sie fördern. Wichtiges Instrument ist die erleichterte Portabilität von Zusatzrentenansprüchen. Aber es ist auch Vorsicht geboten, dass das Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet wird. So sehr wir den neuen Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission zur Verbesserung der Mitnahme von betrieblichen Versorgungsansparungen begrüßen, muss doch genau auf den Wert nationaler Besonderheiten geachtet werden. Der Teufel steckt im Detail, und Alterssicherung ist ein kostbares Gut. Die Bundesregierung darf in den anstehenden Ratsberatungen nicht aus dem Auge verlieren, dass es besondere Formen der Finanzierungssysteme gibt – in Deutschland traditionell unter dem Schutzdach von Tarifverträgen –, die es zu berücksichtigen gilt.

### **Nachhaltige Politik des qualitativen Wachstums**

Von einem verbesserten Arbeitsrecht kann in erster Linie profitieren, wer einen Arbeitsplatz hat. Zwar kann niemand von der sechsmonatigen deutschen Ratspräsidentschaft Quantensprünge zur Überwindung der schmerzhaft anhaltenden europäischen Wirtschafts- und Beschäftigungskrise erwarten. Aber sichtbare Signale auf dem Weg zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit dürfen wir fordern. Was wir vermissen, ist eine nachhaltige Politik des qualitativen Wachstums, wirtschaftlich, ökologisch und sozial. Qualitatives Wachstum schafft Arbeitsplätze, eine allein auf steigende Börsennotierungen fixierte Wachstumspolitik vernichtet sie. Da bedarf es gar nicht des zusätzlichen Kahlfraßes durch «Heuschrecken» und andere. Aber: qualitatives Wachstum ist nicht zum

Nulltarif erhältlich. Der aktuelle Jubel im Herbst 2006 über das Erreichen des Maastricht-Klassenziels, die Einhaltung des sog. Stabilitätspakts, ist in seiner Lautstärke geeignet, die soziale Wirklichkeit zu übertönen.

Denn eine vorübergehend antizyklisch eingesetzte Überschreitung kann im Ergebnis allemal vorteilhafter sein – volkswirtschaftlich und sozial – als das Totsparen der solidarischen Sicherungssysteme. 2,6% Neuverschuldung – Operation gelungen – Patient tot? Das wollen wir verhindern und verlieren dabei durchaus nicht das vitale Interesse der künftigen Generationen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus dem Auge.

Qualitatives Wachstum kann nur gelingen, wenn es Flankenschutz auf allen Seiten erhält, z. B. durch eine europäische Synchronisierung der Steuersysteme. Die Bemessungsgrundlagen für EU-weit agierende Unternehmen müssen dringend angeglichen werden. Zwischenstaatliche Billigkonkurrenz mit ihren Steuerdiscountangeboten schafft Verwerfungen auf dem europäischen Binnenmarkt, die auch auf dem Rücken der europäischen Arbeitnehmer ausgetragen werden.

Zur Qualifizierung von Arbeitsplätzen im Sinne sozialer Wertschöpfung gehört auch die Mitbestimmung. Obwohl letztendlich ein Standortvorteil, ist sie in einigen EU-Ländern in die Defensive geraten. Zu Unrecht, denn Mitbestimmung schafft Beteiligung, Beteiligung schafft Transparenz und Akzeptanz, die auch Produktivität und qualitativem Wachstum zugute kommen kann. Weitsichtige Unternehmer haben das erkannt. Es stünde der Europäischen Kommission gut an, sich modellhaft zu eigen zu machen, was bereits im wohlverstandenen Unternehmerinteresse liegt: die längst überfällige Stärkung der Europäischen Betriebsräte. Hier sollte die Bundesregierung in Gestalt der kommenden Ratspräsidentschaft ihren Einfluss geltend machen und für die Prinzipien des deutschen Betriebsverfassungsrechts und der Unternehmensmitbestimmung werben.

Wer einwendet, dass dieser – keinesfalls abschließende – Katalog für die deutsche Ratspräsidentschaft etwas lang geraten sei, verkennt Rolle und Selbstverständnis der Gewerkschaften. Wir agieren national, europa- und weltweit nicht als Bittsteller. Dieser Beitrag enthält keine devote «Wunschliste», sondern Forderungen an die Politik. Sie vorzubringen und für ihre Durchsetzung zu kämpfen, ist Kernaufgabe der Gewerkschaften. Der Kampf um die sozialen Dimensionen der europäischen Dienstleistungsrichtlinie, in dem die Gewerkschaften wichtige Veränderungen bewirken konnten, beweist, dass wir Mitglieder für europapolitische Ziele mobilisieren können.

Und um auf die Europäische Verfassung zurückzukommen: sollte sie letztendlich scheitern, sei es durch ein irrevisibles «Nein» auch nur eines der Mitgliedsländer, sei es durch beharrliches Aussitzen des Verfassungsprozesses, darf sich niemand der Illusion hingeben, dass die Gewerkschaften die Gestaltungsmacht in einer «sozial bereinigten» kahlen Verfassungslandschaft den «Hütern des freien Wettbewerbs» überlassen. Der Kampf für gerechte Arbeitsbedingungen und eine Europäische Union mit humanem Antlitz ist für uns eine «never ending story» – Fortsetzung folgt.



**Frans Bsirske** studierte als Hans-Böckler-Stipendiat Politikwissenschaft. Er bekleidete u.a. verschiedene Funktionen bei der ÖTV, deren Vorsitzender er im November 2000 wurde. Seit 2001 ist er Vorsitzender der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di. Frans Bsirske ist Mitglied von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.



# Zwei Schritte vor und einen zurück?!

Stand und Perspektiven europäischer Geschlechterpolitik

Die Erweiterung der Europäischen Union (EU) im Jahr 2004 war ein Meilenstein auf dem weiteren Weg zur Verwirklichung der europäischen Idee. Die EU präsentierte sich mit ihrer politischen Beitrittskonditionalität als Rechtsgemeinschaft mit gemeinsamen identitätsstiftenden Werten und (gesellschafts-)politischen Gestaltungszielen. Im Bereich der Geschlechterpolitik ist viel Positives über das bislang Erreichte und die bestehenden Handlungsprämissen zu konstatieren. Zugleich kam dem Gender-Acquis in den Beitrittsverhandlungen nur eine geringe Priorität zu, das entsprechende Monitoring war mangelhaft. Die Umsetzungsbestimmungen und -instrumente in den Ländern sind von sehr unterschiedlicher Qualität sowie stark von (partei-)politischen Konjunkturen in den Mitgliedsländern, die nachhaltige Wirkung auf das Zusammenspiel von europäischer und nationaler Ebene haben, abhängig.

Für eine umfassende Zwischenbilanz ist es noch zu früh. Dennoch können wir das Augenmerk auf die geschlechterpolitische Entwicklung seit der Erweiterung richten und daraus eine politische Handlungsagenda für die kommenden Monate skizzieren – insbesondere unter dem Aspekt, welchen Beitrag die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 für ein Fortschreiben einer progressiven EU-Gleichstellungspolitik leisten kann. Welchen Stellenwert hat Geschlechterpolitik sowohl als (in den EU-Verträgen verankerte) Querschnittsaufgabe als auch als eigenständiges Politikfeld? Welches sind die (wünschenswerten) Entwicklungsperspektiven?

## Gleichstellungspolitik hat europäische Geschichte

Die Europäische Union hat sich die Gleichstellung von Frauen und Männern auf die Fahnen geschrieben. Bereits in den Gründungsakten der Europäischen Gemeinschaft 1957 wurde die Gleichheit von Mann und Frau ausdrücklich festgelegt. Dieser Gleichheitsgrundsatz bezog sich jedoch damals ausschließlich auf die Frage der Entlohnung. Länder mit einem hohen Prozentsatz an weiblichen Beschäftigten hätten damals aufgrund niedrigerer Lohnkosten für schlecht bezahlte Frauenarbeit Wettbewerbsvorteile am gemeinsamen Markt gehabt. Die EU besitzt auf Grundlage der Verträge<sup>1</sup> im Bereich der Gleichstellung Richtlinienkompetenz. D. h. die EU-Kommission kann initiativ Ziele definieren, die, vom Ministerrat beschlossen, in einem festgelegten Zeitraum von den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Das zwingt die Regie-



rungen einerseits zum Handeln, lässt ihnen jedoch die Freiheit, dies entsprechend der nationalen Gegebenheiten zu tun.

Die Bemühungen der Kommission um die Gleichstellung der Geschlechter beschränkten sich in den folgenden vier Jahrzehnten ausschließlich auf den Bereich der Beschäftigung. Dies entsprach der Gründungsphilosophie der Gemeinschaft als Wirtschaftszusammenschluss. Erst mit dem Vertrag VON Amsterdam, der 1999 in Kraft trat, wurde das Gender Mainstreaming-Prinzip verankert. Es macht die Gleichstellung von Frauen und Männern zur Querschnittsaufgabe für alle Politikbereiche. Diese Mainstreaming-Strategie ist seitdem der zentrale geschlechterpolitische Auftrag der Europapolitik und wichtiger Referenzrahmen gerade für die neuen (und auch künftigen) Beitrittsländer.

### **Gleiche Chancen auf dem Arbeitsmarkt?**

Schwerpunkt der europäischen Gleichstellungspolitik ist nach wie vor die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt, die noch lange nicht erreicht ist. Insgesamt ist es für Frauen in allen Mitgliedsstaaten deutlich schwieriger als für Männer, einen Arbeitsplatz zu bekommen und diesen zu halten. Frauen sind von Arbeitslosigkeit europaweit überdurchschnittlich betroffen. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote der Frauen liegt bei 9% (Männer: 7,4%).<sup>2</sup> Nach wie vor gibt es einen «ungleichen Wettbewerb» zwischen Frauen und Männern: (Mögliche) Mutterschaft ist für Frauen ein deutlicher «Wettbewerbsnachteil» beim Zugang zu und in der Beschäftigung. Diesen gilt es durch positive Maßnahmen, die der Amsterdamer Vertrag ausdrücklich erlaubt, auszugleichen. In Belgien, Finnland und Schweden gibt es nationale Pläne zur Gleichstellung am Arbeitsmarkt, um die vielfältigen Hemmnisse zu beseitigen. Diesem Beispiel sollten alle Mitgliedsstaaten folgen, auch um das in der sogenannten Lissabon-Strategie festgelegte Ziel (Beschluss des Europäischen Rates, März 2000), die Beschäftigungsquote der Frauen bis 2010 von durchschnittlich 54% auf über 60% anzuheben, annähernd zu erreichen. Zum Vergleich: Die Beschäftigungsquote von Männern liegt bei 73%.

Zentral bleibt die Forderung nach Vereinbarkeit von Familie bzw. Privatem und Beruf nicht nur für Männer, sondern auch für Frauen. Im Jahr 2000 waren 72% der kinderlosen Frauen zwischen 20 und 50 Jahren erwerbstätig (89% der Männer) gegenüber nur 59% der Frauen mit Kindern unter 6 Jahren (94% der Männer).<sup>3</sup> In allen mittel- und osteuropäischen Staaten gab es bis Ende der 80er Jahre eine hohe Frauenerwerbsquote. Mit dem Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft waren vor allem Frauen vom Verlust des Arbeitsplatzes betroffen. Im Vergleich ist die durchschnittliche Frauenerwerbsquote in den Beitrittsstaaten dennoch höher als in den «alten» Mitgliedsstaaten. Die insgesamt hohe Arbeitslosenquote sowie fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten stellen heute hohe Hürden für die weibliche Erwerbstätigkeit dar. Das Beispiel Dänemark zeigt: Eine gute flächendeckende Kinderbetreuung geht einher mit einer hohen Frauenerwerbsquote mit steigender Tendenz zur Vollzeittätigkeit.

Zudem gibt es kaum Frauen in Führungspositionen. In Schweden wurden den Unternehmen «Quoten per Gesetz» angedroht. Auch in Deutschland bleibt die Debatte um ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft virulent.

Allen EU-Vereinbarungen zum Trotz bestehen die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern hartnäckig fort. Noch immer verdienen Frauen in ganz Europa deutlich weniger als ihre männlichen Kollegen. In den «alten» Mitgliedsstaaten sind die Lohnunterschiede noch größer als in den ehemals sozialistischen Beitrittsländern. In Deutschland erhalten Frauen im Schnitt nur 76% des Entgelts eines Mannes bei gleichwertiger Arbeit, was etwa dem EU-Durchschnitt entspricht. Das bedeutet, dass Männer

allein aufgrund ihres Geschlechts einen Lohnaufschlag von einem Drittel erhalten.<sup>4</sup> Bei der Entgeltgerechtigkeit geht es insbesondere auch um die Neubewertung von typischerweise von Frauen ausgeübter und «deshalb» schlechter bezahlter Arbeit.

### **Die Richtlinie zur Gleichstellung am Arbeitsplatz**

Eine entscheidende Etappe für die Gleichstellung von Frauen im Erwerbsleben und damit in der Geschichte der Frauenrechte in Europa war die neue Richtlinie zur Gleichstellung am Arbeitsplatz (sowie Zugang zu Beschäftigung und Ausbildung). Erstmals ist mit der neuen Richtlinie (2002/73/EG) der Tatbestand der sexuellen Belästigung definiert und rechtlich festgeschrieben, dass sexuelle Belästigung eine Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts und als Diskriminierung nach Artikel 13 des Amsterdamer Vertrages zu bekämpfen ist. Nach der Definition reicht es, dass die Würde des Menschen verletzt wird – verbal oder non-verbal. ArbeitgeberInnen werden mit der neuen Richtlinie aufgefordert, positive Maßnahmen gegen sexuelle Diskriminierung zu ergreifen und den Stand der Gleichstellung regelmäßig zu protokollieren. Damit sind positive Maßnahmen nicht mehr die Ausnahme, sondern werden zur Regel. Bei Beschwerde dürfen die ArbeitnehmerInnen nicht entlassen werden. Die Beweislast wurde zulasten der ArbeitgeberInnen umgekehrt. Opfer und ZeugInnen werden geschützt.

Auch der Schutz von Eltern – Männern und Frauen – am Arbeitsplatz wurde gestärkt. Sie haben nach der Elternzeit Anspruch auf den gleichen Arbeitsplatz.

Die Mitgliedsstaaten müssen unabhängige Gremien (Gleichstellungsstellen) schaffen, die die Umsetzung der Richtlinie überwachen. Sie könnten eventuell auch als Schlichtungsstelle fungieren. Entsprechende Stellen sollen Betroffenen auf jeden Fall Hilfestellung und Beratung bieten. Die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen ist hier sehr gut vorstellbar. Vorgesehen ist außerdem, dass ein entsprechendes Gremium anstelle der Opfer klagt. Durch die Umstellung von der individuellen auf die kollektive Klage wird die Schwelle, vor Gericht zu ziehen, für die Betroffenen gesenkt.<sup>5</sup> Sanktionsmaßnahmen für ArbeitgeberInnen sollen ausdrücklich abschreckenden Charakter haben. Sie dürfen nach der Richtlinie nicht an eine Höchstgrenze gebunden sein, so dass ArbeitgeberInnen sich nicht «freikaufen» können.

### **Gender Mainstreaming – Gleichstellung als Querschnittsaufgabe**

Die Gleichstellung am Arbeitsplatz ist nur eine Facette der Gleichstellung von Mann und Frau in der Gesellschaft. Mit dem Amsterdamer Vertrag verpflichtete sich die Europäische Union zum Gender Mainstreaming. Mit dem Instrument des Gender Mainstreaming – als strategischer Ansatz in der UN-Aktionsplattform von Peking 1995 verankert – sollen staatliche Institutionen, internationale Organisationen und Unternehmen stereotype Geschlechterrollen im privaten wie im öffentlichen Raum hinterfragen und im emanzipatorischen Sinne verändern. Gender Mainstreaming will explizit auf die Dynamik zwischen den Geschlechtern abzielen. Der Abbau von Ungleichheit und undemokratischen Verhältnissen zwischen den Geschlechtern soll deshalb nicht ausschließlich Frauen sondern auch Männersache und eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sein, in allen Bereichen und auf allen Ebenen. «Gender» meint das soziale Geschlecht; «Mainstream» bezeichnet den gesellschaftlichen Hauptstrom. Die Frage nach den Auswirkungen von politischen Entscheidungen auf die Lebensrealitäten beider Geschlechter muss somit in alle Themenfelder integriert werden.

Für die Europapolitik bedeutet dies, dass sie sich nicht länger ausschließlich auf die Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsplatz konzentrieren darf. Frauen (und

Männern) sollte beispielsweise sexuelle Belästigung nicht nur am Arbeitsplatz, sondern in allen Lebenssituationen erspart bleiben. Beim Gender Mainstreaming geht es darum, Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts in allen Bereichen zu bekämpfen. Wir müssen die *Gender blindness* überwinden, d.h. Frauen (und Männer) sichtbar machen und ihre Lebensrealitäten entsprechend in die Politik einfließen lassen.

In der Vergangenheit haben ExpertInnen immer wieder darauf hingewiesen, dass das Risiko des sogenannten Mainstreaming-Ansatzes u.a. darin besteht, dass er als Vorwand dafür genutzt werden kann, um ausschließlich für Frauen konzipierte Programme abzuschaffen. Tatsächlich umfasst Mainstreaming langfristig angelegte Aktivitäten, deren Ziele nicht binnen kürzester Zeit erreicht werden können. Deshalb ist die Fortsetzung von Initiativen und die Bereitstellung von finanziellen Mitteln im Bereich der Frauenpolitik parallel zum Mainstreaming absolut notwendig.<sup>6</sup>

In diesem Kontext hat die EU-Kommission eine neue Anti-Diskriminierungs-Richtlinie (2004/113/EG) verabschiedet, die all jene Diskriminierungen abbauen will, an die sich alle «gewöhnt» haben und die hingenommen werden, d.h. die Gleichstellung der Geschlechter soll auch jenseits der Arbeitswelt durchgesetzt werden. Wichtiges Handlungsfeld sind zum Beispiel Unisex-Tarife bei Versicherungen und privater Rentenvorsorge. Von Seiten der Politik wird immer mehr private Vorsorge erwartet, insbesondere bei der Rente. Stillschweigend werden gleichzeitig massive Diskriminierungen von Frauen bei den privaten Renten- und Krankenversicherungen hingenommen: Sie zahlen mehr und bekommen weniger Rente dafür.<sup>7</sup> Auch Männer werden aus Gründen des Geschlechts diskriminiert. Bei den Autoversicherungen zahlen sie mehr, obwohl es auch umsichtig fahrende Männer gibt. Unisex-Tarife sollten wie in Frankreich und Schweden eine Selbstverständlichkeit sein.

### **Gender Budgeting – Teilhabe an öffentlichen Haushalten gerecht verteilen**

Eine große Herausforderung ist die Anwendung des Gender-Mainstreaming-Prinzips in der Haushaltspolitik. Beim Gender Budgeting geht es darum, alle öffentlichen Ausgaben auf ihre Konsequenzen für beide Geschlechter zu untersuchen. Ziel ist zum einen eine gerechte Verteilung öffentlicher Gelder an Männer und Frauen und zum anderen genau zu analysieren, welche Wirkungen Budgets auf die Geschlechterverhältnisse haben. Schließlich sollen die öffentlichen Ausgaben der ganzen Gesellschaft, also Frauen und Männern, dienen. Bei der Überprüfung der Haushalte im Sinne des Gender Budgeting wird deutlich, wo und bei welchem Geschlecht die Prioritäten liegen.

Von besonderer Bedeutung ist die Verankerung des Gender Mainstreaming-Prinzips in den Strukturfonds. Es wurde durchgesetzt, dass in der Programmperiode 2000 bis 2006 jedes Projekt daraufhin überprüft werden soll, ob es Männer und Frauen in gleichem Maße fördert. Abgeschafft wurde im Gegenzug das Förderprogramm «NOW» (New Opportunities for Women), das speziell auf Frauen gerichtet war. Der Löwenanteil der Strukturfonds wird jetzt zwar endlich nach Gender-Aspekten verteilt, was auch für das neue sozial- und beschäftigungspolitische Rahmenprogramm PROGRESS gilt. Um Tendenzen, «Fraueninteressen» gegen «Männerinteressen» auszuspielen, keinen Vorschub zu leisten, ist es absolut dringlich, Indikatoren zu entwickeln und anzuwenden, die eine geschlechtergerechte Verteilung der Gelder garantieren.

### **Nicht tolerierbar: Gewalt gegen Frauen**

Das Ausmaß der Gewalttaten an Frauen, einschließlich der Prostitution und des Frauenhandels, wird immer offensichtlicher. Dies ist ein zentrales Problem in allen EU-Bei-

trittsstaaten. Gewalt gegen Frauen stellt nicht nur eine Missachtung der Menschenrechte, sondern vor allem einen noch nicht da gewesenen Rückschritt im Status der Frau dar. Im Bericht der Vereinten Nationen zur Bevölkerungslage im Jahr 2002 heißt es, dass sich die Zahl der Mädchen zwischen fünf und 15 Jahren, die der Ausbeutung durch die weltweite Sexindustrie zum Opfer fallen, pro Jahr um schätzungsweise zwei Millionen erhöht. Allein in die EU werden jährlich 500 000 Frauen gebracht und hier sexuell ausgebeutet. Einige Nichtregierungsorganisationen legen sogar weit höhere Zahlen zugrunde. Sie rechnen neben der sexuellen Ausbeutung auch den Missbrauch als ArbeitssklavInnen ein.<sup>8</sup> Dafür spricht, dass Menschenhandel auch die Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft unter sklavenähnlichen Bedingungen – beispielsweise in privaten Haushalten – umfasst.

### **Europas Frauen in guter Verfassung**

Inzwischen liegt der Entwurf für die zukünftige EU-Verfassung vor. Darin kommen Europas Frauen weit besser weg, als zunächst zu erwarten war. Der Konvent, der zu 83% mit Männern besetzt war, hatte die Frauenrechte in seinem ersten Entwurf schlicht «vergessen». Dank des Engagements und der Mobilisierung von Frauen in ganz Europa gelang es, die bestehenden, im EU-Vertrag verankerten Frauenrechte in den neuen Verfassungsentwurf hinüberzuretten: Der Konvent nahm «Gleichheit» in die Auflistung der *Werte* der Union auf. Auf den geforderten Zusatz «insbesondere von Frauen und Männern» wurde zugunsten eines generellen Gleichheitsbegriffs (also auch von Minderheiten) verzichtet. Zudem wurde die «Gleichstellung von Frau und Mann» als *Ziel* festgelegt. Das Gender Mainstreaming-Prinzip ist im ersten Artikel des Verfassungsteils zu den Politikbereichen verankert. Entsprechend ist der Verfassungsentwurf – zumindest in der nun vorliegenden Druckausgabe – in geschlechtsneutraler Sprache verfasst.

Im Rahmen der Grundrechte-Charta, die in den Verfassungsentwurf integriert wurde, wird Nichtdiskriminierung und die Gleichheit von Frauen und Männern zusätzlich ausdifferenziert. Der Gleichstellungs-Artikel bezieht sich erfreulicherweise nicht mehr nur auf Arbeit und Entgelt, sondern fordert die «Gleichheit von Männern und Frauen» «in allen Bereichen» und lässt ausdrücklich spezifische Vergünstigungen zugunsten des unterrepräsentierten Geschlechts zu.

### **Paritätische Teilhabe auch in der Politik!**

Frauen sind nach wie vor auf sämtlichen politischen Ebenen in der Minderheit, von den kommunalen bis zu den europäischen Institutionen. Die fehlende Repräsentanz von Frauen in der Politik stellt ein schwerwiegendes Demokratiedefizit dar. Das Europäische Parlament hat einen Frauenanteil von 31% und steht damit deutlich besser da als die nationalen Parlamente (durchschnittlicher Frauenanteil von 20,7%). Schweden ist Spitzenreiter mit einem Frauenanteil von 45,3%. Deutschland liegt mit rund einem Drittel weiblicher Bundestagsabgeordneter im Mittelfeld. Die Beitrittsstaaten schneiden weit schlechter ab als die «alten» Mitgliedsstaaten.<sup>9</sup>

Die EU ist in der Pflicht, ihre selbst gesteckten Ziele ernst zu nehmen, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen und somit als Garantin von Geschlechtergerechtigkeit (auch international) glaubwürdig zu bleiben.<sup>10</sup>

### **Fazit**

Noch immer gibt es in der EU strukturelle Diskriminierung von Frauen. Es ist wichtig nicht nur die ökonomische, sondern auch die soziale und politische Gleichstellung der Frau voranzutreiben. Mit der neuen Richtlinie zur Gleichstellung am Arbeitsplatz ist

ein Meilenstein in der Geschichte der Frauenrechte gesetzt worden. Dank des massiven Engagements von Frauen aus ganz Europa ist es gelungen, dass die Gleichstellung der Geschlechter im Verfassungsentwurf klar zu den Werten und Zielen der Union gehört. Das müssen wir auch zukünftig einfordern! Europas Zukunft kann nur tragfähig und für die BürgerInnen plausibel gestaltet werden, wenn beide Geschlechter gleichberechtigt daran beteiligt werden. Die Europäische Union ist eine große Chance für alle Frauen (und auch Männer). Europa ist bei der Durchsetzung von Frauenrechten und Gleichstellungspolitik fortschrittlicher als manch nationale Regierung. Sie bietet einen Rahmen für den gemeinsamen Erfahrungsaustausch und die Verbreitung von *Best-Practice*-Lösungen. Dass die Gleichheit von Frauen und Männern trotzdem noch keine Selbstverständlichkeit ist, hat der fast ausschließlich männlich besetzte Verfassungskonvent gezeigt.

Das Europäische Jahr der Chancengleichheit 2007 will jegliche Form von Diskriminierung bekämpfen und Leben in Vielfalt als positiven Wert vermitteln – als Beitrag zu einer gerechten Gesellschaft. Auf das Engste ist damit die Herstellung und Sicherung von Geschlechtergerechtigkeit verbunden, die sich nicht in anderen Diskriminierungsmerkmalen auflöst, sondern diese unterschiedlich beeinflusst.

Es gibt viel anzupacken für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft. Geschlechtergerechtigkeit ist nicht allein über die Lösung der Vereinbarkeitsfrage herzustellen, die sich zudem einseitig auf Familie und Beruf konzentriert. Hier lässt sich von den ArbeitnehmerInnenvereinbarungen der Europäischen Institutionen lernen, die allgemeiner formulieren «Privat und Beruf» und entsprechende Instrumente entwickelt haben.<sup>11</sup> Deutschland verfügt über umfangreiche Erfahrungen mit der Anwendung von Gender Budgeting und sollte dieses Wissen aus Machbarkeitsanalysen und Praxis in den europäischen Kontext einbringen. Die paritätische Teilhabe von Frauen und Männern ist zwingende Konsequenz aus dem umfangreichen gleichstellungspolitischen Regelwerk der EU. Hier müssen Taten folgen. Das notwendige empirische und analytische Material wird (hoffentlich ab 2007) das Gender Institut liefern, das jedoch zusätzlich einen Politikberatungsauftrag erhalten muss. Der Verfassungsprozess scheint in auswegloser Lage. Es könnte alternativ dafür gesorgt werden, der Grundrechte-Charta zu einem rechtsverbindlichen Status zu verhelfen. Ein geschlechterblinder Fleck ist die Europäische Migrationspolitik geblieben. Hier hat sich eine enge Zusammenarbeit unter den Mitgliedsstaaten entwickelt, so dass dieser Aspekt nicht länger ausgespart bleiben darf. Große öffentliche Aufmerksamkeit wird die Berliner Erklärung anlässlich des 50-jährigen Jubiläums der Römischen Verträge bekommen. Es wird darum gehen, hier das demokratische Gesicht der EU stark zu machen. Dieses ist nicht ohne die Gleichstellung der Geschlechter denkbar, die in unterschiedlichster Weise in der langen Integrationsgeschichte der EU immer wieder zum Ausdruck gebracht wurde.

#### Anmerkungen

- 1 Vgl. Art. 2 «Gleichstellung als Gemeinschaftsziel», Art. 3 Abs. 2 «Gender Mainstreaming-Prinzip», Art. 13 «Diskriminierungsverbot auf Grund des Geschlechts», Art. 137 «Chancengleichheit und Gleichbehandlungsgrundsatz im Beschäftigungsbereich», Art. 141 «Grundsatz der Lohngleichheit» sowie Art. 141 Abs. 4 «positive Maßnahmen zur Erleichterung der Berufstätigkeit» des Amsterdamer Vertrages.
- 2 Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, EU-Nachrichten Nr. 11, 2005
- 3 Zahlen für die elf Mitgliedsstaaten, für die Daten verfügbar waren; alle Zahlen zur Beschäftigung von Frauen siehe: Europäische Kommission: Sozialagenda 07/2002, S. 9.
- 4 Gerhard Engelbrecht: Mindereinkommen von Frauen – Ursachen und Entwicklung, in: WSI-Mitteilungen 11/2005.
- 5 Dies bedeutet für Deutschland eine Umstellung, da es bisher kein Verbandsklagerecht gab.

- 6 Vgl. Barbara Unmüßig: Nachdenken über Gender Mainstreaming. Bilanz eines radikalen gesellschaftspolitischen Konzepts zehn Jahre nach der Weltfrauenkonferenz in Peking, Internationale Konferenz «Femme Globale», 09/2005.
- 7 Nach Angaben des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) beträgt in Deutschland der Unterschied im Rentenniveau bei gleichem Prämienaufkommen zwischen 9 und 12 %.
- 8 La Strada, 05/2006.
- 9 Zahlen zu Frauen in der Politik, siehe: ELW Lobbying Kit – European Elections 2004, S. 7.
- 10 Vgl. Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts über Frauen in der internationalen Politik, 2006/2057(INI) (INI).
- 11 Vgl. Mitteilungen des Europäischen Rates, 10/2005.



**Barbara Unmüßig** studierte Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. Seit Mai 2002 ist sie im Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung verantwortlich für die Strategie und Programmentwicklung in den Bereichen Lateinamerika, Afrika, Asien, Nahost, Gemeinschaftsaufgabe Geschlechterdemokratie und des Feministischen Instituts. Seit 2001 ist sie außerdem Mitglied des Kuratoriums des DIMR (Deutsches Institut für Menschenrechte) sowie seit 2003 Beirat des Jahrbuchs Ökologie.



**Ulrike Allroggen** studierte Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin. In der Heinrich-Böll-Stiftung arbeitete sie von 2002 bis Ende 2005 als Assistentin der Geschäftsführung des Feministischen Instituts und seit Anfang 2006 ist sie Referentin für Geschlechterdemokratie / Internationale Frauen- und Geschlechterpolitik. Sie ist Mitglied bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der Humanistischen Union sowie im Vorstand des Bildungswerks Berlin der Heinrich-Böll-Stiftung.



# Menschenrechte in der Europäischen Union

## Aufgaben und Perspektiven

Eine der wichtigsten Perspektiven für die Bundesrepublik heißt Europa. Fast alle Bereiche der Politik haben heute eine europäische Dimension. Und in einer sich rasch globalisierenden Welt wird die Bedeutung von Europa für die Entwicklung unseres Landes noch weiter steigen. Nur in einem weiter zusammenwachsenden Europa werden wir die regionalen und globalen Herausforderungen mitgestalten können, die vor uns stehen.

Die Bundesrepublik war stets einer der Motoren im europäischen Einigungsprozess. Und wir Grünen treten dafür ein, dass es auch weiterhin so bleibt. Wir sollten allem entschieden entgegentreten, was eine Europaskepsis herbeiredet – auch und gerade im Zusammenhang mit der Debatte um den europäischen Verfassungsvertrag. Eine der großen Aufgaben für die deutsche Außen- und Europapolitik in den nächsten vier Jahren ist es, die europäische Verfassung zu verwirklichen, damit Europa transparenter, demokratischer und handlungsfähiger wird.

Im Zuge der Debatte um die Verfassung muss die Frage nach dem sozialen Europa zentral sein, damit die Menschen merken: Europa ist kein neoliberales, sondern ein soziales Projekt, das dazu beiträgt, die Globalisierung gerecht zu gestalten. Wir setzen uns dafür ein, dass das Europäische Parlament die Initiative ergreift für eine europaweite Volksabstimmung am Europatag 2007. Die europäischen BürgerInnen sollen dann über eine Verfassung abstimmen können, die einer nationalen Verfassung ähnlich ist, also über den institutionellen Rahmen der Europäischen Union und der Grundrechte-Charta. So wollen wir neuen Schwung in die Debatte bringen und der EU endlich ein bürgerrechtliches Fundament geben, das dauerhaft tragfähig ist.

### **Charta der Grundrechte der EU/EMRK**

Wir unterstützen die Forderung, die Charta der Grundrechte der Europäischen Union vor dem Europäischen Gerichtshof einklagbar zu machen. Wir unterstützen auch die Forderung nach dem Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und somit der Festlegung der Zuständigkeit des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes. Beides erfordert allerdings eine Änderung des EU-Primärrechts. Die EU-Verfassung hätte die Grundrechtecharta rechtsverbindlich gemacht, der EU Rechtspersönlichkeit gegeben und die Rechtsgrundlage für den Beitritt zur EMRK normiert. Eine sekundärrechtliche Umsetzung dieser Punkte auf der Basis des geltenden EU-/EG-Vertrages stünde nach unserer Auffassung auf einem rechtlich äußerst unsicheren Boden. Auch politisch wäre

eine solche Vorgehensweise schwierig, denn die Verfassung stellt einen sorgsam austarierten Kompromiss dar, der jetzt nicht einseitig aufgeschnürt werden sollte, auch wenn die Ziele noch so wünschenswert sind. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN setzen sich stattdessen weiter für die EU-Verfassung ein. Wir wollen die «Denkpause» der Staats- und Regierungschefs dazu nutzen, die Verfassung den Bürgerinnen und Bürgern in ganz Europa näher zu bringen. Auf der Grundlage einer solchen intensiven europapolitischen Auseinandersetzung soll dann am Tag der nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 ein europaweites Referendum über die Annahme der ersten beiden, die Institutionen und Grundrechte betreffenden Teile des vorliegenden Verfassungsentwurfs stattfinden.

## **EU-Grundrechteagentur**

Im Dezember 2003 hat der Europäische Rat der Kommission den Auftrag erteilt, eine Agentur der Europäischen Union für Grundrechte auf dem Fundament der seit 1998 bestehenden «Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit» in Wien zu errichten. Ein entsprechender Auftrag ist auch in dem von den Staats- und Regierungschefs im November 2004 verabschiedeten «Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union» enthalten. Nach einem Konsultationsprozess, an dem EU-Organen, Regierungen, nationale Menschenrechtsinstitute, Nichtregierungsorganisationen (NROs) und Wissenschaft beteiligt waren, legte im Juni 2005 die Kommission einen «Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte» vor. Die Agentur soll ihre Arbeit voraussichtlich im Januar 2007 aufnehmen.

Die Einrichtung der Agentur stellt einen wichtigen Schritt in der Entwicklung einer umfassenden Menschenrechtspolitik der EU dar. Dieser Entwicklungsprozess hat u.a. seit der Annahme der Charta der Grundrechte der EU von Nizza im Jahr 2000 und der Einrichtung eines EU-Netzwerkes von unabhängigen Grundrechtsexperten 2002 an Dynamik gewonnen. Allerdings kann dieser positive Prozess nicht darüber hinweg täuschen, dass noch immer Lücken im EU-Menschenrechtsschutzsystem bestehen und strukturelle Menschenrechtsprobleme innerhalb der EU-Grenzen nicht genügend Beachtung finden.

Die EU-Agentur für Grundrechte könnte einige dieser noch vorhandenen Lücken schließen und somit eine bedeutende Verbesserung des Menschenrechtsschutzsystems der EU bringen, ohne dass dies eine Duplizierung der Aufgaben anderer Institutionen wie der des Europarates bedeuten muss. Nach der bisherigen Konzeption wird dies allerdings nicht möglich sein, da ein stark eingeschränktes Mandat gewählt wurde. Damit hat die Agentur kaum Handlungsspielraum für die Wahrnehmung dringender Aufgaben im Rahmen einer effektiven EU-Menschenrechtspolitik. Das Mandat der Agentur sollte deshalb nachgebessert werden, um eine substantielle Stärkung des Menschenrechtsschutzsystems der EU zu bewirken. Andernfalls droht die Gefahr eines langfristigen Glaubwürdigkeitsverlustes hinsichtlich der Ernsthaftigkeit der Entwicklung einer wirklich umfassenden EU-Menschenrechtspolitik.

## **Menschenrechte in der EU-Außenpolitik**

Die Glaubwürdigkeit der EU-Menschenrechtspolitik misst sich nicht zuletzt an dem Stellenwert, den die EU den Menschenrechten in ihren Außenbeziehungen einräumt. Das sogenannte *mainstreaming* von Menschenrechten in den Außenbeziehungen muss daher Aufgabe und Priorität auch der deutschen EU-Ratspräsidentschaft sein. Dazu gibt es schon eine Reihe von Instrumenten wie die Menschenrechts-*Guidelines*, Menschenrechtsdialoge, Menschenrechtsklauseln in Abkommen, öffentliche Stellungnahmen, Demarchen,



Sanktionen und ein eigenes Budget speziell für die Förderung von Menschenrechten und Demokratie. Die Entwicklung zeigt eine Verschiebung von deklaratorischer zu operativer Menschenrechtspolitik, u. a. mit der Einsetzung von Sonderbeauftragten. Allerdings mangelt es noch immer an Expertise und Ausstattung im Bereich Menschenrechte in den EU-Außenbeziehungen und EU-Missionen. Auch der Menschenrechtsbeauftragte der EU, Matthiessen, verfügt über eine unzureichende Ausstattung. Themen für die deutsche Ratspräsidentschaft sollten in diesem Zusammenhang also insbesondere das *mainstreaming* von Menschenrechten in den Außenbeziehungen, die stärkere Präsenz und der größere Einfluss der EU im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen und die stärkere Verbindung von Menschenrechten und Crisis Management sein.

## **Terrorismusbekämpfung**

Niemand ist vor Terror gefeit – auch nicht innerhalb der EU, wie wir schmerzlich nach dem 11. September 2001 und den Anschlägen von Madrid und London erfahren mussten. Terrorismus macht keinen Halt vor Landesgrenzen, und wir müssen ihn im Rahmen der EU gemeinsam bekämpfen. Terroristische Angriffe richten sich dabei nicht nur gegen die Staaten, die den Irak-Krieg unterstützt haben. Spätestens seit den verhinderten Bombenanschlägen in deutschen Regionalzügen müssen wir erkennen, dass die Angriffe gegen unsere Demokratien gerichtet sind, die auf den Prinzipien von Menschenrechten, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit gegründet sind.

Gerade deshalb ist es besorgniserregend, dass viele Staaten im Kampf gegen den Terrorismus zunehmend eben diese Prinzipien einschränken, dass sie eine Abwägung vornehmen zwischen Menschenrechten und Sicherheit, dass die Achtung von Grundfreiheiten und Grundrechten in Frage gestellt wird. Dazu gehören u. a. die Aufweichung des absoluten Folterverbots. Lager wie Guantánamo sind vollkommen inakzeptabel, sie verstoßen gegen elementare Regeln des Völker- und Menschenrechts. Die USA müssen dieses Lager umgehend schließen. Darauf hinzuwirken ist ein wichtiges Ziel auch der europäischen Menschenrechtspolitik.

Unerträglich ist es auch, wenn europäische Staaten in entsprechende Praktiken verstrickt sind. Der Bericht des Sonderberichterstatters Dick Marty erhärtet den Verdacht gegen Mitgliedsstaaten von EU und Europarat, Menschenrechte verletzt und geheime Verhaftungen sowie gesetzeswidrige Auslieferungen von tatsächlichen oder angeblichen Terroristen in Europa gebilligt zu haben. Dabei wurden Menschen illegal inhaftiert und heimlich in Länder gebracht, in denen Folter eine gängige Methode bei Verhören ist. Dick Marty's Bericht zeigt, dass mehrere europäische Regierungen vor dieser Praxis die Augen und Ohren geschlossen haben, und einige Staaten sogar aktiv in einzelne Verschleppungsfälle involviert waren. Dies ist beschämend für Europa.

Bislang haben europäische Regierungen wiederholt geleugnet, am Verschleppungsprogramm der CIA beteiligt gewesen zu sein. Deshalb ist es jetzt umso wichtiger, dass wir auf verschiedenen Wegen Druck auf die nationalen Regierungen ausüben, damit diese endlich die Untersuchungen aktiv unterstützen und ihrer Ermittlungspflicht gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention nachkommen. Denn Mitgliedsstaaten der EU und des Europarates sind verpflichtet, jedem Verdacht auf Menschenrechtsverletzungen nachzugehen. Die nationalen Parlamente müssen alle notwendigen Informationen erhalten, um die Vorwürfe restlos aufzuklären. In Europa muss wieder unmissverständlich gelten, dass Menschenrechte uneingeschränkt geachtet werden. Denn wenn wir Europäer und Europäerinnen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit weltweit fördern wollen, müssen wir bei uns zu Hause damit anfangen.

## Asyl- und Flüchtlingspolitik in der EU

Der Flüchtlingsschutz lässt sich nicht mehr ohne den europäischen Kontext sicherstellen. Deswegen haben sich BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN seit Jahren intensiv für die Harmonisierung des europäischen Einwanderungs- und Flüchtlingsrechts auf einem hohen menschenrechtlichen Niveau eingesetzt.

Die erste Phase dieses Vergemeinschaftungsprozesses ist inzwischen abgeschlossen. Zwar ist man in der EU hierbei oftmals nicht über die Formulierung niedriger Mindeststandards hinaus gekommen. Aber es gab auch Lichtblicke – an denen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht ganz unbeteiligt gewesen sind: Etwa die Anerkennung der nichtstaatlichen und geschlechtsspezifischen Verfolgung im europäischen Recht oder die Verankerung des Flüchtlingsschutzes in der Grundrechtscharta der EU.

Nun will die EU in einer zweiten Phase die Harmonisierung dieses Politikbereichs vertiefen. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gehen hierbei von der allumfassenden und uneingeschränkten Gültigkeit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) aus – so wie das die EU auf ihrem Tampere-Gipfel 1999 deklariert hat. Demnach haben die Unterzeichnerstaaten der GFK die Pflicht, Menschen zu schützen, die aufgrund ihrer politischen oder religiösen Überzeugungen bzw. wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder sozialen Gruppe verfolgt werden. Sie müssen die Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen im Rahmen eines fairen und unabhängigen Verfahren umfassend prüfen.

Leider ist dies innerhalb der EU aber mittlerweile keine Selbstverständlichkeit mehr: Die Chancen für Asylsuchende, die EU zu erreichen, werden immer geringer. UN-Flüchtlingshochkommissar Antonio Guterres klagt, die Schranken würden immer höher gesetzt. Vereinigungen wie amnesty international oder der Europäische Flüchtlingsrat ECRE werfen der EU eine Aushöhlung des Asylrechts vor.

Fast täglich spielen sich gerade an den Seegrenzen der EU unbeschreibliche humanitäre Dramen ab, wenn Flüchtlinge versuchen über Hunderte von Seemeilen hinweg, das rettende europäische Ufer zu erreichen. In Tausenden von Fällen hatte dies leider einen tödlichen Ausgang.

Deutschland muss sich als Vorreiter einer menschenrechtlich orientierten Flüchtlingspolitik verstehen. Es ist unsere Pflicht sicherzustellen, dass die Menschen, die Schutz benötigen, auch tatsächlich Zugang zur EU erhalten.

Viele Flüchtlinge streben nach Europa – wobei zu berücksichtigen ist, dass die Länder in den Herkunftsregionen deutlich mehr Flüchtlinge, als die Staaten Westeuropas. Die Antwort Europas darf keine Militarisierung der europäischen Flüchtlingspolitik sein, kein Ausbau einer «Festung Europa» und keine Auslagerung der Flüchtlingsanerkennung in Drittstaaten. Kein Mensch flieht aus seiner Heimat, wenn er dafür nicht schwerwiegende Gründe hat. Hier gilt es Abhilfe zu schaffen, wenn Flüchtlingspolitik erfolgreich sein soll.

Die EU braucht ein Gesamtkonzept, in dem die Flüchtlings- und Einwanderungspolitik – aber auch die Entwicklungs-, Außenwirtschafts- und Menschenrechtspolitik – sinnvoll aufeinander abgestimmt werden: Nicht nur die wirtschaftliche und die ökologische, sondern auch die demokratische und menschrechtliche Entwicklung in den Herkunftsregionen bzw. den Transitländern müssen wir aktiv und nachhaltig fördern – helfen, dass die Menschen dort eine gesicherte und sinnvolle Lebensperspektive haben. Parallel hierzu müssen wir die betreffenden Länder bei der Gewährleistung dauerhafter Schutzmöglichkeiten für Flüchtlinge unterstützen. Sinnvoll abgerundet würde ein solches Herangehen durch die Schaffung legaler Einwanderungsmöglichkeiten nach Europa.

Tatsächlich agiert die EU aber immer noch einseitig und versucht mit primär repressiven Mitteln, Flucht bzw. Zuwanderung in die EU zu verhindern oder Abschiebungen zu ermöglichen.

Die Glaubwürdigkeit einer europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik wird sich an ihrer Kohärenz und Ausgewogenheit messen lassen müssen. Da kommt es auf einen langen «Grünen Atem» an.

### **Rassismus und Diskriminierung**

Hausaufgaben gibt es auch mit Blick auf Rassismus und Diskriminierung in Europa. Besorgniserregend ist die erschreckend hohe Zahl von rechtsextremistischen Straftaten in Ländern der EU, auch in der Bundesrepublik. Es ist untragbar, wenn Rechtsextreme und Rassisten No-Go-Areas definieren, in denen Menschen, die in den Augen der Rechtsextremen «nicht-deutsch» aussehen, um Leib und Leben fürchten müssen. Hier stehen elementare Freiheitsrechte und das Gewaltmonopol des Rechtsstaats in Frage. Das kann nicht akzeptiert werden.

Bürger- und menschenrechtswidrig ist auch die diskriminierende Behandlung von Schwulen und Lesben in einigen Staaten Europas, etwa beim Verbot des Christopher Street Day 2005 in Warschau und in den baltischen Staaten. Ein solches Vorgehen steht nicht zuletzt im Widerspruch zur Europäischen Menschenrechtskonvention, die in allen Staaten des Europarates gilt – also auch in Russland. Auch dort beschneiden die Behörden Schwule und Lesben in ihrem Recht auf freie Meinungsäußerung und liefern sie der Gewalt von rechtsradikalen Schlägerbanden aus – so geschehen bei einer Veranstaltung von Schwulen und Lesben 2006 in Moskau.

Ein weiteres Problem ist die Diskriminierung von Sinti und Roma in der EU und in den Beitrittsländern. Verschiedene Studien und offizielle Stellungnahmen bezeichnen die Situation der Sinti und Roma auch als «menschenrechtlich höchst brisant». Extreme Arbeitslosigkeit, geringe Bildung, eine niedrigere Lebenserwartung und alltägliche Diskriminierungen kennzeichnen die Lage dieser Gruppen, die dringend verbessert werden muss.

### **Menschenrechtsdialoge der EU**

Das Instrument der Menschenrechtsdialoge hat großes Potential – auch deshalb, weil damit viele Akteure erreicht und eingebunden werden können, die politischen Einfluss haben. Darüber hinaus wird das Verständnis für einzelne Themen und Zusammenhänge auf beiden Seiten gestärkt. Allerdings können die bisherigen und laufenden Dialogprojekte der EU hinsichtlich ihrer Überprüfbarkeit und Transparenz verbessert werden. Veränderungen sollten auf der sorgfältigen Evaluation bereits existierender oder vergangener Dialoge basieren. Die Stärkung des Instrumentes Menschenrechtsdialoge sollte in keinem Fall dazu führen, dass die EU sich dann im Menschenrechtsrat nicht mehr zu Resolutionen zu den betreffenden Ländern äußert. Die Dialoge sollten kein Freifahrtsschein sein, sondern ein Instrument unter vielen.

Im Rahmen der Übernahme der Ratspräsidentschaft 2007 hat die Bundesregierung angekündigt, eine Partnerschaft mit den zentralasiatischen Staaten eingehen und ausgestalten zu wollen. Dabei müssen menschenrechtliche Probleme und rechtsstaatliche Defizite in diesen Ländern umfassend adressiert werden. Die Bundesregierung hat in Gestalt des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister der Verteidigung mit der usbekischen Seite bereits im Dezember 2005 einen Dialog über Menschenrechte und Demokratie vereinbart. Eine klare Strategie hinsichtlich dieses Dialogs ist jedoch

nicht erkennbar: Es wurden weder zeitliche und inhaltliche Zielvereinbarungen getroffen noch festgelegt, ob Vertreter der Zivilgesellschaft an diesem Dialog beteiligt werden sollen. Ohne einen konkreten Plan zur Umsetzung dieses Dialogprojektes und ohne ausgehandelte Zielvereinbarungen mangelt es diesem Vorhaben bisher an Glaubwürdigkeit. Ein Menschenrechtsdialog als bloßes Feigenblatt wäre aber ein fatales Signal hinsichtlich der Ernsthaftigkeit der deutschen Menschenrechtspolitik sowie eine vergebene Chance im Umgang mit der usbekischen Seite.

Deutschland nutzt als eines von nur noch wenigen Ländern den einzigen verbliebenen Luftwaffenstützpunkt der ISAF-Truppenstellerstaaten für Afghanistan, Termez in Usbekistan. Auch angesichts der daraus resultierenden engen bilateralen Verbindung kommt der Bundesrepublik Deutschland eine Verantwortung für die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu.

### **Stichwort Glaubwürdigkeitslücken**

Die Frage der Menschenrechte spielt in Beitrittsverhandlungen zur EU eine wichtige positive Rolle. Die Beitrittsperspektive war und ist für die entsprechenden Länder ein wichtiger Reformmotor auch in Sachen Menschenrechte. Zahlreiche Menschenrechtsorganisationen haben dies zum Beispiel im Zusammenhang mit der Türkei hervorgehoben. Es ist unabdingbar, im Verhandlungsprozess auf Lücken und Defizite bei der Einhaltung der Menschenrechte hinzuweisen und deren Überwindung strikt anzumahnen. Wenn im Fall der Türkei jetzt allerdings versucht wird, das Land mit einer sogenannten «Privilegierten Partnerschaft» aus Europa hinaus zu werfen, dann muss auch in menschenrechtlicher Hinsicht die Frage gestellt werden, welche Folgen es hat, wenn der wichtigste Reformmotor in diesem Land abgewürgt wird.

In Menschenrechtsfragen wird in der EU leider zu oft mit zweierlei Maß gemessen. Ein Staat, der einmal «in den Club» aufgenommen ist, hat weniger strenge Kontrollen zu gewärtigen. Nach dem Desaster der «Sanktionen» gegen Österreich fand zwar mit dem Vertrag von Nizza der neue Artikel 7 Eingang in den EU-Vertrag, doch dieser zeigt sich als zahnlöser Tiger, da den Mitgliedsstaaten leider der Mut fehlt, ihn konsequent anzuwenden. Die Regierungsbeteiligung der Neofaschisten in der Berlusconi-Regierung und die bedenkliche Einschränkung des Medienpluralismus durch die Besetzung wichtiger RAI-Posten durch die damalige italienische Regierung sind ebenso wenig auf EU-Ebene angegangen worden wie die absurde polnische Diskussion über die Wiedereinführung der Todesstrafe, die auch auf höchster politischer Ebene unterstützt wird. Natürlich sind viele dieser Äußerungen auch innenpolitisch motiviert und sollten deshalb nicht überbewertet werden. Auf der anderen Seite widerspricht eine solche Politik der Nichteinmischung der europäischen Idee. Unsere Vorstellung der EU ist die einer europäischen Demokratie und deshalb geht es sehr wohl alle an, wenn in einem Land die demokratischen oder menschenrechtlichen Standards auf dem Spiel stehen. Denn das menschenrechtliche Fundament der EU ist unteilbar.



**Claudia Roth** studierte Theaterwissenschaften und arbeitete als Dramaturgin und als Managerin der Rock-Band «Ton Steine Scherben». 1985 wurde sie Pressesprecherin der grünen Bundestagsfraktion. Von 1989 bis 1998 war sie grüne Europaabgeordnete, seit 1994 als Vorsitzende der Grünen Fraktion im Europaparlament. 1998 wurde sie zum ersten Mal in den Bundestag gewählt und war dort Vorsitzende des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe. Von März 2003 bis Oktober 2004 war sie Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt. 2001/2002 und erneut seit 2004 ist sie Bundesvorsitzende von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

# Innere Sicherheit, Demokratie und Bürgerrechte

Schengen-Abkommen, Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres in der Dritten Säule, Europol: seit den intergouvernementalen Anfängen durch TREVI<sup>1</sup> hat sich, insbesondere mit dem Amsterdamer Vertrag, die innere Sicherheit immer stärker europäisiert. Die EU-Mitgliedsstaaten verfolgen heute die Idee eines gemeinsamen Rechtsraumes, der sich nicht mehr nur auf die Kompensation für den Wegfall der inneren Grenzen beschränkt, sondern der eine gemeinsame europäische Sicherheitspolitik zu einem bedeutenden Thema macht. Ein trauriger Katalysator für eine forcierte Zusammenarbeit waren die schrecklichen Anschläge des 11. September 2001 auf die Zwillingstürme des World Trade Centers in New York sowie die in Madrid am 11. März 2004. Diese Terroranschläge haben uns abermals schmerzhaft bewusst gemacht, dass wir auch in Europa vor Terror nicht gefeit sind. Die Bürgerinnen und Bürger Europas erwarten deshalb zu Recht von der Europäischen Union, dass sie grenzüberschreitenden Problemen wie Terrorismus und organisierte Kriminalität, illegale Migration, Menschenhandel sowie Schleuserkriminalität mit einem effizienten, gemeinsamen Konzept entgegentritt. Hierbei müssen selbstverständlich die Achtung der Grundfreiheiten und Grundrechte sowie demokratische Regeln gewährleistet sein. Mit einer Sanduhr vergleicht der Journalist Heribert Prantl das fragile Verhältnis zwischen Grundrechten und Sicherheitsgesetzen anlässlich des fünften Jahrestages des 11. September 2001: das obere Gefäß enthält Bürger- und Freiheitsrechte, das untere Sicherheitsgesetze, Telefonüberwachung und Datenspeicherung<sup>2</sup>. Wir Grünen wollen verhindern, dass das obere Gefäß mit den Bürgerrechten und demokratischen Regelungen immer leerer wird. Deshalb fordern wir von der deutschen Ratspräsidentschaft: 1. die Europäisierung und Stärkung der Bürgerrechte, 2. einen europaweit harmonisierten Datenschutz und 3. die Überführung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in den Gemeinschaftsrahmen.

## Von Schengen zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Am Anfang stand das Schengen-Abkommen zum schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen<sup>3</sup>. Noch als multilaterale Verträge außerhalb der damaligen EG markieren sie den Beginn der Europäisierung der Innen- und Rechtspolitik. Mit der Gründung der Europäischen Union im Jahre 1993 wurde die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres zur Dritten Säule des europäischen Vertragswerks, also nicht Bestandteil der Gemeinschaftsverfahren. Mit dem Vertrag von Amsterdam, der 1999 in Kraft trat,

wurden die Handlungsmöglichkeiten im Bereich der gemeinsamen Sicherheitspolitik erweitert und das Konzept des «Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» eingeführt. Die bisher zwischenstaatliche Zusammenarbeit in den Bereichen «Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr» wurden vergemeinschaftet, d. h., dass sie den Zuständigkeiten der EU-Kommission, des EP, des Ministerrates sowie des EU-Gerichtshofes unterliegen. Der Vertrag von Amsterdam stärkt zudem die Rechte der EU-Institutionen in den verbleibenden Bereichen der Dritten Säule und ermöglicht die Umwandlung des Schengen-Besitzstandes in Gemeinschaftsrecht. Polizeiliche und strafjustizielle Zusammenarbeit verblieben aber im Bereich der Regierungszusammenarbeit.

### **Säulenstruktur abschaffen – Demokratie und Bürgerrechte stärken**

Wie auch in anderen Politikbereichen herrscht in der Innen- und Rechtspolitik ein «Durcheinander» auf europäischer Ebene: die Trennung zwischen der Ersten also der vergemeinschafteten Säule und der Dritten zwischenstaatlichen Säule wird zunehmend verwischt. So sind Vergehen in den Bereichen des Umweltschutzes, der Bekämpfung illegaler Einreise, der Geldwäsche und Geldfälschung oder Subventionsbetrug Straftatbestände und gehören damit in die Dritte Säule; die Politiken aber, die diesen Formen der Kriminalität zugrunde liegen sind in der Ersten Säule verankert. Diese unterschiedlichen Zuständigkeitsregelungen verkomplizieren die Entscheidungsprozesse. Der Verfassungsvertrag sieht als Lösung die Abschaffung der Säulenstruktur sowie die Einführung der qualifizierten Mehrheit und des Mitentscheidungsverfahrens in den meisten Bereichen der Zusammenarbeit in der Justiz und Innenpolitik vor. So bekommen die EU-Institutionen endlich mehr Einfluss in diesem Politikbereich. Denn die Dritte intergouvernementale Säule schließt die Parlamente, die Kommission und den Europäischen Gerichtshof weitgehend aus. Somit wird dieser Bereich bisher weder politisch noch rechtlich kontrolliert, obwohl hier immer stärker in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eingegriffen wird. Auf die zunehmende Kritik, dass die bisherige gemeinsame Politik vor allem auf Sicherheit, weniger auf Freiheit und Recht ausgerichtet ist, reagierte der Konvent mit dem Hinweis, dass dies ein Raum sei, «in dem die Grundrechte geachtet und die verschiedenen Rechtstraditionen und -ordnungen der Mitgliedsstaaten berücksichtigt werden» (III 257,1 VVE). Dies bezieht sich auf die Bereiche Asyl, Einwanderung und Kontrolle der Außengrenzen, Prävention und Bekämpfung von Kriminalität, von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Strafrechtspflege und andere Bereiche justizieller Zusammenarbeit.

Der Verfassungsvertrag regelt zudem, dass die bislang rechtlich unverbindliche «Charta der Grundrechte der Europäischen Union» Bestandteil des EU-Primärrechts und somit rechtsverbindlich wird. Dadurch werden auch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit einem strikteren Menschenrechtsregime unterworfen. Die Grundrechtecharta ist dringend notwendig, um den schwachen Schutz der Bürgerrechte im Bereich der Politik der inneren Sicherheit auf die individuellen Rechte auszugleichen. Zudem verleiht der Verfassungsvertrag der EU Rechtspersönlichkeit, so dass die EU der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) beitreten kann. Solange der Verfassungsvertrag nicht in Kraft getreten ist, verfügt die EU allerdings noch nicht über eine Rechtspersönlichkeit und kann der EMRK nicht beitreten. Auch dies ist eine Frage, die während der Ratspräsidentschaft zu beantworten ist.



## **Gemeinsamer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts statt zwischenstaatlicher Verträge außerhalb des EU-Rahmens**

Jüngstes Beispiel nationaler Alleingänge ist der «Prümer Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus, der Kriminalität und der illegalen Migration» zwischen Deutschland, Österreich, den BeNeLux-Staaten, Spanien und Frankreich. Bei diesem Vertrag handelt es sich um einen zwischenstaatlichen Vertrag außerhalb des EU-Rahmens. Er steht zwar allen EU-Mitgliedsstaaten offen und soll mittelfristig in den Rechtsrahmen der EU überführt werden, aber bei einer Überführung sind die Abgeordneten mit Rechtsvorschriften konfrontiert, bei deren Erlass sie im EU-Rahmen Rechtsetzungsbefugnisse hätten geltend machen können. Auch das Initiativrecht der Kommission und die Kontrollbefugnisse des EuGH fielen bei dieser Art der nachholenden Integration völlig unter den Tisch. Besonders problematisch am Prümer Vertrag ist, dass alle drei von Prüm erfassten Bereiche mittlerweile durch EU-Recht geregelt werden. Wir fordern von der Bundesregierung, dass dieser zwischenstaatliche Verbund das Ziel der Schaffung eines europaweiten Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nicht torpediert.

### **Forderungen an die deutsche Ratspräsidentschaft**

#### **1. Europäisierung der Bürgerrechte**

Die Grundrechtecharta ist ein Meilenstein der europäischen Integrationsgeschichte. Mit dem Verfassungsvertrag wird sie rechtsverbindlich und damit einklagbar. Aufgrund der negativen Voten zum Verfassungsvertrag durch Frankreich und die Niederlande tritt der Verfassungsvertrag jedoch nicht wie geplant im November 2006 in Kraft und die Grundrechtecharta wird nicht rechtsverbindlich. Die Bundesregierung will den Verfassungsprozess wieder beleben. Dabei muss sie sicherstellen, dass die Grundrechtecharta kein Opfer neuer Modelle eines Verfassungsvertrages wird. Die Grundrechtecharta muss rechtsverbindlich werden. Denn gemeinsame Werte und gemeinsame Grundrechte bilden die Basis eines gemeinsamen europäischen Rechtsrahmens für die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit und für ein Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die EU. Die geplante EU-Grundrechtsagentur könnte in der Zwischenzeit den Schutz der Bürgerinnen und Bürger verbessern. Unbedingte Voraussetzung hierfür müsste jedoch sein, dass das Mandat einer solchen Agentur ausschließt, dass es zu Doppelungen mit dem Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte kommt.

#### **2. Harmonisierter Datenschutz**

Wir Grünen unterstützen das Konzept zur Schaffung eines europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Hierbei brauchen wir einen hohen und harmonisierten Datenschutzstandard in allen Bereichen der EU. Die Bundesregierung als Ratspräsidentin muss deshalb den Vorschlag der Europäischen Kommission, den Datenschutz bei Polizei- und Justizbehörden durch die Schaffung von datenschutzrechtlichen Sicherungen in der Dritten Säule zu harmonisieren und zu stärken, unterstützen. Denn eines der Ziele der gemeinsamen Politik im Bereich Justiz und Inneres ist ein ungehinderter Datenaustausch im Bereich der Dritten Säule, also zwischen den Polizeibehörden und den Organen der Strafverfolgung der Mitgliedsstaaten. Ein harmonisierter europäischer Datenschutz ist auch für dieses Gebiet von der gleichen grundsätzlichen Bedeutung wie die EG-Datenschutzrichtlinie für den Bereich der Ersten Säule. Dazu gehören einheit-



liche Rechtsgrundsätze, eine effektive Kontrolle der europäischen Informationssysteme und die Gewährleistung der Einbeziehung der unabhängigen Datenschutzbehörden in die Vorbereitung von Rechtsakten durch den europäischen Gesetzgeber. Die Schaffung des EU-Datenschutzbeauftragten im Jahr 2002 war ein wichtiger Schritt. Dieser ist jedoch nur für die Gemeinschaftsinstitutionen und die Agenturen zuständig und nicht für intergouvernementale Einrichtungen wie Europol und Eurojust. Dieser Aufgabenbereich muss ausgeweitet werden.

### **3. Überführung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in den Gemeinschaftsrahmen**

Seit dem Vertrag von Amsterdam ist die Überführung einzelner Teilbereiche der polizeilichen und justiziellen Kooperation in den Gemeinschaftsrahmen möglich (Art. 42 EUV). Damit würde die Entscheidungsfindung in diesem Politikbereich erheblich vereinfacht, da nicht mehr die Einstimmigkeit, sondern die qualifizierte Mehrheit entscheiden würde und das Ausweichen auf Kooperationsformen außerhalb der Verträge wie z. B. beim Vertrag von Prüm weniger attraktiv wäre. Die Entscheidungsfindung wäre demokratischer und transparenter durch die für die Politiken der Ersten Säule vorgesehene parlamentarische und gerichtliche Kontrolle. Die Strukturen wären verständlicher. Für die übertragene Politikbereiche wäre der EU-Datenschutzbeauftragte dann zuständig.

#### **Fazit: Freiheit und Sicherheit im Gleichgewicht halten**

Die Bundesregierung hat die Möglichkeit, viele wichtige Punkte für ein Gleichgewicht zwischen Freiheit und Sicherheit auf die Agenda ihrer Ratspräsidentschaft zu setzen. Dies muss sie tun und diese Themen im Sinne einer ausgeglichenen Sanduhr energisch verfolgen. Mit dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien in die Europäische Union wird Kommissionspräsident Barroso zwei neue KommissarInnen in sein Kollegium aufnehmen und ihnen zwei neue Aufgabengebiete übertragen. Dies ist die Gelegenheit, dass Menschenrechte auf EU-Ebene stärker vertreten werden. Deshalb fordern wir die Bundesregierung dazu auf, einen Kommissar oder eine Kommissarin für Menschenrechte zu unterstützen.

#### **Anmerkungen**

- 1 Die Errichtung von TREVI (Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International) wurde 1975 beschlossen. Die Arbeitsgruppen befassten sich im wesentlichen mit dem aufkommenden Terrorismus, mit schwerwiegenden Störungen der öffentlichen Ordnung sowie mit organisierter Kriminalität.
- 2 Prantl, Heribert: Die Angst besetzt das Denken. Wie die Terrorbekämpfung das Recht verschiebt, in: Das Parlament, Nr. 36, S. 1.
- 3 Schengen-Abkommen von 1985 zum schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen sowie das Schengen-Durchführungsabkommen von 1990.



**Rainer Steenblock** ist europapolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Er studierte Psychologie, Pädagogik und Politikwissenschaft an der Universität Hamburg. 1994 wurde er Mitglied des Bundestages, den er 1996 verließ, um Minister für Umwelt, Natur und Forsten sowie stellvertretender Ministerpräsident in Schleswig-Holstein zu werden. Seit 2002 ist Rainer Steenblock wieder Mitglied des Bundestages.

# Hochschulbildung und Forschung

Das Prinzip der rotierenden EU-Ratspräsidentschaft hat sich nach einem bestimmten Muster entwickelt, sodass die Präsidentschaftsperioden zu berechenbaren Veranstaltungen im Laufe des langfristigen Projekts namens Europa geworden sind. Dennoch sind das Risiko eines Scheiterns wie die Chance angenehmer Überraschungen nicht ausgeschlossen. Eine Reihe von Präsidentschaften, denen kaum etwas zugetraut wurde, hat für maßgebliche Effekte, Fortschritte oder Rückschläge, gesorgt. Es war eine positive Überraschung, als Griechenland einen durchaus anspruchsvollen Plan zur Neuorganisation der Hochschulbildung in Südosteuropa vorlegte und es war sicherlich eine Enttäuschung, die durch die britische Routine nach dem Besuch des Premierministers im Europäischen Parlament ausgelöst worden ist.

Hochschulbildung wird seit 1999 durch den Bologna-Prozess dominiert und ist seit der Erklärung von Sorbonne aus dem Jahr 1998 ein heißes Thema; Forschung ist im Laufe zunehmender Rahmenprogramme zu einem Schwergewicht geworden und die Pläne, einen europäischen Forschungsrat einzusetzen, sind kürzlich unter deutscher Führung angegangen worden. Sämtliche Bildungszweige zeichnen sich durch mehr oder weniger gegensätzliche Denkmuster aus, so die wie ein Augapfel gehüteten «nationalen» Interessen unter dem Stichwort Subsidiarität, die Forderungen der neuen Mitgliedsstaaten nach mehr Einfluss und Teilhabe, d.h. auch nach einem größeren Anteil am finanziellen Ertrag, und schließlich die Konflikte bezüglich erwünschter und entmutigter Mobilität.

Deutschland ist hier in einer schwierigen Position. Viele Jahre lang war die föderale Struktur ein Hemmnis, um die Protagonisten des Bildungssektors, in Hochschulbildung und Forschung mit einer starken und einheitlichen Stimme sprechen zu lassen. Auf der anderen Seite ist Deutschland immer als starker Akteur in Forschung und Technologie aufgetreten, wenn auch nur aufgrund seiner enormen Kapazitäten und seiner gut gestaffelten institutionellen Struktur; auch hat das Land eine konstruktive Rolle beim Entstehen des Bologna-Prozesses gespielt, und zwar eine sehr viel konstruktivere als bei dessen Umsetzung. Andererseits ist Deutschland für seine vorsichtigen und wohlüberlegten Schritte bekannt, die vermeiden sollen, in eine der vielen Fallen des Föderalsystems zu tappen, das mit den jüngsten Verfassungsänderungen umso fragwürdiger geworden ist. Die Diskrepanz zwischen Forschung und Entwicklung auf der europäischen Seite und Hochschulbildung auf Länderebene (statt nationaler Ebenen) wird voraussichtlich grö-

ßer. All diese Faktoren dürften bzw. sollten keine große Belastung für die bevorstehende Ratspräsidentschaft sein.

Nach dem Scheitern der Europäischen Verfassung könnten die Mitgliedsstaaten eine Ausdehnung der Ratspräsidentschaftsabfolgen ins Auge fassen. Auf diese Weise würde das System der «Troika»-Regel nicht durch neue Strukturen abgebrochen. Dies wäre eine Art Versicherung für jede Ratspräsidentschaft, da deutlich gezeigt werden würde, auf welche sicheren Qualitäten man aufbauen könnte und wo der Handlungsspielraum mehr oder weniger drastisch verengt würde. Zudem gewänne die bevorstehende Ratspräsidentschaft dadurch ausreichend Zeit, sich mit Verwaltung und Bürokratie auf Kommissions- wie auf Generaldirektionsebene abzustimmen. Deutschland ist bekannt für die Fähigkeit, Ergebniserwartungen zu senken; dies hängt mit der realistischen Einschätzung seiner Möglichkeiten zusammen, die durch die Schwierigkeiten bestimmt sind, die deutsche Position angesichts interner Abstimmungsprobleme zu präsentieren. Auf der anderen Seite hat Deutschland immer außerordentlich effektive Wege gefunden, die unterschiedlichen europäischen Meinungen zusammenzuführen, beispielsweise auf der Berliner Konferenz 2003 (eine Folgeveranstaltung zu Bologna).

Ein Aspekt sollte unvoreingenommen betrachtet werden. Das deutsche Hochschulwesen – wie übrigens das österreichische und einige weitere weder in napoleonischer noch in angelsächsischer Tradition stehende Hochschulsysteme auch – hat einen beinahe schon traditionell schwachen Stand bzgl. der in Vergleichsstudien erzielten Beurteilungen, aktuell genannt seien die verschiedenen maßgeblichen PISA-Ergebnisse. Folglich ist das Land nicht länger Vorbild, weder für eine Europäisierung noch für die Fähigkeit, Defizite in Reformen umzumünzen und eine klare Führungsrolle zu übernehmen. Das letztere dürfte besonders schmerzlich zutreffen, da Deutschland nach wie vor ein Schwergewicht in Sachen Größe und Leistungsfähigkeit ist. Im Vergleich zur Produktionsleistung und unter Berücksichtigung der Investitionen ist Deutschland aber ein ziemlich mittelmäßiges Beispiel für die Kapazitätsentwicklung. Dieser Gesichtspunkt gilt mehr für den Universitätsbereich als für Forschung und Entwicklung.

### **Erwartungen an die Hochschulbildung<sup>1</sup>**

Die Informationsstrategie und die beständigen Verfahren der Gemeinschaftsbürokratie sorgen für einen berechenbaren Verlauf; jede bevorstehende Ratspräsidentschaft reicht ihre Pläne und Sichtweisen fristgerecht ein. Da die Troika sich durch enge Zusammenarbeit auszeichnet, bietet sie eine Art Versicherung gegenüber unkalkulierbaren Risiken aufgrund spontaner und überraschender Maßnahmen einer Ratspräsidentschaft – und genauso verfährt der Beamtenapparat. Dies ist aber nicht nur als problematisch anzusehen, sondern ebenfalls eine vertrauensbildende Maßnahme – Vertrauen in die Kompetenzen und Fachkenntnisse innerhalb Gemeinschaft. Dennoch müssen die Impulse und die Überzeugungswirkung auf die restlichen Mitgliedsstaaten natürlich von der entsprechenden Ratspräsidentschaft kommen.

Für das Hochschulwesen ist Bologna<sup>2</sup> ein gutes Beispiel dafür, wie das Zusammenspiel funktioniert. Während die soziale Dimension in der Ursprungserklärung von 1999 relativ unbeachtet geblieben ist, haben die Nachfolgekonferenzen in Prag (2001) und Berlin (2003) in dieser Hinsicht einen speziellen Akzent gesetzt. Da dies ein Gesichtspunkt für die gewünschte Kohäsion ist, sollte den unterschiedlichen Erwartungen heutzutage sowohl gegenüber der deutschen Ratspräsidentschaft, aber auch auf parlamentarischer Ebene Ausdruck verliehen werden. Auf der anderen Seite kann am Beispiel des sogenannten Europäischen Qualifikationsrahmens (EQF) oder an der möglichen Normierung der

Kompetenzen gezeigt werden, wie eine Thematik zur Uneinigkeit führen kann, falls ein oder zwei Mitgliedsstaaten «nationale» Vorbehalte anmelden – zumeist um ihre defizitären Strukturen davor zu bewahren, sich gegenüber dem neuen Europa zu öffnen.

Die folgende Liste ist nicht komplett und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit hinsichtlich der Erwartungen an die deutsche Ratspräsidentschaft. Diese Aufstellung bezieht sich weder auf die zugänglichen Informationen aus bisherigen Ankündigungen von deutscher Seite noch auf den Ist-Zustand der finnischen Ratspräsidentschaft.

■ *Neujustierung von Lissabon*: Die Lissabon-Agenda ist angepasst worden und bietet nun einen sehr viel realistischeren Blick auf die Hauptgesichtspunkte: Als die hohen Zielsetzungen 2000 formuliert wurden, stand die Wiedergewinnung der Führung aus den Händen der USA auf der Tagesordnung. Dieses hehre Wettbewerbsziel wurde rechtzeitig auf eine weniger hochgeschraubte Perspektive reduziert. Nichtsdestotrotz wird der Wettbewerbsaspekt auf zwei Ebenen eine zunehmende Rolle spielen. Nicht nur die USA, sondern auch China, Indien und Brasilien bilden Fähigkeiten aus, die nicht immer im Sinne der «Europäischen Dimension» von Schul- und Hochschulbildung sein können: Die Entstehung von Absprachen zu Standards und Kontakten benötigt viele Jahre, sollte aber dennoch konsequenter angegangen werden als in der Vergangenheit (z. B. auf ähnliche Weise wie die Ökonomen das Ruder vom stagnierenden Doha-Prozess in Richtung bilateraler Abkommen mit den asiatischen Länder umgeschlagen haben; nur dass in unserem Fall der Fokus nicht auf Wachstum, sondern auf Inhalten, Moral, Arbeitsfähigkeit und Beweglichkeit liegt). Die weltweite Bedeutung Europas bei der Hochschulbildung sollte ein klareres Profil bekommen, wie auch der Prozess der europäischen Einigung und Integration unumkehrbar ist, und die Globalisierung für unseren Kontinent in erster Linie eine Europäisierung bedeutet. (Dieses wird natürlich sowohl von den Europäisierungsgegnern mit ihren Renationalisierungsbestrebungen diskutiert – als Beispiel seien Polen, einige neue Mitgliedsstaaten in Südosteuropa, aber auch Frankreich und die Niederlande mit ihrer Ablehnung des Verfassungsentwurfes genannt –, als auch von regionalen und kommunalen Kräften wie den deutschen Bundesländern; wie dem auch sei, wir können von der deutschen Ratspräsidentschaft erwarten, dass sie diesen Aspekt mit Priorität behandelt.)

■ Die *Hampton Court Überlegungen* (2005) führten zu einer Mitteilung der Europäischen Kommission<sup>3</sup>, die von der Ratspräsidentschaft sorgfältig in Betracht gezogen werden sollte.

■ *Mobilität* ist eine Hauptaufgabe für die ganze europäische Hochschulpolitik geworden, sie erlaubt eine Erweiterung der Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten der europäischen Programme. ERASMUS war ein großer Erfolg. Mobilität spielt eine entscheidende Rolle bei allen Programmen und Strategien, und dennoch bedürfen deren Leistungen der zunehmenden kritischen Überprüfung: Es gibt innerhalb der EU-Programme einfach zu viele sich widersprechende Elemente. Die Bedenken in einem größeren politischen Zusammenhang sind die folgenden:

■ Wenn Mobilität ein Hauptwerkzeug zur Verbesserung von Zusammenhalt und Integration ist, muss die Europäische Union ungewollte Bewegungsfreiheit und Einwanderung auf menschenwürdige und produktive Weise meistern, wie es auch ein intellektuelles «Bollwerk» Europa zu vermeiden gilt. Dieser Ansatz hat Auswirkungen auf Außen- wie Innenpolitik, hinsichtlich Visa-Regelungen, Aufenthalts- und Arbeits-erlaubnisse und der sozialen Konsequenzen solch einer einheitlichen Politik.

■ Häufig stehen den positiven Mobilitätseffekten aufgrund der Regelungen zur Freizügigkeit von Personen, Ideen und Informationen die Herausforderungen durch negative Abwanderungseffekte hochqualifizierter Fachkräfte und durch das negative Gleichgewicht der sogenannten «Brain Circulation» (zirkuläre Wanderungsbewegungen von hochqualifizierten Arbeitskräften) gegenüber – mit schädlichen Effekten gegenüber weniger entwickelten Partnern innerhalb und außerhalb der EU. Es wäre nur konsequent, diese Auswirkungen im Besonderen auf Studenten, Frauen und junge Familien – hin- und hergerissen zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Wohnortwahl – zu erkunden.

■ Erzwungene Mobilität – durch politische Unterdrückung, Kriege, gewalttätige Unruhen, Naturkatastrophen und jede Art von Armut – steht im scharfen Gegensatz zu der erwünschten und geschützten Mobilität der Programme. Dennoch sind die beiden Faktoren in vielen Fällen miteinander verknüpft. Deshalb ist die Ratspräsidentschaft aufgefordert, die verantwortlichen Generaldirektionen enger zusammenzubringen. Bestimmten Gruppen innerhalb der großen Zahl wandernder Personen sollten spezifische Mobilitätserwägungen entgegengebracht werden, z. B. Flüchtlingen, Frauen und Familien, ungelerten Arbeitskräften und hochqualifizierten Arbeitnehmern.

■ Ein interessanter Nebeneffekt der neuen und restriktiven Politik der USA zu akademischer Freiheit, Zugang zu Informationen und Visa-Regelungen ist ein gewisser Rückfluss ausgezeichneter Studenten und Forscher nach Europa; diese Tatsache kann zu einem Abbau der Spannungen im Prozess der Wanderungsbewegungen hochqualifizierter Arbeitskräfte genutzt werden.

■ *Akademische Freiheit* ist in den meisten Ländern innerhalb der EU und ihrer Partner ein Risiko. Die Ratspräsidentschaft ist gut beraten, sich an der Erklärung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zu orientieren (Dokument 10943, 2. Juni 2006) und folgerichtig mit der Magna Charta Observatory in Bologna zu kooperieren, wenn es dazu kommt, akademische Freiheit und institutionelle Autonomie zu schützen. Das ist natürlich gleichermaßen für außeruniversitäre Wissenschaftler von Wichtigkeit.

■ *EQF (European Qualifications Framework): Der Europäische Qualitätsrahmen* ist eines der Elemente des zukünftigen Europäischen Bildungsraumes; er ist durch die österreichische Ratspräsidentschaft ausgesprochen intensiv präsentiert worden und sicherlich ein interessantes Gegenstück zum Bologna-Prozess. In Sachen Hochschulbildung sind die Bereiche 6–8 bedeutsam. Die Ratspräsidentschaft sollte sich um das Problem der Zuordnung höher bewerteter Qualifikationen zu in Relation niedriger bewerteter Arbeitsplätze (bzw. umgekehrt) kümmern. Es bestehen eine ganze Reihe nationaler Vorbehalte, dennoch ist die Möglichkeit einer erfolgreichen Vermittlung zu erkennen. Die finnische Ratspräsidentschaft hat die Abschlussdiskussion für den 10. und 11. Oktober angekündigt.<sup>4</sup>

■ *Südosteuropa* hat der österreichischen Ratspräsidentschaft einen besonderen Problembereich beschert: Der Graz-Prozess bzgl. der Aktivitäten der Arbeitsgruppe für Jugend und Bildung im Stabilitätspakt und Programme wie ERI-SEE und ERAnet sind sicherlich Bestandteile einer engeren Zusammenarbeit zwischen der EU, einschließlich der neuen Mitgliedsstaaten, den Kandidatenstaaten und den assoziierten Ländern. Als die österreichische Ratspräsidentschaft den Bildungspakt lancierte, hat sie explizit die Hoffnung geäußert, dass die deutschen und die slowenischen Ratspräsidentschaften die auf den

Erklärungen des Gipfels von Thessaloniki unter griechischer Ratspräsidentschaft 2003 ruhende Politik fortsetzen. Die deutsche Ratspräsidentschaft wird gefordert sein, sich weiterhin für den *Bildungspakt* einzusetzen, den die österreichische Ministerin Gehrler die westlichen Balkanländer betreffend im März 2006 in Gang gebracht hat.

■ *Der Übergang vom Sekundarschul- zum Hochschulwesen.* Dies ist eines der wichtigsten Themen und hat einen Einfluss auf alle anderen Politikbereiche. Es lässt sich eine deutliche Tendenz feststellen, höher und dadurch mit besseren Einstellungsmöglichkeiten auf einem sich verändernden Arbeitsmarkt zu qualifizieren. Der Zugang zur Hochschulausbildung ist in vielen Mitgliedsstaaten durch abschreckende Kosten, Numerus Clausus, unattraktive Bedingungen der Universitätsausbildung sowie schlechte Verteilung der Institutionen behindert. Diese Liste zeigt eine breite Auswahl an Themen, die es allesamt wert sind, bei zukünftigen Planungen und Versuchen bevorzugt behandelt zu werden. Die Ratspräsidentschaft ist gut beraten, Synergien zwischen den unterschiedlichen Instanzen der Hochschulforschung zu fördern und Empfehlungen zu entwickeln, wie die Lücke zwischen der Ablegung der Hochschulzugangsberechtigung und dem Eintritt in den tertiären Bildungsbereich (der nicht immer gleich *Universität* bedeuten muss) gefüllt werden kann. Die Ratspräsidentschaft ist zudem aufgefordert, die Möglichkeiten von gemeinschaftlichen Hochschulprojekten zu durchleuchten und eine Verbindung zwischen Universitätsbildung und den Hauptthemen der finnischen Ratspräsidentschaft, Berufsausbildung und lebenslangem Lernen, herzustellen.

■ Trotz der rhetorischen Prioritätensetzung und besonderen Erwähnung sind *Studenten* eine vernachlässigte Bevölkerungsgruppe. Es lassen sich drei Problemfelder identifizieren, die einzig in enger Verbindung miteinander gelöst werden können: die Qualitätsstandards, die Studiengebühren und die soziale Unterstützung. (Deutschland ist aufgrund seines katastrophalen sozialen Befundes in allen OECD-Studien mit Recht unter Druck geraten, was ein viertes fest mit den anderen verbundenes Problem schafft. Dies ist zwar keine gute Ausgangsbedingung für schnelle Erkenntnisse und Aktivitäten durch die Ratspräsidentschaft, jedoch ein ausgezeichnetes Feld, um Fachkenntnis und Konzentration auf die wirklichen Schlüsselthemen zu beweisen). Ein Steigen der Studierendenquote betrifft zumeist Gesellschaften mit stagnierender Bevölkerungsrate; findet man eine Vielzahl an jungen Menschen in der Altersgruppe 18 bis 24, dann ist es wahrscheinlich, dass die meisten dieser Personen einen Migrationshintergrund aufweisen. Die Integration von Migranten und möglicherweise in der Zukunft auch die gezielte Einladung außereuropäischer Studenten gehören auf die Agenda. Schließlich stellt sich die Frage, wer das Studium bezahlt und die Lebenshaltungskosten sicherstellt. Die zweite Alternative – keine Studiengebühren und Studenten, die auf dem ersten und zweiten Arbeitsmarkt ihren Lebensunterhalt verdienen – ist keine wirkliche Lösung. Dieses Problem kann ausschließlich über nationale Grenzen hinweg und zunehmend weniger auf nationaler Ebene gelöst werden.

■ Korruption und akademisches Fehlverhalten sind nicht länger nur Phänomene an den Rändern der Wissenschaftswelt. Die Ratspräsidentschaft ist gefragt, die Politik des wachsenden Bewusstseins und der geringen Toleranz fortzusetzen. Die institutionellen Gründe für akademischen Amtsmissbrauch können auf supranationaler Ebene angegangen werden. Dagegen sind individuelle Verfehlungen schwieriger in den Griff zu bekommen. Die Einbeziehung der Studenten, eine verbesserte Öffentlichkeitsstrategie und eine transparente Herangehensweise an die Thematik könnten Schlaglichter der Aktivitäten



während der Ratspräsidentschaft sein. Die präzisesten Dokumente kann man sich diesbezüglich bei dem Magna Charta Observatory in Bologna beschaffen, das eng mit der ESIB, der Europäischen Studentenorganisation, zusammenarbeitet.

## **Forschung & Entwicklung**

Im Gegensatz zu Bildung und Hochschulwesen sind Forschung und Entwicklung gut entwickelte Arbeitsgebiete regulärer EG-Vollmachten. Kommissar Potocnik hat neulich im Detail erklärt, wie er das Zusammenspiel zwischen Projekten der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und Gemeinschaftsprogrammen sieht. Er sieht im Europäischen Forschungsrat einen Testfall, von dem wir erst im Nachhinein lernen werden, welche Prioritäten in der Grundlagenforschung erfolgreich gelegt worden sind. Die Politik hat sich sicherlich verändert. Die Aho-Gruppe<sup>5</sup> hat den Fokus eindeutig von der reinen angewandten Forschung in Richtung Kreativität und Innovation verschoben und zudem an die Priorität der grenzüberschreitenden Forschung gekoppelt<sup>6</sup>. Die Folgen sind außerordentlich bedeutsam: Die Zukunft liegt viel näher als mittels der bisherigen, rein marktorientierten Anwendungsaspekte. Doch das wirft unverzüglich die Frage nach der öffentlichen Finanzierung (Mitgliedsstaaten und/oder EU) und dem Mechanismus fester Prioritäten auf, die flexibel bleiben und zu gegebener Zeit korrigiert werden können (Um das Sachzwang-Argument in vielen der existierenden Megaprogramme zu verstehen, können die Erfahrungen der ESA zu Rate gezogen werden; übrigens passiert so etwas in den USA sehr viel häufiger). Natürlich kritisiert Potocnik die Tendenz, seinem Arbeitsbereich Einschnitte aufzubürden. Es muss klar sein, dass jede Art von Einschnitten in der Forschung aller Wahrscheinlichkeit nach nicht durch nationale Kompensation ausgeglichen werden kann. Eine Ausnahme stellt vielleicht die Forschung auf den Gebieten der Verteidigung und Sicherheit dar, da diese sich durch unterschiedliche nationale und internationale Strukturen auszeichnet, die dem Bildungssystem insgesamt nicht zugänglich sind.

Der europäische Forschungsraum ist so deutlich eine Vision wie es der Bereich der Hochschulbildung geworden ist und die Bereichsbildung in Informations- und Kommunikationstechnologie und Allgemeinbildung sein werden.

■ Der Europäische Forschungsrat wird eine Herausforderung für die Ratspräsidentschaft darstellen, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass der Vorsitzende Prof. Winnacker ein Deutscher ist. Mit allem Respekt hinsichtlich der Kompetenzen und Verdienste dieses bedeutenden Wissenschaftlers: Es wird notwendig sein, dass, ist der ERC einmal etabliert, das alte Netzwerk einen Wechsel der Eliten mitmacht – der ERC sollte jünger und weiblicher werden, mit einem weiteren Einzugsgebiet insbesondere in den neuen Mitgliedsstaaten und mit einem neuem Profil in der Grundlagenforschung. Es ist noch etwas zu früh, Ergebnisse des ERC-Entstehungsprozesses zu erwarten, aber es ist bekannt, dass gar nicht wenige Kandidaten für eine Mitgliedschaft in den Verwaltungsorganen zur Verfügung stehen. Die Ratspräsidentschaft sollte Prof. Winnacker sowohl als Anlaufstelle für Information wie auch als Adressat der Politikausrichtung nutzen.

■ Die Ratspräsidentschaft ist gefordert, den 7. Forschungsrahmenplan als einen positiven Schritt in Richtung einer bestmöglichen Inanspruchnahme eines hoffentlich steigenden Anteils am BSP (2%) der Mitgliedsstaaten darzustellen. Die Bereiche zur Sozialwissenschaft im FP 7 sehen einigermassen dürftig aus.

■ Ein Verhaltenskodex für die Einstellung und die Anwerbung von Forschern<sup>7</sup> ist dringend erforderlich.



■ In Bezug auf das Europäische Technologieinstitut wird am 10. und 11. Oktober unter finnischer Ratspräsidentschaft eine Diskussion des Bildungsausschusses stattfinden. Die Ratspräsidentschaft hat ein Diskussionspapier angekündigt, das sich ebenfalls im Kontext der Hampton-Court-Nachfolge befindet. Bislang stellt die Einordnung der bestehenden Institutionen unter die Cluster-Perspektive und der Aspekt, dass keine «zusätzlichen» Finanzmittel – was auch immer das bedeutet – zur Austeilung nationaler und Gemeinschaftsmittel zur Verfügung stehen, ein Problem dar. Der deutschen Ratspräsidentschaft ist ans Herz zu legen, die Effekte der (mehr oder weniger informellen) Netzwerke der deutschen Technischen Universitäten<sup>8</sup> zu analysieren, wenn diese gleich praktisch selbst erklären sollten, dass sie die deutschen Cluster darstellen.

■ Haftpflichtversicherung im Forschungsbereich: diese steht noch nicht ernsthaft auf der Tagesordnung, aber sie ist für die Mobilität von Forschern innerhalb Europas und außerhalb der EU-Gebiete sehr wichtig.

■ Sozialwissenschaft: in Anlehnung an Kommissar Potocnik wäre eine stärkere Einwirkung der Sozialwissenschaft hilfreich, wenn auch in manchen Ländern die gegenteilige Richtung eingeschlagen worden ist – die Auslagerung der Sozial- und Geisteswissenschaften.

■ Gleichberechtigung der Geschlechter und Anti-Diskriminierungsprogramme

■ Entwicklungsländer könnten unter einen neuen «allgemeinen» Fokus fallen. Ein exakter Blick ist auf die Schlüsselregionen und Länder zu werfen, welche die deutsche Ratspräsidentschaft durch Schwerpunktsetzung hervorhebt.

■ Sicherheit und Schutz im Zeitalter des Terrorismus, Post-Konfliktforschung und Entwicklung, Klimakunde, Bevölkerungswissenschaft, Umwelt und andere «grüne» Themen sind sicherlich Problemkreise, die Unterstützung und spezielle Aufmerksamkeit durch die Ratspräsidentschaft erhalten könnten, obwohl sich diese Position durch limitierte Befugnisse und Aufgabenbereiche auszeichnet, positiv durch die Ratspräsidentschaft beeinflusst werden.

■ Ein sehr wichtiger Ansatz könnte ein überzeugender Schritt der Ratspräsidentschaft sein, die Position von Sozial- und Geisteswissenschaften zusammen mit den traditionellen «harten Wissenschaften» der Universitäten anstelle der Ausweitung von Anzahl und Ausmaß außeruniversitärer Forschung wieder zu stärken, welche aller Voraussicht nach ein zentraler Faktor für das Zurückfallen hinter die USA ist, wo Forschungsuniversitäten ein Bollwerk gegen diesen Trend der außerinstitutionellen Forschung bilden. Ein Hauptthema wird die Frage sein, woher man in Zukunft nicht nur die notwendige Anzahl, sondern auch die Qualität der Promotionen herbekommt.

## Anmerkungen

- 1 Mit den folgenden Überlegungen stellt der Autor seine Erwartungen zur europäischen Hochschul- und Forschungspolitik dar und versucht, jede Art der diplomatischen Sprache und Vorabkompromissfindung bzgl. sensibler Themen zu vermeiden. Aus diesem Grund wird nur gelegentlich auf die offiziellen Ankündigungen hinsichtlich der bevorstehenden Politik eingegangen. Stattdessen versucht der Autor Gesichtspunkte hervorzuheben, die entweder in Vorbereitung sind und einer klaren Ansprache bedürfen oder die an die Spitze der Tagesordnung gesetzt werden sollten.
- 2 <http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna.pdf>
- 3 (2006) 208 endgültig 10. Mai 2006
- 4 Cf. SEK (2006) 479 endgültig 5. September 2006
- 5 Aho-Gruppe: Ein innovatives Europa schaffen, Brüssel 2006. Neben Innovation und Kreativität betreffende oberflächlichen Aussagen liegt das Hauptgewicht des Textes auf dem mangelnden Risikokapital für Forschung, der nicht vorhandenen Kultur, Innovation zu zelebrieren sowie in der Notwendigkeit, Verbindungsstücke zwischen bestimmten industriellen und akademischen Bereichen zu schaffen. Meiner Meinung nach liegt das Problem immer noch darin, dass es sich «stärkere» Länder leisten können, ihren nationalen Ruf durch Forschung zu pflegen, wohingegen die weniger potenten Mitgliedsstaaten sich die Mühe machen, ihr nationales Erbe durch einen Schutz der Forschung schönzufärben, was natürlich eine politisch unkorrekte Aussage ist.
- 6 In der Diskussion mit Kommissar Potocnik ist klar geworden, dass er sich mit den recht unterschiedlichen *Forschungskulturen* in den USA oder Japan im Vergleich zur europäischen Selbstzufriedenheit und dem Verweisen auf das Geleistete beschäftigt. Dennoch liegt das Problem tiefer, da Kreativität und Innovation letztendlich nicht ausschließlich Funktionen der Profiterwartungen, sondern auch des geschützten Arbeitsumfelds und der akademischen Freiheit sind. Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte vor der einfachen Übung gewarnt sein, allein die erfolgreichen Modelle anderer «Kulturen» ohne Berücksichtigung der Nebeneffekte zu kopieren. (Demokratische Strukturen senken nicht zwangsläufig die Effizienz von Forschungsstrukturen, dagegen stützen angemessene Kontrolle und ein Herangehen an die Öffentlichkeit sensible und kontroverse Forschung).
- 7 Europäische Kommission: Europäische Charta für Forscher – Verhaltenskodex für die Einstellung von Forschern. Generaldirektion Forschung 2005 (EUR 21620)
- 8 so weit dem Autor bekannt, unter der Führung der RWTH Aachen



**Michael Daxner**, Dr. phil (Wien), ist Professor für Soziologie an der Carl-von-Ossietzky-Universität Oldenburg und war von 1986–1998 Präsident dieser Universität. Davor war er ab 1974 Professor für Hochschuldidaktik an der Universität Osnabrück und von 1970–1974 Referent im Wiener Wissenschaftsministerium. 2000–2002 war er bei UNMIK für Bildung und Wissenschaft im Kosovo zuständig, ab 2003 Berater des österreichischen Wissenschaftsministeriums für Südosteuropa und seither auch in Afghanistan für den Wiederaufbau des Hochschulwesens tätig.

# Europa – ein offenes politisches Projekt

Anmerkungen zur Identität und Finalität der EU

Das europäische Projekt befindet sich in der Krise. Diese Krise wurde durch die negativen Referenden zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden nicht verursacht, sondern lediglich zum Ausdruck gebracht. Im Kern handelt es sich – nach der durch die französische «Politik des leeren Stuhls» ausgelösten Krise Mitte der 1960er Jahre – um die zweite Strukturkrise der Gemeinschaftsbildung, und diese muss als Spätfolge eines gravierenden Konstruktionsfehlers des europäischen Projekts selbst begriffen werden. Waren es in den 1960er Jahren die Regierungen der Mitgliedsstaaten, so sind es nun die europäischen Bürger, die gegen die EU, ihre Institutionen und Politiken revoltieren. Die Ursache dieser Revolte ist eine tiefgreifende Identifikations-, Repräsentations- und Vertrauenskrise: Die Bürger Europas identifizieren sich nicht hinreichend mit der EU und ihren Politiken, sie fühlen sich von den politischen Eliten, die dieses Projekt dominieren, nicht ausreichend repräsentiert, und sie scheinen das Vertrauen verloren zu haben, dass die europäischen Institutionen für die vordringlichen Probleme angemessene Lösungen finden und der Integrationsprozess in die richtige Richtung geht. Folglich kann der Ausweg aus dieser Krise nicht in einem «Weiter-so», in weiteren taktischen Feinheiten bei der Durchsetzung des Verfassungsprojekts bestehen. Diese würden das vorhandene Misstrauen nur noch bestärken. Kurz: Die Methoden, mit denen in der Vergangenheit europäische Krisen gelöst wurden (durch diplomatisches Geschick und durch Regierungsverhandlungen hinter verschlossenen Türen), würden sich in der jetzigen Situation gegen Europa selbst richten. Das europäische Projekt kann nur dadurch gerettet werden, dass die Bürger mit ihm (endlich) versöhnt werden.

## Identität und Finalität

In der politischen Debatte zur Lösung der aktuellen Verfassungskrise der EU spielen zwei Begriffe eine zentrale Rolle: Identität und Finalität. Zum einen wird versucht, die Krise des europäischen Projekts durch eine Rückbesinnung, Vergewisserung und Stärkung der Identität der Gemeinschaft zu lösen. Durch den Appell an ein historisch begründetes «Wir-Gefühl» der Europäer sollen Interessengegensätze zwischen den Mitgliedsstaaten überwunden, die Bindungen der europäischen Institutionen an die Bürger gestärkt und dem Integrationsprojekt neue Schubkraft verliehen werden. Zum anderen wird die Osterweiterung zum Anlass genommen, über die Grenzen Europas und die Finalität des europäischen Projekts zu reflektieren. Nach der Aufnahme von zehn (demnächst zwölf)

neuen Mitgliedsstaaten und der Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion sei es nicht nur sinnvoll, sondern auch notwendig, die Grenzen Europas endgültig festzulegen, nicht zuletzt, um den Bürgern der EU die Angst vor einer immer weiter gehenden, außer Kontrolle geratenden Erweiterung zu nehmen. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf die geographische Ausdehnung Europas, sondern auch im Hinblick auf die Aufgabenverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten und die institutionelle Architektur der Gemeinschaft.

In diesen Debatten wird zumeist zwischen beidem, der Suche nach der Identität Europas und nach seinen Grenzen, ein enger Zusammenhang hergestellt. Vielfach wird versucht, die Identität Europas mit Verweis auf die gemeinsamen historisch-kulturellen Grundlagen präziser zu bestimmen, auf den Traditionsbestand des christlichen Abendlandes oder auf das Erbe der Aufklärung. Dieser Traditionsbestand wird dann wiederum zum Prüfkriterium stilisiert, um festzustellen, ob ein Land in die EU «passt» oder nicht. Exemplarisch ist dies derzeit im Streit um den EU-Beitritt der Türkei der Fall.

In der höchst kontrovers und bislang ergebnislos geführten Diskussion um die Identität und die Grenzen Europas sind zwei Dinge deutlich geworden: Erstens zeigte sich, dass man Europa nicht durch irgendwelche vorgegebenen geographischen Grenzen definieren kann. Alle Versuche, dies zu tun, scheiterten und scheitern am dynamischen Charakter des europäischen Integrationsprozesses. Das gleiche gilt, zweitens, für die Bestrebungen, Europa über gemeinsame kulturelle Werte zu fassen und festzulegen. Dies wird nicht nur der bereits jetzt erreichten Heterogenität der Union als Ganzem nicht gerecht, sondern auch der inneren Pluralität ihrer Gesellschaften. Letzteres gilt gerade im Hinblick auf die Stellung des Islam innerhalb der EU.

Das heißt nicht, dass die EU ohne eigene Identität und ohne affektive Bindung der Bürger auskommt und dass es prinzipiell unmöglich ist, den europäischen Integrationsprozess zu beenden und das europäische Projekt zu begrenzen. Aber solche Überlegungen müssen gänzlich anders ansetzen als jene Vorschläge, die bislang von der Bundesregierung im Vorfeld der deutschen EU-Ratspräsidentschaft gemacht wurden. Die vorliegenden Rezepte zur Lösung der Verfassungs- und Integrationskrise basieren auf einem fatalen Missverständnis. Im Kern werden darin Konzepte aus der Geschichte der europäischen Nationalstaatsbildung unvermittelt und unzulässig auf die EU übertragen. Dies ist im Ansatz falsch! Stattdessen muss die EU und der Prozess der europäischen Integration als ein in mehrerlei Hinsicht offenes politisches Projekt verstanden und politisch gefördert werden.

### **Politische Identität**

Europa als offenes politisches Projekt zu begreifen heißt erstens, die Identität Europas nicht an historisch-kulturellen Attributen festzumachen, sondern an politischen Kriterien. Europa lässt sich dauerhaft nicht durch eine – wie auch immer definierte – kulturelle Identität einen, sondern nur durch eine gemeinsame politische Identität. Eine solche politische Identität Europas und der europäischen Bürger als Europäer muss aus der praktischen Erfahrung der Bürger Europas mit den politischen Normen, Institutionen, Verfahren und Konflikten hervorgehen, sie kann nicht auf abstrakten Normen begründet sein. Die Europäische Union muss ihre Identität aus ihrer täglichen Praxis als politische Handlungs- und Kommunikationsgemeinschaft entwickeln.

Hier zeigt sich ein erstes Defizit der EU: Die EU ist weder in der Lage, den europäischen Bürgern ausreichende politische Partizipationsmöglichkeiten anzubieten, um die Identifikation mit dem europäischen Projekt zu stärken, noch gelingt es ihr auf überzeu-

gende Weise, einen positiven Zusammenhang zwischen ihren Politiken und den Lebensbedingungen und Lebenschancen der Bürger herzustellen. Dieses Defizit an politischer Identität lässt sich nicht kulturell kompensieren, es kann nur durch eine Stärkung der politischen Identität selbst beseitigt werden. Hierzu ist zum einen eine Ausweitung politischer Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürger der EU unumgänglich. Die Bestimmungen des Verfassungsvertrages zur partizipativen Demokratie (Art. I-46) sind in diesem Zusammenhang zwar ein erster Schritt in die richtige Richtung, insgesamt aber völlig unzureichend. Gleichzeitig bedarf es einer Ausweitung der Kompetenzen der Gemeinschaft gerade in den Politikbereichen, in denen die Bürger von der EU eine stärkere Rolle erwarten, im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Die Bürger der EU-Mitgliedsstaaten sind sich offensichtlich sehr wohl der Tatsache bewusst, dass zur Sicherung des Friedens und zur Bewältigung der ökonomischen und ökologischen Probleme der Globalisierung eine einheitliche und aktive Rolle der EU in der internationalen Politik unverzichtbar ist – und gerade in diesen Politikbereichen sind die Kompetenzen der Union noch immer unzureichend.

Aus der Tatsache, dass die Identität Europas politisch und nicht kulturell bestimmt werden muss, darf nun aber nicht geschlossen werden, dass Europa gänzlich ohne ein gemeinsames normatives Fundament auskommt. Auch das europäische Projekt benötigt ein normatives Fundament, und dieses Fundament bedarf einer historischen Dimension. Aber es ist weder die christlich-abendländische Kultur, noch sind es die universellen Werte der Aufklärung für sich genommen, durch die sich die politische Identität Europas normativ begründen lässt, es ist vielmehr die «Dialektik der Aufklärung», also im positiven Sinn die von allen geteilte Erwartung einer auf Vernunft gegründeten gesellschaftlichen und politischen Ordnung und im negativen Sinn die gemeinsame Erfahrung der Schrecken des Totalitarismus des 20. Jahrhundert, des Holocausts, des stalinistischen Terrors, des Genozids an den Armeniern in der Türkei, aber auch der Selbstgefährdung der Menschheit durch neue Technologien und zivilisatorische Risiken. Zusammen – und nur zusammen – bilden diese den gemeinsamen Erfahrungshorizont, in dem das europäische Projekt bislang vorangetrieben wurde, und durch den seine politische Identität auch künftig normativ fundiert werden muss.

### **Grenzen politisch erfinden**

So wenig wie sich die Identität Europas und seiner Bürger anhand kultureller Kriterien bestimmen lässt, so wenig können es seine Grenzen. Territoriale Grenzen wurden in Europa in der Vergangenheit vielfach höchst willkürlich gezogen und verschoben – die Geschichte Polens zeigt dies beispielhaft; ganz abgesehen davon, dass die historisch-kulturellen Bezüge der europäischen Staaten aufgrund ihrer imperialistischen und kolonialistischen Vergangenheit weit über Europa hinausreichen. Schließlich darf nicht vergessen werden, dass Grenzen im Zeitalter der Globalisierung ihre Bedeutung und ihren Charakter grundlegend verändert haben. Grenzen, auch territoriale, werden zunehmend unscharf, durchlässiger – und politisch entscheidungsbedürftig. Das heißt nicht, dass Europas Grenzen nicht festgelegt werden sollen oder können. Es heißt zunächst vor allem, dass die Grenzen Europas nicht historisch, kulturell oder geographisch gefunden werden können – sie müssen politisch erfunden werden, und das heißt nicht zuletzt: auf der Grundlage von politischen Kriterien definiert werden. Im Mittelpunkt einer solchen politischen Konstruktion Europas dürfen aber nicht (vage) Ideen und (fragwürdige) Identitäten stehen, sondern europäische Interessen.

In diesem Zusammenhang leidet die aktuelle Diskussion unter einem fatalen Mangel: Die Interessen der EU in einer sich globalisierenden Welt bleiben auffällig blass und unbestimmt. Dies gilt nicht nur in der Außen- und Sicherheitspolitik, sondern insbesondere in der Erweiterungspolitik. Dies hat zur Folge, dass die Grenzen Europas diffus bleiben, und die Kriterien der EU-Mitgliedschaft immer wieder Gefahr laufen, zum Spielball politischer Opportunitäten zu werden; und es führt dazu, dass das europäische Projekt für die europäischen Bürger in seiner Notwendigkeit, aber auch in den damit zwangsläufig verbundenen Risiken, Dilemmata und Konflikten nicht nachvollziehbar ist. Das Vertrauen der europäischen Bürger in die EU kann folglich nur zurückgewonnen werden, wenn es gelingt, die Interessen Europas in einer sich globalisierenden Welt überzeugend zu formulieren und verlässlich zur Grundlage der eigenen Politik zu machen. Kurz gesagt: Es geht nicht darum, die äußeren Grenzen der EU (endgültig) festzulegen, sondern die Interessen der Gemeinschaft – und dies mit aktiver Beteiligung der Bürger.

### **Realistische Erweiterungsstrategie**

Dies gilt zuallererst für die Erweiterungspolitik der EU. Die EU benötigt eine neue, realistischere Erweiterungsstrategie, die aus mindestens fünf Komponenten bestehen sollte:

■ erstens, einer präzisen und auch für die Bürger nachvollziehbaren *Bestimmung der europäischen Interessen*: Worin bestehen die europäischen Interessen bei einer künftigen Erweiterung? Welche Probleme (z. B. Sicherheitsprobleme) können auf diese Weise besser gelöst werden als durch andere Formen der Kooperation und Assoziation? Welche Folgeprobleme müssen dabei in Kauf genommen werden? Die Schwäche der derzeitigen Erweiterungsdiskussion besteht nicht zuletzt darin, dass viel zu viel – und viel zu nebulös – über (kulturelle) Identität geredet wird, und viel zu wenig über Interessen – und zwar nicht nationale, sondern europäische;

■ zweitens, eine realistische Bestimmung der institutionellen und finanziellen *Aufnahmekapazitäten* der EU. Diese wurden bei der Osterweiterung ganz offensichtlich überschätzt und müssen bei künftigen Erweiterungsschritten stärker berücksichtigt werden;

■ drittens, eine realistische Einschätzung der *Auswirkung neuer Mitglieder auf die politische und kulturelle Identität Europas*. Auch wenn die Grenzen Europas nicht kulturell definiert werden können und sollen, so ist doch zu fragen, wie sich der Beitritt eines Landes auf die politische und kulturelle Heterogenität Europas auswirkt. Dies muss über eine schematische Prüfung der Kopenhagener Beitrittskriterien hinausgehen;

■ viertens, eine *konsequente Beitrittsstrategie*, die unabhängig von kurzfristigen politischen Opportunitäten und Pressionen verfolgt wird und die vor allem die europäischen Bürger einbezieht. Die Bürger der EU dürfen künftig nicht mehr so wie bei der Osterweiterung vor vollendete Tatsachen gestellt werden;

■ fünftens, die Entwicklung von sinnvollen und attraktiven *Alternativen zum Beitritt*. Im Kern müsste es dabei darum gehen, das Prinzip der flexiblen Integration auch nach außen anzuwenden und abgestufte, flexiblere Formen der Mitgliedschaft zu entwickeln. Dadurch würde die Frage der Mitgliedschaft künftig sowohl für die EU und ihre Bürger als auch für die Beitrittskandidaten erheblich von jener Brisanz und Relevanz verlieren, die sie derzeit noch besitzt.

## Europa am Scheideweg

Die derzeitige Krise ist kein Grund, das europäische Projekt grundsätzlich in Frage zu stellen. Europa (mit der EU als institutionellem Kern) ist in einer sich rapide globalisierenden Welt, d. h. unter den wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Bedingungen des 21. Jahrhunderts, eine notwendige, in der Vergangenheit bemerkenswert erfolgreiche, und eine politisch und institutionell besonders anspruchsvolle und voraussetzungsvolle Form der Kooperation und Integration von Staaten. Die EU besitzt nicht von ungefähr eine große und ungebrochene Attraktivität für Nicht-Mitglieder. Diese Erfolgsgeschichte lässt sich aber nicht mehr ohne weiteres fortschreiben, das europäische Projekt ist an einer entscheidenden Weggabelung angelangt. In Frage gestellt durch die Grundsatzkritik seiner Bürger, gelähmt durch die innenpolitische Schwäche der Regierungen der großen Mitgliedsstaaten, und geschwächt durch Konflikte zwischen der Europäischen Kommission und ihrem administrativen Apparat mangelt es dem europäischen Projekt derzeit an beidem, an zukunftsweisenden politischen Konzepten und an politischer Führung. Die Beschwörung einer gemeinsamen kulturellen Identität und die vorschnelle Festlegung auf künftige Grenzen würden in die Sackgasse führen. Stattdessen muss Europa selbstbewusst als offenes politisches Projekt begriffen und betrieben werden. Nur ein solches kosmopolitisches Europa wird die Kraft besitzen, vor den Herausforderungen einer sich globalisierenden Welt zu bestehen.



**Edgar Grande** ist Professor für Politische Wissenschaft an der Universität München. Seine Forschungsinteressen konzentrieren sich auf Probleme der Globalisierung, europäische Integration und die Zukunft des Nationalstaats. Von 1996–2004 war er Professor für Politische Wissenschaft an der Technischen Universität München und im Jahre 2001 hatte er den DAAD-Lehrstuhl für deutsche und europäische Politik an der Universität von Toronto inne. Seit 2006 ist er Direktor des Sonderforschungsbereichs zu Reflexiver Modernisierung an der Universität München.



# DIE BÜROS DER HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG IN EUROPA UND NORDAMERIKA

## **Heinrich-Böll-Stiftung**

### **EU Regionalbüro**

Rue d'Arlon 15

B-1050 Bruxelles

**T** (+32 2) 743 41 00

**F** (+32 2) 743 41 09

**E** brussels@boell.be, [www.boell.be](http://www.boell.be)

Leitung: Claude Weinber

### **Fundacja Heinricha Bölla**

#### **Regionalbüro Zentraleuropa**

ul. Zurawia Nr. 45

00-680 Warszawa

Polska

**T** (+48 22) 594 23 33

**F** (+48 22) 594 23 37

**E** hbs@boell.pl, [www.boell.pl](http://www.boell.pl)

Leitung: Agnieszka Rochon

## **Heinrich-Böll-Stiftung**

### **Länderbüro Prag**

Spalena 23

CZ-110 00 Praha 1

**T** (+420-251) 81 41 75

**F** (+420-251) 81 41 74

**E** info@boell.cz

Leitung: Eva van de Rakt

## **Heinrich Böll Foundation**

### **Regionalbüro Nordamerika**

1638 R Street,

NW, Suite 120

Washington, DC 20009

**T** (+1-202) 462 75 12

**F** (+1-202) 462 52 30

**E** info@boell.org, [www.boell.org](http://www.boell.org)

Leitung: Helga Flores-Trejo

## **Heinrich-Böll-Stiftung**

### **Derneği Türkiye Temsilciliği**

#### **Länderbüro Türkei**

Inönü Cad., Hacı Hanim Sok No. 10/12

Keresteci Apt.

34439 Gümüssuyu-Istanbul

**T** (+90-212) 24 91 554

**F** (+90-212) 24 50 430

**E** info@boell-tr.org, [www.boell-tr.org](http://www.boell-tr.org)

Leitung: Dr. Ulrike Dufner

## **Heinrich-Böll-Stiftung**

### **Regionalbüro Südlicher Kaukasus**

5. Radiani Str.

0179 Tbilisi

Georgien

**T** (+995-32) 22 77 05

**F** (+995-32) 91 28 97

**E** info@boell.ge, [www.boell.ge](http://www.boell.ge)

Leitung: Walter Kaufmann

## **Heinrich-Böll-Stiftung**

### **Länderbüro Russland**

Gruzinski pereulok, 3

123056 Moskau

Russland

**T** (+7-495) 254 14 53

**F** (+7-495) 935 80 14

**E** info@boell.ru, [www.boell.ru](http://www.boell.ru), [www.demokratie-in-russland.de](http://www.demokratie-in-russland.de)

Leitung: Jens Siegert

## **Heinrich-Böll-Stiftung**

### **Regionalbüro für Südosteuropa**

Dobracina 43

11000 Belgrad

Serbien

**T** (+381-11) 3 03 38 33

**F** (+381-11) 3 28 51 80

**E** hbs-bgd@hbs.org.yu

Leitung: Dragoslav Dedovic

**Heinrich-Böll-Stiftung**  
**Länderbüro Bosnien und Herzegowina**  
Čekaluša 42  
71000 Sarajevo  
Bosnien und Herzegowina  
**T** (00387) 33 260-450  
**F** (00387) 33 260-460  
**T** h.boell@bih.net.ba  
Leitung: Mirela Grünther-Decevic

**Heinrich-Böll-Stiftung**  
**Länderbüro Kroatien**  
Berislavičeva 20  
10000 Zagreb  
Kroatien  
**T** (00385-1) 481 25 30  
**F** (00385-1) 481 89 77  
**E** hbs-hr@zamir.net  
Leitung: Vedran Horva

Weitere Informationen über die Arbeit  
der Heinrich-Böll-Stiftung in Europa und  
Nordamerika unter: [www.boell.de/europa](http://www.boell.de/europa)

**Heinrich-Böll-Stiftung**  
Hackesche Höfe  
Rosenthaler Straße 40/41  
10178 Berlin  
**T** (+49[0]30) 285 34-0  
**F** (+49[0]30) 285 34-109  
**E** info@boell.de, [www.boell.de](http://www.boell.de)

**Referat EU**  
**Nordamerika**  
Dr. Rebekka Göhring  
**T** (+49[0]30) 285 34-391  
**E** goehring@boell.de

**Referat Südosteuropa, Osteuropa,**  
**Kaukasus**  
Dr. Azra Džajic  
**T** (+49[0]30) 285 34-381  
**E** dzajic@boell.de