

Stellungnahme zum Thema „Europa der Bürger“

(92/C 313/14)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 25. April 1991, gemäß Artikel 24 der Geschäftsordnung einen Informationsbericht zum Thema „Europa der Bürger“ zu erarbeiten.

Gemäß Artikel 17 der Geschäftsordnung wurde ein Unterausschuß mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragt.

Der Unterausschuß nahm seinen Informationsbericht am 18. März 1992 einstimmig an.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß beschloß am 27. Mai 1992 gemäß Artikel 20 Absatz 4 der Geschäftsordnung, eine Stellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten: „Europa der Bürger“.

Der mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Unterausschuß nahm seine Stellungnahme am 16. Juli 1992 an. Berichterstatterin war Frau Rangoni Machiavelli, Mitberichterstatter war Herr Jenkins.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 299. Plenartagung (Sitzung vom 23. September 1992) mehrheitlich bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1. Die Europabürgerschaft kann sich nicht in der Summe der zwölf nationalen Staatsangehörigkeiten erschöpfen.

1.1.1. Mit dem engeren Zusammenrücken der Europäischen Gemeinschaft zu einer Europäischen Union müssen ihre Politiken und ihr Handeln auch stärker von einer unionsweiten demokratischen Legitimation und einem unionsweiten Konsens der breiten Öffentlichkeit getragen sein. Aus diesem Grund hat das Europäische Parlament wiederholt betont, daß die Begriffe Europäische Union und Europabürgerschaft miteinander verknüpft sind und Hand in Hand gehen müssen. Auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat — insbesondere im Zusammenhang mit dem Zeithorizont 1992 — häufig geltend gemacht, daß das Ziel der Europäischen Gemeinschaft nicht mit der Verwirklichung eines Binnenmarktes erreicht ist, sondern erst mit der Verbesserung der Lebensqualität und der Herstellung engerer Beziehungen zwischen den Staaten. Das wahre Ziel besteht in der Schaffung eines „Europas der Bürger“, in dem die Qualität des täglichen Lebens durch verfassungsmäßige Regelungen von „europäischer Dimension“ gesteigert und vor allem besser gewährleistet wird.

1.1.2. Mit Blick auf eine Europäische Union, die sich anschießt, ein „Raum ohne Binnengrenzen“ zu werden, „in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital (...) gewährleistet ist“ (Einheitliche Europäische Akte, Titel II, Artikel 8 a), denkt man bei dem Begriff „Europa der Bürger“ zunächst an ein Europa, in dem alle Bürger — auf der Grundlage gleicher Chancen, der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen und Befähigungsnachweisen sowie der Gleichbehandlung in bezug auf sozialen Schutz, persönliches Wohlergehen und Ausbildung, — frei zwischen den Mitgliedstaaten hin- und herreisen, sich in jedem Mitgliedstaat niederlassen und dort wohnen und arbei-

ten können. Vieles davon wird heute als „gemeinschaftlicher Besitzstand“ angesehen, auch wenn die Anwendung dieser gemeinsam aufgestellten Rechte und die Erfüllung der damit verbundenen Pflichten und Auflagen in der Praxis mehr Zeit und Aufmerksamkeit in Anspruch nehmen wird.

1.1.3. Ein „Europa der Bürger“ schließt diese alltäglichen „Freiheiten“, Rechte und Pflichten ein, hat aber darüber hinaus eine weitaus größere Tragweite: Es geht darum, ein solides und beständiges Modell für eine länderübergreifende Staatsbürgerschaft aufzubauen. Es gilt, das „Demokratiedefizit“ auf europäischer Ebene zu überwinden, eine bürgernahe und soziale „Union“ zu schaffen, das Selbstbestimmungsrecht der europäischen Bürger zu verbessern und das Europäische Parlament und andere demokratische Institutionen zu stärken, deren Aufgabe darin besteht, die europäischen Bürger und deren Rechte, Pflichten und Interessen zu vertreten.

1.2. Im Maastrichter Vertrag wird die Europabürgerschaft, was die damit verbundenen Rechte und Pflichten anbelangt, offiziell eingeführt. Die Vorstellungen davon, was ein Europa der Bürger wirklich bedeutet, sind jedoch verschwommen oder allenfalls nur teilweise näher definiert.

1.2.1. Ein Europa der Bürger ist weder als ein schablonenhaftes Mosaik noch als ein alle Unterschiede einblendender „Schmelztiegel“ zu verstehen.

1.2.2. Der Schlüssel zu einem Europa der Bürger liegt in seiner kulturellen Einheit und Vielfalt, seinen pluralistischen Denkweisen und Traditionen, seinem christlichen Erbe und seiner Offenheit gegenüber anderen Religionen, der Respektierung humanistischer und freidenkerischer Werte und Grundsätze sowie in seiner grundlegenden Verbundenheit mit Werten wie Freiheit,

Frieden, soziale Gerechtigkeit, Toleranz, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Denn die „Seele“ Europas ist durch humanistische Grundsätze — insbesondere durch das Recht des Individuums auf Achtung seiner Würde — geprägt, die sowohl Fundament als auch Triebkraft der Demokratie sind. Die Idee des Europas der Bürger ist tief in diesen gemeinsamen demokratischen Werten und in der Achtung der Menschenwürde verwurzelt; diese gemeinsamen Werte liegen dem heutigen europäischen Gedanken und dem Konzept der transnationalen Demokratie zugrunde, die — anders als bei den durch einen beengenden Nationalismus gesetzten Grenzen — die freie Entfaltung der Vielfalt ermöglichen, den Zugang zu freier Wahl und Qualität erleichtern und eine wirkliche, friedliche Völkerverständigung besser gewährleisten können.

1.2.3. Diese gemeinsamen demokratischen Werte und ihre lokale, regionale, nationale und supranationale Konkretisierung stellen das „rechtmäßige“ Fundament eines Europas der Bürger dar. Die wirtschaftlichen und sozialen Rechte sind untrennbar mit den bürgerlichen und politischen Rechten verknüpft, die Gesamtheit dieser staatsbürgerlichen Rechte und der damit verbundenen Pflichten stellt das tragende Element einer auf dem Respekt gegenüber den Menschenrechten aufgebauten freien und demokratischen Gesellschaft dar.

1.2.4. Zu einer dynamischen, effizienten und demokratisch verantwortlichen europäischen Union gehört logischerweise der Begriff der EG-Bürgerschaft, die auf diesen Werten beruht, welche in einem grundlegenden gemeinschaftlichen Rechtsrahmen, der den vorbehaltlosen Schutz der Menschenrechte, der sozialen Grundrechte und der Grundfreiheiten beinhaltet, zum Ausdruck kommen und gewährleistet werden.

1.2.5. Das „Ethos“ des Europas der Bürger ist auch für die Erweiterung und die intensivere Zusammenarbeit in der Gemeinschaft wesentlich. Die Erweiterung setzt eine Intensivierung des Zusammenspiels voraus. Als Europäische Union von Demokratien kommt dem Europa der Bürger zugleich eine Schutzfunktion gegenüber den neuen osteuropäischen Demokratien und eine dynamische Rolle bei der Entwicklung enger Verbindungen mit den EFTA-Ländern zu. Diese „Anziehungskraft“ und die unausweichliche Perspektive eines „erweiterten Europas“ sollten eine Quelle der Bereicherung und der Anregung für eine „vertiefte“ Union sein, die die meisten potentiellen Mitglieder anstreben, um die Wirksamkeit, Dauerhaftigkeit und demokratische Steuerung dieser Entwicklung, der sie sich anschließen wollen, sicherzustellen. Die Erweiterung des Gemeinschaftshorizonts muß daher mit einer solchen Vertiefung einhergehen. Diese fortgeschrittenere Entwicklungsstufe, die auf den eingangs erläuterten demokratischen und staatsbürgerlichen Werten aufbaut, muß an den Grundsätzen des Konsens und der sozialen Gerechtigkeit ausgerichtet werden, die das Europa der Bürger bei der Festsetzung seiner Normen beachten und als Ziel vor Augen haben sollte.

1.2.6. Deshalb sind „die Ziele und Prioritäten der Sozialpolitik (...) integrierender Bestandteil des Europas

der Bürger (...)“⁽¹⁾, und darum kommt „der Sozialpolitik der Gemeinschaft (...) in diesem Zusammenhang eine ganz entscheidende Rolle zu; dabei muß sie sich auf solidere und klarer definierte Grundlagen als bisher stützen können.“⁽²⁾ Der Ausschuß forderte die Regierungskonferenz von 1991 auf, bei der Anpassung der Verträge der Notwendigkeit des Gleichgewichts und der gleichrangigen Behandlung wirtschaftlicher und sozialer Belange Rechnung zu tragen und durch eine konsequentere Nutzung der Artikel 100 a und 118 a grenzüberschreitende Arbeitsmarkthindernisse zu überwinden und die sozialen Grundrechte in der gesamten Gemeinschaft zu fördern⁽³⁾. Die Tatsache, daß der Rat mit der praktischen Umsetzung der Sozialcharta und des sozialen Aktionsprogramms der Gemeinschaft nur langsam vorankommt, deutet darauf hin, daß es immer noch an der nötigen Übereinstimmung oder dem nötigen politischen Willen mangelt, dieses wesentliche Ziel — ein Bestandteil des Europas der Bürger — zu erreichen. Das Maastrichter „Protokoll über die Sozialpolitik“ kann insofern aus der Sackgasse führen, als die Regierungschefs der Staaten, die das Protokoll und die Sozialcharta unterzeichnet haben, auf die gemeinschaftlichen „Organe, Verfahren und Mechanismen“ zurückgreifen können, um viele der zentralen Anliegen der Sozialcharta durch Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit in die Praxis umzusetzen. Es ist in der Tat bedauerlich, daß bei der Anwendung der Sozialcharta und des sozialen Aktionsprogramms keine größeren Fortschritte erzielt wurden und daß die neuen Bestimmungen des Maastrichter „Abkommens zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland über die Sozialpolitik“ nicht allen „Europabürgern“ zugute kommen werden. Dieses Abkommen könnte auch zu einer größeren und sicherlich begrüßten Flexibilität führen, die es gestatten würde, geeignete europaweite sozialpolitische Maßnahmen im Wege der Übereinkunft zwischen repräsentativen Organisationen und nicht ausschließlich durch eine von der Kommission in die Wege geleitete rechtliche Regelung zu konzipieren und durchzuführen.

1.2.6.1. Im übrigen wäre hervorzuheben, daß sich der WSA und das Europäische Parlament gleichermaßen nachhaltig für eine erhebliche Ausweitung der Sozialcharta eingesetzt haben, um neben den Arbeitnehmern auch andere gesellschaftliche Gruppen und die einzelnen Bürger durch allgemein gültige soziale Grundrechte zu schützen.

1.2.7. Ein Europa der Bürger, das auf fest verankerten demokratischen und staatsbürgerlichen Grundlagen aufbaut und „bei dem Bemühen um soziale Gerechtigkeit einen Freiheitsraum (bietet), in dem Privatinitiative und gemeinsame Verpflichtungen gewährleistet sind“⁽⁴⁾, sollte auch zur Erreichung höherer Standards

(1) ABl. Nr. C 208 vom 8. 8. 1988, Ziffer 3.4.

(2) ABl. Nr. C 225 vom 10. 9. 1990, Ziffer 5.3.

(3) Ebenda.

(4) ABl. Nr. C 6 vom 7. 1. 1989, Ziffer 1.3.

in den Bereichen Bildung und Ausbildung, Gewerbe und Konstruktion, in der wirtschaftlichen Tätigkeit und im sozialen Wohlergehen beitragen.

1.2.8. Einem Europa „ohne Grenzen“ sollte nämlich eine Impulsgeberfunktion für neue Ideen, für „Vernetzungen“, für wechselseitige Anregungen sowie für den Zugang zur Ausarbeitung und Durchführung neuer Vorhaben zukommen. Dieses qualitative Konzept für ein dynamisches Europa der Bürger sollte auch auf die Verbesserung der Dienstleistungen, des Gesundheitsschutzes und der sozialen Sicherheit, des Verbraucherschutzes und der Umwelt angewendet werden. Die Verpflichtung der Gemeinschaft, in diesen Bereichen ein hohes Niveau anzustreben, ist in Artikel 100 a Absatz 3 des EWG-Vertrags verankert, dem zufolge „die Kommission (...) in ihren Vorschlägen (...) in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau“ ausgeht. Dies wird in den Artikeln 129 a und 130 r des Maastrichter Vertrags erneut bekräftigt. Durch die Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat werden in diesen Bereichen zweifellos mehr Maßnahmen ergriffen werden, die mit einer engeren Beteiligung der europäischen Bürger und der sie vertretenden Umweltschutz- und Verbraucherorganisationen an der Überwachung der festgelegten Rechte, Pflichten und Normen einhergehen sollten. Gleichzeitig sollte gemeinschaftsweit der Zugang der europäischen Bürger als Verbraucher zu den Gerichten erleichtert werden.

1.2.9. Eine sinnvolle Verwendung der Strukturfonds und des neuen „Kohäsionsfonds“ setzt auch eine stärkere Mitwirkung der „Europabürger“ über ihre verschiedenen aktiven Vertretungen, Bürgerinitiativen, Interessenverbände und Berufsorganisationen sowie sonstige noch zu schaffende Einrichtungen voraus.

1.2.10. Desgleichen muß ein Europa der Meinungsfreiheit, der Freizügigkeit, der Informationsfreiheit und des Rechts auf Privatsphäre verwirklicht werden. Ein Europa der Bürger muß für Transparenz und Informationsfreiheit unter Achtung der Menschenwürde sowie für freien Zugang zu dem Gedankengut, den Medien und der Kultur von Drittländern stehen. Es darf nicht zu einer „Festung“ entarten, in der Kontrollen und Überprüfungen seiner Bürger (oder anderer, legal in EG-Mitgliedstaaten wohnhafter Personen) an der Tagesordnung sind.

1.2.11. Bei alledem muß ein Europa der Bürger auf jeden Fall seine „jungen Bürger“ bilden, ausbilden und auf ihre Zukunft vorbereiten, um ihren Gesichtskreis zu erweitern, ihre Mitwirkung an und ihren Zugang zu der „europäischen Dimension“ zu erleichtern und ihr „Europabewußtsein“ zu fördern. In diesem Bereich konnten in den letzten Jahren vor allem durch neue gemeinschaftliche Austauschprogramme für junge Menschen praktische Fortschritte erzielt werden. Allerdings werden viele junge Leute von solchen Gemein-

schaftsaktionen nicht erfaßt und befinden sich häufig in einer kritischen Situation innerhalb der europäischen Gesellschaft (von Arbeitslosigkeit, unsicheren Arbeitsverhältnissen oder Armut Betroffene sowie diejenigen, die am Rande der Gesellschaft leben). Es muß verstärkt darüber nachgedacht werden, wie alle jungen Leute in das Europa der Bürger, das Europa von heute und morgen einbezogen werden können. Die Gemeinschaft sollte in diesem Zusammenhang insbesondere in den Bereichen Beschäftigung und Schulbildung verstärkt tätig werden:

- Es ist wirklich an der Zeit, daß Gemeinschaftsmittel für die gezielte Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Förderung zusammenhängender gemeinschaftsweiter Maßnahmen zur Verwirklichung des Rechts auf Ausbildung und Beschäftigung bereitgestellt werden.
- Die EG könnte auch mehr Fantasie darauf verwenden, die „europäische Dimension“ in die Schulen zu tragen. Über die Wahrnehmung der in Maastricht festgelegten Zuständigkeiten der Gemeinschaft bezüglich Unterrichtsmittel, Sprachunterricht und der Förderung der Mobilität in Europa hinaus könnten die Gemeinschaft und die zuständigen nationalen Behörden beispielsweise die Mitwirkung aller jungen Europäer auf Sekundar- und Berufsschulebene an der Veranstaltung einer alle zwei Jahre stattfindenden „Europa-Jugendtagung“ in Betracht ziehen. Als erster Schritt müßten in der gesamten Gemeinschaft Schülerwahlen für Vertreter der Schüler in regionalen Europajugendräten gefördert werden. Diese Räte wiederum könnten Delegierte zu der „Europajugendtagung“ entsenden. Eine solche Gemeinschaftsinitiative hätte den Vorteil, daß junge Menschen auf allen Ebenen — von der kommunalen bis zur transnationalen — direkt angesprochen und einbezogen würden und sie ihren Ansichten über Europa Gehör verschaffen könnten. Vielleicht könnten die Kommission und das Europäische Jugendforum diesen Vorschlag prüfen.

1.2.12. Die Bemühungen um ein Europa der Solidarität mit der ganzen Welt, zwischen den Generationen und allen Bürgern müssen fortgesetzt werden. In diesem Zusammenhang bekräftigt der Ausschuß erneut, daß er die Ausrufung des Jahres 1993 zum „Europäischen Jahr der älteren Menschen“ ebenso unterstützt wie den Ausbau der Artikel 24 und 25 der Sozialcharta zu einer Gemeinschaftscharta der Grundrechte der älteren Menschen zusammen mit einem flankierenden Aktionsprogramm zur Förderung der Solidarität zwischen den Generationen. Außerdem bekräftigt er seinen Standpunkt hinsichtlich der notwendigen Maßnahmen zur Integration behinderter Menschen.

2. Empfehlungen

2.1. Zur Bestätigung der historischen und politischen Gültigkeit der Schlußfolgerungen, zu denen die Regierungen auf dem Maastrichter Gipfel gelangt sind, bedarf es einer angemessenen Öffentlichkeitsarbeit und einer größeren Transparenz, damit der Aufbau der Europäischen Union zu einer Sache der europäischen Bürger wird. Beschlüsse müssen jeweils auf derjenigen

(europäischen, nationalen, regionalen oder kommunalen) Ebene gefaßt werden, auf der ⁽¹⁾ eine größtmögliche demokratische Kontrolle und Effizienz gewährleistet ist. Mit diesem Ziel vor Augen sollten nach Ansicht des Ausschusses folgende Punkte im Mittelpunkt des unionsweiten Handelns stehen:

1. Der erforderliche Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Einbeziehung der Erklärung des Europäischen Parlaments „zu den Grundrechten und Grundfreiheiten“ in den Vertrag;
2. die Notwendigkeit einer Vertragsbestimmung, die jegliche Benachteiligung aus Gründen des Geschlechts, der Hautfarbe, der Rasse, der Meinung und des Glaubens ausdrücklich untersagt;
3. das Erfordernis einer Gewähr für gleiche Rechte und Pflichten für alle Bürger der Union, ausgehend von der praktischen Umsetzung der vier Freiheiten (freier Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital) sowie der Beseitigung jedweder diesbezüglichen Hemmnisse;
4. die Notwendigkeit einer angemessenen demokratischen Verantwortlichkeit auf europäischer Ebene, die dadurch sicherzustellen ist, daß das Europäische Parlament angemessene Gesetzgebungsbefugnisse erhält, die Transparenz der Beschlußfassung im Rat hergestellt, die Unabhängigkeit des Gerichtshofs im Interesse einer vollinhaltlichen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts gewährleistet und eine „offene“ europäische Verwaltung verteidigt und entwickelt wird;
5. die Notwendigkeit eines einheitlichen Wahlsystems für die Wahlen zum Europäischen Parlament, das den verschiedenen politischen Strömungen eine angemessene Vertretung garantiert;
6. die Notwendigkeit, daß sich der Wirtschafts- und Sozialausschuß — das europäische Pendant zu entsprechenden nationalen Organen für den sozialen Dialog — und der neu zu gründende Ausschuß der Regionen — eine Plattform zur Vertretung der regionalen Kompetenzen auf europäischer Ebene — auf autonome, aber konvergierende Weise entwickeln und entfalten, indem sie die Möglichkeiten der partizipativen Demokratie und ihre Repräsentativität im Interesse der Europäischen Union nutzen;
7. die Notwendigkeit, daß der Vertrag eine in der gesamten Europäischen Union einheitliche und ordnungsgemäße Anwendung der Sozialcharta und des Abkommens über die Sozialpolitik auf alle davon betroffenen Bürger ermöglicht;
8. das Erfordernis eines vergleichbaren Engagements der Gemeinschaft für den Schutz erweiterter sozialer und gesellschaftlicher ⁽²⁾ Rechte betreffend die Umwelt, den Verbraucherschutz, den Schutz der Bürger gegen behördliches Fehlverhalten, das kulturelle Erbe und den Datenschutz, benachteiligte und sozial schwache Gruppen, Behinderte, die Rolle der sozialen und wirtschaftlichen Organisationen und den Schutz der Familie ⁽³⁾ sowie den Schutz des Rechts auf Gewissensfreiheit;
9. das Erfordernis eines der Größenordnung der Europäischen Union angemessenen EG-Haushaltes, der einen merklichen Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, zur beruflichen Bildung und zum Abbau der Arbeitslosigkeit gestattet;
10. die Notwendigkeit der Entwicklung europäischer Beschäftigungs- und Berufsbildungspolitiken unter maßgeblicher Beteiligung der Sozialpartner (sozialer Dialog) und in zunehmendem Maße auch anderer Interessengruppen;
11. die Zweckmäßigkeit, das „Jahr der älteren Menschen“ (1993) für eine Gemeinschaftsinitiative zu nutzen, die die erforderlichen Politiken zur Verbesserung der Lebensbedingungen der alten Leute von morgen aktiviert, ohne die Suche nach mehr Lebensqualität für die alten Menschen von heute zu vernachlässigen.
12. der Vorschlag, im Zweijahresrhythmus eine „Europa-Jugendtagung“ zu veranstalten.

2.2. Die Bürgerschaft bringt die Zugehörigkeit zu einem Gemeinwesen zum Ausdruck, in dem jedes Individuum an der Bekundung des gemeinschaftlichen Willens beteiligt ist und sich diesem unterordnet, ohne dabei indes seine Freiheit zu verlieren, da es sich an Regeln hält, die es mit aufgestellt hat. Eine demokratische Gesellschaft ist nur denkbar als freier Zusammenschluß gleichberechtigter Bürger, der sich an positiven Werten orientiert. Auch deshalb ist die Unionsbürgerschaft nicht einfach die Summe von zwölf Staatsbürgerschaften, sondern stellt einen diese einzelstaatlichen Bürgerschaften bereichernden und ergänzenden Mehrwert dar.

⁽²⁾ Individuelle Rechte, die den Bürgern sowie spezifischen Gesellschaftsgruppen (Alte, Behinderte, Kranke usw.) zuerkannt werden.

⁽³⁾ ABl. Nr. C 277 vom 31. 10. 1989, S. 2.

⁽¹⁾ In Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Subsidiarität.

Geschehen zu Brüssel am 23. September 1992.

*Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

Michael GEUENICH