



# Projekt Junges Europa

Herausgegeben vom  
Studienkolleg zu Berlin

Wehrhahn Verlag

# Projekt Junges Europa



# Projekt Junges Europa

# Projekt Junges Europa

Herausgegeben von Jürgen Trabant

Wehrhahn Verlag

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen  
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.

1. Auflage 2005  
Wehrhahn Verlag  
[www.wehrhahn-verlag.de](http://www.wehrhahn-verlag.de)  
Gestaltung: Frank Zimmer, Punkt.Satz, Berlin  
Umschlaggestaltung: Andreas Klein, Stilfei Grafikatelier, Hannover  
Druck: AALEXX Druck GmbH, Großburgwedel

Alle Rechte vorbehalten  
Printed in Germany  
© by Wehrhahn Verlag, Hannover-Laatzten  
ISBN 3-XXXXX-XXX-X

# Inhalt

Vorwort.....	1
Christof Berlin, Benjamin Beuerle, Xymena Bukowska, Imke Schramm, Ole Thomsen Zypern vor der EU .....	5
Lars Cornett, Fabian Herberg, Matthias Mieth, Santhosh Persaud Marokko und die EU. Aspekte der Migration nach Spanien.....	55
Tünde Baga, Beate Kuntz, Vera Popova, Saskia Schmidt Der Keltische Tiger – ein Vorbild für Europa? .....	73
Felix Creutzig, Jördis Janssen, Katarzyna Palamarz, Nóra Szóke Über Umwelt streiten. Institutionelles Setting von Konflikten beim Schutz von ökologisch wertvollen Feuchtgebieten in einer komparativen Studie zwischen Kroatien und Österreich .....	95
Florian Marx und Ágoston Mráz Freizügigkeit und Europäische Gesundheitspolitik .....	127
Kaisa Kaakinen und Lili Di Puppò Mitteleuropa: Einheit und Vielfalt von Kundera bis Andruchowytsh .....	201
Corina Golgotiu, Henning Hufnagel, Sven Sappelt Kulturpolitik in Europa als europäische Kulturpolitik. Zur Emergenz europäischer Kulturpolitik in der kulturellen Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und Rumänien .....	215
Gabor Endrödi und Christine Hoffmann Religiöse Toleranz in Europa: Cusanus und das Kopftuch .....	247

Mette Brusgaard, Judit Gárdos, Annette Gentz, Daniel Gerster, Tamara Jugov  
Zwischen Halbmond und Sternenkranz. Islamisch-deutsch Welten  
im Focus – eine Ausstellung .....255

## Vorwort

Das »Projekt Junges Europa« versammelt die Berichte, die die Projektgruppen des zweiten Jahrgangs des Studienkollegs zu Berlin (2003/04) vorgelegt haben. Es dokumentiert die Arbeit von acht der insgesamt neun Projekte, die die Kollegiaten einige Monate lang beschäftigt haben. Die in Anlage und Anspruch sehr verschiedenen Artikel resümieren dabei Erfahrungen und Erkenntnisse, die wir hier einem größeren Kreis von Interessierten zugänglich machen wollen. Sie bezeugen nämlich eine intensive und leidenschaftliche Auseinandersetzung junger Europäer mit zentralen Fragen des Kontinents Europa.

Zielsicher haben die Teilnehmer des Studienkollegs Problemzonen Europas ausfindig gemacht und offene, brennende Fragen zu beantworten gesucht, die sich oft an den Grenzen Europas stellen, die aber das gesamte Unternehmen Europa betreffen: Wenn mitten im Erweiterungsprozess der Europäischen Union die geteilte Insel Zypern besucht wird, so stellt die dort vorgefundene, fast unlösbare Situation Europa die Frage nach möglichen Konfliktbewältigungen zwischen ethnischen Gruppen. Der Konflikt ist dort natürlich noch durch die Türkei-Frage – Inklusion oder Exklusion – extrem zugespitzt. Die Außengrenze der EU – und ihr schmerzhaftes Dilemma – wird auch in der Untersuchung der Migration an der marokkanisch-spanischen Grenze thematisiert: Einerseits hat Spanien einen fast undurchdringlichen elektronischen Zaun gegenüber Afrika aufgebaut, andererseits aber wird dieser Zaun doch tausendfach durchbrochen, so dass in der »Festung Europa« ein Weg gefunden werden muss, wie man mit den Menschen von außerhalb umgeht. Abgrenzung und Integration spielen in allen Beiträgen eine zentrale Rolle. Wird die Europäische Union bei ihrer Osterweiterung das strahlend erfolgreiche Beispiel Irlands wiederholen können? Das Fazit der Projektgruppe deutet eher auf eine ganz spezifisch günstige Konstellation im Westen Europas hin, die sich im Osten nicht unbedingt kopieren lässt. Am Rande Europas bewegte sich auch

die Gruppe, die sich mit der politischen Kultur innerhalb und außerhalb der europäischen Union bei der Bewältigung großer, ökologischer Fragen – hier am Beispiel der Auenwälder – beschäftigte: Die schwierige Kommunikation zwischen den politischen Akteuren in den postkommunistischen Ländern kann, auch gerade im Lichte des irischen Beispiels, als ein besonderer kultureller Nachteil im internationalen Wettbewerb gedeutet werden. Die brennende gesellschaftliche Frage, wie in der Gesundheitspolitik europäische Lösungen generiert werden, die im Inneren der Union wie auch an ihren östlichen Rändern erhebliche Probleme bereiten, verdeutlicht der Bericht, der aus einer medizinisch-juristischen Kooperation hervorgegangen ist. Wie schwer und kleinschrittig die Gewinnung einer gemeinsamen europäischen Perspektive ist, zeigt der Bereich der Kulturpolitik, in dem zwar in einem speziellen Fall nach außen hin so etwas wie eine europäische Kooperation entsteht, der aber andererseits – wegen der als Individuen auftretenden Kulturen – doch gleichsam naturgemäß eine gesamteuropäische Perspektive auch wieder verbietet. Gegenüber den politischen und wirtschaftlichen Egoismen scheinen die kulturellen Egoismen schon überhaupt nicht überwindbar, und Europa wird als gesamt-kultureller Raum fast schimärisch – und doch auch wieder erlebbar. Bei aller Kritik an Europa zeigt dies interessanterweise gerade der Bericht über das Konzept »Mitteleuropa«, das in den südosteuropäischen Ländern von maßgeblichen Intellektuellen diskutiert wird. Schließlich taucht die Frage von Einheit und Vielfalt, von Zusammengehörigkeit und Abgrenzung, in der vielleicht tiefsten aller europäischen Fragen wieder auf, derjenigen nach der religiösen Toleranz innerhalb Europas und an seinen Rändern: Europa und der Islam. Dies bewegte auch die Organisatoren einer Ausstellung, die durch den Photoapparat »islamisch-deutsche Welten« beleuchten ließ: zwischen Halbmond und Sternenkranz.

Vielleicht lässt sich zusammenfassend über die hier vorliegenden Projektberichte sagen, dass in allen Arbeiten zwei prinzipielle Fragen behandelt werden, nämlich diejenige nach dem gemeinsamen Handeln bei verschiedenen Interessen der Akteure (seien diese Organisationen, Staaten, Nationen, Religionsgruppen, Berufsgruppen) und die Frage nach den Grenzen Europas. Aus beiden Bereichen haben die Stipendiaten des europäischen Studienkollegs Ermutigen-

des und verzweifelt Verfahrenes zu berichten. Das Projekt Europa wird sich letzten Endes an diesen beiden Fragen zu bewähren haben.

Wie junge Europäer die Probleme ihres Kontinents sehen, mit welchem Ernst und welcher Intensität sie sich den von ihnen gewählten Themen stellen, dokumentiert der Band »Projekt Junges Europa«. Das Projekt Europa kann nur gelingen, wenn es sich den hier aufgeworfenen Problemen stellt, und es wird gelingen, wenn es mit dem Ernst und der Intensität der Kollegiaten in Angriff genommen wird.

Am Ende dieses Vorworts sei all jenen gedankt, die bei der Arbeit der Projektgruppen mitgeholfen haben. Ohne die Großzügigkeit der vielen Gesprächspartner und Informanten wären die hier vorgestellten Arbeiten nicht zustande gekommen.

Jürgen Trabant  
Rektor des Studienkollegs



Christof Berlin, Benjamin Beuerle, Xymena Bukowska, Imke Schramm,  
Ole Thomsen

## Zypern vor der EU

### Vorwort

Unser Abenteuer mit Zypern begann im September 2003. Im Rahmen des Studienkollegs zu Berlin bildeten wir eine kleine Projektgruppe, mit dem Ziel, den Einfluss des EU-Beitritts Zyperns auf die Überwindung der Inselteilung zu untersuchen. Wir wollten auch die politischen und gesellschaftlichen Ansätze und Hindernisse für die Lösung des Zypernkonfliktes erforschen.

In der Gruppe, die aus einer künftigen Geoökologin, einer Soziologin, einem Jura-, einem Geschichts- und einem Theologiestudenten bestand, gab es keinen Zypern-Experten. Zum Thema Zypern wussten wir ungefähr das, was jeder durchschnittliche Europäer weiß: dass die kleine Insel, deren einer Teil seit einiger Zeit durch türkische Truppen besetzt ist und die dadurch in zwei politische Lager gespalten ist, am 1. Mai 2004 Mitglied der EU wird. Dieses allgemeine Wissen (oder, wie wir es jetzt sehen: Zustand des ungetrübten Unwissens) ließ uns vermuten, dass das Projekt einerseits einigermaßen komplex wird, da sowohl innen- wie auch außenpolitische Elemente zu berücksichtigen sind, sich aber andererseits in der Komplexität nicht als völlig undurchschaubar erweist – handelte es sich doch um eine kleine Insel. Und es ließ uns hoffen, dass sich die Situation auf Zypern wegen der EU-Erweiterung und den EU-Bestrebungen der Türkei in den nächsten Monaten allmählich entwickeln und unsere Projektarbeit desto spannender wird.

Die Realität hat unsere Erwartungen bei Weitem übertroffen. Nach den ersten Gesprächen mit Zypern-Experten, den ersten Fachbuchlektüren und Zeitungssrecherchen wurde uns klar, dass das Zypernproblem ein richtiges Knäuel ist: Nicht nur die beiden zyprischen Staaten, die EU und die Türkei sind darin verwickelt, sondern auch Griechenland, Großbritannien, die USA und die UNO flechten hier ihre Fäden ein. Auch die innere Dimension des

Zypernkonfliktes erwies sich als äußerst komplex: Zwei sich gegenseitig nicht anerkennende Staaten, zwei Gesellschaften, die voneinander wenig wissen, zwei Identitäten, die zwei unterschiedlichen Kulturen, Religionen, Nationalismen entspringen, zwei verschiedene Wahrnehmungen der früheren und neuesten Geschichte. Politik, Geschichte, Gesellschaft und Kultur – jeder Bereich in sich selbst vielfältig, zusammen eng miteinander verbunden und dazu noch von beiden Seiten unterschiedlich wahrgenommen... Das Zypern-Knäuel erschien uns unentwirrbar.

Mitte März 2004 fuhren wir nach Zypern, und eine günstigere Zeit für die Reise konnten wir uns nicht wünschen. Die Geschehnisse beschleunigten sich schon im Dezember, nach den Wahlen im nördlichen Teil der Insel. Beide Seiten erklärten ihre Bereitschaft, über die Lösung des Zypernkonfliktes zu verhandeln. Die Vereinten Nationen stellten eine Road-Map für die Verhandlungen vor, deren Grundlage der Annan-Plan sein sollte. In der zweiten Märzhälfte haben die Verhandlungen in Nikosia begonnen. Die Spannung und die Bedeutung der aktuellen politischen Geschehnisse für die Zyprioten waren förmlich mit den Händen zu greifen. Desto größer war auch die Bereitschaft unserer Gesprächspartner in beiden Teilen Zyperns, sich mit uns über die laufenden Ereignisse, konkrete Lösungsvorschläge, die Geschichte und Zukunft der Insel zu unterhalten. Dank dieser Gespräche fing das Zypern-Knäuel an sich zu lockern – wir konnten jetzt die einzelnen Fäden, Verflechtungen und Knoten sehen. Und es war eine faszinierende Erfahrung, all diese Verflochtenheiten zu entwirren.

Die vorliegende Arbeit soll dazu dienen, diese Erfahrungen zu bewahren. Für die Darstellung des Zypernkonfliktes in seiner ganzen Komplexität würde eine vielbändige Publikation kaum ausreichen. Desto weniger kann dieser Beitrag einen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Mit den einzelnen Kapiteln, die unterschiedliche Aspekte des Zypernproblems beschreiben, von denen einige aus einer weiteren zeitlichen und räumlichen Perspektive die ganze Insel betrachten, andere dagegen einzelne Fragen unter die Lupe oder sogar unter das Mikroskop nehmen, wollen wir die Vielfalt und die Vielschichtigkeit des Zypernkonfliktes wiedergeben. In einem ersten Abschnitt werden wir einen knappen Überblick über die zyprische Geschichte geben, der uns als Hinter-

grundinformation zum Verständnis des Folgenden unerlässlich erschien. Im zweiten Teil wird es um einzelne Aspekte der schwierigen Situation auf Zypern, des »zyprischen Knotens« gehen – um die Frage nach einer zyprischen Identität, die Rolle der Mutterländer, die Siedlerfrage und einen Vergleich zwischen den geteilten Hauptstädten Nikosia und (ehemals) Berlin. Im letzten Teil unseres Beitrages werden wir uns schließlich mit denjenigen Akteuren beschäftigen, die in den letzten Jahren und Monaten um eine Lösung des Zypernkonfliktes gerungen haben – mit den »Pionieren der Aussöhnung« auf Zypern, mit der EU und schließlich speziell mit dem Plan des UN-Generalsekretärs Kofi Annan für eine Wiedervereinigung der Insel.

Wir zeichnen ein Bild des Zypernproblems, wie es sich uns in Monaten intensiver Auseinandersetzung, vor allem jedoch in den zwei Wochen des Aufenthaltes auf Zypern selbst dargestellt hat.

## 1. Auf der Suche nach der gemeinsamen Geschichte

»Bevor man überhaupt erfolgreich sein kann in den Verhandlungen über die Wiedervereinigung Zyperns, muss man sich gemeinsam Gedanken machen, was Zypern jetzt ist, und vor allem, was die Geschichte Zyperns ist.« Damit trifft Herr Kiratli von der Türkischen Botschaft in Berlin den Nagel auf den Kopf: Denn was die Geschichte Zyperns ist, darüber ist man sich unter Zypern nicht immer einig. Nur soviel steht fest: Die Geschichte der Mittelmeerinsel hat maßgeblich zur Entstehung des Konfliktes zwischen der griechischen und der türkischen Volksgruppe beigetragen. Sich mit ihr zu beschäftigen, ist die Voraussetzung für das Verständnis der vielschichtigen Probleme. Und das wiederum ist für eine Überwindung der Teilung essentiell.

So sieht das auch eine Gruppe Jugendlicher aus beiden Teilen Zyperns, die sich im Rahmen der bikommunalen Friedensinitiativen getroffen haben, um sich über ihre Geschichtsauffassungen auszutauschen. Dass man mit bloßen Jahreszahlen Unterschiedliches verbindet, ist nach 30 Jahren der Teilung nicht verwunderlich, tut aber dem Engagement keinen Abbruch. Eine erste – teilende – Gemeinsamkeit findet sich schon in der Tatsache, dass die Schulbücher

in beiden Teilen Zyperns vom jeweiligen Mutterland, Griechenland bzw. der Türkei, geschrieben werden.

Viele Zyperntürken empfinden die offizielle Darstellung der Geschichte Zyperns von Seiten Griechenlands als hellenisierend. Zu häufig werde hier der Einfluss anderer Kulturen vernachlässigt, so dass Zypern ausschließlich als Teil griechischer Kultur erscheine. Mancher Zyperngriecher hält dagegen, dass das politische und historische Verständnis der türkischen Nachbarn durch die ideologische Prägung der Türkei völlig verfälscht sei. Den Zypernkonflikt aber nur als die Auseinandersetzung zweier Nationalismen zu begreifen, heißt, ihn zu simplifizieren.

### *Von Hand zu Hand*

Zypern spielte schon immer eine bedeutende Rolle in der Geschichte des östlichen Mittelmeerraumes. Nur 75 km südlich der Türkei gelegen und 20 Flugminuten von Syrien und dem Libanon entfernt, machte diese strategisch günstige Lage die Insel zu einem begehrten Eroberungsprojekt. So verwundert es nicht, dass Zypern über Jahrhunderte hinweg Spielball der regionalen und später auch überregionalen Mächte war.

Im 13. Jahrhundert v. Chr. wurde Zypern von den griechischen Achäern besiedelt, die die griechische Sprache und Kultur auf die Insel brachten. Zwischen dem 8. und 4. Jahrhundert v. Chr. wurde sie abwechselnd von den Assyriern, Ägyptern und Persern beherrscht. Während dieser Zeit unter Fremdbestimmung gelang es den Zyprioten jedoch, die griechische Komponente ihrer Kultur zu bewahren. Bis 30 v. Chr. war Zypern Teil des hellenistischen Staates der Ptolemäer, dann bis 330 n. Chr. Teil des Römischen Reiches.

In den folgenden 900 Jahren gehörte Zypern zur griechischsprachigen Welt von Byzanz. Die orthodoxe Kirche Zyperns hatte eine wichtige Stellung auf der Insel und prägte die Wirtschafts- und Sozialordnung. Immer wieder erschütterten Übergriffe der muslimischen Araber die Region, und Zypern rückte in den Mittelpunkt eines wechselhaften Grenzkrieges zwischen Byzanz und dem Orient. Auch von islamischen Besatzungen blieb die Insel nicht verschont, obgleich diese nie sehr lange währten. Im 11. Jahrhundert zeichnete sich aller-

dings das Ende der byzantinischen Epoche ab und die multikulturelle Gesellschaft des Reiches begann zu zerfallen.

Nach den westeuropäischen Kreuzfahrern – darunter Richard Löwenherz – und dem Templerorden ging Zypern schließlich in die Hände des französischen Geschlechts der Lusignans über. Diese sogenannte Lateinerherrschaft hinterließ in den folgenden 300 Jahren tiefe Spuren in Form einer gesellschaftlichen Kluft zwischen der katholisch-französischen Herrschaftsschicht und den griechischen Untertanen. Ab 1489 wiederum begann die Herrschaft der Republik Venedig über Zypern, und auch in dieser Zeit wurde die griechisch-orthodoxe Bevölkerung rücksichtslos ausgeplündert.

#### *Die Zeit des ersten Nebeneinanders*

Als dann die Türken 1571 auf Zypern landeten, wurden sie von der zyprischen Bevölkerung als Befreier begrüßt. So jedenfalls sehen es die jungen Zyperntürken aus der Geschichtsvergleichsgruppe. Ihre zyperngriechischen Mitstreiter verwenden für die Übernahme der Insel durch die Osmanen mehrheitlich den Begriff der »Besatzung«. Laut deutschen Geschichtsbüchern überraschten die neuen Herren Zyperns tatsächlich mit milden Herrschaftspraktiken wie der Abschaffung des Frondienstes und der Einsetzung der griechisch-orthodoxen Kirche in ihre Rechte. Griechische Zyprioten und eingewanderte Türken siedelten über die ganze Insel verstreut und lebten trotz unterschiedlicher Sprache und Religion friedlich nebeneinander. Wie in übrigen Gebieten des Osmanischen Reiches konvertierten im Übrigen in der Folgezeit sowohl viele fränkisch-katholische Bewohner als auch ganze orthodoxe Dörfer zum Islam. Eine Vermischung der beiden Religionsgruppen fand jedoch nicht statt. Interkommunales Heiraten wurde beiderseits von religiösen Vorschriften ausgeschlossen und erfolgte in Praxis nur in wenigen Einzelfällen.

Das über Jahrhunderte andauernde, friedliche Zusammenleben fing jedoch nach dem griechischen Aufstand 1821 gegen die Osmanen an sich aufzulösen: Die Osmanen befürchteten ein Übergreifen des griechischen Nationalismus auf Zypern und schließlich kam es zu Pogromen türkischer Truppen an der griechischen Inselbevölkerung. Es sollte für die weitere Entwicklung entscheidend sein, dass Griechenland, das seine Unabhängigkeit selbst erkämpft hatte, immer

mehr zum Vorbild der griechischen Zyprioten wurde: In der Folgezeit wurden deren Rufe nach der Vereinigung Zyperns mit dem griechischen Mutterland immer lauter.

### *Zypern als britische Kolonie*

Im Jahr 1878 näherte sich das Osmanische Reich unaufhaltsam seinem Untergang. Die Hohe Pforte überließ schließlich die Insel den Engländern zur Verwaltung, während der Sultan die völkerrechtliche Souveränität beibehielt. Als das Osmanische Reich 1914 an der Seite des Deutschen Kaiserreiches in den Ersten Weltkrieg eintrat, wurde dieses Abkommen allerdings gegenstandslos und Zypern im gleichen Jahr von den Briten annektiert. 1925 wurde Zypern als Kronkolonie dem British Empire eingegliedert, bei dem es bis zu seiner Unabhängigkeit 1960 verblieb.

Viele Historiker sehen vor allem in Großbritanniens Kolonialpolitik die entscheidenden Elemente für die weitere Entwicklung des Zypernkonfliktes. Vor allem die britische Kulturpolitik wirkte kontraproduktiv und desintegrativ. Die Briten überließen unter anderem das Bildungssystem den beiden Volksgruppen bzw. deren Lehrern aus Griechenland und der Türkei, wodurch über die Schulen die Nationalismen der Mutterländer nach Zypern gebracht wurden.

So gewann vor allem unter der griechisch-zypriotischen Bildungselite der Wunsch nach *Enosis* – der Vereinigung Zyperns mit dem griechischen »Mutterland« – zunehmend an Bedeutung, was mit einer wachsenden Feindseligkeit gegenüber der britischen Kolonialherrschaft einherging. Auch die griechisch-orthodoxe Kirche unterstützte die *Enosis*-Bewegung, und ab 1931 kam es zu ersten Ausschreitungen, denen die Briten mit Militärgewalt begegneten. Zypern wurde anhand verschiedener Notverordnungen faktisch diktatorisch regiert.

Um 1946 waren 18 Prozent der Gesamtbevölkerung türkischzypriotischer Abstammung, die aus Angst vor völliger Marginalisierung einen Anschluss an Griechenland ablehnten bzw. an der britischen Herrschaft festhielten. Auf Seite der zyperngriechischen Nationalisten hatte sich allerdings die bewaffnete Untergrundorganisation EOKA gebildet, die Bombenanschläge, besonders auf britische Einrichtungen, organisierte. Die britische Regierung reagierte mit drakonischen Maßnahmen und stellte zur Unterstützung ihrer eigenen Truppen

eine Polizeispezialeinheit auf, die fast ausschließlich aus Zyperntürken bestand. Etwa gleichzeitig wurde unter diesen der Ruf nach *Taksim* (türk. für Teilung) laut, da die Angst wuchs, Großbritannien könnte unter der internationalen Aufmerksamkeit der Zypernfrage doch noch der *Enosis*-Forderung nachgeben. Mitte der 1950er Jahre kam es zur Bildung der zyperntürkischen Untergrundorganisation TMT, die von der türkischen Armee organisiert und von türkischen Offizieren geführt wurde. Sie nahm den Kampf gegen die EOKA auf. So wurde aus den Auseinandersetzungen zwischen Zyperngriechen und Briten schließlich ein Kampf der beiden Volksgruppen gegeneinander.

#### *Unabhängigkeit – und kein Frieden in Sicht*

Tatsächlich hatten Friedenswillige auf beiden Seiten eine schwere Zeit: Zyperngriechen, die sich öffentlich gegen *Enosis* aussprachen, wurden nicht nur aus der Kirche ausgeschlossen und von ihrer Gemeinschaft isoliert, sondern in vielen Fällen auch von der EOKA liquidiert. Und ein Zyperntürke, der nicht bereit war, gegen die *Enosis* zu kämpfen, wurde mitunter von der TMT eliminiert. So entwickelten sich in den 1950er Jahren bürgerkriegsähnliche Zustände, und London schlug aufgrund der blutigen Auseinandersetzungen und auch internationalen Druckes ein Modell der Selbstverwaltung für die Insel vor. Man lud die griechische und türkische Regierung nach Zürich ein, um mit der britischen über den zukünftigen Status von Zypern zu verhandeln. In London wurde 1960 von den Regierungschefs der Verhandlungsteilnehmer und den Führern der beiden Volksgruppen der Vertrag unterzeichnet, der auch die neue Verfassung Zyperns in den Grundzügen festlegte. Die Insel wurde von der Kolonialmacht Großbritannien in die (begrenzte) staatliche Unabhängigkeit entlassen, und im August 1960 wurde die Republik Zypern ausgerufen.

Der gemeinsame Staat bedeutete aber leider nicht das Ende der Konflikte. »Die ersten drei Jahre der Unabhängigkeit sind nicht gut gelaufen«, erklärt Jan Asmussen, Dozent für Geschichte an der *Eastern Mediterranean University* in Nordzypern. »Beide Parteien wollten keine zypriotische Republik, sondern letztlich die Vereinigung mit dem Mutterland.« Alles in allem keine guten Voraussetzungen für das Funktionieren des gemeinsamen Staates. Dessen Verfassung sollte ein friedliches Zusammenleben der beiden Volksgruppen gewährleisten.

Man verankerte ein strenges Proporzsystem in den politischen Institutionen, durch das beide Parteien mit einem faktischen Vetorecht alle Entscheidungen blockieren konnten. Dieses Vetorecht wurde vor allem seitens der Zyperntürken wahrgenommen, die mit ihrer Blockadehaltung das Parlament nahezu lahm legten.

Die Zyperngriechen dagegen sahen sich durch die neue Verfassung, die zudem nicht durch ihre eigenen Staatsbürger legitimiert worden war, erheblich benachteiligt. Durch die Vorschläge für eine Verfassungsreform, die im Dezember 1963 der zyperngriechische Präsident formulierte (die sogenannten *Dreizehn Punkte Makarios*), sahen sich wiederum die Zyperntürken provoziert und legten aus Protest ihre Parlamentsmandate nieder. Nachdem es an Weihnachten 1963 zu ersten bewaffneten Zusammenstößen zwischen Vertretern beider Volksgruppen gekommen war, wurden die Zyperntürken von der de facto zyperngriechischen Regierung systematisch bedrängt und ghettoisiert. Der Sommer des Jahres 1964 ist als »blutiger Sommer« in die Geschichte Zyperns eingegangen: Türkische Dörfer wurden geplündert und zerstört, und Tote auf der einen Seite wurden durch Mordanschläge auf die andere Seite gerächt. Mehrere hundert Tote und Vermisste auf beiden Seiten wurden gezählt, rund 20 000 türkische Zyprioten flohen aus ihren Dörfern, mehrheitlich nach Kyrenia und Nicosia. Im Februar 1964 wurde eine UNO-Friedenstruppe nach Zypern entsandt.

Jan Asmussen erklärt, warum sich die Wahrnehmung dieser Jahre bei Zyperntürken und -griechen so sehr unterscheidet: »Die Zyperntürken lebten eingeschlossen in ihren Enklaven, inklusive der schlechten Lebensverhältnisse. Dagegen war es für die Zyperngriechen eine Zeit des Aufschwungs ohne innere Probleme. Die erste negative Erfahrung ist für sie das Jahr 1974, das für sie gleichbedeutend ist mit der Teilung Zyperns.« Ali Erel, Präsident der Handelskammer und der *EU- und Lösungs-Partei* in Nordzypern, hebt auch hier unterschiedliche Auffassungen hervor: »Für die Zyperntürken begann die Teilung bereits 1963 mit der Ghettoisierung und nicht 1974 mit der türkischen Intervention.«

*Die geteilte Insel*

Wenn die Sprache auf das geschichtsträchtige Jahr 1974 kommt, ist Vorsicht angesagt. Was für die einen eine unrechtmäßige Besatzung durch die Invasion türkischer Truppen ist, ist für die anderen eine militärisch legitime Intervention der Garantiemacht Türkei zum Schutz der Zyperntürken.

So neutral wie möglich betrachtet, erfolgte 1973 innerhalb der Militärdiktatur Griechenlands ein zweiter Putsch. Die neue Junta unter Oberst Ioannides unterstützte die extremistischen *Enosis*-Aktivitäten der Untergrundorganisation EOKA-B auf Zypern, wodurch sich die Zyperntürken verstärkt bedroht sahen. Am 15. Juli 1974 erfolgte auf Befehl der Athener Junta ein Staatsstreich griechischer Offiziere der zyprischen Nationalgarde gegen Präsident Makarios. Als neuer Präsident wurde der als »Türkenhasser« bekannte ehemalige EOKA-Kämpfer Nicos Sampson ausgerufen. Die Reaktion der Türkei erfolgte umgehend: Am 20. Juli 1974 landeten Einheiten der türkischen Streitkräfte auf Zypern. In zwei – durch Waffenstillstandsverhandlungen unterbrochenen – Invasionsphasen besetzte die türkische Armee bis zum 14. August ein Drittel der Insel; 170 000 Zyperngriechen wurden vertrieben und über 2 000 getötet. Im Süden der Insel kam es im Gegenzug zu blutigen Übergriffen auf die türkische Bevölkerung. Die Türkei beruft sich bei der militärischen Besetzung bis heute auf ihr Interventionsrecht als Garantiemacht, steht mit dieser Auslegung desselben jedoch international alleine da: Der Garantievertrag gestattete der Türkei eine Intervention nur »zum Zwecke der Wiederherstellung verfassungsmäßiger Zustände«. Bereits am 23. Juli waren jedoch sowohl die Athener Junta, die den Putsch organisiert hatte, als auch die »kleine Junta« in Nicosia um Nicos Sampson zurückgetreten. Damit war jedenfalls die zweite Invasionsphase, die erst im August stattfand, völkerrechtswidrig.

Seither sind beide Volksgruppen auch physisch geteilt. Das Passieren der Trennungslinie war bis zur teilweisen Grenzöffnung im April 2003 griechischen Zyprioten generell nicht gestattet, türkischen Zyprioten nur vereinzelt. Die Zyperntürken riefen neun Jahre nach der Inselteilung ihren eigenen Staat, die *Türkische Republik Nordzypern* (*Turkish Republic of Northern Cyprus* – TRNC) aus. Diese wird bis heute nur von der Türkei anerkannt und von dieser mit jährlich mind. 100–200 Mio. Euro auch finanziell subventioniert.

Heute leben 650 000 Zyperngriechen im Südteil, 88 000 Zyperntürken im Nordteil der Insel, wo auch mindestens 30 000 türkische Soldaten stationiert sind. Bis 1993 wurden als gezielte politische Maßnahme ca. 100 000 türkische Siedler nach Nordzypern gebracht, so dass die Zyperntürken wahrscheinlich bereits zu einer Minderheit im eigenen Land geworden sind.

### *Gemeinsame Geschichte – gemeinsame Zukunft?*

Obwohl sich die Vereinten Nationen seit 1974 aktiv an einer Lösung des Zypernproblems beteiligen, bestand bis vor einigen Jahren keine Aussicht auf eine Wiedervereinigung. Der Beitritt Zyperns zur EU am 1. Mai 2004 schien aber in dieser Hinsicht als Katalysator gewirkt zu haben, denn beide Seiten zeigten zunächst eine gesteigerte Verhandlungs- und Kompromissbereitschaft. Nach der Ablehnung des Annan-Planes durch das Referendum auf zyperngriechischer Seite stellt sich erneut die Frage, die seit Jahrzehnten Zyprioten, Historiker und Besucher der Insel beschäftigt: Was macht ein friedliches Mit- und nicht nur Nebeneinander beider Volksgruppen auf einer sonnigen Mittelmeerinsel so unmöglich? Ein kleiner Exkurs durch die Geschichte Zyperns mag dabei mehr Fragen aufgeworfen als beantwortet haben.

Wenn sich Jugendliche beider Seiten zum Vergleich ihrer Geschichtsauffassungen treffen, stellen sie fest, dass man sich bisher zwar wenig kennt, aber auch, dass man viele Gemeinsamkeiten hat. Das in beiden Volksgruppen als Mezze bezeichnete Essen ist jedenfalls erst der Anfang und erleichtert hoffentlich den Dialog über die jüngste Geschichte. Wer die Schuld am Scheitern der Wiedervereinigung trägt, lässt sich mit vielen Argumenten begründen. Ob es eines Tages die gleichen sein werden?

## 2. Bestandsaufnahme: der zyprische Knoten

### 2.1. Zypern ohne Zyprioten? Die Identitätsfrage

Auf Zypern leben griechische Zyprioten, türkische Zyprioten, Türken und einige kleine Minderheiten. Das an sich dürfte kein Problem sein; multiethnische Gesellschaften sehen wir überall in der Welt, und sie funktionieren trotz ihrer

gemischten Zusammensetzungen – vielleicht weil sie hinter allen Unterschieden eine gemeinsame Identität haben, die eine Brücke zwischen den Volksgruppen baut.

Das Identitätsverständnis, auf das hier abgezielt wird, kann z. B. durch Traditionen oder Alltagsgegebenheiten konstituiert sein. Das Wichtige daran ist, dass man sich dadurch als eine Gruppe oder ein Volk fühlt. Nur mit diesem Gefühl entstehen die Solidarität und der Gemeinschaftswille, die vorhanden sein müssen, um in einer gemeinsamen Gesellschaft leben zu können. So sehen viele Zyprioten und ausländische Beobachter das Vorhandensein einer gemeinsamen Identität und die daraus folgende Solidarität als notwendige Voraussetzung dafür, dass eine Lösung in einem gemeinsamen Staat gelingen und Bestand haben kann. Die gemeinsame Identität ist demnach nicht nur Brücke zwischen den Völkern, sondern Fundament für einen gemeinsamen Staat. Ist auf Zypern ein solches Fundament ersichtlich?

### *Zuerst griechisch oder türkisch*

Wer zum ersten Mal auf Zypern ankommt, wird sich vielleicht wundern: Eine gemeinsame Flagge gibt es nicht; doch hängen vielerorts in beiden Teilen Zyperns zwei Flaggen – die Flagge des jeweiligen Inselteils und des Mutterlandes. Besonders öffentliche und religiöse Institutionen unterstreichen ihre türkische oder griechische Zugehörigkeit. Gefragt über ihre Identität sagen nahezu alle Inselbewohner »griechischer Zypriot« oder »türkischer Zypriot«; niemand außer einer Handvoll linker Idealisten beschreibt sich selbst ausschließlich als »Zypriot«. So fühlen sich die Bewohner Zyperns nicht in erster Linie als Zyprioten, die Zugehörigkeit zum Muttervolk scheint stärker zu sein. Besonders die Jugendlichen fühlen nicht, dass sie etwas mit »den anderen« gemein haben, weil – und solange – sie »die auf der anderen Seite« nie getroffen haben. Wegen der schrecklichen Geschichten aus den blutigen Jahren des Konfliktes besteht ihre Vorstellung von den anderen oft nur aus Feindbildern. In diesem Punkt haben die älteren Zyprioten einen Vorteil: Sie wissen wenigstens, was Zusammenleben heißt.

*Getrenntes Zusammenleben*

Seit der osmanischen Eroberung (1571) wohnte in vielen Dörfern die neue türkische Bevölkerung mit den griechischen Zyprioten friedlich zusammen. Befürworter eines »Zypriotentums« unterstreichen immer diese fast 400 Jahre des friedlichen Zusammenlebens als ein Argument für eine gemeinsame Identität. Die Menschen gehörten jedoch zwei getrennten Gemeinden an: Ihr ethnischer Hintergrund, ihre Religion und Sprache waren unterschiedlich. Dazu kommt, dass die osmanischen Herrscher (1571–1878) verschiedene Rechts-, Steuer- und Dienstsysteme vorschrieben. Zum Beispiel durfte ein Christ keine Waffen besitzen, nicht auf einem Pferd reiten und konnte vor Gericht nicht als Zeuge auftreten. Gemischte Ehen waren nur unter besonderen Umständen möglich und in der Praxis äußerst selten. Vor diesem Hintergrund erscheint es angemessener, von einem Leben in Nachbarschaft zu sprechen – geprägt durch viele kleine Gewohnheiten und Lebensbedingungen, die im Alltag gemeinsam waren und auch praktiziert wurden – als von wirklichem *Zusammenleben*.

*Nur wenige Jahre*

Eine Lösung auf Zypern wird oft als Wiedervereinigung bezeichnet. Tatsächlich ist das jedoch irreführend, weil die Periode des gemeinsamen autonomen Staates, in dem die Zyprioten unbelastet durch den gewaltsamen Konflikt zusammen lebten, nur drei Jahre (1960–1963) währte. Die Erinnerungen aus dieser Zeit sind aber nicht positiv, da beide Parteien keine zypriische Republik wollten. Für die Zeit danach gibt es gar keine gemeinsame Wahrnehmung von Geschichte mehr. Hierauf weist der deutsche Historiker Jan Asmussen hin, der an der *Eastern Mediterranean University* in Famagusta im Nordteil der Insel Geschichte lehrt und zu den Skeptikern gehört, wenn die Frage nach einer gemeinsamen Identität gestellt wird. Die Periode von 1963 bis 1974 sei in der Wahrnehmung der türkischen Zyprioten eine Zeit des Enklavendaseins und negativ geprägt, während sich die griechischen Zyprioten an diese Epoche als eine positive Zeit des Aufschwunges ohne nennenswerte innere Probleme und Konflikte erinnern. Dem hält allerdings der deutsche Journalist und Zypern-Kenner Niels Kadritzke entgegen, dass es in der Zeit zwischen 1967 und 1974 nicht einen einzigen gewaltsamen Zusammenstoß zwischen griechischen und

türkischen Zyprioten gegeben habe, was in der türkischen Darstellung stets ausgeblendet werde. Spätestens mit der türkischen Invasion von 1974 endete jedoch die kurze Geschichte des Zusammenlebens im autonomen Staat. Während diese Invasion von vielen türkischen Zyprioten als tatsächliche Befreiung empfunden wurde, stellt sie sich in der Erinnerung der griechischen Zyprioten als brutaler Eroberungsfeldzug und als historisches Trauma dar.

Seit 1974 schließlich gibt es überhaupt kein Zusammenleben mehr, das erinnert werden könnte. So gibt es zwar phasenweise eine gemeinsame Geschichte, doch ist diese einerseits über weite Strecken voller Blut und Verzweiflung und wird andererseits in der Erinnerung gänzlich unterschiedlich wahrgenommen und beurteilt. Noch wichtiger ist aber nach Asmussen etwas anderes: »Das entscheidende Problem ist, dass seit 1974 viel Zeit vergangen ist, in der beide Seiten gelernt haben, getrennt zu leben. Eine gemeinsame Identität gab es auf Zypern nie! Eine Kultur des Zusammenlebens existiert nicht mehr und ist auch in einem neuen Zypern nicht wieder herstellbar. Ein Zurück zum Zustand vor 1960 ist einfach nicht mehr möglich«.

### *Traditionen, Essen und Tänze*

Nichtsdestoweniger gibt es im Norden seit Ende der 70er Jahren eine Organisation, die sich mit der gemeinsamen zypriotischen Identität beschäftigt. Diese Organisation hat sich in den letzten Jahren zur *Folk Arts Foundation* (FAF) entwickelt. Kani Kanol, Präsident der FAF, gehört zu der Minderheit, die sich vor allem als Zyprioten bezeichnet. Er meint, die Existenz einer gemeinsamen zypriotischen Identität beweisen zu können. Er sagt über seine Kulturrecherche: »Es gibt Unterschiede, besonders im Hinblick auf Sprache und Religion. Aber nach 400 Jahren zusammen auf der Insel haben wir gemeinsame Traditionen sowie Musik, Tänze, Essen, Arbeitsgewohnheiten, Hochzeitszeremonien usw.« Jeder Besucher auf der Insel erfährt es sofort: Viele Gerichte und Getränke sind gleich im Süden und im Norden – nur der Name ist anders. Die zwei Völker haben also einander beeinflusst und teilen deshalb viele Merkmale im Alltagsleben.

Die FAF hat unzweifelhaft Recht, wenn sie in ihren Workshops und Ausstellungen auf diese gemeinsamen Merkmale hinweist. Fraglich ist jedoch, ob Tanzschritte, Kuchen und Holzkunst eine gemeinsame Identität ausmachen.

Zudem: Solange diese wenigen vorhandenen Elemente von den Leuten nicht als Merkmale einer Gemeinschaft wahrgenommen werden, können sie auch nicht identitätsstiftend wirken.

*Eine Lösung ohne gemeinsame Identität?*

Mit der gemeinsamen Identität sieht es also schlecht aus. Doch ist das Vorhandensein einer gemeinsamen Identität als Fundament des Zusammenlebens tatsächlich Voraussetzung für den Aufbau einer politischen Gemeinschaft? Zur Beantwortung dieser Frage kann ein Blick auf die europäische Integration hilfreich sein. Wenn Schuman, Monnet, Adenauer und De Gasperi auf das Fundament einer gemeinsamen Identität gewartet hätten, so wäre der Prozess der europäischen Integration bis heute nicht in Gang gesetzt worden. Was dieses Einigungswerk vorantrieb, war der politische Wille.

Der grundlegende politische Wille zu einer Lösung und zur Überwindung der Teilung Zyperns ist jedoch unter türkischen und griechischen Zyprioten – unabhängig vom negativen Ausgang des Referendums über den Annan-Plan – ohne Zweifel vorhanden. Selbst der ansonsten skeptische Asmussen hält die Möglichkeit eines funktionierenden gemeinsamen Staates so für nicht ausgeschlossen: »Ich halte es für möglich, dass ein Modell wie das belgische funktionieren könnte. Das heißt ein politisches Zusammenleben ohne kulturelle Identität«.

Der neulich abgelehnte Annan-Plan sah in der Tat nur eine sehr lose Föderalstaatslösung mit zwei weitgehend autonomen Teilstaaten vor. Ein solches Modell setzt kein Gefühl von Volkseinheit voraus, es schafft wohl auch kurzfristig keine enge Beziehung. Doch könnte das getrennte Zusammenleben in einer solchen losen föderalen Konstruktion der Weg sein, um die Möglichkeiten der Zusammenarbeit und eines eventuellen engeren Zusammengehens in der Zukunft Schritt für Schritt zu erkunden. Im Idealfall kann im Verlauf dieses Weges ein Stück gemeinsamer Identität entstehen. So muss eine gemeinsame Identität nicht Voraussetzung für einen gemeinsamen Staat sein, kann jedoch infolge eines solchen entstehen.

*Identitätsstiftung durch Europa?*

Durch das Scheitern des Annan-Planes im Referendum des Sütteils bleibt all das vorerst hoffnungsfrohe Zukunftsmusik. Wenn es früher eine gemeinsame Identität gab, ist sie in den letzten vier Jahrzehnten von den partikularen Nationalismen überlagert und praktisch erstickt worden. Dennoch besteht für viele Zyprioten die Hoffnung fort, in Zukunft einen gemeinsamen Weg zu finden, eine Hoffnung, die sich einmal mehr auf Europa stützt. Dr. Nazim Beratli, Schriftsteller und Historiker aus Nordzypern, spricht diese Problematik an, wenn er optimistisch sagt: »Wir können eine gemeinsame Identität bauen, wenn wir über den Nationalismus hinaus denken können... und wir haben in der EU eine einzigartige Möglichkeit für eine solche Identität«. Seine Hoffnung – wie die Hoffnung vieler Zyprioten – ist, dass eine Mitgliedschaft in der EU die fehlende Brücke bauen kann. Zugehörigkeit zu und Zusammenarbeit in der EU könnten im Zusammenhang mit den gemeinsamen europäischen Werten demnach ein Fundament schaffen, auf dem dann, so der Gedanke, ein Gefühl von Gemeinschaft wachsen wird, das stärker ist, als die Unterschiede.

Ist es also eine Aufgabe der EU, die Zyprioten auf Zypern »einzuführen«? Soviel Hoffnung in die identitätsstiftende Wirkung einer Gemeinschaft, die sich selbst seit Jahrzehnten auf der Suche nach ihrer Identität befindet, gibt Anlass zum Nachdenken. Einen Ansporn, auch nach dem Scheitern des Annan-Planes in ihren Bemühungen um eine Überwindung der zyprischen Teilung fortzufahren, wird sie für die EU in jedem Fall darstellen. Denn, ganz gleich, ob die Hoffnung naiv ist, sie ist ganz real. Ob sie auch realistisch ist, wird die Zukunft zeigen.

2.2. Land der vielen Flaggen – Die Präsenz der »Mutterländer« auf Zypern  
Stratos Panagides von der rechten griechisch-zypriotischen Kleinpartei *Neue Horizonte* ist sich seiner Sache sicher: Wenn der Annan-Plan zur Wiedervereinigung der seit 1974 geteilten Insel umgesetzt würde, wäre die Beherrschung der gesamten Insel durch die Türkei die Folge. Dagegen bezeichnet der türkische Zypriote Kani Kanol, der sich seit Jahren für die Betonung einer gesamt-zypriotischen Identität einsetzt, den Annan-Plan als den einzigen Weg, um

Nordzypem von der Herrschaft der Türkei zu befreien. Diese polar entgegengesetzten Meinungen werfen ein Licht auf die Ängste und die Hoffnungen, die bei griechischen und bei türkischen Zyprioten mit den Bemühungen um eine Änderung des Status quo auf der Insel verbunden sind. Und sie werfen die Frage auf nach der Rolle, die die Türkei bisher im Norden Zyperns spielt, also nach den Wirkungen der Präsenz des »Mutterlandes« im türkischsprachigen Teil der Insel.

Diese Präsenz ist ohne Zweifel von großer Bedeutung, und sie ist in Nordzypem jederzeit gut sichtbar. Rund 30 000 türkische Soldaten sind derzeit im Norden stationiert, eine gewaltige Zahl angesichts der knapp 200 000 Einwohner insgesamt. Türkische Militärpolizei patrouilliert in den Straßen der größeren Städte. Türkische Militärs bewohnen die besten Häuser und vornehmsten Villen, die vor dem Einmarsch von 1974 oftmals griechischen Zyprioten gehörten. Türkische Kasernen und Schießübungsplätze sind über die Berge des Nordens verteilt, so dass jeder Versuch einer Bergwanderung schnell im militärischen Sperrgebiet endet.

### *Mehr Türken als Zyprioten im Norden*

Von den 200 000 Einwohnern Nordzyperns sind wahrscheinlich – genaue Zahlen sind nicht erhältlich – mehr als die Hälfte innerhalb der letzten 30 Jahre aus der Türkei gekommen. Es handelt sich um türkische »Siedler«, die seit 1974 mittels einer gezielten Ansiedlungspolitik von der Türkei nach Nordzypem gebracht wurden und dort Land erhielten. Sie leben oftmals unter sich, in eigenen Dörfern und Stadtteilen. Nach Meinung vieler Zyprioten werden sie von Ankara bewusst instrumentalisiert, um den Einfluss der Türkei im Nordteil der Insel weiter zu erhöhen.<sup>1</sup>

1 Vgl. zu diesem Abschnitt das Kapitel »Unerträgliche Dreisamkeit«, in dem die Siedler-Problematik ausführlich behandelt wird; dort wird auch deutlich, dass bei der Nähe zum Mutterland unter den Siedlern inzwischen stark differenziert werden muss.

*Keine politische Entscheidung ohne Ankara*

Dieser Einfluss des »Mutterlandes« auf die Politik der Türkischen Republik Nordzypern ist in jedem Fall sehr groß. Der türkische Botschafter in Nord-Nikosia, Hayati Güven, gibt zu, dass keine bedeutende politische Entscheidung in der TRNC ohne vorherige Absprache mit Ankara getroffen wird. Der Journalist und Zypern-Experte Niels Kadritzke weist jedoch darauf hin, dass diese Aussage die tatsächlichen Machtverhältnisse nur unzureichend wiedergibt: »Die wichtigsten Entscheidungen fallen in der türkischen Botschaft. Bei der Botschaft und beim türkischen Oberbefehlshaber, dem selbst die Polizei und die Feuerwehr der TRNC untersteht, liegt so auch die eigentliche Macht in Nordzypern.« Dieses Machtverhältnis spiegelt sich auch darin, dass die türkische Botschaft mehr Personal hat als das personalstärkste TRNC-Ministerium. Die Macht des nordzyprriotischen Präsidenten Rauf Denktasch hängt vor allem davon ab, wie stark die ihm günstig gesinnten »Hardliner« in der Türkei jeweils gerade sind: Der Wahlerfolg des reformorientierten türkischen Ministerpräsidenten Erdogan hat Denktasch daher erstmals seit 30 Jahren in Schwierigkeiten gebracht. Ohne den festen Willen der Erdogan-Regierung, die Hindernisse auf dem Weg zum türkischen EU-Beitritt auszuräumen, wäre auf Zypern weder die Grenzöffnung im April 2003, noch die Aufnahme von Verhandlungen auf Basis des Annan-Plans Ende desselben Jahres erfolgt. Dass der Hardliner Rauf Denktasch sich dennoch weiterhin als Präsident der TRNC halten kann, hängt wesentlich damit zusammen, dass in der Türkei selbst die Regierung nicht das einzige politische Machtzentrum bildet: Das einflussreiche türkische Militär, zumindest bis zu den jüngsten Reformen Erdogans weitgehend politischer Kontrolle entzogen, und das kemalistische Establishment bilden in der Türkei einen gewichtigen machtpolitischen Gegenpol zum reformorientierten Erdogan und eine immer noch wirksame Stütze für Rauf Denktasch – trotz seiner Schwächung.

*Finanzielle Abhängigkeit von der Türkei*

Nicht zuletzt ist die TRNC bislang von der Türkei finanziell abhängig. Ali Erel, Präsident der nordzyprriotischen Handelskammer, verweist auf die 10 Millionen US-Dollar, mit denen Ankara monatlich die Zahlung der öffentlichen Gehälter ermöglicht. Muharrem Faiz vom Sozialforschungsinstitut *KADEM* berichtet

von 51 000 Haushalten im Norden, die Geldleistungen aus Ankara erhalten. Dadurch entstehe eine künstliche Mittelschicht, deren Türkei-Treue nahe liegt. Die ausländischen Gäste auf Zypern kommen vor allem aus der Türkei: Von den 180 000 Touristen, die bisher jährlich Nordzypern besuchen und viel Geld in den dortigen Kasinos lassen, kommt die überwältigende Mehrheit vom türkischen Festland. Gleiches gilt für einen großen Teil der ausländischen Studenten an den fünf Universitäten des Landes, die zu den wenigen, zunehmend bedeutsamen Einnahmequellen des Nordens gehören.

#### *EU-Beitritt würde wirtschaftliche Investitionen begünstigen*

Aufgrund der bestehenden Zollunion zwischen der Türkei und der EU – und dem damit verbundenen gemeinsamen Außenzoll – gibt es insgesamt allerdings bisher nur wenige Investitionen von türkischen Unternehmern auf Zypern. Ali Erel ist davon überzeugt, dass sich dies nach einer Wiedervereinigung im Sinne des Annan-Planes ändern würde: Auch Nordzypern würde dann zur EU gehören. Erel, der Vorsitzende des Unternehmerverbandes, glaubt, dass Nordzypern dann zu einer wirtschaftlichen Brücke zwischen der Türkei und Südzypern werden und hiervon langfristig wirtschaftlich profitieren könnte.

#### *Symbole der Abhängigkeit*

Doch bislang ist das Zukunftsmusik. Noch ist die *Türkische Republik Nordzypern* wirtschaftlich isoliert und diplomatisch nur von der Türkei anerkannt. Das führt dazu, dass die türkische Lira alleiniges Zahlungsmittel im Norden ist, und dass jeglicher Kontakt nach außen nur über die Türkei möglich ist: Für Nordzypern gilt die türkische internationale Telefonvorwahl; Post, die auf Nordzypern ankommen soll, muss mit »Turkey« beschriftet werden; Nordzyprioten, die keinen südzypriotischen Pass haben, benötigen einen türkischen Reisepass, um ins Ausland verreisen zu können. Das alles ist von großer symbolischer Bedeutung.

#### *Symbole der Verbundenheit*

Von nicht geringerer symbolischer Bedeutung sind die Moscheen, die seit 1974 gezielt an vielen Orten errichtet wurden und seither weitgehend leer stehen, da

türkische Zyprioten, wie der türkische Unternehmer Bulent Kanol lächelnd betont, schon lange säkularisiert seien und nicht in die Moscheen gingen. Und schließlich – die Fahnen. An allen Ecken und Enden, an allen öffentlichen Gebäuden, auf allen Dorfplätzen, an vielen Häusern weht die türkische Flagge, stets direkt neben der nordzypriotischen. Nicht zuletzt prangt eine gigantische, mehrere Hektar große türkische Fahne weithin sichtbar neben der ebenso großen nordzypriotischen Fahne auf den Berghängen im Norden von Nikosia. Zwar fehlt in diesem Rechteck der bei türkischen Fahnen sonst übliche rote Grund. Doch die Inschrift unter dem Halbmond mit der Bedeutung »Stolz ist, wer sich ein Türke nennen darf« – berühmtester Atatürk-Spruch und Definition der türkischen Nation schlechthin – spricht für sich. Die Fahne ist nicht umsonst so angebracht, dass sie bis weit in die griechisch-zypriotische Republik Zypern sichtbar ist. Die Provokation verfehlt ihre Wirkung nicht. Der griechisch-zypriotische Offizier und Politikstudent Dimitris etwa erregt sich, diese Fahnen seien nicht nur provokativ, sondern verdeutlichten vor allem die Gefahr seitens der im Norden allseits präsenten Türkei. Doch wie sieht es umgekehrt mit der Präsenz Griechenlands im Südteil der Insel aus?

#### *Unscheinbarkeit und geringere Bedeutung der griechischen Präsenz*

Sie ist weniger sichtbar, fällt weniger ins Auge als die türkische Präsenz im Norden. Tatsächlich spielt das griechische »Mutterland« allein schon wegen der internationalen Anerkennung der Republik Zypern eine weniger bedeutende Rolle, als dies für die Türkei im Hinblick auf Nordzypern der Fall ist. Das griechische Militär hat nur wenige Soldaten auf Zypern stationiert, von einer wirtschaftlichen und finanziellen Abhängigkeit der Republik Zypern von Griechenland kann keine Rede sein, und an den Parlaments- und Regierungsgebäuden hängt die zypriotische Flagge ohne griechisches Pendant. Klar ist so, dass der Einfluss des griechischen Mutterlandes auf den Süden nicht mit dem des türkischen Mutterlandes auf den Nordteil vergleichbar ist, wenn es um militärische Macht und politischen Einfluss geht. Die Republik Zypern ist unabhängig, während der Norden faktisch von der Türkei besetzt ist und weitgehend politisch gelenkt wird. Die »Präsenz« des Mutterlandes im Süden der Insel ist – soweit von einer solchen gesprochen werden kann – dagegen

vorrangig an der Einstellung vieler griechischer Zyprioten festzumachen – und an einer Reihe von Symbolen.

### *Merkmale der griechischen Präsenz*

Noch am wenigsten Gewicht kommt dabei den bereits verblässenden Aufschriften an manchen Mauern und Häuserwänden mit dem Schlagwort *Enosis* zu. Zu vernachlässigen ist womöglich auch das Denkmal mit dem Frauenkopf nahe der Grenze, das der »Mutter Hellas« gewidmet ist. Doch wer am 25. März in Südzypern auf die Straße tritt, der sieht ein Meer von griechischen Flaggen vor sich, während die Geschäfte geschlossen sind. Es handelt sich um den griechischen Nationalfeiertag, der auch auf Zypern begangen wird. Griechische Flaggen hängen auch – während des gesamten Kalenderjahres – vor den Kirchen in der Republik Zypern und – vor allem – vor den Schulen. Die Frage drängt sich auf, ob hier nicht den Schülern von klein auf suggeriert wird, dass eine Zugehörigkeit zu Griechenland natürlich sei.

### *Relativierung und spezifische Bedeutung der griechischen »Präsenz«*

Doch weisen Dimitris und sein Studienkollege Brian, auf die genannten griechischen Symbole angesprochen, darauf hin, dass es im Süden nicht um Macht des Mutterlandes, sondern »nur« um die Zugehörigkeit der Zyprioten zur hellenistischen Kultur und Nation gehe. Gerade dieses Zugehörigkeitsverständnis vieler griechischen Zyprioten zur griechischen Kultur ist jedoch entscheidend für ein Verständnis des Zypernkonfliktes. Katie Klerides, Tochter des vormaligen zyprischen Präsidenten, verweist darauf, dass sich vor allem die Anhänger der politisch rechten Parteien auf Zypern als griechisch – anstatt als zypriotisch – definieren. Kani Kanol glaubt sogar, dass dies für die älteren griechischen Zyprioten in ihrer Gesamtheit gilt. Und Bulent Kanol sieht ein entscheidendes Problem darin, dass die griechischen Zyprioten Zypern als Teil der hellenistischen Kultur und Geschichte ansehen. Für die türkischen Zyprioten sei das selbstverständlich problematisch. »Die griechischen Zyprioten wollen Zypern regieren, die türkischen Zyprioten sich selbst. Das ist der Zypernkonflikt«, sagt Bulent Kanol nachdenklich. Die Äußerungen verdeutlichen, dass dem Zugehörigkeitsgefühl zur hellenistischen Kultur und Nation, das sich aus Sicht der

griechischen Zyprioten Dimitris und Brian harmlos ausnimmt, in der Sichtweise vieler türkischer Zyprioten erhebliche politische Brisanz zukommt. Dass die Bedeutung und Brisanz dieser »Präsenz in den Köpfen« im Norden und im Süden der Insel gänzlich unterschiedlich eingeschätzt wird, hängt nicht zuletzt mit den Mehrheitsverhältnissen zusammen: Die griechischen Zyprioten stellen mit Abstand die Mehrheit der Inselbewohner und sehen nichts Verwerfliches darin, die griechische Kultur als gesamtzypriotische zu proklamieren. Die türkischen Zyprioten sehen dagegen in der Perspektive, in einer Art von gesamthellenistischem Kulturraum vereinnahmt zu werden, eine Bedrohung, die sie angesichts ihrer Position als Minderheit auf der Insel als real ansehen.

*Der Einfluss der Mutterländer: Zu stark im Negativen, zu schwach im Positiven*

Trotz der ganz unterschiedlichen Art, Bedeutung und Stellung ihrer »Präsenz« auf Zypern spielen so beide Mutterländer – unabhängig von ihrer völkerrechtlichen Rolle als »Garantiemächte« – eine wichtige Rolle für Zypern, die Einstellung der Zyprioten und den Konflikt. Selma Bolayir vom nordzypriotischen *Peace and Democracy Movement* ist der Meinung, dass es keine Lösung des Konfliktes geben wird, solange der Einfluss der Mutterländer anhält. Genau hier besteht jedoch ein Zirkelschluss. Denn: solange es keine Lösung des Zypernkonfliktes gibt, wird der Einfluss und die Bedeutung der Mutterländer für Zypern kaum abnehmen.

Schließlich: Die türkische Regierung hat sich in den letzten Monaten – im wohlverstandenen eigenen Interesse – für eine Lösung des Zypernkonfliktes eingesetzt. Ebenso hat sich der neugewählte griechische Premier Karamanlis zuletzt, nach wochenlangem Zögern, eindeutig zum Annan-Plan für eine Wiedervereinigung der Insel bekannt. Das Referendum scheiterte trotzdem. Es liegt etwas Tragik in diesem, sich zuletzt zeigenden Befund: Der Einfluss der Mutterländer auf Zypern ist groß. Um eine Lösung des Zypernkonfliktes durchzusetzen, ist er offenbar nicht groß genug.

### 2.3. Unerträgliche Dreisamkeit: Türkische Siedler auf Zypern

»Solange das Zypernproblem ungelöst bleibt, droht den türkischen Zyprioten, dass sie sich im türkischen Meer auflösen«, sagt Alpay Durduran, Sekretär des *Patriotic Unity Movement*, einer kleinen, linksorientierten Partei in der *Türkischen Republik Nordzypern*, und weist mit diesen Worten auf eines der größten Probleme im Zypernkonflikt hin: das der türkischen Siedler auf Zypern.

#### *Zu zweit*

Bis 1974 lebten auf der kleinen Insel zwei Volksgruppen: orthodoxe Griechen und muslimische Türken. Obwohl die muslimische Bevölkerung nach der Eroberung Zyperns durch die Osmanen im Jahre 1571 auf die Insel kam, wurde sie durch die Einheimischen nicht als Komplizen oder »fünfte Kolonne« der osmanischen Eroberer wahrgenommen – zumal diese zunächst als Befreier von der verhassten venezianischen Feudalherrschaft erschienen. Es waren in der Mehrzahl arme Bauern, genau wie die bisherigen Einwohner, und sie wurden schnell zu guten Nachbarn. Mitglieder der beiden Volksgruppen wohnten Haus an Haus in gemischten Dörfern, luden sich gegenseitig zu den Feiern ein, trafen sich täglich in den Kaffeehäusern – *Kafeneion* oder *Kahvehane* – und lösten gemeinsam die Alltagsprobleme des Dorflebens. Beide Gruppen hatten zwar unterschiedliche religionsbedingte Sitten, feierten andere Feste und heirateten nur innerhalb der eigenen Gruppe. Doch da die Inselbewohner nie übertrieben fromm waren, war die Religion nie Auslöser für Konflikte. Das friedliche Nebeneinanderleben der beiden Volksgruppen in guter Nachbarschaft dauerte fast vier Jahrhunderte – Zeit genug, um eine tiefe gegenseitige Anerkennung und Verständnis für die Lebensweise der anderen Gruppe zu entwickeln – ein Gefühl der Vertrautheit.

Seit 1974 leben die beiden Gruppen physisch voneinander getrennt. Eine Kultur des Zusammenlebens existiert nicht mehr. Dennoch nehmen weder die griechischen, noch die türkischen Zyprioten sich gegenseitig als etwas ganz Fremdes wahr. Anders und unterschiedlich schon, aber nicht grundsätzlich fremd. Dies hängt allerdings auch vom Alter der Menschen ab: Die ältere Generation hat noch ein Bedürfnis, die alten Bekannten wieder zu sehen, hier haben sich sogar enge persönliche Freundschaften erhalten, die nach Öffnung

der grünen Linie reaktiviert wurden. Hier spielt eine große Rolle, dass es in den Krisenperioden 1963/64 und 1974 zahlreiche Beispiele gab, dass sich Freunde über die ethnische Grenze hinweg geholfen haben. Die junge Generation dagegen kennt solche persönlichen Erfahrungen nicht, ist dafür aber umso intensiver über die schulische Indoktrination mit der »abstrakten Feindschaft« infiziert.

### *Das zyprische Paar und der Dritte*

Neben den griechischen und türkischen Zyprioten gibt es aber nun eine dritte Gruppe auf Zypern: die der türkischen Siedler, die nach 1974 auf die Insel kamen. Ankara wollte das national-türkische Gefühl der türkischen Zyprioten stärken, um eine tiefe Bindung mit der Türkei in den Köpfen und Herzen der Inseltürken zu gewährleisten. So betrieb die Türkei eine gezielte Ansiedlungspolitik, in deren Folge im Verlauf der letzten dreißig Jahre schrittweise eine auf inzwischen ca. 100 000 geschätzte Gruppe von Festlandtürken auf die Insel kam.

Offiziell hört sich das allerdings anders an. »Es gibt keine Siedler in diesem Lande«, sagt der türkische Botschafter in Nord-Nikosia, »was wir haben, sind Verträge zwischen der Türkei und der Türkischen Republik Nordzypern, die das Problem des Arbeitskräftemangels in Nordzypern lösen sollen«. Gleichzeitig gibt er jedoch zu, dass es eine türkische Ansiedlung gab, indem er offenbart, dass »mehr als 32 000 Türken die Staatsbürgerschaft der TRNC erhielten«. Auch Serdar Denktasch, Sohn des Nordzyprischen Präsidenten und derzeitiger Außenminister, äußert sich ambivalent: »Wir haben hier offiziell nur Staatsbürger und Gastarbeiter. Inoffiziell kann man aber auf den Begriff ›Siedler‹ nicht verzichten«.

Und in der Tat ist die Ansiedlung ein Faktum. »Es war tatsächlich eine weitgreifende demographische Manipulation«, sagt Muharrem Faiz, Leiter des Sozialforschungsinstitutes *KADEM* in Nord-Nikosia, »ein Versuch, die demographische und soziale Struktur in dem besetzten Teil Zyperns zugunsten der Türkei zu verändern«. Zuerst wurden Angehörige der gefallenen türkischen Soldaten angesiedelt, für die das Land und Gut der geflüchteten griechischen Zyprioten als Entschädigung gelten sollte; arme Bauern aus Anatolien und politisch unerwünschte Kurden, die mit dem leerstehenden Besitz der griechischen

Zyprioten nach Zypern gelockt wurden; auch ehemalige türkische Sträflinge, die man in der Türkei nicht mehr haben wollte. Das alles geschah mit dem Ziel, einerseits die politischen Bindungen zwischen Nordzypern und der Türkei zu stärken und das Interesse an einer eventuellen Einigung in Zypern zu verringern, und zugleich die türkisch-zyprriotische Bevölkerung zu türkisieren. Das Denktasch-Regime hatte weiterhin ein großes Interesse, sein überdimensioniertes Territorium aufzufüllen und den griechischen Besitz zu verteilen, um damit zugleich loyale Wähler für die regierende nationalistische Partei zu rekrutieren.

### *Die Unbeliebten*

Diese Ziele wurden aber nur teilweise erreicht und in einigen Punkten hatte die Ansiedlungspolitik unerwartete Folgen. Viele Siedler der ersten Welle, die gleich nach dem türkischen Einmarsch gekommen waren, haben sich inzwischen gut in die türkisch-zyprriotische Gesellschaft integriert: »Die Siedler, die in den Städten unter den türkischen Zyprioten leben, werden mit der Zeit immer zyprischer«, sagt Kani Kanol, Leiter der *Folklore and Arts Foundation* in Nord-Nikosia. Und auch Serdar Denktasch gibt zu, dass »die Siedler, die schon längere Zeit auf Zypern sind, und deren Kinder sich gut in die türkisch-zyprriotische Gesellschaft eingelebt haben, zyprischer sind, als die türkischen Zyprioten selbst«.

Jedoch bei Weitem nicht alle. »Viele Siedler wurden in den Dörfern wie in Ghettos zusammengebracht, sie konnten sich also nicht integrieren«, bemerkt Kani Kanol. »Viele von ihnen gehören zur unteren Arbeiterklasse, und deren sozialer Aufstieg erfolgt nur sehr langsam«, fügt Muharrem Faiz hinzu. Das erweckt viele Vorurteile unter den türkischen Zyprioten. Sie distanzieren sich von den Siedlern und grenzen sie aus: »Sie wollen nicht, dass ihre Kinder auf die von Siedlern dominierten Schulen gehen. Sie nennen die Siedler ›Unkraut‹ und ›Abfall‹«. Auch der türkische Botschafter gibt zu, dass »die Integration nicht hundertprozentig gelungen ist«.

Zugleich wurden Moscheen in den mit Festlandtürken besiedelten Dörfern gebaut, um deren Religiosität zu stärken. Das aber wirkte auf die säkularisierten Zyperntürken eher abschreckend.

Die Zurückhaltung der türkischen Zyprioten den türkischen Siedlern gegenüber wird zusätzlich durch die Beschuldigung erklärt, die Siedler seien für die Auswanderungswelle der türkischen Zyprioten nach 1974 verantwortlich. »Die Arbeiter aus der Türkei waren bereit, für die Hälfte des Lohnes zu arbeiten. So nahmen sie den türkischen Zyprioten die Arbeit weg. 200 000 von ihnen haben seitdem die Insel verlassen. Das war ein Genozid«, urteilt Serdar Atai, Unternehmer aus Famagusta.

Auch wenn die offiziell genannten und inoffiziell geschätzten Zahlen nicht übereinstimmen, dürfte es zutreffen, dass wenigstens die Hälfte der nordzyprischen Bevölkerung heute aus türkischen Siedlern und deren Nachkommen besteht. Der türkische Botschafter beschwört zwar, dass »die türkischen Zyprioten und die türkischen Siedler die gleiche Kultur teilen«. Die beiden Gruppen werden aber von den türkischen Zyprioten in ihrer Kultur als sehr unterschiedlich wahrgenommen. »Wir haben jetzt zwei Identitäten in Nordzypern: die türkische und die türkisch-zyprische«, unterstreicht Ali Erel, Vorsitzender der Handelskammer in Nordzypern und Führer der *EU- und Lösungs-Partei*. Als Beispiele werden hier meistens starke Religiosität, traditionelle Familienstruktur und ein allgemeiner Konservatismus der türkischen Siedler genannt. Auch wenn die beiden Kulturen sich nicht als fremd wahrnehmen, wächst der Wille zur Abgrenzung von den Türken. Es existiert das Empfinden einer Zwangstürkisierung und die Angst vor einer zu starken politischen Dominanz der Türkei in der TRNC. »Die türkischen Zyprioten wollen nicht neben einer Gruppe von Menschen leben, die sie zahlenmäßig übertreffen und dazu noch Staatsbürgerschaftsstatus haben«, so Alpay Durduran. Das ist eine der entschiedensten, aber keineswegs eine isolierte Stimme, die man unter den Zyperntürken zu hören bekommt.

### *Die Unerwünschten*

Schon für die türkischen Zyprioten ist die Anwesenheit der Siedler problematisch. Umso größer ist der Graben zwischen ihnen und den griechischen Zyprioten. Aus deren Sicht sind die Siedler ein Hindernis zur Überwindung der Teilung Zyperns; nicht nur ein kulturelles und politisches, sondern auch ein moralisches und materielles Problem.

Die Argumentation der griechischen Zyprioten ist gleichzeitig stark mit Emotionen aufgeladen. Fast allen mangelt es an Wissen über die Entwicklung der gesellschaftlichen Verhältnisse in Nordzypern. Und es fehlt nur zu oft der Wille, die Veränderungen in den politischen Einstellungen der Siedler wahrzunehmen. So erscheint ihnen der Graben umso tiefer.

»Die türkischen Siedler können nicht einmal mit den türkischen Zyprioten zusammenleben: Sie haben unterschiedliche Kulturen, Sitten, Lebensarten und Gewohnheiten. Geschweige denn mit den griechischen Zyprioten«, betont Stratos Panagides von den *Neuen Horizonten*, einer kleinen rechtsorientierten Partei in Südzypern, deren Position in der Vereinigungsfrage oft unter den griechischen Zyprioten zu hören war.

In der griechisch-zypriotischen Presse wird 120 000 als Zahl der Siedler im Vergleich zu 80 000 der türkischen Zyprioten angegeben. Das wirkt abschreckend. »Zyprische Politik wird unter der türkischen Kontrolle bleiben, solange auf der Insel türkische Siedler mit politischen Rechten wohnen«, äußert Panagides, »sie werden stimmen, wie es Ankara ihnen befiehlt«. Er glaubt nicht, dass, wie Umfragen gezeigt haben, knapp 40 Prozent der Siedler in den letzten Wahlen tatsächlich gegen den Status quo gestimmt hat. Oder dass ihr Interesse nicht immer mit demjenigen der Türkei übereinstimmen muss: Einige sehen in der Wiedervereinigung auch die Chance der EU-Mitgliedschaft und damit einer Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse.

Nicht weniger wichtig ist aber für die griechischen Zyprioten die moralische Dimension der Siedlerfrage: Die Festlandtürken wurden von der »verbrecherischen Besatzungsmacht« auf die Insel eingeführt und sie »vermitteln den Einfluss dieser kriminellen Herrschaft«, so ein Student aus Süd-Nikosia. Ihre Anwesenheit bedeutet für die griechischen Zyprioten »Tolerierung eines rechtswidrigen Geschehens«. Dazu kommt noch die Tatsache, dass praktisch alle türkischen Siedler Land und Besitz der geflüchteten griechischen Zyprioten erhalten haben. Für die griechischen Zyprioten sind sie »illegale Eigentümer, die kein Recht auf diesen Besitz haben«.

*Zu dritt?*

Diese Sichtweisen, die zum Teil nicht auf Fakten, sondern oft auf Vorurteilen und Wissensmangel basieren, gipfeln auf der griechisch-zyprischen Seite in der Folgerung, dass der Zypernkonflikt nicht gelöst werden kann, solange die Siedler auf Zypern bleiben. Und hier fangen die Verhandlungen an: Sollen alle Siedler die Insel verlassen, wie es sich zum Beispiel Stratos Panagides wünscht, oder dürfen einige von ihnen bleiben? Die offizielle Position der griechischen Zyprioten lautet »je weniger, desto besser«, so der Pressesprecher der zyprischen Botschaft in Berlin, Michalis Koumides.

Auf der Seite der türkischen Zyprioten hört man auch unterschiedliche Stimmen. Offiziell gibt es zwar keine Siedler in Nordzypern, aber offiziell wird auch gesagt: »Alle Siedler sollen bleiben«. Einige sind aber auch zu Kompromissen bereit, wie zum Beispiel Alpay Durduran. Er schlägt vor, dass »die Zahl der Siedler, die bleiben dürften, auf maximal 40 000 reduziert werden sollte«.

Im Annan-Plan wurde festgelegt, dass 45 000 türkische Siedler auf Zypern bleiben dürften. Der türkisch-zypriotische Premierminister Talat war mit der Zahl zufrieden und erklärte, dass sie ungefähr der Zahl der nach 1974 in Nordzypern eingebürgerten Türken entspricht. Auch die Siedler, die mit türkischen Zyprioten verheiratet sind, und natürlich deren Nachkommen, dürften bleiben. Wie hoch diese Zahl ist, bleibt ungewiss. Bestimmt bedeutet es aber nicht, dass infolge des Annan-Planes alle türkischen Siedler auf Zypern geblieben wären, wie es viele griechische Zyprioten behaupten. Wie viele Siedler die Insel tatsächlich hätten verlassen müssen, ist und bleibt ungeklärt. Der Annan-Plan wurde von den griechischen Zyprioten abgelehnt. Ein Hauptgrund für die Ablehnung war ganz sicher die Siedlerfrage.

Bei aller Tragik des Scheiterns der Wiedervereinigung darf man vielleicht einen Vorteil darin sehen, dass es nicht zu einer Massenabschiebung in Europa kommen wird. Unklar ist auch, ob die nordzyprische Gesellschaft eine solche Auswanderung ökonomisch verkraftet hätte. Immerhin haben die Siedler jetzt mehr Zeit, sich in die türkisch-zypriotische Gesellschaft zu integrieren. Und die griechischen Zyprioten, die ihr Gefühl der Unsicherheit im Rahmen der EU überwinden werden können, haben die Chance, zu bedenken, dass nicht die Siedler die Schuld an der Teilung der Insel tragen.

#### 2.4. Nikosia, letzte geteilte Hauptstadt Europas: Berlin No. 2?

Kaffeeschlürfend sitzen die fünf Berliner Studenten in einem Café und genießen die ersten wärmenden Strahlen der Frühlingssonne. Check Point Charly steht auf der blauen Markise über ihnen. Das erinnert an den Verlauf des nur wenige Meter entfernten Mauerstreifens. Soldaten patrouillieren, und Neugierige dürfen von einer Holztribüne aus einen Blick in den anderen, unbekanntem Teil der Stadt werfen. Fast könnte man denken, wir wären in Berlin. Aber eben nur fast, denn die bewaffneten Grenzsoldaten, die Betonklötze und die Stacheldrahtzäune sind am Checkpoint Charlie in Berlin längst verschwunden. Dennoch lässt sich eine gewisse Parallele zum Berlin der Vor-Wende-Zeit nicht abstreiten, hier in Nikosia, der geteilten Hauptstadt Zyperns. Überrascht sind wir deshalb nicht über den Namen des Cafés auf der griechischen Mauerseite. Es heißt *Berlin No. 2*, und der inselweit beliebte Mokka wird hier als »Greek Coffee« verkauft.

#### *Nikosia – ein zweites Berlin?*

Wie einst in Berlin teilt die Mauer Nikosia in zwei Teile, zwei Staaten. Statt Ost und West in Berlin verläuft in Nikosia die Teilung zwischen Nord und Süd. Weitere Parallelen zum geteilten Deutschland drängen sich auf: Die faktische Teilung ist Resultat einer Intervention durch äußere Mächte. Der größere Teil – Republik Zypern bzw. BRD – erhebt diplomatischen Alleinvertretungsanspruch, während TRNC und – bis 1973 – die DDR (zumindest von den westlichen Staaten) völkerrechtlich nicht vollständig anerkannt werden. Ein undemokratischer und totalitärer Staat sowie wirtschaftliche Instabilität in TRNC und DDR stehen allgemeiner Prosperität in der Republik Zypern und der BRD gegenüber. Und die Entfremdung der Bevölkerung beider Teile voneinander wird neben der strikten Trennung noch durch eine ideologische Prägung verstärkt.

Wie damals zwischen West- und Ost-Berlin, so sind auch zwischen Nord- und Süd-Nikosia die Unterschiede im Erscheinungsbild der Stadt sehr augenfällig. Im hektischen Süden glitzert die bunte Warenwelt hinter vollverglasten Schaufenstern, daneben amerikanische Fast-Food-Ketten und die ganze Bandbreite italienischer und französischer Designerläden. In den engen Gassen des

Nordens finden wir vor allem Kaffeehäuser und Frisöre, Händler mit Sesamringen vor den offenen Garküchen.

*Hoffnung auf Wiedervereinigung bitter enttäuscht*

Berlin No. 2 könnte jedoch nicht nur ein Symbol der Teilung, sondern auch für die Überwindung der Teilung und eine friedliche Wiedervereinigung sein. Solche Hoffnungen finden in den jüngsten Ereignissen auf der Mittelmeerinsel allerdings wenig Bestätigung. Die griechischen Zyperer stimmten beim Referendum im April mit überwältigender Mehrheit gegen eine Einigung. Seit dem 1. Mai 2004 ist deshalb de facto nur der Süden Teil der EU. Jetzt droht der innerzyprische Grenzverlauf zu einer Art Außengrenze der EU zu werden. Seit der teilweisen Grenzöffnung im April 2003 ist es allen Zyperern erlaubt, Besuche und Besichtigungen auf der anderen Inselhälfte zu unternehmen.

Wir wollen einen »Grenzgang« nicht unversucht lassen. Allerdings muss zu diesem Zweck der Pass vorgezeigt werden, zumindest beim zyperntürkischen Grenzposten. Für viele Zyperngriechen ist das gleichbedeutend mit einer Anerkennung der TRNC, weshalb sie sich bisher nicht in den Nordteil begeben haben. Zunächst werden wir aber auf der griechischen Seite kontrolliert. Auf unsere Frage, ob das jetzt ein Grenzposten sei, wenn wir denn unsere Pässe vorzeigen müssen, lautet die Antwort: »Ja, natürlich. Äh, nein, das ist kein Grenzposten«. Wir sind beruhigt, dass wir das mit der Grenze nicht verstehen müssen – wenn es schon die wachhabenden »Grenzposten« nicht erklären können.

An die Europäische Union mit ihren vielgepriesenen Werten wie Frieden und Freizügigkeit denkt man kaum, wenn man in Nikosia entlang der Grenze aus Beton und Stacheldraht die Sprüche liest: »Ohne Opfer wird nichts erreicht, keine Freiheit ohne Blut«, steht auf einer Betonmauer als zweifelhafte Friedensbotschaft auf der griechischen Seite. Daneben hängen die Fotos getöteter Zyperngriechen. Im türkischen Teil bejubeln dagegen Transparente die Teilung: »TRNC – forever!«.

Die Stimmung scheint polarisierter, als sie es im Deutschland der 80er Jahre noch war. Und während im November 1989 in Berlin zu den Rufen »Wir sind ein Volk« auf der Mauer getanzt wurde, feierten in Nikosia jüngst Zyperngrie-

chen mit hupenden Autokorsos ihre Verhinderung der Wiedervereinigung beim Referendum.

*Im Gegensatz zu Deutschland fehlt die gemeinsame Identität*

Warum es auf Zypern so schwierig mit der Einigung ist, während in Deutschland zunächst landesweite Euphorie zu herrschen schien, als die Mauer fiel und die Einigung quasi über Nacht vollzogen wurde? Möglicherweise sind die trennenden Faktoren zwischen den beiden Inselteilen doch größer als es die zwischen DDR und BRD je waren. Ein wichtiger Faktor sind die sozialen Verbindungen zwischen den beiden Landesteilen: Während im geteilten Deutschland fast jeder Verwandte auf der anderen Seite hatte, gibt es auf Zypern so gut wie keine türkisch-griechische Familienbeziehungen und nur sehr wenige Freundschaften, die die dreißigjährige Teilung überdauert haben. Anders als in Deutschland fehlt es auch an einer gemeinsamen Sprache und an einer stabilen, gemeinsamen Identität.

Während sich Ost- und Westdeutsche erst allmählich durch die jahrzehntelange Teilung einander entfremdeten, gab es auf Zypern schon lange vor der Gründung der TRNC Konflikte und eine wachsende Kluft zwischen türkischen und griechischen Zyprioten. Von vielen wird eine gemeinsame Identität sogar gänzlich bestritten. Die traumatische Vergangenheit mit gegenseitigen Vertreibungen und Bürgerkrieg hat tiefe Wunden hinterlassen und ist noch immer ein großes Hindernis für einen gemeinsamen Staat. So entsprach die Teilung im Jahr 1974 damals dem Wunsch zumindest vieler türkischer Zyprioten, während in Deutschland die Teilung einerseits durch den von Deutschen unter Hitler entfesselten mörderischen Angriffskrieg nach außen, andererseits und unmittelbar durch den Kalten Krieg und damit von außen verursacht wurde.

*Zwei Bürgermeister planen gemeinsamen Bürgersteig*

Allem Pessimismus zum Trotz gibt es auf kommunaler Ebene zarte Anzeichen einer Zusammenarbeit. Entgegen der offiziellen staatlichen Teilungspropaganda versuchen sich die beiden Bürgermeister im Norden und Süden Nikosias mit einer Kooperation in Alltagsdingen und führen damit eine von der UN geförderte Zusammenarbeit fort, die bereits Mitte der 80er Jahre mit einer gemeinsa-

men Abwasserentsorgung begann. »Wir arbeiten an einer wechselseitig miteinander verbundenen Stadtverwaltung«, erzählt uns Kutlay Erk, Verwaltungschef im Nordteil der Stadt. Er glaubt fest an eine Wiedervereinigung. Anders als in Berlin sollen jedoch in Nikosia auch nach dem Willen Erks in den ersten Jahren nach einer Vereinigung die geteilten Stadtverwaltungen beibehalten werden: »Einen abrupten Mauerfall wird es in Nikosia nicht geben. Dafür sitzen bei uns die wechselseitigen Ängste zu tief, die erst langsam abgebaut werden müssen«. So verliert sich Erk nicht in schönen Visionen. Stattdessen verfolgt er mit seinem Kollegen aus dem Süden eine behutsame Politik der kleinen Schritte, um schon heute die Stadt in praktischen Dingen auf den Mauerfall vorzubereiten: »Gerade haben wir beschlossen, die Bürgersteige optisch einander anzupassen«, erzählt er schmunzelnd.

Die fünf Berliner Studenten sitzen wieder in der Frühlingssonne im Café. Türkische Männer sitzen in kleinen Gruppen beisammen und diskutieren das Tagesgeschehen; die Kreuzberger unter uns fühlen sich schon wieder an Berlin erinnert. Wir bestellen denselben Mokka wie im Berlin No. 2, allerdings sind wir nun auf der Nordseite, 200 Meter nördlich der *Check-Point-Charly*-Markise. Der Mokka heißt hier »Turkish Coffee«. Nikosia, geteilte Hauptstadt im vereinten Europa.

### 3. Bemühungen um eine Lösung des Konflikts

Die Situation auf Zypern ist verworren. In Diplomatenkreisen kursiert das Bonmot, dass der Konflikt so komplex sei, dass jeder Lösungsversuch zum Scheitern verurteilt sei. Allem Pessimismus zum Trotz wird jedoch kontinuierlich an einer Aussöhnung und Überwindung des Konfliktes gearbeitet. Auf Zypern selber engagieren sich seit vielen Jahren Vertreter beider Volksgruppen in der bikommunalen Aussöhnung. Und auch die internationale Gemeinschaft zeigt ein besonderes Interesse an der Konfliktlösung: Die Europäische Union und die Vereinten Nationen verhandeln immer wieder mit den beteiligten Akteuren.

### 3.1. Die bikommunale Arbeit der Zyprioten: Pioniere der Aussöhnung

Als Zypern 1960 von Großbritannien in die Unabhängigkeit entlassen wurde, gab es noch zahlreiche Berührungspunkte zwischen den zwei zyprischen Volksgruppen. 70 Prozent der Bevölkerung lebte in gemischten Dörfern oder Städten. Durch die bürgerkriegsartigen Auseinandersetzungen und die Strategien der jeweiligen politischen Eliten vertiefte sich die Kluft zwischen den beiden Gruppen zunehmend in den Folgejahren. Endgültig besiegelt wurde die Trennung durch Grenzposten und Stacheldraht mit dem Einmarsch der türkischen Armee im Jahr 1974. Die gegenseitige Isolation schuf neben den Verbrechen des Bürgerkriegs und den Folgen der militärischen Invasion einen Nährboden für nationalistische Hasskampagnen, Zerrbilder sowie Vorurteile in Schulbüchern und Wahlkämpfen.

#### *Hoffnung auf Zusammenleben nicht aufgegeben*

Eine mutige und aktive Minderheit wollte aber die Hoffnung auf ein künftiges Zusammenleben trotz allem nicht aufgeben. Mit dem Ziel, die beiden Gemeinschaften einander wieder anzunähern und den Menschen ein Wiedersehen bzw. Kennenlernen zu ermöglichen, haben Zyprioten aus beiden Inselteilen gemeinsame, sogenannte bikommunale Initiativen unternommen. Den vielen Hindernissen zum Trotz wurde die Arbeit mit der Zeit immer vielfältiger. Als Ergebnis einer mühsamen Entwicklung haben heute Schulkinder aus beiden Teilen gemeinsame Unterrichtsveranstaltungen, Jugendliche treiben zusammen Sport, und Lehrer diskutieren darüber, wie sie im Unterricht und mit gemeinsamen Schulbüchern die gegenseitigen Vorurteile abbauen können.

#### *Einführung und Verständnis*

Die bikommunale Arbeit auf Zypern reicht zurück bis in die 1980er Jahre. Workshops und Treffen mit Teilnehmern beider Volksgruppen wurden beispielsweise von den Berliner Grünen veranstaltet. Anfang der 1990er Jahre erfolgte ein weiterer Schritt mit der Grundidee eines Dreiparteienmodells: griechische und türkische Zyprioten sollten zusammenkommen, um mit amerikanischen Konfliktlösungs-Trainern in Workshops bikommunale Gruppen aufzubauen. Einer der ersten Teilnehmer dieser Begegnungen ist Bulent Kanol, türkischer Zypriot.

Er leitet heute das *Managementcenter*, in dem Kurse zur grenzüberschreitenden Arbeit angeboten werden. Die bikommunalen Erfahrungen haben Bulent Kanol nachdrücklich geprägt: »Wir lernten damals, einander zu verstehen und die Bedürfnisse der anderen zu akzeptieren. Überhaupt ist Einfühlungsvermögen ein Schlüsselwort bei solcher Arbeit«. Einer speziellen Gruppe für Geschäftsleute gehört der türkisch-zypriotische Unternehmer Serdar Atai an. Seine Erfahrungen sind ähnlich: »Wir trafen einmal einen ultra-nationalistischen griechischen Zyprioten, der uns alle wütend machte. Schließlich war allein der Dialog das magische Instrument zum Abbau von Vorurteilen: Am Ende des Seminars waren wir imstande, einander besser zu akzeptieren und uns zu vergeben«.

Besonders wichtig ist das Kennenlernen unter den Jugendlichen. Aufgrund der nunmehr 30-jährigen Teilung wissen gerade die jungen Zyprioten wenig voneinander, erst recht nicht, was es heißt, mit den anderen zusammenzuleben. Dinos Logides, ein griechischer Zypriot und Leiter der Jugendorganisation *Soma Akriton*, beschreibt seine Erfahrung so: »Vor einem Jahr entschlossen wir uns zu einem Treffen mit unseren ›Feinden‹. Wir wollten sehen, ob wir zusammen arbeiten können. Als wir uns trafen, merkten wir, dass wir viel gemeinsam haben. Und wir erfuhren, dass wir mit einer guten Kommunikation unsere Ängste und Klagen aufklären können. Die gute Kommunikation zwischen den beiden Gruppen brachte mehr und mehr Verständnis mit sich und die Zusammenarbeit entwickelte sich schließlich zur Freundschaft«.

#### *Nicht nur ein Projekt der Linken*

Auf Zypern, wie vielleicht auch in anderen Teilen der Welt, besteht das Vorurteil, dass Konfliktlösung und Aussöhnung eine Sache der politischen Linke sei. Die liberal-konservative Politikerin Katie Klerides, Tochter des ehemaligen Präsidenten im griechischen Süden, hat dies widerlegt: »Die Arbeit war ja von NGOs organisiert und die Teilnehmer waren nur Zivilpersonen. Ich habe dann das Konzept meiner konservativen Partei vorgestellt, und mit der Zeit wurde es anerkannt«. Frau Klerides hat ihr Leben der Aussöhnung gewidmet und ist heute Leiterin des *Bureau of Bicommunal Reconciliation and Strengthening of Civil Society* ihrer konservativen Partei. Die Arbeit ihrer Partei fand schnell zahlreiche Nachahmer bei anderen Parteien. »Heute beteiligen sich alle Parteien im Süden

an bikommunalen Aktivitäten«, unterstreicht sie und fügt hinzu: »Es ist eine wichtige Voraussetzung für das gegenseitige Vertrauen, das absolut notwendig ist, wenn die Politiker in der Zukunft das Land zusammen regieren sollen«.

### *Probleme unterwegs*

Was sich mühsam in den 1990er Jahren mit den Gruppen in verschiedenen Bereichen entwickelte, wurde dann 1997 abrupt gebremst. Der EU-Gipfel in Luxemburg entschied, den Beitrittsantrag der Türkei abzulehnen. Der Modernisierungsprozess der Türkei erlitt dadurch einen herben Rückschlag. Die von Ankara abhängigen Behörden im nördlichen Teil der Insel reagierten mit Restriktionen und verboten den türkisch-zypriotischen Aktivisten weitere Treffen mit den Kollegen aus dem Süden in der UN-Pufferzone. Als einziger Treffpunkt blieb nun allein das weiterhin ethnisch gemischte Dorf Pyla, zu dem es von beiden Seiten Zugang gab. Glücklicherweise waren diese technischen Hürden nur von kurzer Dauer: Die Arbeit konnte einfacher weitergehen, nachdem auf dem EU-Gipfel in Helsinki (1999) der Türkei nun doch eine Beitrittsperspektive eröffnete worden war. Schwierigkeiten gab es jedoch weiterhin: Die Behörden im Norden blieben den bikommunalen Aktivitäten skeptisch und unwillig gegenüber, auch wenn dies offiziell immer bestritten wurde. Es gibt viele Berichte über Verzögerung und Verweigerung der Genehmigung zu Treffen in der UN-Pufferzone oder auf der anderen Seite seitens der Behörden und der politischen Führung im Norden.

Unter den griechischen Zyprioten waren demgegenüber die Hindernisse vor allem »moralisch« bedingt. Viele weigerten sich, den nördlichen Teil der Insel zu besuchen. Ein Teilnehmer begründet dies so: »Ich wollte die Einreiseformulare nicht unterschreiben. Wenn ich ein Formular mit dem Andruck 'Turkish Republic of Northern Cyprus' unterschrieben hätte, würde ich den völkerrechtswidrig entstandenen Staat anerkennen«. Seit April 2003 kann man frei die Pufferzone passieren und den anderen Teil der Insel besuchen. Allerdings fordern die Behörden im Norden das Ausfüllen eines (kostenlosen) Visums und das Vorzeigen des Passes. Dies bedeutet, dass viele griechische Zyprioten, trotz ihres großen Interesses, nie die Nordinsel besucht haben, weil sie die Grenze und den Staat nicht anerkennen wollen.

*Von der Bürgerinitiative zum Lösungsplan*

Neben dem Treffen in Pyla gehören zwei Konferenzen in Oslo im Jahr 1998 zu den bedeutenden Initiativen, an denen insgesamt 50 Aktivisten aus Süd- und Nordzypern teilnahmen. Serdar Atai erläutert den Grundgedanken: »Wir waren aus beiden Teilen jeweils fünf Journalisten, Rechtsanwälte, Studierende, Lehrer und Geschäftsleute, die sich zweimal in Oslo trafen, um gemeinsame Themen zu bearbeiten. Wir diskutierten humanitäre Probleme, Sicherheit, Menschenrechte, soziale Themen und den Aufbau eines neuen Staates. Anschließend veröffentlichten wir unsere Ergebnisse«. Die Arbeit, die damals anging, hat sich fortgesetzt in verschiedenen Gruppen, und die Ergebnisse finden sich teilweise im Annan-Plan wieder. Das heißt, dass der Annan-Plan auch auf Wünschen und Vorstellungen der Zivilgesellschaft gebaut ist.

*Bessere Möglichkeiten und weniger Interesse*

Heute sind mit der Grenzöffnung 2003 weitere Hindernisse für die bikommunale Arbeit aus dem Weg geräumt. Doch gerade das hat zu einer paradoxen Situation geführt: Das Interesse an der Aussöhnungsarbeit ist gesunken. Bulent Kanol erzählt über die Kurse, die er mit seinem Managementcenter im Süden organisiert: »Heute hat man ja die Möglichkeit, sich zu treffen, ohne an der bikommunalen Arbeit teilzunehmen, deshalb melden sich nicht mehr so viele zu unseren Kursen an. Besonders die griechischen Zyprioten interessieren sich jetzt weniger dafür – sie kümmern sich offensichtlich nur um ihren EU-Beitritt«. Der Optimismus des weitblickenden Kursplaners bleibt aber trotzdem: »Wir planen jetzt, ein *United Cyprus Business Bureau* zu gründen, wo jeder Geschäftsmann, der joint business machen will, seine Fragen stellen kann, und ich glaube, eine künftige Wiedervereinigung bringt viel Wachstum, besonders hier im Norden«.

*Die Zukunft der bikommunalen Arbeit*

Schulkinder, Ingenieure und Politiker haben einander kennen gelernt und so Feindbilder abgebaut, die Gesellschaften haben sich ein Stück angenähert, alle guten Kräfte haben zu einem Lösungsvorschlag beigetragen, und trotzdem scheiterte die Einigung durch das Referendum im April 2004. Enttäuschte Zyprioten auf beiden Seiten fragen sich deshalb heute, ob sich die Mühe überhaupt

gelohnt hat, und ob es jetzt noch zu einer Lösung kommen kann. Aber vielleicht zeigt das Referendum gerade, dass die Notwendigkeit der bikommunalen Arbeit dringender denn je ist. Serdar Atai hat jedenfalls seinen kämpferischen Optimismus nicht verloren: »Jetzt muss die Arbeit tiefer greifen. Unser Kampf im Norden gegen die Propaganda der Politiker war erfolgreich, weil es uns gelang, eine starke Zivilbewegung aufzubauen. Im Süden muss die Zivilgesellschaft auch gestärkt werden, um die öffentliche Meinung zu verändern. Deshalb ist die bikommunale Arbeit jetzt so wichtig wie nie zuvor«.

### 3.2. Die EU: Hindernis oder Katalysator?

Die Verhandlungsprozesse auf Zypern glänzten noch vor wenigen Monaten als perfekt inszenierte Choreographie: Die EU schien die Fäden für die Einigung fest in der Hand zu haben, die dramaturgische Abfolge »Brüssel-Ankara-Nordzypern« wurde konsequent befolgt. Im Jahr 1997 versagt die EU der Türkei die Beitrittsperspektive. Der Verhandlungsführer des politisch, wirtschaftlich und militärisch nahezu vollständig von der Türkei abhängigen Nordzyperns verschließt sich daraufhin noch mehr der Einigungsdiskussion und macht die Grenze zur UN-Pufferzone dicht. Im Jahr 1999 wiederholt sich die gleiche Choreographie dann spiegelbildlich: Die EU räumt der Türkei Kandidatenstatus ein, Ankara zeigt sich erkenntlich, und der Präsident Nordzyperns kehrt an den Verhandlungstisch zurück. Gleichzeitig verzichtet Brüssel auf eine Einigung als Beitrittsvoraussetzung für den Beitrittskandidaten Zypern. Im Jahr 2002 wird die Aufnahme der Republik Zypern, also des vorwiegend griechischen Südens beschlossen. Dafür hofft die EU nun im Gegenzug auf die Lösung des Konflikts, indem sie die Einigung Zyperns zu einer ungeschriebenen Bedingung für die Aufnahme der Türkei macht. Die neue, pro-europäische Regierung in Ankara versteht diese Regieänderung sofort: Kaum verwunderlich, dass Nordzypern wenige Monate später seine Grenze zum Südteil öffnet.

#### *Die EU als Katalysator*

»Ohne die EU als Katalysator wären wir nie so nahe an eine Lösung gekommen«, erzählt uns noch im März der Oppositionspolitiker Ali Erel. Der Name

seiner Partei macht diesen Zusammenhang deutlich: Erel ist Vorsitzender der *EU- und Lösungs-Partei*. Wir fragen, welche Lösungen die EU bringen soll.

*Der Norden erwartet einen wirtschaftlichen Aufschwung durch die EU*

Bedenken, dass der Norden in der EU wirtschaftlich nicht bestehen könnte, werden vom türkisch-zypriotischen Unternehmer Bulent Kanol beiseite geräumt: »Bisher erleidet die nordzypriotische Wirtschaft durch die Bindung an die schwache türkische Lira und durch regelmäßige türkische Wirtschaftskrisen enorme Verluste. Die Stabilität im europäischen Wirtschaftsraum wäre für uns ein großer Gewinn«. Vom Wettbewerb in der EU könne die türkisch-zypriotische Wirtschaft profitieren, wenn ihr nur zunächst eine dreijährige Übergangsphase eingeräumt werde. Ali Erel ist sogar der Auffassung, dass eine solche Übergangsphase nicht erforderlich sei. Nur die rasche Angleichung an europäische Richtlinien und gleiche Wettbewerbsbedingungen wie im übrigen Europa seien nötig, »dann wird gerade der europäische Wettbewerb innerhalb von fünf Jahren zu einer konkurrenzfähigen Wirtschaft im Norden Zyperns führen«. Schließlich sei im Norden ein starkes Potential vorhanden. Erel denkt hierbei an die rund 2,5 Millionen Touristen im Süden, die im Falle einer Aufnahme ganz Zyperns in die EU auch in den Norden kämen; an die starke Textilindustrie im Norden, die nur auf die Öffnung des europäischen Marktes warte; an die gutqualifizierten Studenten im Norden und an die ca. 200 000 türkischen Zyprioten im meist europäischen Exil, die dann zurückkehren könnten.

*Der Süden befürchtet dagegen ein Sozialdumping in der EU*

Während im Norden in wirtschaftlicher Hinsicht hohe Erwartungen an einen möglichen EU-Beitritt geknüpft werden, verweist im Süden Eleni Mavrou von der linken *AKEL*-Partei, die mit drei Ministern in der Regierung Papadopoulos vertreten ist, auf die sozioökonomischen Bedenken ihrer Partei gegen einen zypriotischen EU-Beitritt. Insbesondere der hochentwickelte zyprische Wohlfahrtsstaat und die fortschrittlichen Arbeitsbedingungen und Arbeiterrechte im Süden könnten, so fürchtet sie, durch die Mitgliedschaft in der stärker liberalistisch ausgerichteten EU untergraben werden. Diese Bedenken würden allerdings inzwischen aufgewogen durch die positive Rolle der EU als Kataly-

sator für die Lösung des Zypern-Konflikts und als zukünftiger Rahmen für die Bildung einer gesamtypriotischen Identität.

### *EU als Identifikation für ganz Zypern*

Mit der Hoffnung auf die identitätsstiftende Rolle der EU für die Zyprioten steht Eleni Mavrou nicht allein. Am deutlichsten betont diesen Punkt im Norden wiederum Ali Erel, der dies gar als »Hauptmotivation« – vor den wirtschaftlichen Aspekten – für den gewünschten EU-Beitritt bezeichnet. Eine gemeinsame zypriotische Identität, ja, selbst eine nordzypriotische Identität seien bisher nicht existent. Im Rahmen von Demokratie, Menschenrechten und freiheitlichem wirtschaftlichem System, den die EU darstelle, könne sich dagegen eine gesamtypriotische Identität entwickeln. Im Süden verweist Katie Klerides darauf, »dass die Perspektive des EU-Beitrittes die Einstellung vieler Zyprioten zu Zypern bereits verändert hat«. Sie machten sich die europäischen Prinzipien bewusst, was zu einem allmählichen Abbau von – griechischem und türkischem – Nationalismus und Chauvinismus führe. Von der EU, das wird in solchen Äußerungen deutlich, wird von vielen Zyprioten nicht nur die formelle Vereinigung Zyperns, sondern auch ein Impuls zum inneren Zusammenwachsen der Bevölkerung erwartet. Dabei wird auch deutlich, dass für die Zyprioten die Frage nach dem Wesen der europäischen Identität, die im übrigen Europa oft Ratlosigkeit aufwirft, offensichtlich leichter und sicherer zu beantworten ist, als die Frage nach dem etwaigen Wesen einer zypriotischen Identität.

### *Was ist Europa?*

Auf die Frage, was für sie Europa sei, antwortet kaum ein Zypriote mit einer geographischen Definition. Vielmehr sehen viele Zyprioten Europa und die EU – die meist als Eines gesehen werden – in erster Linie als eine Wertegemeinschaft an: Demokratie, Toleranz, Pluralismus und Menschenrechte stehen im Vordergrund. Die EU als eine Staatenfamilie, in der Frieden, ein besseres Leben und Wohlstand für alle möglich sind. Auch erwarten die Zyprioten im Süden von der EU-Mitgliedschaft vor allem Sicherheit vor der türkischen Militärpräsenz. Doch auch im Norden erhoffen sich viele eine größere Unabhängigkeit von der Türkei. Schließlich wird im Norden deutlich, dass für viele der EU-

Beitritt nicht ein bloßes Mittel zur Erreichung der Wiedervereinigung darstellt, sondern dass umgekehrt die Perspektive des EU-Beitritts Hauptmotivation für das Engagement für eine Wiedervereinigung der Insel ist.

### *Die EU als Hindernis im Einigungsprozess*

Hierin liegt jedoch ein Schlüssel für das Verständnis der Tatsache, dass die EU – seit ihrem Beschluss zur Aufnahme (Süd-)Zyperns unabhängig von einer vorherigen Konfliktlösung – nicht nur als Katalysator, sondern gleichzeitig auch als negativer Faktor im Wiedervereinigungsprozess gewirkt hat. Denn nicht nur im Norden, sondern auch im Süden hat der EU-Beitritt offenbar Priorität vor der Wiedervereinigung. So hat im Süden die sichere EU-Perspektive zu einem starken Nachlassen des Engagements vieler Zyperngriechen in bikommunalen Aktivitäten für die Wiedervereinigung geführt, wie Bulent Kanol beobachten musste. »Die griechischen Zyprioten sind seither offensichtlich vorrangig mit den Vorbereitungen auf den EU-Beitritt beschäftigt«, sagt Kanol verständnisvoll, aber besorgt.

Doch mehr noch: Es sind gerade die Werte und Prinzipien der EU, die im Süden von Stratos Panagides von der nationalistischen kleinen Partei *Neue Horizonte*, als Hauptargument gegen eine Wiedervereinigung auf Grundlage des Annan-Plans eingesetzt werden. Die in diesem Plan vorgesehenen Einschränkungen für den Erwerb von Grund und Eigentum und die Rücksiedlung griechischer Flüchtlinge nach Norden widersprechen eindeutig den europäischen Grundfreiheiten wie etwa der Kapital- und der Niederlassungsfreiheit. Die Tatsache, dass die EU selbst jahrzehntelange Übergangsfristen mit Abweichungen vom *acquis communautaire* im Interesse einer Lösung ausdrücklich in Kauf nehmen will, wird von Panagides als »unverständliche Aufweichung von EU-Prinzipien« verurteilt. Vor allem aber widerspreche die nach dem Annan-Plan vorgesehene überproportionale Vertretung der türkischen Zyprioten im gemeinsamen Parlament dem europäischen Grundwert der Demokratie; einer »Minderheit« werde damit erlaubt, die Entscheidungen einer Mehrheit permanent zu blockieren.

Muss jedoch die »Minderheit« nicht durch besondere politische Regeln geschützt werden? Dafür gebe es keinen Bedarf, schließlich Sorge für den Minderheitenschutz schon die EU. Aber bietet nicht der Annan-Plan als Kompro-

misslösung auf lange Sicht die einzige Chance für eine Wiedervereinigung? Der Mann von den *Neuen Horizonten* sieht das anders: Die Türkei wolle gute Beziehungen zur EU haben, und dafür müsse und werde sie nach Mai eine Lösung des Zypernkonfliktes ohne Annan-Plan akzeptieren; und schließlich, so fügt er süffisant lächelnd hinzu, habe die EU Zyperns Beitritt akzeptiert – nun müsse sie auch mit der Lösung des Zypern-Konfliktes fertig werden.

#### *EU versuchte Rettung in letzter Minute*

Das hat sie versucht, bis zum Schluss. Die EU-Diplomaten und Experten haben in den Verhandlungskomitees, wenn auch formell nur als von der UN geladene »Experten«, alles für die Herbeiführung einer Lösung getan. Sie sind bei den im Annan-Plan vorgesehenen Übergangsfristen bis an die Grenze des für die EU Akzeptablen gegangen, ohne grundsätzliche Abweichungen vom *acquis* hinzunehmen. Die EU hat bei der Geberkonferenz Mitte April Gelder und Finanzhilfen in Milliardenhöhe für den Fall einer Annahme des Annan-Plans in Aussicht gestellt. Im UN-Sicherheitsrat haben sich die EU-Mitglieder Frankreich, Großbritannien und Deutschland für eine Resolution zugunsten des Annan-Plans eingesetzt; sie sind damit an Russland gescheitert, das von der griechisch-zypriotischen Regierung zu einem Veto gegen diese Resolution gedrängt worden war. Der EU-Erweiterungskommissar Verheugen wollte im zypriotischen Fernsehen für die Annahme des Annan-Plans werben. Das quasi-staatliche griechisch-zypriotische Fernsehen (RYK) verweigerte ihm die nötige Sendezeit. Zum Schluss haben Verheugen und der EU-Außen-Kommissar Chris Patten ihrem nun schon verzweifelt klingendem Ärger über die »Nein-Kampagne« des griechisch-zypriotischen Präsidenten Papadopoulos für das Referendum Luft gemacht; sie haben damit – so hat es Papadopoulos' Vorgänger Vassiliou gesehen – den griechischen Zyprioten einen Vorgeschmack darauf gegeben, wie die Republik Zypern international nach einer Ablehnung des Annan-Planes durch die griechischen Zyprioten dastehen würde.

#### *Das Referendum hat die Hoffnungen enttäuscht*

Es hat nichts genützt. Bei allem scheinbaren Einfluss, bei aller scheinbaren Macht, hat sich auch die EU im entscheidenden Punkt als machtlos erwiesen.

Trotz ihres Einsatzes für den Annan-Plan hat sie dessen Ablehnung durch die griechischen Zyprioten nicht verhindern können – paradoxerweise vor allem deshalb, weil die griechischen Zyprioten die EU-Mitgliedschaft schon sicher in der Tasche hatten. Und weil ihre Erwartungen und Hoffnungen, die von den griechischen Zyprioten auf diese EU-Mitgliedschaft projiziert werden – den gegenteiligen Beteuerungen der Annan-Plan-Befürworter zum Trotz – dahin gingen, dass sie nach dem 1. Mai eine Lösung zu ungleich günstigeren Konditionen durchsetzen könnten.

### *Schatten über dem Beitritt Zyperns*

Eine Hauptursache für das Nein bei Referendum wird in der ablehnenden Haltung der Regierung im Süden gesehen. »Europa ist eine Gelegenheit, Unterschiede zu überwinden. Europa bedeutet Toleranz, Ideen und die positive Bewertung von Integration«, frohlockte noch wenige Wochen vor dem Referendum Eleni Mavrou von der linken *AKEL*. Doch die *AKEL* empfahl kurz darauf, beim Referendum mit Nein zu stimmen. Damit ist dem Süden Zyperns das Gesellenstück in Sachen Toleranz und Integration deutlich misslungen. »Ich fühle mich von der südzypriischen Regierung getäuscht«, äußerte sich EU-Erweiterungskommissar Verheugen nach Bekanntgabe des Ergebnisses und stellte fest: »Es liegt jetzt ein Schatten über dem Beitritt Zyperns«. Damit ist auch für die EU eine peinliche Situation entstanden. Mit dem EU-Beitritt der geteilten Insel erscheinen die Festtagsreden über Freizügigkeit, Wohlstand und Frieden hinfällig. Ali Erel von der *EU- und Lösungs-Partei* beschreibt das Horrorszenario für Brüssel so: »Mit einem ungelösten Konflikt, der militärischen Präsenz der Türkei und viel Stacheldraht in einem künftigen EU-Gebiet wird sich die EU ein riesiges Problem aufhalsen«.

### *Schadensbegrenzung*

Die EU bemüht sich nun hektisch um Schadensbegrenzung. Kurz nach der Regierungsschelte für den Süden signalisierte EU-Kommissar Verheugen »maximales Entgegenkommen« für den Norden: »Wir können den Norden nicht auf Dauer in der Kälte stehen lassen«. So überschlugen sich dann in den Tagen vor dem EU-Beitritt des Südens die Meldungen über die Geschenke Brüssels an den

Norden: 259 Millionen Euro Finanzhilfe, die Lockerung des Embargos und eine EU-Vertretung im Norden, quasi als Einläutung des Endes der politischen und wirtschaftlichen Isolierung. Es sah aus wie ein verzweifelter Versuch der EU, die Härten der verpassten Einigung etwas abzumildern. Der Preis für die EU ist hoch: Die Einigung Zyperns ist gescheitert, aber an der Opposition von unerwarteter Seite. Das bedeutet zugleich, dass der politische Druck, der Türkei im Dezember 2004 den Beginn von Beitrittsverhandlungen zu konzedieren, sich deutlich verstärkt hat. Denn mit dem Abstimmungsergebnis im Norden ist es Ankara gelungen, den Schwarzen Peter – als ständiger Bremser in der Zypernfrage – zunächst einmal loszuwerden.

### *Hat die EU versagt?*

Der Regieplan der EU hatte zunächst gut geklappt. In Nordzypern gelang – mit Hilfe der Regierung Erdogan – die Neutralisierung der lösungsfeindlichen Kräfte um Denktasch. Doch ausgerechnet im Süden machten die griechischen Zyprioten, die als Musterknaben der neuen EU-Staaten galten, allen einen saftigen Strich durch die Rechnung. Von der vielgelobten Katalysator-Funktion der EU ist – rückblickend gesehen – kaum etwas übrig geblieben. Hat die EU auf Zypern versagt?

Den Konflikt hat die EU nicht lösen können. Damit stellt sich jedoch die Frage, ob ein Katalysator dies überhaupt leisten kann. Definitionsgemäß beschleunigt ein Katalysator durch seine Anwesenheit eine Reaktion und lenkt sie in eine bestimmte Richtung. Den genauen Verlauf kann er jedoch nicht bestimmen. Genau das ist im Fall EU-Zypern passiert. Außerdem macht ein Katalysator die Reaktion selektiver. Es scheint, dass die Perspektive des EU-Beitritts die letztlich dominierenden Interessen der beiden Hauptakteure, Zyperngriechen wie -türken, stärker hat zu Tage treten lassen. Ein Hindernis war die EU jedoch nicht. Vielmehr hat sie in den vergangenen Jahren Bewegung in den festgefahrenen Konflikt gebracht. Der Beitritt Zyperns und die Mitgliedsperspektive für die Türkei boten dabei eine vielleicht einmalige historische Chance. Man kann also klar feststellen, dass die EU den Prozess beschleunigt hat, dabei jedoch nicht alle Fäden in der Hand behalten konnte. Der Ausgang des Referendums im Süden hat gezeigt, dass die öffentliche Meinung dem Tempo nicht

folgen konnte. Sollte es zu einer neuen Choreographie der EU kommen, muss sich die Union wohl bemühen, noch mehr Akteure miteinzubeziehen.

### 3.3. Der Annan-Plan – eine Bilanz

Mit dem Referendum am 24. April 2004, in dem die griechischen Zyprioten mit der überwältigenden Mehrheit von rund 76 Prozent den Annan-Plan für eine Wiedervereinigung Zyperns ablehnten, ist dieser endgültig gescheitert. Über anderthalb Jahre hatte der Generalsekretär der Vereinten Nationen sich in immer neuen Verhandlungsrunden und mit immer neuen Nachbesserungen an seinem Plan für eine Wiedervereinigung der seit 1974 geteilten Insel eingesetzt. Es war bei weitem nicht der erste Plan zur Überwindung des Zypernkonfliktes. Doch war es der bisher mit Abstand detaillierteste Plan; ein Dokument, das neben der Verfassung eines vereinigten zyprischen Staates zahlreiche Kompromissformeln über die Streitfragen zwischen griechischen und türkischen Zypriern enthielt; ein Dokument, das in hohem Maße die Interessen der Beteiligten in Rechnung stellte. So wurde den Bemühungen Annans von vielen Beteiligten die bisher größten Erfolgchancen auf eine Überwindung der zyprischen Teilung attestiert. Diese Bemühungen sind nun Geschichte. Der Urheber des Planes und UN-Unterhändler Alvaro de Soto hat – als sichtbares Zeichen des Endes einer Epoche – seine Mission zurückgegeben und die Schließung seines Büros vollzogen.

So ist es Zeit, Bilanz zu ziehen; zu fragen, was den Annan-Plan ausmachte, welche Hoffnungen und Ängste sich mit ihm verbanden und welches die möglichen Folgen seines endgültigen Scheiterns sind. Jeder Versuch einer umfassenden Darstellung des mehrere hundert Seiten umfassenden Vertragswerkes wäre an dieser Stelle müßig und hoffnungslos. Doch ist es notwendig, die wichtigsten und umstrittensten Punkte des Planes zu umreißen. Nur so können die mit ihm verbundenen Ängste und Hoffnungen verständlich gemacht werden – die noch vor wenigen Wochen jedes Gespräch auf Zypern bestimmten. Blicken wir zurück.

*Eine neue Verfassung für ein vereinigtes Zypern*

Das Staatsgebilde, das durch den Annan-Plan geschaffen werden sollte, ist in seiner Struktur einmalig. Zypern wird demnach in einer losen, bizonalen Föderation vereinigt. Dem Zentralstaat stehen zwei miteinander gleichberechtigte Teilstaaten gegenüber. Die Befugnisse des Zentralstaates bleiben auf eng umrissene Bereiche insbesondere der Außen-, Verteidigungs- und Währungspolitik beschränkt; dagegen haben beide Teilstaaten umfangreiche Kompetenzen etwa in der Innenpolitik. Sie verfügen jeweils über eine eigene Verfassung, eine eigene Flagge, eine eigene Hymne etc.

Der Plan sieht auf Bundesebene ein Zwei-Kammern-System mit einem Senat und einem Abgeordnetenhaus vor. Die Legislaturperiode dauert fünf Jahre. Für die Zusammensetzung beider Legislativorgane gilt ein strenger Proporzschlüssel, dem das Volksgruppenprinzip zugrunde liegt. Im Abgeordnetenhaus erfolgt die Sitzverteilung proportional zur Bevölkerung, wobei die türkischen Zyprioten mindestens ein Viertel der Abgeordneten stellen. Im Senat kommen dagegen beiden Volksgruppen jeweils 50 Prozent der Sitze zu. Jedes Gesetz erfordert die Zustimmung beider Kammern. Im Gegensatz zur Verfassung von 1960 muss jedoch nicht zwingend die Mehrheit beider Volksgruppen in allen Fragen zustimmen. Zur Verabschiedung eines Gesetzes genügt z.B. die Mehrheit der griechisch-zypriotischen im Verbund mit einer Minderheit der türkisch-zypriotischen Stimmen.

Die Regierung soll – ähnlich dem schweizerischen System – durch einen Präsidialrat mit einem Präsidenten als Primus inter pares gebildet werden. Der Präsidialrat wird in jeder Legislaturperiode vom Senat gewählt und vom Abgeordnetenhaus bestätigt. Wichtig ist hierbei, dass der Präsidialrat auf einer einzigen Liste von beiden Kammern gewählt wird. Das bedeutet, dass alle Kandidaten auch Stimmen von Abgeordneten der anderen Volksgruppe bekommen müssen. Dieser Bestimmung kommt eine Art Filterfunktion zu, da somit Nationalisten, die für die andere Seite unwählbar sind, faktisch der Zugang zum Präsidialrat verwehrt wird. Im Übrigen ist auch hier die Zusammensetzung mit vier Zyperngriechen und zwei Zyperntürken bereits festgeschrieben. Letztere haben in allen Entscheidungen ein faktisches Vetorecht. Der Präsidialratsvorsitzende ist zugleich Staatsoberhaupt, wobei auch seine Zulassung zum Präsi-

tenamt an seine Herkunft gebunden ist. Nach einer kurzen Übergangsphase wird in jeder Legislaturperiode jeweils ein Zyperngriecher und ein Zyperntürke zu Präsident und Vizepräsident gewählt; alle zwanzig Monate tauschen beide die Rollen. In den ersten zwanzig Monaten jeder Legislaturperiode übernimmt jeweils der Zyperngriecher das Amt des Präsidenten.

Das Proporzsystem findet im Justizwesen seine Fortsetzung: Jeweils drei Zyperngriechen, Zyperntürken und Nicht-Zyprioten bilden den insgesamt neunköpfigen Obersten Gerichtshof. Diesem Gremium kommt unter Umständen eine staatstragende Rolle zu: Es soll nicht nur die Verfassung garantieren, sondern fungiert im Fall von Pattsituationen auch als eine Art »Übergangsregierung«. Damit soll die Lehre aus den Erfahrungen der Zeit von 1960 bis 1963 gezogen werden, als die Vetorechte der Volksgruppen und dadurch bedingte Blockadesituationen die junge Republik in die Krise führten. Zwar gab es auch damals ein Oberstes Gericht. Dessen Schiedsfunktion wurde jedoch von der griechisch-zypriotischen Seite nicht akzeptiert, als es darauf ankam.

Doch sind es nicht so sehr diese Grundfragen und Eigenheiten der Verfassung, die die Gemüter auf der Insel erhitzen. In der Presse, den Parteien und auf der Straße werden im März 2004 vorrangig die im Annan-Plan vorgesehenen Abkommen über die Militärpräsenz, die Siedler und die Eigentumsfragen diskutiert.

### *Streitpunkte des Annan-Planes*

Die Zahl der türkischen Soldaten im Norden soll, ebenso wie die der griechischen Soldaten im Süden, in einer siebenjährigen Übergangsphase auf jeweils 6000 begrenzt werden. Danach soll der sukzessive Abzug des Großteils dieser Truppenkontingente bis zum Jahr 2019 erfolgen. Selbst nach einem EU-Beitritt der Türkei können jedoch nach dem Plan Kontingente in der von der alten Verfassung vorgesehenen Stärke auf der Insel stationiert bleiben: 950 Griechen und 650 Türken.

Ausgehend vom jetzigen Status Quo sind im Plan Gebietsverschiebungen zugunsten des griechisch-zypriotischen Teiles der Insel vorgesehen. Die Zyperntürken, die knapp ein Fünftel der zypriotischen Gesamtbevölkerung ausmachen, sollen jedoch immer noch über mehr als ein Viertel des Territoriums verfügen.

Die 1974 enteigneten Zyprioten – in der Mehrzahl griechisch-zypriotisch – sollen entschädigt werden, wobei die Rückgabe der Häuser jedoch streng kontingentiert ist. Da zudem die Rechte der Nutzer der letzten zehn Jahre berücksichtigt werden, erhalten viele Betroffene lediglich Ausgleichszahlungen in Form von Wertpapieren. Die Entschädigungen sollen aus dem Haushalt der neuen Föderation aufgebracht werden – der angesichts der Wirtschaftslage vornehmlich aus Steuergeldern griechischer Zyprioten gespeist würde. Die letzte Version des Annan-Planes vom April 2004 sieht jedoch als Zugeständnis an die griechischen Zyprioten vor, dass jeder der ehemals griechisch-zypriotischen Besitzer im Norden mindestens ein Drittel seines ehemaligen Besitzes im Norden in Anspruch nehmen darf: zwar nicht als permanenten Wohnsitz, aber als Wochenendhaus. Im Übrigen kann die zugelassene Niederlassung von Zyprioten im jeweils anderen Teilstaat während einer neunzehnjährigen Übergangszeit stark begrenzt und erst schrittweise angehoben werden. Ebenso unterliegt der Kauf von Grund und Eigentum durch griechische Zyprioten im Norden während der ersten fünfzehn Jahre nach Inkrafttreten des Planes starken Beschränkungen.

Was die rund 100 000 seit 1974 aus der Türkei in den Norden gekommenen »Siedler« angeht, so sollen nach dem Annan-Plan inklusive der Familien maximal 45 000 Personen Bleiberecht und zypriotische Staatsangehörigkeit erhalten, während insbesondere die erst in den letzten Jahren gekommenen »Siedler« mehrheitlich Zypern verlassen und in die Türkei zurückkehren müssen.

Allerdings ist nach Inkrafttreten des Annan-Plans eine Änderung oder Aufhebung auch der anstößigen oder integrationshemmenden Bestimmungen durch Parlaments- und Volksentscheide möglich – soweit sich hierfür eine Mehrheit auf beiden Seiten findet.

*Von »well balanced plan« bis »piece of shit« – zyprische Stimmen zum Annan-Plan*  
Im März 2004, rund einen Monat vor dem entscheidenden Referendum, heißen nur wenige, ausschließlich türkische Zyprioten den Plan ohne jede Einschränkungen gut. Sowohl der Bürgermeister von Nord-Nikosia, Kutley Erk, als auch der türkisch-zypriotische Unternehmer Bulent Kanol bezeichnen ihn als »well balanced plan«, verweisen auf den notwendigen Kompromisscharakter, der

»Gewinne« und »Verluste« für beide Seiten bedinge, und enthalten sich auf Nachfrage jeder Kritik am Plan des UN-Generalsekretärs. Viele befragte Zyprioten, insbesondere im Süden, heben dagegen bestimmte Punkte des Annan-Planes als besonders problematisch und kritikwürdig hervor:

Muharrem Faiz vom Sozialforschungsinstitut *KADEM* betont, das Hauptproblem beim Annan-Plan aus der Sicht vieler Zyprioten seien die Eigentumsfragen. Diese betreffen etwa die erforderliche Rückgabe von Besitz durch die türkischen »Siedler«, die im Zuge der Umsetzung des Planes in die Türkei zurückkehren müssen, vor allem aber die eng begrenzte Rückkehrquote für aus dem Norden vertriebene griechische Zyprioten und die Entschädigungen an vormals enteignete Zyperngriechen. So kritisiert im Süden Stratos Panagides von der rechten Kleinpartei *Neue Horizonte* die im Annan-Plan vorgesehenen Einschränkungen für das Rückkehrrecht ehemals Vertriebener und das Recht griechischer Zyprioten, im Norden Grund und Eigentum zu erwerben und sich niederzulassen. Dies widerspreche klar den EU-Grundfreiheiten. »Kein anderer EU-Bürger würde solche Einschränkungen in einem anderen EU-Land akzeptieren«, meint Panagides. Auch einige Studenten aus dem Süden sind dieser Auffassung. Brian zum Beispiel empört sich: »Es kann nicht sein, dass am Ende die griechischen Zyprioten für den Aufbau dessen bezahlen müssen, was ihnen widerrechtlich weggenommen wurde, und wohin sie dann nicht mal zurückdürfen«. Serdar Denktasch, nordzypriotischer Außenminister und Präsidentensohn, bezeichnet dagegen die vorgesehenen Gebietsverlagerungen zugunsten der griechisch-zypriotischen Seite als problematisch und die schrittweise erhöhte Quote an erlaubten griechisch-zypriotischen Rückkehrern als eine »Zeitbombe«.

Dimitris, Student der politischen Wissenschaften und Offizier der griechisch-zypriotischen Streitkräfte, sorgt sich derweil vor allem um die Sicherheit. Der Annan-Plan biete, da er die Beibehaltung des Garantievertrages von 1960 mit den Garantiemächten Großbritannien, Griechenland und Türkei vorsieht, keine genügenden Sicherheiten dafür, dass eine türkische Intervention in Zukunft nicht mehr geschehen könne. Stratos Panagides stellt diese »Gefahr« plastischer dar: Die nach dem Annan-Plan weiterhin erlaubten zunächst 6000 türkischen Soldaten im Norden könnten wegen der Nähe der Türkei, im Gegensatz zu den

griechischen Truppen, innerhalb von kürzester Zeit enorm verstärkt werden. So drohe bei Umsetzung des Annan-Planes eine erneute türkische Invasion und die Dominanz ganz Zyperns durch die Türkei. Und auch Eleni Mavrou von der linken Regierungspartei *AKEL* moniert, dass der Abzug der türkischen Truppen nach der Übergangszeit genauer festgeschrieben werden müsse.

Die Funktionalität des im Annan-Plan vorgesehenen Verfassungsaufbaus wird auf griechischer Seite sowohl von Eleni Mavrou als auch von Stratos Panagides in Frage gestellt. Das komplizierte mehrschichtige System mit drei Parlamenten, drei Regierungen, drei Fahnen, drei Hymnen etc. könne schwerlich funktionieren, dem Zentralstaat verblieben zu wenig Kompetenzen, zu einfach sei eine Blockade der Entscheidungen durch eine Minderheit möglich, so der Tenor.

Die entschiedenste Meinung zum Annan-Plan, vertritt im März jedoch der Wirt der Jugendherberge von Süd-Nikosia, der jedem Neuangekommenen bereitwillig kundgibt, dieser Plan sei ein »piece of shit«. Die Zyprioten bräuchten keine internationale Vermittlung. Die Festlandtürken sollten gefälligst dort hingehen, wo sie hergekommen sind, und dann würden sich die Zyprioten schon alleine gütlich einigen. Und schließlich sei das ein britischer Plan, der einzig und allein dazu diene, den Einfluss der Amerikaner und Briten auf Zypern zu erhalten und auszubauen. Dass er mit dieser Meinung nicht allein steht, macht im Gespräch der *Neue-Horizonte*-Mann Panagides deutlich. Auch er sieht einen Hauptzweck des Annan-Plans im Ausbau des britischen Einflusses auf Zypern.

### *Alternativlose Hoffnung*

Dabei stellte der Annan-Plan, bei aller Kritik an einzelnen Punkten, insbesondere für viele türkische Zyprioten eine große Hoffnung dar, was nicht nur die bereits zitierten Äußerungen von Kutley Erk und Bulent Kanol verdeutlichen. Kani Kanol von der NGO *Folks Arts Foundation* bezeichnete den Plan als Möglichkeit, Nordzypern endlich von der Dominanz des türkischen »Mutterlandes« zu befreien und, darüber hinausgehend, als »only chance we have«, als einzige Chance, den Zypernkonflikt zu lösen. So sah es auch der türkisch-zypriotische Unternehmerpräsident Ali Erel, der betonte, trotz kritischer Punkte sei eine

andere Lösungsmöglichkeit als die durch den Annan-Plan für absehbare Zeit nicht in Sicht.

Diese Sichtweise hatten im Übrigen auch die Verantwortlichen von UNO und EU, die in den letzten Monaten bei ihren Bemühungen um eine Lösung des Zypern-Konfliktes noch vor dem EU-Beitritt Zyperns am 1. Mai 2004 ganz auf den Annan-Plan setzten. »Es gibt keinen *Plan B*«, betonte ein Vertreter der EU-Kommission in Nikosia im März.

#### *Über den Annan-Plan hinaus – Zypern nicht ohne Zukunft*

Mit dem Referendum vom 24. April haben sich die in den Annan-Plan gesetzten Hoffnungen zerschlagen. Aus Sicht der griechischen Zyprioten haben die kritischen Punkte überwogen. Der Annan-Plan wird nicht umgesetzt. Damit ist die Wiedervereinigung Zyperns auf absehbare Zeit gescheitert.

De jure wurde am 1. Mai 2004 ganz Zypern in die EU aufgenommen, de facto nur der Südtteil der Insel. Da nunmehr völkerrechtlich gesehen ein Kandidatenland der EU – die Türkei – mit ihren Truppen einen Teil eines Mitgliedslandes – Zyperns – besetzt hält und die Republik Zypern weiterhin nicht völkerrechtlich anerkennt, ist für die EU nicht zuletzt eine erhebliche Verkomplizierung der Beziehungen zur Türkei die Folge – trotz des Einsatzes, den die Erdogan-Regierung zuletzt für eine Lösung auf Basis des Annan-Planes gezeigt hat.

Die neue de facto EU-Außengrenze quer durch Nikosia und den Rest Zyperns droht zudem die Teilung Zyperns zu vertiefen und den täglichen Austausch zwischen den beiden Inselteilen spätestens dann erheblich zu erschweren, wenn Zypern in absehbarer Zeit auch noch zum Schengen-Raum gehören sollte.

Allerdings, das Ende des Annan-Planes ist nicht das Ende der Bemühungen um eine Lösung des Zypernkonfliktes. Diese sollen, nicht zuletzt nach Aussage des zyperngriechischen Präsidenten Papadopoulos, auch nach dem 1. Mai 2004 fortgesetzt werden. Die Republik Zypern scheint dabei zunächst in einer erheblich besseren und stärkeren Position als zuvor zu sein, da sie zukünftig ihr Gewicht als vollberechtigtes EU-Mitglied in die Verhandlungen einbringen kann. Dies war auch das Kalkül vieler griechischer Zyprioten, als sie dem Annan-Plan am 24. April eine Absage erteilten.

Doch nicht nur bei EU-Erweiterungskommissar Verheugen sitzt die Empörung über die Kampagne von Papadopoulos gegen den Annan-Plan und über die überwältigende Mehrheit der griechisch-zypriotischen Neinstimmen im Referendum tief; umso mehr als die türkischen Zyprioten dem Plan mit breiter Mehrheit zustimmten. Die moralische Position der griechischen Zyprioten als allein vertretungsberechtigt für ganz Zypern, die sie über Jahrzehnte erfolgreich verteidigt haben, ist damit nachhaltig erschüttert. Die ersten Früchte dieser Entwicklung wurden bereits wenige Tage nach dem Referendum sichtbar. Die EU beschloss eine Reihe von Maßnahmen, die darauf abzielen, die internationale Isolierung Nordzyprens aufzuheben. Damit zeichnet sich ab, dass das Ergebnis des Referendums international zu einer Stärkung der Position des türkisch-zypriotischen Nordens gegenüber dem hinsichtlich der Vereinigungsbemühungen durch das Abstimmungsverhalten diskreditierten griechisch-zypriotischen Süden führt. Mag sein, dass sich mancher griechischer Zypriot einmal wehmütig an den Annan-Plan erinnern wird.

Lars Cornett, Fabian Herberg, Matthias Mieth, Santhosh Persaud

## Marokko und die EU

### Aspekte der Migration nach Spanien

#### Einleitende Bemerkungen

Während die Aufmerksamkeit vieler Europäer in den vergangenen Jahren ganz der EU-Osterweiterung und den neuen Mitgliedsstaaten gegolten hat, schienen die Beziehungen zu den südlichen Nachbarländern Europas in Vergessenheit geraten zu sein. Einzig die dramatischen Bilder von Flüchtlingen, die über die Straße von Gibraltar ins reiche Europa gelangen wollen, erinnern an die großen Probleme, die es noch zu bewältigen gilt.

Vor diesem Hintergrund haben wir beschlossen, im Rahmen unseres Projektes des Studienkollegs zu Berlin die Beziehungen zwischen Marokko und der EU zu untersuchen. Auf politischer Ebene bemüht man sich von Seiten der EU schon seit längerem, effektive Lösungsansätze zu finden, um den Problemen, die es im Mittelmeerraum gibt, gerecht zu werden. So wurden die Beziehungen der EU mit den Mittelmeeranrainern bereits 1995 in der sogenannten Euro-Mediterranen-Partnerschaft verfestigt. Ziel dieser Mittelmeerpartnerschaft ist es, die gute Nachbarschaft in allen Feldern politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Zusammenarbeit im Mittelmeerraum zu fördern.

Für unser Projekt beschränken wir uns aber nicht auf diesen institutionellen Rahmen, sondern verstehen Mittelmeerpartnerschaft größer als jede Form politischer Beziehung zwischen EU und den Mittelmeeranrainern.

Diese Partnerschaft im Allgemeinen und die Beziehungen zu Marokko im Besonderen werden jedoch seit Jahren vor eine große Herausforderung gestellt: Tausende von Marokkanern und Sub-Sahara-Afrikanern migrieren jedes Jahr auf der Suche nach einem besseren Leben nach Spanien.

Diesem Problem soll im Folgenden nachgegangen werden, indem die Wechselwirkung zwischen der Politik der EU und der Migrationsbewegung von Marokko nach Spanien analysiert wird. Konkret sollen in diesem Zusam-



Abb. 1. Die Meerenge von Gibraltar

menhang die im Rahmen der Mittelmeerpartnerschaft initiierten Projekte und Maßnahmen zur Handhabung der Migration kritisch beleuchtet werden. Um den Rahmen unserer Arbeit nicht zu sprengen, konzentriert sich unser Projekt dabei auf (potentielle) Migranten, die aus Marokko stammen.

Die Fragestellung wurde anhand von beispielhaften Projekten in drei Bereichen der Migration bearbeitet. Diese Bereiche lassen sich nicht nur thematisch, sondern auch geographisch unterscheiden, sind aber dennoch inhaltlich im Rahmen der Mittelmeerpartnerschaft vereint. Der Gang der Darstellung folgt dementsprechend folgender Einteilung:

Der erste Teil widmet sich der Entwicklungshilfe in Nordmarokko. Insbesondere werden in diesem Abschnitt die konkreten Maßnahmen zur Verbesserung des Lebensstandards und damit zur Abnahme des Migrationsdrucks unter-

sucht. Beispielhaft für die Arbeit der EU werden ein Projekt in Nordmarokko und die damit verbundenen Probleme und Herausforderungen beschrieben.

Im zweiten Teil wird die Problematik der Migration an der Meerenge von Gibraltar untersucht. Obwohl auch die legalen Möglichkeiten, nach Spanien zu gelangen, erläutert werden, sind es insbesondere die illegalen Wege nach Spanien, die beschrieben werden. Des weiteren sind in diesem Zusammenhang die Maßnahmen zur verbesserten Grenzsicherung an der spanischen Küste und damit der Verhinderung illegaler Immigration an der Meerenge von Gibraltar von Interesse. Die hochmoderne Grenzsicherungsanlage namens SIVE,<sup>1</sup> die aufgrund neuester Technologie effektive Grenzüberwachung gewährleistet und somit eine große Herausforderung für Migrationswillige darstellt, wird in diesem Abschnitt einen hervorgehobenen Platz einnehmen.

Im dritten Teil werden Aspekte der Integration von Immigranten in Südspanien kritisch beleuchtet. Ein zentraler Punkt dieses Abschnittes sind die konkreten Lebensverhältnisse der Migranten in Südspanien, d. h. was für ein Leben erwartet sie, wie sieht ihr Alltag aus und welchen Herausforderungen stehen sie gegenüber?

Zum Schluss wollen wir einige Gedanken zu den Ergebnissen unseres Projektes in den aktuellen Kontext einordnen.

## 1. Marokko

In der kurzen Zeit, die wir in Marokko verbringen durften, konnten wir uns dennoch mit Hilfe unserer vorherigen Recherchen einen groben Eindruck von der Situation im Land machen. Aus unseren Gesprächen und Recherchen lässt sich folgendes Bild von einem Marokkaner im Rif-Gebirge im Norden Marokkos zeichnen: Er verdient nicht genug, um seine Familie zu ernähren. Zum Glück schickt ihm sein Cousin hin und wieder kleinere Summen, die das Überleben sichern. Dieser Cousin erzählt ihm auch am Telefon, wie erfolgreich

1 *Sistema Integrado de Vigilancia Exterior*. Zur Beschreibung der Funktionsweise dieses Systems siehe die Ausführungen in Teil 2.

er ist, seitdem er vor Jahren nach Spanien emigriert ist. Diesen Schilderungen lässt sich nur zu leicht glauben, da man jeden Tag im spanischen Satellitenfernsehen sehen kann, wie gut es selbst den Armen in Europa geht.

Der marokkanische Staat versucht, die Not der Menschen zu bekämpfen. Für den besonders betroffenen Norden wurde eigens die *Agence du Nord* gegründet, deren Ziel die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist. Unter dem neuen König sind zudem Ansätze einer Demokratisierung und eine Stärkung der Frauenrechte zu verzeichnen. Dennoch ist Marokko allein nicht in der Lage, für eine nachhaltige Verbesserung zu sorgen. Da viele Marokkaner ihr Land Richtung Spanien verlassen, hat die EU ein eigenes Interesse, sich in Marokko zu engagieren und den Migrationsdruck zu lindern. EU-Erweiterungskommissar Günther Verheugen verspricht sich aber auch für Marokko große Vorteile: »Marokko kann eine Vorreiterrolle in der gemeinsamen Strategie, die auf ökonomische und politische Stabilität in den südlichen Mittelmeerländern zielt, spielen. So kann Marokko am Wachstum und der Stabilität der erweiterten Europäischen Union teilhaben.« Wesentliches Ziel der EU-Politik ist die Steigerung des Lebensniveaus: Wenn es den Marokkanern erst besser geht, dann wollen sie ihr Land nicht mehr verlassen. Die EU konzentriert sich dabei auf Nordmarokko, nicht weil hier der Migrationsdruck besonders hoch wäre (das gilt für ganz Marokko), sondern weil eine traditionelle Verbundenheit besteht.

Die Arbeit der EU lässt sich an unserem Besuch eines Projektes in der Umgebung von Chefchaouen im westlichen Rif-Gebirge schildern. Mit dem Geländewagen haben wir in zehn Stunden ganz unterschiedliche Einsatzfelder des Projekts besichtigt: Wein- und Olivenhänge, wiederhergerichtete Straßen, eine Kaninchenzucht und eine Käserei. Die Käserei soll an dieser Stelle herausgegriffen werden, nicht nur weil der Käse so lecker war, sondern weil es sich um ein Pilotprojekt handeln soll. Es handelt sich um eine kleine Produktionsstätte mit fünf Mitarbeitern, die die Ziegenmilch lokaler Bauern zu verschiedenen Milchprodukten verarbeitet. Sie ist noch von Steuererleichterungen und Anschubfinanzierung abhängig, erwirtschaftet aber bereits eine schwarze Null, wenn man von den Abschreibungen absieht. Schwierigkeiten bietet die Zusammenarbeit mit den Lieferanten, die dem Netzwerk noch nicht so verbunden sind, dass sie in ausreichender Regelmäßigkeit liefern würden. Der natürliche Milchrhyth-

mus der Ziegen erfordert außerdem Investitionen in Konservierungstechniken, um eine gleichmäßigere Auslastung und einen gleich bleibenden Verkauf zu ermöglichen.

Bei unseren Gesprächen vor Ort und in Rabat sind auch die grundsätzlichen Schwierigkeiten der EU-Arbeit deutlich geworden, die hier nur kurz angerissen werden sollen. Im Bereich der Kooperation sorgen auf marokkanischer Seite die Schwergängigkeit der Behörden und die Korruption immer wieder für Probleme. Ein Mitarbeiter der EU-Delegation kritisierte die Zusammenarbeit mit dem Innenministerium, bei dem häufig mangels Organigramm nicht klar sei, um wen es sich bei dem jeweiligen Gesprächspartner handelt und ob er überhaupt zuständig ist. Dazu kommen kulturelle Eigenheiten wie die Fremdheit des Konzepts langfristiger Investitionen, die dazu führen, dass die Bevölkerung sehr zurückhaltend auf Projekte reagiert, die größeres finanzielles und persönliches Engagement erfordern. Auf der anderen Seite gibt auch die EU Grund für Verstimmungen. Die Tatsache, dass lange Genehmigungsverfahren das Pflanzen von versprochenen Schösslingen um ein Jahr verzögern, vermindert die Glaubwürdigkeit der lokalen Projektbetreuer. Die marokkanischen Behörden müssen sich zudem erst an die Brüsseler Bürokratie gewöhnen. Von Seiten eines Mitarbeiters der deutschen Botschaft wurde die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit überhaupt in Frage gestellt. Sie zeitige keine Wirkung, solange man der marokkanischen Wirtschaft den ungehinderten Zugang zum europäischen Markt verwehre.

Das im Rif dominante Problem kann man auf einer Fahrt durch das Gebirge leicht erkennen. In die idyllische Berglandschaft mischen sich Ende März hier und da braune Flecken. Wenige Monate später ist der dort angepflanzte Cannabis bereits geerntet. Ein Großteil der Bevölkerung im Rif lebt vom Drogenanbau – wir sind selbst einige Male in ein Verkaufsgespräch verwickelt worden. Hanf ist eine sehr genügsame Pflanze, die mit wenig Pflege dennoch in drei Monaten erntereif ist. Will man die Bauern vom illegalen Gelderwerb abbringen, so ist die große Herausforderung, echte Alternativen aufzuzeigen: Alternativen, die das Überleben sichern, aber auch ähnlich lukrativ wie der Hanfanbau sind. Die vorhin erwähnte Käserei könnte eine solche Möglichkeit sein. All dies vor dem Hintergrund, dass die Bauern für den Hanfanbau selbst steilste Hänge roden.



Abb. 2. Für den Hanfanbau gerodete Hänge

Folge ist eine dramatische Erosion; ganze Hügelspitzen sind schon blanker Fels. Eine wirksame Migrationspolitik muss schnell legale Alternativen bieten, bevor die Bauern sich in Zukunft ihre eigene Lebensgrundlage entziehen.

In Rabat haben wir ein weiteres Projekt in der Aufbauphase besucht. Unterstützt mit Mitteln der EU versuchen die IOM und die Entraide Nationale, Jugendliche in einem Zentrum in Tétouan zu betreuen. Die Jugendlichen, die häufig bereits aus anderen Teilen Marokkos in den Norden migriert sind, haben kaum Chancen, sich in die lokale Gesellschaft zu integrieren. Besonders die Arbeitslosigkeit birgt große Probleme. Hier knüpft das Projekt an: In Zusammenarbeit mit den ortsansässigen Unternehmen sollen die Jugendlichen eine Ausbildung erhalten. Der Gegenstand der Ausbildung soll jeweils an den Bedarf angepasst sein, so dass bereits im vorhinein Vereinbarungen mit den Unternehmen getroffen werden können, die ausgebildeten Jugendlichen zu übernehmen. Wesentliche Sektoren sollen dabei das Handwerk und der Tourismus sein.

Allerdings hat das Projekt bereits jetzt einen Rückstand von sechs Monaten im Zeitplan, ein Umstand, der die entsprechenden Zeitvorgaben von Seiten der EU in Frage stellt.

Abschließend bleibt die Feststellung, dass trotz der Bemühungen des marokkanischen Staates, der EU und einer Vielzahl von NGOs viele Marokkaner emigrieren. In den Worten einer Journalistin: »Die Menschen erwarten fast nichts, aber sie können einfach keine Veränderung wahrnehmen, sondern bloß Stagnation.« Die Kombination aus Armut und Perspektivlosigkeit bringt die Marokkaner dazu, ihre Heimat zu verlassen. Viele Marokkaner träumen vom Erfolg und einem sorgenfreien Leben in Europa. Die Jungen auf dem Bild in Tanger stellen sich vielleicht gerade die Frage, wie sie von Marokko nach Spanien und damit nach Europa gelangen können, denn sie können trotz des leicht



Abb. 3. Blick von Tanger auf die spanische Küste

diesigen Wetters die Berge Südspaniens sehen. Die Meerenge von Gibraltar ist an der engsten Stelle gerade einmal 14 km breit.

## 2. Migration an der Meerenge von Gibraltar

Um nach Spanien zu gelangen, gibt es verschiedene Möglichkeiten. Zu den legalen gehören der Asylantrag, der Antrag auf Familienzusammenführung, die Aufnahme einer Arbeit für begrenzte Zeit, also die so genannte Gastarbeit, und für wenige, zumeist junge, gut ausgebildete und talentierte Ingenieure bietet sich die Möglichkeit, von einer ausländischen Firma eingeladen und dauerhaft angestellt zu werden. Bis auf die letzte sind aber alle Möglichkeiten mit einem hohen Risiko verbunden. Wer eine Ablehnung auf einen Familienzusammenführungs- oder Asylantrag bekommt, wird anschließend auch kein Touristenvisum, geschweige denn eine Gastarbeiterlaubnis mehr erhalten. Gastarbeiter sind immer nur für befristete Zeit willkommen und wer länger bleiben möchte, braucht einen dauerhaften Arbeitsvertrag, den er in der Regel aber nicht bekommt. Vielen Migrationswilligen, besonders aus den ärmeren und ärmsten Bevölkerungsschichten, mit dem geringsten Bildungsniveau, bleiben nur illegale Wege um nach Spanien zu emigrieren. Viele reisen mit einem Touristenvisum ganz legal ein und bleiben dann einfach. Nach Ablauf des Visums fallen sie dann in die Illegalität. Andere reisen gleich mit gefälschten Papieren ein. Die letzte, gefährlichste, aber überdurchschnittlich häufig genutzte Variante ist der heimliche Grenzübertritt. Dieser ist fast ausschließlich auf dem Seeweg möglich.

Versteckt in Containern oder LKW, zusammengepfertcht auf Schlauchbooten (sog. Pateras) oder in kleinen Fischerbooten, versuchen Jahr für Jahr Tausende, die spanische Küste zu erreichen. Die Zahl derer, die dabei ertrinken oder ersticken, kann nur geschätzt werden. Die Angaben der Behörden und Hilfsorganisationen unterscheiden sich beträchtlich.

Wir haben in Spanien mit einem Immigranten, der mit einem solchen Schlauchboot 1992 die Grenze zu Spanien passiert hat, gesprochen. Er sagt, dass mittlerweile die Überfahrt bis zu 3000 Euro kostet. Wer mehr hat, kann sich falsche Papiere leisten, wer weniger hat, muss Kredit aufnehmen. Hat man gar

nichts, kann man sich in den mafiösen Strukturen der Schlepperbanden und des Drogenschmuggels das nötige Geld in vier bis fünf Jahren verdienen. In den letzten Jahren haben sich in Tanger bereits große Ghettos von Menschen, die auf die Überfahrt warten, gebildet.

Unser Gesprächspartner selbst hatte das Geld für die Überfahrt zusammen, trotzdem musste er eine ganze Weile warten, bis es los ging. Mit fünfzig anderen saß er ohne Papiere und ohne Gepäck in einem winzigen Schlauchboot, das im Morgengrauen ablegte. Den Tanz über die Wellen überstanden sie mit viel Angst. Der Schlepper setzte sie auf einer kleinen Felseninsel vor der spanischen Küste ab. Die Guardia Civil brachte sie von dort in ein Auffanglager. Er stellte sofort einen Asylantrag und durfte vorerst bleiben. Heute lebt und arbeitet er in Spanien. Mitte der 90er Jahre hatte er es geschafft, seinen Aufenthalt zu legalisieren. Zusammen mit Leidensgenossen hatte er ein Sozialprojekt gegründet, einzig und allein mit dem Ziel, Papiere und die dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung zu bekommen. Diese spektakulären Überfahrten, das Elend der Ankommenden und Tausende von Migrierenden, die in der Meerenge von Gibraltar ertrunken sind und ertrinken, haben das Problem der illegalen Einreise von Marokko nach Spanien zu einem zentralen Thema der Öffentlichkeit gemacht. Die spanische Regierung hat reagiert und große Summen Geld bereitgestellt, um eine hoch technisierte Grenzüberwachung entlang der Meerenge zu realisieren und damit auch die Verpflichtungen des Schengener Abkommens zur Sicherung der EU-Außengrenze zu erfüllen. Wir konnten auf Grund einer Sondergenehmigung aus Madrid das Hauptkontrollzentrum der südspanischen Grenzüberwachungsanlage, genannt SIVE, besichtigen.

Das überwachte Gebiet erstreckt sich auf 110 km entlang der Küste um die Meerenge. Es gibt fünf Sensorstationen mit Radar- und Infrarot-Geräten, sowie hochauflösenden Kameras. Das Radar kann Schiffe bis 2 m Länge auflösen. Auf den Radarbildschirmen werden alle Wasserfahrzeuge mit ihren Geschwindigkeitsvektoren dargestellt. Mit einem einfachen Mausklick auf diese Objekte werden die Kameras darauf ausgerichtet.

Deren Abbild ist so genau, dass die Tätigkeiten der Schiffsbesatzungen beobachtet werden können. Mit den Infrarotkameras ist es möglich, einzelne Personen auf Schiffen und in deren Inneren zu lokalisieren. Die Auswertung



Abb. 4. SIVE-Kontrollzentrum

der gesammelten Daten erfolgt in Echtzeit. Bei verdächtigen Beobachtungen können diese gesondert aufgezeichnet werden. Zur tatsächlichen Grenzsicherung sind zwei große und mehrere kleine Schnellboote, ein Helikopter und Geländewagen der *Guardia Civil* im Einsatz. Die beiden großen Schnellboote und der Helikopter sind ebenfalls mit Radar-, Infrarot- und Kamera-Geräten ausgestattet. Voller Stolz erzählte uns der Kommandant der *Guardia Civil* in Algeciras, Teniente Coronel Espinoza: »Seit Beginn dieses Jahres ist keine einzige Patera im von SIVE überwachten Gebiet angekommen.« Dies lag zwar auch am schlechtem Wetter, vorwiegend aber an der hervorragenden Arbeit seiner Truppe und der technischen Ausrüstung.

Eine Folge von SIVE ist die Verlagerung der Migrationswege und die verstärkte Nutzung der anderen Möglichkeiten. Diesem begegnet die *Guardia Civil* mit dem Einsatz neu entwickelter Schwingungssensoren zur Detektion von Herzschlägen, die bei verdächtigen LKW, Containern und ähnlichen Verstecken eingesetzt werden. In den kommenden Jahren soll SIVE nach Westen

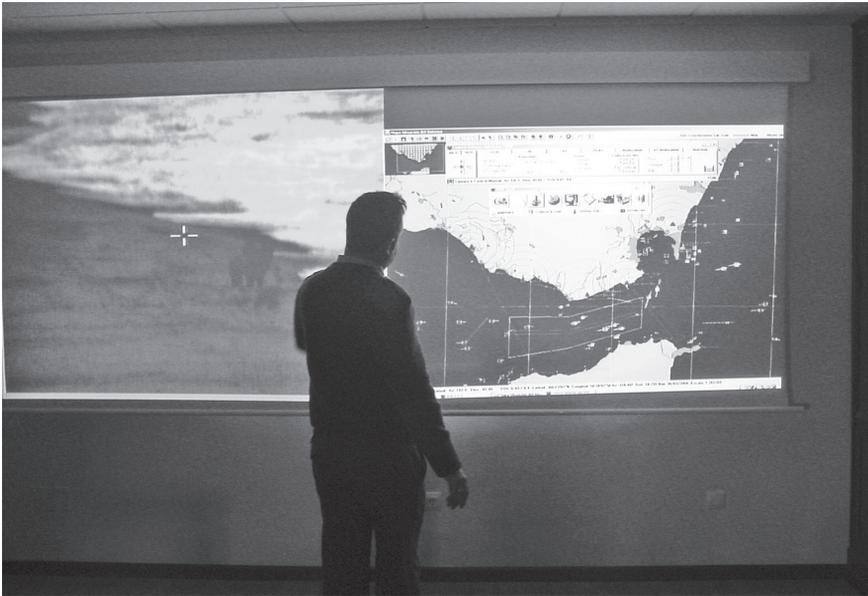


Abb. 5. Videobilder und Radarschirm in SIVE-Kontrollzentrum

bis zur portugiesischen Grenze und nach Osten bis Almería ausgebaut und auch auf den Kanarischen Inseln installiert werden. Das Ziel all dieser Maßnahmen ist die Unterbindung des gesamten Menschen- und Drogenschmuggels an der spanischen Küste. Ein Mitarbeiter von IOM in Rabat befürchtet, dass sich wegen der erfolgreichen Arbeit von SIVE die Ghettos in Rabat ausweiten und es zu sozialen Konflikten kommt.

Wir hatten die Gelegenheit, die nicht sichtbaren Festungsmauern Europas an der Grenze zu Afrika zu besichtigen und uns von der immer schwieriger werdenden Überwindbarkeit dieser Mauern zu überzeugen. Trotzdem kommen Jahr für Jahr viele tausende Immigranten nicht nur auf legalen Wegen nach Spanien. Es reicht also nicht aus, effektive Abschottungsmaßnahmen zu ergreifen. Fragen der sozialen und gesellschaftlichen Integration von Immigranten und die wirtschaftlichen Beziehungen zu unseren Nachbarstaaten gewinnen an immer größerer Bedeutung für die politische Stabilität und das friedliche Zusammenleben in und um Europa.



Abb. 6. Plastikmeer von El Ejido



Abb. 7. Arbeiter im Gewächshaus

### 3. Spanien

Wenn ein marokkanischer Einwanderer es also geschafft hat, in die »Festung Europa« einzudringen, wird eine seiner ersten Sorgen natürlich die Suche nach Arbeit sein. Wie die meisten seiner Landsleute landet er wahrscheinlich irgendwo in den Plantagen Südspaniens, z. B. in El Ejido in der Provinz von Almería. Die Gewächshäuser von El Ejido gelten als die größte mit Plastik überdeckte Fläche in Europa, es ist ein wahres Plastikmeer das sich bis zum Horizont erstreckt.

El Ejido steht gewissermaßen exemplarisch für die Entwicklung der intensiven Landwirtschaft, die in Südspanien seit den 80er Jahren stattgefunden hat. Man kann sagen, dass Südspanien vom Armenhaus Europas zum Gemüsegarten Europas geworden ist. Die Tomaten, Gurken und Paprika, die man alltäglich in deutschen Supermärkten findet, kommen größtenteils aus diesen Gewächshäusern. Angesichts des harten europäischen Preiskampfes sind billige Arbeitskräfte aus dem Ausland in den Gewächshäusern dementsprechend gern gesehen. Aber El Ejido ist nicht nur wegen seines Gemüses bekannt, im Jahr 2000 kam es mit pogromartigen Ausschreitungen gegen Einwanderer in die Schlagzeilen. Spanier jagten ausländische Landarbeiter durch die Straßen und verwüsteten deren Geschäfte, all das unter den Augen der Polizei. Noch heute sprechen die Marokkaner in El Ejido von »la guerra«, dem Krieg. Diese Ausschreitungen waren insofern relevant, als sie in Spanien erstmals die öffentliche Diskussion überhaupt auf das virulente Problem der Integration von Immigranten lenkten. Die Lage hat sich seit dem allerdings nur oberflächlich beruhigt. Im Frühjahr 2004 leben die Immigranten immer noch marginalisiert und nach Aussage vieler unserer Gesprächspartner vor Ort könnten die ungelösten Konflikte jederzeit wieder ausbrechen.

Eine Vorstellung von den Umständen, unter denen die Landarbeiter in El Ejido arbeiten und leben, bekamen wir in Gesprächen am so genannten »Arbeiterstrich«. Morgens früh ab 7 Uhr stehen die Tagelöhner am Ortsausgang am Straßenrand und warten auf Arbeit. Ab und zu hält ein Bauer mit seinem Laster an und nimmt drei oder vier von ihnen mit. Sie bekommen dann für ein paar Tage Arbeit. Aus unseren Gesprächen ergab sich folgende Skizze:

Die Arbeit ist schwer, und es wird mit vielen Chemikalien hantiert – Arbeitsschutz ist so gut wie unbekannt. Nur die wenigsten der Arbeiter in den Gewächshäusern haben eine Aufenthaltsgenehmigung – sie sind also »sin papeles« (ohne Papiere), wie man auf Spanisch sagt. Ohne Vertrag sind sie damit der Willkür der Arbeitgeber ausgesetzt und haben keinen Zugang zum Gesundheitssystem und zu Sozialleistungen. Vor allem aber zahlt man ihnen Hungerlöhne, durchschnittlich beträgt der Lohn 3,50 Euro die Stunde, das sind knapp 30 Euro am Tag. Die meisten wohnen unter schlechten Bedingungen. Wer keine Papiere hat, ist, ähnlich wie bei der Arbeit, dem Missbrauch durch Vermieter ausgesetzt. Für eine heruntergekommene Zwei-Zimmer-Wohnung sind schnell 400 Euro gezahlt – daher wohnen dann in so einer Wohnung oft acht oder zehn Menschen zusammen. Wenn man die Löhne, die Unregelmäßigkeit der Arbeit und die Mietpreise zusammennimmt, ist offensichtlich, dass es nur selten für eine kleine Überweisung nach Hause reicht. Auf die Frage, wie sie mit ihren Familien in Kontakt bleiben, antworteten dementsprechend die meisten, dass sie nur anrufen, wenn es ihnen gut geht und sie Geld schicken können. Immigranten stehen unter einem gewissen Zwang, Erfolgsmeldungen nach Hause zu melden. Eine realistische Beschreibung des schwierigen Lebens in Spanien kämen einem Eingeständnis des eigenen Scheiterns gleich. Hier schließt sich gewissermaßen der Teufelskreis, in Marokko kursieren immer weiter die Geschichten vom einfachen Erfolg in Europa.

Die Behörden stehen diesen Problemen gegenüber in einem offensichtlichen Zwiespalt. Einerseits wird die Illegalität geduldet, zumindest schaut die Polizei weg, denn die billigen Arbeitskräfte sind einfach zu wichtig für die Wirtschaft der Region. Ein Mitarbeiter der Stadtverwaltung von Algeciras spricht sogar von Komplizenschaft von Regierung, Unternehmen und Gewerkschaften. Andererseits sind die sozialen Probleme gewichtig, und es wird versucht, diese aufzufangen. In den meisten größeren Gemeinden Südspaniens gibt es mittlerweile Informationszentren, die die wichtigsten Hilfestellungen, die die Einwanderer benötigen, bündeln. Teilweise werden diese von der Stadtverwaltung selbst betrieben, in anderen Fällen sind es unabhängige Nichtregierungsorganisationen oder Gewerkschaften, die sich engagieren. Auch die EU unterstützt mit Mitteln aus der Gemeinschaftsinitiative EQUAL einige dieser Zentren. Zwei

gute Beispiele sind das *Centro de Atención para Inmigrantes*, das mit EQUAL-Mitteln als Pilotprojekt in der Stadtverwaltung von Algeciras, der wichtigsten Stadt direkt an der Meerenge von Gibraltar, angesiedelt wurde und das Büro von ATIME<sup>2</sup> in Almería. Beide bieten ein ähnliches Spektrum von Beratung und Unterstützung für Einwanderer. Die Statistiken dieser Beratungsstellen über die Häufigkeit verschiedener Beratungsanfragen zeigen klar, welches die wichtigsten Bedürfnisse der Immigranten sind. An ersten Stellen stehen Rechtsberatung und Sprachkurse, es folgen Unterstützung bei der Wohnungssuche, Arbeitsvermittlung und sonstige Beratungen. Die Rechtsberatung dreht sich vor allem um die Frage der Legalisierung des Aufenthaltsstatus. Beide Beratungszentren bieten regelmäßige Sprechstunden bei spezialisierten Anwälten und Hilfe bei der Vorbereitung von Anträgen an. Um den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern, hat die Stadtverwaltung von Algeciras einen standardisierten Betreuungsprozess für ausländische Arbeitssuchende entworfen. Er besteht aus einer Analyse der Qualifikation des Arbeitssuchenden, Hilfe beim Zusammenstellen der nötigen Bewerbungsunterlagen, einer Job-Börse und schließlich der Begleitung des Arbeitseinstiegs durch Übersetzer und Mediatoren, die helfen sollen, die kulturellen Verschiedenheiten zu überbrücken. Wie weiter oben schon angedeutet wurde, ist der faire Zugang zum Wohnungsmarkt ein weiteres Hauptproblem für die ausländische Bevölkerung. Das Angebot für Ausländer auf dem Wohnungsmarkt ist stark eingeschränkt, da viele Vermieter aufgrund xenophober Vorbehalte nicht bereit sind, ihre Wohnungen an Einwanderer zu vermieten. Daher sehen sich Immigranten – vor allem jene, die keine reguläre Aufenthaltserlaubnis besitzen – oft mit schamlos überhöhten Mieten und heruntergekommenen Wohnungen konfrontiert und leben meist marginalisiert am Rande der Städte. Um dieses Problem zu lösen, gibt es Projekte, in denen Wohnungsmakler speziell dazu ausgebildet werden, die Vorbehalte vieler spanischer Vermieter zu überwinden und so das Immobilienangebot für ausländische Mieter zu verbessern. Im Gegensatz zur ersten Generation von marokkanischen

- 2 ATIME: *Asociación de Trabajadores e Inmigrantes Marroquíes en España* – Vereinigung marokkanischer Arbeiter und Immigranten in Spanien, die u. a. als politische Vertretung, als Beratungsstelle und auch als Gewerkschaft fungiert.

Immigranten, die sich noch vor allem aus alleinstehenden jungen Männern zusammensetzte, gibt es mittlerweile immer mehr Familien mit Kindern, die nach Spanien einwandern. Viele der Alleinstehenden haben inzwischen Wege gefunden, ihre Familien nachzuholen. Damit stellt sich nun auch die Frage nach dem Zugang zum Schulsystem für diese ausländischen Kinder. Auch hier leisten die Informationszentren wichtige Beratungsarbeit. Das schon erwähnte *Centro de Atención para el Inmigrante* unterstützt beispielsweise ausländische Eltern bei der Einschulung ihrer Kinder. Überdies veranstaltet es Seminare für Lehrer, in denen diese lernen sollen, die Integration in den Schulklassen zu fördern und richtig auf die kulturell spezifischen Probleme der Schüler einzugehen. Die Projekte sind natürlich offiziell für legale Immigranten ausgeschrieben, Hilfe und Unterstützung wird aber auch Immigranten ohne Aufenthaltserlaubnis von den Mitarbeitern der Beratungsstellen nicht verwehrt.

Bei der NGO Andalucía Acoge erhofft man sich vom spanischen Regierungswechsel Besserung: Ein gesamtgesellschaftlicher Pakt zum Umgang mit der Migration soll die dauernde Unsicherheit beheben.

### Abschließende Bemerkungen

Als Ergebnis unserer Projektarbeit steht zunächst die Erkenntnis, welche Komplexität sich hinter unserer Fragestellung verbirgt. Wir haben uns einen Überblick verschaffen können, mussten aber feststellen, dass jeder einzelne Abschnitt wohl selbst Thema eines Projekts hätte sein können. Dementsprechend erscheint es uns schwierig, eine bestimmte Schlussfolgerung zu ziehen oder Empfehlungen auszusprechen.

Im Gespräch erfuhren wir von Problemen und Lösungsansätzen aus den jeweiligen Perspektiven unserer Gesprächspartner. Unser Projekt lässt die Interdependenzen zwischen den von uns konstruierten Abschnitten »Marokko«, »Grenze« und »Spanien« erkennen. Nach Abschluss des Projekts verstärkt sich deshalb unser Eindruck, dass eine einseitige Strategie nicht zum gewünschten Ergebnis führen kann. Selbst wenn man am »Ursprung«, d. h. am Herkunftsort der Migranten, ansetzt, und bessere Lebensbedingungen vor Ort schafft, so

wird dies nicht jeden potentiellen Migranten davon abhalten, doch den Weg nach Europa zu suchen, es wird nicht vollständig den Menschenschmuggel unterbinden und es mindert auch nicht die Notwendigkeit der Integration vor Ort in Spanien. Nicht zuletzt zeitigt die Entwicklungszusammenarbeit erst in einigen Jahren oder Jahrzehnten ausreichend große Wirkung. Als gutes Beispiel kann man auch die Abschottung der Grenzen nennen, die mit großer Wahrscheinlichkeit zu Migrantenvierteln in den Städten Marokkos, damit zu Ghettoisierung und schließlich zu anarchischem Stadtwachstum führt. Das Problem verschiebt sich damit nur örtlich und zeitlich, stellt sich dann aber wieder in ganzer Schärfe. Im Umgang mit der Migration von Marokko nach Spanien muss deshalb unbedingt ein holistischer Ansatz gewählt werden; das Verfolgen einer bestimmten Lösung darf nicht zum Vernachlässigen einer anderen führen, wenn nicht eine nachhaltige Lösung gefährdet werden soll. Die EU ist in einer weit verstandenen Mittelmeerpartnerschaft in allen Sektoren mehr oder weniger aktiv; Zweifel bleiben aber bezüglich der Ausgewogenheit der Konzepte.

Hier wird auch die Aktualität unserer Fragestellung deutlich. In den Sommermonaten 2004 kam eine große Zahl von Bootsflüchtlingen, vorwiegend aus Nordafrika, auf der italienischen Insel Lampedusa an. Die Krise um das Boot der deutschen Hilfsorganisation Cap Anamur rief in den europäischen Medien ein großes Echo hervor: das Boot kreuzte über Wochen mit Flüchtlingen an Bord im Mittelmeer, ohne die Erlaubnis zum Anlegen zu erhalten. Schließlich durfte das Schiff einen sizilianischen Hafen anlaufen; allerdings wurde ein Teil der Besatzung wegen Begünstigung illegaler Einreise verhaftet und das Schiff von den italienischen Behörden beschlagnahmt. Dies macht klar, dass die Konstellation Marokko–Spanien in ihren Umrissen nicht einzigartig ist, sondern dass eine europäische Strategie und ein ganzheitliches Konzept von Nöten sind. Der Vorschlag des deutschen Innenministers, in Nordafrika Auffanglager einzurichten, betont demgegenüber nur die politische Zielrichtung, mit großem Einsatz zu verhindern, dass Migranten den europäischen Kontinent erreichen. Man kann nicht daran zweifeln, dass auf diejenigen Migranten (dem Großteil), die mangels Asylrecht dennoch ihr Leben bei der Überfahrt aufs Spiel setzen, mit erhöhter Grenzsicherung reagiert werden würde. Die spanischen Exklaven Melilla und Ceuta haben bereits einen solchen Auffanglager-Charakter: Die

Städte quellen über, es entstehen weitere Lager in Wäldern, und wegen ihrer magnetischen Anziehungskraft auf Migranten wird sich die Lage nicht entspannen, sondern eher radikalieren. Es steht zu befürchten, dass Auffanglager in Nordafrika ebenso wirken und enorme Anstrengungen der nordafrikanischen Staaten und der EU erfordern, um anarchische Zustände zu vermeiden. Erfolgreiche illegale Einwanderer würden immer stärker marginalisiert. Das damit ausgesandte politische Signal würde die Anstrengungen der EU und der europäischen Staaten vor Ort konterkarieren. Auf der Gegenseite hat der ehemalige Bürgermeister von Palermo, Leoluca Orlando, die Forderung erhoben, die Grenzen zu öffnen und alle Migrationswilligen kommen zu lassen. Dadurch würde man die Kriminalität um den Menschenschmuggel und -handel in den Griff bekommen. Orlando spricht von kultureller und sozialer Bereicherung durch die Einwanderung; ein Mensch, der versuche zu leben, könne nicht illegal sein. Die Folgen einer ungehinderten Einreisemöglichkeit sind aber kaum abzusehen; man denke nur an die Diskussion vor der EU-Osterweiterung. Zu Recht werden deshalb die Rufe nach einer europäischen Einwanderungspolitik und besserer Koordinierung lauter, die sich mit diesen gegensätzlichen Positionen auseinandersetzen.

Auch nach der Osterweiterung steht also die Euro-Mediterrane-Partnerschaft vor großen Herausforderungen. Ebenso wie die Nachbarländer der EU im Osten werden die Mittelmeeranrainer einen unbeschränkten Zugang zum Markt fordern; sie werden Unterstützung bei der Lösung der großen Migrantenströme brauchen, um so mehr, als die Grenzen immer undurchdringlicher werden, die Zahl der Migranten aber nicht abnehmen wird. Europa bleibt für viele die letzte Hoffnung auf ein besseres Leben. Wenn Europa nicht all diesen Menschen eine neue Heimat bieten kann oder will, dann muss es doch zumindest den so Zurückgewiesenen die verlässliche Zuversicht geben, dass sie auch in ihrer Heimat eine Perspektive haben können.

Tünde Baga, Beate Kuntz, Vera Popova, Saskia Schmidt

## Der Keltische Tiger – ein Vorbild für Europa?

### 1. Einleitung

Auch in Zeiten der Osterweiterung lohnt es sich, seine Aufmerksamkeit dem westlichen Rand der EU zuzuwenden. Denn dort findet man Länder, die vor einigen Jahrzehnten vor einer ähnlichen Herausforderung standen wie die neuen Mitgliedsländer: nach dem Beitritt zur EU eine schnelle Konvergenz an das Wohlstandsniveau der EU-Länder zu erzielen. Besonders große Hoffnungen werden auf die Struktur- und Kohäsionsfonds gesetzt. Sowohl die Beitrittsländer als auch die Europäische Kommission versprechen und erwarten sich davon den Aufschwung in ganz Europa.

Auf die wohl bekannteste Erfolgsgeschichte in diesem Kontext, den Celtic Tiger, wird oft verwiesen. Deswegen haben wir uns vorgenommen, den Zusammenhang zwischen dem Boom in Irland und den EU-Fonds zu untersuchen. Davon erhofften wir uns sowohl Erkenntnisse zur Erklärung dieser Entwicklung, als auch zur Übertragbarkeit dieses Erfolgsmodells auf andere Volkswirtschaften.

### 2. Fragestellung

Schon der einfache Vergleich Irlands mit anderen Kohäsionsländern wie z. B. Griechenland und Portugal, denen die gleichen Fördermöglichkeiten durch die Fonds offenstanden, macht klar, dass die Strukturmittel allein nicht als Erklärungsfaktor ausreichen würden. Deswegen erweiterten wir unsere Fragestellung auf die Suche nach den relevanten Faktoren. Es interessierte uns, welche Faktoren von welchen Akteuren auf unterschiedlichen Wirkungsebenen auf welche Weise eingesetzt wurden. Dabei betrachteten wir die EU, die irische Regie-

rung, die halbstaatlichen Agenturen sowie die Unternehmen in ihrer Rolle als Akteure. Durch die unterschiedlichen Akteure werden auch die verschiedenen Handlungsebenen aufgespannt.

### 3. Methoden

Unsere Untersuchung war explorativer Natur. Unser Ziel war es, möglichst umfassend die Erfolgsfaktoren aufzudecken und ihren Wirkungsgrad zu bestimmen. Auf theoretischer Ebene haben wir über Literaturrecherche ein erstes Bündel von Faktoren und Erklärungsansätzen identifiziert. Diese theoretische Basis sollte nun durch unsere Feldforschung geprüft und erweitert werden. Dabei bedienten wir uns eines quantitativen und eines qualitativen Verfahrens.

In quantitativer Hinsicht haben wir uns unserer Fragestellung noch im Vorfeld unserer Forschungsreise mittels einer fragebogenbasierten Untersuchung angenähert. Die Zielgruppe für unsere Umfrage stellten ausländische Unternehmen dar, die in Irland investiert hatten, also genau die für die ausländischen Direktinvestitionen entscheidenden Akteure. Als geeignete Grundgesamtheit erschien uns die von der *Irish Development Agency* auf ihrer Internetseite zur Verfügung gestellte Liste. An diese Unternehmen versendeten wir 400 Faxe und erhielten 39 Rückantworten. Die Unternehmen wurden gebeten, die aufgelisteten Faktoren nach ihrer Bedeutung für das jeweilige Unternehmen anhand von fünfstufigen Likert-Skalen zu bewerten. Außerdem gab es Raum für weitere Vorschläge und einige Fragen zur Größeneinordnung der Unternehmen.

Für die qualitative Untersuchung haben wir einen Interviewleitfaden entwickelt. Dieser umfasste erneut die Einschätzung der Erfolgsfaktoren, sowie die Erläuterung von deren Beitrag zu der positiven Entwicklung. Außerdem sollte die Rolle der Institution, die die Gesprächspartner vertraten, im wirtschaftlichen Entwicklungsprozess präzisiert werden. Abschließend sollten Zukunftsprognosen, Strategien sowie kritische Gesichtspunkte geäußert werden. Mit der Wahl unserer Gesprächspartner versuchten wir, alle oben angegebenen Akteursgruppen abzudecken. Wir konnten insgesamt drei Unternehmensvertreter, Repräsentanten von zwei Entwicklungsagenturen, zwei Wirtschaftspro-

fessoren an Dubliner Bildungseinrichtungen sowie je einen Vertreter eines regionalen Entwicklungsprojektes und einer NGO befragen. Die Interviews dauerten durchschnittlich 60 Minuten.

## 4. Thesenbildung

Bei der Auseinandersetzung mit der Fachliteratur stellten wir fest, dass es keine einheitliche ökonomische Theorie für den irischen Aufschwung gibt. Stattdessen wurden verschiedene Versuche unternommen, die Ursachen des Booms zu fassen. Das Thema scheint für die Ökonomen einen neuen Schub an Relevanz aus der Frage der Übertragungsmöglichkeiten auf die neuen EU-Mitgliedstaaten gewonnen zu haben. Insgesamt werden eher rückblickende Theoretisierungsversuche des irischen Aufschwungs angestellt.

### 4.1. In der Literatur aufgeführte Faktoren

Nachfolgenden Faktoren wird in allen Theorien jeweils höhere oder niedrige Bedeutung zugewiesen:

#### *1. Stabile Fiskal- und Wettbewerbspolitik*

Nachdem die Politik bis in die 80er Jahre sehr wechselhaft gewesen war und ihre Maßnahmen sich teilweise konterkarierten, ging man zu einer beständigen Fiskal- und Wettbewerbspolitik über. Eine Professorin kommentierte diesen Wandel mit: »If you stop banging your head against the wall, it will stop hurting.«

#### *2. Geringe Körperschaftssteuern*

Durch geringe Körperschaftssteuern, zeitweise sogar von 0 %, konnten viele multinationale Unternehmen nach Irland gelockt werden.

#### *3. Blutsbande und Englischsprachigkeit*

Gerade die enge Verbundenheit mit den Vereinigten Staaten machte den Standort Irland für amerikanische Investoren attraktiv. Gleichzeitig konnte es als englischsprachiges »Tor zu Europa« fungieren. Diese weichen Faktoren werden in der Literatur oft neben den »hard facts« betont.

#### 4. *Wille zum Fortschritt*

Aufgrund der historischen Armut in Irland weckte die Aussicht auf Fortschritt das Bestreben der Iren, an einem Strang zu ziehen. Die Social Partnerships von 1978 waren hier ein wichtiger Meilenstein: Irische Beschäftigte verzichteten auf einen Lohnzuwachs gemäß den Produktivitätssteigerungen und subventionierten damit ihre Unternehmen.

#### 5. *Kleines Land – Einfache Fokussierung*

Eng mit dem vorhergehenden Faktor verbunden sind die relativ geringe Größe und die wenig komplexe Struktur in Irland. Dies war die Voraussetzung dafür, dass Bündnisse geschlossen und auch gehalten werden konnten und Agenturen wie die IDA große Freiräume zur »Vermarktung« Irlands bekamen.

#### 6. *Gut funktionierende Arbeitsmärkte*

Als der Bedarf an Arbeitskräften während des Aufschwungs wuchs, standen vor allem gut ausgebildete Frauen als neue Arbeitskräfte zur Verfügung.

#### 7. *Bildung*

Rund 15 % des BIP werden in Irland für die Bildung ausgegeben. Diese reichen Ressourcen an Humankapital machen Irland für Investoren interessant. Allerdings wird aktuell kritisiert, dass zu große Teile der Bildungsausgaben für Forschungen und nicht für die Ausbildung ausgegeben werden.

#### 8. *Beitritt zur EU / Strukturfonds*

Dieser Faktor wird eher als ideeller Vorteil gesehen. Die Strukturfonds machten zwar nur 0,5 % während der Wachstumszeit von 9 % aus, jedoch zwangen sie als positiven Nebeneffekt die irische Regierung zu einem langfristigen Planen, strenger Ausgabenkontrolle und ergebnisorientiertem Arbeiten.

### 4.2. Wissenschaftliche Hypothesen zum Boom in Irland

Über die Faktoren sind sich die verschiedenen Theorien weitgehend einig. Alle erkennen, dass der irische Aufschwung nicht auf einem einzigen Faktor, sondern einem Bündel von Faktoren beruht. Unterschiede gibt es bezüglich ihrer Gewichtung im Bündel. Aus der Auseinandersetzung mit der Literatur haben wir die folgenden Erklärungsmuster für den Wirtschaftsaufschwung identifiziert, die wir während unserer Forschungsarbeit überprüfen wollten:

### 1. *Happy-Coincidence-Hypothese*

Bei dieser These steht die teilweise zufällige Faktorkonstellation im Vordergrund, die Irlands Wirtschaft immer genau zum richtigen Zeitpunkt antrieb. Das »zufällig« der These bezieht sich darauf, dass zwar bewusste Entscheidungen Irlands in der Vergangenheit getroffen worden sind, um Wachstum zu ermöglichen, jedoch Irland von Trends profitierte, die es zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung nicht antizipieren konnte. Auch wenn die am Aufschwung beteiligten Akteure gerne den Hauptimpuls für den Aufschwung für sich verbuchen, der Boom wurde durch ein glückliches Zusammentreffen ausgelöst: Nach der Öffnung des irischen Marktes in den 50er Jahren setzte es auf Produkte mit einer hohen Volumen-Wert-Marge, um trotz seiner Insellage konkurrenzfähig zu sein. Genau die geförderten Branchen, Pharma und IT, entpuppten sich als Wachstumsmotoren. Die EU-Strukturfonds ermöglichten die Fortführung von Infrastrukturprojekten, die gerade ein Jahr zuvor wegen Schuldenabbau eingefroren worden waren. Ohne diese Maßnahmen wäre jedoch die Anwerbung multinationaler Unternehmen viel schwieriger geworden.

### 2. *Verspätete Konvergenz-Hypothese*

Nachdem die Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum (stabile Wirtschaftspolitik, niedrige Steuern, Social Partnerships, funktionierende Arbeitsmärkte) geschaffen worden waren, konnte Irland seine extrem hohen Wachstumszahlen von zeitweilig 15 % in den 90er Jahren aufgrund eines gewaltigen Anpassungsprozesses an das (west-)europäische Niveau erreichen. Der Boom war damit ein verspäteter Aufholprozess. Es hat sich mittlerweile gezeigt, dass Irland Länder wie Deutschland bereits in wichtigen Kennzahlen wie Arbeitslosigkeit oder Pro-Kopf-Einkommen übertrifft, auch wenn die Wachstumszahlen inzwischen gesunken sind.

### 3. *Regionaler Boom-Hypothese*

Hier wird die Hauptursache des Booms in der besonderen Lage Irlands gesehen. Die Übertragbarkeit auf andere Regionen ist damit kaum gegeben.

### 4. *Aufziehmaus-Hypothese*

Bei dieser Hypothese wird das Schwergewicht auf die Faktoren gelegt, die in der Vergangenheit die Weichen für das Wachstum gestellt hatten. Demnach wurde schon in den 50er Jahren der Grundstein des Erfolges gelegt, indem auf

die Produktion von Produkten mit hohem Preis-zu-Volumen-Verhältnis wie High-Tech oder Pharmazie gesetzt wurde. Durch eine Reihe solcher richtigen Entscheidungen läuft die irische Volkswirtschaft demnach vor allem mit dem Schwung der Vergangenheit voran.

#### 5. Jojo-Hypothese

Eher pessimistisch ist die »Jojo-Hypothese«. Sie beschreibt die Wirkung der einzelnen Faktoren ähnlich, bezweifelt jedoch ihren nachhaltigen Einfluss auf das Wachstum und kommt zu einer weniger rosigen Prognose. So könnten die Social Partnerships ins Wanken geraten, sobald die Beschäftigten ihren Anteil am Wohlstand fordern, wofür es schon erste Anzeichen gibt.

#### 4.3. Fazit und Ausblick

Diese Thesen sind im Grunde nicht sehr unterschiedlich. Für unsere Forschungsarbeit haben wir entschieden, uns auf die »Happy Coincidence«-These zu stützen, da diese alle Faktoren aufgreift und miteinander vereint.

Hinsichtlich der unterschiedlichen Gewichtung der oben aufgezählten Erfolgsfaktoren werden zunächst die Ergebnisse unserer Feldforschung vorgestellt. Es galt, wie vorhin schon erwähnt, einerseits diejenigen Faktoren ausfindig zu machen, welche zum Boom beigetragen haben. Andererseits interessierte uns im Rahmen der Feldforschung vor allem der unterschiedliche Wirkungsgrad von verschiedenen Akteuren in Verbindung mit den gegebenen Rahmenbedingungen. Hierfür gehen wir auf die irischen Entwicklungsagenturen (vor allem die *Irish Development Agency*), auf lokale Partnerschaften (beispielhaft die *Dublin Docklands Development Authority*) sowie auf die von Unternehmen wahrgenommenen Rollen in der Entwicklung ein.

### 5. Die Entwicklungsagenturen

Der Beitrag der staatlichen Entwicklungsagenturen zur positiven wirtschaftlichen Entwicklung Irlands wird sehr hoch eingeschätzt. Dies erkennt man nicht nur an den überall aufgestellten Plakaten und Schildern, die über ihre

Arbeit informieren. Auch unsere Gesprächspartner verwiesen immer wieder auf die Schlüsselrolle dieser Institutionen beim Aufbau der irischen Wirtschaft. Die Entwicklungsagenturen sind hauptsächlich für die Verwaltung der EU-Strukturförderung verantwortlich. Ihre Aufgabe besteht zusätzlich darin, die einheimische Wirtschaft zu fördern, indem sie inländische und ausländische Unternehmen, sowie Arbeitskräfte unterstützen. Zwei der Agenturen haben wir näher kennen gelernt: *Faite Ireland*, die irische Tourismusagentur, und *Irish Development Agency* (IDA), die Verantwortliche für das Anwerben ausländischer Direktinvestitionen. Im folgenden werden sich die Ausführungen hauptsächlich auf IDA konzentrieren, da ihr Beitrag zum irischen Boom essenziell war und ist.

### 5.1. Zur Geschichte von IDA

IDA wurde schon 1949 als Teil des Ministeriums für Industrie und Handel gegründet. Ihre ursprüngliche Aufgabe bestand in der Unterstützung und Entwicklung von exportorientierten in- wie auch ausländischen Unternehmen in Irland.

IDA wurde 1969 als autonome, staatlich finanzierte Organisation eingetragen, deren Verantwortungsbereich in der Entwicklung des Industriesektors lag. IDA ist 1994 in drei eigenständige Institutionen aufgeteilt worden: *Forfas*, IDA und *Enterprise Ireland*. Seitdem hat IDA nur noch die Aufgabe, sich ausschließlich um die Beschaffung von ausländischen Direktinvestitionen in der verarbeitenden Industrie und dem Dienstleistungssektor zu kümmern. Heutzutage ist die Agentur immer noch autonom, nur in manchen Fällen ist sie der Regierung gegenüber berichts- und absprachepflichtig. Trotz ihrer staatlichen Natur fehlen der Organisationsstruktur und Arbeitsweise der IDA die typischen bürokratischen Merkmale. Sie funktioniert wie ein Unternehmen, dessen Mitarbeiter auf dem freien Markt bei dem Wettbewerb um ausländische Direktinvestitionen den Konkurrenten gegenüber überlegen zu sein versuchen.

## 5.2. Gegenwart und Zukunft

Im Rahmen ihrer Strategie setzt IDA auf Unternehmen, die sich auf wissensbasierte Industrien und Produkte mit einer hohen Wertschöpfung konzentrieren wie beispielsweise Informations- und Kommunikationstechnologien und Biotechnologie. Angelockt werden diese durch die berühmten IDA-Pakete, deren Inhalt in Verhandlungen mit den Unternehmen bestimmt wird. Zu den Anreizen zählen meistens Steuervergünstigungen, Subventionen, Zuschüsse für Aus- und Fortbildung von Arbeitskräften, aber auch aktive Unterstützung bei bürokratischen Fragen und Beratung durch kompetente Ansprechpartner. Durch die Setzung dieser vorteilhaften Bedingungen ist es IDA gelungen, gegenwärtig 1094 Unternehmen in Irland anzusiedeln, die 133 246 Arbeitnehmer beschäftigen. Die Investoren kommen zum größten Teil aus den USA, dann folgen mit Abstand Deutschland und Großbritannien sowie weitere europäische Länder und Investoren aus aller Welt. Hauptsächlich konzentrieren sich die Investitionen auf die Elektroindustrie, Finanzdienstleistungen und die Pharmaindustrie.

Zu den langfristigen Zielen der IDA gehört das Erreichen einer gerechteren Verteilung der Investitionen in ganz Irland, welche die heutige inhomogene Wirtschaftsentwicklung der Regionen innerhalb des Landes aufheben soll. Ein weiteres Ziel ist die Bildung und der Ausbau von Forschungs- und Entwicklungszentren (F&E Zentren), die in Zusammenarbeit mit Unternehmen Innovationen hervorbringen sollen. Ferner ist es ein Anliegen von IDA, die bereits angesiedelten ausländischen Investoren zu ermuntern, ihre Tätigkeiten und Produkte auf Bereiche auszuweiten, die auf fortgeschrittenen Technologieprozessen sowie auf Forschung und Entwicklung basieren.

Nach wie vor legt man großen Wert auf Aus- und Weiterbildung der irischen Arbeitskräfte und neuerdings auch auf die Verbesserung der Infrastruktur. Die Resultate dieser Bemühungen sollen Irland nachhaltig eine Vorreiterstellung in spezifischen Nischen auf dem Weltmarkt verschaffen.

*»Is it the old Irish recipe of big dreams, hard work and strong relationships?«*

Im persönlichen Gespräch haben wir den Vertreter der IDA nach dem irischen Erfolgsrezept gefragt. Entscheidend war seiner Ansicht nach die frühzeitige politische Entscheidung, aus Irland ein exportorientiertes Land zu machen,

welche schon in den 60ern gefällt wurde. Mit dem Anschluss an die EU konnte man potentiellen Investoren den Zugang zum Binnenmarkt anbieten. Irland hat sich in eine gewinnbringende Exportplattform verwandelt. Die ähnliche Kultur und die Blutverwandschaft mit den Amerikanern irischer Herkunft erleichterte das Anwerben vieler US-Investoren. Im Gegensatz dazu scheiterten die meisten Geschäfte mit asiatischen Investoren gemäß der Aussage unserer Gesprächspartnern am *cultural gap*. Die vorteilhafte Wirtschafts- und Bildungspolitik machten Irland noch attraktiver. Dazu kamen die Mittel aus den Strukturfonds, die dem Staat einen größeren Planungs- und Strategieraum ermöglichten. Diese Faktoren wurden als ausschlaggebend für den irischen Boom bezeichnet. Die obigen Aussagen unserer Gesprächspartner bestätigen die Annahme, dass Irlands Erfolg einer einmaligen, glücklichen, zufälligen Konstellation vorteilhafter Ereignisse und Einflüsse zuzuschreiben ist.

### 5.3. Kritik

Die irische Erfolgsentwicklung scheint durch nichts getrübt zu werden. Die Tatsache, dass vier Millionen Menschen es zustande gebracht haben, unter demokratischen Bedingungen über Jahre hinweg an demselben Strang zu ziehen, kann als phänomenal bezeichnet werden. Doch wir bemühten uns, auch kritische Stimmen zu finden und zu Wort kommen zu lassen.

Unsere Gesprächspartner ermöglichten uns erste Einblicke »hinter die Bühne«. Beispielsweise bemängelten sie die Abwesenheit der so wertvollen *Spill-over*-Effekte für die irische Industrie, die man sich von der Ansiedlung weltweit operierender Unternehmen erhofft hatte. Besonders auf Managerpositionen werden keine irischen Arbeitskräfte ausgebildet, da die ausländischen Unternehmen nicht nur ihre Produktivität, sondern auch ihre Führungskräfte importieren. Kritisch äußerte man sich auch über die aggressive Werbung durch die Agenturen für Irland und das Irische, denen die Vermarktung des Landes obliegt. Zu hinterfragen sei auch die Vorgehensweise der IDA, die den Unternehmen zu jedem Preis jede Hürde aus dem Weg zu räumen sucht. Gehen Angebote an Unternehmen, sich bei Problemen persönlich mit politischen Entscheidungsträgern in Kontakt setzen zu können, zu weit? Sind Angestellte der

IDA legitimiert, diese Probleme eigenständig zu lösen und damit Entscheidungen zu treffen, die eher mit demokratisch gewählten Vertretern abzusprechen wären? Inwieweit kann Output ex-post legitimieren? Solchen Fragen wird sich Irland in absehbarer Zeit stellen müssen.

#### 5.4. Fazit

Die Gründung und das erfolgreiche Operieren von IDA sind für den irischen Boom unerlässlich gewesen. Auch wenn – vielleicht aber auch: gerade weil – die erweiterten Befugnisse der IDA nicht demokratisch fest fundiert sind, gewährten sie der Institution einen breiten Spielraum, der ihr erlaubte, eine Menge zur irischen Erfolgsgeschichte beizutragen.

### 6. Die *Dublin Docklands Development Authority*

Die irische Erfolgsgeschichte basiert auch auf der Gründung wichtiger lokaler Kooperationspartner für die Regierung und die Agenturen. Anhand der erfolgreichen Sanierung des Dubliner Hafenviertels sollen die Handlungsmöglichkeiten solcher lokaler Kooperationspartner, in diesem Fall der *Dublin Dockland Development Authority* (DDDA), aufgezeigt werden. Zunächst wird auf die Entstehungsgeschichte und die Organisation der DDDA eingegangen, dann werden die bisher angewandten »Erfolgsrezepte« dargelegt, um schließlich die Ergebnisse zu analysieren.

#### 6.1. Entstehung und Organisation der DDDA

Das Dubliner Hafenviertel hatte sich in den 60er Jahren (wie so viele andere urbane Häfen) wegen der Technisierung der Auf- und Ablademöglichkeiten sowie wegen der Einführung der Containerbeförderung zu einem sozial marginalisierten Viertel entwickelt, das mit Armut, Arbeitslosigkeit und Kriminalität zu kämpfen hatte. Die irische Regierung hatte damals versucht, die desolate Lage zu ändern, stellte aber Anfang der 70er Jahre die finanzielle Unterstützung

wegen des immer größer werdenden Haushaltsdefizits ein. Das Hafenaerial, welches sich auf 250 ha erstreckt, wurde weitgehend sich selbst überlassen. Als eine Konsequenz warnten Touristenführer in den 80er Jahren Dublin-Besucher, die Gegend weiträumig zu meiden – und dieses war besonders fatal, da das Viertel direkt an das alte Stadtzentrum anschließt.

Ziemlich nahe am Stadtzentrum lag auch das alte Zollhäuschen, welches ab 1986 zum Objekt der Stadtentwicklungspläne wurde. Somit wurde der »Vorgänger« der DDDA gegründet, das so genannte Custom House Docks Development (neu gegründet 1986). Nach weiteren zehn Jahren erfolglosen Wirtschaftens wurde das Zollhausprojekt eingestellt – es sollte eine umfassende Strategie für dieses Viertel ausgearbeitet werden. 1997 wurde die DDDA gesetzlich ins Leben gerufen und übernahm zunächst neun Hektar des brachliegenden Industriegeländes mit dem Auftrag, dieses zu einem internationalen Finanzdienstleistungszentrum zu entwickeln. Da das Hafenviertel zum großen Teil Staatseigentum war – hier wurden nach dem Krieg die städtischen Dienstleister wie die Gaswerke, die Wasserwerke usw. angesiedelt – konnten größere Teile der Gelände einfach zwischen den staatlichen Einrichtungen transferiert werden.

Die Organisation der DDDA ähnelt dem eines Ministeriums. So erhält der Vorsitzende per Satzung ein Gehalt in Höhe eines Ministergehalts und wird für fünf Jahre berufen. Verhältnismäßig wenige Angestellte (ca. 25) sollen die Umsetzung dieses Projekts betreuen, dafür ist die DDDA mit ausreichenden finanziellen Mitteln ausgestattet worden, um je nach Bedarf externe Expertise einholen zu können. Ihr legaler Status kann als »halbstaatlich« bezeichnet werden, obwohl die Agentur offiziell als NGO eingetragen wurde. Zum einen wurde die Agentur zunächst mit öffentlichen Geldern ausgestattet, zum anderen funktioniert die Agentur als Staatssekretariat. So »verpflichtet« sich z. B. die Stadtverwaltung von Dublin gesetzlich, ihre Stadtentwicklungspläne in die Pläne der DDDA zu integrieren und diese mit allen freistehenden Mitteln zu unterstützen. Schließlich soll die DDDA laut Satzung bei ihrer Auflösung (voraussichtlich 2009) die ihr verbleibenden finanziellen Mitteln in den Staatshaushalt einfließen lassen.

Die DDDA ist mit weiteren (staatlichen) Agenturen bzw. Ministerien verzahnt. Beispielsweise gibt es eine Abmachung mit IDA, welche dem Ziel der

Kundenakquirierung dient. Obwohl die DDDA ihre absolute Unabhängigkeit von den staatlichen Behörden betont, muss sie bei Projekten, welche eine höhere Investitionssumme als 1 Million Euro betragen, sowohl die Zustimmung des Umweltministeriums als auch des Ministeriums für lokale Entwicklung und des Finanzministeriums einholen. In diesem Sinne fungiert die DDDA als lokal eingebetteter Partner der Regierung.

## 6.2. Der Erfolg

Der größte Erfolg der DDDA ist das *International Financial Service Center*, das sich zunächst relativ erfolglos 1987 im *Custom Ware House* angesiedelt hatte. Die Einrichtung der DDDA 1997 verband sich direkt mit der Aufgabe, für diese Finanzzentrum zu werben. Bis 2002 entstand ein Komplex aus 180 000 m<sup>2</sup> hochmodernen Büroflächen, welcher über 11 000 Arbeitsplätze schaffen konnte.

Das Erfolgsrezept enthält die für Irland typischen Zutaten: Steuerfreiheit, Festlegen eines Gesprächspartners, welcher befugt ist, in allen Fragen Auskunft zu geben und mit Rat beizustehen, maximales Entgegenkommen aller Behörden sowie eine gute Integration der Projekte auf der lokalen, nationalen und internationalen Ebene.

### *Aspekte der Steuerfreiheit*

Zusätzlich zu den üblichen günstigen Steuersätzen erhielten die Unternehmen, welche im Finanzdienstleistungssektor tätig waren, ein staatliches Zertifikat, das ihnen vorrangiges Zugreifen auf bestimmte Leistungen (wie z. B. Ansiedlung im IFSC, Beratung, Unterstützung der Ausbildungsmaßnahmen) gewährleistete. Ab 1997 wurden die allgemeinen steuerlichen Begünstigungen schrittweise reduziert, die DDDA war aber weiterhin befugt, bis 2000 ihren Klienten maximale Steuerbegünstigung anzubieten. Dieses führte zu einer Konzentration der Finanzdienstleister im Hafenaerial. Im Zuge des von der EU ausgeübten Druckes hat sich Irland verpflichtet, alle Steuervergünstigungen bis 2005 abzubauen. Trotzdem will die DDDA auch nach 2005 den Unternehmen, welche sich als Finanzdienstleister qualifizieren, vorrangige Dienste anbieten.

Diese gestalten sich zum Teil auch als Steuererlasse, z.B. mittels der Integration in Stadtentwicklungsprojekte, deren Förderung weiterhin zulässig ist.

### *Integration der Projekte von DDDA*

Die Projekte der DDDA sind integrativer Bestandteil von internationalen, nationalen und lokalen Entwicklungsstrategien. Dadurch gelingt es der DDDA, möglichst viele finanzielle Mittel zu bündeln, Synergieeffekte zu erzielen und auszuschöpfen. Diese Strategie macht sich auch insoweit bezahlt, als stets zukünftige Fördermöglichkeiten gefunden werden können. So gibt es kaum eine Kategorie von durch die EU geförderten Projekten, die sich nicht auf dem Gelände der DDDA wiederfindet. Allein die Aufzählung der zahlreichen Kooperationen verbildlicht diese Aussage. Auf internationaler Ebene gestaltet sich die DDDA als Teil eines Pilotprojekts, welches die Maßstäbe für städtische Umweltförderung ausloten soll. Auf nationaler Ebene, ist die DDDA Teil des *Greater Dublin Area Development Plan*, des *National Spatial Strategy*, des *National Climatic Change Strategy* sowie des *Strategy for Development of the International Financial Service Industry in Ireland*. Auf lokaler Ebene ist die DDDA gleichfalls Partner des *Strategic Planning Guidelines of Greater Dublin Area*, des *Dublin City Development Plan*, des *Platform for Change (2000–2016)* und des *Greater Dublin Retail Planning Strategy*.

### 6.3. Erste Ergebnisse der DDDA

Das DDDA Projekt hatte Erfolg: Das 9 ha große Gelände entwickelte sich zu einem regen Geschäftszentrum, und die Gewinnspanne der DDDA war riesig. Die Regierung erweiterte die Befugnis der DDDA auf zur Zeit weitere 88 ha Land mit gewerblicher Nutzung sowie zusätzlich 200 ha Land mit gemischter Nutzung (größenteils Wohngebiete). Die Strategie der DDDA, zusammengefasst die Aufwertung durch Auftragsvergabe an hauptsächlich irische Firmen und Verkauf mit Hilfe von IDA, wodurch riesige Gewinnspannen entstanden, kann als erfolgreich gewertet werden. Dem Ziel einer NGO entsprechend wurde der Gewinn sowohl in das Aufkaufen von weiterem staatlichen Gelände (wobei die enge Verbindung zu den Ministerien sicherlich im Preis und in der

Ausschließlichkeit der Verträge eine Rolle gespielt hat) als auch in deren Aufwertung sowie neuerdings auch in soziale Einrichtungen neu investiert.

Das neu erweiterte Gelände stellt die Agentur vor neue Herausforderungen. Es geht nicht mehr um ein begrenztes Gelände, das einem Ziel entsprechen soll. Vielmehr geht es um die Integration eines Stadtviertels, welches Jahrzehnte lang marginalisiert und gemieden wurde, in ein dynamisches Geschäftsumfeld. Dabei gilt es u. a. auch, Lösungen für die Arbeitslosigkeit, welche in diesem Viertel 25 % der Erwerbstätigen betrifft, für das niedrige Ausbildungsniveau der Einwohner, für die schlechten sozialen Einrichtungen, für das von den Gaswerken verseuchte Gelände sowie für die überlasteten Transportrouten zu entwickeln. Eine der größten Herausforderungen bleibt nach wie vor die Bekämpfung des Drogenhandels und der Kriminalität sowie die Integration der hier lebenden Gemeinschaften in die neu entstandene »Welt«.

In Anbetracht der Probleme, die es zu lösen gilt, scheinen die Vorteile, welche dieses Gelände bietet, eher »mager« zu sein. Hauptsächlich können die Nähe zum Stadtzentrum, die Tatsache, dass das Gelände als Staatseigentum leichter zu verwalten ist, die zukünftig erhoffte Entwicklung des Hafens und die weitere Entwicklung des IFSC sowie die Nähe zu Irlands bedeutendsten Bildungseinrichtungen (*Trinity College, International College of Dublin*) aufgezählt werden.

Anhand von Richtlinien, welche vor allem die soziale Ausstattung des Geländes und dessen architektonische Besonderheit betreffen, gilt es, eine nachhaltige Entwicklung für die Dubliner Docklands zu planen und umzusetzen. Dabei scheint das Konzept eines städtischen Naherholungsgebiets am besten geeignet zu sein – zumal Anbindungsmöglichkeiten an die Stadtmitte (aber nicht nur) im Entstehen sind.

Konkret plant die DDDA die Aufwertung der Gegend durch innovative Architektur und Kunst, durch hochwertige Investitionen und das Ausbauen des Wassergebiets zu Erholungszwecken. Des Weiteren engagiert sich die DDDA in der Ausbildung der Anwohner, die als Arbeitskräfte den hier angesiedelten tertiären Sektor unterstützen sollen, sowie in der Integration der Bevölkerung (durch weitere Ausbildungsangebote, durch die Schaffung von Grünanlagen und sozialen Einrichtungen sollen extreme soziale Unterschiede behoben werden), damit ein sozial ausgewogener lokaler Dienstleistungssektor für das IFSC entstehen kann.

Um der Vorstellung von Nachhaltigkeit zu entsprechen, hat die DDDA erkannt, dass Stadtentwicklungspläne allein die Probleme dieses Viertels nicht lösen können. Deswegen bemüht sich die DDDA um die Schaffung von lokaler Identität und Identifikation, um die Bürgerverantwortung für diesen Stadtteil zu stärken.

Die Erfolgsgeschichte in diesem Sinne ist die bekannte Rockband U2, deren Mitglieder in diesem Viertel groß geworden sind und ihre Band nach dem Arbeitslosenformblatt »U« (*Unemployed 2*) benannt haben. Nach der spektakulären Entwicklung dieses Stadtteils hat U2 ihre Studios in eines der neuen Hochhäuser verlagert und wirbt selbst weitere Studios an.

#### 6.4. Kritikpunkte

Trotz der beeindruckenden Entwicklung dieses Viertels liegen ein paar Kritikpunkte auf der Hand. Diese betreffen vor allem das Phänomen der Privatisierung von öffentlichem Raum. Durch die Aufwertung und den Verkauf von Gelände werden größere Stadtteile privaten Unternehmen übergeben, deren Interesse an der sozialen Entwicklung der Gegend zweifelhaft ist. Denn es sind vor allem die großen multinationalen Unternehmen, welche es sich leisten können, solche Investitionen zu tätigen, und eben diese sind bekannterweise an einer starken lokalen Bindung wenig interessiert.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Umorganisationspläne der lokalen Kleinindustrie. Diese Familienunternehmen können ihre Leistungen wegen mangelnder Finanzmittel nicht auf das erwünschte »hohe« Niveau, welches einem International Financial Service Center entspricht, anheben. So z. B. ist es nicht erlaubt in dieser Gegend einfache B&Bs zu eröffnen, und die bestehenden B&Bs werden durch Auflagen immer mehr in die Enge getrieben. Dieses entspricht dem »Masterplan«, welcher B&Bs nur zusätzlich zu den entstehenden 4–5-Sterne-Hotels sehen möchte. Früher oder später wird die lokale Kleinindustrie, welche für die Identifikation mit der Gegend eine überaus wichtige Rolle spielen dürfte, von Kettenrestaurants, Kettenhotels und anderen ähnlichen vom Markt gedrängt werden.

Es stellt sich die Frage, in wie weit Investoren an einer Gegend interessiert sein werden, dem das lokale Kolorit entzogen wurde, deren Straßen von privaten

Sicherheitsmännern überwacht werden und die auf eine »reine Wirtschaftlichkeit« ausgerichtet ist.

### 6.5. Fazit

Der Erfolg der DDDA beruht vor allem auf den günstigen Rahmenbedingungen, welche die Agentur ihren Klienten anbieten konnte. Diese umfassten sowohl finanzielle Unterstützung, Dienstleistungen sowie persönlichen Kontakt und Interessenvertretung auf höchster politischer Ebene. In Anbetracht der heutigen Herausforderungen (siehe oben) und der immer häufigeren Thematisierung dieser Vorgehensweise ist eine weitere, vergleichbar erfolgreiche Entwicklung im Rahmen dieser Agentur zweifelhaft.

## 7. Die Situation der ausländischen Unternehmen in Irland

Die Akteure der untersten von uns betrachteten Handlungsebene sind die Unternehmen. Diese sind deshalb von entscheidender Wichtigkeit, da die bisher vorgestellten Institutionen lediglich die für das unternehmerische Handeln entscheidenden Rahmenbedingungen schaffen können, der letztendliche Erfolg aller wirtschaftspolitischen Projekte jedoch maßgeblich von dem Erfolg der angesiedelten Unternehmen abhängt. Hier soll grob die Situation der Wirtschaft in Irland vorgestellt und dann die aus unserer Feldforschung ersichtliche Einschätzung der Entwicklung aus Sicht der Unternehmensvertreter beleuchtet werden.

### 7.1. Erfolg der aktiven Politik der Anwerbung ausländischer Investoren

Irland hat bereits seit den 50er Jahren hauptsächlich mit Hilfe der wirtschaftspolitischen Anreize und der ambitionierten Arbeit der Agenturen eine aktive Politik der Anwerbung ausländischer Unternehmen betrieben, und das mit sehr großem Erfolg. Laut Angaben der IDA haben sich bisher 1050 Unternehmen in Irland niedergelassen, die 129 000 Menschen beschäftigen. 2002 exportierten

diese Firmen Güter und Dienstleistungen im Wert von 65,17 Milliarden Euro und konsumieren jedes Jahr Waren im Wert von 14,7 Milliarden Euro in der irischen Wirtschaft.

Bei der Anwerbung wurde bewusst ein Schwerpunkt auf Sektoren mit hoher Wertschöpfung und einer hohen Volumen-Wert-Marge gesetzt, da in diesen Branchen der Nachteil der peripheren Lage Irlands weniger ins Gewicht fällt. Außerdem sollten die Unternehmen hauptsächlich für den Export produzieren, denn es sollte keine Konkurrenz für die schwache einheimische Wirtschaft ins Land geholt werden. Die heute bedeutendsten Branchen sind die Informations- und Kommunikationstechnologien mit Vertretern wie IBM, Intel, Hewlett Packard Dell und Microsoft, der Maschinenbau, die Finanz-Dienstleistungen, die Medizintechnologie, die pharmazeutische und chemische Industrie, bei denen jeweils weit mehr als die Hälfte der 20 wichtigsten Unternehmen weltweit in Irland vertreten sind, Softwareentwickler, Call-Center und E-business-Unternehmen. Die Exporte der irischen Volkswirtschaft umfassen 82 % ihres Bruttosozialprodukts, was hauptsächlich auf die nicht-irischen Unternehmen zurückzuführen ist.

Die ausländischen Unternehmen wirtschaften sehr erfolgreich in Irland. Laut einer Statistik des *US Bureau of Economic Analysis* erwirtschaften US-amerikanische Firmen in Irland mit einer Profitrate von durchschnittlich 20 % weit höhere Gewinne als vergleichbare Investitionen in anderen Ländern Europas.

Scheinbar ist die irische Strategie, was die ausländischen Investoren betrifft, aufgegangen. Das geschnürte Anreizpaket und die aktive Anwerbung lockten Unternehmen der gewünschten Branchen an und veranlassten sie zu nachhaltigen Investitionen. Auch wenn mittlerweile bereits Unternehmensabwanderungen vor allem im Produktionsbereich zu verbuchen sind, bleibt netto dennoch ein Zuwachs an Arbeitsplätzen durch ausländische Investitionen bestehen. Zwar werden weniger Arbeitsplätze geschaffen, doch sind diese von höherer Qualität und auf einem höheren Lohnniveau. Eine wirkliche Rückzugstendenz der Investoren ist nicht erkennbar.

Die Einstellung gegenüber ausländischen Investoren von allen Seiten ist in Irland uneingeschränkt positiv. Die ausländischen Direktinvestitionen und ihr Beitrag am Aufschwung in Irland werden als Erfolg der irischen Strategie

gewertet. Selbst relativ kritische Stimmen betonen, wie wichtig die Schaffung von Arbeitsplätzen für die irische Gesellschaft nach der jahrzehntelangen Krise war. Allerdings befürchteten sie, dass die Investoren sich wieder zurückziehen könnten, sobald die Kostenvorteile an anderen Orten attraktiver sind.

## 7.2. Ergebnis der quantitativen Analyse

In unserer Faxumfrage bestätigte sich unsere Hypothese, dass ein glückliches Zusammenspiel von günstigen Umständen den irischen Boom herbeiführte. Die in der Literatur aufgeführten Faktoren wurden von den Unternehmen als bedeutsam eingestuft. Aus der Bewertung der Faktoren kristallisierten sich zwei Hauptstrategien heraus. Für eine Gruppe der Unternehmen – hierzu gehörten vor allem viele größere Unternehmen - war der Hauptanreiz, Irland als Brücke zu den EU-Märkten nutzen zu können. Unternehmen, die diesen Schwerpunkt setzten, fanden auch die Englischsprachigkeit, das grüne Image, die Nähe zu Bildung und Forschung, die Flexibilität der Verwaltung und die Steuerpolitik wichtig. Die zweite Gruppe gab an, vor allem von der engen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsagenturen, vor allem der oben vorgestellten IDA, profitiert zu haben. Als ebenfalls gewichtig wurden hier der positive öffentliche Ruf, das qualifizierte Personal sowie die Nähe zur Verwaltung und der Infrastrukturausbau genannt.

## 7.3. Ergebnis der qualitativen Analyse

Auch im direkten Gespräch wurde der Beitrag des positiven Sets an Rahmenbedingungen für die Entwicklungsmöglichkeiten der Unternehmen in Irland bestätigt. Zusätzlich zu diesen harten Faktoren bekräftigten die Firmenvertreter aber den großen Beitrag der sogenannten weichen Faktoren. So sei die Bestrebung zu lebenslanger Ausbildung unter den Arbeitnehmern in Irland höher, und dies sei auch leichter zu finanzieren, es herrsche eine gute Arbeitsethik und eine hohe emotionale Intelligenz. Außerdem wurde die Möglichkeit, das Curriculum der Schulen und Universitäten zu beeinflussen, erwähnt. So können Computerfirmen in Cork z. B. bis zu 70 % des Lehrplanes an der dor-

tigen Universität vorgeben. Auf die Frage, warum manche Großunternehmen ihre Standorte z. B. in Spanien zu Gunsten von Osteuropa aufgeben, sich aus Irland aber nicht zurückziehen, wurden die hohen Kosten eines Rückzugs aus Irland, also einer Standortschließung, genannt. Das Hauptherkunftsland der ausländischen Direktinvestitionen sind die USA. Die Unternehmen gaben an, dass für diese Tatsache die Blutsverbundenheit zwischen den beiden Ländern von entscheidender Bedeutung sei. Auch der informelle Umgangston in Irland schien für Unternehmen aus den USA sehr angenehm zu sein, wobei dieser nach Angaben der IDA z. B. für asiatische Unternehmen eher abschreckend wirkte.

Neben den Erfolgsfaktoren interessierte uns vor allem die Einschätzung der Entwicklung der Unternehmen seit ihrer Ansiedlung in Irland und auch Prognosen und Aussichten für die Zukunft, besonders angesichts der Erweiterung der EU und somit dem Wegfall der Förderungen und dem Auftreten neuer Konkurrenten. Diese Einschätzung fiel durchweg positiv aus. Die Entwicklung entlang der Wertschöpfungskette sei gelungen, und die in Irland angesiedelten Aktivitäten erforderten technologische Expertise und gut ausgebildetes Personal. So bestätigten viele Unternehmen, dass nach und nach zu der zunächst angesiedelten Produktion Dienstleistungen mit hoher Wertschöpfung und sogar Abteilungen von Bedeutung für den gesamten Konzern folgten. Daher bestehe in absehbarer Zukunft keine Gefahr der Standortverlagerung, obwohl ein Teil der Produktion bereits in andere Länder verlegt wurde bzw. noch verlegt werden wird. Auch die Tatsache, dass die Beihilfen aus EU-Fonds in Zukunft ausbleiben werden und die für die Unternehmen günstige irische Steuerpolitik angesichts der Harmonisierungsdebatte wohl nicht auf Dauer weiterbestehen wird, wird nicht als kritisch eingeschätzt. Die Industrie sei bereits so gefestigt, dass nun die Agglomerationsvorteile und die vor Ort angesammelten Fähigkeiten die reinen Kostenvorteile überwiegen.

Kritische Stimmen vernahmen wir nur im Fall einer Sicherheitsfirma, die als kleine irische Firma zunächst von einer britischen und dann von einer US-amerikanischen Firma aufgekauft und vergrößert wurde. Hier machte sich die Angst bemerkbar, dass ausländische Investoren sich, wenn das Geschäft abebbt, schnell wieder zurückziehen könnten und Firmen somit zum Spielball der Investitionsentscheidungen weltweit agierender Konzerne werden könnten.

#### 7.4. Kritik

Was allerdings kritisch anzumerken ist, ist die ungleiche regionale Verteilung. Die ausländischen Investoren haben sich bisher hauptsächlich rund um die industriellen Ballungsräume Dublin und Cork angesiedelt. Indem aber zukünftig Investitionszuschüsse nur noch für Investitionen in peripheren Räumen zur Verfügung stehen und die Verbesserung der infrastrukturellen Erschließung vorangetrieben werden soll, soll dieses Ungleichgewicht ausgeglichen werden.

Ein zweites Manko der Entwicklung ist der fehlende *Spill-over*-Effekt. Zwar haben sich rund um die multinationalen Unternehmen irische Zulieferfirmen angesiedelt, es kam aber kaum zum Transfer von technologischem oder organisationalem Wissen, das der irischen Wirtschaft auch nach einer eventuell doch drohenden Abwanderung der ausländischen Unternehmen in neue Billiglohnländer zu Gute kommen würde. Die einheimische Industrie ist daher international nach wie vor nicht wettbewerbsfähig.

#### 7.5. Fazit

Unsere Analyse der Situation der Unternehmen in Irland bestätigte eindeutig die These, dass es das glückliche Zusammentreffen zahlreicher Faktoren war, das zum Boom in Irland geführt hat. Kein Unternehmen konnte seine Entscheidung, in Irland zu investieren, auf einen einzigen Hauptfaktor zurückführen. Außerdem gelang es auf eine sehr geschickte und fokussierte Art und Weise, diese Vorteile den Unternehmen schmackhaft zu machen. Die ausländischen Unternehmen entwickeln sich sehr positiv, dies kommt der irischen Wirtschaft und Gesellschaft zu Gute.

### 8. Schlussfolgerungen

Die irische Erfolgsgeschichte war unter der glücklichen Faktorenkonstellation möglich. Die Rahmenbedingungen wurden so gesetzt, dass unterschiedlichen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen Entscheidungs- und Handlungsfreiräume zustanden, welche eine Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden

Ressourcen erlaubte. Diese Spielräume eröffneten sich, da die Bevölkerung eine Legitimation durch Output akzeptierte. Ob die Rechtfertigung der Kompetenzen anhand der Ergebnisse den demokratischen Grundprinzipien entspricht, erschien uns fraglich.

Eine Allgemeingültigkeit des Erfolgsmodells und damit Übertragbarkeit auf die neuen Mitgliedsländer der EU halten wir für unwahrscheinlich. Aus dem Zusammenspiel der Faktoren und Entscheidungen auf unterschiedlich komplexen Ebenen sowie der historischen Entwicklung resultierte ein einzigartiges Ergebnis.

Die wissenschaftliche Annäherung an den irischen Boom besteht hauptsächlich in beschreibender Analyse. Sie wird ihren deskriptiven Charakter nicht überschreiten können, da die gefunden Erkenntnisse an weiteren Beispielen überprüft werden müssten.



Felix Creutzig, Jördis Janssen, Katarzyna Palamarz, Nóra Szőke

## Über Umwelt streiten

Institutionelles Setting von Konflikten beim Schutz von ökologisch wertvollen Feuchtgebieten in einer komparativen Studie zwischen Kroatien und Österreich

Am Beispiel der Donauauen unterhalb von Wien in Österreich und den Biotopen der Drau im Nordwesten Kroatiens untersucht diese Studie die Interaktion verschiedener Akteure im Konflikt um Bedrohung und Schutz von Feuchtgebieten. Dabei wurden jeweils die als relevant erachteten Akteure interviewt. Anschließend wurden deren Interessen analysiert. Dabei stellt dieser Artikel die problematischen Inhalte, also die Grundlage der auftretenden Konflikte, heraus. Besondere Schwerpunkte liegen in der gegenseitigen Rollenzuschreibung, den zum Teil dadurch identifizierbaren Machtverhältnissen und den zu Grunde liegenden Leitbildern. Im Zusammenhang mit den situationsbedingten speziellen Interessen vermögen diese Schwerpunkte die unterschiedliche Kommunikationsstruktur zwischen Österreich und Kroatien zu erklären. Die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Situationen in den beiden Ländern sind im Zusammenhang der Ost-West-Unterschiede Europas von besonderem Interesse.

## Einleitung

Die Menschheit steht in einer Welt mit wachsender Bevölkerung, zunehmendem Ressourcenanspruch durch Wirtschaftswachstum und gleichzeitig begrenzten Ressourcen vor einer riesigen Herausforderung. Nach konservativsten Schätzungen sind spätestens 2040 die Erdölvorräte verbraucht und einige mineralische Rohstoffe erschöpft (siehe z. B. Scheer 2002). Bedrohlicher noch ist die begrenzte Kapazität der Atmosphäre, Treibhausgase aufzunehmen, und der damit von Menschen verursachte Klimawandel (Houghton et al. 2001,

Karl et al. 2003). Die herrschende ökonomische Sichtweise, so der ehemalige Chefökonom der Weltbank Herman Daly, bezieht die zunehmenden Kosten durch zusätzlichen Naturverbrauch nicht ein (Daly 1996). Ausbeutung natürlicher Ressourcen verursacht dann geringe Kosten, wenn diese im Überfluss vorhanden sind. Bei zunehmendem Mangel steigen die Kosten dagegen an und müssen mit einbezogen werden. Problematisiert wird der Umgang mit diesem Zusammenhang dadurch, dass die Kosten oft auf die Allgemeinheit umgelagert werden («Tragedy of the Commons», Hardin 1968) und erst zukünftige Generationen betreffen.

Was sind Feuchtgebiete oder Auenwälder und warum sollten diese von besonderem Interesse sein? Feuchtgebiete sind dadurch charakterisiert, dass sie regelmäßig überflutet werden. Dadurch dominieren anaerobische Prozesse, die Pflanzen zu bestimmten Anpassungen zwingen. Auenwälder sind Feuchtgebiete, die für nur so kurze Zeitdauern überflutet werden, dass Bäume sich etablieren können. Eine Flut, die große Teile des Auenwaldes mit sich reißt, ist eine Zerstörung, die ein wesentliches Charakteristikum dieses Ökosystems ist. Nach der Störung kann sich eine neue Pflanzenabfolge etablieren. Limitierende Rahmenbedingungen vieler Ökosysteme sind Wasser und Nährstoffe. Beides spielt als begrenzender Faktor in Feuchtgebieten kaum eine Rolle. Das führt dazu, dass Feuchtgebiete sowohl in der Produktion von organischer Substanz als auch von Sauerstoff weit vor jedem anderen Ökosystem liegen (inklusive tropischer Regenwald und kultiviertem Land). Dadurch haben sie eine wesentliche unterstützende Funktion für andere Ökosysteme. («Drainage of such wetlands can therefore be compared to systematically smashing the factories supporting life on earth», Keddy 2000). Die Produktion übersetzt sich einerseits in direkte ökonomische Werte (Fischerei, Jagd). Zum anderen werden schwerer bewertbare Güter geschaffen (Umsetzung von Kohlenstoff und damit Senke eines Treibhausgases, Freizeit, Raum für gefährdete Arten). Zudem sind Auenwälder die natürlichen Retentionsflächen bei Hochwasser und können Schäden verhindern, wie sie bei dem Elbhochwasser 2002 entstanden sind. Vereinzelt Studien haben den sich dadurch ergebenden hohen ökonomischen Wert von Auenwäldern belegt. Hinzu kommen ästhetische Werte und der intrinsische Wert von Artenvielfalt und intakten Ökosystemen.

In den im Mai 2004 neu beigetretenen Ländern der Europäischen Union und bei den Beitrittskandidaten ist kein Bevölkerungswachstum zu verzeichnen. Es ist Anliegen der Bevölkerung dieser Länder, möglichst schnell das Wohlstandsniveau der alten EU-Länder zu erreichen. Dabei sehen zumindest die politischen, wirtschaftlichen und technokratischen Eliten die rasche Expansion wirtschaftlicher Aktivitäten als geeignetes Mittel. Der Wert von ökologischen Systemen wird oft ausgeklammert, und die Interessen der Bevölkerung, die durch den Abbau oder die Einschränkung von Umweltressourcen betroffen sind, werden ignoriert. In unserer Studie untersuchen wir den Ablauf der politischen Kommunikation in Bezug auf die wirtschaftliche Nutzung und den Schutz der Feuchtgebiete an der Drau (kroatisch: Drava) im Nordwesten Kroatiens. Im Vergleich dazu betrachten wir die Art der Diskussion um die Donauauen östlich von Wien in Österreich. Wir stellen fest, dass die demokratische Diskussions- und Kommunikationskultur in Kroatien noch nicht etabliert ist, bewerten die Entwicklung der politischen Kommunikationsprozesse aber als positiv. In Österreich beobachten wir eine Diskussion aller Beteiligten, die versucht, alle Interessen mit einzubeziehen. Wir folgern, dass die Art und Weise der politischen Kommunikation ein entscheidender Faktor im Konflikt zwischen konventionellem Wirtschaften und dem Erhalt natürlicher Ressourcen ist und dass die demokratische Diskussionskultur in Kroatien sich noch deutlich verbessern kann.

Unsere Studie umfasst die folgenden Aspekte: Zuerst erfassen wir die Eigenschaften und Rollen der Akteure als handlungsrelevante Dimensionen. Dabei werden wir zuerst sowohl für das Fallbeispiel in Kroatien als auch für das in Österreich die Situation erläutern, um im Anschluss mögliche Partikularinteressen zu identifizieren. Weiterhin ist maßgeblicher Ausgangspunkt für eine Bewertung der Kommunikation zwischen den Akteuren die Frage nach der Informationsbasis, die den Akteuren zur Verfügung steht. Verschiedene Prämissen bedingen nicht nur die Formulierung von Zielen. Sie beeinflussen auch die Prioritätensetzung sowie die Argumentationsstrategie des einzelnen Akteurs. Fragen nach konkreten Informationen zu einzelnen Problemschwerpunkten sind von den Akteuren zum Teil nicht übereinstimmend beantwortet worden. Dies zeigt, dass die Argumentation der Akteure teilweise bereits auf

unterschiedlichen Prämissen gründet. Daneben ist das Kommunikationsverhalten der Akteure geprägt durch ihr jeweils eigenes Rollenverständnis sowie ihre Einschätzung der anderen Interessenvertreter. Soweit die Untersuchung Rückschlüsse auf eigenes oder fremdes Rollenverständnis zulässt, sind diese dargestellt worden. Außerdem haben wir die Machtverhältnisse zwischen den Akteuren untersucht. Die gegenseitige Rollenzuschreibung und vorhandenen Machtverhältnisse sowie die zu Grunde liegenden Leitbilder der Akteure haben erklärenden Charakter für die beobachtete Kommunikation der Akteure. Wir stellen schließlich die landesspezifische Kommunikationsstruktur der Akteure dar. Unter Kommunikation verstehen wir das gezielte Vermitteln von Informationen. Zusätzliche Dimensionen der Kommunikation sind der Austausch von Argumenten sowie die gemeinsame Suche nach Kompromisslösungen in einzelnen Konfliktpunkten und deren Diskussion. Der Vergleich zwischen Österreich und Kroatien muss wiederum im historischen Kontext und im Rahmen der unterschiedlichen politischen Kulturen gesehen werden und gewinnt durch die Aspiration Kroatiens, der EU beizutreten, an zusätzlicher Relevanz.

Unsere Ergebnisse erschließen sich in erster Linie aus der Auswertung von Interviews mit den beteiligten Akteuren. Interviews wurden im März 2004 in Wien, bei Hainburg (Donauauen), in Zagreb und in Koprivnica (an der Drau) durchgeführt. Beamte der EU-Kommission wurden im Mai 2004 in Brüssel befragt. Wenn nicht anders angegeben, sind Aussagen der Akteure aus unseren Interviews wiedergegeben.

## 1. Kroatien

### 1.1. Situation, Akteure und Konflikthalt

Die Drau entspringt in Italien, fließt durch Österreich, Slowenien und Kroatien, bildet den Grenzfluss zwischen Kroatien und Ungarn und mündet schließlich in Kroatien an der Grenze zu Serbien in die Donau. Insgesamt befinden sich 22 Staudämme an der Drau, wovon sich 19 in Österreich und Slowenien befinden und drei im kroatischen Oberlauf (HEP 2000; WWF 2004). Die letzten 250 km sind frei fließend und stellen ein einmaliges Feuchtgebiet dar. Dieser bis zu

einem gewissen Grade Natur belassene Zustand ist eine Konsequenz aus seiner historischen Lage im Grenzgebiet zwischen Kroatien und Ungarn.

### *1.1.1. Wasserkraftwerk Novo Virje*

Als damals kommunistische Nachbarländer planten Kroatien und Ungarn schon in den 1970er Jahren eine Kette von Wasserkraftwerken entlang der Drau. Anfang der 1990er Jahre distanzierte sich Ungarn von den Plänen. Dies ist im Zusammenhang mit dem Gabčíkovo-Staudamm zu sehen, einem Gemeinschaftsprojekt zwischen der Slowakei und Ungarn an der Donau. Das Gabčíkovo-Projekt wurde als Thema von der demokratischen Bewegung aufgegriffen und spielte eine symbolische Rolle gegen das sozialistische Regime. Dies führte zum Rückzug Ungarns aus dem Projekt. Deshalb wurden auch die gemeinsamen Staudammpäne mit Kroatien aufgegeben.

Kroatien reagierte auf die Ablehnung Ungarns ähnlich wie die Slowakei und begann allein mit der Planung des Wasserkraftwerks bei Novo Virje. Die geplante Lokalisierung ist im Bezirk Koprivničko-Križevavka 120 km nördlich von Zagreb (HEP 1997). Flussabwärts von dem geplanten Staudamm beginnt die Grenze zu Ungarn. Das ungarische Ufer der Drau und das ungarische Einzugsgebiet ist 1996 zum Nationalpark erklärt worden. Auf der kroatischen Seite ist das Mündungsgebiet der Drau in die Donau bei Kopački Rit im Rahmen der Ramsar Konvention 1976 von Kroatien als streng geschütztes Gebiet ausgewiesen.

Betreiber des Wasserkraftwerks Novo Virje wäre Hrvatska Elektroprivreda (HEP), das staatliche Energieunternehmen. HEP ist Monopolist im kroatischen Strommarkt. Die Weltbank bemüht sich um eine Privatisierung von HEP und eine Liberalisierung des Marktes. Die Planung des Wasserkraftwerks Novo Virje ist von der kroatischen Firma Elektroprojekt Consulting Engineers durchgeführt worden. Elektroprojekt führt seit 1993 auch die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für das geplante Vorhaben durch. 2001 musste die UVP neu aufgelegt werden, da nur nationale Aspekte mit einbezogen worden waren (Interviews, ein hochrangiger Beamte, ein mittlrangiger Beamter, kroatisches Umweltministerium). Als Unterzeichner der Espoo Konvention ist Kroatien und damit auch die staatliche Firma HEP verpflichtet, die UVP im transnationalen Kontext durch-

zuführen und die ungarische Seite zu konsultieren. Bei der Espoo Konvention handelt es sich um ein internationales Abkommen, wonach bei Vorhaben mit Auswirkungen auf einen Nachbarstaat dessen Belange im Planungsverfahren Berücksichtigung finden müssen. Das ungarische Umweltministerium hat sich gegen das Wasserkraftwerk Novo Virje ausgesprochen. Die Finanzierung des Kraftwerkes bei Novo Virje ist bisher unklar (ca. 500 Mio. Euro werden benötigt, HEP 1997). HEP sucht ausländische Investoren. HEP, Elektroprojekt und das kroatische Umweltministerium setzen sich für die Realisierung des Wasserkraftwerks Novo Virje ein. Um den geplanten Bau des Wasserkraftwerks bei Novo Virje zu verhindern, haben sich im Jahr 2001 acht NROs zur Drava League zusammengeschlossen. Die Drava League weist daraufhin, dass durch den Bau des Wasserkraftwerks die wertvollen Feuchtgebiete an der Drau zerstört würden. Die Drava League versucht durch Kampagnen und andere Maßnahmen das öffentliche Bewusstsein für die Drau und ihren ökologischen Reichtum zu steigern. Ebenfalls gegen den Bau des Staudamms ist die Green Action, der kroatische Arm von Friends of the Earth mit Sitz in Zagreb. Green Action steht in Kontakt mit Ministerien, Wirtschaft und Medien. Sowohl die Drava League als auch Green Action werden von WWF unterstützt.

### *1.1.2. Kiesabbau*

An verschiedenen Stellen an der Drau wird Kies abgebaut und der Fluss reguliert. Auch hierbei werden die Auenwälder zerstört, die auf unreguliertes Fließen der Drau angewiesen sind. Zusätzlich spielt Kies bei dem Sauerstoffumsatz eines Flusses eine Rolle und hat damit eine direkte ökologische Funktion. Die Lizenzen zum Kiesabbau werden von dem State Water Directorate (SWD) vergeben. Das SWD ist eine staatliche Managementbehörde und zuständig für Belange der Wasserwirtschaft und Flussregulierung. Die SWD agierte bis zu den Wahlen im November 2003 selbstständig und wurde mit dem Regierungswechsel dem Ministerium für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Wassermanagement untergeordnet. Croatian Waters ist eine dem SWD untergeordnete Planungsbehörde, die Regulierungsarbeiten entwirft und die Lizenzgebühren verwaltet. Die ausführenden Unternehmen waren ehemals CW unterstellt und sind seit

1995 privatisiert. Die oben genannten NROs (Drava League, Green Action und WWF) protestieren gegen den Kiesabbau und versuchen ihn zu verhindern.

## 1.2. Argumentative Basis

### 1.2.1. *Novo Virje*

Das kroatische Energieunternehmen Hrvatska Elektroprivreda (HEP) hat das Ziel, das Wasserkraftwerk bei Novo Virje (HPP NV) zu bauen. Die potentielle Energiebereitstellung entspricht 7 % der absoluten jährlichen Energiebereitstellung Kroatiens in der Periode von 1990 bis 1994 – 640GWh jährlich (HEP 1997). Nach Ansicht von HEP ist diese zusätzliche Energie von entscheidender Bedeutung, da der Zuwachs des BSP mit dem Energiekonsum korreliert. Jede alternative Energiegewinnung wäre problematisch. Auch der Import von billiger Energie kann nicht immer gewährleistet werden. Das Umweltministerium schließt sich dieser Auffassung an. Gemäß dem kroatischen Wirtschaftsministerium ist dagegen der Bau von NV in den nächsten 20 Jahren nicht geplant und nicht notwendig. Es argumentiert, dass die kroatischen Kraftwerke derzeit genug für den Eigenbedarf produzierten, ein zusätzlicher Import sei kein Problem. Priorität vor einem Kraftwerk habe die Anbindung an das internationale Energienetz und die gute Verständigung mit Ungarn. Allerdings ist die Ablehnung von Ungarn aus Sicht des Umweltministeriums und HEP unverständlich, da das Kraftwerk die ungarische Grenze nicht tangieren würde. Nach den Planungsunterlagen von HEP und Elektroprojekt ist jedoch die Drau schon direkt unterhalb des Kraftwerkes Grenzfluss zu Ungarn.

Zur Haltung der Bevölkerung liegen nur unbestätigte und divergierende Ergebnisse vor. Nach Aussage von HEP ist die lokale Bevölkerung gegen jedes neue Kraftwerk. Eine Internetabstimmung einer kroatischen Zeitung hat aber ergeben, dass 78 % der kroatischen Bevölkerung für den Bau von NV sind (Mehrfachabstimmungen möglich, gesamt: ~400 Abstimmende nach Drava League). Die Drava League dagegen beruft sich bei der Forderung nach Aufgabe des NV Projektes auf die verbale und tatkräftige Unterstützung der ansässigen Gemeinden. Mittlerweile scheint sich die Annahme durchgesetzt zu haben, dass

das Kraftwerk allgemein auf Ablehnung stoße, denn Politiker aller Parteien haben sich gegen den Bau von NV ausgesprochen.

Nach übereinstimmender Meinung von HEP, CW, Umweltministerium und Wirtschaftsministerium ist ein Flusskraftwerk bei NV ein Multifunktionsprojekt. Energiegewinnung und Vorteile für die Landwirtschaft sind die wichtigsten Effekte. Außerdem verhindert es Überflutungen, bietet den Erhalt von Feuchtgebieten und Habitaten und restauriert bereits zerstörte Habitats, führt HEP als Vorteile des Kraftwerks an. Der Fluss verändert sich immer, und Schutz vor dem Fluss muss gegeben werden. Durch die flussaufwärts gelegenen Kraftwerke ist kein Geschiebe (Kies) nachgeliefert worden, der Flusslauf tiefte sich ein und der Grundwasserspiegel sank. Hier schließt sich HEP der Meinung der NROs an. Im Wesentlichen sind aber laut HEP die Regulierungsarbeiten von CW für die Eintiefung des Flusses verantwortlich. Das hatte einen negativen Effekt auf endemische Bäume, die auf einen bestimmten Grundwasserspiegel angewiesen sind. Mit dem Wasserkraftwerk NV kann man den Grundwasserspiegel wieder anheben und die weitere Eintiefung des Flusslaufes verhindern. Einen negativen Einfluss auf den unteren Teil des Flusses gibt es nach Ansicht von HEP nicht. Eine Regulierung hat den Vorteil, dass der Fluss schneller ist und somit mehr Energie gewonnen werden kann. Nach Meinung des Wirtschaftsministeriums gibt es andere Gebiete in Kroatien, die eines Naturschutzes würdiger wären. Der Vertreter des Umweltministeriums meint, dass ein Kraftwerk den Fluss beruhigt und ökologische Funktionen übernimmt (Interviews, ein leitender Manager, HEP; ein leitender Ingenieur von Elektoprojekt; ein hochrangiger Beamter, kroatisches Wirtschaftsministerium; ein hochrangiger Beamte, ein mittelrangiger Beamter, kroatisches Umweltministerium).

Die Nichtregierungsorganisationen sehen andere Zusammenhänge. Entlang der Drau gibt es keine Siedlungen, die vor Fluten geschützt werden müssten. Es ist von jeher weit genug weg vom Fluss gebaut worden. Es wird als sehr widersprüchlich angesehen, dass die negativen Effekte der weiter oben gelegenen Wasserkraftwerke durch ein weiteres aufgehoben werden sollten. Vielmehr entsteht durch einen Stausee ein komplett anderes Habitat, und die auf regelmäßige Überflutungen angewiesenen Auenwälder würden zerstört werden. Der flussabwärts gelegene Teil verstärkt eine negative Eintiefung des Flusslaufes.

Die Auenlandschaft entlang der Drau wird als einmalig gesehen (siehe auch Uthoff 2003) und es wird ein grenzüberschreitendes Schutzgebiet gefordert. Als problematisch erachten die NROs außerdem, dass ein gesamtes Dorf infolge des Kraftwerkbaus umgesiedelt werden müsste. Gemäß einer Studie des WWF in Österreich ist eine Renaturierung und nicht eine Regulierung von Flussläufen sowohl ökonomisch als auch ökologisch die richtige Entscheidung (Interviews, ein Mitarbeiter, WWF Österreich; ein Mitarbeiter, Green Action; Präsidentin, Drava League).

### 1.2.2. Kiesabbau

An verschiedenen Stellen werden regulierende Eingriffe in den Flusslauf der Drau unternommen, die gleichzeitig mit dem kommerziellen Abbau von Kies verknüpft werden. Croatian Waters, die für die Flussregulierung zuständig sind, beauftragen üblicherweise private Unternehmen für die Regulierungsarbeiten und den Kiesabbau. Ebenfalls beteiligt ist das Kulturministerium, das für den Naturschutz zuständig ist und den Eingriffen in den Flusslauf zustimmen muss (Interviews, ein mittelrangiger Angestellter, Croatian Waters).

Die NROs kritisieren, dass ein Großteil der Erträge des Kiesabbaus an Croatian Waters geht und nicht an den Staat abgeführt wird. Bei dem Kiesabbau entstehen externe Kosten wie Straßenabnutzung, die nicht vollständig von den Verursachern gedeckt werden. Sie weisen auf einen kleinen Kreis von Verantwortlichen hin, deren Entscheidungen sie nicht nachvollziehen können und werfen Croatian Waters Intransparenz vor. Alle Interviewpartner räumten auf Nachfrage ein, dass der Kiesabbau in Kroatien einen sehr lukrativen Geschäftszweig darstellt und mit viel lokaler Macht verbunden ist. Verlässliche Zahlen konnte oder wollte jedoch niemand nennen.

Das Umweltministerium meint, dass im Zuge des Kiesabbaus regelmäßig lokale Partizipation stattfindet. Die Vertreterin von Croatian Waters wünscht sich dagegen mehr lokale Partizipation, die derzeit unterentwickelt sei. Für Green Action findet eine Partizipation derzeit nicht statt, da sie bisher noch nicht einmal Einblick in die Lizenzen erhalten hat.

Der Status der größten Kiesabbaustätte an der Drau nahe bei Varaždin ist unklar. Gemäß dem Umweltministerium finden dort offiziell Regulierungsar-

beiten statt. Die NROs bestreiten, dass der Zweck dieser Arbeiten der Regulierung dient. Eine vom Umweltministerium in Auftrag gegebene Studie wird dies kontrollieren. Falls die Arbeiten über Regulierungsarbeiten hinausgehen, müsste ein Umweltgutachten ausgeführt werden.

Der WWF behauptet zusätzlich, dass die Notwendigkeit des Umweltgutachtens umgangen wird, indem der Abbau abschnittsweise ausgeführt wird. Für Arbeiten, die einen längeren Flussabschnitt als 1 km betreffen, wird ein Umweltgutachten benötigt.

CW hat gemäß Green Action eine Lizenz für dieses Gebiet erteilt, doch diese ist der Öffentlichkeit nicht zugänglich und eventuell letztes Jahr ausgelaufen.

Ornithologen beschwerten sich beim Umweltministerium, dass bei den Regulierungsarbeiten Sandbänke zu Schaden kommen, die Brutstätte der sehr seltenen Zwergseeschwalbe (*Sterna minuta*) ist. Das Umweltministerium antwortete lapidar, dass die Arbeiter auf diesen Sandbänken keine Zwergseeschwalbe gesehen hätten. Es sah keine Notwendigkeit, sich mit den Bedürfnissen der Schwalben sowie den Beschwerden der Wissenschaftler näher zu befassen.

### 1.3. Rollenzuschreibung und Machtverhältnisse

#### 1.3.1. Selbstverständnis

HEP stellt sich als umweltfreundlicher Konzern dar, der Nachhaltigkeitsprinzipien folgt, führend im Umweltschutz in Kroatien ist und zukünftig weitere Investitionen in dieser Richtung tätigen will. Andere Argumentationen wie die der Energiesicherheit sind erst sekundär zu finden. Obgleich Umweltgruppen heftige Kritik gegenüber den Projekten HEPs äußern und das Unternehmen sich kaum mit den ökologischen Kosten seiner Tätigkeiten auseinandersetzt, räumt es also dem Umweltgedanken in seiner öffentlichen Darstellung breiten Raum ein. Nach Auffassung der Autoren klaffen die Aussagen der Firmenwerbung und das tatsächliche Geschäftsgebaren HEPs weit auseinander.

Das Umweltministerium schreibt sich selbst wenig Kompetenz bezüglich der Drauproblematik zu. Angelegenheiten der Wasserregulierung und des Schutzes sind Aufgabe des Ministeriums für Agrarwirtschaft und Wassermanagement, dem außerdem das State Water Directorate (SWD) zugeordnet ist.

Die Drava League sieht ihren Aktionsradius beschränkt, weil sie keine finanziellen Ressourcen hat und auf Freiwilligenarbeit angewiesen ist. So ist nur ein sehr kleiner Kreis von Personen aktiv. Die derzeitige Präsidentin der Drava League Helena Hecimovic erreicht durch Fernsehauftritte und andere Medienarbeit Aufmerksamkeit. Lokale Projekte, im Speziellen in Koprivniča, erreichen die lokale Bevölkerung.

Green Action versucht gezielt, durch Pressekonferenzen Aufmerksamkeit auf die Problemsituationen zu lenken. Sie versteht sich als »Katalysator«. Briefverkehr mit den Behörden und Ministerien wird mittlerweile als wenig Erfolg versprechendes Mittel eingestuft. Auch Green Action fehlen finanzielle Ressourcen, mit denen sie z. B. einen auf Umweltrecht spezialisierten Anwalt beschäftigen könnte. Green Action sieht ihre Strategie darin, die Gegenseite mit rechtlichen Instrumenten anzugreifen. Dabei konzentriert sich Green Action auf die kroatische Gesetzgebung.

Der WWF sieht sich selbst als professioneller Lobbyist im Umweltbereich. Ein Beispiel ist eine groß angelegte Internetaktion, mit der das Umweltministerium in Ungarn für die Drauproblematik sensibilisiert werden sollte. Der WWF arbeitet mit lokalen Organisationen zusammen, die die situationspezifischen Gegebenheiten kennen. Er sieht die Problematik aus transnationalem Blickwinkel und agiert dementsprechend auf europäischer Ebene. Der WWF versteht sich als Vermittler, der Informationen an die EU heranträgt, die diese sich auf Grund des kleinen Apparates unzureichend selbst besorgen kann. Die europäische Gesetzgebung wird als Instrument gesehen, das auch auf einen potentiellen Beitrittskandidaten angewandt werden kann. Die EU-Kommission teilt die Einschätzung, dass Lobbyisten als Vermittler von Informationen hilfreich sind (Interviews, ein Mitarbeiter WWF Österreich; ein mittelrangiger Beamter, Generaldirektion Umwelt; ein mittelrangiger Beamter, Generaldirektion Transport und Energie).

Alle drei NROs haben gemeinsam, dass sie explizit versuchen, ein Bewusstsein für die Drauproblematik zu schaffen.

### 1.3.2. Gegenseitige Rollenzuschreibung

Der WWF sieht HEP im staatlichen System verankert, weil HEP in Staatseigentum steht und durch persönliche Kontakte mit dem staatlichen Apparat verbunden ist. Für CW und SWD ist es gleichfalls hilfreich, in staatliche Institutionen eingebunden zu sein. Zusätzlich wird Croatian Waters von den NROs zugeschrieben, durch ihre Verantwortungsposition im Wassermanagement viel Geld einzunehmen. Diese Einschätzung wird vom Umweltministerium bestätigt. Nach der Beschreibung der Drava League und Green Action betrachten CW und die ausführenden Unternehmer die Drau und andere Flussläufe als ihr »Eigentum«, das sie nach ihrem Belieben ausnutzen können.

Die NROs schätzen den Beitrag des Umweltministeriums negativ ein. Dieses setze sich nicht genügend für Angelegenheiten des Umweltschutzes ein und sei personell schwach besetzt.

HEP und das Wirtschaftsministerium bezeichnen die NROs als »Greens« und werfen ihnen vor, dass diese keine Sachkenntnis besitzen und aus beliebigen Themen eine große Kampagne machen.

### 1.3.3. Machtverhältnisse

Die Einbettung von CW und HEP in staatliche Strukturen bedeutet eine signifikante *institutionelle Macht*. Diese charakterisiert sich zum einen durch die etablierte Autorität der Institutionen. Zum anderen ermöglicht sie erleichterten Zugriff auf andere staatliche Ressourcen. Die institutionelle Strukturierung verhindert das effektive Vorgehen für den Umweltschutz im Bereich der Wasserressourcen. Die Hauptverantwortung für die Wasserressourcen befindet sich in den gleichen Institutionen (CW und SWD), die auch von dem Kiesabbau profitieren, so dass hier ein Interessenkonflikt vorhanden ist. Die institutionellen Kompetenzen für den Schutz der Wasserressourcen werden kaum wahrgenommen und sind unklar formuliert (Teilaspekte werden in drei verschiedenen Ministerien behandelt).

Sowohl bei CW als auch bei HEP ermöglicht das gleichzeitige Vorhandensein von finanziellen Ressourcen einen erhöhten Handlungsspielraum (*finanzielle Macht*). So besteht die Möglichkeit, sich durch Öffentlichkeitsarbeit

ein positives Image zuzulegen. Personelle Ressourcen ermöglichen das Erarbeiten von professionellen Argumentationsstrategien und Präsentationen.

Die NROs können auf keine vergleichbare institutionelle oder finanzielle Macht zurückgreifen. Sie werden nicht als gleichberechtigte Akteure wahrgenommen. Dagegen stehen ihnen in einem gewissen Rahmen rechtliche Instrumente offen (*rechtliche Macht*). Diese Möglichkeit hat zwei Aspekte: die nationale Gesetzgebung und die internationale Gesetzgebung.

Beide Seiten versuchen, die Öffentlichkeit und die Medien auf ihrer Seite zu haben. Die NROs haben ein Interesse daran, überhaupt Aufmerksamkeit zu erregen. Dies ist ihnen im Fall von Novo Virje geglückt: die Öffentlichkeit ist gegen den Staudamm, und in absehbarer Zeit wird dieser nicht gebaut. Dagegen fehlt bezüglich des Kiesabbaus die ausreichende Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit.

#### 1.4. Zu Grunde liegende Einstellungen und Leitbilder

Der staatliche Energiekonzern HEP betrachtet sich selbst als umweltfreundlichen Akteur. Zu Grunde liegt dem ein bestimmtes Konzept von »Nachhaltiger Entwicklung« (Sustainable Development). In diesem wird z. B. der Bau des Wasserkraftwerks als der »Nachhaltigen Entwicklung« förderlich gesehen, weil der Wasserlevel des Grundwassers oberhalb des Kraftwerkes dadurch angehoben wird. Die Konzeption des Kraftwerkes als Multifunktionsprojekt erlaubt die gleichzeitige Bereitstellung von Energie, Erholungsraum und ökologischen Funktionen. Das Umweltministerium unterstützt diese Sichtweise und betont eine möglichst autonome Energieversorgung als Aspekt der Nachhaltigkeit. Die Regulierung des Flusses bezeichnet HEP als notwendige Maßnahme gegen Hochwasser. Dies wird explizit mit dem historischen Trend begründet (»people always tend to protect themselves from the river« ... »people have to defend themselves«).

Das Umweltministerium unterstützt die Sichtweise HEPs von nachhaltiger Entwicklung und betont eine möglichst autonome Energieversorgung als Aspekt der Nachhaltigkeit. Das Umweltministerium hat eine negative Sicht hinsichtlich regenerativer Energien. Dies wirkt sich bis hin zur Wiedergabe

falscher Informationen aus (»Die Produktion einer Solarzelle kostet genauso viel Energie, wie sie später produziert«). Der Verbrauch von Umwelt wird als notwendig für eine sich entwickelnde Volkswirtschaft angesehen, die schon entwickelten Länder sollten sich vielmehr um den Erhalt der öffentlichen Güter kümmern.

Wirtschaftsministerium und HEP drücken sich stark abwertend gegenüber den NROs aus. Sie akzeptieren die NROs nicht als gleichberechtigte Gesprächspartner. Ihr eigener Bereich (der der Wirtschaft) ist der wesentliche, der Entscheidungsrelevanz hat.

Nach Aussage von WWF und Drava League liegen beim Kiesabbau auf der Seite von Croatian Waters Leitlinien aus den 1970er Jahren zugrunde. Die Konsequenzen aus aktuellen Umweltgutachten werden ignoriert. Die Zubetonierung kleinerer Flüsse entspricht ebenfalls einem »alten Denken«.

Die vertretenen NROs verstehen unter »Nachhaltiger Entwicklung« etwas anderes. Der Bau des Wasserkraftwerks NV hätte bezüglich jeder Dimension außer der Energiegewinnung negative Konsequenzen. Insbesondere würde der Grundwasserspiegel oberhalb des Kraftwerks angehoben werden, gleichzeitig ginge aber die Auenlandschaft verloren, der Grundwasserspiegel unterhalb des Kraftwerks sänke weiter. Unter Nachhaltigkeit versteht der WWF eine Renaturierung von Flüssen (WWF Österreich, Fallstudie »Grenzmur«), die der Wirtschaft und Ökologie gleichermaßen zugute kommt. Die Drava League setzt einen Schwerpunkt auf die Rolle der »natürlichen« Drau für die Identität der Region. Als erster Anstoß für Ökotourismus wurde ein Fahrradweg an der Drau ausgewiesen.

Green Action beurteilt die Rolle der kroatischen Bevölkerung als passiv. Die Menschen kümmern sich um ihre eigene Existenz und haben keine Zeit für Umweltprobleme. Green Action beschäftigt im Gegensatz zur Drava League hauptamtliche Mitarbeiter. Diese könnten also an dem Vorhandensein von Umweltproblemen interessiert sein, die ihre Finanzierung rechtfertigen. Nach Einschätzung der Autoren ist dies in der Dravaproblematik jedoch nicht der Fall.

Wir sehen die Einstellungen und das Leitbild von HEP, CW und den Ministerien als anthropozentrisch, umweltpolitisch verantwortungslos, partikularinteressengeleitet und von »mentaler Trägheit« geprägt. Vorgenommene

Handlungen werden im weiteren Sinne mit dem Nutzen der Menschen begründet (anthropozentrisch). Ihr Leitbild ist gemäß ihrer Darstellung umweltpolitisch verantwortungslos, weil in ihrer Beschreibung von der Sachlage keine Rückkopplung von menschlichem Handeln und Umwelt vorhanden ist. So wirke der Mensch auf die Umwelt zu seinen Gunsten ein. Nicht gesehen wird, dass auf einer unter Umständen anderen Ebene diese Handlungen eine negative Wirkung auf den Menschen haben können. Die Sichtweise ist derart, dass die daraus resultierenden Handlungen konsistent mit ihren Interessen sind (Bau des Staudamms, Kiesabbau...). Im Speziellen werden andere Interessen, z. B. die von Umweltschützern, nicht als solche wahrgenommen. Unter »mentaler Trägheit« verstehen wir die Macht der Gewohnheit. Beispielsweise wird der Fluss reguliert, weil man dies immer schon getan hat. Die vorhandene Praxis definiert allein durch ihre Existenz ihre Qualität.

Dagegen sehen wir das Leitbild der NROs als anthropozentrisch, eher altruistisch orientiert und im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung. Ziel des Handelns bleibt der Mensch, im Speziellen der an der Drau lebende Mensch (anthropozentrisch). Der Wert der Natur ist nicht intrinsisch, sondern wird aus der Sicht der Menschen gesehen. Auch hier vermuten wir, dass die Schwerpunktsetzung (Schutz der Drau) einen rückkoppelnden Effekt auf das Leitbild hat. Das Leitbild beinhaltet aber keine eigenen wirtschaftlichen Interessen, da keine direkten materiellen Profite aus dem Erfolg ihres Handelns entspringen. Vielmehr ist das Zentrum des Interesses das »Common Good«. Nicht ökonomisch quantifizierbare Werte wie Artenvielfalt und die Schönheit der Natur werden als relevant wahrgenommen und als Handlungsgrundlage mit einbezogen. Der WWF beruft sich dabei eher auf die durch die Ökologie produzierten Werte, während die Drava League die Rolle der Drau für die lokale Identität betont (beides ist durch das Evaluieren von Präferenzen auch für die Ökonomie quantifizierbar, Randall 1997). Die Interessen lassen sich in drei Kategorien aufteilen. Das politische Interesse der NROs ist der Naturschutz und die damit zusammenhängende Wahrung der regionalen Identität. Das mediale Interesse besteht darin, Aufmerksamkeit auf sich und den kroatischen Umweltschutz zu richten. Schließlich besteht das spezifisch konflikt-orientierte Interesse, den Bau des Staudamms NV zu verhindern und den Kiesabbau zu beenden.

### 1.5. Kommunikationsstruktur

*Asymmetrie ausgedrückt durch Art der Antwort:* Die Rollenverständnisse, die Machtverhältnisse und die unterschiedlichen Leitbilder wirken sich auf die Kommunikation zwischen den Akteuren aus. Die Asymmetrie an Verhandlungsmasse und Machtverhältnissen zieht nach sich, dass CW sich in einer drastischen Weise über die Drava League lustig macht (»vielleicht trinken die Steine das Wasser« – auf die Nachfrage, warum der Wasserspiegel nach Meinung von CW abgefallen ist). Auch bei HEP zeigt sich, dass die andere Seite nicht ernst genommen wird: HEP versucht durch ihre Außendarstellung den Eindruck zu erwecken, dass es ihnen in erster Linie um Umweltschutz (nicht etwa Energiegewinnung) geht. Die Ministerien zeigen sich wenig engagiert, die von ihnen verbreiteten Informationen sorgsam zu recherchieren (Umweltministerium: Solarzellen sind energieineffizient, Wirtschaftsministerium: Novo Virje liegt nicht an der ungarischer Grenze).

*Asymmetrie ausgedrückt durch Kompetenzverneinung und Ignorieren:* Das Umweltministerium streitet Kompetenzen ab und lässt dadurch Anfragen ins Leere laufen. Anfragen von z. B. der Drava League an die Behörden (Ministerien und CW) werden ignoriert. CW bestreitet dies.

*A priori vorhandene emotionale Distanz:* CW verhält sich aber im gleichen Moment ablehnend (»die NROs sollen zunächst beweisen, dass sie Anfragen gestellt haben«). Das Umweltministerium wertet einen Brief des WWF negativ (»böse«). Von den NROs wird in abwertendem Tonfall gesprochen (siehe oben). Hierin drückt sich eine von Beginn an vorhandene Abneigung aus. Gleichermaßen drückt sich bei Green Action eine Verachtung aus (»stupid people«).

*Kommunikation durch die Öffentlichkeit:* Ergebnis der a priori vorhanden emotionalen Distanz für Green Action ist, dass sie weniger auf Telefongespräche mit beispielsweise Croatian Waters (CW) und Anfragen setzt und stattdessen an die Öffentlichkeit geht. Green Action versucht zum Beispiel, die Aufmerksamkeit der Medien auf die großen Profite von Croatian Waters zu lenken. Auch die beiden anderen involvierten NROs kommunizieren über die Öffentlichkeit. Als Beispiel für den WWF sei die Panda Password Aktion (WWF 2004) erwähnt, die unter Umständen mit dazu beigetragen hat, dass sich das ungarische Umweltministerium gegen den Bau von NV HPP ausgesprochen hat. Die

Drava League hat in ihrer Region genug Aufmerksamkeit erregt, so dass die kroatischen Politiker sich in der Wahlkampfzeit gegen den Bau von NV HPP ausgesprochen haben.

*Kommunikation durch Diskussion:* Wir konnten in Kroatien nicht feststellen, dass sich die Beteiligten intensiv über die Argumente austauschten und direkt miteinander auseinandersetzten. Weder fanden offizielle Gespräche zwischen den Akteuren statt, noch kam es in den Medien oder an anderer Stelle zu Begegnungen. Eine Konfrontation wird von den Ministerien und den staatlichen Unternehmen gemieden.

## 2. Österreich

### 2.1. Situation, Akteure und Konflikthalt

#### 2.1.1. *Geschichte des Nationalparks Donau-Auen*

Die Entstehungsgeschichte des Nationalparks Donau-Auen hat seinen Beginn am Anfang der 1980er Jahre. Von 1980 bis 1984 plante die Donaukraftwerks-AG den Bau eines Kraftwerks in Hainburg. Nach Abschluss der Planungen wurde das Genehmigungsverfahren eingeleitet. Zu dieser Zeit begannen erste Volksbegehren sowie eine Kampagne gegen den Kraftwerksbau durch den WWF. Als die Genehmigungen durch die Regierung erteilt worden waren, formierten sich gegen das Vorhaben groß angelegte Proteste der Bevölkerung. Neben Demonstrationen und Unterschriftensammlungen wurde zeitgleich mit dem Beginn der ersten Rodungsarbeiten in der Au eine Besetzung der betroffenen Auenabschnitte organisiert. Auf diese Weise wuchs der politische Druck. Es kam zu Polizeieinsätzen in der Au, die die Rodungsarbeiten sicherstellen sollten; schließlich zu Verhaftungen. Als Folge einer Großdemonstration gegen das Kraftwerk, in Wien Ende 1983, wurden die Rodungsarbeiten zunächst abgebrochen. Nach einem von der Bundesregierung mit den Besetzern vereinbarten sogenannten Weihnachtsfrieden wurde die Genehmigung für den Kraftwerksbau 1984 durch den Verwaltungsgerichtshof zurückgenommen. Im Anschluss tagte eine aus Vertretern verschiedener Interessengruppen zusammengesetzte Ökologiekommission. Diese kam zu dem Ergebnis, dass das Gebiet um Hain-

burg nationalparkwürdig und mit einem Kraftwerk nicht vereinbar sei. Nach einer langen Gründungsphase entstand 1996 durch Staatsvertrag der Nationalpark Donau-Auen (Wösendorfer 1987, Weiner 2001).

### *2.1.2. Aktuelle Konfliktlage um den Nationalpark Donau-Auen*

Gegenwärtig besteht östlich von Wien innerhalb des Nationalparks Handlungsbedarf für Bau- bzw. Erhaltungsmaßnahmen in der Donau. Grund hierfür sind vornehmlich zwei Aspekte: eine Vertiefung des Fahrwassers der Donau zur Verbesserung der Schiffbarkeit des Flusses wird von einigen Interessenvertretern gefordert. Zum anderen sind Maßnahmen notwendig, die dem fehlenden Geschiebenachschub entgegenwirken bzw. ihn ausgleichen. Die Ursache dafür, dass nicht ausreichend Geschiebe mit dem Wasser transportiert wird, sind die stromaufwärts von Wien an der Donau liegenden Staudämme, die einen großen Anteil des Geschiebes zurückhalten. Konsequenz ist eine stetige Eintiefung des Flussbettes, die zu einer Erhöhung der Fließgeschwindigkeit und einer Veränderung des Grundwasserspiegels führt und somit Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des Ökosystems Donausstrom und Donauauen hat (z.B. Jäggi 2003). Aus diesen Gründen wird derzeit ein flussbauliches Gesamtkonzept entwickelt, welches es erlaubt, die Bedingungen von Schifffahrt und Ökologie zugleich zu optimieren.

### *2.1.3. Akteure und Zielsetzungen*

#### *2.1.3.1. Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie*

Ziel des Bundesverkehrsministeriums ist es, ein flussbauliches Gesamtprojekt zu entwickeln.

Das flussbauliche Gesamtprojekt soll die Bedingungen von Schifffahrt und Ökologie zugleich optimieren. Im Mittelpunkt des Gesamtprojektes stehen demnach die Stabilisierung der Donausohle, die Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts des Nationalparks und die Sicherung der Schifffahrt in einer freien Fließstrecke.

### 2.1.3.2 Via Donau

Neben dem Verkehrsministerium tritt Via Donau als eigenständiger Akteur auf. Hierbei handelt es sich um ein privates Unternehmen, dessen Anteile jedoch zu 100 % vom österreichischen Bundesverkehrsministerium gehalten werden. Via Donau erbringt für das Verkehrsministerium Planungsleistungen für Verkehrsprojekte (Telefoninterview, ein hochrangiger Mitarbeiter Via Donau, Mai 2004).

### 2.1.3.3 Europäische Union

Als weiterer Akteur ist die Europäische Union zu nennen. Innerhalb der Europäischen Union werden divergente Ziele verfolgt (z. B. durch die GD [Generaldirektion] Umwelt und DG Transport und Energie).

#### DG Transport

Relevant sind zum einen verkehrs- und transportpolitische Zielsetzungen, die vorwiegend von der DG Transport formuliert und verfolgt werden. So hat eine Expertengruppe um Karel van Miert (früherer EU-Verkehrskommissar) eine Liste von Prioritätsprojekten auf dem Gebiet der Verkehrswegeplanung entwickelt. Diese Verkehrswegeplanung erfolgt im Rahmen des übergeordneten Trans-European-Network Transport (TEN-T). Eines dieser Vorhaben ist der europaweite Ausbau der Donau. In einem Zeitrahmen bis 2020 sollen auf einer Länge von ca. 1000 km Flachstellen und andere Schifffahrtshindernisse beseitigt werden. Auf diese Weise und in Verbindung mit den anderen Vorhaben soll ein europaweites Schifffahrtsnetz entstehen. Hiervon wiederum erhofft man sich spürbare Verkehrsverlagerungseffekte von der Straße auf das Wasser (ein mittelrangiger Beamter, Generaldirektion Transport und Energie).

#### DG Umwelt

Vornehmliches Ziel der DG Umwelt in Bezug auf die Donau ist dagegen der möglichst umfassende Schutz der Feuchtgebiete. Eine Festsetzung der konkreten Schutzziele ist auf europäischer Ebene in der Wasserrahmenrichtlinie erfolgt (Richtlinie 2000/60/EG). Die Wasserrahmenrichtlinie setzt allgemeinverbindliche Schutzstandards. Gleichwohl lässt sie Ausnahmen dort zu, wo die

Einhaltung der Schutzstandards einem übergeordneten öffentlichen Interesse entgegen stünde (Art. 4 [7] Wasserrahmenrichtlinie) (ein mittelrangiger Beamter, Generaldirektion Umwelt).

#### 2.1.3.4. Schifffahrt

Vertreter der Schifffahrt fordern eine Verbesserung der derzeitigen Schifffahrtsbedingungen, die als ungenügend bezeichnet werden. Als Kritikpunkte werden die zu geringe und saisonal unregelmäßige Wassertiefe, die schmale Fahrrinne und die kontinuierliche Sohleeintiefung genannt. Als Folge der geringen Fahrwassertiefe ergibt sich für die Schifffahrt eine deutliche Verminderung des Auslastungsgrades und damit der Produktivität. Ziel der Schifffahrt ist es, diese Nachteile durch geeignete Maßnahmen zu beheben (Telefoninterview, ein hochrangiger Mitarbeiter Via Donau, Mai 2004).

#### 2.1.3.5. World Wildlife Fund (WWF)

Der WWF Österreich steht den aktuellen Ausbauplänen kritisch gegenüber. Sein dringlichstes Ziel ist die Verhinderung einer neuen Ausbauwelle auf der gesamten Donau. Diese Gefahr besteht aus Sicht des WWF, sobald einzelne Flussabschnitte ausgebaut und vertieft werden. Daher plädiert der WWF für eine Ausbauvariante, die sich an einer maximalen Wassertiefe von 2,5 m orientiert. Dieses Maß ist von der Donaukommission als einheitlicher internationaler Standard festgelegt worden. Nach Ansicht des WWF wird die Realisierung höherer Wassertiefen einen Ausbaudruck für andere Donauabschnitte schaffen, die diese Wassertiefen nicht vorweisen. Gleichzeitig favorisiert der WWF, solche Ausbaumaßnahmen durchzuführen, die geeignet sind, die ökologische Qualität der Donau östlich von Wien zu erhalten bzw. zu verbessern. Das läuft vor allen Dingen darauf hinaus, dass die freie Fließstrecke der Donau erhalten bleibt sowie die Schwankungsbreite und die Dynamik der Wasserstände nicht reduziert wird (Interviews, ein Mitarbeiter WWF Österreich).

#### 2.1.3.6. Nationalpark Donau-Auen GmbH

Die Interessen des Nationalparks vertritt in erster Linie die Nationalpark Donau-Auen GmbH. Als Folge des fehlenden Geschiebenachschubs und der

zunehmenden Eintiefung des Flussbettes formuliert die Nationalpark Donau-Auen GmbH als Ziel die wirksame Stabilisierung der Flusssohle. Dabei besteht nach Ansicht der Nationalpark Donau-Auen GmbH kein sehr dringender Handlungsbedarf. Wichtig ist vielmehr, dass in absehbarer Zeit überhaupt eine für alle Akteure tragbare Lösung gefunden wird. Zudem sollen die Maßnahmen geeignet sein, dem Sinken des Grundwasserspiegels entgegenzuwirken, um die ökologische Funktionsfähigkeit und den Naturschutzwert des Nationalparks Donau-Auen nachhaltig zu sichern (Interviews, ein Mitarbeiter Nationalpark Donau-Auen GmbH).

#### 2.1.3.7. Einzelakteure

Ferner führten wir Gespräche mit dem privaten Umweltschutzaktivisten Günter Schobesberger, der bereits an den Protesten gegen das Kraftwerk Hainburg teilgenommen hat und sich noch heute für den Schutz der Donau engagiert. Zudem sprachen wir mit Helmut Hiess, einem Verkehrsexperten der Rosinak & Partner GmbH, der im Auftrag des WWF die durch die Ausbaupläne zu erwartenden Verkehrsverlagerungseffekte auf die Donau untersucht hat.

### 2.2. Argumentationsbasis

#### 2.2.1. *Relevanz der Fahrwassertiefe für ökologische Rahmenbedingungen*

Auf die Frage nach der Relevanz der Fahrwassertiefe für die ökologischen Rahmenbedingungen der Donau differierten die Antworten. Nach Ansicht der Nationalpark Donau-Auen GmbH hat die konkrete Fahrwassertiefe für den lokalen Naturschutz nicht die höchste Priorität. Solange gewährleistet wird, dass die natürlichen Flusszonen (Mittelrinne, Übergangsbereich, Au) mit ihrer derzeitigen Wasserverteilung erhalten bleiben, stellt die Erhöhung der Fließgeschwindigkeit durch eine Vertiefung der Fahrwasserrinne keine relevante Veränderung der ökologischen Rahmenbedingungen dar. Dagegen wird nach Ansicht des WWF die Erhöhung der Fließgeschwindigkeit durch die Ausbaumaßnahmen unweigerlich zu einer langfristigen Veränderung der ökologischen Rahmenbedingungen führen.

### 2.2.2. Verkehrsverlagerungseffekte durch Ausbau

Eine Verbesserung der Fahrwasserverhältnisse auf der Donau könnte vornehmlich durch die Gewährleistung ganzjähriger Mindestfahrwassertiefen erreicht werden. Nach Berechnungen des Bundesverkehrsministeriums könnte hierdurch das Transportaufkommen auf der Donau bis 2015 um 150 % gesteigert werden. Dies würde eine Verlagerung von 1 Mio. LKW-Ladungen auf das Binnenschiff gleichkommen. Hieraus könnte eine Ersparnis von ca. 30 Mio. Euro Transportkosten für die Wirtschaft resultieren. Nach der Prognose von Rosinak & Partner GmbH ist mit derartigen Verlagerungseffekten keinesfalls zu rechnen. Derzeit treten in Österreich Schifffahrt und LKW-Verkehr kaum in Konkurrenz zueinander. LKWs transportieren vorwiegend Stückgüter und Container, Schiffe dagegen Massengüter. Auch bei höheren Fahrwassertiefen ist daher nicht mit einer Verlagerung des LKW-Verkehrs auf das Wasser zu rechnen. Wollte man tatsächlich verstärkt eine Konkurrenz zum LKW-Verkehr aufbauen, müssten nach seiner Auffassung an Stelle einer Erhöhung der Fahrwassertiefe Brücken erhöht werden.

### 2.2.3. Erhöhter Treibstoffbedarf

Als Folge der durch die geplanten Ausbaumaßnahmen erhöhten Fließgeschwindigkeit der Donau befürchtet der WWF einen deutlich gesteigerten Treibstoffverbrauch der Schiffe bei ihrer Fahrt stromaufwärts.

Nach Aussage des Verkehrsexperten sind die Mehrkosten für Treibstoff zu vernachlässigen. Sie werden durch betriebswirtschaftliche Vorteile, die verbesserte Bedingungen für die Schifffahrt mit sich bringen werden, aufgewogen.

### 2.2.4. Ausbaudruck auf andere Donauabschnitte

Während der WWF einer hohen Fahrwassertiefe unter anderem deshalb kritisch gegenübersteht, weil hierdurch ein Ausbaudruck auf andere Donauabschnitte geschaffen würde, sieht ein Vertreter von Via Donau dieses Problem nicht. Nach seiner Aussage ist ein Ausbaudruck auf andere Abschnitte nicht zwangsläufige Folge einer hohen Fahrwassertiefe der Donau bei Wien.

## 2.3. Rollenzuschreibung und Machtverhältnisse

### 2.3.1. *Selbstverständnis*

Die Protestbewegung gegen das Kraftwerk Hainburg ist entstanden aus anfangs wenigen Aktivisten, die zunächst im eigenen Namen auftraten. Innerhalb kurzer Zeit bekundeten jedoch viele Bürger ihre Sympathien mit den Aktivisten durch Unterschriftensammlungen bzw. die Teilnahme an großangelegten Demonstrationen und Protestzügen. Aus einer Protestbewegung wurde gewissermaßen eine Volksbewegung. Vertreter der aus der Zivilgesellschaft hervorgegangenen Protestbewegung beurteilen die langwierigen Entscheidungsprozesse in Österreich als maßgeblich dafür, dass die Bewegung Zeit hatte, sich langsam zu formieren und breite Unterstützung aus der Bevölkerung zu erhalten.

Die Nationalparkverwaltung schätzt sich selbst im Gegensatz zu anderen Akteuren als lokalen Akteur ein. Im Gegensatz dazu seien andere Akteure international organisiert und würden daher sowohl auf lokaler als auch auf nationaler und internationaler Ebene tätig. Als Konsequenz dieser Feststellung glaubt die Nationalparkverwaltung, dass nicht alle Akteure ihre Interessen auf allen Entscheidungs- und Durchsetzungsebenen vertreten können.

### 2.3.2. *Gegenseitige Rollenzuschreibung*

Ein damaliger Teilnehmer der Protestbewegung, Günter Schobesberger, glaubt, dass die Regierung in der Anfangszeit der Proteste gegen das Kraftwerk Hainburg ein direkter Gegenspieler zu der Protestbewegung war. Aus seiner Sicht hatte der Umweltschutz für die Regierung zum damaligen Zeitpunkt keine Bedeutung. Insoweit erkennt er einen deutlichen Wechsel der Prioritätensetzung der Regierung bis heute. So wird die ökologische Bedeutung des Nationalparks Donau-Auen heute von keiner politischen Strömung mehr bestritten.

Die Entscheidung für ein Kraftwerk Hainburg war maßgeblich von Gewohnheit der Regierung und der Donaukraftwerks-AG beeinflusst, regelmäßig neue Kraftwerke zu bauen. Dies wird deutlich an der Entscheidung für den Bau des Kraftwerks Freudenu in Wien. Von diesem Kraftwerk stand bereits während der Planungsphase fest, dass es defizitär arbeiten würde. Das stand dem Bau jedoch nicht entgegen. Die ausführende Donaukraftwerks-AG hatte ein natürliches Interesse an der Ausführung des Kraftwerksbaus, weil sie

sowohl die personellen Ressourcen als auch den notwendigen Maschinenpark zur Verfügung hatte.

Unterschiedlich wird der Machteinfluss der Wasserbauindustrie in den aktuellen Diskussionen um einen weiteren Ausbau der Donau eingeschätzt. So ist nach Auffassung des Umweltschutzaktivisten Günter Schobesberger die Wasserbauindustrie derjenige Akteur, der sich am Stärksten für stark regulierende Ausbaumaßnahmen einsetzt. Als Hintergrund für diese Einschätzung gibt er an, dass die Wasserbauindustrie nicht allein national organisiert ist, sondern als europaweiter Zusammenschluss verschiedener Unternehmen agiert. Von ihnen wird auf europäischer Ebene eine besonders starke Lobbyarbeit gemacht. Die Planungen der EU, ein europaweites Wasserstraßennetz zu errichten, fußen nach Ansicht von Günter Schobesberger maßgeblich auf dieser Lobbyarbeit. Als vermutetes Interesse der Bauwirtschaft gibt er an, dass die in den Unternehmen vorhandene Infrastruktur auch in Zukunft genutzt werden müsse, so dass es im dringenden Interesse der Bauwirtschaft stehe, neue Auftragspotentiale zu erschließen.

Anders wird der Einfluss dieses Akteurs jedoch von der Nationalpark Donau-Auen GmbH beurteilt. Demnach ist der maßgebliche Akteur, der sich für stark regulierende und den Fluss vertiefende Ausbaumaßnahmen einsetzt, die Schifffahrt. Die Bauwirtschaft hingegen unterstützt diese Interessen lediglich aus Gewohnheit. Als Begründung hierfür führt er an, dass eine Sicherung zukünftiger Auftragsmasse auch durch Lobbyarbeit zu Gunsten von Renaturierungsmaßnahmen erreicht werden könnte. Bei der Durchführung von Renaturierungsmaßnahmen würde die Bauindustrie gleichermaßen für Rückbaumaßnahmen benötigt.

Die Rolle des österreichischen Verkehrsministeriums wird von einem Vertreter des Nationalparks Donau-Auen als relativ unselbstständig beurteilt. Als Grund hierfür führt er an, die Erhöhung der Fahrwassertiefe werde durch das Ministerium vorwiegend deshalb favorisiert, um den Zielsetzungen der Europäischen Union zu entsprechen. Ein eigenes nationales Interesse könne schon deshalb als Antrieb nicht in Frage kommen, weil abgesehen von Ausflugsschifffahrt (für die ein tieferes Fahrwasser nicht notwendig ist) in Österreich keine eigene Schifffahrt vorhanden sei. Vielmehr dient die Donau in Österreich als

Transitstrecke für die europäische Schifffahrt. Die DG Transport der Europäischen Union betont hingegen, dass keine Projekte ohne die Unterstützung der betroffenen Nationalstaaten entwickelt würden.

### 2.3.3. *Machtverhältnisse*

Unterschiede in den Machtverhältnissen zwischen den Akteuren in Österreich ergeben sich unter anderem durch eine unterschiedliche Organisationsstruktur. So gibt es einzelne Akteure, die – wie die Nationalparkverwaltung – ausschließlich auf lokaler Ebene auftreten. Dagegen sind die Vertreter der Schifffahrt sowie der Bauwirtschaft auf europäischer Ebene organisiert oder können doch durch Lobbyarbeit auf dieser Ebene zumindest ihre Interessen artikulieren und durchsetzen.

Differenzen in den Einflussmöglichkeiten ergeben sich ferner aus der unterschiedlichen finanziellen Ausstattung der Akteure. Als Beispiel hierfür lässt sich anführen, dass die Nationalparkverwaltung einen Konsens aller Akteure über die konkrete Durchführung der Ausbaumaßnahmen bereits deshalb für unabdingbar hält, weil die finanziellen Mittel des Bundesverkehrsministeriums für die Realisierung der Maßnahmen dringend benötigt würden.

Gleichwohl sind die Machtverhältnisse unter den Akteuren nach unserer Einschätzung in Österreich relativ ausgeglichen. Als Gründe hierfür sehen wir das organisierte Auftreten insbesondere des WWF als NRO sowie das starke Engagement der Zivilgesellschaft für die untersuchten Belange. Dies wird durch eine institutionelle Einbindung aller Akteure in öffentliche Entscheidungsprozesse unterstützt. Hierauf ist sogleich bei der Frage nach der Kommunikation unter den Akteuren noch näher einzugehen.

Ein weiterer Grund für relativ ausgeglichene Machtverhältnisse zwischen den Akteuren in Österreich ist die Tatsache, dass denjenigen Akteuren, die Einflussmöglichkeiten nicht aus Finanzkraft ziehen können, verschiedene demokratische Handlungsinstrumente zur Verfügung stehen. Hier ist insbesondere der gerichtliche Klageweg zu nennen, über den bereits die Protestbewegung gegen das Kraftwerk Hainburg erfolgreich gegen die erteilte Genehmigung vorgegangen war. In den aktuellen Konflikten ist es der WWF, der sich ausdrücklich vorbehält, rechtliche Schritte gegen die Bundesregierung einzuleiten. So

ist nach Aussage des WWF eine Anrufung des Rechnungshofes dann möglich, wenn es zu einer Ausbauvariante kommen sollte, bei der die Wassertiefe den von der Internationalen Donauschutzkommission festgelegten Mindeststandard von 2,5 m übersteigt. Hierin könnte eine unzulässige Verschwendung von Steuergeldern liegen, die unter Umständen einseitig zu Gunsten der Interessen der Schifffahrt verbraucht werden. Darüber hinaus hat der WWF als Grundeigentümer von Teilen des Nationalparkgebiets Partei- und Anrainerrechte im Planungsverfahren für die durchzuführenden Maßnahmen. Auch aus dieser Stelle resultieren nicht unerhebliche Einflussmöglichkeiten.

## 2.4. Kommunikationsstruktur

### 2.4.1. *Konflikt um geplantes Kraftwerk Hainburg*

In der Anfangsphase der Proteste gegen das Kraftwerk Hainburg hat nach Aussage von Günter Schobesberger eine Kommunikation zwischen den Akteuren vorwiegend über die Medien stattgefunden. Einen direkten Austausch zwischen der sich formierenden Protestbewegung und der Regierung gab es zunächst nicht. Gleichwohl waren die jeweiligen Standpunkte gegenseitig bekannt. Im weiteren Verlauf der Protestaktionen gab es wöchentliche Treffen, in denen sich Vertreter aller Akteure Argumente austauschten. Diese Treffen waren – der spontan aufbegehrenden Protestbewegung geschuldet – eher informeller Natur.

Nachdem der Höhepunkt des Konfliktes um das Kraftwerk Hainburg durch die Kassation der Genehmigung durch den Verwaltungsgerichtshof bereits überstanden war, kam es erstmals zu einem organisierten Diskurs aller Akteure in einer eigens gebildeten Kommission. Die von der Regierung eingerichtete Ökologiekommision setzte sich aus Vertretern aller Interessen zusammen.

Die Ergebnisse unserer Untersuchungen sind nicht geeignet, eine Aussage darüber zu treffen, ob das veränderte Kommunikationsverhalten der Etablierung der Umweltschutzbewegung in Österreich folgte oder ob dieser Prozess gerade erst durch veränderte Kommunikationsbedingungen unter den Akteuren möglich geworden ist. Jedenfalls scheint ein Zusammenhang hier wahrscheinlich.

#### 2.4.2. *Konflikt um aktuelle Ausbaupläne*

Bei der Frage um die aktuellen Ausbaubedürfnisse werden verschiedene Ausbauplätze diskutiert. Ein Austausch über die den einzelnen Vorschlägen zu Grunde liegenden technischen Erkenntnisse und Auffassungen ist zwischen den Akteuren lange Zeit nicht direkt erfolgt, sondern vornehmlich indirekt über die Veröffentlichung von Studien. Diese wurden einerseits von Vertretern der Schifffahrt initiiert, andererseits von den Umweltschützern, insbesondere dem WWF.

Inzwischen ist vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie ein Leitungsausschuss eingerichtet worden. Innerhalb dieses Ausschusses gibt es vier Fachgruppen für die Bereiche Wasserbau, Schifffahrt, Ökologie sowie Ökonomie und Raumentwicklung. Aufgabe des Ausschusses ist es, die derzeit diskutierten Varianten für den Ausbau gemeinsam zu evaluieren und einen für alle Interessenvertreter tragfähigen Kompromiss über die durchzuführenden Ausbaumaßnahmen zu erzielen. Ein solcher ist im Mai 2004 gelungen. In einem 8-Punkte-Programm hat man sich auf eine Kompromisslinie geeinigt.

Als problematisch ist die Besetzung des Ausschusses zu beurteilen. Sie wurde seitens des Bundesverkehrsministeriums initiiert. Zwar sind Vertreter aller Interessengruppen als Mitglieder in den Ausschuss aufgenommen worden, der WWF hingegen hat bei der Besetzung keine Stimme erhalten. Aus Sicht des WWF ist dies darauf zurückzuführen, dass bereits im Vorfeld der Verhandlungen ein zu starkes Konfliktpotential vermieden werden sollte, was über die Auswahl der Mitglieder versucht worden ist. So lehnt der WWF auch den gefundenen Kompromiss ab, der in Abhängigkeit von dem zur Flusssohlestabilisierung einzubringenden Material unterschiedliche Wassertiefen vorsieht. Über diesen Punkt der Fahrwassertiefe gibt es inzwischen Schlichtungsversuche zwischen dem Bundesverkehrsministerium und dem WWF. Diese werden seitens des WWF als eher informell beurteilt.

Unabhängig von der Kommunikationsplattform des Leitungsausschusses hat das Bundesverkehrsministerium ein Moderationsverfahren durchgeführt. Ziel dieses Verfahrens war es, mit allen an den Ausbaumaßnahmen Beteiligten bzw. von ihnen Betroffenen in einen Dialog einzutreten. Dabei wird seitens des Ministeriums zwischen internen und externen Beteiligten unterschieden. Zu

den internen Beteiligten sind die politischen Repräsentanten zu zählen, die das Projekt vertreten und zumeist institutionell mit den das Projekt administrierenden Beamten verbunden sind. Hierzu zählen ferner die Vertreter der beteiligten Behörden, Vertreter von Via Donau, die Fachleute des Leitungsausschusses und die in den Leitungsausschuss eingebundenen Vertreter verschiedener Institutionen wie z. B. dem Nationalpark Donau-Auen. Als externe Beteiligte des Moderationsverfahrens gelten nach den Angaben des Bundesverkehrsministeriums Personen, die im weiteren Sinne von dem Projekt betroffen sein können bzw. durch die Maßnahmen einen Nutzen oder Schaden für sich persönlich bzw. die Institution, der sie angehören, erwarten.

Der Ablauf des Moderationsverfahrens gliedert sich nach den Vorgaben des Bundesverkehrsministeriums in verschiedene Abschnitte. Zunächst sollten danach wesentliche Verfahrensfragen geregelt werden. Anschließend folgte eine Bestandsaufnahme zu zentralen Themenstellungen wie Hintergrund, Zielen und Umfang des flussbaulichen Gesamtprojektes sowie eine Zusammenstellung der regelungsbedürftigen Themen. Nach diesen vorbereitenden Schritten wurden eventuelle Konflikte bzw. unterschiedliche Betrachtungsweisen der Akteure analysiert und deren Erwartungen und Anforderungen gesammelt. Auf dieser Grundlage sollten dann an Hand gemeinsam erarbeiteter Kriterien Lösungsansätze konzipiert werden. Am Ende des Moderationsverfahrens sollte eine Übereinkunft aller Beteiligten zur Weiterführung bzw. Erreichung der gemeinsam diskutierten Ziele zum flussbaulichen Gesamtprojekt stehen.

Für dieses Moderationsverfahren hat es mehrere Termine gegeben, in denen allen Beteiligten die Gelegenheit zur Äußerung ihrer Position gegeben worden ist. Hierüber gab es anschließend eine Diskussion mit allen Anwesenden. Auf diese Weise konnten Informationen und Argumente unter den Akteuren ausgetauscht werden. Das Moderationsverfahren ist daher als ein Forum zu verstehen, das staatlich organisiert allen beteiligten Akteuren Gelegenheit zur Äußerung und Beteiligung gibt.

### 3. Der Vergleich zwischen Kroatien und Österreich

An der Drau in Kroatien und an der Donau in Österreich haben wir den Schutz und die Bedrohung von Feuchtgebieten untersucht. In Österreich beschrieben wir das historische Ereignis des Konflikts um das geplante Wasserkraftwerk bei Hainburg. In Kroatien behandelten wir vergleichbar das geplante Wasserkraftwerk bei Novo Virje. Die aktuellen Konflikte handeln von dem Ausbau der Fahrwassertiefe in Österreich und von dem Kiesabbau in Kroatien. Zentral für alle Konflikthalte ist der Schutz der ökologisch wertvollen Gebiete. In erster Linie verglichen wir jedoch die Rolle und die Kommunikation der beteiligten Akteure.

In Kroatien herrscht keine Einigkeit über die Feststellung der Streitpunkte. Die NROs protestieren gegen NV HPP, weil sie von negativen Auswirkungen für die Auenwälder ausgehen. Die Betreiber behaupten dagegen, dass die Auswirkungen sogar positiv für die Umwelt sind. Sie sehen dementsprechend kein Konfliktpotential.

In Österreich werden in vielen grundlegenden Punkten die gegenseitigen Positionen anerkannt. Alle Beteiligten sehen zum Beispiel ein möglichst naturbelassenes Auenwaldgebiet als erstrebenswert an. Konflikte entstehen in Österreich durch unterschiedliche Schwerpunktsetzung und unterschiedlicher Einschätzung von Details (»Fahrwassertiefe«).

In Kroatien findet die Nichtakzeptanz inhaltlicher Positionen ihre Korrelation in der Nichtakzeptanz von Akteuren. Die Privatwirtschaft und Ministerien erkennen NROs nur in begrenztem Maße an. Kompetenz wird den letzteren abgesprochen. In Österreich erkennen sich alle Akteure als Gesprächspartner an.

Die Machtverhältnisse sind in Kroatien asymmetrisch. Finanzielle und institutionelle Ressourcen liegen allein bei HEP und CW. Die NROs können (noch) nicht auf rechtliche Ressourcen zurückgreifen. Teilerfolge durch Öffentlichkeitsarbeit sind aber festzustellen. In Österreich liegen die finanziellen Ressourcen zum großen Teil auch bei den Vertretern der Wirtschaftsinteressen. Doch stellt der WWF hier eine nicht formalisierte Institution dar und kann durch etablierte Öffentlichkeitsarbeit und Andeuten rechtlicher Mittel eine bedeutsame Gegenmacht aufbauen.

Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung wird in Kroatien sehr freizügig verwendet (z. B. HEP in Bezug auf Novo Virje). In Österreich wird rhetorisch vorsichtiger mit diesem zentralen Konzept umgegangen. In Kroatien herrschen Denkschemata aus den 1970er Jahren vor (z. B. Begradigung von fließenden Gewässern). In Österreich hat sich ergeben, dass der Bau von weiteren Kraftwerken wie Freudenu auch aus wirtschaftlicher Perspektive nicht erstrebenswert ist. Wir vermuten, dass auch im Falle des geplanten Baus des Wasserkraftwerks bei Novo Virje durch HEP eher vorhandene materielle Infrastrukturen und mentale Vorprägungen den Bau erstrebenswert erscheinen lassen als wirtschaftliche Rentabilitätsrechnungen.

In Kroatien konnten wir einen negativen Verlauf der Kommunikation feststellen, der sich a) in der Art der Kommunikation, b) durch gegenseitige Negierung der Kompetenz und c) durch eine a priori vorhanden emotionale Distanz manifestiert. Dagegen ist in Österreich die Kommunikation des Konfliktes durch Leitungsausschuss und Moderationsverfahren institutionalisiert und im Sinne der Summe der Zufriedenheit aller Beteiligten erfolgreich. Explizit findet in Österreich eine ausgeprägte Diskussion statt, die das Potential enthält, Konflikte zu lösen.

Als Erklärung für die beobachteten Unterschiede verweisen wir auf die historischen Rahmenbedingungen (Kroatien als junge Demokratie), die institutionelle Einbettung in internationale Gesetze (Österreich als Mitglied der EU) und spezifische kulturelle Divergenzen.

#### 4. Konfliktergebnisse und Diskussion

Alle Konflikte konnten bis zum Oktober 2004 zumindest vorläufig gelöst werden. Der Einspruch Ungarns hat dafür gesorgt, dass das Wasserkraftwerk bei Novo Virje in den nächsten Jahren nicht weiter verfolgt wird. Der Kiesabbau an der Drau ist eingestellt worden, nachdem der Direktor von Croatian Waters, Jaks Marasovic, ersetzt worden ist. Ursache war der öffentliche Druck, z. B. durch den WWF, der in einer E-mail-Aktion den kroatischen Ministerpräsidenten Dr. Ivo Sanader auf den Missstand aufmerksam machte (WWF 2004).

Es ist Spekulation, ob im Rahmen des vorangegangenen Regierungswechsel auch eine Umbesetzung der Spitze von Croatian Waters als nützlich erschien. In Österreich konnten sich die Beteiligten darauf einigen, die Donau maximal auf 2,70 m vertiefen. Der WWF hofft, diesen Grenzwert noch weiter herunter setzen zu können.

Im folgenden fassen wir unsere Ergebnisse zusammen. Österreich besitzt ein etabliertes Verfahren, um Umweltkonflikte zu behandeln und zu lösen. Kroatien fehlt eine etablierte Diskussionskultur und kämpft mit der Trägheit veralteter Strukturen. Mögliches Ziel kann die Veränderung des institutionellen Settings zu Gunsten a) besserer Partizipation aller Beteiligten und b) des Einbringens von »nachhaltigen« Interessen sein. Positives Beispiel dieser Entwicklung ist Österreich, das vor 20 Jahren im Rahmen des Konflikts um das Wasserkraftwerk Hainburg einen entscheidenden Schritt in diese Richtung getan hat. In beiden Ländern zeigt sich, dass Kommunikation nicht ohne die herrschenden Machtverhältnisse gedacht werden kann. Eine ausgeprägte Diskussionskultur und etablierte Verfahren sind dabei eine Möglichkeit, auch aus einer ursprünglich schwächeren Machtposition heraus das Interesse von Naturschutz und unter Umständen der Allgemeinheit zu artikulieren. Wenn die nationale Diskussionskultur noch nicht ausreichend entwickelt ist, um Umweltinteressen voranzutreiben, dann kann internationaler Druck ein wirksamer Ersatz sein (WWF in Kroatien). Selbstverständlich können beispielsweise Projekte der Energiewirtschaft von großem allgemeinem Interesse sein, doch können diese nur dann als solche verstanden werden, wenn die Interessen und die Argumente dafür klar in der Öffentlichkeit artikuliert werden. Anderenfalls wird die entsprechende Position allein durch fehlende Transparenz berechtigterweise in Misskredit gezogen.

Wirtschaftliche Projekte sind also nicht immer auszuschließen, sondern dann zu fördern, wenn es der Allgemeinheit nützt. Herauszufinden, was das Interesse der Allgemeinheit ist, ist ein schwieriger Prozess, und die Antwort ist selten eindeutig. Das Ergebnis wird im Regelfall jedoch besser sein, wenn nicht nur wenige Akteure aus Politik und Wirtschaft bestimmen, sondern möglichst viele Teile der Gesellschaft in den Entscheidungsprozess mit einbezogen werden.

## Bibliographie

- Daly, E. H. 1996. *Beyond Growth*. Beacon Press, Boston.
- Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162, 1243–1248.
- HEP (Hrvatska Elektroprivreda) 2000. *Hydroelectric Power Plants in Croatia*.
- HEP (Hrvatska Elektroprivreda) 1997. *Novo Virje HPP*.
- Houghton, J. T. et al. 2001. *Climate Change 2001: The Scientific Basis*. Cambridge University Press. Im Internet: [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)
- Jäggi, M. 2003. *Donau und Schifffahrt am Scheideweg. Zustandsanalyse und alternativer Projektvorschlag für den Donauausbau im Bereich des Nationalparks Donau-Auen*, herausgegeben von WWF Österreich.
- Karl, T. R., Trenberth, K. E. 2003. Modern Global Climate Change. *Science* 302, 1719–1723.
- Keddy, P. A. 2000. *Wetland Ecology: Principles and Conservation*. Cambridge University Press.
- Leschine, T. M., Wellman, K. F., Green, T. H. *The Economic Value of Wetlands. Wetlands' Role in Flood Protection in Western Washington*. *Ecology*. Im Internet: [www.wa.gov/ecology](http://www.wa.gov/ecology)
- Randall, A. 1997. Was sagen die Wirtschaftswissenschaftler über den Wert der biologischen Vielfalt? In Birnbacher, D. (Hrsg.), *Ökophilosophie*. Reclam, Ditzingen, 202–216.
- Scheer, H. 2002. *Solare Weltwirtschaft*. Kunstmann Verlag, München.
- Uthoff, P. 2003. Die Drau im Grenzbereich Ungarn-Kroatien. *Der Wald* 12, 584.
- Weiner, M. 2001. *Analyse des Projektmarketing am Beispiel Kraftwerk Hainburg und Kraftwerk Freudenuau*. Master's Thesis Technische Universität Wien.
- Wösendorfer, H. 1987. *Hainburg – Konflikt und Planung*. Studie im Auftrag des Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung Österreich.
- WWF 2004. *Croatia's Drava dam would contravene EU law*. [www.passport.panda.org](http://www.passport.panda.org)

Florian Marx und Ágoston Mráz

## Freizügigkeit und Europäische Gesundheitspolitik

### Einführung und Überblick

Der Bericht »Freizügigkeit und Europäische Gesundheitspolitik« ist das Ergebnis einer einjährigen studentischen Projektarbeit am Studienkolleg zu Berlin 2003/2004. Er basiert auf den Recherchen aus zahlreichen Berichten, Dokumenten, Nachrichtentexten und Literaturquellen sowie auf sechzehn nicht-standardisierten Gesprächen und Interviews, die wir – über das Jahr verteilt – mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zur Thematik führen konnten. Wir verdanken diesen Gesprächen in Berlin, Brüssel, Budapest und Bonn nicht nur zahlreiche Hintergrundinformationen, sondern auch viele wichtige Hinweise für weitere Recherchen und die Möglichkeit, dass wir als Studenten einen umfassenden Einblick in die Thematik erhalten konnten. Natürlich soll und kann der Bericht keine umfassende Abhandlung sein, die den Einfluss der Freizügigkeitsrechte auf die Europäische Gesundheitspolitik vollständig beschreibt. Vielmehr dient der Bericht dazu, jene aktuellen Entwicklungen wiederzugeben, die uns in diesem Jahr begegnet sind, jene Erfahrungen, die wir machen durften. Innerhalb des Textes finden sich Hinweise zu Quellen, welche eine weitere und umfassendere Betrachtung der Themen ermöglichen sollen.

Der Bericht gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil (I–III) beschäftigt sich mit der Europäischen Gesundheitspolitik selbst. Er gibt einen Überblick über ihre aktuelle Lage, die neue Strategie der Europäischen Gemeinschaft sowie die Schwierigkeiten ihrer Durchführung und Steuerung auf europäischer Ebene. Im zweiten Teil sind anschließend die Freizügigkeiten des Europäischen Binnenmarktes, speziell jene der Personen, Waren und Dienstleistungen, Ausgangspunkt unserer Betrachtungen (IV–VII). Ihr Einfluss auf die Europäische Gesundheitspolitik in den Jahren 2003/2004 wird anhand von vier aktuellen Themen beschrieben.

Die verschiedenen Themen, welche den Einfluss der Freizügigkeit auf die Europäische Gesundheitspolitik charakterisieren, sind nicht frei aus dem aktuellen Prozess und der gesundheitspolitischen Strategie heraus gewählt. Vielmehr stellen sie die Hauptthemen der Europäischen Gesundheitspolitik in den Jahren 2003/2004 dar. Die Osterweiterung der Europäischen Union um zehn neue Mitgliedsstaaten am 1. Mai 2004 potenziert die Bedeutung der Freizügigkeit – auch im Bereich der Europäischen Gesundheitspolitik. Ihr kommt deshalb bei den Ausführungen des Berichts an vielen Stellen eine besondere Bedeutung zu.

## I. Zur Lage der Europäischen Gesundheitspolitik

»Es gibt kein Europa ohne das Europa der Gesundheit!« Der EU-Kommissar für Gesundheit und Verbraucherschutz der Periode 1999–2004, David Byrne, sieht die Europäische Gesundheitspolitik an einem wichtigen Wendepunkt angelangt. Auf seiner Rede zur Eröffnung des European Health Forum in Gastein Ende 2002 gibt er zu verstehen, es seien die Bürger selbst, die dieses »Europa der Gesundheit« von der Gemeinschaft erwarteten. Es sei an der Zeit, die politische Debatte darüber zu beginnen, welche Entscheidungen für ein »Europa der Gesundheit« getroffen werden müssen.

Die »Künftigen Herausforderungen der Europäischen Gesundheitspolitik« – so der damalige Titel des »Health Forum« im Jahr 2002 – sind die Herausforderungen von heute. Die Gesundheitspolitik auf Europäischer Ebene befindet sich in den Jahren 2003/2004 in der Tat an einem interessanten Wendepunkt. Zu Beginn dieses Berichts soll auf die Frage eingegangen werden, wie jener Bereich der Europäischen Gesundheit geschichtlich überhaupt Zugang zur Politik der Gemeinschaft erhalten hat (I/1). Anschließend soll die gegenwärtige Lage anhand von fünf aktuellen Herausforderungen der Europäischen Gesundheitspolitik einführend skizziert werden (I/2).

### I.1. Kurze Geschichte der Europäischen Gesundheitspolitik

Ursprünglich existierte keine formelle Rechtsgrundlage in den Europäischen Verträgen für eine Europäische Gesundheitspolitik. Im Vertrag über die

Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) wurde die Kommission lediglich ermächtigt, die Kooperation der Mitgliedsstaaten hinsichtlich Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit der Beschäftigten zu fördern. Im Verlauf der Europäischen Integration und der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes erhielten jedoch vermehrt gesundheitsrelevante Themen Zugang zur Gemeinschaftspolitik. Die soziale Sicherheit der »Wanderarbeitnehmer« und deren Gesundheitsschutz, die Anerkennung der beruflichen Qualifikationen der Gesundheitsdienste und die Europäisierung der Arzneimittelzulassungen zeigen den ursprünglichen Einfluss, den die Freizügigkeitsrechte bereits vor dem eigentlichen Beschluss einer Europäischen Gesundheitspolitik hatten.

Einen wichtigen Schub erhielt diese 1977 in einer gesundheitspolitischen EntschlieÙung der Gesundheitsminister im Rat. Diese EntschlieÙung zur Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten blieb jedoch ohne rechtliche Grundlage – genauso wie der Auftrag für die Europäische Kommission im Jahr 1985, ein europäisches Programm zur Krebsbekämpfung zu entwickeln.

Die Geburt der Europäischen Gesundheitspolitik ist auf den Maastrichter Vertrag von 1992 über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft zurückzuführen. Dieser verankerte mit der Einführung des Titels »Gesundheitswesen« eine rechtliche Grundlage für die Gemeinschaftspolitik im Gesundheitsbereich. Artikel 3 EGV hebt dabei den »Gesundheitsschutz« als Gemeinschaftsziel hervor.

Die Aufgabenbereiche und Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft im Gesundheitswesen wurden in Artikel 129 festgelegt. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde dieser modifiziert. Der neue Artikel 152 ist die heute gültige Rechtsgrundlage für die Europäische Gesundheitspolitik. Er hebt den Gesundheitsschutz als Ziel aller relevanten Gemeinschaftspolitiken hervor.

Entsprechend ist die Tätigkeit der Gemeinschaft auf die Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung, die Verhütung von Humankrankheiten und die Beseitigung von Ursachen für die Gefährdung der menschlichen Gesundheit bezogen. Sie umfasst die Bekämpfung von Krankheiten verbunden mit der Erforschung ihrer Ursachen, sowie Gesundheitserziehung und -information. Ferner sind Maßnahmen zur Verringerung drogenkonsumbedingter Gesundheitsschäden als Tätigkeitsbereich benannt. Die Europäische Kommission soll

die Zusammenarbeit der Staaten hinsichtlich dieser Ziele fördern und ihre Politiken ergänzen – offen bleibt, in welcher Weise.

Dem Rat sind Maßnahmen zur Festlegung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Organe und Blut, gesundheitsrelevante Maßnahmen im Bereich Veterinär- und Pflanzenschutz sowie allgemeine Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der menschlichen Gesundheit vorbehalten.

Die Zuständigkeit für die Aufrechterhaltung der Gesundheitssysteme und damit verbunden die Gesundheitsversorgung der Bürger bleibt laut Artikel 152 in vollem Umfang bei den Staaten. Der Auftrag der Europäischen Gemeinschaft liegt also überwiegend auf der Ebene von Gesundheitsschutz und Prävention. Dieser »Auftrag« der Europäischen Gesundheitspolitik vollzog sich in den folgenden Jahren in zahlreichen Rechtsakten und der Schaffung von sieben Gemeinschaftsprogrammen in Bereichen der Öffentliche Gesundheit (Tabelle 1.1), welche in jüngster Zeit im Rahmen einer neuen gesundheitspolitischen Strategie zu einem großen Aktionsprogramm zusammengefasst wurden (siehe Kapitel II).

<b>Health promotion</b>
Health monitoring
Communicable Diseases
Cancer
Rare diseases
Injury prevention
Pollution related diseases
Drug prevention

Tabelle 1.1. Ehemalige Gemeinschaftsprogramme »Öffentliche Gesundheit«

## I.2. Aktuelle Herausforderungen der Europäischen Gesundheitspolitik

An dieser Stelle sollen fünf wichtige Herausforderungen skizziert werden, welche die aktuelle europäische Gesundheitspolitik prägen. Sie liegen der neuen gesundheitspolitischen Strategie zugrunde, welche in den Jahren 2003/2004 ihren Anfang gefunden hat.

Die erste Herausforderung der Europäischen Gesundheitspolitik ist ihr Auftrag für die öffentliche Gesundheit. Das neue, gleichnamige Aktionsprogramm

2003–2008 ist wichtiger Bestandteil dieses Auftrags. Durch die Zusammenfassung der einzelnen Programme und Maßnahmen zu einem einheitlichen Aktionsrahmen entsteht zum erstenmal eine wirkliche Strategie für die europäische Gesundheitspolitik, in welcher Ziele auf europäischer Ebene formuliert und Schwerpunkte gesetzt werden können. Verantwortlich für diese Strategie im Sinne ihrer Entwicklung und Durchführung ist die Kommission.

Eine zweite wichtige Herausforderung ist die Lage der Gesundheitssysteme in den Mitgliedsstaaten. Fast alle Staaten stehen in diesen Jahren vor umfassenden Reformen ihrer Systeme. Gesundheitspolitik wird dabei allzu oft auf Krankenversorgungs- und Kostendämpfungspolitik reduziert. Dadurch wächst die Verantwortung der Europäischen Union für die eigentliche Aufgabe der Gesundheitspolitik: die Gesundheit zu schützen, zu verbessern und Krankheiten zu vermeiden.

Eine dritte wichtige Herausforderung der Gesundheitspolitik auf der Ebene der Europäischen Union ist die EU-Osterweiterung, welche mit dem 1. Mai 2004 realisiert wurde. Viel mehr als die alten Mitglieder der Union sind die neuen Mitgliedsstaaten in einer wichtigen Phase der Um- und Neugestaltung ihrer Gesundheitssysteme. Generell müssen diese auf die Erfordernisse des Europäischen Binnenmarktes mit seinen Freizügigkeiten vorbereitet werden. Hier kann die Europäische Union wichtige Hilfestellung leisten und Prioritäten vermitteln.

Eine vierte Herausforderung der Europäischen Gesundheitspolitik ist die Verantwortung der Europäischen Union, ihre Bürger vor Gesundheitsgefahren zu schützen, die sich aus der zunehmenden Globalisierung und den Eigenschaften des Europäischen Binnenmarktes ergeben. Die Gefahren der Ausbreitung ansteckender Krankheiten sind in den letzten Jahren durch Epidemien wie SARS (2003) zu einem wichtigen Thema geworden. Zudem hat die Bedrohung durch Bioterrorismus eine neue Dimension erhalten. Auch bedarf es Maßnahmen im Kampf gegen »Zivilisationskrankheiten« wie Rauchen und Übergewicht, welche die Finanzierung der Gesundheitssysteme in den Staaten zunehmend belasten. Die Sicherheit von Nahrungsmitteln, Organen, Geweben und Blutprodukten muss künftig gewährleistet sein. Hier muss die Gemeinschaft tätig werden, wenn es den Mitgliedsstaaten an Willen und Möglichkeit mangelt, wirksame Maßnahmen zu etablieren.

Eine fünfte Herausforderung, die sich mit den erstgenannten überschneidet, ist die Tatsache der Personenfreizügigkeit und zunehmenden Mobilität der Bevölkerung. Auch wenn die Staaten weiterhin für ihre Gesundheitssysteme verantwortlich bleiben, müssen deren sehr unterschiedliche Systeme kooperieren können, wenn die Gesundheitsversorgung der Menschen europaweit gesichert werden soll. Die aktuellen Entwicklungen werden getragen von den jüngsten Urteilen des Europäischen Gerichtshofes zum Anspruch der Unionsbürger auf Gesundheitsversorgung außerhalb ihres Heimatlandes. Der zunehmenden Erwartung der Unionsbürger, europaweite Möglichkeiten der Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen zu können, muss Rechnung getragen werden. Durch eine zunehmende Kooperation könnten zudem möglicherweise über Grenzen hinweg freie Behandlungskapazitäten auf der einen Seite und Wartelisten auf der anderen Seite vermieden werden.

Die fünf genannten sowie weitere Herausforderungen sind in den Jahren 2003 und 2004 deutlich präsent. Sie stehen für einen neuen und spannenden Prozess der Europäischen Gesundheitspolitik, den wir in unserem Projekt verfolgen konnten. Diesen Prozess kennzeichnet einerseits ein großer politischer Spielraum des Austauschs und der politischen Zusammenarbeit hinsichtlich der gesundheitspolitischen Themen. Andererseits bietet er Anlass zu Dialog und Streit über die Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten sowie über die politische Steuerung der Gesundheitspolitik in Europa.

Das Projekt greift die geschilderten Herausforderungen dieses Prozesses unter der Voraussetzung auf, dass diese von den Freizügigkeitsrechten des Europäischen Binnenmarktes beeinflusst werden. Zunächst ist jedoch die neue Strategie der Europäischen Union zur Gesundheitspolitik Thema unserer Ausführungen.

## II. Gesundheitspolitische Strategie der Europäischen Union und aktuelle Schwerpunkte

Die neue gesundheitspolitische Strategie der Europäischen Union greift die neuen Herausforderungen für ein »Europa der Gesundheit« auf. Initiatorin und

Hüterin dieser Strategie ist die Europäische Kommission, speziell der EU-Kommissar Byrne und die Generaldirektion für Gesundheit und Verbraucherschutz unter Direktor Madelin. Die Kommission bemüht sich mit dieser Strategie um bestimmte Ziele der Europäischen Gesundheit. Gleichsam bewirkt sie damit, dass der Gesundheitsbereich vermehrt Zugang zur europäischen Integration erhält. Einerseits bildet das Aktionsprogramm »Öffentliche Gesundheit« das Herzstück der Europäischen Gesundheitspolitik. Auf diesem Programm bauen die meisten Initiativen auf. Andererseits regt die Kommission jedoch zu einem Dialog über die relevanten Schwerpunkte an, in welchen sie die Bürger und Staaten, hohe Vertreter als auch Interessenvertreter einzubeziehen versucht. An dieser Stelle soll ein Überblick über die gesundheitspolitische Strategie der Europäischen Union gegeben werden, in welche die politischen Maßnahmen der Jahre 2003 und 2004 eingebettet sind (II.1). Der darüber hinaus initiierte Dialog über gesundheitspolitische Schwerpunkte ist ein weiteres Merkmal der Strategie. Diesem widmet sich der zweite Teil des Kapitels (II.2).

## II.1. Gesundheitspolitische Strategie der Gemeinschaft und Aktionsplan 2003–2008

Wichtige Grundlage der neuen gesundheitspolitischen Strategie für die Europäische Union ist eine Entschließung des Europäischen Parlaments und des Rats vom 23. September 2002. Darin erinnern Rat und Parlament an die Verpflichtung der Gemeinschaft zu Schutz und Verbesserung der Gesundheit und ermächtigen die Kommission zur Durchführung einer neuen Strategie für die europäischen Gesundheitspolitik (Initiative: Mai 2000).

Die breit angelegte Strategie besteht aus einem Aktionsrahmen im Bereich Öffentliche Gesundheit. Er beinhaltet ein Aktionsprogramm, welches die vorher bestehenden Programme<sup>1</sup> verbinden und ausbauen soll, sowie die damit verbundene Politik und die Rechtsvorschriften (siehe Tabelle 2.1). Weiterhin umfasst die neue Strategie das Bemühen, andere Bereiche der Gemeinschaftspolitik und deren Maßnahmen im Sinne eines hohen Gesundheitsschutzniveaus zu integrieren.

1 Siehe Kapitel I, Tabelle 1.1.

Das Aktionsprogramm im Bereich öffentliche Gesundheit hat eine befristete Dauer von zunächst sechs Jahren (2003–2008). Es umfasst drei Ziele, die in dieser Zeit schrittweise erreicht werden sollen.<sup>2</sup>

Das erste Ziel ist die *Verbesserung der Information über Kenntnisse aus den Bereichen der öffentlichen Gesundheit*. Dafür soll ein riesiges Informationssystem für Gesundheit aufgebaut werden. Dieses Informationsnetzwerk, welches europaweit hauptsächlich durch das Internet nutzbar werden soll, wird auf der Basis von messbaren Indikatoren für Gesundheitszustand, Erkrankungen, Gesundheitsfaktoren und Gesundheitssystemanalysen entstehen. Für Bürger oder Patienten der europäischen Union soll das Netzwerk Informationen über Gesundheitsgefahren, Krankheiten, Behandlungsmöglichkeiten einschließlich Selbsthilfegruppen sowie Kranken- und Sozialversicherungsleistungen enthalten. Angehörige der Gesundheitsberufe sollen über das Netzwerk fachentsprechende Daten und Informationen z.B. über wissenschaftliche Untersuchungen, Evaluation medizinischer Maßnahmen, Leitlinien oder neue Technologien erhalten. Den Gesundheitsbehörden sollen aktuelle und vergleichbare Daten über gesundheitliche Entwicklungen, Fortschritt und Effektivität medizinischer Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden.

Das zweite Ziel des Aktionsprogramms ist die *schnellere und koordiniertere Reaktion auf Gesundheitsgefahren* (siehe auch Kapitel VII) Diese Gefahren umfassen schwere ansteckende Krankheiten und mögliche neu auftretende Gesundheitsrisiken. Dafür müssen Gesundheits- und Überwachungsbehörden der einzelnen Mitgliedsstaaten in bestehende sowie neue Mechanismen und Netzwerke auf europäischer Ebene eingebunden werden. Diese sollen für eine europaweite Überwachung und Frühwarnung ausgebaut und optimiert werden. Eine besondere Herausforderung ist der künftig notwendige Auf- und Ausbau von Kapazitäten und Strukturen in den neuen EU-Mitgliedsstaaten. Auch die Reaktion auf mögliche Gefahren ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung.

Das dritte Ziel des Aktionsprogramms 2003–2008 ist die *Berücksichtigung von sogenannten Gesundheitsfaktoren*. Diese umfassen Faktoren der Lebensfüh-

2 Umfassende Informationen auf der Internetseite der Kommission / DG SANCO: [www.europa.eu.int/comm/health](http://www.europa.eu.int/comm/health).

rung wie Rauchen, Alkohol, Ernährung, körperliche Bewegung, Stress und Drogenmissbrauch, sowie sozioökonomische und Umweltfaktoren. Eine besondere Bedeutung kommt dabei auch den psychosozialen Faktoren und der seelischen Gesundheit zu. Von diesen Maßnahmen soll vor allem die jugendliche Bevölkerung profitieren. Jedoch stehen besonders auch die neuen Mitgliedsstaaten im Mittelpunkt, die hinsichtlich der Gesundheitsfaktoren vor gravierenden Problemen stehen.

Zu diesem Ziel gehört die präzise Erfassung von epidemiologischen Daten mittels zu definierender Indikatoren. Diese Indikatoren sollen die Vergleichbarkeit der Daten gewährleisten und Ausgangspunkt gezielt geförderter Maßnahmen sein. Dabei sollen innovative Projekte gefördert und transnationale Netzwerke aufgebaut werden, welche durch Prävention die Volksgesundheit in den Mitgliedsstaaten verbessern sollen.

Gesundheitspolitische Strategie der EU:	
Aktionsprogramm 2003–2008:	Gesundheitsschutz in anderen EU-Politikbereichen
Gesundheitsinformation Gesundheitsgefahren Gesundheitsfaktoren	Verordnungen / Richtlinien
Weitere Maßnahmen des Aktionsrahmens:	
Verordnungen / Richtlinien zur öffentlichen Gesundheit Vorbereitung politischer Strategien und Maßnahmen	

Tabelle 2.1. Gesundheitspolitische Strategie der EU in der Übersicht

Es stellt sich die Frage, wie das Aktionsprogramm durchgeführt und die drei Ziele erreicht werden sollen. Die Kommission veröffentlicht jedes Jahr einen Arbeitsplan, auf dem die jeweiligen Jahresschwerpunkte zu den drei Zielen veröffentlicht werden. Tabelle 2.2 gibt einen Überblick über die für 2004 formulierten Jahresschwerpunkte. Für dieses Jahresprogramm hält die Kommission zwei Werkzeuge bereit: Die *Calls for Proposals* und die *Calls for Tenders*.

Die *Calls for Proposals* sind Aufrufe an nichtstaatliche Organisationen, Institutionen und wissenschaftliche Einrichtungen. Diese sollen Vorschläge für Projekte und Maßnahmen einreichen, die den jeweiligen Jahresschwerpunkten und damit den drei Hauptzielen dienlich sind. Die Projekte werden nach bestimmten Kriterien ausgewählt, u. a. sind dies: Konformität mit den Hauptzielen und speziell mit den Jahresschwerpunkten, mehrere Teilnehmer aus möglichst mehreren europäischen Ländern, schlüssige Planung und Finanzierung. Die ausgewählten Projekte können anschließend jeweils zu 60–80 % aus dem Gemeinschaftsbudget finanziert werden. Mögliche Ergebnisse und Daten müssen der Kommission zur Verfügung gestellt werden.

Die *Calls for Tenders* sind öffentliche Ausschreibungen der Kommission zur Erbringung von Dienstleistungen (Studien oder Gütertransport). Diese Dienstleistungen finden vor allem im Bereich »Gesundheitsinformation« Anwendung und unterstützen ebenfalls das Aktionsprogramm in seiner Durchführung.

Die Kommission hat mit diesen Werkzeugen die Möglichkeit, Maßnahmen und die Gestaltung des Aktionsprogramms über die Finanzierung der Projekte zu steuern.

Die finanziellen Gesamtmittel des Aktionsprogramms 2003–2008 belaufen sich auf insgesamt 300 Millionen Euro, pro Jahr somit ca. 50 Millionen Euro. Für Ziel 1 (Gesundheitsinformation) beträgt die Gesamtsumme bis 2008 ca. 132 Millionen Euro (44 %), für Ziel 2 (Gesundheitsgefahren) ca. 93 Millionen Euro (31 %) und für Ziel 3 (Gesundheitsfaktoren) ca. 62 Millionen Euro (21 %). Die Restsumme von etwa 13 Millionen Euro ist für Studien, Expertensitzungen, Information und Veröffentlichung eingeplant.

Unklar bleibt aus unserer Sicht die Evaluierung der Ergebnisse und des europäischen Mehrwerts der geförderten Maßnahmen und Projekte. Es bleibt die Gefahr, dass im offenen Wettbewerb um die Projektgelder erfahrene Anwärter aus den Mitgliedsstaaten bzw. »Projektkoalitionen« Vorteile gegenüber jenen Bewerbern haben könnten, die bedürftiger wären, aber in Ermangelung der nötigen Erfahrung und weiterer Kooperationspartner im Nachteil sein könnten.

Die präzise Einreichung von Projektvorschlägen haben sich internationale Organisationen bereits zum Ziel gemacht. So unterhalten u. a. die staatlichen

Ziel 1: Gesundheitsinformation	Entwicklung und Koordinierung des Gesundheitsinformationssystems Inbetriebnahme des Health Monitoring System Mechanismen der Berichterstattung und Analyse von Gesundheitsthemen und Gesundheitsberichterstattung Verbesserung des Zugangs- und Transfer von Daten in das EU-Gesundheitsportal und andere europäische Netzwerke »E-Health« und »Health Impact Assessment« Kooperation der Mitgliedsstaaten in der Gesundheitspolitik
Ziel 2: Gesundheitsgefahren	Entwicklung von- und Integration in Überwachungsnetzwerke Sicherheit von Blut und Organen Strategien der Antibiotikaresistenzkontrolle Vernetzung und Qualitätssicherung von Laboren gezielter Aufbau von Kapazitäten
Ziel 3: Gesundheitsfaktoren	Tabak Alkohol Drogen Ernährung und Bewegung sexuelle und reproduktive Gesundheit seelische Gesundheit Prävention von Verletzungen Umwelt- und sozioökonomische Determinanten für Gesundheit Gesundheitsförderung auf Einzelgebieten Public Health – Ausbildung Prävention für Herz- und Gefäßkrankheiten, Krebserkrankungen und Diabetes

Tabelle 2.2. Schwerpunkte des Aktionsprogramms »Öffentliche Gesundheit« für das Jahr 2004 (Quelle: Dokumente der Europäischen Kommission)

Rot-Kreuz-Organisationen in Brüssel ein Büro, welches präzise Informationen über die Verfahrensweise zur Projektbewerbung für die Mitglieder bereithält.

Weitere, das Aktionsprogramm teilweise ergänzende Maßnahmen sowie Rechtsetzungen in Form von Empfehlungen, Verordnungen und Direktiven fanden bisher in folgenden Bereichen Anwendung: Überwachung und Kontrolle von ansteckenden Krankheiten, Bekämpfung des Rauchens und Tabakkonsums, Qualität und Sicherheit von Organen und Geweben sowie von Blut und Blutderivaten, Lebensmittelsicherheit. Der Bereich »Gesundheitsschutz in anderen Politikbereichen« sieht die Vorbereitung und Durchsetzung von Verordnungen und Richtlinien sowie die Einbeziehung und Verzahnung der politischen Vertretungen und Institutionen, wie z. B. der anderen Generaldirektionen, vor.

## II.2. Dialog über gesundheitspolitische Schwerpunkte als Bestandteil der Strategie

Die neue gesundheitspolitische Strategie kennzeichnet ein weiteres wichtiges Merkmal:

Da die Kommission im Gesundheitsbereich nur beschränkte Kompetenzen hat und zur Durchsetzung von gesundheitspolitischen Maßnahmen auf die Kooperation der Mitgliedsstaaten angewiesen ist, ist sie darum bemüht, die politischen Vertreter sowie nationale und internationale Organisationen und Interessenvertretungen in die strategische Planung und Schwerpunktsetzung einzubeziehen. Dies möchte die Kommission durch einen breiten Dialog über gesundheitspolitische Themen erreichen: Sie arbeitet sehr umfangreich mit problem- oder schwerpunktorientierten Gremien und Foren unterschiedlicher Expertise zusammen. Oft bilden sich auf europäischer Ebene Gremien, Foren und Meetings unter bestimmten Themen aus den oben genannten Bereichen der gesundheitspolitischen Strategie. Als jüngste Beispiele seien hier einmal das Gremium um den »High Level Process on Reflection about Patient Mobility«, die »G10-Arzneimittelgruppe« oder die Arbeitsgruppe »Seelische Gesundheit« genannt. Sie alle sind durch die Kommission am Prozess der Schwerpunktsetzung und an Situationsanalysen beteiligt, aus denen neue Ziele und Maßnahmen erwachsen können. Dadurch soll die Gesundheitspolitik der Europäischen

<p>EHF2002: Common Challenges for Health &amp; Care</p>	<p>Ein Europa der Patienten? Europäische Gesundheitssysteme in einem veränderten Umfeld Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Qualität in der Gesundheitsversorgung in Europa Chancengleichheit in der Gesundheit und sozialpolitische Maßnahmen Gesundheitsdeterminanten - Ernährung und Lebensmittelpolitik »Public Health« – Forschung für die Gemeinschaftspolitiken</p>
<p>EHF2003: <b>HEALTH &amp; WEALTH</b> economic and social dimensions of health</p>	<p>Herausforderungen im Gesundheitswesen in einem erweiterten Europa Pharma-Politik in Europa Eine makroökonomische Betrachtung des Gesundheitssektors Gesundes Altern: Bedarf und Erwartungen der Bürger Die Herausforderung für die Gesellschaft Krisenmanagement und Gesundheitspolitik für SARS und Influenza-Kontrolle</p>
<p>EHF2004: <b>Global Health Challenges</b> European approaches and responsibilities</p>	<p>Werte, Prinzipien und Ziele der Gesundheitspolitik in Europa Förderung der sozialen Integration in einem erweiterten Europa: Die psychische Gesundheit auf die Agenda setzen Patientenmobilität und Gesundheitssysteme in Europa: Die nächsten fünf Jahre Arzneimittel im erweiterten Europa</p>

Tabelle 2.3. Hauptthemen des Gesundheitsforums 2001, 2002 und 2003 in Gastein

Union flexibel und nicht statisch festgelegt bleiben, wie es die Ziele des Aktionsrahmens vermitteln könnten. Dies verdeutlicht noch einmal das nächste Beispiel:

Zur Transparenz und Integrativität der gesundheitspolitischen Strategie führte die Kommission ein regelmäßiges gesundheitspolitisches Forum ein, in welchem die verschiedenen internationalen Interessenvertretungen und Organisationen aus dem Gesundheitsbereich in den politischen Prozess um die Prioritäten der Strategie einbezogen werden. Dieses Forum trifft sich einmal jährlich in Gastein. Es hat eine große Bedeutung hinsichtlich der gesundheitspolitischen Strategie erlangt. Im Forum werden die wichtigen Probleme und Fragen der Zeit zur Gesundheit in Europa dargestellt und diskutiert. Tabelle 2.3 gibt einen Überblick über die Themenkomplexe des Gesundheitsforums 2002, 2003 und 2004. In ihnen spiegeln sich auch die aktuellen Fragen und Schwerpunkte der jüngsten Zeit wider, die die gesundheitspolitische Strategie in diesen Jahren modifiziert und ausgeweitet haben.<sup>3</sup> Einige der wichtigsten aktuellen Fragen dieser Jahre behandelt der Bericht in Kapitel IV bis VII.

Die politische Strategie für das »Europa der Gesundheit« ist erst am Beginn ihres Weges angelangt. Neue Herausforderungen müssen in die Strategie integriert werden. Bei der Zielsetzung und der Durchführung von Maßnahmen muss künftig eine klare Aufteilung der Kompetenzen zwischen Gemeinschaft und Mitgliedsstaaten im Bereich der Gesundheitspolitik gefunden werden. Auch müssen klare Instrumente zur Bewertung dieser Maßnahmen entwickelt werden. Trotz ihrer großen Eigendynamik bleibt die Gesundheitspolitik der Europäischen Union auch künftig abhängig von der Mitarbeit und Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten und ihrer Vertreter.

### III. Steuerung und Kompetenzverteilung in der Europäischen Union im Hinblick auf die Gesundheitspolitik

Die Gesundheitspolitik ist traditionell primär staatliche Aufgabe. Mit der Entfaltung der Wohlfahrtsstaatlichkeit in Europa in den letzten Jahrzehnten befestigte sich dieser Ansatz noch stärker. Er wurzelt in der Gemeinwohlorientierung der europäischen Gesellschaften. Staatlichkeit und Gesundheitspolitik hängen

3 Siehe auch die Internetseite des Gesundheitsforums: [www.ehfg.org](http://www.ehfg.org).

in Europa eng zusammen, da beide ursprünglich europäische »Erfindungen« sind, leider nur in Europa. Aber die Zeiten ändern sich auch hier: Die demographischen Entwicklungen (Überalterung), die immer kostspieligeren Behandlungen wegen des technologischen Fortschrittes und wegen der steigenden Erwartungen der Bevölkerung sowie die grundlegende Veränderung des Konzepts von Staatlichkeit verursachen einen Wandel, dessen Schritte Tag für Tag die politische Öffentlichkeit thematisieren. Der Staat, so die Politikwissenschaft, könne Durchsetzungs- und Legitimitätsprobleme bzw. Informationslücken aufgrund der Komplexität der Gesellschaft nicht mehr bewältigen (*governance theories*), er sei nicht mehr imstande, die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozesse zu steuern. Deshalb ziehe er sich aus diesem Sektor zurück oder versuche zumindest andere Akteure (die Privatwirtschaft) einzubeziehen.

Darüber hinaus stellt auch der europäische Integrationsprozess – mittelbar oder unmittelbar – für die Staaten eine Beschränkung dar, obwohl er nicht bloß Preisgabe von Souveränitätsrechten und Entscheidungskompetenzen der Staaten bedeutet, wie immer wieder behauptet wird, sondern zu einer viel allgemeineren Veränderung beiträgt. Seinen Teilnehmern, den Mitgliedstaaten, kommen nämlich auch neue Aufgaben zu: Sie müssen sich auf die europäischen Verhandlungen gut vorbereiten, ihre Positionen und Präferenzen klarstellen und sich auch um die Geltendmachung europäischer Vorschriften kümmern. Bei den Vorbereitungen hapert es aber oft, obwohl sie für die Verhandlungen und Entscheidungstreffen (im Ministerrat) besonders wichtig sind. Und auch die Durchsetzung ist immer wieder Gegenstand der Besorgnis der Kommission, besonders wenn es um die Entscheidungen des Gerichtshofes geht. Die Veränderung der Staatlichkeit spiegelt sich schließlich in dem steigenden Einfluss der Zivilgesellschaft, in der Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in die Steuerung (oft auf Kosten der Parlamente) wider.

Die Gesundheitspolitik im engeren Sinne gehört nicht zu den europäischen Zuständigkeiten. Um ihre Bewegungsfreiheit zu erhalten, haben die Staaten die »Vergemeinschaftlichung«, die Einbeziehung des Gesundheitswesens in den Integrationsprozess, vermieden. Wegen der Kompetenzverteilung gibt es keine Verschmelzung der Gesundheitssysteme, nur eine Kooperation der Gesundheitspolitiken. Die anderen Politiken der EG sind aber auch »gesundheitspolitisch«

bedeutend und wirken sich erheblich auf die Mitgliedstaaten aus. Deshalb ist mehr Kooperation unter ihnen nötig.<sup>4</sup>

Die Kompetenzverteilung ist in der Europäischen Union sehr umstritten. Es gibt grundsätzliche ideologisch-theoretische Unterschiede zwischen den Föderalisten und den Befürwortern des staatlichen Einflusses auch im Gesundheitswesen. Die einen halten immer »mehr Europa« für nötig, wie das Europäische Parlament oder der VFA, die anderen (Spitzenverband der Krankenkassen, SpiK und AOK-Bundesverband) plädieren für das »europarechtssichere Weiterentwickeln der nationalen Steuerungselemente«. Nicht nur die Theorie, sondern auch die Art und Weise der Kompetenzverteilung wird viel diskutiert: Sollen nur die europäischen Aufgaben benannt werden oder ist ein klarer Katalog nötig. Der Nizzaer Vertrag und auch der neue EU-Verfassungsentwurf gehen eher in die erste Richtung, sie geben keinen Kompetenzkatalog vor. Der ganze Streit läuft mit großem Energieaufwand, welcher auch zu Lasten der hoch gepriesenen Effektivität zu gehen scheint. Unserer Erfahrung nach wirken alle neuen Initiativen der Gemeinschaft bzw. der Kommission in den Mitgliedstaaten wie ein Schock. Die Bundestagsmitglieder befürchten z. B. einen Verlust an Kontrollmöglichkeiten, deshalb beklagen sie immer wieder die »übertriebene Aktivität« der Kommission - allerdings nicht unbegründet.

Es gäbe viele Beispiele dafür, dass die europäische Zusammenarbeit konkreten Nutzen für Patienten, Leistungserbringer und auch für die für die gesundheitliche Versorgung Verantwortlichen bringe, stellt die Kommission immer wieder fest. Damit versucht sie, eine Legitimitätsgrundlage zum Tätigwerden ohne Kompetenzen im Gesundheitswesen zu erwerben. Die europäische Zusammenarbeit, d. h. die Kooperation der Gesundheitspolitiken ist eine der wichtigsten Zielsetzungen der Kommission. Sie ist aber auf verschiedenen Wegen zu erreichen. Die zwei wichtigsten Grundvorstellungen sind: das Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten, der regionalen Kooperationen, die die

4 Kompetenzstreit und die große Vielfalt der nationalstaatlichen Gesundheitssystemen erschweren erheblich die europäische Steuerung im Gesundheitswesen: einerseits die steuerfinanzierten Systeme mit staatlicher Gesundheitsversorgung, andererseits die durch eine Sozialversicherung finanzierten Systeme mit relativ unabhängigen (gesetzlichen oder privaten) Krankenkassen.

Bedürfnisse nur mit der Zusammenarbeit einiger Mitgliedstaaten zu befriedigen versuchen und die *offene Methode der Koordinierung*.<sup>5</sup> Die Letztere wurde in vielen der von uns geführten Gespräche wie ein geheimnisvolles Zauberwort wiederholt. Der Begriff der offenen Methode wurde im Beschäftigungskapitel der Vertragsänderung von Amsterdam (1997) eingeführt, aber der Durchbruch ließ bis 2000 auf sich warten. Mit der dann verabschiedeten »Lissabon Strategie« kam sie richtig in Mode (Ausdehnung auf die Sozialpolitik). Die offene Methode ist ein Prozess, in dem gemeinsame Ziele/Leitlinien mit jeweils genauem Zeitplan für die Verwirklichung durch die Mitgliedstaaten festgelegt werden und ihre Zielerreichung von einer Fachexpertengruppe (*peer group*) mittels öffentlicher Indikatoren ermittelt und in Mitteilungen evaluiert wird. Wichtig ist dabei, dass die Durchsetzung vollkommen in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bleibt. Diese Mitteilungen können dann dem Ministerrat als Grundlage dienen, um spezielle Empfehlungen für einzelne Staaten zu verabschieden, die Evaluierung erweckt aber auch das Interesse der Öffentlichkeit. Diese kann dann nach mehrfacher Vereinfachung nur noch eine Statistik über die Qualität der nationalen Gesundheitssysteme vermitteln. Diesem »Ranking« wollen aber selbstverständlich die Mitgliedstaaten ausweichen, es sogar verhindern. Sie brauchen kein neues Angriffsfeld aus Brüssel gegen ihre Regierungen.<sup>6</sup> Wie die versierten Landesvertreter Deutschlands uns sagten, begrüße Deutschland jede Form des Informationsaustausches (auch Teil des offenen Koordinierungsprozesses), aber man glaube nicht daran, dass irgendeine Regierung durch Zwang beeinflussbar wäre. Im rechtlichen Sinne keinesfalls, da das Entscheidungsrecht über die »erforderlichen Maßnahmen« bei der Nichteinhaltung in den Händen

- 5 Siehe dazu: Busse, R. (2002): Anwendung der »offenen Methode der Koordinierung« auf die europäischen Gesundheitssysteme. *G + G Wissenschaft* 2(2): 7–14. Erhältlich auf der Internetseite des Instituts für Gesundheitswissenschaften (TU Berlin) / FB: Management im Gesundheitswesen: <http://www.wm.tu-berlin.de/fachgebiet/mig/index2-x.htm>.
- 6 Etwas Ähnliches hat schon die Weltgesundheitsorganisation durchgesetzt, als sie 2000 alle Gesundheitssysteme der Welt anhand einheitlicher Indikatoren bewertet hat. Dieser Vergleich erregte aber kein großes Aufsehen. Im Gegensatz dazu wäre ein europäischer Bericht viel spezifischer (Vergleich unter europäischen Wohlfahrtsstaaten) und hätte größeren Zugang zur Öffentlichkeit.

der Mitgliedstaaten (bzw. des Ministerrates) bleibt. Deshalb will Deutschland mit anderen Mitgliedstaaten zusammen das zweite Element (die Evaluierung) im Gesundheitswesen auslassen, d. h. die offene Methode der Koordinierung verwässern.

Es gibt auch viele weitere Schwierigkeiten mit der offenen Methode. Zunächst einmal die Rolle der Kommission. Sie soll, darüber gibt es allgemeines Einverständnis, Rückmeldungen sammeln und vergleichende Studien fertig stellen. Die Kommission strebt aber anscheinend nach mehr. 2002 veröffentlichte sie ein Weißbuch »Europäisches Regieren«, in dem sie sich als Befürworterin der europäischen/allgemeinen Interessen identifiziert.<sup>7</sup> Ihre Aufgabe sei, heißt es, diese europäischen Interessen durchzusetzen: entweder mit rechtlichen Verfahren die Mitgliedstaaten dazu zu zwingen oder sie mit den Mitteln der Öffentlichkeit zu motivieren. Zwar ist sie, was ihren Aufbau angeht, nur eine halbe Verwaltung (Initiativrecht mit geringen Vollzugsmöglichkeiten), sie engagiert sich jedoch wie eine europäische Regierung.<sup>8</sup> Es ist schlicht ein Versuch, eine eigene Identität aufzubauen.<sup>9</sup> In dem Weißbuch ist andererseits die Kommission mit der offenen Methode vorsichtig: wenn sie, die europäische Regierung, sich nicht beteiligen kann, dann ist sie eher dagegen. Zielsetzung und Evaluierung könnten nämlich auch ohne die Beteiligung der Kommission stattfinden, betonen die Regierungen.

Eine sachliche Schwierigkeit kommt noch, über die Machtaspekte hinaus, bei den Zielsetzungen im Rahmen der offenen Koordinierung hinzu: Welchen Zielen sollen die Mitglieder der Gemeinschaft folgen? Dem jetzigen Stand nach sind die langfristigen und umfassenden »Zieldimensionen« (weil die Vorarbeiten schon angefangen sind) die Sicherung des allgemeinen Zugangs zu medizini-

7 Ob das Weißbuch nur ein Strategiepapier der Prodi-Kommission oder aber eine dauerhafte Selbstinterpretation der Kommission als solcher ist, bleibt noch abzuwarten.

8 Als sei die Kommission in der Tat eine Regierung, sind in ihrer Struktur die politische Führung (der Kommissar und seine Mitarbeiter) und die Verwaltungsorganisation (die Generaldirektionen) von einander getrennt.

9 Das Weißbuch beschreibt grundsätzlich die Techniken und Grundsätze des guten Regierens; diese sind: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität, Kohärenz (13. S.). Bemerkenswert ist, dass bei diesen Prinzipien die Subsidiarität fehlt (Follesdal), die früher die Zuflucht der nationalstaatlichen Autonomie darstellte.

schen Leistungen, eine qualitativ hochwertige medizinische Versorgung und die langfristige Finanzierbarkeit der Gesundheitssysteme. Was diese Ausdrücke bedeuten, könnte auch selbst Gegenstand einer großen Diskussion sein. Ohne einheitliches Verständnis sind sie aber, egal wie große Bemühungen hinter ihnen stecken, wirkungslos. Der Fachexperte Reinhard Busse schlägt deswegen andere, konkretere Ziele vor, wie die »Erreichung eines hohen Gesundheitsniveaus für die gesamte Bevölkerung«, »Gestaltung entsprechend den gerechten Bedürfnissen und Erwartungen der Bevölkerungen« (was dies bedeuten soll, ist aber immer Sache der Politik, eine Umfrage auf solch einem Gebiet kann nie gründlich genug sein), »Zugang zu bedarfsgerechten und wirksamen Gesundheitstechnologien« und »Sicherstellung fairer und nachhaltiger Finanzierung der Gesundheitsversorgung« (Busse 2002). Allerdings sind auch diese Ziele zu grob. Daher ist Frau Reker (AOK-Bundesverband) Recht zu geben, wenn sie die »zu globalen« Maßnahmen und die daraus folgenden hohen Kosten beklagt. Der Ansatz nimmt außerdem an, dass sich die Mitgliedstaaten auf gemeinsame Ziele in den betreffenden Bereichen verständigen können, obwohl dies nicht einmal innerhalb der Kommission so einfach ist. Da die Gesundheitspolitik auch auf andere Bereiche Wirkung ausüben kann, melden sich innerhalb der Kommission mehrere Verwalter für die Branche. Und sie haben natürlich andere Ansatzpunkte. Es gibt ständig Meinungsunterschiede unter den für die Gesundheits-, für die Wettbewerbs- und für die Industriepolitik zuständigen Kommissaren (Byrne, Monti, Bolkenstein).

Ein Meta-Ziel der Gemeinschaft ist seit der Lissabon-Strategie (2000), bis 2010 weltweit die wettbewerbsfähigste und dynamischste Wirtschaftsgemeinschaft zu werden. Unabhängig davon, dass die Europapolitiker schon Mitte der 90er Jahre verkündeten, der Binnenmarkt sei mit dem Maastrichter Vertrag (1992) vollendet, bedeutet diese Zielsetzung die weitere Ausdehnung der Binnenmarktvorschriften (unter diesen auch die der Grundfreiheiten in gesundheitsrelevanten Bereichen). Im Sinne des Europarechts wurde auch die Gesundheitsversorgung zu einer (speziellen) Dienstleistung. Wahrscheinlich schwimmt da selbst der Bundespräsident Johannes Rau vergeblich gegen den Strom: »Gesundheit ist ein hohes Gut, aber sie ist keine Ware. Ärzte sind keine Anbieter und Patienten sind keine Kunden.«

Während unserer Projektreisen sammelten wir auch Erfahrungen im Bereich des alltäglichen Betriebes der Europapolitik. Wir erfuhren, dass in der Welt der europäischen Angelegenheiten eine eigene Fachsprache zustande gekommen ist, wie in jedem Bürokratiebetrieb. Diese Sprache beinhaltet Fachwörter und Zauberformeln, welche jeder kennen muss, wenn er sich verständigen möchte. Die Steuerungsaktivität der Kommission (Deckwort: offene Methode der Koordinierung) kann die Arzneimittelindustrie nur als nicht-transparent zurückweisen, sonst wäre ihre Argumentation erfolglos. Ein anderes Beispiel ist die ständige Berufung auf die Zielsetzung der Lissabon-Strategie, aus der Union die wettbewerbsfähigste Wirtschaftsgemeinschaft zu machen, oder das Einbringen neuer Vorschläge für die in vielen Dokumenten verankerte Innovationsfreundlichkeit. Viele verschiedene Interessen werden als Förderer dieser Zielsetzungen ausgedrückt und vertreten. Zusammenfassend ist zu sagen, dass diese Binnensprache einerseits selbst nicht transparent ist, deshalb kann sie sich »demokratieverzerrend« auswirken, und dass sie andererseits aber, mit ihrem beschränkten Wortschatz, die europäische Vielsprachigkeit erleichtert.

Es gibt eine blühende Organisationslandschaft um die europäischen Institutionen in Brüssel herum: Lobbygruppen, Interessenvertretungen, internationale Organisationen (WHO) und Dienstleistungsverbände. Die intermediale Kommunikation (»von einander lernen«) entwickelt sich unter ihnen allmählich. Die EU und insbesondere die Kommission messen der Kooperation mit den verschiedensten Organisationen großen Wert bei. Sie ist beinahe für alle offen, es dauerte auch für unsere Gruppe nicht lange, einen Termin bei der Generaldirektion für Gesundheit (DG SANCO) zu bekommen. Im Interesse des Informationsaustausches betont das Weißbuch die weitere Verstärkung dieser Dialogbereitschaft. Die unbegrenzte Offenheit bedeutet aber auch, dass man unter den Organisationen aufgrund ihrer Bedeutung keinen Unterschied machen kann. Ohne einen Filter einzurichten ist es aber fraglich, ob die mitgestalteten Programmpunkte tatsächlich die Interessen der europäischen Bevölkerung wiedergeben oder nur die der aktiven Organisationen.

Eine interessante Erfahrung unserer Gruppe war, dass nicht nur die internationalen Verbände an der Mitgestaltung (Kooperation mit der Kommission, intensiver Konsultationsprozess) beteiligt sind, sondern auch die nationalen

Organisationen (welche die internationalen Verbände gegründet haben) in Brüssel präsent sind. Sie wollen noch stärker ihre nationalen Interessen durchsetzen, Informationen aus erster Hand mitnehmen und haben kein Vertrauen allein in die internationale Kooperation der Interessen. Ohne nationale Unterstützung verlieren aber auch die internationalen Organisationen ihr Gewicht, es bestehen keinesfalls föderale Strukturen in der Organisationenlandschaft.

#### IV. Patientenmobilität und grenzüberschreitende Leistungsanspruchnahme

##### IV.1. Einführung

Wie es der Europäische Gerichtshof in seinen für die Patientenmobilität wichtigen Entscheidungen betont, steht die Gestaltung der nationalen Gesundheitssysteme den Mitgliedstaaten (der Kompetenzverteilung entsprechend) frei. Sie müssen aber die Grundfreiheiten der Gemeinschaft und insbesondere die Freizügigkeit von Personen beachten. Diese Beachtung der Personenfreizügigkeit nahm während der letzten Jahrzehnte allmählich zu. Den neuesten Entwicklungen konnten wir während des Jahres auch persönlich folgen. Im Folgenden versuchen wir, einen Einblick zu vermitteln.

##### IV.2. Schutz für die Gemeinschaftsangehörigen

Die Freiheiten der Gemeinschaft galten zunächst nur für die »Gemeinschaftsangehörigen«, für jene Personen, die im Binnenmarkt tätig waren (Arbeitnehmer, Selbsttätige, Beamte, Studierende). Die Gemeinschaft sicherte ihnen Anfang der 70er Jahre das Recht auf Gesundheitsversorgung zu. Die Nummer der betreffenden Verordnung (1408/71) war lange Zeit der Inbegriff der sozialen Dimension des europäischen Integrationsprozesses. Die Regelung trug jedoch eher zur effektiveren Funktionsweise des Binnenmarktes bei. Sie machte es nämlich denjenigen leicht, die nach wie vor in ihrer Heimat versichert waren, aber im Ausland (im Binnenmarkt) eine Arbeit angenommen oder gesucht hatten. Diejenigen, die sich auf einen dauerhaften Aufenthalt im Ausland

eingerrichtet hatten, schlossen ohnehin im Gastland ihre Sozialversicherungen ab.

#### IV.3. Abkoppelung von der Perspektive des Binnenmarktes

Später wurde, im Zusammenhang mit der allgemeinen Unionsbürgerschaft, dieses Prinzip auf alle Europäer ausgedehnt: Aus Gesundheitsmaßnahmen für die Arbeitenden und Studierenden wurde eine Berechtigung aller mobilen Bürger. Mit der Ausdehnung wurde auch ein neuer Begriff, die Patientenmobilität geprägt.<sup>10</sup> Dementsprechend hat jeder Unionsbürger aufgrund seiner einheimischen Sozialversicherung Anspruch auf alle Sachleistungen in jedem Mitgliedstaat, die nach den Rechtsvorschriften seines Wohnlandes vorgesehen und unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Aufenthaltsdauer medizinisch notwendig sind.

Die Maßnahme hat offenkundig erhebliche Folgen für die Finanzierung, deshalb wurde sie präzise formuliert und es gelten immer noch mehrere Einschränkungen. Zum Beispiel ist das Wort »notwendig« erst eine Errungenschaft der letzten Zeit. Davor galt die »ambulante« Versorgung, die einsehbar eine engere Bedeutung hat.<sup>11</sup> Eine der Einschränkungen ist, dass der Anspruch nur in dem Fall geltend gemacht werden darf, in dem Unionsbürger (Patienten) vor ihrer Reise von der Krankheit nichts wussten. Wer aus »Gier nach Gesundheit« ins Ausland fährt, bekommt seine Kosten nicht erstattet. Die Verordnung bedeutet vor allem für jene Touristen große Erleichterung, die bei Auslandsreisen innerhalb Europas keine Krankenversicherung mehr abschließen müssen.

10 Die Dokumente der EU befassen sich mit der Patientenmobilität (Erleichterung der Vielsprachlichkeit, siehe im Kapitel über Europäische Steuerung); in unserem Bericht benutzen wir weiterhin diesen Begriff. Der deutschen Sprache wird jedoch der Begriff »Patientenwanderung« eher gerecht.

11 Laut dieser Formulierung dauert die Behandlung im Ausland nicht nur, bis die Heimkehr ohne besondere Risiken möglich ist, sondern solange sich der Patient im ausländischen Mitgliedstaat aufhält. Sein Aufenthalt kann nämlich nicht abgebrochen werden, nur weil er der Versorgung bedarf. Wenn der Patient beweisbar für längere Zeit ins Ausland gefahren war, kann er z. B. bei einem Beinbruch die gesamte Therapie vor Ort in Anspruch nehmen.

Damit ist sie vor allem ein Geschenk für die Deutschen. Diese seien nämlich »ein reiselustiges Völkchen«, teilte uns Staatssekretär Claus Theo Schröder aus dem Bundesgesundheitsministerium in einem kurzen Interview mit.

#### IV.4. Praktische Schwierigkeiten der Patientenmobilität

Neben den rechtlichen Einschränkungen finden sich aber auch einige praktische Hemmnisse. Die Vorbereitungen der Auslandsreise gestalten sich nur scheinbar einfacher. Anspruch auf notwendige Behandlung im Ausland hat nämlich nur jener Bürger, der sich vorher den entsprechenden Vordruck (E111), normalerweise bei seiner Krankenkasse, besorgt hat. Zu dem Antrag benötigt man darüber hinaus noch eine Reihe von Dokumenten und Ausweisen, so dass es gar nicht so einfach ist, die Berechtigung der Freizügigkeit wahrzunehmen. Darüber hinaus verjährt der Vordruck ziemlich schnell: nach drei Monaten muss man die ganze Prozedur wieder neu beginnen. Auch nach erfolgter Anwendung muss eine neue Bescheinigung beantragt werden.

Über die ungerechten und nicht verhältnismäßigen Bemühungen kann man ausführlich in den Veröffentlichungen der Kommission lesen, da sie auch als Rechtfertigung ihrer neuesten Errungenschaft dienen. Die Kommission hat sich nämlich zur Bekämpfung dieser Schwierigkeiten entschlossen und führt ab 1. Juli 2004 in den Mitgliedstaaten eine vereinheitlichte europäische Gesundheitskarte ein. Diese soll, über ihren praktischen Nutzen hinaus, auch ein identitätsstiftendes Merkmal für die Europäer sein – wie die Euroscheine seit einigen Jahren. Es geht dabei nicht nur um ein Blatt Papier, sondern – nach den bisherigen Plänen ab 2008 – um eine intelligente Chipkarte, von der die wesentlichen Gesundheitsdaten des Patienten abgerufen werden können. Zwar dürfen die meisten Unionsbürger die Karte gleich beantragen, aber es gibt natürlich Ausnahmen. Einige neue Mitglieder (z. B. Ungarn) haben um eine Verschiebung der Frist um 18 Monate gebeten.

Trotz aller Bemühungen der europäischen Bürokratie wird das Zeitalter der Reiseversicherung nicht mit dieser europäischen Gesundheitskarte untergehen. Die Krankenkassen zahlen nicht automatisch für ausländische stationäre Behandlungen, sie erstatten nicht die Kosten der Heimbeförderung eines Ver-

storbenen und ersetzen natürlich auch nicht die Gepäckversicherung. Und noch etwas zur Beruhigung der Gemüter: die Regelung spricht nicht über kostenlose Behandlung im Ausland, sondern nur über Gleichbehandlung der Unionsbürger. Es ist aber in jedem Mitgliedstaat ein bisschen anders geregelt, wofür der Patient selbst zahlen muss. Insofern kann die Einführung der Praxisgebühr in Deutschland ab 2004 auch als Schutzmaßnahme vor einer Patientenflut angesehen werden: 10 Euro für eine Konsultation des Arztes ist nämlich für viele osteuropäische Patienten abschreckend genug.

#### IV.5. Gestaltungsmacht der europäischen Rechtsprechung

Die Rechtsentwicklung hielt aber nicht bei der Ermöglichung von notwendigen Behandlungen im Ausland inne. Der als »Motor der Integration« bekannte Gerichtshof hat sich auch in diesem Bereich um weiteren Fortschritt gekümmert. Dank verschiedener Rechtsfälle und klagender rechtsbewusster Unionsbürger<sup>12</sup> hatte der EuGH die Gelegenheit, mehrfach über die Details nachzudenken. In Folge dessen erkannte er grundsätzlich auch den Anspruch jedes Unionsbürgers auf stationäre Behandlungen im Ausland an. Dies könnte man die »freiwillige Mobilität der Patienten« nennen, da sich der Rechtszuwachs auf Unionsbürger bezieht, die freiwillig ins Ausland fahren, um sich dort behandeln zu lassen. Die Rechtsprechung entscheidet nur über Einzelfälle. Die durch den EuGH verankerten Rechte müssen die Mitgliedstaaten als Recht verkünden, damit die Bürger davon Gebrauch machen können. Diese Übernahme ist noch im Zuge, aber sie läuft verhältnismäßig schnell.

12 Die Geschichte der Anerkennung der freiwilligen Patientenmobilität fing mit einem luxemburgischen Vater, namens Herrn Kohll, an, der seine Tochter bei einem deutschen Zahnarzt hatte behandeln lassen und die dafür fälligen Kosten von seiner einheimischen Krankenkasse verlangt hatte. Seinen Anspruch wiesen die luxemburgischen Gerichte zurück, und so kam der Fall schließlich vor den EuGH. Siehe insbesondere die Urteile im Fall Kohll, Rechtssache C-155/96 vom 28. 4. 1998, Slg. 1998 S. I-1931; das Urteil im Fall Smits und Peerbooms, Rechtssache C-157/99 vom 12. 7. 2001, Slg. 2001 S. I-05473; das Urteil im Fall Inizan, Rechtssache C-56/01 vom 23. 10. 2003, noch nicht veröffentlicht.

In seiner Rechtsprechung hat der EuGH folgende Rechte erklärt:<sup>13</sup>

(1) Jegliche ambulante Versorgung, zu der der Bürger in seinem Mitgliedstaat berechtigt ist, kann er auch ohne vorherige Genehmigung in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch nehmen. Die Kosten dieser Versorgung müssen bis zu der Höhe erstattet werden, die auch für die Versorgung im eigenen Land erstattet würde.

(2) Jegliche stationäre Versorgung, zu der der Bürger in seinem Mitgliedstaat berechtigt ist, kann er mit vorheriger Genehmigung auch in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch nehmen. Diese Genehmigung muss erteilt werden, wenn das eigene Gesundheitssystem die Versorgung nicht innerhalb der entsprechend der Erkrankung medizinisch notwendigen Frist sicherstellen kann. Auch hier müssen die Kosten dieser Versorgung mindestens bis zu der Höhe erstattet werden, die auch für die Versorgung im eigenen Land erstattet würde.

(3) Will der Bürger sich im Ausland behandeln lassen, kann er bei den Gesundheitsbehörden Informationen darüber erhalten, wie er die Genehmigung für die gesundheitliche Versorgung in einem anderen Mitgliedstaat beantragen kann, welche Sätze für die Kostenerstattung gelten und wie er ggf. gegen eine Entscheidung Widerspruch einlegen kann.

Nicht jeder freut sich aber über diese Entwicklungen. Die deutschen gesetzlichen Krankenkassen (unter anderen die AOK) fordern eine klare Einschränkung der Grundfreiheiten (praktisch gegen die Anerkennung jeder Art der freiwilligen Patientenwanderung) im Gesundheitswesen. Sie berufen sich auf den Wert der »Erhaltung der Gesundheitssysteme« (was praktisch die Erhaltung der gesetzlichen Krankenkassen bedeutet). Es ist auch charakteristisch für die Sprache der europäischen Angelegenheiten, dass die Krankenkassen offiziell nicht die Einschränkung der Grundfreiheiten, sondern die Anerkennung des Gesundheitswesens als »Ausnahmetatbestand« fordern. Dabei greifen sie aber nicht die schon erworbenen Rechte an, sie wollen einfach eine sprachliche Rechtskonkretisierung – und damit vermeiden, dass der EuGH weitere Rech-

13 In der Fassung der Mitteilung der Kommission vom 20. April 2004, KOM (2004) 301, 3.S.

te ableitet. Diese Forderung scheint jedoch, angesichts der oben genannten Rechtsprechung erfolglos zu sein. Während unseres Projektjahres erkannte der EuGH beispielsweise folgendes Recht an: (1) Dass eine Regelung dem Europarecht entgegenstehe, die »die Übernahme von Aufwendungen für Unterkunft, Verpflegung, Fahrtkosten, Kurtaxe und ärztlichem Schlussbericht bei einer in einem anderen Mitgliedstaat durchgeführten Heilkur« von einer vorherigen Anerkennung abhängig macht, die klar stellen soll, dass »die geplante Heilkur wegen wesentlich größerer Erfolgsaussichten in diesem anderen Mitgliedstaat zwingend notwendig« sei. Auch ein laufender Rechtsstreit über die Kostenerstattung bei der Inanspruchnahme kann kein Hemmnis darstellen. (2) Diejenige Regelung stehe jedoch dem Europarecht nicht entgegen, die die Übernahme von Aufwendungen »davon abhängig macht, dass der Kurort im Heilkurortverzeichnis aufgeführt ist«. <sup>14</sup> Oder die Regelung, dass der Patient selbst beim Antrag auf die Genehmigung zur Behandlungen im Ausland die naheliegenden Gründe für diese Behandlung belegen soll. <sup>15</sup>

#### IV.6. Die Wege der Verwaltung und der Politik bis zu den Antworten

Diese Grundsätze der Rechtsprechung stellten große und gemeinsame Herausforderungen für die Mitgliedstaaten dar. Sie resultierten aus einem langen Prozess der Zusammenarbeit, dem wir während dieses Jahres Schritt für Schritt folgten.

Wie schon angesprochen, hat die Gemeinschaft keine Kompetenz im Bereich der Patientenversorgung unter dem Titel Gesundheitswesen. Dementsprechend konnte und kann sie nur die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten

14 Ludwig Leichtle gegen Bundesanstalt für Arbeit; Urteil des Gerichtshofes vom 18. März 2004.

15 Die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats sind rechtmäßig, wenn sie »zum einen die Erstattung der Kosten einer Krankenhausbehandlung in einem anderen Mitgliedstaat [...] von einer Genehmigung durch diese Kasse und zum anderen die Erteilung dieser Genehmigung von dem Nachweis abhängig machen, dass der Sozialversicherte im Gebiet des letztgenannten Mitgliedstaats die seinem Zustand angemessene Behandlung nicht erhalten können.« (Patricia Inizan gegen Caisse primaire d'assurance maladie des Hauts-de-Seine; Urteil des Gerichtshofes (Fünfte Kammer) vom 23. Oktober 2003).

für ihre eigenen Bemühungen anregen. Gegenwärtig herrscht eine ziemlich divergierende Rechtslage in den Mitgliedstaaten, eine volle Harmonisierung ist noch Zukunftsmusik.<sup>16</sup> Gerade bei dieser Anregung ist deshalb die »offene Methode der Koordinierung« von erheblicher Bedeutung. Im Hinblick auf die Unterschiede der Übernahme dieser Rechtsprechung des EuGH ist nicht zu verwundern, dass die Mitgliedstaaten der Einführung der offenen Methode sehr kritisch gegenüber stehen. Die gewählte Form der von der Kommission in Gang gesetzten Zusammenarbeit bildete eine Tagungsreihe, an der die zuständigen Minister aus den Mitgliedsstaaten und ausgewählte Vertreter der Zivilgesellschaft (Interessenverbände) beteiligt waren und die den Namen »Reflektionsprozess auf Hoher Ebene« trug. Bei ihren Überlegungen mussten die Teilnehmer die verschiedensten Aspekte einbeziehen, wie die allgemeine Zugänglichkeit zum Gesundheitssystem, die Finanzierbarkeit, die Qualitätssicherung und die Schwierigkeiten der effektiven Planung. Den Prozess leitete die Kommission zwar ein, und sie spielte auch während der Verhandlungen eine wichtige Rolle, die Ergebnisse des Schlussberichtes<sup>17</sup> spiegeln jedoch nicht völlig die Auffassung der Kommission wider. Die neunzehn Empfehlungen der Teilnehmer beantwortete die Kommission deshalb in einer Mitteilung vom April 2004.<sup>18</sup> In dieser verpflichtet sich die Kommission grundsätzlich zur weiteren Ausnutzung ihrer Koordinierungsmöglichkeiten (Schaffung von Statistiken, Datensammlung, Informationen für die Bürger), und sie versucht eine Vision über die »gemeinsame Nutzung freier Kapazitäten« zu entwickeln. Die Kommission macht auch Vorschläge, wie die EuGH Rechtsprechung (Kohl/Decker, Müller Fauré etc.) in Direktiven (d. h. Richtlinien) umgesetzt werden können.

Die Kommission denkt pflichtgemäß immer an die ganze Union. Es sind jedoch auch alternative regionale Experimente für die Sicherung der Gesund-

16 Diese Meinung entstammt einvernehmlich einem Übermittlungsvermerk des Ministerates (Frau Patricia Bugnot [Absender]: Anwendung der Binnenmarktvorschriften im Bereich der Gesundheitsdienste. Durchführung der Rechtsprechung des Gerichtshofs durch die Mitgliedstaaten. 13303/03 Brüssel, den 29. Oktober 2003).

17 Siehe das Ergebnis des Reflektionprozesses vom 9. 12. 2003; Bezug: HLPR/2003/16.

18 Mitteilung der Kommission. Reaktion auf den Reflektionsprozess auf hoher Ebene über die Patientenmobilität (High level committee) und die Entwicklung der gesundheitlichen Versorgung in der Europäischen Union. Brüssel, den 20. 4. 2004; KOM(2004) 301.

heitsversorgung mobiler Patienten vorhanden. Von denen haben wir zwei wichtige Versuche kennen gelernt.

(1) Der erste Weg ist die freiwillige Vereinigung in einer Grenzregion, wo logischerweise die Auslandsmobilität die bedeutendste ist. Als Beispiel dafür wurde uns immer wieder die Euroregio Rhein-Maas, eine trilaterale Vereinigung zwischen Belgien, den Niederlanden und dem deutschen Bundesland Nordrhein-Westfalen genannt.

(2) Die andere Möglichkeit ist die Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten.<sup>19</sup> Der organische und allmähliche Rechtszuwachs bedeutet vor allem für sie eine große Herausforderung. Die neuen EU-Mitglieder müssen (abgesehen von den neuesten Entwicklungen) auch im Gesundheitsbereich einen Rechtsbestand übernehmen, an dem sie nie mitgewirkt haben. Darüber hinaus wird die Vereinfachung der Patientenwanderung, im Hinblick auf die Kosten, auch für die Neankömmlinge überwiegend zu Belastungen führen. Kein Wunder, dass sie versucht haben, in ihrer Vorbereitung zu kooperieren. In einer »Prager Erklärung« vom Oktober 2003 haben die neuen Mitgliedsstaaten deshalb eine Koordinierung angemeldet. Diese aber wurde von Deutschland massiv behindert, weil das Bundesgesundheitsministerium die osteuropäische »verstärkte Zusammenarbeit« für eine verdoppelte Anstrengung gehalten hatte. Zwar läuft die Koordination ohne Deutschland weiter – die letzte Sitzung wurde, als wir dort weilten, im ungarischen Ministerium gerade vorbereitet. Jedoch gibt es keine vorstellbaren Ergebnisse dieser Kooperation.

#### IV.7. Anfänge einer gesteuerten Patientenwanderung

In ihrer Mitteilung sprach die Kommission eine kühne Vorstellung an, nämlich die der »Gemeinsamen Nutzung freier Ressourcen«. Sie bedeutet, dass die Patienten eines überlasteten Gesundheitssystems zu den freien Kapazitäten eines anderen Gesundheitssystems Zugang erhalten könnten. Sie wären dementsprechend nicht nur Gesundheitstouristen (freiwillige Patientenwanderung),

19 Vgl. Kapitel über die Europäische Steuerung: Das Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten oder die regionale Kooperation.

sondern ihnen würde sogar eine Behandlung im Ausland empfohlen (gesteuerte Patientenwanderung). Die Kommission erwartet von einem solchen System enorme Einsparungen. Solche Experimente laufen bereits innerhalb einiger Länder, d. h. innerhalb von relativ einheitlichen Gesundheitssystemen, allerdings ohne besondere Erfolge und Ersparnisse. Ein diesbezüglicher Mechanismus von Übergabe und Annahme von Patienten sollte deshalb, wenn es ihn gäbe, einen wirklich effektiven Umfang erzielen. Es stellt sich dabei die Frage, ob er nur auf die Mitgliedstaaten ausgedehnt werden sollte oder ob für ihn auch außergemeinschaftliche Kapazitäten einbezogen werden könnten (z. B. norwegische Krankenhäuser).

Die wichtigste Frage ist jedoch, wer die Vorgänge steuert. Wollte die Kommission dabei als eine regierende Verwaltung auftreten (und das ist nicht weit von ihrer im Weißbuch formulierten Haltung), wäre dadurch eher eine große Bürokratie, die »schöne neue Welt« der gesteuerten Patientenwanderung, zu erwarten. Dessen bewusst, versucht die Kommission lediglich die Prozesse anzuregen, d. h. die Koordination unter den Beteiligten in Bezug auf die gesteuerte Wanderung zu beschleunigen.

#### IV.8. Kosten der Patientenmobilität

Jede ambulante, notwendige Versorgung könnten also die Unionsbürger auch im Ausland in Anspruch nehmen. Dabei müssen ihre Kosten bis zum einheimischen Äquivalent erstattet werden, d.h. der Anspruch auf Erstattung besteht höchstens in Höhe der Vergütung, die die Krankenkasse bei Erbringung der Sachleistungen im Inland zu tragen hätte. In einem Rechtsfall brachte ein Luxemburger seine Tochter nach Deutschland; zwischen den beiden Ländern gibt es keine erheblichen Kostenunterschiede. Nicht so aber zwischen den neuen und den alten Mitgliedstaaten. Diese Regelung bedeutet also ein richtiges Hemmnis für die neuen Unionsbürger: eine der deutschen identische Behandlung kostet in Ungarn ungefähr ein Viertel. Natürlich sind die Zahlen der Ungarn zu vernachlässigen, die trotzdem eine Behandlung in Deutschland in Anspruch nehmen wollten oder könnten. (Diejenigen, die das Dreifache der ungarischen Kosten bezahlen können, lassen sich schon seit langem in Privat-

krankenhäusern behandeln). Nicht so aber die Deutschen und ihre Krankenkassen, für die der osteuropäische Gesundheitstourismus eigentlich eine Ersparnis bedeutet. Aufgrund dessen kann das Recht auf die Patientenwanderung künftig noch brisant und wichtig werden. Dabei stellt sich die Gerechtigkeitsfrage, ob die ungarischen Ärzte alle ihre Patienten gleich behandeln müssen. Sollte für die in Ungarn Versicherten irgendein Vorrecht gewährleistet werden? Im ersten Fall wäre die wirkliche Gleichbehandlung wahrscheinlich nicht sicherzustellen, und die gegenwärtige Schmiergeldpraxis in Ungarn würde sich verschärfen.

Der Referent Lutz Hamsch betont zwar während des Gesprächs im Bundesgesundheitsministerium, dass Deutschland nicht nur an der Kostendämpfung interessiert sei, sondern das Versorgungsniveau und die Versorgungssicherheit für genauso wichtig halte, diese sind aber in den betroffenen neuen Mitgliedstaaten grundsätzlich gewährleistet. (Ein konkretes Gegenbeispiel kann aber abschreckend sein!) Trotz dieser Argumente ist der Fakt wahrscheinlich bedeutender, dass viele Krankenkassen und staatliche Gesundheitssysteme Finanzierungslücken aufweisen.

Eine überraschend merkantile Ansicht hat jedoch das Vereinigte Königreich (UK) und sein National Health System. Es schloss kürzlich mit Privatkrankenhäusern in England (angesichts des großen Geschäfts) Sonderverträge für gewisse Behandlungen ab. Das oft als »unsolidarisch« betrachtete UK (z.B. wegen seiner niedrigen Einzahlungen) folgt hier einem klaren Marktkalkül: Lieber etwas teurere Verträge mit einheimischen Privateinrichtungen abschließen, welche Steuern im UK zahlen, als ausländische Einrichtungen mit englischen öffentlichen Geldern unterstützen zu müssen. Ein solcher Ansatz geht deutlich gegen die Patientenwanderung.

#### IV.9. Daten und Zahlen über die Patientenmobilität

Die wirkliche Verbreitung der Patientenwanderung ist mit Daten nicht gut messbar. Die geschätzte Zahl der Beteiligten ist überraschend niedrig. Wir haben schon mehrere rechtliche und finanzielle Ursachen hervorgehoben, die die Zurückhaltung der Bürger verursachen könnten. Es gibt aber darüber hinaus genauso wichtige kulturelle Hemmnisse: Die fehlenden Informationen über

die Gesamtheit der europäischen Angelegenheiten (Informationslücke) und insbesondere die sprachlichen Barrieren. Immigranten haben keine Wahl: Wenn sie krank werden, müssen sie in ihrem Asylland zum Arzt gehen, und sich mit ihm verständigen. Im Rahmen unseres Projekts lernten wir im Internationalen Büro des Roten Kreuzes ein Projekt zur Beschreibung der kulturellen Unterschiede in der Gesundheitsversorgung kennen, damit z.B. ein österreichischer Arzt seine immigrierten Patienten besser verstehen, sich besser verständigen und auf kulturspezifische Probleme der Behandlung eingehen kann. Dieses Ausgeliefertsein wählt man als Patient aber nur ungern freiwillig. So ist also die Zurückhaltung der Unionsbürger zu verstehen. Wie viele Sprachen sie auch immer sprechen, die Inanspruchnahme eines muttersprachlichen Arztes wird in den meisten Fällen Vorzug haben. Eine der freiwilligen Unternehmungen der Kommission in ihrer letzten Mitteilung vom 20. April 2004 über die »Patientenmobilität« besagte, dass sie Daten über deren Umfang sammeln wird. Dies wäre in der Tat sehr nötig, da bisher nur undurchschaubare nationale Daten zur Verfügung stehen. Gemäß den Daten entfaltete sich bis heute jedoch keine richtige Wanderung unter den Patienten (siehe nächste Seite). Aber dies kann sich noch mit der Zeit ändern. Das Recht auf Patientenwanderung kann jeder Unionsbürger in Anspruch nehmen.

Die folgenden Zahlen zur Patientenmobilität basieren auf freiwilliger und nicht vereinheitlichter Datenübermittlung der Staaten oder staatlichen Behörden (d. h. ohne Schweden, Griechenland und Deutschland) Quelle: Übermittlungsvermerk. Frau Patricia Bugnot (Absender): Anwendung der Binnenmarktvorschriften im Bereich der Gesundheitsdienste. Durchführung der Rechtsprechung des Gerichtshofs durch die Mitgliedstaaten. 13303/03 Brüssel, den 29. Oktober 2003

Tabelle 4.1. Auslandsbehandlungen nach Ländern

	behandelte Ausländer in dem Staat (2001)		beantragte Auslandsbe- handlungen (2001)	
Belgien	14 061	1) 3)	–	5)
Dänemark	2401		75	
Spanien	137 114	4)	58 119	4)
Frankreich	435 856		1240	6)
Italien	1022	2)	21 300	2)
Irland	1		650	7)
Luxemburg	4351	4)	11 506	
Niederlande	3316	1)	–	
Österreich	1000	1)	850	
Portugal	–		246	
Finnland	11 492	4)	24 152	4)
Vereinigtes Königreich	871		1134	
Insgesamt	611 485		119 272	

1) Für das Jahr 2000

2) Für das Jahr 1999

3) Aufgrund der Höhe der belgischen Forderungen gegenüber anderen Mitgliedstaaten für die Kategorie der Personen, die berechtigt sind, sich in Belgien im Rahmen des Vordruckes E-112 behandeln zu lassen.

4) Zusammen mit den ausgestellten E-111-Vordrucken.

5) Die Behörden haben nur Informationen von Finanzsummen übermittelt, darin ist ein Rückgang wahrzunehmen.

6) Für den Zeitraum 1996–1999.

7) 2002 wurde ein Fond eingerichtet, um die Wartelisten zu verkürzen. So wurden 2002 insgesamt 1920 Patienten in irischen Privatkliniken oder im Vereinigten Königreich behandelt.

## V. Die Freizügigkeit der Gesundheitsdienste in der Europäischen Union

### V.1. Einführung

Die letzten Jahre der Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung und deren Realisierung am 1. Mai 2004 haben parallel zur Patientenmobilität auch die Freizügigkeit der Dienste im Gesundheitswesen wieder ins Zentrum der Aufmerksamkeit zurückverlagert. Die Freizügigkeit der Gesundheitsdienste bedeutet die Möglichkeit, dass Ärzte aus Polen oder Krankenschwestern aus Ungarn sich

künftig ohne Schwierigkeiten und gleichberechtigt in einem deutschen oder französischen Krankenhaus um Stellen bewerben können und arbeiten dürfen.

Eine solche Freizügigkeit von Ärzten, Krankenpflegepersonal oder auch Apothekern, Hebammen und sonstigen »Dienstleistenden« innerhalb der Europäischen Union setzt voraus, dass die Mitgliedsstaaten Ausbildungszeiten, berufliche Abschlüsse und Qualifikationen gegenseitig anerkennen. Wird von diesem Recht Gebrauch gemacht, so hat dies einen wichtigen Einfluss auf die Gestaltung und Finanzierung der Gesundheitssysteme in den Staaten. Die Freizügigkeit der Ärzte und Apotheker, der Pflegeberufe und sonstigen Gesundheitsdienste bedeutet eine Herausforderung, über deren künftige Auswirkungen auch 2003/2004 nur spekuliert werden darf.

Kapitel V fasst die Geschichte des Rechts auf Freizügigkeit für die Gesundheitsdienste der Europäischen Gemeinschaft zusammen. Die gegenwärtigen Akteure, welche die Politik der Freizügigkeit im Gesundheitswesen beeinflussen, sollen dargestellt werden. Anschließend steht die gegenwärtige Bedeutung der Freizügigkeit von Gesundheitsdiensten für die Mitgliedsstaaten im Mittelpunkt. Diese soll gesamtstaatlich und speziell in Grenzregionen an zwei Beispielen verdeutlicht werden. Zum Schluss wendet sich das Kapitel der Frage zu, in wieweit die EU-Osterweiterung die Politik der Freizügigkeit von Gesundheitsdiensten beeinflusst.

## V.2. Geschichte des Rechtes auf Freizügigkeit von Gesundheitsdiensten in der Europäischen Union

Die Niederlassungsfreiheit und die Freizügigkeit der Dienstleistungen gehören zu den Grundfreiheiten des Europäischen Binnenmarktes. Ihre Verwirklichung im Gesundheitsbereich ist eine Aufgabe, der sich die Europäische Union bereits vor gut dreißig Jahren angenommen hat. Die Berufe der Ärzte, Apotheker, des Krankenpflegepersonals und der Hebammen sind Professionen, die Dienste anbieten. Eine wichtige Grundvoraussetzung dafür, dass sie dies über Grenzen hinweg auf dem Gebiet der Europäischen Union tun können, ist die gegenseitige Anerkennung der berufsbefähigenden Abschlüsse durch die Mitgliedsstaaten. Diese Vorgabe war die erste politische Maßnahme, welche die Freizügigkeit und

Mobilität der Gesundheitsdienste im Europäischen Binnenmarkt ermöglichen sollte.

Die Freizügigkeit wurde dabei getrennt nach beruflichen Sektoren geregelt. Die Ärzte bildeten die erste Berufsgruppe im Gesundheitsbereich, die von europaweiten Regelungen profitieren sollte.

Im Jahr 1975 wurden zwei Richtlinien vom Rat verabschiedet: Die erste zur gegenseitigen Anerkennung ärztlicher Abschlüsse durch die Mitgliedsstaaten und die Erleichterung der europaweiten ärztlichen Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit. Die zweite zur Koordinierung der ärztlichen Ausbildung. Letztere enthielt u. a. Mindestausbildungszeiten zur Erlangung von fachärztlichen Qualifikationen.

Im Jahr 1977 folgten zwei entsprechende Richtlinien zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome und sonstigen Abschlüsse für Krankenpflegepersonal, 1978 für Zahnärzte, 1980 für Hebammen und 1985 für Apotheker. Parallel zu den Richtlinien wurde bereits im Jahr 1975 ein »Ausschuss hoher Beamter für das öffentliche Gesundheitswesen« eingerichtet, der sich mit den Schwierigkeiten der Umsetzung dieser Richtlinien befassen und die Kommission entsprechend beraten sollte. Damit war der Grundstein für die Freizügigkeit der Gesundheitsdienste gelegt.

Die Richtlinien wurden in den folgenden Jahren vielfach weiterentwickelt und im Einvernehmen mit den Mitgliedsstaaten korrigiert. Im Jahr 1986 folgte eine Richtlinie für die Ausbildung im Bereich Allgemeinmedizin, mit welcher der Rat dem Wunsch einiger Länder entsprach, die Rolle des praktischen Arztes und die Bedeutung seiner Ausbildung in der Europäischen Gemeinschaft stärker hervorzuheben. In der Tat galt es zu berücksichtigen, dass einzelne untergeordnete Qualifikationen, wie jene der Allgemeinmedizin, in den Mitgliedsstaaten einen unterschiedlichen Stellenwert besitzen.

Die beratenden Ausschüsse der einzelnen beruflichen Sektoren und spezifischere Beratungsgremien erhielten vermehrt Gewicht in der Entwicklung von Konzepten. Gemeinsam mit der Kommission bereiteten sie verschiedene Empfehlungen zu Ausbildungsstandards im Gesundheitswesen vor. Ein Beispiel für diese Empfehlungen ist die der Kommission im Jahr 1989 über die »Ausbildung des Gesundheitspersonals in Krebsfragen«. Der politische Prozess beschränkte

sich also nicht nur auf die gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen, sondern zielte auch, so weit dies möglich war, auf eine Harmonisierung der Ausbildung an Hand von europaweiten Standards.

Die bestehenden Regelungen wurden weiter ergänzt und angepasst, u.a. in Änderungsrichtlinien von 1989, 1992, 1996 und 2001. Der Steuerungsprozess um die gegenseitige Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen und beruflichen Qualifikationen hat sich von den 90er Jahren bis heute fortgesetzt und weiter ausdifferenziert. Die Richtlinie wurde in den vergangenen Jahren auf die Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EU + Norwegen, Liechtenstein und Island) ausgeweitet. Seit Juni 2002 ist auch die Schweiz als fiktives EU-Mitglied in die Regelung einbezogen.

### V.3. Das Feld der politischen Akteure und Interessenvertreter

Welche Akteure sind gegenwärtig, also in den Jahren 2003 und 2004, in den politischen Prozess der Freizügigkeit von Gesundheitsdiensten involviert?

Neben dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament, welche die Gesetzgeber sind, kommt der Europäischen Kommission eine entscheidende Rolle bei der Verwirklichung von Dienstleistungsfreizügigkeit im Gesundheitswesen zu: Die Zuständigkeit für die Anerkennung von Berufsabschlüssen und -qualifikationen und damit auch für die Freizügigkeit der Gesundheitsdienste liegt bei der Generaldirektion (GD) Binnenmarkt. Jedoch ist die grenzüberschreitende Dienstleistung im Gesundheitswesen auch relevant für die Fragen der Gesundheitsversorgung. Hierbei ist die Einbeziehung der GD Gesundheit und Verbraucherschutz von Bedeutung. Für die Kontrolle der Umsetzung der betreffenden Richtlinien in den neuen EU-Mitgliedsstaaten ist neben der GD Binnenmarkt auch die GD EU-Erweiterung zuständig.

Diese koordinierte Zusammenarbeit innerhalb der Kommission im Hinblick auf die Freizügigkeit der Gesundheitsdienste wird unterstützt durch eingerichtete Beratungsgremien: Neben dem seit 1975 existierenden »Ausschuss hoher Beamter für das öffentliche Gesundheitswesen« (CSOPH), welcher die Kommission weiterhin in Fragen der Umsetzung von Ausbildungsstandards berät, existieren jeweils spezifische Beiräte für die Ausbildung von Medizinerinnen,

Zahnärzten, Krankenpflegepersonal, Apothekern und Hebammen. Sie alle waren eingerichtet worden, um die Kommission bei der Entwicklung der Richtlinien und ihrer Implementierung in die Staaten zu unterstützen.

Das Feld der Kommission und ihrer Berater wird ergänzt durch ein noch viel breiteres Netzwerk der Lobby- und Interessengruppen einzelner Berufsstände. Sie nehmen Einfluss auf die Regelungen, indem sie Empfehlungen erarbeiten, Stellungnahmen veröffentlichen und in verschiedenen Beratungsgremien und -Foren mitwirken. Dieses Netzwerk soll hier einmal am Beispiel der Ärzte aufgezeigt werden: Wichtigstes Gremium zur Interessenvertretung der Ärzte ist der bereits seit Anfang des vergangenen Jahrhunderts existierende Ständige Ausschuss Europäischer Ärzte (CPME). Ihm gehören die wichtigsten nationalen Ärzteorganisationen der Mitgliedsstaaten an. Mit seinem Unterausschuss »Medizinische Aus- und Weiterbildung und Qualitätssicherung« ist er direkt am Prozess um die Freizügigkeit der Ärzte beteiligt. Darüber hinaus existieren zahlreiche weitere internationale Interessenvertretungen der Ärzte. Sie alle haben Sitz oder Vertretungen in Brüssel. Tabelle 5.1 gibt einen Überblick über die mit dem CPME assoziierten ärztlichen Interessenvertretungen und Organisationen in Europa.

Weltärztebund
Europäische Vereinigung der Krankenhausärzte (AEMH)
»Conférence Européenne des Ordres des Médecins« (CEOM)
»European Federation of Salaried Doctors« (FEMS)
»European Medical Students' Association« (EMSA)
»International Federation of Medical Students' Association« (IFMSA)
Europäische Vereinigung der Allgemeinärzte (UEMO)
Europäische Vereinigung Medizinischer Spezialisten (UEMS)
»Permanent Working Group of European Junior Hospital Doctors« (PWG)

Tabelle 5.1. CPME-assozierte ärztliche Interessenvertretungen und -Organisationen

Neben den internationalen ergänzen zudem zahlreiche nationale Vertretungen das Brüsseler Bild: »Bei der Gestaltung der Ärzte-Freizügigkeit in Europa gilt es, auch nationale Interessen zu berücksichtigen, deshalb sind die Ärztevertretungen der einzelnen Staaten in Brüssel präsent«, so die Vertreterin der deutschen

Bundesärztekammer am Sitz der Europäischen Union, Susanne Döring. Die nationalen Vertretungen arbeiten dabei sowohl für ihre Staaten selbst als auch in Zusammenarbeit mit den internationalen Ärzte-Vertretungen.

Ähnlich sieht das Bild der Repräsentanten anderer Berufsstände im Gesundheitsdienst aus. Erwähnt seien an dieser Stelle der Ständige Ausschuss der Krankenschwestern und -pfleger der EU sowie die »European Midwives Liaison Group«. Auch sie und viele andere Interessengruppen sind in Brüssel vertreten und nehmen Anteil am politischen Prozess der Freizügigkeit von Gesundheitsdiensten.

Der letzte Spielball dieses Prozesses liegt bei den Mitgliedsstaaten, ihren Regierungen und Parlamenten. Sie sind einerseits durch ihre Minister im Europäischen Rat an der Gesetzgebung beteiligt. In letzter Instanz fällt ihnen jedoch die Aufgabe zu, Dienstleistungsfreiheit und gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen in ihren Gesundheitssystemen zu verwirklichen.

#### V.4. Bedeutung der Freizügigkeit der Gesundheitsdienste – gesamtstaatlich und in Grenzregionen

Welchen Einfluss hat die Tatsache, dass Ärzte, Krankenschwestern, Apotheker oder Hebammen in der Europäischen Union grenzüberschreitend tätig werden dürfen? Zahlen über Grenzgänger in den Gesundheitsdiensten sind rar. Die Bedeutung der Freizügigkeit soll an dieser Stelle an zwei Beispielen verdeutlicht werden: Dem EU-Mitgliedsstaat Großbritannien und der Grenzregion »Saar-Lor-Lux-Rheinland-Pfalz«. Die Staaten der Europäischen Union sind für die Gestaltung ihrer Gesundheitssysteme selbst verantwortlich. Die Gewährleistung einer umfassenden Krankenversorgung ist natürlich daran gebunden, dass ausgebildetes medizinisches und sonstiges Fachpersonal ausreichend vorhanden ist. Grenzgänger im Gesundheitswesen sind somit eine willkommene Chance für jene Länder, denen es in diesem Bereich an ausgebildeten Fachkräften mangelt. Neben den Ländern Norwegen und Schweden, die in den letzten Jahren vermehrt um ausländische Ärzte warben, hat besonders auch Großbritannien mit sogenannten Rekrutierungskampagnen im Gesundheitswesen auf sich aufmerksam gemacht.

Der im Juli 2000 in Großbritannien veröffentlichte »National Health Service Plan« zielt auf die Verbesserung des britischen Gesundheitssystems. Um Ziele wie die Reduzierung von Wartelisten und eine umfassendere Patientenversorgung zu erreichen, wurde ein internationales Rekrutierungsprogramm für Ärzte geschaffen. Mit dieser Kampagne sollte ein rapider Anstieg der Bediensteten des britischen NHS erzielt werden. Bis März 2004 sollte laut NHS die Zahl der in Großbritannien arbeitenden Fachärzte und Spezialisten um 7500 und die der Allgemeinärzte um 2000 erhöht werden. Dieses Ziel wurde ausgeweitet auf über 10 000 neue Ärzte bis zum Jahr 2005. Auch die Zahlen an Krankenschwestern (20 000 neue bis zum Jahr 2005) und der anderen Angestellten in der Gesundheitsversorgung sollten rapide ansteigen. Tabelle 5.2 gibt einen Überblick über die in Großbritannien geplanten neuen Stellen und die bis zum Jahr 2003 erreichten Prozentzahlen. Neue Ziele zur Personalaufstockung wurden bis 2008 formuliert.

Arbeitskräfte:	Neue bis 2004:	Davon bis 9/2003 erreicht (%):
Spezialisten (Consultants)	7500	72
Allgemeinärzte (GP)	2000	95
Fachärzte (specialist registrars)	1000	100
Assistenzärzte (registrars)	550	100
Krankenschwestern / -pfleger	20 000	100
Therapeuten und andere	6500	100

Tab. 5.2: Bis 2004 geplante neue Stellen im britischen Gesundheitswesen. (Quelle: D.O.H, Großbritannien)

Wieviele Arbeitskräfte kommen dabei wirklich aus dem Europäischen Wirtschaftsraum? Dies soll am Beispiel der Ärzte verdeutlicht werden. Grafik 5.3 zeigt die Entwicklung der Zahl aller angestellten Ärzte in England, welche ihre Qualifikationen in ausländischen Staaten erlangt haben. Im Jahr 2003 betrug die Zahl der aus dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) stammenden Ärzte 5343 (NHS-Ärzte insgesamt: 108 993). Sie zeigt damit im Vergleich zu 1998 (4630) einen leichten aber signifikanten Anstieg. Relativiert wird die Bedeutung der EU-Richtlinien jedoch durch die Zahl jener Ärzte, die ihre Berufsabschlüsse in Staaten außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes absolvierten (2003:

26 753). Die Rekrutierung dieser zumeist aus ehemaligen britischen Kolonien stammenden Ärzte hat für das NHS deutlich Vorrang, ihre Zahl beträgt 2003 das Fünffache der EWR- und ein Viertel aller NHS-Ärzte. Die Zuwanderung der Arbeitskräfte in das britische Gesundheitswesen ist also nicht allein von der Schaffung des europäischen Freizügigkeitsrechts abhängig. Dennoch haben »Health Professionals« aus dem Europäischen Wirtschaftsraum seit den letzten Jahren vermehrt »Hochkonjunktur«: Neue Rekrutierungsprogramme im EWR wurden geschaffen. Das »Anglo Spanish Programme for NHS-Nurses & Pharmacists Recruitment« vermittelte z. B. bis Januar 2004 844 spanische Krankenschwestern nach England und Wales. Andere Kampagnen laufen in Richtung Deutschland, Österreich und Italien. Es bleibt also festzustellen, dass auch die Europäische Freizügigkeit der Gesundheitsdienste bei der Reform des NHS eine zunehmend wichtige Rolle einnimmt und weiter einnehmen wird.

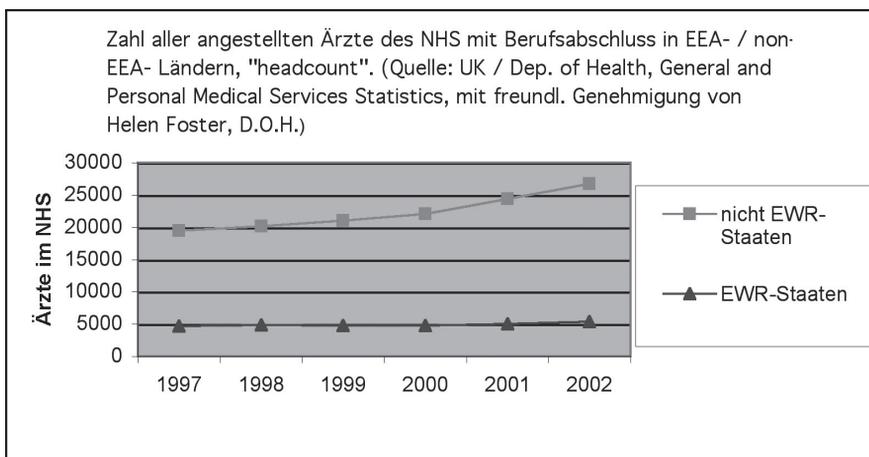


Abbildung 5.3. Zahl aller angestellten Ärzte des NHS mit Berufsabschluss in EEA-/ non-EEA-Ländern

Die Freizügigkeit von Gesundheitsdiensten in der Europäischen Union kann nicht nur gesamtstaatlich, sondern auch regional in Grenzregionen untersucht werden. Als Beispiel bietet sich die Betrachtung der Region »Saar-Lor-Lux-Rheinland-Pfalz« im Dreieck zwischen Deutschland, Frankreich und Luxemburg an. Sie ist die Region mit den meisten Grenzpendlern in Europa. Die Tabellen 5.4

und 5.5 geben einen Überblick über die aktuellen Grenzgänger im Gesundheitswesen in dieser Region. Die Zahl erscheint nicht gerade verhältnismäßig hoch, jedoch ist sie ausbaufähig: Die Autoren einer Studie des EURES-Instituts SLLR (März 2001) weisen darauf hin, dass die Freizügigkeit der Gesundheitsdienste in der Grenzregion »Saar-Lor-Lux-Rheinland-Pfalz« einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor darstellen könnte. Im Vergleich zu anderen Sektoren gäbe es im Gesundheitsbereich viele offene Stellen, die durch eine Förderung der Mobilitätsbereitschaft innerhalb des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes von Grenzgängern besetzt werden sollten. Jedoch liegen die Schwierigkeiten einer vermehrten Inanspruchnahme vor allem bei der Sprachbarriere: »Abgesehen davon, dass entsprechende Sprachkenntnisse eine wesentliche Voraussetzung für die Zusammenarbeit mit Kollegen und einen patientengerechten Umgang sind, wäre es bei gegebener Sprachgewandtheit auch wesentlich einfacher, sich bei Referenzpersonen vor Ort über die Unterschiede der verschiedenen Systeme zu informieren, um dann vielleicht festzustellen, dass sie nicht so unüberwindbar sind wie ursprünglich angenommen.«

WOHNORT:	Rheinl.-Pfalz	Saarland	Lothringen	Luxemburg
ARBEITSORT:				
Rheinl.-Pfalz	(6484 Ä) (31 666 K)	168 Ä 783 K	9 Ä 40 K	7 Ä 4 K
Saarland	154 Ä 109 K	(2150 Ä) (10249 K)	45 Ä 109 K	2 Ä 0 K

Tabelle 5.4. Anzahl der beschäftigten Ärzte (Ä) und Krankenschwestern/-pfleger (K) / Grenzgänger in Rheinland-Pfalz und Saarland (beide Deutschland) – Quelle: EURES-Institut SLLR

Gesamt	Luxemburger (-innen)	Belgier (-innen)	Deutsche	Franzosen (+Französinen)	Sonstige Herkunft
13466	6728	885	813	1697	3343

Tabelle 5.5. Luxemburg: Gesamtzahl der im Gesundheitswesen (sozialversicherungspflichtig) Beschäftigten / Grenzgänger in Luxemburg – Quelle: EURES-Institut SLLR

Es ist zu erwarten, dass die Freizügigkeit der Angestellten im Gesundheitswesen zukünftig eine stärkere Rolle spielen wird, wenn Sprachbarrieren überwunden werden. Diese besonders in den Grenzregionen bedeutende Freizügigkeit bietet den Staaten eine große Chance, Versorgungsdefizite auszugleichen. Die Gesundheitssysteme der einzelnen Mitgliedsstaaten müssen hinsichtlich dieses Themas ihre Zusammenarbeit intensivieren. Die Europäische Union könnte dafür künftig eine wichtige koordinierende Rolle übernehmen, indem sie auf Kapazitäten hinweist und die Zusammenarbeit der Staaten in diesem Bereich fördert, wie es der Gemeinschaftsvertrag (Art. 152) vorsieht.

#### V.5. Freizügigkeit der Gesundheitsdienste im Hinblick auf die Osterweiterung der EU

Die Osterweiterung der Europäischen Union bedeutet in den Jahren 2003/2004 auch hinsichtlich der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit eine große Herausforderung – für die alten und für die neuen Mitgliedsstaaten. Die alten Mitglieder der Gemeinschaft können die Folgen nur schwer abschätzen: Auf der einen Seite besteht prinzipiell die Furcht, dass neue Arbeitskräfte die Arbeitsmarktsysteme belasten könnten. Auf der anderen Seite verspricht man sich durch die Osterweiterung die Möglichkeit, Kapazitäten zu füllen, in denen ein Arbeitskräftemangel herrscht.

Dies trifft besonders für den Gesundheitsbereich zu. So leidet beispielsweise Deutschland unter einem deutlichen Ärztemangel. Die Ursachen hierfür liegen in einer ungünstigen Altersstruktur, bei der immer mehr ältere Ärzte in den Ruhestand gehen, ohne dass diese Stellen durch nachrückende junge Ärzte aufgefüllt werden. Dieser Umstand wiederum liegt darin begründet, dass es in den letzten Jahren immer weniger junge Ärzte gibt, die kurativ in der Patientenversorgung tätig sein wollen. Das deutsche Gesundheitssystem wird dadurch zunehmend vom Import ausländischer Ärzte abhängig.<sup>20</sup>

So ist die Zahl der ausländischen Ärzte in den Krankenhäusern der neuen Bundesländer im Jahr 2003 um 56,4 Prozent gestiegen, die Zahl der osteuro-

20 Nach einem Bericht der Bundesärztekammer.

päischen Ärzte in diesen Krankenhäusern um 90,6 Prozent. Es ist zu erwarten, dass sich durch die Osterweiterung der Europäischen Union dieser Trend weiter verstärken wird. Tabelle 5.6 gibt einen Überblick über die Zahl der 2003 in Deutschland arbeitenden ausländischen Ärzte aus einigen mittel- und osteuropäischen Staaten. Auch andere »alte« Mitgliedsstaaten zeigen diese Trends.

Herkunft	ausl. Ärzte aus Europa gesamt	Polen	Rumänien	Ungarn	Tschechien	Litauen
Jahr						
2002	10 711	734	585	237	123	27
2003	11 811	919	635	248	175	37

Tabelle 5.6. Gesamtzahl der in Deutschland arbeitenden ausländischen Ärzte aus Europa (Quelle: KV/BÄK)

Die neuen Mitgliedsstaaten hingegen fürchten, dass die Abwanderung von Fachkräften zu Schwierigkeiten ihrer eigenen Systeme führen wird, vor allem auch im Gesundheitsbereich. Im Besonderen, wenn es ihnen in den kommenden Jahren noch nicht möglich sein wird, das Niveau der Gehälter an EU-Standards anzupassen. Aufgrund dieser Sorgen und der Angst vor unkontrollierbaren Folgen für den Arbeitsmarkt wurde eine Übergangsfrist geschaffen, welche die Freizügigkeit zunächst einschränken wird. Diese ist auch für den Gesundheitsbereich gültig: Demnach benötigen Ärzte, Krankenschwestern und andere Arbeitssuchende in den nächsten sieben Jahren weiterhin eine Arbeitsgenehmigung, wenn der jeweilige Staat von dieser Fristenregelung Gebrauch macht. Spätestens nach sieben Jahren wird jedoch auch im Gesundheitsbereich die Freizügigkeit uneingeschränkt Wirklichkeit werden.

Wie groß wird die Inanspruchnahme der Dienstleistungsfreiheit wirklich sein? Zuverlässige Schätzungen für den Arbeitsmarkt sind problematisch. Eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung aus dem Jahr 2000 beschreibt ein Schätzmodell der generell zu erwartenden Migrationströme aus den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten in die Arbeitssysteme (alle Arbeitssektoren) der »alten EU«. Diese ist jedoch nicht spezifisch für den Gesundheitsbereich sondern für den gesamten Arbeitsmarkt aufgestellt: Der Schätzung zufolge wird es anfangs eine Zuwanderung von 335 000 Bür-

gern pro Jahr aus den neuen in die alten EU-Mitgliedsstaaten, davon 220 000 nach Deutschland geben. Rund 30 Jahre nach der Osterweiterung soll ein Gleichgewicht erreicht werden, bei dem sich Ein- und Rückwanderung ausgleichen werden. Das Gleichgewicht solle sich laut Studie auf 3,9 Millionen Einwohner in den alten EU Ländern belaufen, davon allein 2,5 Millionen Einwohner in Deutschland. Dies entspricht einem Anteil von 1,1 % der gegenwärtigen Bevölkerung der bisherigen EU-Staaten und einem Anteil von 3,5 % der deutschen Bevölkerung. Die Zuwanderung allein aus den drei baltischen Staaten nach Deutschland allein soll dabei 2030 bei etwa 237 000 Menschen liegen. Diese Schätzungen bleiben recht vage. Vorhersagen speziell für die Gesundheitsdienste sind noch weniger möglich und liegen auch nicht vor. Die Tatsache, dass besonders im Umgang mit Patienten die Kenntnis der jeweiligen Sprache wichtig ist, steht einer übermäßig großen »Wanderwelle« ausländischer Ärzte, Krankenschwestern etc. entgegen. Jedoch ist zu erwarten, dass die Osterweiterung zu einer weiter ansteigenden Mobilität im Gesundheitsbereich führen wird, besonders in den neuen Binnengrenzregionen. Dies bedeutet eine künftige Herausforderung für die Gesundheitssysteme.

Die Freizügigkeit der Gesundheitsdienste bleibt Chance, Herausforderung und Verpflichtung der Europäischen Union zugleich. Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedsstaaten müssen gemeinsam dafür sorgen, die Freizügigkeit von Ärzten, Krankenpflegepersonal, Hebammen, Apothekern und anderen Professionellen zu gewähren und zu fördern. Zugleich aber müssen sie für die gegenseitige Stabilität der staatlichen Gesundheitssysteme Sorge tragen.

## VI. Freizügigkeit der Arzneimittel im Europäischen Binnenmarkt

### VI.1. Einführung

Die Freizügigkeit von Arzneimitteln unterscheidet sich erheblich von den anderen Grundfreiheiten. Sie hat nur indirekt mit Personen zu tun. Das spiegelt sich auch in jedem staatlichen oder europäischen Verwaltungsgerüst wider: Für den Arzneimittelmarkt sind überwiegend die Wirtschaftsministerien, bzw. der Binnenmarktkommissar zuständig. Die Pharmaindustrie stellt nämlich einen

immer größeren Faktor der Wirtschaft dar. Der Pharmamarkt ist jedoch ein spezieller Markt, seine Produkte sind spezielle Produkte: Für sie gelten ausgedehnte staatliche Regelungen und Förderungen, weil in den Wohlfahrtsstaaten die Arzneimittelversorgung ein Recht der Bürger geworden ist. Weder die Regulierung noch die Förderung sind aber in Europa einheitlich: Zu den verschiedenen europäischen Gesundheitssystemen gehören unterschiedliche Systeme aus öffentlichen Krankenkassen, Apotheken und Großhändlern. Unserer Erfahrung nach resultieren die meisten Probleme bezüglich der Freizügigkeit von Arzneimitteln aus diesen Systemunterschieden.

Im Folgenden werden diese Komplexität und der Versuch, einen einheitlichen Markt zustande zu bringen, kurz dargestellt, dann einige aktuelle Themen aus der Praxis dieser Freizügigkeit erläutert (nationale/supranationale Zulassung, Freiheit der Arzneimittelforschung, Eigentumsrechtsschutz) und schließlich einer der Konflikte dargestellt. Dabei berufen wir uns sowohl auf die von uns geführten Gespräche im Verband Forschender Arzneimittelindustrie (VFA), in der Internationalen Abteilung des ungarischen Gesundheitsministerium, mit der Vertreterin des Bayer-Konzerns in Budapest, den Gesundheitsbeauftragten der Landesvertretungen von Deutschland und Ungarn in Brüssel und mit der Brüsseler Interessenvertretung der Bundesvereinigung deutscher Apothekerverbände sowie auf die von uns gelesenen Studien und Artikel.

Eines der besten Beispiele für die bewunderte und gefürchtete Globalisierung ist die Pharmaindustrie. Sie funktioniert in der Tat global: Ihre Forschung, Herstellung oder Vertriebung kann sie jeder Zeit verlagern. Für sie sind die Staaten nur Teilmärkte verschiedener Größe. Die Pharmaindustrie ist für die Staaten wiederum sehr wichtig, keine politische Führung kann sich in einer Demokratie erlauben, gegen die Pharmaindustrie zu kämpfen, mit ihr »die Beziehungen abzubrechen«. Als *global player* hat die Pharmaindustrie größere Gestaltungsmöglichkeiten als die Regierungen. Es wäre aber eine ideologisch-rhetorische Vereinfachung, über »die Pharmaindustrie« zu sprechen und sie anschließend zu kritisieren. Die Pharmaindustrie besteht in der Tat aus wetteifernden Pharmafirmen, unter denen wegen der Wettbewerbsregeln in Europa keine Preisabsprachen zugelassen sind. Aufgrund der Interessen können sie wenigstens in zwei verschiedenen Weisen aufgeteilt werden: einerseits aufgrund

ihrer Produkte in die Generikahersteller (besonders stark in den neuen Mitgliedstaaten) und in die innovative Pharmaindustrie (»forschende Arzneimittelindustrie«), andererseits aufgrund ihrer Standorte weitgehend in europäische und amerikanische Firmen.<sup>21</sup>

Der nutzlose Kampf gegen die Pharmaindustrie ist aber nicht identisch mit der Konfrontation, die manchmal nötig werden kann. Die politischen Entscheidungsträger müssen nämlich viele Interessen in Einklang bringen. Über die Versorgung hinaus, auf die die Bürger Anrecht haben, müssen natürlich auch die finanziellen Möglichkeiten berücksichtigt, die Forschung unterstützt, die Beschäftigung und Investition gefördert werden. Und damit hat man in Europa seit vielen Jahren große Probleme.

Im Bereich der Gesundheitsversorgung erhobene Ansprüche übersteigen überall die finanziellen Möglichkeiten. Fast jedes europäische Land kämpft mit erheblichen Lücken in den Kassen und ist auf Einschränkungen (Reformen) angewiesen. Um die Ausgaben im Zaum zu halten, haben die europäischen Staaten viele Maßnahmen ergriffen. In den 90er Jahren haben Belgien, Dänemark, Irland, Italien, Spanien und Großbritannien einen Preisstopp eingeführt (In Irland gilt diese Maßnahme noch immer: Der einmal festgesetzte Preis der Medikamente gilt für ewig, er kann höchstens gesenkt werden). Früher war sogar staatliche Preissenkung üblich: Deutschland hatte Anfang der 90er Jahre beispielsweise eine 5%-Senkung beschlossen. In den letzten zehn Jahren hat man jedoch dieses Mittel beiseite gelegt: Die Auseinandersetzung mit der Pharmaindustrie hatte nicht die gewünschten Ergebnisse gebracht. Zur Minderung der Ausgaben sind heutzutage eher die Überprüfung der dotierten Medikamente, die Kontrolle des Profits oder die Wirkstoff-Auffassung verbreitet. In Frankreich, dem mit 27 Milliarden Euro zweitgrößten Pharmamarkt der Welt (nach den USA), wird gerade die Effektivität der 5100 dotierten Produkte überprüft, eine Aussortierung von 5–10 % ist zu erwarten. In Großbritannien müssen die Pharmafirmen belegen, dass der realisierte Profit aus den von ihnen frei festgelegten Preisen nicht höher ist, als der von hundert anderen Börsenge-

21 Zwischen ihnen gibt es einen erbitterten Kampf um die Patentvorschriften, da die Generikahersteller von Nachahmerpräparaten leben.

sellschaften. Den eventuellen Unterschied müssen sie in die öffentliche Kasse einzahlen. Zuerst hat Deutschland, mit 23,5 Milliarden Euro der drittgrößte Pharmamarkt, mit der Wirkstoffverschreibung experimentiert. Nach dieser dürfen die Ärzte nur Wirkstoffe und nicht Medikamente verschreiben, die Apotheker müssen den Patienten dann eines der drei billigsten Medikamente mit dem verschriebenen Wirkstoff geben. Wegen der direkten Kontaktaufnahme der Pharmafirmen mit den Apothekern und deren Beeinflussung ist diese Maßnahme aber grundsätzlich gescheitert. Die neueste Reform verlangt im Namen von »mehr Effizienz« deswegen: (1) neue Festbetragsregelung (auch für patentgeschützte Arzneimittel, die keine therapeutische Verbesserung bewirken); (2) neue Honorare für Apotheken (einheitlich 8,10 Euro pro Arzneimittelpackung, unabhängig von Preis und Packungsgröße).

Nicht zuletzt wegen der Bemühungen, die Kosten gering zu halten, hat die global tätige Pharmaindustrie Europa als nicht wirtschaftsfreundlich erklärt und ihre Forschung größtenteils nach Amerika verlagert. Es wird angegeben, Europa habe seine Wettbewerbsvorteile gegenüber den USA verloren. Die Preissenkungen und andere Einschränkungen hätten die Forschung erschwert. Die Daten sprechen für sich: 1990 hatte die Pharmaindustrie noch 50 % mehr in die Forschung am Standort Europa investiert als in den USA. Dieses Verhältnis hat sich seitdem aber umgekehrt: 2003 hat die Industrie 40 % mehr Geld für Forschung in den USA ausgegeben in Europa.<sup>22</sup> Der Ausfall der Forschungen bewirkte auch einen Rückgang der Beschäftigtenzahlen und der Investitionen.

Angesichts dieser Schwierigkeiten wurde auch die Europäische Kommission, bzw. ihre Unternehmensgeneraldirektion tätig. Nach dem, was wir verfolgen konnten, erschienen mehrere Konzepte und Antwortkonzepte in den letzten Jahren. Zuerst wurde im November 2000 ein Report<sup>23</sup> im Auftrag der Generaldirektion veröffentlicht, welcher grundsätzlich mehr Wettbewerb und die Unterstützung der Biotechnologie verlangt, die ungünstigen Daten aber auch auf die größere Nachfrage des amerikanischen Marktes zurückführt. Dieser Stu-

22 [www.ebroker.hu](http://www.ebroker.hu) (28. Mai 2004), auf ungarisch.

23 Vgl. Alfonso Gambardella, Luigi Orsenigo und Fabio Pammolli: Global Competitiveness in Pharmaceuticals. A European Perspective.

die folgten im Mai 2002 konkrete Empfehlungen von einer Sachverständigen-Gruppe (G10-Arzneimittelgruppe)<sup>24</sup>, die jetzt von der Kommission organisiert wird. Als Antwort darauf verabschiedete schließlich die Kommission selbst eine Mitteilung. Dies ist der gewöhnliche Prozess europäischer Entscheidungen.

Die Forschung ist jedoch eine unsichere Kategorie. Die oben genannten Daten stellen nur Abrechnungszahlen dar. Eine der Grundideen der aktuellen deutschen Gesundheitsreform (Gesundheitsmodernisierungsgesetz 2004) ist die Bekämpfung der »teuer bezahlten Scheininnovationen«. Die Reform verlangt unter dem Titel »mehr Qualität« die Nutzenbewertung aller Produkte. Auf der Verwaltungsebene ist Skepsis gegenüber der Pharmaindustrie wahrzunehmen; die Spitzenpolitiker jedoch, wie es uns mehrfach gesagt wurde, pflegen sehr gute Beziehungen zu ihr. Auch die Wirtschaftsökonomen, die Befürworter der Liberalisierung, warnen vor jeder Art von Skepsis.

## VI.2. Kompetenzen im Europäischen Arzneimittelmarkt

Der Pharmamarkt ist ein spezieller Markt. Zwar gelten für diesen die europäischen Binnenmarktsvorschriften (Wettbewerbs-, und Beihilferecht), jedoch gibt es keine freie Nachfrage. Sie hängt grundsätzlich von den staatlichen Subventionen ab. Zusätzlich, über die Binnenmarktsregelung hinaus, wird die Zulassung von Arzneimitteln für den Pharmamarkt auf europäischer Ebene geregelt. Gegenwärtig werden 10 % aller Medikamente »europäisch« in einem Londoner Zentrum nach einheitlichen Standards kontrolliert. Gemäß dem Programm der Kommission sollte die Steuerung in Zukunft ausgedehnt werden. Damit würde die Skala der vertriebenen Produkte in Europa vereinheitlicht werden.<sup>25</sup>

24 High Level Group on innovation and provision of medicines.

25 In der Mitteilung über die Pharmaindustrie fordert die Kommission die Erweiterung des obligatorischen Anwendungsbereichs für das zentralisierte Zulassungsverfahren für Arzneimittel mit neuen Wirkstoffen gegen HIV/AIDS, Krebs, Diabetes und neurogenerative Krankheiten, bzw. die Gewährung des unmittelbaren Marktzugangs eines Medikaments nach der Zulassung. Über die europäischen Zulassungen hinaus haben die Mitgliedstaaten auch zahlreiche Medikamente nach gemeinsamen Vorschriften zugelassen.

Aber auch die Möglichkeiten der Staaten zur rechtlichen Regelung dürfen nicht unterschätzt werden. Ihnen stehen noch viele andere Mittel zur Regelung der Arzneimittelfreizügigkeit zur Verfügung: Verzögerungen bei der Einführung neuer Arzneimittel durch die nationalen Behörden (nach der relativ schnellen europäischen Zulassung kann die nationale Markteinführung immer noch Jahre dauern); das Einfrieren der Arzneimittelliste (damit neue und teure Arzneimittel nicht zugelassen werden müssen); die einseitige Abänderung der Arzneimittelpreise; die Unterstützung der heimischen Produkte durch Aufnahme in die Liste erstattungsfähiger Produkte (zwar gilt dies nicht als Diskriminierung, ob das Verfahren ausgewogen ist, bleibt jedoch fraglich); oder die indirekte Gestaltung des Arzneimittelverkaufs durch die Apothekenregelung.

Das Apothekenrecht ist restlos Bestandteil der nationalen Gesetzgebung und ein Ergebnis historischer Entwicklungen. In den europäischen Ländern sind viele Apothekenmodelle vorhanden, zwei Grundmodelle davon sind das »merkantile« oder »angelsächsische« und das »ethische« oder »k.u.k.« System. Während im ersten die Apotheken mit ihren Preisen wetteifern, haben sie im zweiten eine Monopolstellung. Die »k.u.k.« Apotheken unterscheiden sich nur in der Auswahl, in der Vorbereitung und »Höflichkeit« der Apotheker: Die Preise von verschriebenen Arzneimitteln sind überall identisch. Sie genießen sogar staatlichen Schutz. In Ungarn beispielsweise wird eine Apotheke für je 5000 Einwohner zugelassen und keine Apotheke darf sich näher als 200 Meter an einer anderen befinden. Diese Apotheken sind keine Geschäfte, sondern Gesundheitseinrichtungen, wo die Menschen nicht Käufer, sondern Patienten sind. Im merkantilen Modell hingegen kann jedermann jederzeit eine Apotheke gründen, wenn er Medikamente verkaufen möchte. Im Falle rezeptfreier Produkte (z. B. Vitamine) dürfen dies selbst die Einkaufszentren. Die Ausdehnung des Binnenmarktes durch die Lissabon-Strategie und die Reformen der Wohlfahrtsstaaten beschränken das ethische Modell. Beispiele gibt es genug: Wie wir erfahren haben, erwägt zum Beispiel die ungarische Regierung, trotz der eindeutigen Proteste der Apotheker, die »Vermarktwirtschaftlichung« dieses Systems. Zwar gibt es keine Harmonisierung der Regelungen, aber die Unterschiede mildern sich ab.

Im Laufe unseres Gespräches haben wir uns auch mit einem Zukunftsmodell vertraut gemacht, mit dem der europaweiten Internet-Apotheken. Damit

würden viele nationale Regelungen überflüssig, die Patienten könnten auch bei im Ausland eingetragenen Medikamentenvertreibern Produkte bestellen, welche ihnen per Post zugesendet werden könnten. Da im Normalfall die Patienten auch im Ausland gekaufte Arzneimittel bis zur Höhe der inländischen Unterstützung erstattet bekommen, könnte sich ein europäischer Preiswettbewerb entfalten. Dieser ist jedoch noch Zukunftsmusik. Es gilt als Fortschritt, dass die aktuelle deutsche Reform (Gesundheitsmodernisierung) die Internet-Apotheke innerhalb von Deutschland zugelassen hat, wenn auch mit erheblichen Beschränkungen. Die deutschen Internet-Apotheken können zum Beispiel die verschreibungspflichtigen Medikamente nur nach der schriftlichen Genehmigung der Krankenkassen versenden, was die Vertriebung erheblich beeinträchtigt. Herr Niggemeyer von der deutschen Landesvertretung in Brüssel machte uns noch auf eine weitere Schwierigkeit bezüglich der europaweiten Internet-Apotheken aufmerksam. Es gäbe keine Garantie dafür, dass die Lieferung der Medikamente von Deutschland z. B. nach Mallorca durch den Versandhandel sichergestellt werden könnte, bzw. dass das Produkt auch nach den nötigen Sicherheitsmaßnahmen noch günstiger bleibe.

### VI.3. Eigentumsrechte im Europäischen Arzneimittelmarkt

In Finanznöten wenden sich immer mehr Staaten dem Ersatz von innovativen Arzneimitteln mit Generika von gleicher Wirkung zu (Wirkstoff-Auffassung), weil diese viel preiswerter sind. Das stärkste Argument dagegen ist aber, dass die Generikahersteller nur Produkte mit abgelaufenen Patenten herstellen dürfen. Da die Generikahersteller besonders in den neuen Mitgliedstaaten sehr stark sind, befürchteten die Patentinhaber (die innovative Pharmaindustrie) eine Stärkung dieser Firmen durch Missachtung der Patentrechte nach der EU-Erweiterung. Besonders der aktive Vertrieb durch die osteuropäischen Generikahersteller (eine Art Parallelimport, siehe später) war den westlichen Patentinhabern ein Dorn im Auge. Deshalb wurde noch rechtzeitig ein »spezifischer Mechanismus« eingeführt, welcher es dem Inhaber ermöglichte, während der Laufzeit des Patentes, bzw. eines speziellen Schutzzertifikats (SPC), Parallelimporte aus den neuen Mitgliedstaaten abzuwehren, soweit diese Produkte dort keinen Patent-

schutz bzw. SPC erlangen. In absehbarer Zukunft wird sich vermutlich das Gemeinschaftspatent als Lösung durchsetzen.

#### VI.4. Arzneimitteltests in Ungarn

In den letzten Monaten vor dem EU-Beitritt gab es, unter anderen, ein Gerücht in Ungarn über die rasche Entwicklung von Arzneimitteltests. Es wurde befürchtet, dass die Pharmafirmen die Erprobung ihrer Produkte in den neuen Mitgliedstaaten ansiedeln würden. Dies könnte eine weitere praktische Folge der Freizügigkeit werden. Für die Ansiedlung könnten die niedrigeren Kosten in den neuen Mitgliedstaaten sprechen, da dort nicht immer differenzierte ethische Normen für Experimente gelten. In der ersten Phase der Untersuchungen an Menschen werden die Präparate an gesunden Teilnehmern erprobt, welche bezahlt werden. Laut ungarischen Pressenachrichten liegt der Tarif zwischen 160 und 300 Euro. Dafür wird lediglich beobachtet, wie der menschliche Körper den Wirkstoff aufnimmt und ob Nebenwirkungen auftreten. Für die Teilnahme darf nicht geworben werden, aber dies ist auch nicht nötig, denn es gibt eine große Zahl williger Teilnehmer. Eine befürchtete Ausdehnung, trotz hoher Zahlen an Freiwilligen, würde doch eine Art »Kolonialisierung« darstellen. Das Gerücht wurde allerdings von den Behörden bezweifelt.

#### VI.5. Parallel- und Reimporte

Die schon angesprochenen unterschiedlichen staatlichen Preisregulungsmaßnahmen (Preisfestsetzung, Handelsspannen und Steuern) führen zu einer sehr unterschiedlichen Preislandschaft zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der EU (»Niedrigpreisländer« Spanien und Griechenland, bzw. »Hochpreisländer« Großbritannien, Finnland). Es kommt aber auch ein Ausgleich zur Geltung, in dem sich die verschiedenen Staaten bei der Preisfestsetzung auf die Regelungen anderer Staaten berufen. Dabei ist der französische Markt für die meisten Länder wegweisend. Trotzdem gibt es große Preisunterschiede, welche sich – entsprechend den ökonomischen Gesetzmäßigkeiten – mit Inanspruchnahme der Freizügigkeit einen Marktausgleich schaffen werden.

Die darauf spezialisierten Arzneimittelvertreiber kaufen nämlich, ohne Einwilligung der Hersteller, die im Vergleich preisgünstigeren Arzneien in einem Land auf, packen sie um und verkaufen sie in einem anderen Land mit höherem Preisniveau, in dem der Hersteller ebenso Ware vertreibt (grauer oder Parallelimport genannt). Wird ins Ausland gelieferte Ware durch einen Händler wieder ins Herstellerland zurückgeführt, spricht man von Reimport.

Bei diesen Phänomenen geht es also um Unternehmen<sup>26</sup>, nicht nur um den unerheblichen »Taschenimport«. Über den Umfang dieses Phänomens sind verschiedene Daten erschienen, und wir haben auch verschiedene Schätzungen während unserer Gespräche gehört, zwischen 4,3<sup>27</sup> und 12 Milliarden Euro. Es geht allerdings im Verhältnis der Marktanteile um sehr große Zahlen: Die Parallel- und Reimporte machen in Großbritannien 20 %, in Griechenland 22 % des Marktes aus.

Der Parallel- und Reimport bedeutet für die Hersteller große Verluste. Kein Wunder, dass die forschenden Arzneimittelhersteller (VFA, Deutschland) die »alternativen« Vertreiber zu beeinträchtigen versuchten. Die Aufstellung von Quoten für die verschiedenen Märkte war das Mittel der Wahl: Wenn in einem Land mehr Medikamente als gewöhnlich verkauft werden (d. h. angeblicher Aufkauf durch Parallelimporteure), ersetzen sie die Vorräte nicht. Diesen Versuchen hat sich aber die Kommission widersetzt: Sie klagte mehrmals die Firmen vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Wettbewerbsverzerrung an – mit Erfolg.

Der Verband Forschender Arzneimittelhersteller plädiert mit Nachdruck gegen den heutigen Regelungsstand (bei ihm »Preisgefälle« genannt) und besonders gegen die Importeure. Er stellt in Frage, dass ein Staat mit seiner autonomen Preisfestsetzung eigentlich Geld sparen könnte, da »die gesamtwirtschaftlichen Folgeschäden aufgrund der Umsatz- und Ertragsverluste der Unternehmen« die eventuelle Ersparnis für das nationale Gesundheitswesen übersteigen können.<sup>28</sup>

26 Eine der größten Firmen ist die Paranova 2001 mit einem Umsatz von 110 Millionen Euro und mit einer Umpackungskapazität von 60–70 000 Packungen pro Woche.

27 [www.ebroker.hu](http://www.ebroker.hu) (28. Mai 2004), auf ungarisch.

28 Nach einer Publikation des VFA.

Die Hersteller betonen darüber hinaus, dass ein Reimporteur die Erwirtschaftung der Kosten von Forschung und Entwicklung gefährde. Außerdem sei er nicht darauf angewiesen, den Markt kontinuierlich zu versorgen. Der VFA zieht die Schlussfolgerung, dass Europa langfristig einen einheitlichen, deregulierten Pharmamarkt mit Preiswettbewerb, d. h. ohne staatliche Preisregelung brauche.<sup>29</sup>

Der Parallel- und Reimport können für die öffentlichen Kassen eine Ersparnis bedeuten. Viel gefährlicher wäre für sie ein »Import von Ärzten«. Ärzte haben nämlich die Verschreibungshoheit inne und können wegen der Freizügigkeit von Dienstleistungen grundsätzlich auch in anderen Mitgliedstaaten Medikamente verschreiben. Der Arztberuf ist ja ein universeller Beruf. Da diese Berechtigung aber zu einem den Arzneimitteln ähnlichen »Import« beitragen könnte, hat man vielerorts angeordnet, dass die verschriebenen Medikamente nur dann von der Krankenkasse unterstützt werden, wenn der Arzt mit dieser in einem regelmäßig kontrollierten Vertragsverhältnis steht. Dieses Instrument hat man auch in Ungarn übernommen, wie es uns im ungarischen Gesundheitsministerium ausführlich dargestellt wurde.

#### VI.6. Ein Fall für finanzielle Schwierigkeiten: Preisfestsetzung in Ungarn

Während der Monate unserer Projektarbeit entfaltete sich in Ungarn ein beispielhafter Skandal in Bezug auf den Arzneimittelmarkt. Ursache waren wie so oft die staatlichen Finanzlücken. Über den Fall hatten wir viel Lesematerial zur Verfügung, und er wurde auch in einigen Gesprächen ausführlich erläutert.

Als Folge der leeren Arzneimittelkasse hatte sich die ungarische Regierung im März 2004 zu einer Zwangspreissenkung bei Arzneimitteln entschlossen. Das Vorgehen war nicht vorbereitet und angesichts der ständig leeren Kassen für die Pharmaindustrie sehr überraschend. Darüber hinaus hat die Regierung

29 Dabei ist wichtig zu bemerken, dass der VFA der Meinung ist, dass die Standardisierung der Kosteneffizienz-Beurteilung von Arzneimitteln auf europäischer Ebene der Wettbewerbsfähigkeit entgegen steht. Ein zentrales Verfahren würde zur Einschränkung des Zugangs innovativer Arzneimittel und zu standardisierten Therapien führen. Die Pharmafabriken sind deshalb nur langfristig für die einheitliche Regelung.

ihre Maßnahmen schnell und brüsk durchgesetzt, ohne mit den Herstellern zu verhandeln. Die Regierung versuchte die folgende Erpressung: Entweder die Pharmafirmen verpflichteten sich innerhalb von einer Woche, 15 % ihrer Profite einzuzahlen, oder die Regierung würde die Preise um 15 % senken. 85 % der Hersteller »wählten« letztere »Option«, welche die Regierung mit einer Verordnung durchsetzte. Das ärgerliche Gefühl der Erpressung beeinträchtigte leider auch das nötige gemeinsame Nachdenken über die Minderung des Konsums.

Die nervöse und unüberlegte Aktion hatte kurzfristig viele negative Auswirkungen zur Folge. Die angeordnete Preissenkung bedeutete einen Wertverlust für die Vorräte der Großhändler und der Apotheken bzw. einen Rückgang der prognostizierten Jahrgewinne, insgesamt in einer Höhe von 30 Milliarden Euro. Der Verband der Apotheker griff die Entscheidung der Regierung an, weil sie das Defizit des staatlichen Fonds aus dem Vermögen der Hersteller, der Großhändler und der Apotheken beseitigen wolle. Kein Wunder, dass die in erster Linie geschädigten Großhändler ihre Verträge mit den 2026 öffentlichen Apotheken kündigten und den bisherigen Rabatt halbierten.

Die Regierung schloss außerdem jede Kompensation für die Pharmaindustrie aus und verschärfte die Situation damit weiter: Die Pharmafirmen kritisierten schon vor dem Geschehen die niedrige Rentabilität des ungarischen Marktes. So war zu verstehen, dass mehrere Konzerne dem Staat nun mit Rücknahme ihrer Produkte vom Markt und mit eventuellem Abzug drohten.<sup>30</sup> In die Öffentlichkeit geriet die Verzögerung zweier Insulinhersteller, deren Produkte auch weltweit gefragt sind. Ihr Abzug hätte der Bevölkerung erheblichen Schaden zugefügt, weil die Diabetes-Patienten von den speziellen Medikamenten abhängig sind und die Umstellung einige Zeit beansprucht hätte. Schließlich konnte die staatliche Krankenversicherung nicht umhin, nach Absprache einen Vorrat für ein halbes Jahr aufzukaufen.

All dies führte freilich zu einer Verunsicherung der Bevölkerung (darunter auch der Apotheker und der Ärzte, die gegebenenfalls die Menschen hätten beruhigen können) sowie zu einer Aufkaufswelle sowohl vor der Preissenkung

30 Dabei betonten die Pharmafabriken die Unwichtigkeit des ungarischen Pharmamarktes: 2003 betrug er ungefähr 1,5 Milliarden Euro.

(aus Angst vor einer Mangelsituation), als auch danach (aus Freude über die niedrigen Preise). Die Maßnahme der Regierung beschwor somit steigende Ausgaben des Fonds, Unsicherheit der Patienten und drohende Proteste der Pharmaindustrie herbei. Die Gewerkschaften befürchteten außerdem, dass die Firmen die erhofften Maßnahmen, und zwar die Senkung der Werbeausgaben, gar nicht umsetzen würden, sondern Arzneihilfen für Krankenhäuser reduzieren würden.<sup>31</sup> Die eventuellen Abzüge hätten sogar eine Kündigungswelle in der mit 13 500 Angestellten für den Arbeitsmarkt wichtigen ungarischen Pharmaindustrie zur Folge haben können. Eine weitere Folge könnte zudem noch die Ausweitung des Parallelimports sein, da durch die staatliche Preissenkung der Unterschied der Preisspannen zwischen Ungarn und Westeuropa deutlich angewachsen ist. Dies trug wahrscheinlich auch zur Erbitterung der Pharmafabriken bei.

Damit war der Skandal jedoch noch nicht zu Ende. Der ungarische Verfassungsgerichtshof (UVerfG) kassierte nämlich, auf rechtsstaatliche Normen verweisend, die Verordnung der Regierung. Diese war diskriminierend, weil sie nur für die sich widersetzenden Hersteller galt und weil sie rückwirkend angewendet wurde. Darüber hinaus ermöglicht das zugrunde liegende Gesetz die Preisfestsetzung nur in dem Falle, dass sie als Reaktion auf eine wichtige Änderung des Marktes zu begreifen ist. Diesen Bezug auf eine solche Änderung ließ die Verordnung vermissen und selbst der UVerfG konnte keine hinreichende Ursache finden (Die Erhöhung der Umsatzsteuer für Medikamente im Jahr zuvor galt zum Beispiel für jedes Produkt). Die Regierung vergaß auch die Befristung, obgleich das schon angesprochene Preisgesetz solche Maßnahmen sehr eindeutig nur für sechs Monate zulässt.

All dies verursachte eine formale Verfassungsverletzung, deshalb stoppte der UVerfG die ganze Verordnung. Der Praxis des Gerichtshofes zufolge wurden die inhaltlichen Fragen anschließend nicht erläutert, sondern nur Hinweise für eine zulässige Regelung gegeben. Die ganze Geschichte ist als ein ungeschicktes und unüberlegtes Umgehen mit großen finanziellen Schwierigkeiten zu

31 Die Krankenhäuser kaufen ihre Arzneimittel direkt von Großhändlern, im Wert eines Fünftels des ungarischen Marktes.

bewerten, woraus Lehren gezogen werden müssen. Gegenwärtig (im Juni 2004) arbeitet die Regierung an der Änderung des Gesetzes, und das Ministerium ließ sich endlich auf Verhandlungen mit der Pharmaindustrie ein.

## VII. Gesundheitsgefahren im Hinblick auf die Freizügigkeit der Unionsbürger am Beispiel ansteckender Krankheiten in Osteuropa – Herausforderungen für die Europäische Gesundheitspolitik

### VII.1. Einführung

Die Zunahme ansteckender Krankheiten in den osteuropäischen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, ihren Beitrittskandidaten und Nachbarländern ist in zweierlei Hinsicht von Bedeutung für die Europäische Gesundheitspolitik: Erstens ist der Bereich »Gesundheitsgefahren«, zu welchem die ansteckenden Krankheiten explizit zählen, ein wichtiger Bestandteil der gesundheitspolitischen Strategie der Europäischen Kommission. Zweitens ergibt sich die Bedeutung der ansteckenden Krankheiten aus der Eigenschaft, dass sie vor den Grenzen der Europäischen Gemeinschaft bekanntlich nicht halt machen. Dies gilt prinzipiell nicht nur für ihre Binnen-, sondern auch für ihre Außengrenzen. Somit ist eine Gefährdung der Bürger, die sich aus Freizügigkeitsrecht und Binnenmarkt ergibt, nicht auszuschließen.

Das Kapitel beschreibt zunächst ausführlich die Situation ansteckender Krankheiten und die Ursachen ihrer Zunahme in den osteuropäischen Ländern. Anschließend wird die gesundheitspolitische Handlungsnotwendigkeit der Europäischen Union unter dem Aspekt des europäischen Freizügigkeitsrechts diskutiert. Die bisherigen Mechanismen der Union im Kampf gegen die ansteckenden Krankheiten sollen zusammengefasst und die gesundheitspolitischen Entwicklungen der Jahre 2003/2004 im Hinblick auf die Entstehung des neuen Europäischen Zentrums zur Prävention und Überwachung ansteckender Krankheiten dargestellt werden. Bei der Unterteilung in West-, Mittel- und Osteuropa liegen für dieses Kapitel die Definitionen der WHO zugrunde.

## VII.2. Situation der ansteckenden Krankheiten in Osteuropa – Charakteristik und Ursachen

Der Osten Europas gilt in den Jahren 2003/2004 als die Weltregion, in der sich die ansteckenden Krankheiten am schnellsten ausbreiten. Vor allem die Staaten der ehemaligen Sowjetunion, aber auch Rumänien und Bulgarien zeigen in den letzten Jahren eine gravierende Ausbreitung von AIDS, Tuberkulose, Hepatitis, sexuell übertragbarer und weiterer Krankheiten. Verfolgt man die Zahl der Krankheitsfälle und Neuinfektionen dieser Krankheiten in den Ländern des Ostens zeitlich zurück, so fällt auf, dass diese allgemein erst mit dem Untergang der Sowjetunion im Jahr 1991, also in den letzten zwölf Jahren rasant zugenommen haben.

Die Immunschwächekrankheit AIDS wird durch das HI-Virus übertragen. Nach einer Inkubationszeit von ca. 10 Jahren kann es zum Ausbruch der Krankheit kommen. Zurzeit schätzt man in Osteuropa die Zahl der Menschen, die von HIV betroffen sind, auf 700 000, davon mehr als die Hälfte in Russland. Diese Zahl steht 540 000 HIV-Infizierten in Westeuropa gegenüber.<sup>32</sup> Eine genauere epidemiologische Maßzahl, welche die Entwicklungen der Neuerkrankungen in den Ländern präziser beschreibt, ist die Inzidenzrate: die Zahl der neu registrierten HIV-Fälle pro 100 000 der Bevölkerung im Jahr (Abb. 7.1).

Während 1996 die Zahl der HIV-Neuinfizierten in Osteuropa mit 2,78 pro 100 000 lediglich 2/3 der Inzidenzrate Westeuropas betrug, stieg sie im Jahr 2000 mit 23,27 bereits auf das 3,85-fache der westeuropäischen Rate. Im Jahr 2001 infizierten sich in den östlichen Ländern schon über 6-mal so viele Menschen mit AIDS (Inzidenzrate: 34,67). Dabei sollen sich laut der Organisation »UN-AIDS« (Genf) allein im Jahr 2000 in Osteuropa insgesamt 250 000 Menschen mit HIV infiziert haben. Abbildung 7.2 vergleicht die Inzidenzraten von sechs osteuropäischen Staaten mit denen Deutschlands. Dem EU-Neumitglied Estland kommt dabei im Jahr 2001, zehn Jahre nach dessen Unabhängigkeitserklärung, mit einer sprunghaft angestiegenen Zahl von 108 HIV-Infizierten pro 100 000 der Bevölkerung die höchste Inzidenz unter den ehemaligen Ostblockstaaten zu.

32 Deutsches Ärzteblatt, Heft 28, 16. Juli 2001: Bericht vom VIII. Deutschen AIDS-Kongress.

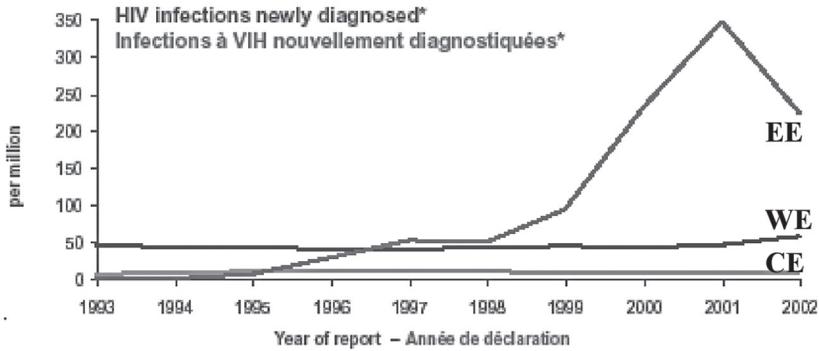


Abbildung 7.1. HIV-Inzidenz in den WHO-Regionen Europas (Quelle: WHO)  
EE = East Europe • WE = West Europe • CE = Central Europa

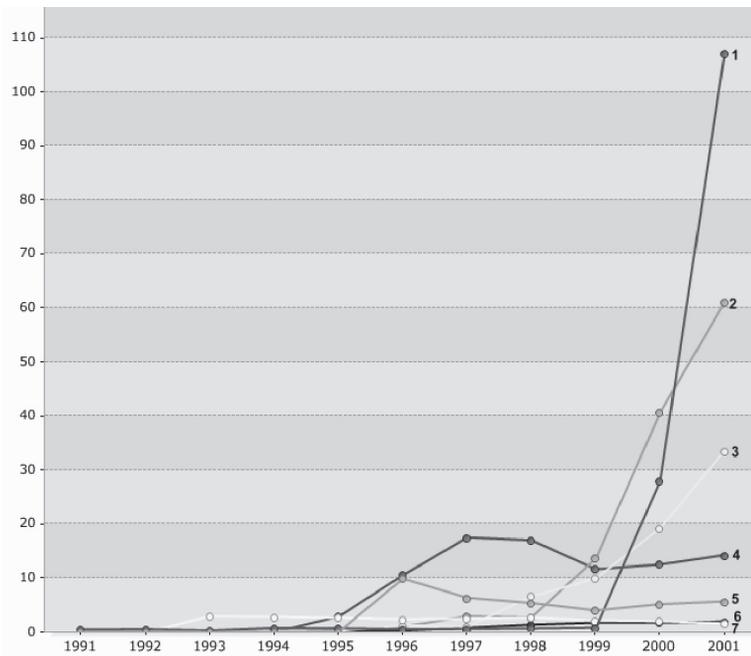


Abbildung 7.2. HIV-Inzidenz verschiedener Länder Osteuropas im Vergleich mit Deutschland (7). 1=Estland • 2=Russland • 3=Lettland • 4=Ukraine • 5=Weißrussland • 6=Litauen • 7=Deutschland (Quelle: WHO)

Zum Vergleich: Eine Stadt wie Berlin, mit ca. 3,38 Mio Einwohnern hätte bei dieser Rate im Jahr 2001 mit etwa 10 Neuinfizierten pro Tag rechnen müssen! Bis Ende 1999 hatte die Inzidenzrate in Estland lediglich bei etwa 8 gelegen, was auf eine Epidemie in der Folgezeit hinweist. Mit gut 71 Infizierten pro 100 000 der Bevölkerung zeigt Russland ebenfalls eine sehr hohe Rate. Die Zahl der Neuinfizierten nahm im Jahr 2000 um rund 90 % gegenüber 1999 zu. Auch die Länder Ukraine (2002: 18) und EU-Neumitglied Lettland (2002: 22,66) weisen gegenüber Deutschland (2002: 2,28) hohe Neuinfektionsraten auf.

Ebenfalls betroffen ist Rumänien, welches die höchste Pro-Kopfrate von HIV-Infizierten in Osteuropa haben soll. Die Länder Zentraleuropas (z. B. Ungarn, Polen) und Litauen haben dagegen relativ geringere HIV-Infektionsraten. Litauen verdankt diese geringe Rate seiner guten Aufklärungs- und Präventionspolitik der letzten Jahre.<sup>33</sup>

Auch die Tuberkulose hat in Osteuropa extrem zugenommen. Jene zumeist durch *Mycobacterium tuberculosis* hervorgerufene Krankheit birgt vor allem bei dessen zunehmender Multiresistenz gegen Medikamente große Gefahren für die Menschen in Osteuropa. 2001 wurden in Osteuropa über 267 315 Tuberkulosefälle registriert, in Mitteleuropa 78 024 und in Westeuropa 45 195. Aus diesen Zahlen ergibt sich eine Inzidenzrate von 92 in Osteuropa, 42 in Mittel- und 11 in Westeuropa. Betrachtet man die Entwicklungen der Jahre 1995 bis 2001, so ist ein deutlicher Zuwachs der registrierten Fälle in Osteuropa zu erkennen (Abb. 7.3).

Abbildung 7.4 zeigt ein differenziertes Bild einiger Staaten im Vergleich zu Deutschland, welches 2001 im Verhältnis zu den osteuropäischen Staaten mit 9,2 eine relativ geringe Rate an Tuberkulosefällen hatte. Dagegen ergibt sich besonders in Rumänien eine hohe und weiter steigende Zahl neuer Tuberkulose-Fälle. Die Rate hat sich hier zwischen 1985 und 1997 verdoppelt und ist heute wohl die höchste in ganz Europa. Pro Jahr steigt sie wie auch in Bulgarien um 5%. Andere Staaten der Mitteleuropagruppe verzeichnen in den letzten Jahren einen Rückgang von 2–4 % (Abb. 7.4: Ungarn, Polen).

33 Quellen: Statistiken der WHO, EuroHIV, EuroTB.

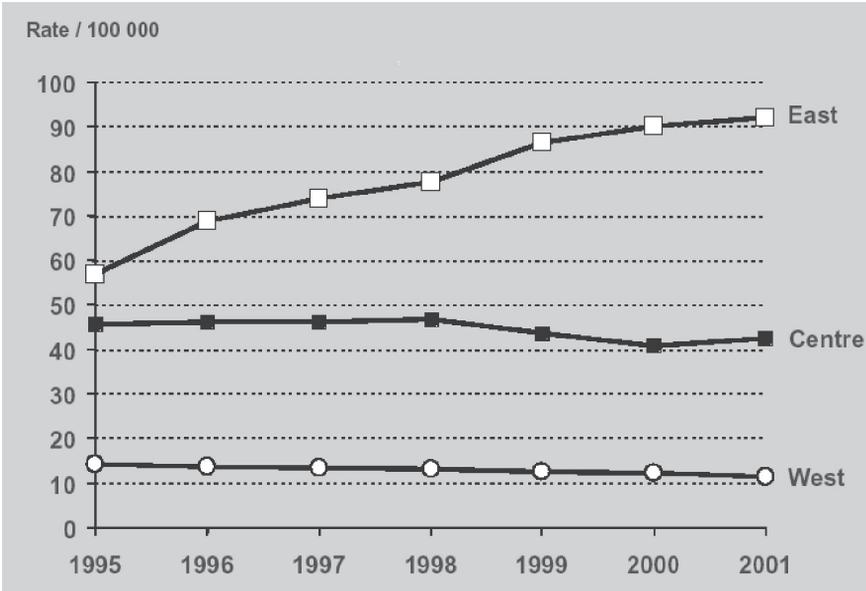


Abbildung 7.3. Tuberkulose-Rate nach WHO-Regionen in den Jahren 1995 bis 2001 (Quelle: WHO)

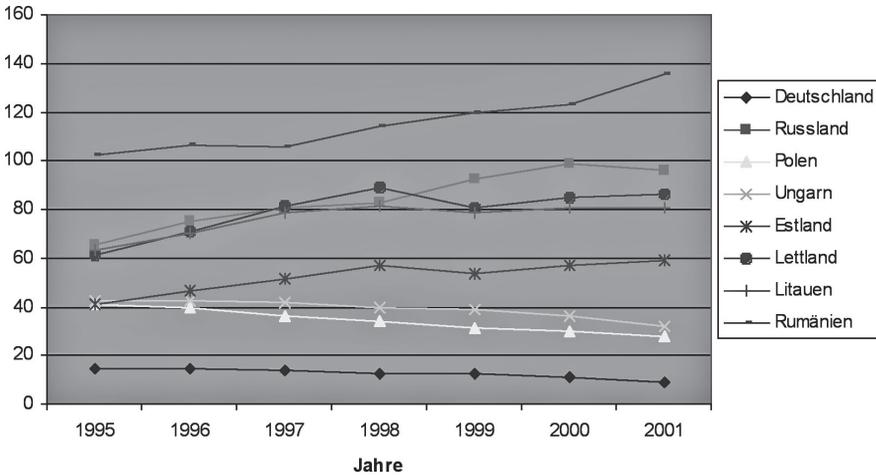


Abbildung 7.4. Tuberkulose-Rate in Mittel- und Osteuropa im Vergleich (Quelle: WHO)

In Osteuropa ist die Tuberkulose hingegen deutlich auf dem Vormarsch. Russland hatte 2001 weltweit die vierthöchste absolute Zahl neuer Tuberkulose-Fälle. Die offizielle Rate aller osteuropäischen Länder steigt pro Jahr um ca. 9 %. Auch die baltischen Staaten als neue Mitglieder der EU zeigen diesen Trend. Dabei sind nicht überwiegend ältere Menschen wie in Westeuropa betroffen, sondern hauptsächlich junge Männer im Alter zwischen 25 und 35. Ein besonderes Problem bedeuten die hohen Resistenzen der Erreger gegenüber Medikamenten. So sollen laut einer Untersuchung des Euro-Tuberkulose-Netzwerkes allein in den drei baltischen Staaten ein Viertel aller neuen Tuberkulose-Fälle mit multiresistenten Erregern einhergehen. In Mitteleuropa sind es dagegen lediglich 3 % und in Westeuropa 6 %.<sup>34</sup> Diese Tuberkuloseresistenzen sind verantwortlich für die Tatsache, dass die Tuberkulose in Osteuropa junge und vorher gesunde Menschen töten kann.

Neben AIDS und Tuberkulose sind weitere ansteckende Krankheiten in Osteuropa auf dem Vormarsch. So stieg in Russland die Zahl der Syphilis-Fälle zwischen 1989 und 1997 um mehr als das 40-fache. Auch andere sexuell übertragbare Krankheiten haben sich in den letzten 10–15 Jahren in Osteuropa vermehrt. Deren Todesrate stieg in den baltischen Ländern sowie in Rumänien und Bulgarien auf 10–15 pro 100 000 im Jahr 2000 gegenüber einer Rate von lediglich 3 in der Europäischen Union. Ähnlich haben die verschiedenen Formen der Virushepatitis sowie längst überwunden geglaubte Erkrankungen wie die Lepra in Osteuropa neue Bedeutung erlangt. Experten weisen in letzter Zeit umfassend auf die Gefahren hin, die sich aus diesen Trends ergeben können. Wo liegen die Ursachen für diese recht jungen, gravierenden Entwicklungen in Osteuropa? Um diese zu verstehen, soll hier ein Blick auf die Zeit vor 1991 geworfen werden.

Die Gesundheitspolitik der Sowjetunion entwickelte sich nach dem Zweiten Weltkrieg besonders unter dem Einfluss der gefürchteten Epidemien. Dieser Einfluss, verbunden mit dem Ziel, die Gesundheit der Arbeiter, Mütter und Kinder zu verbessern, führte dazu, dass vor allem die Bekämpfung ansteckender

34 Quellen: Statistiken der WHO ([www.who.int](http://www.who.int)), EuroHIV ([www.eurohiv.org](http://www.eurohiv.org)) und EuroTB ([www.eurotb.org](http://www.eurotb.org)).

Krankheiten Priorität im zentralistischen Gesundheitssystem der Sowjetunion erhielt. Die Bekämpfung ansteckender Krankheiten führte neben weitreichenden Fortschritten bezüglich präventiver Maßnahmen in den 60er und 70er Jahren zu einer großen Zunahme an Krankenhausbetten, um die Infektionskranken zu isolieren. Die hohe Priorität der Seuchenbekämpfung führte zur Entwicklung eines sowjetischen »San-Epid«-Netzwerkes, welches eine effektive Krankheitsüberwachung in der Sowjetunion ermöglichte und auch weitere Fortschritte im Bereich der Öffentlichen Gesundheit/Prävention bewirkte. Mit einem hohen Kostenaufwand erreichte die Sowjetunion bedeutende Fortschritte im Kampf gegen ansteckende Krankheiten: Eine umfassende Krankenversorgung für einen Großteil der Bevölkerung – auch für Patienten der dünner besiedelten Gegenden, breitangelegte Aktionen im Bereich öffentlicher Gesundheit, wie gesetzlich vorgeschriebene Impfmaßnahmen und regelmäßige Gesundheitstests sowie ein striktes Meldewesen für Krankheitsfälle. Zudem trug die recht hermetische Abriegelung der Grenzen zu einer verbesserten Kontrolle ansteckender Krankheiten bei. Die niedrigen Zahlen an Fällen ansteckender Krankheiten sind dabei sicher auch auf die staatliche Propaganda und die Kontrolle der Medien zurückzuführen, welche eine »heile Welt« vermitteln sollten – auch im Gesundheitsbereich.

Die Veränderungen, die mit dem Zerfall dieses zentralistischen Systems einhergegangen sind, haben seit 1991 großen Einfluss auf die gesundheitliche Situation in den verschiedenen Ländern gehabt. Die tiefe Umwälzung der Gesundheitssysteme, verbunden mit den wirtschaftlichen Schwierigkeiten, hat in den 90er Jahren zu einer Verschlechterung der Gesundheitsversorgung beigetragen. Es ist den Staaten nicht gelungen, eigene Netzwerke der Prävention und Kontrolle ansteckender Krankheiten zu errichten. Die Privatisierungen im Gesundheitswesen der Länder Osteuropas haben häufig zu einer Zwei-Klassen-Medizin geführt, bei der Teile der Bevölkerung nicht mehr ausreichend versorgt werden. Dies hat sich auch auf die Infektionsraten für ansteckende Krankheiten ausgewirkt.

Experten weisen im Besonderen auch auf die Gefahr von Minderheiten hin, welche durch besondere Risiken gekennzeichnet sind. Zu ihnen gehören u.a. Insassen von Gefängnissen in Russland, die ein vielfach höheres Risiko für

AIDS- und Tuberkuloseinfektionen besitzen und anschließend nicht effizient in Versorgungsnetzwerke eingebunden werden.<sup>35</sup>

Neben der schlechten Versorgung vor allem der Landbevölkerung Osteuropas in den 90er Jahren kommen neue Schwierigkeiten hinzu, die sich aus der Öffnung in Richtung Westeuropa ergeben: So hat der Markt an illegalen Drogen die Länder erreicht. Drogeninjektionen sind der dominierende Übertragungsweg für die Krankheiten AIDS und Hepatitis in Osteuropa. Einer Londoner Studie aus dem Jahr 1999 zufolge ist es vor allem in Russland, Weißrussland und der Ukraine 1995/96 zu einem sprunghaften Anstieg von HIV-infizierten Drogenabhängigen gekommen (siehe Tabelle 75). Diese Zahlen zeigen den gefährlichen Einfluss des Drogenmarktes. Die Autoren führen diese Veränderungen ursächlich auch auf die neue Globalisierung des Drogenmarktes zurück, welche sich durch die Handelsbeziehungen zu westeuropäischen Ländern verstärkt und den Markt in Osteuropa weiter ausdifferenziert haben. Die Studie weist ferner auf den Zusammenhang zwischen HIV und anderen sexuell übertragbaren Krankheiten wie z. B. Syphilis hin, welche sich zeitgleich mit den explodierenden HIV-Zahlen vermehrt haben.

Jahr	Russland		Weißrussland		Ukraine	
	Total	(IDU)	Total	(IDU)	Total	(IDU)
1993	18	(0)	10	(2)	51	(0)
1994	158	(2)	5	(1)	44	(0)
1995	196	(5)	8	(0)	1499	(1049)
1996	1535	(1018)	1021	(934)	12228	(5927)
1997	4337	(2220)	653	(568)	15364	(7835)
1998	3913	(1637)	534	(434)	12896	(5574)

Tab. 75: HIV-Neuinfektionen in Russland, Weißrussland und Ukraine, davon IDU (Injected Drug Users) / HIV-Infizierte Drogensüchtige (Quelle: Rhodes, Ball; Imperial College London)

35 Coker et al., Frost and Tchertkov, LSHTM, London.

In allen Ländern sind größere Märkte der Prostitution entstanden. Diese reichen nah an westeuropäische Grenzen heran und sind eine weitere Gefahr für die Ausbreitung von AIDS, Syphilis und anderen Krankheiten. Ein Problem ist dabei die oftmals auch unzureichende Aufklärung über Gefahren durch ansteckende Krankheiten. Außerdem können Prostituierte aufgrund ihres illegalen Status häufig nur erschwert ärztliche Hilfe in Anspruch nehmen.

Die schlechte Gesundheitsversorgung nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion mit den daraus resultierenden weit verbreiteten sozioökonomischen, soziokulturellen und politisch-institutionellen Schwierigkeiten sowie die Gefahren des Drogenhandels und des Marktes für Prostitution, weiterhin unzureichende Hygienevorschriften und -bedingungen sind somit als Hauptursachen für die Destabilisierung der ansteckenden Krankheiten in Osteuropa zu verstehen. Zusätzlich ergeben sich in den Ländern Probleme in Verbindung mit nichtansteckenden Krankheiten, welche die gesundheitliche Situation der Menschen verschärfen.

### VII.3. Handlungsnotwendigkeit für die EU-Gesundheitspolitik und Beziehung zum europäischen Freizügigkeitsrecht

Experten der London School of Hygiene and Tropical Medicine weisen im April 2004 im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung auf die schwierige Situation der ansteckenden Krankheiten in den osteuropäischen Ländern hin. Der Epidemiologe Dr. Richard Coker vom »European Centre on Health of Societies in Transition« und seine Kollegen diskutieren dabei drei zusammenhängende Themen der öffentlichen Gesundheit: Erstens: Faktoren, die zu einer Zunahme von ansteckenden Krankheiten in den Ländern Russland, Weißrussland und der Ukraine geführt haben. Diese sind seit der Osterweiterung die neuen Nachbarländer der EU. Zweitens: Wie die öffentlichen Gesundheitssysteme darauf reagiert haben. Und drittens: Welche Bedeutung diese Situation für die EU als Ganzes hat. Dabei rücken sie gerade die erhöhte Mobilität der Menschen als Ursache für die Handlungsnotwendigkeit der EU-Gesundheitspolitik in den Mittelpunkt und fordern eine stärkere Rolle der Europäischen Union hinsichtlich der Bekämpfung ansteckender Krankheiten:

»Der Grund für Maßnahmen basiert nicht allein auf Altruismus, obwohl es ein starkes Argument bleibt, dass stärkere Regionen Europas ihren schwächeren Nachbarn helfen sollten. Selbstinteresse ist der eigentliche Grund. Die Schwächen [in den Gesundheitssystemen der osteuropäischen Länder] beeinflussen schon jetzt die Gesundheitssituation der Nachbarstaaten. Es existieren bereits wissenschaftliche Beweise für die Mobilität der Bevölkerung und der damit verbundenen Ausbreitung ansteckender Krankheiten aus Osteuropa.«<sup>36</sup> Coker et al. benennen insbesondere die Prostitution und den Drogenkonsum als Ursachen für die Ausbreitung von AIDS und anderen Krankheiten über die Grenzen hinweg. Auch die transnationale Ausbreitung von Tuberkulose sei wissenschaftlich gesichert. Die Wissenschaftler fordern eine erhöhte Aufmerksamkeit der EU hinsichtlich der Problematik und fordern umfassende Maßnahmen:

»Da eine steigende [transnationale] Mobilität der Bevölkerung einer erweiterten Europäischen Union über die Ostgrenzen hinaus zu erwarten ist, ist die Sorge über eine daraus resultierende Ausbreitung der ansteckenden Krankheiten realistisch. Die Erfahrung zeigt, dass eine Mauertaktik nicht effektiv sinnvoll sein kann, sondern es ist eine neue Herangehensweise erforderlich. Zwei Themen sind von Bedeutung: Erstens die Notwendigkeit einer robusten und schlüssigen Kontrolle ansteckender Krankheiten innerhalb der erweiterten EU. Zweitens die Unterstützung der öffentlichen Gesundheitssysteme der Länder außerhalb ihrer neuen Grenze.«

Die Problematik der ansteckenden Krankheiten zur Zeit der EU-Osterweiterung berührt hier explizit die Kernthese des Projekts: Aus der Freizügigkeit der Menschen ergibt sich eine neue Handlungsnotwendigkeit für die Gesundheitspolitik der Europäischen Union. Dabei ist zunächst wichtig, den Begriff der Personenfreizügigkeit im Hinblick auf die ansteckenden Krankheiten richtig einzuordnen. Das europäische Recht auf Freizügigkeit der Person bedeutet das Recht, sich innerhalb der Europäischen Gemeinschaft frei zu bewegen, verbunden mit der freien Wahl des Wohn- und Arbeitsplatzes. Dabei sind hinsichtlich

36 »Health-care system frailties and public health control of communicable disease on the European Union's new eastern border« (Coker, Atun, McKee), *The Lancet*, Vol. 363, April 2004.

der Gefahr ansteckender Krankheiten zwei Aspekte von Bedeutung: Erstens die erhöhte Mobilität der Menschen innerhalb der Europäischen Union. Und zweitens: das künftige Unvermögen der Staaten, auf die Gefahr der ansteckenden Krankheiten unabhängig in adäquater Weise zu reagieren.

Eine erhöhte Mobilität der Menschen ergibt sich aus dem Freizügigkeitsrecht, dem Wegfall der Grenzkontrollen und der zunehmenden Öffnung des Binnenmarktes nach Osten. Die Bürger der neuen EU-Mitgliedsstaaten werden sich nach den geregelten Übergangsfristen frei innerhalb der Europäischen Union bewegen können. Auch an den Außengrenzen ist eine erhöhte Mobilität der EU-Bürger in die Nachbarstaaten zu erwarten: Diese Erwartung wird von der Tatsache begleitet, dass Länder wie z.B. die Ukraine auf die Einführung eines Reisevisums für EU-Bürger verzichten. Mit dieser Mobilitätszunahme und der Ostverlagerung der EU-Außengrenzen erhöht sich die Möglichkeit der Zunahme ansteckender Krankheiten in der EU: Infizierte oder erkrankte Bürger können ansteckende Krankheiten in andere Mitgliedsstaaten »weitertragen«.

Freizügigkeitsrecht und Wegfall der Grenzkontrollen bewirken dabei, dass die Staaten künftig nicht mehr fähig sein werden, für den Schutz ihrer Bürger vor ansteckenden Krankheiten alleinige Verantwortung zu übernehmen. Durch die freie Bewegung der Menschen innerhalb der EU-Grenzen verlagert sich somit die politische Zuständigkeit für die Prävention und Kontrolle ansteckender Krankheiten von den Staaten hin zur Europäischen Union.

Die Freizügigkeit und der Binnenmarkt bedeuten somit eine große Herausforderung und Notwendigkeit der EU, gesundheitspolitisch auf die Gefahr der ansteckenden Krankheiten zu reagieren. In diesem Zusammenhang sind neue strategische Maßnahmen notwendig. Im Folgenden soll ein Überblick über die allgemein bestehenden und neuen Strategien, Maßnahmen und Ressourcen der Europäischen Union hinsichtlich der Bekämpfung ansteckender Krankheiten und ihrer Folgen gegeben werden.

#### VII.4. Gesundheitspolitik der EU hinsichtlich ansteckender Krankheiten 1998–2003

Bereits in den 90er Jahren reagierte die Europäische Kommission innerhalb des Aktionsrahmens der Europäischen Gesundheitspolitik auf die zunehmende Gefährdung durch die ansteckenden Krankheiten. Im Jahr 1998 entschieden sich Parlament und Rat auf Vorschlag der Kommission für die Errichtung eines europäischen Netzwerkes zur epidemiologischen Überwachung und Kontrolle der ansteckenden Krankheiten in der Gemeinschaft.<sup>37</sup> Dieses virtuelle Netzwerk sollte auf den bestehenden und neuen sogenannten »krankheitsspezifischen« Netzwerken basieren. Es sollte die Kooperation und Koordination der Mitgliedsstaaten hinsichtlich Prävention und Kontrolle ansteckender Krankheiten verbessern. Es sollte nicht nur zur reinen Überwachung, sondern auch zu einem System der Frühwarnung und Reaktion auf ausbrechende Epidemien heranreifen. Mittels einfacher *Calls for Proposals* schossen in den folgenden Jahren neue krankheitsspezifische Netzwerke wie Pilze aus dem Boden. Andere bestehende Netzwerke wurden in die Förderung der Gemeinschaft und das europäische Gesamtnetzwerk aufgenommen. Die *Disease Specific Networks* werden dabei ergänzt durch Netzwerke zur Bereitstellung von Interventionsstrategien und zur Überwachung von Antibiotikaresistenzen. Tabelle 7.6 zeigt eine Liste der aktuell geförderten krankheitsspezifischen Netzwerke in Europa und ihre Gründungsjahre.

Die Mitgliedsstaaten wurden aufgefordert, nationale Kompetenzzentren und deren Vertreter in die Netzwerke einzubinden, um deren gesammelte Daten zur Krankheitsüberwachung der Gemeinschaft zur Verfügung stellen zu können. Ferner wurden sie verpflichtet, auf der Basis dieser gesammelten Daten ihre Kontroll- und Präventionsmaßnahmen mit anderen Ländern und der Kommission zu koordinieren und sie gegebenenfalls über Aktionen zu informieren. Die Überwachungsnetzwerke sammeln bis heute die aus den Ländern stammenden Daten über ansteckende Krankheiten und ermöglichen deren Vergleich in jährlichen Berichten. Ferner halten sie Falldefinitionen für klinische und mikro-

<sup>37</sup> Entscheidung 2119/98/EC des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 24. September 1998.

European Centre for the Epidemiological Monitoring of AIDS (EUROHIV)	1984
The European Working Group for Legionella Infections (EWGLI)	1987
European Programme for Intervention Epidemiology Training (EPIET)	1995
European Influenza Surveillance Scheme (EISS)	1996
Surveillance of tuberculosis in Europe (EUROTB)	1996
European Network for Diagnostics of Imported Viral Diseases (ENIVD)	1998
International surveillance network for the enteric infections (ENTER-NET)	1998
European Antimicrobial Resistance Surveillance System (EARSS)	1999
European Laboratory Working Group on Diphtheria (ELWGD)	1999
Hospitals in Europe Link for Infection Control through Surveillance (HELICS)	1999

Tabelle 7.6. Liste der von der EU geförderten Überwachungsnetzwerke und das Jahr ihrer Entstehung

biologische Kriterien bereit. Sie stellen der Gemeinschaft und den Ländern Informationen über Überwachungsmethoden und Richtlinien für protektive Maßnahmen in Notfallsituationen zur Verfügung. Sie beraten die Kommission und weisen auf Probleme im Rahmen ihrer jeweiligen Funktionsbereiche hin. Zurzeit werden diese Netzwerke überwiegend von staatlichen Gesundheitseinrichtungen verwaltet. Finanziert werden sie als gewöhnliche Projekte für eine Dauer von jeweils 12–24 Monaten aus dem Gemeinschaftsbudget für das Aktionsprogramm im Bereich öffentliche Gesundheit, aus dem auch andere Projekte finanziert werden.

Die Kommission veröffentlichte parallel zur Errichtung dieses virtuellen europäischen Überwachungsnetzwerkes die Entschließung für ein Frühwarn- und Reaktionssystem zur Prävention und Kontrolle ansteckender Krankheiten. Darin definiert sie vier bestimmte Szenarien, die eine Gefährdung der Gemeinschaft verursachen können, und konstatiert drei Aktionsebenen bei

einer Gefahrensituation. Grundlage der Reaktion auf die Gefährdung durch ansteckende Krankheiten oder infektiöse Detergenzien ist eine »Ad hoc-Kooperation« zwischen den Mitgliedsstaaten für einen schnellen Informationsaustausch sowie die Bereitstellung fachlicher Unterstützung zur Eindämmung der Gefahren und Verhinderung der Krankheitsausbreitung. Jedoch ist festzustellen, dass diese Kooperation vom guten Willen der Mitgliedsstaaten abhängt. Auch eine Veröffentlichung europaweiter Falldefinitionen sowie klinischer und mikrobiologischer Diagnosekriterien für die umschriebenen ansteckenden Krankheiten gehört zu den Leistungen der Kommission für die europäische Gesundheitspolitik.<sup>38</sup> Damit sollte eine koordinierte und kooperative Strategie der Gemeinschaft für die Bekämpfung der verbreiteten ansteckenden Krankheiten ermöglicht werden.

#### VII.5. Neue Entwicklungen 2003/2004: Auf dem Weg zu einem Europäischen Zentrum für die Prävention und Kontrolle von [ansteckenden] Krankheiten

Verschiedene externe Evaluierungen haben seit Anfang des neuen Jahrzehnts Auskunft darüber geben können, was das bestehende europäische Netzwerk in Form seiner untergeordneten Netzwerke zur Prävention und Kontrolle ansteckender Krankheiten leisten kann. Dabei wurden die Schwächen des virtuellen Netzwerkes offensichtlich.

Zum einen sei hier das Problem der Finanzierung genannt. Die bestehenden krankheitsspezifischen Netzwerke werden als eigenständige Projekte finanziert (siehe oben). Obleich die Finanzierung gewissen Regeln unterliegt, besteht darüber hinaus keine Verpflichtung der Netzwerkverantwortlichen, über die Verwendung der Gelder zum Ziele der Krankheitsprävention und -kontrolle bei der Kommission Rechenschaft abzulegen. Zieht man zudem in Betracht, das die Netzwerke prinzipiell in Konkurrenz zu anderen Projekten aus dem Budget für das Aktionsprogramm »Öffentliche Gesundheit« finanziert werden, so ist dieses Verfahren generell in Frage zu stellen.

38 Entschließung vom 19. 3. 2002; 2002/253/EC.

Ein anderes Problem ergibt sich aus der Eigenschaft der Spezifität dieser Netzwerke. Wie kann gewährleistet werden, dass neue oder neu aufgetretene Krankheiten in die Überwachung und epidemiologische Kontrolle einbezogen werden können?

Als drittes sei hier die unklare und ungesteuerte Einbeziehung der Mitgliedsstaaten erwähnt. So ist die Ausbildung für interventionelle Epidemiologie nach europäischem Maß nicht überall gesichert, zumal nicht alle Staaten in die Trainingsprogramme involviert sind. Darüber hinaus bleibt die Möglichkeit der Länder sowie der Kommission, im Bedarfs- oder Notfall auf epidemiologische Daten schnell zugreifen zu können, durch die unkoordinierte und vielfältige Struktur der Netzwerke und unterschiedliche staatliche Mitglieder in Frage gestellt.

Die Experten der Evaluierungen befürworteten die Schaffung eines »relativ kleinen« koordinierenden europäischen Zentrums für Krankheitsbekämpfung und -kontrolle. Es folgte ein politischer Diskussionsprozess, in welchem dessen Notwendigkeit kontrovers diskutiert wurde. Dabei wurden staatliche Epidemiologen einbezogen und um ihre Meinung gefragt. Neben Befürwortern gab es dabei eine breite Gegnerschaft eines Europäischen Zentrums: So lehnten u.a. verschiedene deutsche Experten die Schaffung einer neuen Institution zunächst ab. Mit Verweis auf das Infektionsschutzgesetz, das staatliche Meldewesen und das traditionell bewährte Robert-Koch-Institut vertrat man die Auffassung, Deutschland könne hinsichtlich ansteckender Krankheiten problemlos für sich selbst sorgen. Vertreter anderer Staaten wiederum hoben die zusätzliche finanzielle Belastung hervor oder sahen gar einen Eingriff in ihre staatliche Souveränität der Gesundheitsversorgung.

Nicht die Situation ansteckender Krankheiten in Osteuropa hat der Diskussion um das Europäische Zentrum für Krankheitsprävention und -kontrolle im Jahr 2003 eine entscheidende Wende gegeben: Die Bedrohung durch Bioterrorismus in den vergangenen Jahren, vor allem aber die Ausbreitung und Bedrohung neuer Krankheiten, wie die hoch ansteckende Lungenerkrankung SARS (*Acute Severe Respiratory Syndrome*), haben der Idee des Zentrums zum Durchbruch verholfen. Die ersten SARS-Fälle durch die von Viren der Koronagruppe erzeugte Erkrankung traten vermutlich Ende 2002 in Hongkong

und Hanoi (Vietnam) auf. Damals war weder der Erreger, noch der genaue Übertragungsmodus bekannt. Die WHO registrierte weltweit insgesamt 8096 Krankheits- und davon 774 Todesfälle (9,56 %). Bereits am 27. Februar wurde der erste Fall in Europa bestätigt (Irland) und bis 1. April 2003 traten in acht weiteren europäischen Ländern insgesamt 33 Fälle der hochinfektiösen Krankheit auf, darunter ein Todesfall in Frankreich.<sup>39</sup> Die rasche Ausbreitung innerhalb des europäischen Raumes versetzte die Politik in Aufregung. Auf einer beratenden Sitzung des Rates wurden gar von der Vertretung Italiens die Freizügigkeit und der Europäische Binnenmarkt in seiner jetzigen Form in Frage gestellt. Gemeinsam mit der WHO richtete die Europäische Kommission ein SARS-Experten-Team ein und erstellte ein Regelwerk für die Mitgliedsstaaten zur Verfahrensweise bei neu aufgetretenen Fällen. Jedoch erwiesen sich die akuten politischen Maßnahmen nicht als ultima ratio. Die aufgetretene Bedrohung durch SARS stellte die bisherigen Ressourcen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Staaten in Frage. Dies sei noch einmal am Beispiel Deutschlands veranschaulicht:

»Das Meinungsbild der Wissenschaftler hat sich innerhalb weniger Wochen geändert«, so Lutz Hamsch, langjähriger Referent der Europa-Abteilung des deutschen Gesundheitsministeriums. Man erkannte dabei, dass es Deutschland durch die Freizügigkeit und den Personenverkehr allein nicht möglich sein würde, das Problem der Bedrohung durch ansteckende Krankheiten zu lösen. Es stand fest, dass es ohne internationale Zusammenarbeit zwischen Gesundheitsexperten nicht möglich gewesen wäre, das SARS-Virus zu identifizieren, Kenntnisse über dessen Epidemiologie zu erlangen und der Gefahr zu begegnen. Eine europäische Lösung wurde nun favorisiert. Es existierte zunächst die Vorstellung eines großen Zentrums, ähnlich dem amerikanischen CDC in Atlanta, so Hamsch. Das Ministerium favorisierte hinsichtlich der notwendigen Finanzierung ein kleines Zentrum, welches den Staaten als Koordinierungsknoten dienen sollte.

Im August 2003 folgte ein Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Etablierung des Europäischen Zentrums. Dieser Vorschlag wurde bereits

39 Quelle: [www.who.org](http://www.who.org) / SARS-Berichterstattung.

im Januar 2004 in erster Lesung des Europäischen Parlaments mit wenigen Änderungen bestätigt. Am 21. April 2004 wurde das »Europäische Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten« per Verordnung durch Parlament und Rat beschlossen. Sitz der neuen Institution wird die schwedische Hauptstadt Stockholm sein. Die Aufgaben des Zentrums sind dabei zwar klar formuliert<sup>40</sup>, jedoch ergeben die Dokumente keinen Aufschluss darüber, wie es wirklich arbeiten wird. Vor allem die Verbindung zwischen dem Zentrum und den bestehenden Netzwerken bleibt in den Entwürfen offen. Somit wird sich die genaue Arbeitsweise des neuen Zentrums vermutlich erst mit seinem Beginn im Jahr 2005 feststellen lassen. Tabelle 7.7 gibt einen Überblick über die Hauptaufgaben der Einrichtung: Die Zuständigkeitsbereiche sollen zum einen den Betrieb der bestehenden krankheitsspezifischen Überwachungsnetzwerke umfassen, einschließlich deren Qualitätssicherung. Das Zentrum soll wissenschaftliche und technische Daten über die ansteckenden Krankheiten sammeln, auswerten und verbreiten. Ferner soll es wissenschaftliche Gutachten abgeben: im Auftrag der Kommission, des Parlaments, auf Ersuch eines Mitgliedsstaates oder in eigener Initiative.

Europäisches Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten
– Betrieb der spezialisierten Überwachungsnetzwerke und Netzaktivitäten
– Wissenschaftliche Gutachten und Studien
– Frühwarn- und Reaktionssystem
– Wissenschaftliche und Technische Hilfe und Ausbildung
– Feststellung neu auftretender Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit
– Datenerhebung und –Analyse

Tabelle 7.7. Hauptaufgaben des ECDC

Das Europäische Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten soll weiterhin ein Zentrum der wissenschaftlichen Expertise für die Gemeinschaft, ihre Staaten, Drittländer und die WHO sein. Die Staaten sollen Hilfe

40 Verordnung (EC) Nr. 851/2004 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21. April 2004 »Establishing a European Centre for disease prevention and control«.

und technische Unterstützung erhalten bei der Reaktion auf Bedrohungen der Öffentlichen Gesundheit durch die Bereitstellung von Sachverständigen und durch die Mobilisierung und Koordination von Forscherteams. Dabei soll es die Staaten auch bei der Ausbildung von Experten unterstützen – im Rahmen seiner Möglichkeiten. Das Zentrum soll die Gemeinschaft durch ein Frühwarn- und Reaktionssystem unterstützen: Dabei soll es die Mitteilungen der Staaten an dieses System analysieren, Risiken bewerten und die Staaten bei der koordinierten Gefahrenreaktionen unterstützen. Schließlich soll es neu aufgetretene Bedrohungen der Gesundheit analysieren und Berichte veröffentlichen. Das Europäische Zentrum soll zudem auch Experten für ein Kriseninterventionssteam gemeinsam mit der WHO stellen, welches auch in Einsätzen außerhalb der Europäischen Union Verwendung findet.

Das Zentrum wird aus einem Verwaltungsrat, dem Direktor und seinem Personal sowie einem wissenschaftlichen Beirat bestehen. Die Zahl der offiziellen Mitarbeiter soll Ende des ersten Jahres (2005) 35, im nächsten Jahr 50 und Ende 2007 dann 70 betragen. Die Kosten des Zentrums belaufen sich laut einer Schätzung der Kommission in den ersten drei Jahren auf insgesamt 48 Millionen Euro. Davon entfällt etwas mehr als ein Drittel auf Personal- und Verwaltungskosten. Diese Kosten werden zunächst aus dem Gemeinschaftsbudget des Aktionsprogramms »Öffentliche Gesundheit« (ca. 300 Millionen Euro) finanziert. Jedoch verspricht sich die Kommission von der Errichtung des Zentrums den Vorteil, dass dieses zukünftig ausgegliedert aus dem Aktionsrahmen »Öffentliche Gesundheit«, also als eigenständiger Posten im neuen EU-Haushaltsplan finanziert werden könnte. Weiterhin erhoffen sich Gemeinschaft und Mitgliedsstaaten finanzielle Synergieeffekte bei der Errichtung des Europäischen Zentrums: So sollen künftig unkoordinierte und parallele Aufwendungen und Ausgaben bei der Krankheitsbekämpfung und Kontrolle in den Staaten durch ein zentrales Zentrum vermieden werden.

Das Europäische Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten wird somit spätestens im Jahr 2005 Realität werden. Die Vermeidung des Begriffs »ansteckende Krankheiten« lässt auf eine potentielle Ausweitung seiner Mission schließen: Das Zentrum könnte, wenn es sich bewährt, später auch für andere, »nicht-übertragbare« Gesundheitsgefahren bzw. für den Bereich

Bioterrorismus zuständig werden. Eine Evaluation im Jahr 2007 wird nach den ersten drei Jahren des neuen Zentrums unter anderem Aufschluss über diese Möglichkeit geben. Mit dem Beschluss für die Errichtung des Europäischen Zentrums in den Jahren 2003 und 2004 hat somit ein neues Kapitel Europas im Kampf gegen ansteckende Krankheiten begonnen, den wir in der Zeit des Projekts aktuell mitverfolgen konnten.

### VII.6. Bewertung und Ausblick

Ob sich das neue Europäische Zentrum für die Prävention und Kontrolle von ansteckenden Krankheiten praktisch bewährt, bleibt abzuwarten. Jedoch ist festzustellen, dass die Europäische Gesundheitspolitik und damit auch die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedsstaaten der Prävention und Kontrolle ansteckender Krankheiten einen wichtigeren Stellenwert einräumen. Grund für diese erhöhte Priorität in den Jahren 2003 und 2004 waren in der Tat jene Gesundheitsgefahren, die sich aus einer erhöhten Mobilität der Menschen, innerhalb der Europäischen Union und nach außen neu ergaben. Durch die Personenfreizügigkeit im Europäischen Binnenmarkt ist die Frage der Bekämpfung und Kontrolle ansteckender Krankheiten spätestens in diesen Jahren zu einer europäischen Fragestellung geworden.

Es ist jedoch ernsthaft zu bezweifeln, dass sich die Situation ansteckender Krankheiten in Osteuropa einschließlich der Länder außerhalb der Europäischen Union allein durch diese Institutionalisierung verbessern wird. Der Epidemiologe Richard Coker: »Die Einrichtung eines Europäischen Zentrums für die Kontrolle ansteckender Krankheiten ist ermutigend, seine Effektivität wird jedoch durch die Unzulänglichkeit der staatlichen Systeme behindert werden, von denen es seine Daten erhält.«

Für eine langfristige Strategie gegen ansteckende Krankheiten reichen Frühwarnung und Kontrolle von Krankheitsfällen allein nicht aus. Tatsache ist, dass die Systeme der Öffentlichen Gesundheit in den neuen Mitgliedsstaaten und den Nachbarstaaten der Europäischen Union wirksam gestärkt werden müssen unter Berücksichtigung regionaler Schwierigkeiten. Dass die Europäische Gemeinschaft diese Notwendigkeit erkannt hat, beweisen vereinzelte Beispiele:

Die im April 2000 eingerichtete »Task Force Public Health of the Baltic Sea Region« ist ein erster Schritt.<sup>41</sup> Diese ursprünglich von den Regierungen der Staaten eingerichtete Task Force, deren Arbeitsmandat 2004 ausläuft, analysierte die Situation ansteckender Krankheiten in der baltischen Region. Sie nahm regionale Situationsanalysen vor und erarbeitete Empfehlungen für eine verbesserte Prävention und Kontrolle ansteckender Krankheiten in der baltischen Region. Dank ihrer Arbeit konnten zahlreiche Projekte zur Stärkung regionaler Systeme verwirklicht werden. Zurzeit ist eine Fortsetzung dieser Kooperation in Planung. Solchen Modellen sollte die Zukunft gehören. Hier hat die Gemeinschaft einen deutlichen Nachholbedarf: Eine umfassende regionale Stärkung der Gesundheitssysteme hinsichtlich der Kontrolle und Bekämpfung ansteckender Krankheiten in den neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und ihren Nachbarstaaten lässt bisher zu wünschen übrig.

Die Gesundheitspolitik der Europäischen Union hinsichtlich der Bekämpfung ansteckender Krankheiten in Osteuropa und anderswo muss demnach auch nach 2003/2004 ausbau- und entwicklungsfähig bleiben. Die Errichtung eines Europäischen Zentrums für die Prävention und Kontrolle ansteckender Krankheiten darf nicht das Ende der Bemühungen bedeuten. Vielmehr sollte das Zentrum als ein wichtiger politischer Meilenstein Wegbereiter für weitere politische Strategien und Maßnahmen sein, die eine regional fokussierte Bekämpfung von Gesundheitsgefahren und Versorgungsdefiziten einschließen.

Das Recht auf Freizügigkeit im europäischen Binnenmarkt bedeutet Legitimation und Verpflichtung der Europäischen Union zugleich, zum Schutz ihrer Unionsbürger vor ansteckenden Krankheiten künftig eine aktivere Rolle zu übernehmen.

41 Siehe Evaluationsbericht zum Programm: »Learning lessons from the experience of the Task Force on Communicable Disease Control in the Baltic Sea Region«; Rechel, McKee; London School of Hygiene and Tropical Medicine / ECOHOST; ISBN: 0902657747.

Kaisa Kaakinen und Lili Di Puppò

## Mitteleuropa: Einheit und Vielfalt von Kundera bis Andruchowysch

### 1. Mitteleuropa

Den Ausgangspunkt dieses Artikels bildet der umstrittene Begriff »Mitteleuropa«. Ausgehend vom Artikel »The Tragedy of Central Europe« aus dem Jahre 1984 von Milan Kundera<sup>1</sup> wollen wir ihn auf seine Resonanz und Aktualität im postkommunistischen Osteuropa hin hinterfragen. Die Bedeutung, die Kundera dem Begriff Mitteleuropa verleiht, ist eng mit einem besonderen Kontext verbunden – mit der Trennung Europas in zwei Blöcke und dem Kalten Krieg. In den 80er Jahren wurde der Begriff »Mitteleuropa« zum Gegenstand einer Debatte zwischen Intellektuellen, vor allem in der Tschechoslowakei, Polen und Ungarn.<sup>2</sup> Einige Intellektuelle und Dissidenten sahen im Gebrauch dieses Begriffs die Möglichkeit, eine Insel einer freiheitlichen Sphäre im einheitlichen Ostblock zu beanspruchen und sich von der Sowjetunion zu distanzieren. Da diese Diskussion damals nicht unmittelbar auf einer politischen Ebene stattfinden konnte, wurde sie auf eine kulturelle Ebene verlagert. In Form eines Signals an Westeuropa wurde Mitteleuropa als der eigentliche Bewahrer des europäischen kulturellen Erbes dargestellt. In diesem Sinne wurden die mitteleuropäischen Länder in einer anderen kulturellen und zivilisatorischen Welt

- 1 Milan Kundera: »The Tragedy of Central Europe«, in *The New York Review of Books*, April 26, 1984, S. 33–37.
- 2 Der Begriff »Mitteleuropa« hat eine längere Vorgeschichte, auf die hier nicht ausführlicher eingegangen werden kann. Beispielweise hat Friedrich Naumann nach dem Ersten Weltkrieg die Idee eines von Deutschland dominierten Mitteleuropas formuliert, während der tschechische Präsident Tomáš Masaryk für ein Mitteleuropa von kleinen Ländern zwischen den Großmächten plädierte. Vgl. *In Search of Central Europe*, hrsg. von George Schöpflin und Nancy Wood, Cambridge, Polity Press, 1989. Nach dem Zweiten Weltkrieg blieb der symbolische Raum Mitteleuropa leer; die Diskussion der 1980er hat den Begriff mit neuen, vorwiegend kulturellen Inhalten besetzt.

als Rußland verortet. In diesem Versuch kann man eine Strategie bestimmter Ländern erkennen, sich dem »Westen« und später der EU anzunähern. Solche Strategien des Demonstrierens des eigenen »Europäertums« (»Europeanness«) wurden von beinahe allen Ländern Osteuropas angewandt.

Heute existiert jedoch ein etwas anderer Mitteleuropa-Diskurs. Dieser versucht nun seinerseits, einen alternativen Weg zur blinden Westorientierung zu bieten. Obwohl Kundera Mitteleuropa als ein Teil des Westens versteht, war in seinem Essay der Wunsch zur Bildung einer Alternative gegenüber dem Westen durchaus in Form einer Kritik der müden westlichen Massengesellschaft erkennbar. In seinem Text betonte Kundera stärker als in den heutigen Beiträgen zur Mitteleuropa-Diskussion die Vorstellung einer einheitlichen europäischen Kultur, die es aus seiner Sicht zu verteidigen gilt.

Vielleicht weil der Begriff »Mitteleuropa« auf kulturellen Argumenten basierte, erwies er sich später als politisch unbrauchbar. Der Bund der Visegrád-Staaten (Tschechien, Slowakei, Polen und Ungarn) scheiterte daran, eine wahre politische Integration voran zu bringen. Viele osteuropäische Länder entschieden sich für einen Alleingang in Bezug auf den EU-Beitritt, und die Strategien des Demonstrierens des »Europäertum« entwickelten sich schnell zu Abgrenzungsstrategien. Der eigene Nachbar wurde als das »Nichteuropäische«, der »eigentliche Osten«, etikettiert – man denke zum Beispiel an die Haltung Sloweniens und Kroatiens gegenüber Bosnien und Serbien. Die Abgrenzungslogik löste eine Kritik der bulgarischen Wissenschaftlerin Maria Todorova am Begriff »Mitteleuropa« aus.<sup>3</sup> Sie kritisiert, daß der Gebrauch dieses Begriffes letztlich eher exklusiv als integrationsfördernd wirkt. Im Vergleich zu Mitteleuropa wurde z. B. der Balkan als ein »Anderes« konstruiert, das im »unzivilisierten Osten« lag. Dadurch rückten einige Länder immer ferner in einen imaginären Osten.

Durch die Konfrontation von Kunderas Text mit aktuellen Konzeptionen zu Mittel- und Osteuropa wollten wir auf die Verschiebungen von Identitäts-

3 Maria Todorova: »Hierarchies of Central Europe: East Central Europe versus the Balkans«, in *Balkan Review*, issue 11, 1997 (<http://www.xs4all.nl/~pressnow/about/debate/contribution/todorova.html>, access 6.8.2004). Todorova bevorzugt eine pragmatischere Haltung der politischen Eliten und warnt vor kulturellen Ansprüchen.

wahrnehmungen und Erwartungen in dieser Region hinweisen. Um den veränderten Kontext und die heutigen Auffassungen in der Debatte um Mitteleuropa aufzuspüren, haben wir verschiedene Persönlichkeiten mit unterschiedlichen Hintergründen und aus unterschiedlichen Ecken Osteuropas nach ihren Gedanken zu Mitteleuropa und Osteuropa gefragt. Interviewt wurden u.a. die ungarischen und ukrainischen Schriftsteller György Konrád und Juri Andruchowytsh, die bulgarische Soziologin Daniela Koleva von der Sofia Universität St. Kliment Ohridski, der rumänische Historiker Sorin Antohi und die kroatische Historikerin Maja Brkljacic von der Central European University in Budapest und schließlich die rumänischen und tschechischen Studentinnen Tünde Baga, Corina Golgotiu und Zora Hesová. In diesen Diskussionen sind zentrale Punkte deutlicher geworden, wie z. B. die Selbstwahrnehmung der im Zuge der EU-Osterweiterung entstandenen »neuen Peripherien Europas«, die Bedeutung des kommunistischen Erbes und die Integrationsperspektiven in der Region. Wir versuchen letztlich in beiden Hauptteilen dieser Darstellung der Frage nachzugehen, wie man sich heute dem vielbesprochenen Konzept »Einheit in Vielfalt« anhand des Begriffs »Mitteleuropa« annähern könnte.

## 2. Kundera und Andruchowytsh – die europäische Einheit aus der Sicht von Mitteleuropa

»Mitteleuropa« ist also ein besonderer Seelenzustand, eine besondere Einstellung zur Welt. Es ist eine Provinz, wo jeder weiß, dass er sich in Wirklichkeit im Zentrum befindet, denn das Zentrum ist überall und nirgends. (Juri Andruchowytsh).<sup>4</sup>

In der Wahrnehmung von Milan Kundera stellt der Eiserne Vorhang eine künstliche Trennung auf dem europäischen Kontinent dar. In Mitteleuropa sieht Kundera eine Region, die auf der politischen Landkarte zum Osten gehör-

4 Juri Andruchowytsh: »Zeit und Ort oder Mein letztes Territorium«, in *Das letzte Territorium*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2003, S. 69.

te, kulturell aber zum Westen. Bewußt lässt Kundera die geographische und geschichtliche Bestimmung dieser Region vage, aber er zieht eine klare Trennlinie zwischen dieser undefinierten Region und Rußland. Das Mitteleuropa von Kundera besitzt laut Sorin Antohi Züge einer »high cultural province«,<sup>5</sup> die das Erbe der europäischen Hochkultur bewahrt hat, während in Westeuropa der Kulturbegriff längst eine postmoderne Ausdehnung erlebt. Der Begriff könnte somit eigentlich alles menschliche Tun bezeichnen, nicht nur Hochkultur, wie es bei Kundera der Fall ist. Kundera fragt auch, ob man sich eine Einheit Europas überhaupt noch vorstellen könne, ohne auf eine schöpferische Vielfalt oder klare Werte zurückzugreifen.<sup>6</sup> Kunderas Kulturkritik mag einen veralteten Klang haben, da er eine Autonomie der Kultur voraussetzt. Diese besitzt für ihn noch das Potential zu gesellschaftlichem Umbruch und damit gesellschaftlicher Relevanz – obwohl sie von ihrer Kraft auch in Kunderas Analyse schon viel eingebüßt hat.<sup>7</sup> In seinem Text antizipiert Kundera auch schon die geistige Ohnmacht, die Mittel- und Osteuropäer erleben sollten, als sich in Mitteleuropa die Idee von einer einheitlichen Kultur, die gegen das System konstruiert wurde, nach dem Wegfall der kommunistischen Regime auflöste. Kritiker von Kunderas Mitteleuropa-Konzeption warfen ihm vor allem Rückwärtsgewandtheit und Verstrickung in alte Nostalgien, zum Beispiel zu dem »k. u. k.–Bliss«, wie es Maja Brkljacic formulierte, vor.<sup>8</sup> Kundera verweist tatsächlich auf die Zeit der Habsburger Monarchie zu Beginn des 20. Jahrhunderts als ein Beispiel schöpferischer Vielfalt. In diesem Sinne kann man die Mitteleuropa-Idee von Kundera als Beispiel dafür verstehen, das »Wesen von Europa« in gleichzeitiger Vielfalt und Einheit zu verankern.

5 Interview mit Sorin Antohi an der Central European University in Budapest, 29.3.2004.

6 Kundera: »The Tragedy of Central Europe«, a.a.O., S. 36.

7 Kundera: »The Tragedy of Central Europe«, a.a.O., S. 35–37.

8 Brkljacic weist auf eine Tendenz vieler Intellektueller hin, Mitteleuropa mit dem betont positiven Bild von einem kulturell schöpferischen Vielvölkerstaat der Habsburger Monarchie zu verbinden. Zu diesem Bild gehören nicht die vielen Konflikte zwischen den verschiedenen Nationalitäten, die letztlich Österreich-Ungarn auseinandergebracht haben. Interview mit Maja Brkljacic an der Freien Universität Berlin, 6.4.2004. Vgl. Auch Claudio Magris: *Der habsburgische Mythos in der modernen österreichischen Literatur* (übersetzt von Madeleine von Pásztor, deutsche Erstausgabe 1966), Wien, Zsolnay, 2000, S. 12–13.

Kundera ist ein Befürworter der Aufklärung und der Moderne, deren Ausgangspunkt die Freiheit des Individuums darstellt. Die Individualität der Nationen beschreibt er als einen unverzichtbaren europäischen Wert. Hierfür verweist er auf den tschechischen Historiker und Politiker Frantisek Palacky, der bereits 1848 die Idee eines Vielvölkerstaats Österreich formulierte:

Central Europe, according to Palacky, ought to be a family of equal nations, each of which – treating the others with mutual respect and secure in the protection of the strong, unified state – would also cultivate its own individuality [...]. Central Europe longed to be a condensed version of Europe itself in all its cultural variety, a small arch-European Europe, a reduced model of Europe made up of nations conceived according to one rule: the greatest variety within the smallest space.<sup>9</sup>

Kundera gibt den Nationalstaatsgedanken nicht auf, sondern plädiert für die Freiheit der Nationen als eigentliche Grundlage für die Freiheit des Individuums und die Lebendigkeit der Kultur. Sein Ideal des Zusammenkommens verschiedener Nationen, seine Leidenschaft für die Vielfalt (»passion for variety«) verbildlicht Kundera mit dem Beispiel der mittelalterlichen Karls-Universität in Prag, wo Gelehrte aus ganz Europa zusammentrafen und ihre eigene Sprache sowie die *lingua franca* Latein benutzten.<sup>10</sup> Sie lösten sich also nicht in der Einheit auf, sondern bewahrten ihre Besonderheiten. Die Karls-Universität wird somit für Kundera zum Symbol eines andauernden Gesprächs zwischen europäischen Gelehrten. Als Gegenpol stellt er die für ihn erschreckende Idee eines einheitlichen sowjetischen Volkes vor: »the smallest variety within the greatest space«.<sup>11</sup>

In seinem Buch *Das letzte Territorium* (2003), das seine Heimat Galizien zum Thema hat, entwickelt der ukrainische Schriftsteller Juri Andruchowytsh eine neue Konzeption von Mittleuropa. Über sein erstes Zusammentreffen mit Kunderas Mittleuropa-Begriff erzählt er uns: »Es war etwas, was mit meinen Erlebnissen gut zusammen passte. Es war Teil einer anderen, nicht russischen und nicht-sowjetischen Zukunft. Etwas, was uns in der Ukraine an Europa

9 Kundera: »The Tragedy of Central Europe«, a.a.O., S. 33.

10 Kundera: »The Tragedy of Central Europe«, a.a.O., S. 35.

11 Kundera: »The Tragedy of Central Europe«, a.a.O., S. 33.

annäherte«. <sup>12</sup> Später, in den 1990er Jahren, hat Andruchowytsh jedoch Kunderas Idee veraltet gefunden. Für Andruchowytsh sind die mitteleuropäischen Länder nicht vorrangig durch das Erbe der Habsburger Monarchie, sondern durch die kommunistische und postkommunistische Erfahrung verbunden. Er erkennt in dieser gemeinsamen Geschichte eine identitätsprägende Funktion: »Ein Raum irgendwo zwischen Estland und Albanien, mit verschiedenen Ländern, Kulturen und Völkern. Gemeinsam haben sie natürlich die postkommunistische Erfahrung.« <sup>13</sup> Hier trennen sich die Wege von Kundera und Andruchowytsh deutlich: Kundera versucht in den 1980er Jahren, die kommunistische Erfahrung eher auszublenden. Andruchowytsh hingegen zählt Ostdeutschland zu seinem Mitteleuropa und Österreich nicht.

Andruchowytsh zu Folge ist Mitteleuropa in erster Linie ein leerer Raum, der aber gerade deswegen geeignet ist literarisch mythologisiert zu werden. In dieser postmodernen Landschaft entsprechen die Ruinen verschiedenen geschichtlichen Schichten, die gleichzeitig existieren, aber nicht verschmelzen. Er versteht das Postmoderne als eine stillstehende aber vielversprechende »Nach-Moderne«, die nach der Moderne mit ihrem essentiellen Wunsch nach Modernisierung und Innovation kam. <sup>14</sup> Andruchowytsh sagt in Anlehnung an den Schriftsteller Danilo Kis: »Die Ruinen gehören zu einer typisch mitteleuropäischen Landschaft, die absurd gemischt erscheint. Ruinen repräsentieren für mich Sinnlosigkeit und besitzen zugleich eine ästhetische Qualität.« <sup>15</sup> Anders als Kundera, der eine beängstigende Leere vorhergesehen hatte, wertet Andruchowytsh diese auch positiv. In Nostalgie, Leere und Absurdität sieht

12 Interview mit Juri Andruchowytsh in Berlin, 23.3.2004.

13 Interview mit Juri Andruchowytsh in Berlin, 23.3.2004.

14 »Dieses Verlangen wurde übrigens brutal von außen, mit Blut, Asche und Weltkriegen, aber auch Diktaturen, Konzentrationslagern und riesigen ethnischen Säuberungen abgewürgt – so wurde die Moderne in diesem Teil der Welt zum Stillstand gebracht, ausgemerzt, mit Stumpf und Stiel ausgerottet, sei es die Wiener (paradigmatische), die Prager, die Krakauer, die Lemberger, die Drohobytscher Moderne; an ihre Stelle trat eine nachmoderne Leere, eine große Ausgelaugtheit mit unendlichen Möglichkeiten, eine große, vielversprechende Leere« (Juri Andruchowytsh: »Zeit und Ort oder Mein letztes Territorium«, *Das letzte Territorium*, a.a.O., S. 68).

15 Interview mit Juri Andruchowytsh in Berlin, 23.3.2004

Andruchowysch Züge seines Mittleuropas, die ihn in seiner schriftstellerischen Arbeit anregen. Auch György Konrád verweist auf diese ambivalente Einstellung zur Welt, die er typisch für Mittleuropäer hält – auf ihre tragische Ironie: »Man sieht den Tod, den Zerfall der menschlichen Konstruktionen und gewinnt dadurch Klarsicht«. <sup>16</sup>

Das Mittleuropa von Andruchowysch ist ein Raum, der Peripherie und Zentrum zugleich enthält. Dieser Raum ist subjektiv und fiktiv; er stellt eine Heimat dar, die sich aus besonderen kulturellen Eigenschaften zusammensetzt, wie z. B. die »zigeuner-rumänisch-jiddisch-ungarisch-serbische Musik«, die Motive aus der Musik verschiedener Kulturen mischt und dadurch auch etwas ganz Eigenes für die Region der Karpaten darstellt. <sup>17</sup> »Die Musik ist vielleicht das einzig Reale in der Traumstruktur Mittleuropas. Die Musik verleiht der Rede von Einheit und Einzigartigkeit erst ihren Sinn. Sie bleibt jenseits aller chronischen Konflikte und Stereotypen. Ihre Sujets sind grenzüberschreitend, ihre Protagonisten universal.« <sup>18</sup> Die mittleuropäische Musik verbildlicht also das Zusammenkommen von Eigenart und Universalität.

Mittleuropa ist zugleich Mythos und eine im Speziellen leicht erfahrbare Realität. Statt wie Kundera eine gemeinsame Hochkultur und Werte betont Andruchowysch das einfache Gefühl, in dieser Region zu Hause zu sein. In diesem Sinne stellt seine Mittleuropa-Idee einen viel bescheideneren Versuch dar, die Besonderheit einer bestimmten Region zu bewahren. Andruchowyschs Mittleuropa tritt nicht als Träger des wesentlich Europäischen auf. Gleichwohl erfüllt es diese Funktion indirekt. Gerade indem Andruchowysch das Besondere und die Vielfalt gegen die Uniformität betont, legt er den Schwerpunkt der europäischen Kultur auf die Vielfalt. Der ältere Mittleuropa-Denker György Konrád betont explizit, daß gerade diese Vielfalt das wesentlich Europäische darstellt. <sup>19</sup>

16 Interview mit György Konrád in Berlin, 8.5.2004.

17 Interview mit Juri Andruchowysch in Berlin, 23.3.2004.

18 Juri Andruchowysch: »Carpathologia Cosmophilia. Versuch einer fiktiven Landeskunde«, *Das letzte Territorium*, a.a.O., S. 26.

19 Interview mit György Konrád in Berlin, 8.5.2004.

Diese Heimatidee in Bezug auf Mitteleuropa ist in gewissem Sinne neu, besonders bei Andrzej Stasiuk, dem polnischen Schriftstellerkollegen von Juri Andruchowytch. Stasiuk, gebürtiger Warschauer, hat nämlich seine karpatische Heimat selbst gewählt. Bei ihm kommt noch deutlicher als bei Andruchowytch der Versuch zum Ausdruck, die einseitige Westorientierung der mittel- und osteuropäischen Länder zu kritisieren.<sup>20</sup> Die Idee eines alternativen Weges zu den in einer bestimmten Zeit vorherrschenden historischen Entwicklungslinien taucht oft in der Genealogie des Mitteleuropa-Begriffs auf. Zu Kunderas Zeit gab es zwei große Alternativen, während Mitteleuropa eine dritte anbot. Heute wird die stärkste Orientierungslinie durch die EU bestimmt, und so überrascht es wenig, wenn der Begriff Mitteleuropa von diesen Autoren nun gegen den einseitigen Zentralismus der Brüsseler EU gerichtet wird. Die Position von Andruchowytch ist etwas komplizierter als die von Stasiuk, da sein Heimatland – die Ukraine – noch keine Aussicht auf einen EU-Beitritt hat. Er gibt zu, daß die innere ukrainische Problematik in seiner Mitteleuropa-Konzeption eine wichtige Rolle spielt. Vielleicht gibt deswegen auch Andruchowytch die klare Trennung zwischen Mitteleuropa und Rußland letztlich nicht auf, die Kundera betonte. Mitteleuropa bietet für ihn eine alternative Möglichkeit der Identifikation für die Ukraine und besitzt eine wichtige Bedeutung als realistische und konkrete Zukunftsperspektive. Deshalb möchte Andruchowytch als konkreten Ansatzpunkt die Zusammenarbeit zwischen den kleinen Ländern Mittel- und Osteuropas fördern. Er hat zu diesem Zweck literarische Projekte entwickelt: »Ich habe keine Mission – oder wenn ja, dann nur durch irgendeine neue literarisch-künstlerische Qualität. Ich sehe diesen mitteleuropäischen literarischen oder kulturellen Raum als etwas Eigenes. Mein Freund aus Slowenien Ales Steger hat Recht: es gibt nichts wie Mitteleuropa, es gibt nur eine schriftstellerische Mythologie. Aber wenn ich etwas mit Ales, Stasiuk oder Jachym Topol mache, die Texte von ihnen ins Ukrainische für meine Zeitschrift übersetze, bekomme ich durchs Internet die lebendige Reaktion der ukrainischen Leser. Dann sehe ich, es ist keine Mythologie. Das ist die Realität: es funktioniert, man kann das

20 Vgl. Steffen Hänchen: »Mitteleuropa redivivus? Stasiuk, Andruchowyc und der Geist der Zeit«, in *Osteuropa*, 54. Jg. 1/2004, S. 44.

berühren!«<sup>21</sup> Ein Beispiel für eine solche Kooperation ist das Projekt *Zug 76*, eine literarische Internetzeitschrift auf Ukrainisch und Polnisch. Der Name *Zug 76* verweist auf einen realen Zug, der früher zwischen Gdansk und Varna verkehrte und dessen Strecke allmählich reduziert wurde. Heutzutage existiert er nur zwischen Czernowitz in Westukraine und Przemysl, der östlichsten polnischen Station.

Andruchowytschs Idee des leeren Raums und eines Netzwerks von Menschen enthält auch ein besonderes Verständnis von Einheit und Vielfalt, das man mit einigen Tendenzen im mitteleuropäischen Kulturdiskurs des 20. Jahrhunderts vergleichen kann. Der Gedanke, daß man das Mitteleuropäische nicht in Worte oder Begriffe fassen kann, taucht häufig in der Diskussion auf. Der Literaturwissenschaftler Zoran Konstantinovic betont, in Anlehnung an den rumänischen Philosoph Emil Cioran, die Unaussprechlichkeit der Idee »Mittleuropa«. Sollte der Sinn eines solchen Begriffs jedoch einmal enträtselt und unwiderlegbar und verständlich dargelegt werden, so Konstantinovic, würde er unweigerlich auch verlorengehen müssen.<sup>22</sup> Dadurch wird deutlich, warum in einigen Mittleuropa-Konzeptionen auch auf die sprachkritische Tradition der mitteleuropäischen Philosophie und Literatur zurückgegriffen wird. Gerade die Unbestimmtheit des Begriffs Mittleuropa hat die Vielfalt seiner verschiedenen Bedeutungen zur Folge.<sup>23</sup> Man könnte die Überlegungen von Konstantinovic und Andruchowytsch weiterführen, indem man die mitteleuropäische Idee – und die von Europa überhaupt – mit dem Begriff der »Familienähnlichkeit« von Ludwig Wittgenstein versteht. Die Einheit Europas besteht also nicht aus gemeinsamen Eigenschaften, die alle Europäer teilen, aus keinem Inhalt, den man auflisten kann, sondern aus einer lockeren Gruppe von Relationen, die ein Netz bilden. Dadurch wird ein Essentialismus vermieden. Es wird natürlich auch schwierig, kategorische Urteile darüber zu fällen, wer und was zu Europa

21 Interview mit Juri Andruchowytsch in Berlin, 23.3.2004.

22 Vgl. Zoran Konstantinovic: »Das Mittleuropa-Verständnis in der Literatur der Gegenwart«, in: *Geschichtliche Mythen in den Literaturen und Kulturen Ostmittel- und Südosteuropas* (hrsg. von Eva Behrens), Stuttgart 1999, S. 80–83.

23 Vgl. Claudio Magris: *Der habsburgische Mythos in der modernen österreichischen Literatur*, S. 13.

gehört. Die Übergänge zwischen etwa Westen und Osten, Mitteleuropa und Südosteuropa oder Europa und Nicht-Europa werden fließend.

Auch György Konrád sagt uns, daß man das Mitteleuropäische nicht bestimmen soll. »Man wird das schon bemerken«, fügt er aber hinzu.<sup>24</sup> Ihm zufolge kann man das spüren, wenn man einem Gespräch etwa in Novi Sad zuhört – interessanterweise wählt Konrád eine serbische Stadt als Beispiel aus. In Konráds Bild sitzen die Menschen an einem Tisch in einer Kneipe, sprechen diverse Sprachen und können sich trotzdem verständigen. Es bleibt eine offene Frage, ob man mit diesem ambivalenten Antiessentialismus die Exklusivität, die Maria Todorova in dem Mitteleuropa-Begriff spürt, ausschließen kann.

Zu Kunderas Zeit war es nicht zentral, den Nationalismus zu bekämpfen, aber nach der Wende wurde immer klarer, daß in der mitteleuropäischen Region die Welt oft nach nationalistischen Denkmustern betrachtet wurde. Anfang der 90er Jahre benutzten gerade Intellektuelle aus nationalistischen Kreisen den Mitteleuropa-Gedanken, um die Distanz ihres Landes zu einer »nicht-europäischen« Welt zu betonen, wie Maja Brkljacic mit Verweis auf Kroatien erklärt.<sup>25</sup> Trotz seiner Exklusivität könnte der Begriff Mitteleuropa als eine Antwort auf die Frage nach der eigenen Identität verstanden werden, die die Enge des Denkens in nationalen Kategorien zu überwinden vermag. In den Worten von Zora Hesová: »Man hat Probleme mit dem Nationalismus in der Region. Man will sich nicht zu nationalistisch geben. Dann ist man glücklich, wenn man etwas findet, was ein bißchen unbestimmt ist, aber mit dem man sich identifizieren kann.«<sup>26</sup>

24 Interview mit György Konrád in Berlin, 8.5.2004.

25 Interview mit Maja Brkljacic an der Freien Universität Berlin, 6.4.2004.

26 Interview mit Zora Hesová, Tünde Baga und Corina Golgotiu in Berlin, 17.5.2004.

### 3. Ein Europa mit mehreren Zentren?

I would like to see a multi-centered Europe: comprised of regions which cooperate intensively with each other. (Daniela Koleva)<sup>27</sup>

Für Kundera sollte der Begriff Mittleuropa einige Länder dem Westen näher bringen und den Westen auf das Schicksal dieser Länder aufmerksam machen. Von Andruchowysch könnte man behaupten, daß er in seiner literarischen Arbeit die widersprüchlichen Erfahrungen der östlichen peripheren Länder aufzuwerten versucht. Der Kundera-Text wurde als ein Versuch geschrieben, den Westen zu einer Differenzierung der Länder innerhalb des Ostblocks aufzufordern. Man kann sich aber fragen, ob der Westen dieser Aufforderung heute nachkommt. Allein deshalb bleibt der Begriff »Osteuropa« auch heute noch aktuell. So erzählt die Doktorandin Tünde Baga, daß sie sich stets mit dem Begriff »Osteuropa« behelfe, wenn es ihr nicht gelingt, anderen zu erklären, wo Rumänien liegt. Sie ist auch nicht mit der Behauptung einverstanden, daß es »Osteuropa« nicht mehr gebe: es gibt Menschen, die gerade die postkommunistische Erfahrung gemeinsam haben und sich selber immer noch als Osteuropäer bezeichnen.

In Mittleuropa erwies sich die gemeinsame Geschichte als nicht ausreichend, um gemeinsame Ziele in Bezug auf die EU-Beitrittsperspektive zu entwickeln. Der Kooperationsgedanke wurde aus Sicht von Sorin Antohi und Maja Brkljacic durch eine »mimetische Kompetition« zwischen den osteuropäischen Ländern im Sinne von René Girard ersetzt.<sup>28</sup> Der Begriff der mimesischen Kompetition verweist auf eine Situation, in der ein Akteur sich nach dem Objekt der Begierde des eigenen Nachbarn sehnt. In diesem Wettrennen wird das Objekt der Begierde letztlich sekundär, weil man eigentlich nur noch vor dem Anderen das Ziel erreichen will. Die Transition der osteuropäischen Länder wirkt – wie Maja Brkljacic konstatiert – wie eine einheitliche Linie von

27 Interview mit Daniela Koleva im Wissenschaftskolleg zu Berlin, 14.4.2004.

28 Interviews mit Maja Brkljacic an der Freien Universität Berlin, 6.4.2004 und Sorin Antohi an der Central European University in Budapest, 29.3.2004.

einem Punkt A zu einem Punkt B. Die Position im Punkt B verspricht natürlich eine bessere Lage. Diese Länder verfolgen eine sehr lineare Entwicklung, die als Alternativen ausschließlich eine gelungene Verwestlichung oder eine »Rückkehr in den Osten« beinhaltet. Es herrscht die Logik des Nachholens. Die kommunistische Vergangenheit wird eher ausgeblendet, weil sie nicht in die EU paßt. Es ist gerade dieser Wettbewerb, der von dem polnischen Schriftsteller Andrzej Stasiuk kritisiert wird, weil er auf eine rein kosmetische Transformation hinauslaufe.<sup>29</sup> Diese »mimetische Kompetition«, die in der Region geherrscht hat, stellt die EU-Integrationsperspektiven in Frage. Die die Dynamik der europäischen Konstruktion bestimmende Integrationslogik, scheint eher Westeuropa eigen zu sein. Integrationsversuche in der mitteleuropäischen Region kommen von außen unter dem Impuls der EU und nach einer negativen Konflikterfahrung wie im Falle des EU-Stabilitätspakts für Südosteuropa. Die mangelnde Kooperation ist eigentlich auch Teil der kommunistischen Erbschaft, da die ehemaligen Satellitenländer durch die Sowjetherrschaft hermetisch voneinander getrennt wurden.

Wie Maja Brkljacic bemerkt, ist der Integrationsprozeß in der EU ein Prozeß der ständigen Neudefinition von Grenzen und der Entstehung von neuen Peripherien.<sup>30</sup> Die Europäische Union erscheint momentan in einen Kern und zwei Peripherien aufgeteilt zu sein. Den Kern bildet Westeuropa oder »Kerneuropa«, eine erste Peripherie bilden die Länder in *Central Europe* und eine weitere Peripherie bleibt ein undefiniertes Osteuropa. Andruchowytsh befürchtet, daß einige Länder wie die Ukraine von manchen Brüsseler Strategen dazu auserkoren wurden, eine Pufferzone zwischen der EU und Rußland zu bilden. In den osteuropäischen Ländern herrscht heutzutage das Gefühl vor, von den Debatten um die Zukunft Europas ausgeschlossen zu bleiben. Diese Länder bekamen ihre »Randlage« durch das deutsch-französische Konzept eines »Kerneuropas«, entworfen von dem deutschen und französischen Philosophen Jürgen Habermas und Jacques Derrida, noch deutlicher zu spüren.

29 Andrzej Stasiuk: »Aussicht auf eine sanfte, schmerzlose Vernichtung«, in *Süddeutsche Zeitung*, 30. April/1./2. Mai 2004.

30 Interview mit Maja Brkljacic an der Freien Universität Berlin, 6.4.2004.

Bei der Gegenüberstellung unterschiedlicher Mitteleuropa-Diskurse scheint es, als ob die Nüchternheit der postkommunistischen Ära den Mitteleuropa-Begriff in ein anderes Licht stelle. Diese Nüchternheit bestimmt auch die Urteile über die Zukunft Osteuropas in oder außerhalb der EU. Während György Konrád die Einbindung der mitteleuropäischen Länder in die EU als eine endgültige Überwindung des Nationalstaatsgedankens begrüßt – indem Mitteleuropa zu einer erkennbaren regionalen Entität in der EU wie etwa Skandinavien wird – befindet sich für Andruchowytch und Stasiuk die EU-Grenze in den Regionen, die sie bewohnen, praktisch vor der Tür. Eine gewisse Normalität erkennt György Konrád in Bezug auf das Gebiet Mitteleuropa – nämlich die Freiheit zu wählen, wo man dazugehört: »Bisher waren die mitteleuropäischen Länder Rivalen im Vorzimmer der EU. Erst jetzt ist es möglich, Mitteleuropa als eine normale soziologische, anthropologische Einheit zu verstehen.«<sup>31</sup> Konrád sieht auch nicht die Gefahr einer Homogenisierung der EU, weil Vielfalt etwas typisch Europäisches sei, etwas, was man in den unterschiedlichen Städten Europas beobachten könne. Die EU versteht er als eine Gegenkraft zu den Nationalstaaten, von denen er »so viel Wahnsinn« in seinem Leben habe kommen sehen.

Andruchowytch und Stasiuk scheinen sich dagegen zu wehren, daß im Zuge des Prozesses der Identitätsfindung in osteuropäischen Ländern Geschichte in Vergessenheit gerät und der Einzigartigkeit der postkommunistischen Situation keine Aufmerksamkeit geschenkt wird. Wenn die kollektive kommunistische Erfahrung der osteuropäischen Länder als Verbindungsglied ausgeblendet werde, dann könne die Idee von Mitteleuropa und Europa schließlich nur in einer aggressiven nationalen Identitätsfindung, der Festigung von Grenzen und der Entstehung von Peripherien dienen. Dieser eher düsteren Prognose zufolge würden sich die neuen osteuropäischen Demokratien auf ihr »goldenes« Zeitalter der ersten Staatsgründung rückbesinnen und eine endgültige Anerkennung ihrer nationalen Grenzen im »europäischen Club« anstreben.

Andruchowytch und Koleva weisen auf die Analogie zwischen der Position ihrer Länder und Regionen als eine Peripherie der Sowjetunion und in der heu-

31 Interview mit György Konrád in Berlin, 8.5.2004.

tigen Zeit als eine Peripherie der EU hin.<sup>32</sup> Die Peripherie existiere auch deswegen als solche, weil Beziehungen nur im Sinne von Zentrum-Peripherie gedacht würden und keine Beziehungen von Peripherie zu Peripherie entstünden. Nur wenn es in Europa Kooperationen zwischen diesen Peripherien gebe, könne ein Europa mit mehreren Zentren entstehen. Nach Sorin Antoși sollten gerade die kleinen Länder für einen »polyglotten Multikulturalismus« plädieren: »Larger homogeneous units are less conducive of diversity than a multiplicity of smaller units that interact with each other in an almost infinite number of ways.«<sup>33</sup>

32 Interviews mit Daniela Koleva im Wissenschaftskolleg zu Berlin, 14.4.2004 und Juri Andruchowitsch in Berlin, 23.3.2004.

33 Interview mit Sorin Antoși an der Central European University in Budapest, 29.3.2004.

Corina Golgotiu, Henning Hufnagel, Sven Sappelt

## Kulturpolitik in Europa als europäische Kulturpolitik Zur Emergenz europäischer Kulturpolitik in der kulturellen Zusammen- arbeit zwischen Deutschland, Frankreich und Rumänien

*Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes.*  
Jean Monnet<sup>1</sup>

### 1. Europäische Kulturpolitik

Welche Rolle spielt die Kulturpolitik bei der europäischen Integration? Und was heißt es, von »europäischer Kulturpolitik« zu sprechen? Damit kann nicht allein die Kulturpolitik der EU-Kommission gemeint sein. Denn diese ist marginal: Bloße 30 Cent, so hat das französische Kulturministerium jüngst ausgerechnet,<sup>2</sup> gibt die Europäische Union pro Jahr und Bürger für die Kulturförderung aus. Außerdem ist die Union erst spät kulturpolitisch aktiv geworden. In den »Römischen Verträgen« von 1957 kommt das Wort »Kultur« nicht vor. Erst seit 1992 gehört die Kulturpolitik offiziell zu den Kompetenzen der EU, ist niedergelegt im Artikel 128 des Vertrags von Maastricht und seit 1997 im Artikel 151 des Vertrags von Amsterdam. Seither jedoch wird die Bedeutung von Kultur und Kulturpolitik für das Gelingen der europäischen Einigung immer stärker betont. Kultur gilt ihren Anwälten als integrative Kraft, als Generator einer europäischen Identität, als Motor beim Zusammenwachsen der europäischen Gesellschaften.

- 1 Jean Monnet (1888–1979) stand seit 1952 der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (CECA/EGKS) vor, der Vorläuferin der heutigen Kommission. Monnets gesamtes Wirken zielte jedoch auf eine umfassende Einigung Europas. So begründete er nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1955 das *Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe* mit, das sich die politische Union Europas zum Ziel setzte. Das Zitat stammt aus einer Rede Monnets 1952 in Washington, zitiert nach <http://www.jean-monnet.net/menu02/page3fr.html>.
- 2 In dem im Januar 2004 erstellten *Mémoire sur la coopération culturelle européenne. Seize propositions pour une nouvelle ambition*, vgl. Vorschlag 4.

Die Frage nach dem Zusammenhalt Europas hat zusätzlich an Gewicht gewonnen, seit der Erweiterungsprozess der Union in Gang gesetzt ist. Die neuen EU-Mitglieder und die Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa betrachten ihren Beitritt als eine Rückkehr in einen gemeinsamen europäischen Kulturraum, als ein Anknüpfen an kulturelle Traditionen, die durch den Eisernen Vorhang durchtrennt worden waren. Im Bewusstsein osteuropäischer Intellektueller war die europäische Idee denn auch immer lebendig: In den Jahren der kommunistischen Diktatur sei Europa, sagt etwa die rumänische Literaturwissenschaftlerin Ioana Părvulescu,<sup>3</sup> nur in der Öffentlichkeit nicht sichtbar gewesen; (alt)europäische Kultur bildete den Rückzugsraum eines inneren Exils. Nicht zuletzt deshalb ist die Überwindung der Gegensätze zwischen Ost und West für viele Beobachter des europäischen Integrationsprozesses eine wesentlich kulturelle Frage und lässt sich nicht durch eine bloße Eingliederung des Ostens in den westlichen Rechts- und Wirtschaftsraum leisten. So fordert denn auch Christina Weiss, die deutsche Staatsministerin für Kultur und Medien, auf die Osterweiterung der EU müsse nun ebenso eine »Osterweiterung des europäischen Bewusstseins«<sup>4</sup> folgen. Erforderlich erscheint ein europäischer (Selbst-)Verständigungsprozess, in dem sich die Bürger in Ost und West über Gemeinsamkeiten wie Besonderheiten austauschen.

Diese Bedeutung der Kultur spiegelt sich jedoch nicht in einer entsprechend eigenständigen Kulturpolitik der EU wider. Gegenwärtig ist Kulturpolitik im wesentlichen Aufgabe der einzelnen Mitgliedstaaten der EU. »Europäische Kulturpolitik« muss also zunächst bei ihnen gesucht werden.

Im folgenden soll deshalb gezeigt werden, inwiefern man von der Entstehung eines »europäischen Mehrwerts« bei der kulturpolitischen Zusammenarbeit mehrerer europäischer Länder sprechen kann: Es geht um die Emergenz einer europäischen Kulturpolitik in der kulturellen Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und Rumänien.

Warum gerade diese drei Länder? Zwischen Deutschland und Frankreich ist aufgrund ihrer besonderen Geschichte ein Zusammenwachsen, das man

3 Ioana Părvulescu in einem Gespräch am 11.5.2004 in Bukarest.

4 Christina Weiss in einer Rede beim 1. *Leipziger Kulturpolitischen Salon*, 16.9.2003.

europäisch nennen möchte, am weitesten fortgeschritten. Das gilt auch für den kulturpolitischen Bereich – schon seit dem Elysée-Vertrag, der in erster Linie nicht sicherheitspolitisch oder wirtschaftspolitisch, sondern mit den in seiner Folge initiierten Austauschprogrammen kulturpolitisch wirksam geworden ist. Die deutsch-französischen Beziehungen gelten denn gemeinhin auch als »Herzstück und Motor der kulturellen Zusammenarbeit in Europa«, wie es von seiten des Auswärtigen Amts heißt.<sup>5</sup>

Deutschland und Frankreich haben – durch eine deutsche Minderheit und die Zugehörigkeit Rumäniens zum System der Frankophonie – ein besonderes Interesse an Rumänien, und ein solches besonderes Interesse hat Rumänien auch an ihnen: Seit je blicken die rumänischen Eliten nach Frankreich – beispielsweise ist die Verfassung Rumäniens der französischen nachgestaltet –, und besonders dicht sind die traditionellen Verflechtungen, gerade die akademischen, auch mit Deutschland.<sup>6</sup> Rumänien wird der Union voraussichtlich erst 2007 beitreten, rückt aber gerade als »Antichambre der EU« in den Fokus der Aufmerksamkeit; der Beitritt will vorbereitet sein. Entsprechend aktiv sind die drei Länder derzeit um die Pflege ihrer Beziehungen bemüht.

Die Frage nach der europäischen Einigung wird aber nicht allein auf administrativer Ebene entschieden. So spielen in der kulturellen Zusammenarbeit in Europa denn auch zivilgesellschaftliche Akteure nicht nur aufgrund leerer öffentlicher Kassen eine immer wichtigere Rolle. Vereine, unabhängige Kultureinrichtungen und private Stiftungen bilden schon lange transnationale Netzwerke, zunehmend aber gehen sie mit staatlichen Akteuren *public private partnerships* ein und versuchen so, ihre Interessen und Fähigkeiten in kulturpolitische Entscheidungsprozesse einzubringen. Jedoch scheint ihr Potential noch lange nicht ausgeschöpft. Wie sie auf die Defizite der Kulturpolitik von EU und Mitgliedstaaten reagieren, soll abschließend betrachtet werden. Ihre oft »wildwüchsigen« Organisationsformen bergen allerdings zahlreiche Schwierigkeiten, angefangen bei banalen Kommunikationsproblemen; fraglich ist vor allem ihre

5 Auswärtiges Amt, *Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik heute*, Berlin, 2002, S. 64.

6 Vgl. Richard Wagner, »Der dekretierte Descartes. Von den Nöten einer kontinentalen Randlage – wie Rumänien auf Europa blickt«, *NZZ*, 12.3.2004, S. 35.

demokratische Legitimation. Aber das bürgerschaftliche Engagement, das sich in ihnen ausdrückt, die Begegnungen und Beziehungen zwischen Europäern, die sie stiften, leisten wohl den entscheidenden Beitrag dazu, dass Europa »von unten« zusammenwächst. Und nur so, mahnt Christina Weiss an, kann die europäische Integration gelingen.<sup>7</sup>

## 2. Die kulturpolitische Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich in Rumänien

Kultur hat in der deutsch-französischen Freundschaft von Anfang an eine große Rolle gespielt: Bereits der Elysée-Vertrag hat 1963 »einen Schwerpunkt auf die Zusammenarbeit in kulturellen Fragen [gelegt], insbesondere mit Blick auf junge Menschen und den Bildungsbereich«, wie es in der aktuellen Broschüre des Auswärtigen Amts zur Auswärtigen Kulturpolitik heißt.<sup>8</sup> Das schlägt sich auch finanziell nieder: Bezogen auf die Einwohnerzahl werden die meisten Mittel aus dem Haushalt für Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik noch immer in Bezug auf Frankreich eingesetzt. Und umgekehrt ist auch das französische Budget für die Zusammenarbeit mit Deutschland das größte, das Frankreich in ein entwickeltes Land investiert.<sup>9</sup>

Frankreich und Deutschland sind sich jeweils der wichtigste Partner – es bestehen die intensivsten Austauschbeziehungen weltweit, und auch in der kulturellen Außenvertretung haben die beiden Staaten aufgehört, getrennte Wege zu gehen; sie streben vielmehr eine ergänzende Zusammenarbeit an. Schließlich gilt es, die positiven Integrationserfahrungen der beiden Staaten miteinander an Dritte weiterzugeben. Zwar strebt Deutschland auf europäischer Ebene langfristig generell danach, »mit den EU-Partnern in Drittländern im Rahmen gemeinsamer Planung und Finanzierung die Vielfalt der europäischen Kulturen in

7 Vgl. die zitierte Rede beim 1. Leipziger Kulturpolitischen Salon.

8 Auswärtiges Amt, *Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik heute*, S. 64.

9 Vgl. Ministère des Affaires étrangères, *La coopération internationale du ministère des Affaires étrangères. DGCID. Bilan 2002 et perspectives*, Paris, 2003, S. 23.

gemeinsamen europäischen Kulturinstitutionen darzustellen«, wie man in der *Konzeption 2000*, der aktuellen Leitlinie der Auswärtigen Kulturpolitik lesen kann.<sup>10</sup> Doch sind die Pläne zu deutsch-französischen Institutionen bereits sehr viel konkreter. So versucht man, gemeinsame Kulturinstitute in Drittstaaten als europäische »Nuklei« zu schaffen. Und innerhalb der bereits bestehenden Strukturen werde die Zusammenarbeit in Form gemeinsamer Programme und koordinierter Veranstaltungen »bereits an vielen Orten mit Erfolg praktiziert«.<sup>11</sup>

Einen wichtigen Impuls hat die deutsch-französische Kooperation in der Auswärtigen Kulturpolitik 2003, im Zuge des 40-jährigen Jubiläums des Elysée-Vertrags erhalten. In dessen Vorbereitung haben das deutsche und das französische Außenministerium einen gemeinsamen Projektfonds für deutsch-französische Kulturveranstaltungen in Drittstaaten eingerichtet. Zunächst mit je 200 000 € ausgestattet, wurde sein Budget aufgrund der großen Resonanz für 2005 auf je 250 000 € aufgestockt. Deutschland und Frankreich bauen hier einerseits auf ihre traditionellen Akteure vor Ort, seien sie staatliche wie die *Instituts français* oder quasi-staatliche wie die *Goethe-Institute*. Andererseits prägt der Imperativ des Sparens, dem Kulturpolitik in Deutschland und Frankreich gleichermaßen seit Jahren unterliegt, auch diesen neuen Fonds. So findet die aktuelle Strategie, gezielt lokale und private Partner finanziell in die Projekte einzubinden, darin ihren Niederschlag, dass der Gemeinschaftsfonds höchstens 50 %, in der Regel aber viel weniger der Kosten eines Projekts finanziert – andere Gelder also gefunden werden müssen. Der Fonds soll aber ein Signal dafür sein, dass es auch in Zeiten knapper Kassen Prämien für besonderes Engagement gibt.

Im Jahr 2003 hat der Gemeinschaftsfonds weltweit 60 deutsch-französische Projekte unterstützt, allein fünf davon in Rumänien, die damit das weltweit höchste Fördervolumen erreicht haben. Und auch 2004 ist die größte geographische Dichte der Gemeinschaftsprojekte in Rumänien zu verzeichnen – vier von weltweit 57 Projekten werden von den beiden Botschaften in Bukarest mitveranstaltet.

10 Auswärtiges Amt, *Konzeption 2000*, Berlin, 2000, S. 6.

11 Ebd.

Wenn die Kulturpolitik Deutschlands und Frankreichs in Rumänien »auf außerordentlich fruchtbaren Boden« fällt, wie es von der deutschen Botschaft in Bukarest heißt, ist das kein Zufall. In Rumänien gehören die beiden Länder seit über einem Jahrhundert zum kulturellen Referenzsystem. Die Nachfrage nach deutscher und französischer Kultur ist weit größer als das Angebot, das die beteiligten Mittlerorganisationen mit ihren eigenen Mitteln leisten können, und so hat sich ihre Zusammenarbeit nach der politischen Wende von 1989 wie selbstverständlich entwickelt, zumal das deutsche und das französische Netz von Kulturinstitutionen weitgehend kongruent ist, wobei das französische allerdings mehr Einrichtungen umfasst. Im Laufe der Zeit sind Deutschland und Frankreich im rumänischen Blick auf den Westen beinahe zusammengeschmolzen zu einem einheitlichen Bild europäischer Kultur.

Betrachtet man die aktuellen und auch die zurückliegenden deutsch-französischen Kooperationsprojekte in Rumänien, dann fällt ins Auge, dass sich deutsche und französische Stellen bei der Kooperation zumeist auf ein Gemeinsames besinnen, das zugleich auf den übergreifenden europäischen Kontext verweist. Suchen Deutsche und Franzosen beispielsweise Themen im Rahmen des deutsch-französischen Sonderfonds, kommen sie meistens zu nicht mehr genuin deutsch-französischen, sondern übergreifend-europäischen Fragestellungen. Ein aktuelles Beispiel dafür ist das für Oktober 2004 in Cluj geplante Kolloquium über »Die Bedingungen für künstlerisches Schaffen im erweiterten Europa«, das vom dortigen *Centre Culturel Français* und dem *Deutschen Kulturzentrum* veranstaltet und durch den Gemeinschaftsfonds mitfinanziert wird. Die Veranstaltung gehört zu einer jährlichen Reihe von Kolloquien, die federführend vom französischen Kulturzentrum organisiert werden und unterschiedliche Themen in Hinblick auf die Integration Rumäniens in die EU behandeln. Es beteiligen sich deutsche, französische und rumänische Kulturschaffende und Entscheidungsträger aus dem kulturellen Sektor. Eine solche Veranstaltung ist eine von vielen, die die Öffentlichkeit die deutsch-französische Kulturkooperation bereits durch ihre Themen als »europäische« wahrnehmen lassen.

Gleichzeitig kommen Deutsche und Franzosen gar nicht umhin, sich als Europäer zu präsentieren, wollen sie nicht missverstanden werden. Denn der traditionelle Bezug Rumäniens auf die beiden Länder, den auch eine gewisse

Erstarrung des Frankreich- und Deutschlandbildes kennzeichnet, droht, extreme Vorstellungen von Europa hervorzubringen, die einer wirklichkeitsnahen Wahrnehmung der europäischen Gegenwart im Wege stehen: Entweder ein veraltetes, aber glänzendes Bild, in dem die beiden Länder romantisiert, unter dem Schleier des 19. Jahrhunderts auftreten – eine ungebrochene Ekstase vor der kulturellen Größe Europas, obwohl »die Engel den Raum verlassen« haben. Oder aber ein modernes, gleichwohl trübes Bild einer neoliberalen Konsumgesellschaft.

Bei der Pflege der bilateralen Kulturbeziehungen mit Rumänien stellt sich Frankreich und Deutschland die gleiche vordringliche Aufgabe: Um den oben genannten Tendenzen ein wirklichkeitsnahes Bild entgegenzustellen, benötigen die beiden Länder eine verstärkte sprachliche Präsenz im Land. Dafür ist seit 1989 viel getan worden. Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass das Kulturbudget der französischen Botschaft in Bukarest unmittelbar nach dem politischen Wandel von fünf auf sieben Millionen Francs gestiegen ist. Seit 1990 hat das Interesse der jeweiligen Botschaften an der Einrichtung französischer bzw. deutscher Schulen, am Sprachunterricht in den jeweiligen Kulturzentren und in rumänischen Einrichtungen sowie an deutschen oder französischen Studiengängen in den Universitäten zugenommen. Sie versuchen, das bestehende Interesse an den Sprach- und Kulturräumen aufrechtzuerhalten und der mittlerweile bestehenden Dominanz der englischen Sprache ein wenig entgegenzusteuern. In diesem Punkt besteht ein gemeinsames Interesse der beiden Länder, nicht nur die Präsenz der jeweiligen Fremdsprache im Land zu fördern, sondern überhaupt die Vielfalt des fremdsprachlichen Angebots in Rumänien zu bewahren.

Trotz der Zunahme des Englischen in den vergangenen Jahren kann sich die deutsch-französische Zusammenarbeit in Rumänien vor dem Hintergrund einer mit Sicherheit interessierten Rezeption entfalten. Es ist fast schon zum Reflex geworden, dass die beiden Länder kooperieren, auch wenn keine expliziten Direktiven existieren. Zwar wird in der französischen Botschaft in Bukarest erst 2005 ein eigener Beauftragter für die deutsch-französische Kooperation mit der Arbeit beginnen. Eine solche Institutionalisierung der Zusammenarbeit auf französischer Seite ist aber ein Zeichen dafür, als wie tragfähig sich die Kooperation – zwischen den Botschaften, dem *Goethe-Institut*, den *Goethe-Zentren*, den

*Centres Culturels Français* und den *Alliances Françaises* – in den letzten Jahren erwiesen hat.

Die deutsch-französische Zusammenarbeit hat in Rumänien bisweilen nicht die Intensität des »Weimarer Dreiecks« Deutschland-Frankreich-Polen erreicht, aber die gemeinsamen Projekte, die ja keinen gesamteuropäischen Anspruch erheben, werden von der Öffentlichkeit fast unwillkürlich als europäische rezipiert. Und dies umso mehr, als das positive Bild der EU in der rumänischen Öffentlichkeit durch den Willen Deutschlands und Frankreichs geprägt ist, sich an der europäischen Integration Rumäniens aktiv zu beteiligen und so die Geschichte »wieder gut zu machen«. Die Vorstellung, der Westen habe Osteuropa der Sowjetunion ausgeliefert, ist im kollektiven Gedächtnis der Rumänen noch lange nicht ausgelöscht. Der »europäische Mehrwert«, der durch die deutsch-französische Kooperation in einem künftigen EU-Mitglied entsteht, wirkt sich positiv auf alle Beteiligten aus. Europa tritt als Signet für die Qualität der Reflexion und für klug eingesetzte Tradition in den aktuellen Debatten hervor, wie die in Cluj durchgeführte Kolloquienreihe belegt. Die Aussöhnung zwischen Deutschland und Frankreich wird zum Modell eines europäischen Friedensprojekts, in dem die EU als Garant für Frieden, Stabilität und Sicherheit fungiert. In der öffentlichen Wahrnehmung repräsentieren Deutschland und Frankreich so die EU: Sie erscheinen quasi als ihre Platzhalter.

Insofern deutsch-französische Gemeinschaftsprojekte also weniger deutsch-französische als europäische Themen verhandeln und in der rumänischen Wahrnehmung auch nicht mehr als deutsch-französische, sondern sogleich als europäische Projekte wahrgenommen werden, erscheint es sinnvoll, hier von der Emergenz europäischer Kulturpolitik zu sprechen: Zielen Deutschland und Frankreich bei ihrer Zusammenarbeit im allgemeinen auf deutsch-französische Gehalte ab, die darüber hinaus noch einen »Mehrwert« mit übergreifend-europäischem Charakter abwerfen sollen, tritt in Rumänien dieses europäische »Surplus« jedoch in der Praxis der Kooperation – und mehr noch in ihrer Rezeption – geradezu an die Stelle des ursprünglich Intendierten. So verändert sich in der Kooperation der Charakter der jeweiligen nationalstaatlichen Kulturpolitik, ohne dass jeder Beteiligte darüber die vollständige Kontrolle behielte: Europäische Kulturpolitik emergiert.

### 3. Die Unterschiede in der Auswärtigen Kulturpolitik Deutschlands und Frankreichs

Die Zusammenarbeit der beiden Schwergewichte der EU entfaltet sich auf der Basis jahrzehntelanger Erfahrung, die jedoch nicht nur von gemeinsamen Zielen, sondern auch von unterschiedlichen Strukturen und unterschiedlichen Auffassungen von Auswärtiger Kulturpolitik geprägt ist.

Die engen bilateralen Beziehungen zwischen Frankreich und Rumänien entsprechen der Stellung Rumäniens im »réseau de la francophonie«. Bilaterale Kooperation hat für Frankreich in der Praxis der Auswärtigen Kulturpolitik noch immer Vorrang, im Einklang mit den Grundsätzen der französischen Außenkulturpolitik, die wesentlich die »Ausstrahlung« der französischen Kultur auf die übrige Welt pflegt, das »rayonnement de la culture française« – und dabei auch Denkmuster weitergibt. So sagen französische Beamte denn auch inoffiziell über die Strategie der französischen Kulturpolitik in Rumänien, sie strebe danach, aus Rumänien »einen zukünftigen Mitgliedsstaat zu machen, der soweit wie möglich unsere Konzeptionen über die europäische Integration teilt und der dazu beiträgt, unsere Sprache und unsere Ideen zu fördern«. Das bedeutet jedoch nicht, dass die europäische Dimension nicht berücksichtigt würde, denn Frankreich bleibt seiner Rolle als Verteidiger der kulturellen Vielfalt in Europa verpflichtet.

Deutschland setzt in der Auswärtigen Kulturpolitik andere Schwerpunkte. Sie beruhen auf den Prinzipien, die in den 70er Jahren formuliert worden sind: neben einer grundlegenden Verpflichtung auf demokratische Werte vor allem die Konzeption von Kulturpolitik als »Zweibahnstraße«, als Dialog der deutschen mit den ausländischen Kulturen im Ausland. Der ehemalige Kulturminister Rumäniens, der Kunsthistoriker Andrei Pleșu hat die unterschiedlichen Herangehensweisen Deutschlands und Frankreichs in aphoristischer Überspitzung denn auch einmal so zusammengefasst: Im Kontakt mit Franzosen werde man über kurz oder lang zum Franzosen, im Kontakt mit Deutschen hingegen werde man zu sich selbst.

Laut der deutschen *Konzeption 2000* wächst der »Bedarf an Stabilisierung und Konfliktprävention durch Dialog, Förderung demokratischer Entwick-

lungsprozesse und Verwirklichung der Menschenrechte« weltweit. Gleichzeitig gelte es in der europäischen Union, die »Belange des Kulturbereichs« viel stärker als bisher zu berücksichtigen, um so die Entwicklung einer für den Bürger erlebbaren europäischen Identität zu fördern. Genau vor diesem Hintergrund hat Deutschland sich kulturpolitisch schwerpunktmäßig in Mittel-, Ost- und Südosteuropa engagiert, insbesondere in den inzwischen in die EU aufgenommenen Staaten.<sup>12</sup> Mittlerweile wird, wie der deutsche Diplomat Wilfried Grolig unterstreicht, ein Fünftel des Budgets der deutschen Auswärtigen Kulturpolitik zwischen Tallin und Sarajewo investiert – was jährlich etwa 100 Millionen Euro entspricht.<sup>13</sup>

Schwerpunktbildung bedeutet für die deutsche Auswärtige Kulturpolitik auch, die Nachfrageorientierung großzuschreiben und die Zielgruppe zu präzisieren: Sie soll sich in erster Linie an aktuelle und künftige Führungseliten richten und dadurch möglichst »multiplikatorische« und nachhaltige Wirkung entfalten. Die französischen Kulturinstitute, Kulturzentren und *Alliances Françaises* wenden sich hingegen nicht vornehmlich an einen akademischen oder intellektuellen Kreis, sondern möchten ein möglichst breites Publikum ansprechen, wie der Leiter einer solchen Institution in Rumänien im Gespräch betont. Von daher erklärt sich auch die Ausdehnung des französischen Netzes von Kulturzentren, das bei weitem eines der bestimplimentierten in Rumänien ist und dem gegenüber sich das deutsche Netz eher bescheiden ausnimmt.

Die deutsch-französische Zusammenarbeit vor Ort wird zuweilen durch die unterschiedlichen Organisationsstrukturen erschwert, vor allem, weil die Entscheidungsträger auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind. Ein französisches Kulturzentrum, das direkt der französischen Botschaft in Bukarest gegenüber weisungsgebunden ist, kooperiert natürlicherweise mit einem *Goethe-Institut* oder *Goethe-Zentrum*, die jedoch nicht von der deutschen Botschaft, sondern von der Zentrale des *Goethe-Instituts* in München abhängig sind. Ist in Frankreich also die kulturelle Außendarstellung direkt staatlichen Stellen anver-

12 Vgl. ebd., S. 3.

13 Vgl. die Rede von Ministerialdirektor Wilfried Grolig vor dem Interimclub des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft am 12.11.2003 im Wissenschaftszentrum Bonn.

traut, spiegelt die Gestalt der kulturellen Mittlerorganisationen Deutschlands gewissermaßen die im Artikel 5 des Grundgesetzes festgeschriebene Autonomie von Wissenschaft und Kunst wider: Das *Goethe-Institut* ist ein privatrechtlich organisierter Verein, der über einen Rahmenvertrag mit dem Auswärtigen Amt mit den Aufgaben der kulturellen Außendarstellung der Bundesrepublik Deutschland betraut ist. Diese Struktur erlaubt es dem *Goethe-Institut*, eigenverantwortlich und politisch ungebunden zu arbeiten, auch wenn es nahezu ausschließlich durch Steuermittel finanziert wird – und im *Goethe Institut Inter Nationes e. V.* die Bundesrepublik Deutschland das erste der maximal dreißig ordentlichen Mitglieder ist.

Die alltägliche Zusammenarbeit zwischen Deutschen und Franzosen wird allerdings dadurch wieder erleichtert, dass sie oft durch das EU-Programm »Kultur 2000« gefördert wird, so dass die Partner sich mit ihren Programmanträgen im erweiterten europäischen Rahmen begegnen.

Wenn ein starkes politisches Signal gesetzt werden soll, können die Botschaften der beiden Staaten auch unabhängig von ihren Kulturmittlern tätig werden. Jüngstes Beispiel: Zum Europatag, dem 9. Mai 2004, haben die beiden Länder in Bukarest eine Feuerwerksshow veranstaltet und sie – pikanterweise gegen den Willen der EU – als eine genuin »europäische« präsentiert. Der »Palast des Volkes« in Bukarest, das Symbol der kommunistischen Diktatur, wurde einige Minuten lang hinter Rauchwolken und Lichterfluten zum Verschwinden gebracht, um unter den Klängen der europäischen Hymne aus einer dunklen Vergangenheit in eine lichtere Zukunft gehoben zu werden – ein bedeutendes Zeichen, dass Frankreich und Deutschland sich für den Beitritt Rumäniens in die EU und seine europäische Zukunft weiter einsetzen werden. Weder das *Goethe-Institut* noch das Französische Kulturinstitut waren daran beteiligt, allerdings wurde das Feuerwerk federführend von der Kulturabteilung der französischen Botschaft organisiert, so dass das *Institut français* dabei indirekt präsent war – sein Direktor ist nämlich gleichzeitig der Kulturattaché der Botschaft.

Die außenkulturpolitische Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich wird in den jeweiligen Ministerien schließlich auch aufgrund der fehlenden Geldmittel als zunehmend attraktiv angesehen. Sowohl in Frankreich

als auch in Deutschland droht die Auswärtige Kulturpolitik nämlich an ihren Strukturkosten zu ersticken. Man reagiert darauf, indem man das Budget reformiert, die Übertragung privatwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen erprobt und eben die Kooperation mit den europäischen Partnern intensiviert.

Angesichts dieser Situation befindet sich das französische zentralistische Modell der kulturellen Außenvertretung in einer Umbruchphase. Man scheint in Frankreich ähnliche Wege wie in Deutschland einschlagen zu wollen. Zwar will Frankreich weiterhin eine großangelegte Außenkulturpolitik betreiben, mit deren Umsetzung zwei Ministerien betraut sind – Kultur- und Außenministerium, letzteres in Gestalt der Kulturabteilung *Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGCID)*. Doch wird auch hier der finanzielle Spielraum immer enger. Die *DGCID* steht vor einer Umstrukturierung, es heißt, das Kulturbudget solle um 20 % gekürzt werden, und vor allem sollen Sparmaßnahmen bei den Strukturkosten der Kulturinstitute durchgeführt werden. Auch in Deutschland soll bei den Auslandsschulen und in der institutionellen Förderung, d. h. etwa im *Goethe-Institut* bei den Verwaltungs- und Mitarbeiterkosten, gespart werden – diese Strukturkosten machen laut *Konzeption 2000* 70 % des Haushalts der Auswärtigen Kulturpolitik aus.<sup>14</sup> Global bedeutet das zwar eine geringere permanente Präsenz im Ausland, doch sollen dies eine verstärkte regionale Schwerpunktsetzung, bilaterale Kulturgesellschaften und innovative *public private partnerships* ausgleichen. Solche gemischten Strukturen haben in der Regel nur ein Fünftel der Kosten eines *Goethe-Instituts*.<sup>15</sup> Eine *public private partnership* dieser Art ist das Auswärtige Amt etwa mit der *Robert-Bosch-Stiftung* eingegangen, mit der in Rumänien seit 2001 ein Netz von *Deutschen Kulturzentren (DeKuZe)* aufgebaut wird. Die *Bosch-Stiftung* entsendet hierbei für drei Jahre einen Kulturmanager aus Deutschland, das Auswärtige Amt finanziert die Programme des Zentrums, und lokale Partner – etwa eine Universität – stellen die Räumlichkeiten zur Verfügung. Bisher sind zwei solche Zentren eröffnet, in Cluj und in Temeswar; in Hermannstadt und in Kronstadt

14 Auswärtiges Amt, *Konzeption 2000*, S. 6.

15 Vgl. die Rede von Ministerialdirektor Wilfried Grolig vor dem Interimclub des Stifterverbands für die Deutsche Wissenschaft am 12.11.2003 im Wissenschaftszentrum Bonn.

werden zwei weitere vorbereitet. Nicht nur für das Auswärtige Amt sind die *DeKuZentren* ein Zukunftsmodell.

Im französischen Außenministerium spricht man in diesem Zusammenhang gern von einem Umschwenken vom »Hardware«-Modell der hoheitlichen Institute mit ihren erheblichen Strukturkosten auf das »Software«-Modell der flexiblen Projektförderung. Natürlich sollen diese Überlegungen zuerst im Rahmen der alten EU der fünfzehn Mitgliedstaaten umgesetzt und, wenn überhaupt, nur schrittweise auf die übrigen Länder ausgedehnt werden. In der erweiterten EU – und noch viel stärker im außereuropäischen, nicht-westlichen Ausland – werden Kulturinstitute weiterhin als unverzichtbar angesehen, um die kulturelle Sichtbarkeit Frankreichs zu gewährleisten. Auch Deutschland fährt sein kulturpolitisches Engagement ja nur in Westeuropa zurück, das mit der deutschen Kultur über die im Laufe der Jahre entstandene Vielzahl lokaler und privater Initiativen verbunden bleiben soll. Seit Beginn der 90er Jahre hat man hingegen in Osteuropa nicht weniger als achtzehn *Goethe-Institute* aufgebaut, und in jüngster Zeit wurden in Brennpunkten wie Ramallah und Kabul Institute eröffnet.

Auch das französische »Software«-Modell beinhaltet die verstärkte Kooperation mit privaten und lokalen Partnern. Insofern staatliche Kulturpolitik in Rumänien mit Kontrolle und Zensur assoziiert wird, erscheint dieses Modell besonders gut geeignet, um das bürgerschaftliche Engagement in Rumänien zu aktivieren und einzubinden.

#### 4. Rumänische Kulturpolitik und ihre Öffentlichkeit

Das rumänische Kulturministerium spielte zwischen 1996 und 2000 eine wichtige Rolle in den Reformen zur »Makrostabilisation« des Landes.<sup>16</sup> Dennoch erweckt die staatliche Kulturpolitik, die wie viele Aspekte der Verwaltung und der Gesetzgebung nach dem französischen, zentralistisch-jakobinischen Modell

16 Vgl. *Kompendium zu den Kulturpolitiken in Europa*, Rumänien, unter <http://www.cultural-policies.net/profiles>.

funktioniert, in der rumänischen Öffentlichkeit nach wie vor äußerstes Misstrauen. Die Erinnerung an die Verquickung des kulturellen Lebens mit der kommunistischen Ideologie ist noch frisch – wie generell in Osteuropa. So hat etwa ein tschechischer Kulturminister einmal formuliert: »Wir machen keine Kulturpolitik, [...] weil eine Kulturpolitik Kommunismus bedeutet«.17 Hingegen genießt die westliche Kulturpolitik, gerade die deutsche, einen Vertrauensbonus. Ihr sind ja demokratische Werte zugrundegelegt, und sie bekennt sich zur Autonomie der Kunst. In Deutschland lässt sich dieses im Grundgesetz festgeschriebene Bekenntnis auf die Erfahrungen mit dem nationalsozialistischen Totalitarismus zurückführen – in Osteuropa überträgt man sie gedanklich auf den Kommunismus. Die Kultur, die die westlichen Kulturinstitute vermitteln, scheint so bis zu einem gewissen Grad vor ideologischer Vereinnahmung geschützt zu sein.

Aus dieser Skepsis gegenüber der Kulturpolitik des eigenen Landes erklärt sich, dass sich auch nach dem Fall des Eisernen Vorhangs das kulturelle Leben in Rumänien vor allem im Zeichen des intellektuellen Einzelgängertums entfaltet, entweder als individuelle Leistung oder als Aktivität kleiner Kreise.

Führt Kulturpolitik in Rumänien gegenwärtig auch finanziell ein Schattendasein, so wiegt doch schwerer, dass sie noch immer als Instrument politischer Manipulation und als Ausdruck eines regierungstreuen Kreises von Kulturschaffenden empfunden wird. Dass die staatliche Kulturpolitik noch immer einem konservativen Kulturbegriff verpflichtet ist, versichern nicht nur Kulturschaffende, sondern bestätigen auch die Evaluierungen der deutschen Botschaft in Bukarest.

In einem Land, in dem das Paradoxon seit dem Systemwechsel zum täglichen Brot geworden ist, fehlt es auch der Kulturpolitik nicht an Widersprüchen: Einerseits verändert sich ihre Zielsetzung seit 1990 langsam aber sicher in die Richtung der europäischen Desiderata. Andererseits wird die jüngste Dezentralisierung der Kulturpolitik aus Kostengründen wieder rückgängig gemacht.

17 Zitiert nach Antonín J. Liehm, »Wäre ich die EU, hätte ich Angst«, in: *Zeitschrift für KulturAustausch* 3/01 (2001), S. 36-39, Zitat S. 37-38.

Der kümmerliche Etat der Kultur in den letzten fünfzehn Jahren hat zu einer zwiespältigen Haltung geführt. Einerseits klagen die Kulturschaffenden über den Mangel an Mitteln und staatlichem Interesse, andererseits wissen sie aber auch die damit verbundenen Vorteile zu schätzen: Je weniger Geld vom Staat, desto weniger Direktiven. Und weil das Ministerium sich nur auf die Finanzierung der traditionellen Institutionen und Verbände konzentriert und die innovativen Kunstrichtungen, meist von jungen Künstlern vertreten, trotz der gesetzlichen Vorsätze vernachlässigt, müssen unabhängige Kulturakteure »Freiheit« in einem finanziell und organisatorisch erfinderischen Modus deklिनieren.

Die Besinnung auf traditionelle Kulturwerte und die programmatische Wertschätzung des gemeinsamen europäischen Erbes kann aber auch als Echo der letzten fünfzig Jahre verstanden werden. Die erzwungene Erschaffung einer »großartigen« nationalen Kultur im Sinne des sozialistischen Realismus und die Verehrung eines megalomanen Führers hatte jeden Bezug auf ältere Traditionen eingeschränkt oder sogar verdrängt. Die »wahren« Werte der Kultur zu verteidigen, gilt deshalb den meisten Kulturschaffenden als höchstes Anliegen, seien sie nun konservativ oder progressiv.

Die Kooperation mit dem Staat bleibt eine »traurige Fatalität«: Man muss Mitglied der verschiedenen Vereine oder Splittervereine (der Verbände der Musiker, Schriftsteller und bildenden Künstler) sein, um im Betrieb grundsätzliche Rechte genießen zu dürfen. Wie weit der Kompromiss geht, bleibt allerdings heute wie damals dem Gewissen des Einzelnen überlassen. Manche Zusammenarbeit findet dann ein plötzliches Ende, wie im Falle der kulturellen Wochenzeitschrift *Dilema*, die ursprünglich von der *Rumänischen Stiftung für Kultur* publiziert wurde. Als die Stiftung Anfang 2004 in das *Rumänische Kulturinstitut* verwandelt wurde, wollte die Zeitschrift ihre »dilemmatische« freidenkende Seele nicht verlieren und keiner direkt staatlichen Institution Diener und Sprachrohr sein. Seitdem nennt sie sich *Das Alte Dilemma* und führt ein viel erfolgreicherer selbständiges Management – ein Zeichen dafür, dass die Vereinigung von Tradition und Moderne durchaus rentabel sein kann.

## 5. Die Kooperation rumänischer Künstler mit ausländischen Kulturinstitutionen

Die skizzierte Skepsis und die schwache staatliche Unterstützung – vor allem von innovativen Projekten – macht es den deutschen und französischen Kulturinstitutionen zu einer besonderen Notwendigkeit, vor Ort mit privaten Partnern und unabhängigen rumänischen Künstlern zusammenzuarbeiten. Umgekehrt haben diese ein starkes Interesse an einer solchen Kooperation, insofern die Zusammenarbeit mit ausländischen Kulturinstituten, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen für sie den Ausweg aus der materiellen Abhängigkeit vom rumänischen Staat bedeuten kann. Eine solche Kooperation zwischen vielfältigen internationalen und lokalen Partnern begünstigt aber strukturell die Emergenz eines europäischen Mehrwertes, schon durch die Vielzahl der eingebrachten Nationalitäten und Interessen – das entstehende Gesamtprojekt kann dabei nicht mehr vollständig auf die Kulturpolitik eines einzelnen Staates zurückgeführt werden.

Dieses Merkmal der Kooperation in Rumänien veranschaulicht besonders gut das Kulturprojekt »Das erste jiddische Theater der Welt und die jüdischen Gemeinschaften in Mitteleuropa«, das federführend vom Französischen Kulturzentrum in Iasi organisiert wurde. Es kooperierte dabei mit der Stadt Iasi, dem Jüdischen Staatstheater Bukarest, dem Polnischen Kulturinstitut Bukarest und dem »Rocktheater« Dresden. Theaterschaffende und andere Kulturakteure aus ganz Rumänien sowie aus zahlreichen anderen Ländern nahmen daran teil. Jedoch wurde das Festival nicht allein durch die Organisatoren zu einem europäischen Projekt; das Festival war dies auch geographisch: Von August 2003 bis März 2004 fanden seine Veranstaltungen nämlich nicht nur in mehreren Großstädten Rumäniens, sondern auch der Republik Moldau, der Ukraine, Deutschlands, Frankreichs, Ungarns, Litauens und Polens statt – von Czernowitz und Iasi über Bukarest und Budapest bis Dresden und Nancy. Auftakt und Mittelpunkt bildete ein Theaterstück in vier Sprachen – Rumänisch, Jiddisch, Deutsch und Französisch –, das zunächst in Vilnius und schließlich auch in Iasi aufgeführt wurde. Das Programm schloss neben Theateraufführungen und musikalischen Veranstaltungen auch Kolloquien und Podiumsdiskussionen zu

jüdischen Traditionen in Osteuropa ein. Die Theaterproduktion wurde durch den deutsch-französischen Gemeinschaftsfonds, das Rahmenprojekt durch das EU-Programm »Kultur 2000« finanziert.

Mit multilateralem Vorzeichen bestätigt sich an diesem Projekt, was im Auswärtigen Amt für die Projekte des Gemeinschaftsfonds insgesamt beobachtet wird, dass nämlich im Kulturdialog mit den Partnerländern eine »interkulturelle Botschaft« entstehe, »die nur Deutsche oder nur Franzosen je für sich allein nicht hätten erreichen können«.

Das Projekt hat freilich nicht nur einen Beitrag zu einer erweiterten Wahrnehmung des europäischen Kulturraumes geleistet, sondern auch die rumänische Öffentlichkeit mit verdrängten Aspekten ihrer Vergangenheit konfrontiert. Die Begegnung mit Europa bedeutet für Rumänien nicht nur die Rückkehr in das verlorene Paradies der geteilten Werte und Traditionen, sondern stets auch eine Begegnung mit sich selbst, mit der eigenen Geschichte und Gegenwart, gespiegelt in der eigenen Wahrnehmung und der Wahrnehmung der anderen. Indem jede europäische Begegnung eine solche Selbstbegegnung impliziert, leistet Kultur einen fundamentalen Beitrag zur (Selbst-)Verständigung der europäischen Gesellschaften und damit zu ihrem Zusammenwachsen.

## 6. Die Kulturpolitik der Europäischen Union

Europäische Kulturpolitik emergiert in der kulturpolitischen Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland, weil eine Kulturpolitik der Europäischen Union kaum sichtbar wird – gegenüber den Aktivitäten der EU in anderen Politikfeldern fällt sie marginal aus. So macht das der direkten Kulturförderung dienende Programm der EU-Kommission, »Kultur 2000«, gerade einmal 0,03 % des Gesamtbudgets der EU aus. Selbst wenn man die den audiovisuellen Medien gewidmeten Programme hinzurechnet, kommt man auf nicht mehr als 0,1 %.<sup>18</sup> Kulturpolitik führt gegenwärtig auch deshalb dieses Schattendasein,

18 Auskunft des Auswärtigen Amtes, Berlin. Vgl. auch das französische *Mémoire sur la coopération culturelle européenne. Seize propositions pour une nouvelle ambition*, Vorschlag 4.

weil Kultur erst spät in den Blick der EU gerückt ist. Die Gründungsidee der Europäischen Gemeinschaft war ja, die europäische Integration im wirtschaftlichen Bereich beginnen zu lassen, und erst nach und nach sollten alle anderen Bereiche erfasst werden.

Die Anfänge einer Kulturpolitik auf europäischer Ebene liegen denn auch nicht in Brüssel, sondern in Strasbourg: beim Europarat, der bereits 1954 eine einflussreiche Kulturkonvention verabschiedet hat. Grundlegend für den Europarat ist das Konzept einer wertorientierten, normativen Kulturpolitik, die auf Menschenrechten, Demokratie und kultureller Vielfalt beruht. Doch fehlen dem Europarat sowohl die rechtlichen als auch die finanziellen Mittel, um im großen Rahmen Kulturförderung zu betreiben. Gerade Deutschland hat in den letzten Jahren darauf gedrungen, der Europarat solle sich auf die Aufgaben konzentrieren, die seinem Kernauftrag entsprechen: die Analyse und Evaluierung der Kulturpolitik der Mitgliedstaaten (insbesondere der neu hinzugekommenen) sowie die Erziehung zur Demokratie.<sup>19</sup>

Kulturpolitik für Europa meint noch ein zweites Mal Strasbourg: Besonders aktiv auf diesem Feld war nämlich auch das Europäische Parlament seit seiner ersten Direktwahl 1979. Es bildete 1980 eine »Kommission für Jugend, Kultur, Bildung, Information und Sport«. Aus ihr ist 1983 der »Fanti-Bericht« hervorgegangen, der die Notwendigkeit der Entwicklung eines kulturpolitischen Konzepts der Gemeinschaft hervorhob und forderte, 1 % des Gemeinschaftshaushalts für den Sektor Kultur zu reservieren.<sup>20</sup>

Dass die Gemeinschaft sich mit kulturpolitischen Fragen auseinandersetzen müsse, wurde klar, als die Integration auf politischem und wirtschaftlichem Gebiet immer weiter voranschritt, sich bei den Bürgern Europas jedoch kein europäisches Bewusstsein einstellen wollte. EG-Gipfeltreffen der Jahre 1969, 1972 und 1973 behandelten die Frage, warum sich die Bürger kaum mit Europa identifizierten,<sup>21</sup> und entdeckten dabei – so möchte man sagen – die Kultur als identitätsstiftende

19 Vgl. 7. Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kulturpolitik (2002), Berlin, 2003, S. 30, und *Konzeption 2000*, S. 10.

20 Vgl. Olaf Schwencke, *Das Europa der Kulturen – Kulturpolitik in Europa*, Essen: Klartext, 2001, S. 162.

21 Vgl. ebd.

Kraft. Damit rückte Kulturpolitik als neues Tätigkeitsfeld der Kommission in den Blick – gegen viele Bedenken: Man hatte Angst vor einer »Regelungswut« auf dem Feld der Kultur, hatte Angst vor einer europäischen »Einheitskultur«.

So ist 1992 im Vertrag von Maastricht Kulturpolitik als Tätigkeitsfeld der Union rechtlich festgeschrieben und sogleich mit Mechanismen ausgestattet worden, die die kulturelle Vielfalt – und die Kulturhoheit der Mitgliedstaaten – garantieren sollen: Subsidiarität, Konsensprinzip und Harmonisierungsverbot sind hier die Stichwörter.

Welchen Stellenwert der Europäische Rat der Kultur zugesprochen hat, wird auch daran deutlich, dass bereits in dem Abschnitt, der den Grundsätzen der Gemeinschaftstätigkeit gewidmet ist, festgehalten wird, dass die Union »einen Beitrag zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten« leisten soll.<sup>22</sup>

Dass die Union mit dem Maastrichter Vertrag die Kulturpolitik zu ihrer Kompetenz gemacht hat, ist insofern bezeichnend, als sich mit ihm der Charakter der Europäischen Gemeinschaft grundlegend ändert: »Der wirtschaftlich orientierte Zusammenschluß europäischer Staaten war nun zu einer *Europäischen Union* geworden«<sup>23</sup> – in den Worten Jacques Delors': Die Gemeinschaft wurde »mit Leben und Geist erfüllt«.<sup>24</sup> Und die Möglichkeit, Kulturpolitik zu betreiben, spielt dabei keine unbedeutende Rolle.

Auf Basis des Vertrags von Maastricht bzw. Amsterdam, der 1997 den Artikel zur Kultur unverändert übernahm, hat die Europäische Union nun Programme zur Kulturförderung ins Leben gerufen, die in einer ersten Phase von 1994 bis 1999 liefen. Anfang 2000 hat das Rahmenförderprogramm »Kultur 2000« alle bisherigen EU-Programme ersetzt. Dieses neue Programm stand von Anfang an auch den Beitrittskandidaten offen – ein wichtiges Signal: die Erweiterung der EU ist im kulturellen Sektor seit dem Jahr 2000 bereits vorweggenommen.<sup>25</sup>

22 Artikel 3 Buchstabe q.

23 Schwencke, a.a.O., S. 233.

24 Ebd.

25 Teilnahmeberechtigt sind ebenfalls Island, Liechtenstein und Norwegen, die Länder des Europäischen Wirtschaftsraums, vgl. *Europa fördert Kultur. Aktionen – Programme – Kontakte*, hg. v. d. Kulturpolitischen Gesellschaft e. V., Essen: Klartext, 2002, S. 61.

Weiter bekräftigt worden ist der Stellenwert der Kultur in der Europäischen Union schließlich dadurch, dass sie im Dezember 2000 in deren Grundrechtecharta verankert worden ist, und zwar sowohl in der Präambel, als auch in einem eigenen Artikel, dem Artikel 22. Darüber hinaus ist die Kultur unter dem Artikel III-181 auch in den Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa aufgenommen worden – in einer leicht modifizierten Fassung des Artikels des Vertrags von Maastricht. Wie hier die Weichen gestellt werden sollen, ist klar: Subsidiarität und Harmonisierungsverbot bleiben unangetastet, doch wie in anderen Politikbereichen soll die Union auch in der Kulturpolitik künftig nicht mehr nach dem Konsensprinzip entscheiden müssen.<sup>26</sup>

## 7. Die rechtlichen Grundlagen der EU-Kulturpolitik: Spielraum und Einschränkungen

Die ersten beiden Absätze des Artikels 151 des Vertrags von Amsterdam, des EG-Vertrags,<sup>27</sup> benennen die Bereiche der EU-Kulturpolitik und schränken zugleich ihren Aktionsradius ein. Es gilt das – vor allem auf deutsches Drängen hin – im Artikel 5 des EG-Vertrags festgeschriebene Prinzip der Subsidiarität. Danach soll die EU nur solche Aufgaben übernehmen bzw. übernehmen dür-

26 Vgl. Verfassungsentwurf Amtsblatt Nr. C 169, 18.7.2003, unter [http://europa.eu.int/eur-lex/de/search/search\\_treaties.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/search/search_treaties.html).

27 Vgl. EG-Vertrag, »Vertrag von Amsterdam«, konsolidierte Fassung, Amtsblatt Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002, unter [http://europa.eu.int/eur-lex/de/search/search\\_treaties.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/search/search_treaties.html): »1. Die Gemeinschaft leistet einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes.

2. Die Gemeinschaft fördert durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Tätigkeit in folgenden Bereichen:

- Verbesserung der Kenntnis und Verbreitung der Kultur und Geschichte der europäischen Völker,
- Erhaltung und Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung,
- nichtkommerzieller Kulturaustausch,
- künstlerisches und literarisches Schaffen, einschließlich im audiovisuellen Bereich«.

fen, die die Mitgliedstaaten nicht übernehmen können oder wollen. Das heißt im Fall der Kulturpolitik: Die Kulturpolitik der EU kann die nationale Kulturpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten nur ergänzen, darf sie aber nicht bestimmen oder gar ersetzen. Die Kulturpolitik der EU ist stets nur »komplementär« – und über diese Komplementarität wird ihre geringe finanzielle Ausstattung gerechtfertigt. Das ist jedoch nicht unumstritten.

Einig ist man sich dagegen über die direkt mit der Subsidiarität verbundene Betonung der kulturellen Vielfalt Europas, die in Absatz 5 im »Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten« im Kulturbereich ihr juristisches Pendant findet. Mit Emphase heißt es denn auch in der Präambel des Entwurfs des Verfassungsvertrags, Europa sei »in Vielfalt geeint«, und der Kulturartikel der Grundrechtecharta bekennt sich ganz explizit zur »Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen«. <sup>28</sup>

Von Anfang an blickt EU-Kulturpolitik zwar über die Grenzen der EU hinaus, indem nämlich die kulturelle Zusammenarbeit mit Drittländern in einem eigenen Absatz festgeschrieben wird. Doch von einer eigentlichen Auswärtigen Kulturpolitik der EU kann man bislang nicht sprechen. Mit den Drittländern waren seinerzeit vor allem die Länder gemeint, die inzwischen EU-Mitglieder geworden sind – EU-Kulturpolitik zielt also mehr auf eine »vorausschauende Integration als auf eine Außendarstellung im Dialog. Von seiten des Auswärtigen Amts heißt es denn auch: »Mit Hilfe der EU-Kulturförderprogramme, die von der Europäischen Kommission (Generaldirektion »Bildung und Kultur«) verwaltet werden, fördert die Gemeinschaft Kulturprojekte direkt in den Mitgliedstaaten. Voraussetzung für eine Teilnahme ist, dass die Projekte von Partnern aus mehreren Mitgliedstaaten durchgeführt werden«. <sup>29</sup> Dennoch unterstützte das Förderprogramm »Kultur 2000« im Jahr 2003 beispielsweise auch ein Großprojekt des *Goethe-Instituts* St. Petersburg: Das von ihm organisierte Tanzfestival wurde so zum »europäischen Beitrag zum 300. Geburtstag« der Stadt an der Newa aufgewertet. Ebenso hat die Europäische Union zahlrei-

28 Artikel II-22, vgl. Amtsblatt Nr. C 169, 18.7.2003, unter [http://europa.eu.int/eur-lex/de/search/search\\_treaties.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/search/search_treaties.html).

29 Zitiert nach [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu\\_politik/politikfelder/kulturzusammenarbeit\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/politikfelder/kulturzusammenarbeit_html).

che Kooperations- oder Assoziierungsabkommen mit Ländern in Mittel- und Osteuropa, Asien und Lateinamerika, im Mittelmeerraum sowie in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean abgeschlossen, die zumeist einen Kulturteil enthalten. Insofern ist eine Auswärtige Kulturpolitik der EU rechtlich schon grundgelegt, und es bedürfte nur des politischen Willens, diese Möglichkeiten auch auszuschöpfen.

Besondere Bedeutung für die Kulturpolitik innerhalb der Union hat der vierte Absatz des Artikels, die sogenannte »Kulturverträglichkeitsklausel«,<sup>30</sup> und dies gleich auf doppelte Weise: Einmal müssen kulturelle Belange in allen anderen Politikfeldern berücksichtigt werden, und zum anderen öffnet diese Klausel auch andere Förderprogramme für Vorhaben aus dem kulturellen Bereich.

Die Berücksichtigung kultureller Belange spielt eine große Rolle bei der Behandlung von Kulturgütern, die einerseits Waren sind und andererseits Teil des europäischen Erbes. Wettbewerbsregeln werden für Kulturgüter teilweise außer Kraft gesetzt. So achten die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten, wie das Auswärtige Amt schreibt, in den Verhandlungen in der Welt-Handelsorganisation (WTO) darauf, »dass sie trotz einer Stärkung des internationalen Wettbewerbs, zum Beispiel im Bereich der audiovisuellen Medien, auch in Zukunft ihre eigene Kulturpolitik gestalten können und dass die kulturelle Vielfalt in Europa erhalten bleibt.«<sup>31</sup>

Die Union muss dabei oft zwischen kulturellen und wirtschaftlichen Zielen der Gemeinschaft abwägen. Häufig überschneiden sie sich aber auch – schließlich arbeiteten schon 1995 rund 3 Millionen Beschäftigte in der EU im Kulturbereich, was mehr als 2 % der Arbeitsplätze in der Union entspricht.<sup>32</sup>

Die Öffnung anderer Förderprogramme zur – wenn auch – indirekten Kulturförderung geht auf die deutsche Ratspräsidentschaft 1999 zurück, als

30 Vgl. EG-Vertrag, a.a.O.: »4. Die Gemeinschaft trägt bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen dieses Vertrages den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen«.

31 Zitiert nach [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu\\_politik/politikfelder/kulturzusammenarbeit\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/politikfelder/kulturzusammenarbeit_html).

32 Vgl. Schwencke, a.a.O., S. 237.

in Köln Impulse zur Nutzung der Strukturfondsmittel gegeben wurden.<sup>33</sup> So können Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds und dem Europäischen Regionalfonds in Projekte mit kultureller Komponente fließen. Das macht es sehr schwierig, die tatsächlichen Kulturausgaben der EU zu beziffern: Nach manchen Rechnungen machen alle direkten und indirekten Ausgaben zur Kulturförderung bereits 1 % des EU-Haushalts aus – somit würde die Forderung des »Fanti-Berichts« von 1983 bereits erfüllt.<sup>34</sup>

Von einem solchen »anderen« Fonds haben auch die Beitrittskandidaten bereits seit 1994 profitiert – dem PHARE-Programm, das ursprünglich auf Ungarn und Polen zugeschnitten war und dann auf alle Beitrittskandidaten ausgeweitet wurde. Das PHARE-Programm ist ein Programm zur technischen Kooperation, insbesondere zum Aufbau demokratischer Institutionen und zur Investitionsförderung. Projekte mit kulturellem Charakter können im Rahmen von Infrastrukturmaßnahmen und dem institutionellen Aufbau im Bildungs- und Medienbereich gefördert werden. So ist beispielsweise ein euro-bulgarisches Kulturzentrum in Sofia aufgebaut worden, das die Entwicklung des kulturellen Lebens in Bulgarien in Hinblick auf die europäische Integration unterstützt.<sup>35</sup>

## 8. Das Förderprogramm »Kultur 2000« und seine Grenzen

Der Förderung von genuinen Kulturprojekten dient das Rahmenprogramm »Kultur 2000«, das zum 1. Januar 2000 eine erste Reihe von spartenspezifischen Förderprogrammen abgelöst hat. Es unterstützt Kooperationsprojekte auf allen künstlerischen und kulturellen Gebieten. Diese Projekte müssen mindestens trinational angelegt sein. Gefördert werden können Vorhaben kooperierender Organisationen, jedoch keine Einzelpersonen, mit der Ausnahme von literarischen Übersetzungen. Jährlich stehen dem Programm allerdings kaum mehr als 33 Millionen Euro zur Verfügung. Wie eng der Spielraum ist, wird deutlich,

33 Vgl. Auswärtiges Amt, *Konzeption 2000*, S. 10.

34 Vgl. Schwencke a.a.O., S. 237.

35 Vgl. *Europa fördert Kultur*, S. 265.

wenn man sich vergegenwärtigt, dass diese Summe ungefähr den Jahreskosten einer Oper in Deutschland entspricht.<sup>36</sup>

Um »Kultur 2000« mit der langfristigen EU-Finanzplanung nach der »Agenda 2000« abzustimmen und den neuen Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, sich an der neuen Zielplanung zu beteiligen, ist das Programm um zwei Jahre – bis Ende 2006 – verlängert worden. An einem Nachfolgeprogramm wird gearbeitet. Auf einer Pressekonferenz im Dezember 2003 sagte die damalige EU-Kommissarin Viviane Reding, das zukünftige Programm werde sich auf den interkulturellen Dialog, die Mobilität der Künstler und Kulturschaffenden und die Mobilität der Kunstwerke konzentrieren.

Wie dieses neue Programm zugeschnitten sein wird, ist noch unklar. Doch wird die enge Beschränkung der Europäischen Kulturpolitik zunehmend kritisiert. Für eine eigenständige Kulturpolitik der EU hat sich das Europäische Parlament bereits 1996 ausgesprochen. Im »Escudero-Bericht« hatte es gefordert, das Subsidiaritätsprinzip »positiv« auszulegen: Als Interventionsmöglichkeit immer dann, »wenn dies für die europäischen Kulturen vorteilhaft ist«.<sup>37</sup> Frankreich hat in seinem *Mémoire sur la coopération culturelle européenne. Seize propositions pour une nouvelle ambition* vom Januar 2004 zumindest gefordert, das Folgeprogramm stärker auf größere, sichtbarere Projekte auszurichten und so einer Zersplitterung vorzubeugen. Vor allem aber hat Frankreich vorgeschlagen, die EU-Kulturpolitik mit mehr Finanzmitteln auszustatten. Denn bei der integrativen Rolle, die Kultur in der erweiterten EU spielen sollte, sei es hochproblematisch, kommentierten französische Beamte *off the records*, dass allein aufgrund der finanziellen Ausstattung ein Abteilungsleiter bei Wettbewerbskommissar Monti mehr Macht habe als Viviane Reding selbst – die Kommissarin für Kultur und Bildung.

Für eine eigenständige Auswärtige Kulturpolitik scheint es in jedem Fall zu früh zu sein – angesichts des Verständigungsbedarfs innerhalb der neuen, größer gewordenen Union. Und so werden eigene »Europäische Kulturinstitute«, wie sie etwa auch das *Goethe-Institut* in einem Grundsatzpapier als Fernziel

36 So rechnet Schwencke, a.a.O., S. 279.

37 Zitiert nach Schwencke, a.a.O., S. 234.

anvisiert,<sup>38</sup> wohl vorerst Fernziel bleiben. Doch ist die EU-Kulturpolitik ja gerade auch in der Innenkulturpolitik defizitär. Zwar hat die EU im Unterschied zu den Mitgliedstaaten keine hohen Strukturkosten in Form von Institutsnetzen, und so kann sie mit ihren Projektmitteln wohl verhältnismäßig viel erreichen, doch birgt die ausschließliche Förderung punktueller Projekte andere Gefahren: Ihr Wirkungskreis ist zeitlich und räumlich eng begrenzt, ihre Nachhaltigkeit fraglich. Insbesondere an diesen Punkten haken zivilgesellschaftliche Akteure mit ihren Forderungen ein.

## 9. Die kulturpolitische Rolle der Zivilgesellschaft

Seit geraumer Zeit kritisieren zivilgesellschaftliche Akteure, dass Union und Mitgliedstaaten die integrative und sprengende Kraft der Kultur vernachlässigen. Angesichts der skizzierten Defizite stellt das bürgerschaftliche Engagement ein Potential dar, das einen Weg in die Zukunft weisen könnte. Im folgenden gilt es deshalb zu fragen, welche Rolle zivilgesellschaftliche Akteure in der europäischen Kulturpolitik spielen.

Um dieses Potential angemessen zu nutzen, ist es erst einmal notwendig, sich über gemeinsame Ziele zu verständigen. Doch so selbstverständlich die Zusammenarbeit zwischen Kulturpolitikern und Kulturschaffenden erscheinen mag, die Kooperation zwischen Politik und Kultur ist oft problematisch. Der Politikbetrieb auf der einen und der Kulturbetrieb auf der anderen Seite funktionieren nach unterschiedlichen Grundsätzen. Hier individuelle Projektarbeit, um kurzfristige Programme zu entwerfen – dort kollektive Entscheidungsprozesse, um langfristige Entwicklungen zu planen. So gibt es Vorurteile und Missverständnisse auf beiden Seiten. Nicht selten sind politische und kulturelle Vorstellungen nicht gut aufeinander abgestimmt.

Um den eigenen Standpunkt besser zu kommunizieren, versuchen unabhängige Kulturinstitutionen, sich – national wie international – zu organisieren und

38 Vgl. <http://www.goethe.de/uun/auz/gru/deindex.htm>.

ihre gemeinsamen Interessen in präzisen Forderungskatalogen zusammenzufassen. Die Konkurrenz der Kulturinstitutionen steht dieser Zusammenarbeit nicht selten im Wege. Entsprechend schwer ist es, gemeinsame Ziele zu formulieren. Institutionen wie die *European Cultural Foundation (ECF)* in Amsterdam oder das *European Forum for the Arts and Heritage (EFAH)* in Brüssel verstehen sich als internationale Moderatoren, die den Dialog zwischen Kultur und Politik fördern und das zivilgesellschaftliche Engagement in Europa stärken wollen.

Das Selbstverständnis solcher Institutionen ist demokratischen Werten verpflichtet: Sie präsentieren sich als offen, zugänglich, integrativ, dialogisch, transparent. Es geht ihnen darum, das zivilgesellschaftliche Engagement in die politischen Gestaltungsprozesse einzubeziehen und die von öffentlicher Hand geförderten Institutionen für freiwillige Partnerschaften mit engagierten Bürgern zu gewinnen, um gemeinsame Perspektiven entwickeln zu können. Ziel könnte es nach Gottfried Wagner (*ECF*) sein, ein internationales Laboratorium für die kulturelle Zusammenarbeit in Europa zu entwickeln – einen *think tank* europäischer Kulturpolitik.<sup>39</sup>

Einen dieser Kataloge legte das *EFAH* im Frühjahr 2004 vor. Das Forum nahm die bevorstehende Wahl des Europäischen Parlaments und die Erweiterung der Europäischen Kommission zum Anlass, die kulturpolitischen Herausforderungen der erweiterten Union zu betonen. Sie forderten die zukünftigen Abgeordneten auf, sich für folgende vier Anliegen einzusetzen: »1. Die Entwicklung einer europäischen Kulturpolitik durch den Ausbau von Kulturprogrammen, [...] [die] die Bedeutung von Kultur und Kreativität in Europa widerspiegelt und Europa als öffentlichen Raum der Auseinandersetzung und Reflexion herausbildet. 2. Die vollständige Umsetzung der Bestimmungen in Artikel 151 des Vertrages von Amsterdam. 3. Eine Konsolidierung der Entwicklungen in der EU in den letzten 20 Jahren durch die gezielte [...] Stärkung von Netzwerken und Organisationen, die sich herausgebildet haben, um für die kulturellen und demokratischen Interessen der Bürger einzutreten. 4. Sich für

39 So Gottfried Wagner, Generalsekretär der ECF, bei einem Vortrag in der Akademie der Künste, Berlin, 2003.

die interkulturellen Beziehungen in der EU, mit den Nachbarstaaten und im globalen Kontext einzusetzen.«<sup>40</sup>

Im Mittelpunkt des Interesses der privaten Kulturinstitutionen stehen also Prozesse der institutionellen Vernetzung und intellektuellen (Selbst-)Verständigung. Ziel ist es, eine europäische Öffentlichkeit zu bilden, die europäische Entwicklungen kritisch begleitet und an ihrer Gestaltung demokratisch partizipiert. Erforderlich seien Räume, in denen sich Menschen persönlich begegnen und als gleichberechtigte Dialogpartner miteinander ins Gespräch kommen; Plattformen, auf denen gemeinsame Auseinandersetzungen stattfinden; Medien, in denen die Sache Europas aus verschiedenen europäischen Perspektiven debattiert wird.

Die Formate, die wohl dazu geeignet sind, den Raum einer europäischen Öffentlichkeit zu bespielen, sind vielfältig. Das Spektrum reicht von Ausstellungen oder Festivals über Tagungen oder Symposien bis zu europäischen Zeitschriften, Radio- und Fernsehkanälen oder Internetplattformen. Freie Künstler, selbständige Kulturproduzenten und unabhängige Kulturinstitutionen versuchen beständig, neue Kommunikationsräume zu öffnen und weitere Informationswege zu erschließen.

Sie operieren dabei in transnationalen Netzwerken, in die staatliche Institutionen ebenso einbezogen sind wie private Stiftungen oder unabhängige Kulturvereine. Netzwerke sind deshalb die wichtigste zeitgenössische Organisationsform zivilgesellschaftlichen Engagements. Auf dem eigens zu diesem Thema veranstalteten Kongress *Eurovisionen*, den das *Goethe-Institut*, die *Bundeszentrale für Politische Bildung* und die *Robert-Bosch-Stiftung* 2004 in Berlin abgehalten haben, werden sie denn auch als »eine zukunftsfähige Agora« betrachtet, »wo eine europäische Öffentlichkeit entstehen und sich zivilgesellschaftliches Engagement ausdrücken kann«.<sup>41</sup>

Neben Netzwerken stellen *public private partnerships* die gegenwärtig wichtigste Organisationsform kultureller Kooperation dar. Der Ansatz, bei der

40 Zitiert nach [http://www.efah.org/en/policy\\_development/manifesto\\_2004/manifesto.htm](http://www.efah.org/en/policy_development/manifesto_2004/manifesto.htm).

41 *Eurovisionen – Vom kulturellen Netzwerk zur Politik*, 29./30.4.2004 Berlin, vgl. <http://www.goethe.de/eurovisionen>.

Erfüllung internationaler Aufgaben zunehmend auf Partnerschaften zwischen staatlichen und privaten Akteuren zu setzen, bekam einen entscheidenden Impuls auf der *United Nations Conference* in Johannesburg 2002. *Public private partnerships* sollen demnach das staatliche Engagement nicht ersetzen, sondern nur ergänzen. Trotz ihres offiziellen Charakters beruhen sie auf Selbstorganisation und Freiwilligkeit. Sie sind Formen einer dezentralisierten Zusammenarbeit, die spezifische Lösungen für individuelle Probleme entwirft und vor Ort konkret umsetzt.

Eine solche partnerschaftliche Zusammenarbeit, die auf vorbildliche Weise Ost und West miteinander verbindet, ist das *New Europe College (NEC)* in Bukarest. Das 1994 nach dem Vorbild des *Wissenschaftskollegs zu Berlin* als ein unabhängiges *Institute for Advanced Study* gegründete Kolleg ist eine einzigartige Erscheinung in der akademischen Landschaft Rumäniens. Die Gründung geht auf eine Initiative des ehemaligen Kulturministers Andrej Pleșu zurück. Beteiligt waren internationale Kooperationspartner aus Deutschland, Österreich, der Schweiz und Ungarn.<sup>42</sup> Das Kolleg bietet jungen Geisteswissenschaftlern aus Südosteuropa ein einjähriges Stipendium, um sich auf ihre Forschung konzentrieren und internationale Netzwerke aufbauen zu können. Es bietet aber auch ein Forum für eine Kultur des Dialogs, die in den Augen der Musikwissenschaftlerin Valentina Dediu, einer ehemaligen Stipendiatin des Kollegs, nicht nur wissenschaftliche Reflexion, sondern auch den demokratischen Geist des freien Meinungs austausches zur Entfaltung bringt.<sup>43</sup> Auch in diesem Sinne trägt das Kolleg zur Stärkung von Demokratie und Zivilgesellschaft bei.

Das *New Europe College* verdeutlicht aber auch einige strukturelle Schwierigkeiten der europäischen Kulturförderung im allgemeinen: Das Gros der kul-

42 An der Finanzierung beteiligen sich das *Bundesministerium für Forschung und Entwicklung* (D), das *Bundesministerium für Forschung und Entwicklung* (A), das *Bundesministerium für Wissenschaft* (CH), der *Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft* (D), die *Volkswagen-Stiftung* (D), die *Stiftung Mercator GmbH* (D), die *Agentur für Entwicklung und Kooperation* (CH), die *Zuger Kulturstiftung Landis & Gyr* (CH), die *Ludwig Boltzmann Gesellschaft* (A), das *Open Society Institute* (HU), das *Getty Grant Program* (USA) – und indirekt trägt auch der rumänische Staat einen Teil dazu bei, indem er Steuerfreiheit für die Stipendien gewährt.

43 Valentina Dediu in einem Gespräch am 11.5.2004 in Bukarest.

turellen Zusammenarbeit in Europa besteht vor allem in temporären Projekten und augenblicklichen Events. Das entspricht auch der Absicht, Strukturkosten zu senken, um Projektmittel zu sichern. Es bedarf aber einer bestehenden Infrastruktur, um Projekte auf längere Sicht zu entwickeln und den fragilen Netzwerken eine gewisse Beständigkeit zu gewährleisten. In der Konsequenz haben Institutionen wie das *NEC* mitunter Schwierigkeiten, Förderer zu finden, die eine gewisse Planungssicherheit über einen längeren Zeitraum hinweg geben können. Zugleich beansprucht die ständige Bearbeitung von Förderanträgen sehr viel Zeit. Oft sind es also strukturelle Probleme, die eine dauerhafte Zusammenarbeit unterminieren: Der ständige Wettbewerb um kurzfristige Projektförderungen droht jedes langfristige Engagement zu paralysieren. Es gibt viel Konkurrenz und wenig Kooperation. Differenziertere Auseinandersetzungen und stete Entwicklungen benötigen aber Zeit. In einem Vortrag in Berlin brachte es Dragan Klaić (*EFAH*) auf den Punkt: »Speed kills.«<sup>44</sup>

Ein extremes Beispiel für die Flüchtigkeit solch kurzfristiger Projektförderung ist das Feuerwerk, das Deutschland und Frankreich am Europatag 2004 in Bukarest veranstaltet haben. Bei aller symbolischen Bedeutung und populären Breitenwirkung bleibt es doch fraglich, ob gerade in einem Land wie Rumänien eine nachhaltigere Investition nicht sinnvoller gewesen wäre. Es scheint kein Zufall, dass in diese Kooperation keine kulturellen Akteure einbezogen waren und die Botschaften unter sich blieben.

Gegenüber den Geldmitteln, die für solche repräsentativen Events mitunter zur Verfügung stehen, erscheinen die finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten des *Goethe-Instituts* in Bukarest vergleichsweise gering. Dennoch erscheint seine Strategie, gezielt Multiplikatoren einzubeziehen und die wenigen Mittel schwerpunktmäßig einzusetzen, als ein sinnvoller Weg, mit den beschränkten Möglichkeiten umzugehen.<sup>45</sup> So konzentriert sich die Arbeit auf kleinere Projekte, die langfristige Entwicklungen anstoßen wollen. Ob das immer gelingt, ist eine andere Frage. Zunächst geht es um das Grundverständnis, das darin besteht,

44 Dragan Klaić in einem Vortrag im Rahmen des Kongresses *Eurovisionen*, 29.4.2004, Berlin.

45 Vgl. das Positionspapier des Goethe-Instituts, in: Auswärtiges Amt (Hg.), *Forum: Zukunft der Auswärtigen Kulturpolitik*, Berlin, 2000, S. 56 f.

sensibel auf die Situation vor Ort einzugehen und lokale Akteure einzubeziehen. Ein Beispiel für eine solche Zusammenarbeit ist eine Tagungsreihe, die aktuelle Themen wie Vergangenheitsbewältigung in Rumänien aufgreift.<sup>46</sup>

Dem gesellschaftspolitischen Anspruch von Kultur und Kulturpolitik stehen aber gelegentlich nicht nur äußere, sondern auch innere Widerstände im Wege. Der Kulturbetrieb selbst beinhaltet Momente, die einer Stärkung der Zivilgesellschaften geradezu entgegengesetzt sind. So hat die kulturelle Praxis in den Augen von Dragan Klaić zunächst sehr wenig mit der Zivilgesellschaft zu tun. Die Kulturschaffenden orientieren sich nicht an einer europäischen Öffentlichkeit, sondern an den Institutionen und Autoritäten, die für die individuelle Karriere entscheidend sind. In diesem Sinne funktioniert der Kulturbetrieb extrem selbstreferentiell. Nicht selten wird der theoretische Anspruch deshalb in der Praxis durch performative Selbstwidersprüche pervertiert: Man propagiert den demokratischen Dialog und praktiziert ein exklusives Event.

## 10. Ausblick

Die Zivilgesellschaft trägt – in den Worten des Deutschen Kulturrats – »eine besondere Verantwortung für das Gelingen des europäischen Integrationsprozesses«. <sup>47</sup> Soll die europäische Einigung gelingen, so muss Europa »von unten« zusammenwachsen. Die Frage nach der Einigung Europas wird letztlich nicht auf administrativer Ebene entschieden, sondern kraft der alltäglichen Begegnungen und persönlichen Beziehungen zwischen den Europäern. Deshalb spielt die Zivilgesellschaft eine entscheidende Rolle in der europäischen Kulturpolitik,

<sup>46</sup> Vgl. die jeweils zweisprachige Dokumentation der Symposien des *Goethe-Instituts*, *Die Erblast von Stasi und Securitate – eine Debatte mit deutschen, rumänischen und ungarischen Antworten*, Bukarest, 2001; *Jüdische Identität und Antisemitismus in Zentral- und Südosteuropa*, Bukarest, 2002; *Pluralismus und Autoritarismus in der Transition – soziale und politische Einstellungen*, Bukarest, 2003.

<sup>47</sup> Zitiert nach dem Positionspapier des Deutschen Kulturrats *Kulturelle und kulturpolitische Herausforderungen der europäischen Erweiterung*, Berlin, 29.4.2004, veröffentlicht unter <http://www.kulturrat.de/aktuell/Stellungnahmen/Erweiterung.htm>.

und dies umso mehr angesichts des Verständigungsbedarfs zwischen den alten westeuropäischen EU-Staaten, den neuen Mitgliedern und den Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa. Erforderlich erscheint ein komplexer Verständigungsprozess, der alle Beteiligten in Ost und West als gleichberechtigte Dialogpartner anerkennt und die europäischen Gesellschaften mehr und mehr miteinander verwebt. Deshalb gilt es, das bürgerschaftliche Engagement überall in Europa zu stärken und in politische Gestaltungsprozesse einzubeziehen. Um das zivilgesellschaftliche Potential angemessen zur Entfaltung zu bringen, ist auch hier ein Verständigungsprozess notwendig: Staatliche und private Akteure müssen sich als Dialogpartner begegnen, Differenzen anerkennen, Kompetenzen klären und Interessen kommunizieren. Die kulturelle Zusammenarbeit in Europa muss mit ganz unterschiedlichen Zeitmaßen umgehen und ganz verschiedene Mentalitäten berücksichtigen. Arbeitsprozesse müssen aufeinander abgestimmt werden. Insofern Netzwerke fragile Gebilde sind, die auf freiwilligem Engagement beruhen, muss schließlich auch die ethische Qualität von Kooperationen berücksichtigt werden, um Glaubwürdigkeit und Beständigkeit zu gewährleisten.

Am Ende bleibt der zivilgesellschaftliche Optimismus nicht ganz ungetrübt. Die Nationalstaaten und die EU-Kommission müssen sich ihrer Verantwortung in der kulturellen Zusammenarbeit in Europa voll und ganz stellen. Die unterschiedlichen Akteure sind bei der Verwirklichung der europäischen Integration ja partnerschaftlich aufeinander angewiesen. Um angesichts der alltäglichen Schwierigkeiten die Vision eines gemeinsamen europäischen Hauses nicht aus dem Blick zu verlieren, ist es vielleicht ratsam, sich an einen anderen Satz Jean Monnets zu erinnern: »Je ne suis pas optimiste, je suis déterminé«.<sup>48</sup>

48 Zitiert nach <http://www.jean-monnet.net/main1.html>.

Wir danken Méлина Burlaud für ihre Mitarbeit bei der Recherche des Materials zu diesem Aufsatz.



Gábor Endrödi und Christine Hoffmann

## Religiöse Toleranz in Europa: Cusanus und das Kopftuch

Im Rahmen der Arbeitsgruppe zum Thema »Einheit und Vielfalt in Europa – Entwürfe in Vergangenheit und Gegenwart« stellte dieser Teil des Projektes die Frage nach dem Verhältnis von Einheit und Vielfalt in Europa im Blick auf die Religionen. Dabei ging es uns einerseits um die Frage nach den Grundlagen eines friedlichen Zusammenlebens der verschiedenen Religionen in Europa; andererseits beschäftigte uns, ob und inwiefern diese Grundlagen in einem Zusammenhang auch mit den politischen Toleranzprinzipien der modernen liberalen Staaten stehen. Von den schon erwähnten aktuellen Bezügen dieses Problems bildete die (gerade aktuelle) Debatte um das Kopftuchverbot für muslimische Lehrerinnen einen Ausgangspunkt, Gesprächspartner aus der politischen, akademischen und religiösen Öffentlichkeit zu den Hintergründen dieser Debatte zu befragen. Aus den Gesprächen möchten wir nun einige Thesen vorstellen – ohne hierbei in Anspruch nehmen zu wollen, mehr als nur einzelne Aspekte einer sehr komplexen Problematik zu skizzieren.

Als Ansatzpunkt einer Aufklärung der historischen und systematischen Grundlagen dieser Debatte diente uns die Schrift *De pace fidei* (Vom Frieden im Glauben) des Renaissance-Philosophen und Theologen Nikolaus von Kues (1401–1464), deren Anlass die Nachricht von der grausamen Eroberung Konstantinopels durch den türkischen Sultan Mohammed II. im Jahr 1453 darstellte. Nikolaus, der als Kardinal und päpstlicher Legat von deren Folgen maßgeblich betroffen war, verfasste daraufhin mit *De pace fidei* eine Friedensschrift, die – als fiktiver Dialog zwischen weisen Vertretern der verschiedenen Religionen – deren gegenseitiger Verständigung dienen sollte. Leitfaden dieses Gesprächs ist der Gedanke, dass eine Einheit in der Vielfalt der Religionen aus deren gemeinsamer Voraussetzung heraus möglich ist, dem Glauben an den einen Gott, dessen Name unbekannt und unaussprechbar (*incognitus et ineffabilis*) ist. Als die allem zugrundeliegende Einheit ist Gott nicht erkennbar und

bestimmbar wie einzelne Dinge in der Welt. Während sich also die Riten und Traditionen der verschiedenen Religionen voneinander unterscheiden, liegt ihre Gemeinsamkeit darin, in deren Ausübung auf etwas bezogen zu sein, was über die Riten zugleich hinausgeht. Der Anschein extremer Gegensätze zwischen den Religionen beruht daher, wie Cusanus verständlich machen möchte, nicht auf dem für die jeweilige Religion entscheidenden Bewusstsein, auf einen selbst nicht erkennbaren Grund aller Wirklichkeit bezogen zu sein, sondern auf einer Verwechslung der Riten und Glaubensformen mit Gott selbst, dessen Wesen sich in diesen nicht erschöpft bzw. überhaupt erfassen lässt. Die Mannigfaltigkeit der Religionen widerspricht also nicht dem Gedanken einer Einheit, insofern es sich lediglich um verschiedene und jeweils notwendig defiziente Weisen handelt, dieser Einheit einen Ausdruck zu geben. Im cusanischen Text ist dieser Gedanke in der Formel *una religio in diversitate rituum* erfasst.

Kurt Flasch, langjähriger Cusanus-Forscher und Professor emeritus für Philosophie des Mittelalters, zum Zeitpunkt unseres Gesprächs am Wissenschaftskolleg zu Berlin, erläuterte nochmals jene Beziehung von Mannigfaltigkeit und göttlicher Einheit, äußerte dabei jedoch zugleich seine prinzipiellen Bedenken gegenüber dem Versuch, diesen Gedanken auf die heutige Diskussion beziehen zu wollen:

Jeder muss einen eigenen Kopf haben und dennoch eine eigene Perspektive entwickeln, er muss in ihr eine Beziehung auf das Ganze, auf das Vielfältige haben und dieses Vielfältige zurückbeziehen auf das Eine. Das ist das göttliche Leben in uns, dass wir hinausgehen in diese Mannigfaltigkeit, es aber nicht in seiner Besonderung einfach immer nur stehen und gehen lassen, sondern dass wir es denkend und lebend zurückbeziehen auf den unbekanntem Einheitsgrund. Das ist cusanisches Denken. Aber wem wollen Sie das denn heute empfehlen, da hört doch niemand hin. Ich meine, man sollte Intellektuelle warnen, über ihre Einflussmöglichkeiten zu groß zu denken, und wenn Sie Philosophie studieren, weil Sie denken, Sie verbessern die Welt, dann lassen Sie es lieber.

Erwähnenswert angesichts dieser Bedenken ist die Reaktion des Berliner Innensenators Dr. Ehrhart Körting auf den cusanischen Grundgedanken einer Einheit in der Vielfalt der Religionen, den wir anschließend für ein Gespräch gewinnen konnten. Angesprochen auf unsere Ausgangsfrage nach einem mög-

lichen Zusammenhang zwischen den Grundlagen der Religion und denen der staatlichen Toleranzprinzipien antwortete er mit der erstaunlichen These:

Ich könnte das überspitzt heute so formulieren, dass die gemeinsame Religion, die wir haben, in den Grundrechten besteht, und der eine ist Christ und sieht die Grundrechte aus dem Christentum abgeleitet, der andere ist Muslim und sieht doch den Großteil der Grundrechte aus dem Koran abgeleitet. [...] Insofern kann ich mir auch keine einheitliche Religionsauffassung in einem Europa vorstellen. Ich kann mir eben vorstellen, dass es nicht einen laizistischen Staat oder ein laizistisches Europa gibt, aber ein auf Grundwerte verpflichtetes Europa, gewisserweise auf diejenigen Grundwerte verpflichtet, die den Religionen gemeinsam sind, oder gemeinsam sein sollten.

Mit seiner These, die Grundrechte seien jeweils aus den unterschiedlichen Perspektiven der Religionen ableitbar und könnten insofern als »gemeinsame Religion« gelten, setzte Senator Körting demnach eine enge Verbindung zwischen den Fundamenten der modernen liberalen Verfassungen einerseits und den Religionen andererseits voraus. Um beurteilen zu können, ob diese Einschätzung dem Toleranzgedanken des Nikolaus von Kues entspricht, wäre allerdings nachzufragen, worin die von Körting erklärte Übereinstimmung zwischen politischen und religiösen Werten ihrerseits begründet liegt.

In der Frage nach dem Kopftuchverbot machte der (in diesem Zusammenhang in Berlin prominent gewordene) Senator Körting nun allerdings einen anderen Punkt geltend, der nahe legt, nicht allein das Kopftuch, sondern alle religiösen Symbole gleichermaßen im öffentlichen Raum zu verbieten – der Berliner Gesetzesentwurf vom April 2004 ist in dieser Hinsicht bundesweit der einzige, der zusammen mit dem Kopftuch auch christliche Symbole verbietet.

Das sehen Sie schon im Grunde aus den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, das einerseits sagt, es gibt eine zunehmende Politisierung, das heißt das Kopftuch wird auch von einer zunehmenden Zahl von Trägerinnen als politisches Symbol betrachtet. Ich kann aber nicht außer acht lassen, dass es eben auch eine hohe Zahl von Kopftuchträgerinnen gibt, die das nicht als politisches Symbol, sondern ausschließlich als Tradition oder als religiöses Symbol betrachten. Die Regelung, die ich treffe, kann ich nicht abhängig machen von einer Gruppe, die das eventuell so meint, sondern ich muss sie generell machen. Deshalb war ich von Anfang an für eine Regelung, die alle Religionen gleich behandelt.

Der benannte Berliner Gesetzesentwurf und sein Prinzip der Gleichbehandlung aller religiösen Symbole führte unmittelbar zu scharfen Protesten u.a. der katholischen Kirche. Ganz im Gegensatz zu Senator Körting begründete dementsprechend unser nächster Gesprächspartner, Kardinal Georg Sterzinsky, Erzbischof von Berlin, seine Position in der Kopftuchdebatte aus den spezifischen politischen Implikationen des islamischen Kopftuchs, in diesem Fall etwa der gesellschaftlichen Unterdrückung der Frau. Anders als christliche Symbole widerspreche das Kopftuch dem Grundgesetz der Gleichbehandlung von Mann und Frau und dürfe daher im öffentlichen Dienst verboten werden, ohne dass zugleich auch die christlichen Symbole diesem Verbot unterliegen:

Aber wenn das so ist, dass eine Frau sagt, das ist ein religiöses Zeichen, das aber eine Aussage einschließt, die nicht grundgesetzkonform ist, dann darf man in der staatlichen Gesetzgebung diese Implikation für die Unterscheidung zwischen religiösen Symbolen und zwischen christlichen und muslimischen Symbolen nicht vernachlässigen. Das ist der springende Punkt.

Eine solche Bewertung des Kopftuchs geschieht nach Kardinal Sterzinsky jedoch aus politischer, nicht aus religiöser Perspektive, d. h. auch ein Verbot kann nur durch den Staat erhoben werden. Der Kardinal verwies somit implizit auf das Grundprinzip der Trennung von Staat und Kirche:

Wenn das Kopftuch oder andere Zeichen des Islam religiöse Symbole sind, dann wird es das Christentum nicht hindern. Und deswegen kann man im Namen des Christentums es nicht verbieten. Wenn es verboten wird, dann wird es vom Staat verboten. [...] Und da ist die Frage, tut er das, weil es ein religiöses Symbol ist – dann sind die Christen mit ihren Symbolen auch betroffen. Oder darf er das, weil dies auch ein politisches Symbol ist, das mit unserem Grundgesetz nicht übereinstimmt. Das allein ist die Frage.

Jedoch nicht nur aus staatlicher, sondern auch aus theologischer Perspektive besteht Kardinal Sterzinsky zufolge ein wesentlicher Unterschied zwischen den Religionen, wie etwa zwischen Christentum und Islam. Insofern jene Unterschiede jedoch die Glaubensinhalte betreffen, welche sich, so der Kardinal, als solche gerade nicht rechtfertigen oder beweisen lassen, sei eine philosophische Verständigung unter den Religionen nicht möglich:

Da muss man also die philosophische Argumentation und die theologische Argumentation unterscheiden. Theologisch kommt einmal die Frage, kann ich mich für ein bestimmtes Glaubensbekenntnis, das sich von anderen abhebt, entscheiden, ja oder nein, und dann glaube ich. Und philosophisch muss ich diese Frage offen lassen.

Bemerkenswert ist hier ein Vergleich mit dem Gedankengang des Nikolaus von Kues: so teilt zwar Kardinal Sterzinsky einerseits dessen Grundgedanken, dass dasjenige, worauf sich die einzelnen Religionen im Glauben bezogen wissen, selbst nicht erkennbar ist und insofern auch nicht philosophisch legitimiert werden kann und muss; abweichend von Kues sieht er jedoch in dieser Gemeinsamkeit aller Religionen nicht etwa eine Grundlage, sondern vielmehr gerade die Aussichtslosigkeit einer philosophischen Einigung der Religionen begründet, sofern darüber hinaus noch theologische Differenzen zwischen den Religionen bestehen bleiben. Die cusanische Idee einer Einheit bzw. eines »Friedens im Glauben«, d. h. der *una religio in diversitate rituum* lehnte Kardinal Sterzinsky also eher ab. Auch der Frage, ob analog die Einheit Europas gerade auch durch seine religiöse Vielfalt charakterisiert oder sogar begründet werden könnte, stand der Kardinal daher eher skeptisch gegenüber:

Das wäre natürlich ein qualitativer Sprung, wenn man sagt: Ja, was die EU verbindet, ist die christliche Tradition. Und wenn man sagt, unbedingt müssen die Türken dazu, dann kann man sie nicht ehrlicher Überzeugung hineinnehmen. Wenn man aber sagt, dass es der Europäischen Union nützen wird, wenn sie sich auf dieses Fundament besinnt und man an diesem Fundament festhält und sagt, wer nicht auf dieses Fundament aufbaut, der soll auch nicht dazugehören, dann ist klar, wo die Grenze zur EU ist.

Eine theologisch anders gewichtete Argumentation vertrat unser nächster Gesprächspartner, Jürgen Moltmann, Professor emeritus für evangelische Theologie in Tübingen. In einem Artikel der Wochenzeitung *Die Zeit* (Nr. 10, 2004) entwickelte er die These einer engen systematischen und historischen Verknüpfung der Freiheitsprinzipien der liberalen Staaten mit dem Christentum. So stehe das Prinzip der modernen Religionsfreiheit systematisch gesehen in einer langen christlichen Tradition, die vom Ausspruch »Gebt dem Kaiser, was des Kaisers ist« über die mittelalterliche Bewegung »Freiheit der Kirche« und die

reformatorische »Freiheit eines Christenmenschen« (Martin Luther) hin zu Hegels »Religion der Freiheit« und dem Gedanken der christlichen Glaubensfreiheit als »soul liberty« (Roger Williams) reiche. In historischer Perspektive verwies Professor Moltmann etwa auf die zahlreichen Denominationen innerhalb der protestantischen Kirche, die zu einer Förderung der staatlichen Religionsfreiheit seitens der verschiedenen protestantischen Kirchen selbst geführt habe. Aus diesen Zusammenhängen ergaben sich für Professor Moltmann auch bestimmte Konsequenzen für die Debatte um das Kopftuchverbot. Mit Kardinal Sterzinsky teilte er zwar die Ablehnung einer Gleichbehandlung aller Religionen als solcher, so wie sie Senator Körting vertritt. Im Gegensatz zu seinem katholischen Kollegen war er jedoch der Auffassung, dass die Beurteilung von Symbolen politische und theologische Aspekte verbinden solle:

Wir müssen sagen, dies akzeptieren wir, das finden wir gut und das finden wir schlecht. Wir sollten im Christentum sagen: Das finden wir gut und das finden wir schlecht. Nur dann kann es zu einem ernsthaften Dialog kommen, aber man sollte nicht nur um des lieben Friedens willen nicht mehr wahrhaftig sein. Und das finde ich bei Nikolaus von Kues, das ist eine Vision, eine Sehnsucht. Ja sicher, ich sehne mich auch danach, dass das Menschengeschlecht einmal zu einer Weltgemeinschaft wird, wo man gemeinsam den Frieden bewahrt, denn nur im Frieden kann es das Leben geben.

Dabei ist es Professor Moltmann zufolge entscheidend, religiöse Symbole jeweils genau auf ihren Gehalt und ihre Hintergründe hin zu überprüfen. So lege der Zusammenhang von Christentum und dem Prinzip der Religionsfreiheit eine andere Behandlung christlicher Symbole durch den Staat nahe als das muslimische Kopftuch, das etwa auch für die Unterdrückung der Frau stehe:

Man kann nicht sagen, alle religiösen Symbole sind gleich und sind gleich zu behandeln. Dann müssten einem alle religiösen Symbole gleichgültig sein und es wäre einem sowieso egal mit der Religion. Wenn man diesen Standpunkt hat, dann kann man sie alle gleich behandeln. Aber wenn man genauer hinsieht und sich für religiöse Symbole und das, was sie symbolisieren, interessiert, dann sieht man die Differenzen und ich glaube, man muss auf die Differenzen achten können.

Aus der Sicht nun unseres letzten Gesprächspartners, des Verfassungsrechtlers Professor Dieter Grimm, muss bei der politisch-juristischen Beurteilung sol-

cher Differenzen jedoch berücksichtigt werden, dass Symbole Ausdruck von Gesinnungen sind, die als solche nicht vom Staat kontrolliert werden sollten. Entscheidend sei, auch bei der Beurteilung des Kopftuchs, nicht möglicherweise die damit verbundene Mentalität, sondern die Handlungen einer Person und deren Gesetzeskonformität:

Als Grundsatz – Grundsätze haben aber immer Ausnahmen – aber als Grundsatz würde ich mich dagegen aussprechen, dass der Staat irgendeine Art von Symbolverwaltung betreibt. Wir sollten nicht das Recht und die Staatsgewalt dazu benutzen, dass Gesinnungen bestraft, eliminiert werden. Aber wenn daraus Taten werden, die mit der Rechtsordnung nicht in Übereinstimmung stehen, dann muss ein Verbot kommen können.

Unsere zentrale Frage, wie die Begründung politischer Freiheits- und Toleranzprinzipien in Europa in eine Beziehung zu den Religionen gebracht werden kann, wurde also von unseren Gesprächspartnern sehr verschieden beurteilt. Die Antworten reichten von der These, dass alle Religionen in gleicher Weise den Grundwerten der liberalen Staaten zugrunde liegen (so Senator Körting), über die Differenzierung zwischen der besonderen Verbindung von Christentum und Freiheitsrechten, die für den Islam nicht ebenso selbstverständlich gelten (so Professor Moltmann), bis zur These, dass Staat und Religion, politische und theologische Fragen eher zu trennen seien (so Kardinal Sterzinsky). So konnte auch unsere Frage, ob der cusanische Gedanke einer der Vielfalt zugrundeliegenden, selbst aber unerkennbaren Einheit als Grundlage der Toleranz verstanden werden kann, kaum mehr als aufgeworfen werden – so dass nicht allein die Reaktionen und Einschätzungen unserer Gesprächspartner, sondern auch diejenigen unserer eigenen Gruppe in ihrem Ergebnis z. T. stark voneinander abwichen. Ob in dieser Vielfalt eine Einheit zu entdecken ist, wird für uns also vorerst eine offene Frage bleiben.



Mette Brusgaard, Judit Gárdos, Annette Gentz, Daniel Gerster, Tamara Jugov

## Zwischen Halbmond und Sternenkranz Islamisch-deutsche Welten im Focus – Eine Ausstellung

Vorbemerkung: Die Projektgruppe »Euro-Islam und europäische Identität« hat eine Foto-Ausstellung vorbereitet, die im September 2004 im Rathaus Neukölln gezeigt wurde. Die Gruppe hatte muslimische und nicht-muslimische Künstler und Intellektuelle gebeten, mithilfe einer Einwegkamera Blicke auf die islamisch-deutsche Realität zu werfen. Die Ergebnisse dieser Fokussierungen waren die in der Ausstellung gezeigten Fotografien, von denen wir hier nur zwei besonders charakteristische abdrucken. Das Folgende ist der Text, mit dem die Gruppe die Ausstellung eröffnet hat.

### 1. Der Islam als Politikum

Der Islam erschien uns als ein wichtiger Aspekt aktueller sozial-, religions- und kulturwissenschaftlicher Debatten, die sich mit Identitätsfragen beschäftigen. Dies gilt insbesondere für politische Debatten um das Problem der kollektiven Identität.

Jeder kennt die aktuellen Fragen wie z. B., ob die EU ein kulturell muslimisch geprägtes Land wie die Türkei aufnehmen solle, ob das Modell der liberalen Demokratie mit dem Islam vereinbar sei oder welche Möglichkeiten des Zusammenlebens und der Integration es für Muslime in Europa gebe.

Bei diesen Fragen wird der Islam oftmals als Kontrapunkt zum politischen und kulturellen Selbstverständnis westlicher Demokratien dargestellt. So nennt Lord Samuel Huntington den Konflikt zwischen liberaler Demokratie und Kommunismus »ein flüchtiges und vordergründiges Phänomen, verglichen mit dem kontinuierlichen und konfliktreichen historischen Verhältnis zwischen Islam und Christentum. Muslime und Christen betrachten sich gegenseitig als den Anderen«. Autoren wie Basam Tibi hingegen plädieren für eine mögliche Vereinbarkeit des Modells der liberalen Demokratie mit dem Islam.

Eine neue Zuspitzung hat diese Debatte durch den gewalttätigen Terrorismus erfahren. Dieser wird nicht nur mit dem Islam assoziiert, sondern hat auch eine neue Diskussion darüber provoziert, was westliche Demokratien eigentlich als ihr kulturell »Eigenes« wahrnehmen.

Auch in den persönlichen Auseinandersetzungen mit Fragen der eigenen Identität spielt der Islam eine große Rolle. Künstler wie der Regisseur Fatih Akin oder der Schriftsteller Feridun Zaimoglu stehen dabei stellvertretend für eine Generation, die mit zwei unterschiedlichen Kulturen in Deutschland aufgewachsen ist und dies in ihrem Werk auch thematisiert.

Ebenso thematisieren kulturwissenschaftliche Theorien zunehmend den Vorgang der Konstitution des Eigenen. Wie bestimmt jemand sein Selbstbild? Welche Rolle spielt dabei die Abgrenzung zum Anderen? Wie gestaltet sich dieser Prozess, wenn man eine kulturelle Herkunft hat, die im Heimatland als fremd empfunden wird? Wie wird schon beim Austausch von Blicken mit etwas, das ich als »fremd« oder »anders« wahrnehme, das geschaffen, was ich als das »Eigene« verstehe?

## 2. Zur Ausstellung und den Teilnehmern

Die von uns kuratierte Ausstellung soll einen Anstoß und eine Position (bzw. viele unterschiedliche Positionen) in der Debatte um das Eigene und das Fremde liefern. Unser Ansatz war es, möglichst unterschiedliche Kulturschaffende anzusprechen und in einen produktiven Dialog einzubinden. Dabei geht es uns nicht darum, bereits vorformulierte oder vorgefertigte Antworten zu finden oder die Antworten, die uns angeboten werden, zu bewerten. Uns ist wichtig, die unterschiedlichen Blicke und Eindrücke zu sammeln, darzustellen und einen Dialog zu ermöglichen.

Die Ausstellung besteht aus Beiträgen von Künstlern und Künstlerinnen sowohl muslimischer als auch nicht-muslimischer Herkunft. Sie alle gehen der Frage nach, wie sie den Islam in Deutschland als kulturelles Umfeld wahrnehmen, sowohl im persönlichen wie auch im öffentlichen Bereich. Ausgangspunkt ist die persönliche Meinung der Kulturschaffenden – ihr Blick interessiert uns.



Schließlich spielte bei der Auswahl der Künstler nicht nur deren kulturelle Herkunft eine Rolle. In der Vielfalt der Positionen liegt das Spannungsmoment, und so erhofften wir auch viele unterschiedliche Weisen der Umsetzung. Zu den Teilnehmern gehören Maler und Fotografen, Film- und Theaterregisseure, Schauspieler, Musiker, Performancekünstler und Autoren.

Daneben stehen die Arbeiten von Religionswissenschaftlern, die wir über das Wissenschaftskolleg zu Berlin für unser Projekt gewinnen konnten. Wir fanden es sehr spannend, neben den Beiträgen der Künstler auch Beiträge von Wissenschaftlern, die sich sonst auf einer eher theoretisch-wissenschaftlichen Ebene und zumeist im Medium der Schrift äußern, zu präsentieren.

### 3. Zum Medium

Durch den Gebrauch von Einwegkameras wird ein äußerlich einheitlicher Rahmen aufgebaut, der gleichzeitig eine motivische Vielfalt erlaubt und ermöglicht.

»Fotografien«, schreibt Susan Sontag in ihrem berühmten Text »Über Fotografie«, »sind tatsächlich eingefangene Erfahrung, und die Kamera ist das ideale Hilfsmittel, wenn unser Bewusstsein sich etwas aneignen will. Fotografieren heißt, Bedeutung verleihen«. »Aneignung« und »persönliche Erfahrung« sind auch die Kategorien, zwischen denen sich unsere Ausstellung bewegt.

Im Hinblick auf die Fotografie im Dialog der Kulturen spielt die Kategorie der persönlichen Erfahrung eine besondere Rolle. Sie ist der Ausgangspunkt einer Betrachtungsweise, die das Bedeutsame im Alltäglichen verortet. Wir schauen dem Fotografen über die Schulter und begutachten seine im Bild festgehaltenen Erfahrungen. Die Ausstellung lässt nicht nur das Foto sichtbar werden, sondern vor allem den Fotografen. Es vermittelt einen Einblick in seine eigene Welt.

Doch wie verhält sich das Medium nun zu unserem konkreten Gegenstand? Auf welche Weise lässt sich das »Andere« fotografisch darstellen?

Eine mögliche Antwort auf diese Frage gibt eine Ankündigung der kürzlich im Haus der Kulturen der Welt gezeigten Ausstellung »Entfernte Nähe: Neue Positionen iranischer Künstler«. Hier wird auf den Kunsttheoretiker Boris Groys verwiesen, der erklärte, dass das Konzept des »Anderen«, das als Chiffre die Geschichte der abendländischen Moderne begleitet, heute als das »radikal Andere« nur noch in Ritualen sinnloser Zerstörung, letztlich im Terrorismus und am besten im Selbstmordattentäter ausgemacht oder hergestellt werden kann – als Ikone der modernen Medien. Der Andere, wo er uns in seiner Normalität entgegentritt, ist Groys zufolge für die Medien uninteressant.

Wir möchten den Anderen, das Andere durch unsere Ausstellung gerade in seiner Normalität zeigen – im und mit dem Medium der Fotografie. Fotografien sind persönliche Dokumente, und jeder von uns lebt mit ihnen auf die eine oder andere Weise. In Form von Hochzeitsbildern, Familienschnappschüssen oder Urlaubserinnerungen dokumentieren sie die wichtigen, wie auch die weniger bedeutungsvollen Momente unseres Lebens: tatsächlich eingefangene Erfahrungen. Auch unsere Ausstellung beleuchtet alltägliche Ansichten; individuelle Erlebnisse, die in den politischen Diskussionen um die Frage der kulturellen Identität selten Beachtung finden.

#### 4. Zum Ausstellungsort

Für die Präsentation der Arbeiten haben wir mit dem Rathaus Neukölln keinen Ausstellungsort im klassischen Sinn gewählt. Der Bezirk Neukölln hat einen der höchsten Ausländeranteile von allen Berliner Bezirken – die Mehrheit der ausländischen Mitbürger ist muslimischer Herkunft. Wir finden hier also eine große Gruppe von Menschen, die der Fragestellung nach dem Eigenen und dem Fremden tagtäglich auf der Straße, in der Schule oder in der Familie begegnen. Das Thema unserer Ausstellung hat in Neukölln eine besondere Brisanz.

Die Ausstellung präsentiert ja nicht nur persönliche Blicke – sie hat auch eine politische und soziale Relevanz und soll zum Nachdenken anregen. Diesen Anspruch können wir an einem Ort wie dem Rathaus Neukölln ideal verwirklichen. Die Besucher hier sind vielfältig – in ein Rathaus kommt fast jeder einmal, unabhängig von seinem gesellschaftlichen Status, seiner politischen Orientierung, seinem Beruf, seiner ethnischen Herkunft oder seinem Alter. Wir haben die Möglichkeit, Menschen anzusprechen, die vielleicht nicht ohne



weiteres auf den Gedanken kommen würden, eine derartige Ausstellung zu besuchen.

Die Ausstellung will zeigen, dass die Begegnung zwischen Kulturen überall gegenwärtig ist, dass der Austausch von Blicken jeden Tag geschieht. Wir schaffen einen Ort, wo der interkulturelle Dialog möglich und erwünscht ist. Hierzu laden wir Sie herzlich ein.











