

Vorschlag der Europäischen Kommission für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ (2014–2020)

Am 14.12.2011 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020 angenommen. Darin sieht sie eine stärkere Ausrichtung der zu fördernden Aktivitäten auf die aktuellen politischen Maßnahmen der EU vor. Zwei Ziele werden für das neue Förderprogramm vorgeschlagen:

1. Stärkere Sensibilisierung für das Geschichtsbewusstsein und die Geschichte, Identität und Zielsetzung der Europäischen Union durch die Förderung von Debatten, Reflexion und Vernetzung,
2. Stärkung der demokratischen Bürgerbeteiligung auf EU-Ebene, indem den Bürgerinnen und Bürgern der politische Entscheidungsprozess in der EU nähergebracht wird und Möglichkeiten für gesellschaftliches Engagement und Freiwilligentätigkeit auf EU-Ebene gefördert werden.

Der Vorschlag der Kommission wird seit Mitte Januar im Ministerrat und im Europäischen Parlament beraten, bis Ende 2013 soll das Programm verabschiedet sein. Das Budget des Programms ist – gerade im Verhältnis zu den hochgesteckten Zielen – zwar relativ klein, da es jedoch eines der wenigen ist, die bürgerschaftliches Engagement in Europa unterstützen, lohnt sich ein Blick auf seine Neuausrichtung. Der vorliegende Text betrachtet die Zielsetzungen des künftigen Programms anhand der in dem Vorschlag der Kommission verwendeten Begrifflichkeiten und auf der Grundlage der Erfahrungen der KS EfBB¹ sowie von Diskussionen mit Begünstigten, um damit Ansätze für eine weitere Auseinandersetzung mit der Zukunft dieser EU-Förderung anzuregen.

Die Ziele des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ ab 2014

Mit der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise, die auch die gemeinsame europäische Währung in Frage stellt, wächst die Skepsis gegenüber der Europäischen Union an sich. Das künftige Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ soll helfen, die Vertrauenskrise der Europäischen Union zu überwinden – so der Begründungszusammenhang im Vorschlag der Europäischen Kommission. Es soll dazu beitragen, dass Bürgerinnen und Bürger sich für die EU interessieren, sich mit ihren Zielen auseinandersetzen und identifizieren.

Schon in der aktuellen Förderperiode (2007–2013) hat sich das Bürgerschaftsprogramm in diese Richtung entwickelt: Während in den ersten Jahren noch stärker die internationale Begegnung im Sinne des interkulturellen Dialogs und der Völkerverständigung im Fokus der Förderung stand, wurde das Programm in den Jahren 2010 und 2011 zunehmend auf die politischen Themen der EU ausgerichtet, die in der Strategie Europa 2020 definiert sind. Anfang 2010 hat die Generaldirektion Kommunikation der Europäischen Kommission die Zuständigkeit für das Bürgerschaftsprogramm von der Generaldirektion Bildung und Kultur übernommen – ein formaler Wechsel, der den inhaltlichen Wandel markiert.

Konsequenterweise wird das Programm künftig als Instrument für die Umsetzung von Artikel 11 des seit Ende 2010 geltenden Vertrags über die Europäische Union (EUV, Lissabon-Vertrag) konzipiert, nicht mehr – wie in den Jahren zuvor – auf den Kulturartikel (Artikel 151) bezogen. Artikel 11 sieht vor, dass die EU-Organe „den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden (...) die Möglichkeit (geben), ihre Ansichten in allen Bereichen des Handels der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen“

¹ Die KS EfBB ist seit 2008 tätig. Sie informiert und berät jährlich ca. 1.000 Kommunen, Einrichtungen und Organisationen sehr unterschiedlicher Art über das EU-Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“.

und dass sie „einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“ pflegen (vgl. S. 6 des Vorschlags der Kommission²). Zudem führte der Lissabon-Vertrag neue Elemente der partizipativen Demokratie ein, insbesondere die Europäische Bürgerinitiative, die Mithilfe dieses Programms bekannter gemacht werden sollen.

Dem eigentlichen Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über das künftige Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ ist eine „Begründung“ vorangestellt, die den politischen Kontext des Förderprogramms darstellt. Liest man nun das Dokument von vorne nach hinten, wandelt sich mit zunehmender Konkretion der Förderintentionen das Bild: Während in der Begründung Bürgernähe und eine breite Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an der politischen Agenda als übergeordnete Ziele formuliert werden und die Debatte über historische Ereignisse sowie über Themen von europäischer Relevanz für unterschiedliche Perspektiven offen gehalten wird, drängt sich im weiteren Verlauf, insbesondere im Verordnungstext, der Eindruck einer Verengung der Begrifflichkeiten und damit der Ziele auf. Da letzten Endes der Verordnungstext die Grundlage für die EU-Förderung ist, muss in den nächsten Monaten diskutiert werden, was genau gefördert werden soll, wenn es z.B. um den Geschichtsbegriff und um die Identität der Europäischen Union geht.

Vermittlung eines einheitlichen Geschichtsbildes?

Schon 1993 führte das Europäische Parlament eine Förderung von Gedenkstätten ein, die die Erinnerung an die Verbrechen des Nationalsozialismus und seine Opfer wach halten. Diese Förderung wurde 2007 in das aktuell laufende Programm übernommen, auf weitere Organisationen ausgedehnt und zugleich – aufgrund des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Länder zur EU – inhaltlich auf den Stalinismus erweitert. In verschiedenen Diskussionen mit Akteuren der Geschichts- und Erinnerungsarbeit in den Jahren 2010 und 2011 kam der Wunsch auf, die Förderung auf weitere Unrechtsregimes in Europa bis hin zu den aktuellen Auswirkungen des europäischen Kolonialismus auszudehnen.

Einerseits scheint der Programmvorschlag der Kommission diesen Wünschen Rechnung zu tragen, indem es nun heißt, es könnten „Initiativen gefördert werden, die sich mit den Ursachen für die totalitären Regime in der neueren Geschichte Europas (vor allem, aber nicht ausschließlich Nationalsozialismus und Stalinismus) beschäftigen“ (S. 17). Andererseits scheint es in anderen Formulierungen, als würde das Ziel der EU-Förderung auf die Vermittlung eines bestimmten Geschichtsbildes verengt, wenn es heißt, ein Ziel des Programms sei die „stärkere Sensibilisierung für das Geschichtsbewusstsein“. Dies mag der Übersetzung geschuldet sein, dennoch ist zu hinterfragen, was die EU genau erreichen will. Denn in eine ähnliche Richtung weist die Aufzählung der zu fördernden Aktivitäten, die „Debatten/Studien zur Festlegung von Meilensteinen in der europäischen Geschichte“ beinhaltet (S. 12). In der Wahrnehmung der heutigen wie auch vermutlich weiterer Generationen wird es in den beteiligten Ländern und ihren Regionen jeweils unterschiedliche herausragende historische Ereignisse geben, für die ihnen Jahrestage, Gedenkfeiern und andere Formen der Erinnerung angebracht erscheinen.

Die Mitgliedstaaten werden zudem diskutieren müssen, welcher Zeitraum als „neuere Geschichte“ in Betracht gezogen werden soll. Es gibt auch Bestrebungen, das Programm aufgrund der menschenverachtenden Grausamkeit, der Systematik und des Ausmaßes auf die Erinnerung an die massenhafte Vernichtung

² Die im Folgenden angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf: Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ für den Zeitraum 2014–2020, KOM(2011) 884 endgültig, Brüssel 14.12.2011.

von Menschen in Europa durch die Nationalsozialisten zu konzentrieren; denn das Programmbudget sei zu klein, um eine breite Palette historisch begründeter Themen zu unterstützen.

Sollte jedoch tatsächlich das Ziel verfolgt werden, allen Europäerinnen und Europäern ein einheitliches Geschichtsbewusstsein zu vermitteln und gemeinsame Formen der Erinnerungskultur festzulegen, besteht die Gefahr, dass dies die Konflikte zwischen den Menschen mit unterschiedlichen historischen Erfahrungen und „Erzählungen“ eher verschärft und zu Aus- bzw. Abgrenzung führt. Vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Entwicklungen in den europäischen Ländern und der Erfahrungen mit dem aktuellen Bürgerschaftsprogramm scheint mehr Sensibilität im Umgang mit den Erinnerungskulturen in Europa angebracht.

Die Förderung der offenen Debatte über die historischen Ereignisse während des Nationalsozialismus und Stalinismus sowie die Erinnerungskulturen in den europäischen Ländern ist eine lohnende Aufgabe für die EU. Ein wichtiger Aspekt ist die Vernetzung von Gedenkstätten und anderen Einrichtungen in Europa, damit sie den eigenen Austausch sowie den zwischen den Bürgerinnen und Bürgern Europas über ihre jeweiligen Geschichtsbilder organisieren, Wissen vermitteln und die Auseinandersetzung sowie die individuelle Urteilsfähigkeit über die jüngere europäische Geschichte fördern können. Möglicherweise werden sich aus diesen Auseinandersetzungen allmählich gemeinsame Sichtweisen herauskristallisieren. Diese jedoch bereits als Ziel vorwegzunehmen, dürfte Widerstände erzeugen.

Identifikation mit europäischen Zielen und Themen anstelle einer europäischen Identität

In der dem Verordnungstext vorangestellten Begründung heißt es, die „Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und ihre Identifikation mit den Zielen der Europäischen Union“ sollte gefördert werden (S. 3). Für die Verordnung selbst wird seitens der Kommission als Ziel vorgeschlagen, eine „stärkere Sensibilisierung für (... die) Identität und Zielsetzung der Europäischen Union“ zu erreichen. Damit wurde glücklicherweise von der Zielsetzung des aktuellen Bürgerschaftsprogramms, „Verständnis für eine europäische Identität“ zu entwickeln, Abstand genommen. Diese Formulierung ist noch missverständlicher, da sie sich sowohl auf die individuelle Ebene als auch auf Europa oder die Europäische Union beziehen kann.

Doch auch bei der neuen Formulierung stellt sich die Frage, was mit der „Identität der Europäischen Union“ gemeint ist, eine wie auch immer geartete Identität des europäischen Gemeinwesens oder die politische Verfasstheit der Union? Aufgrund der sprachlichen, kulturellen und politischen Vielfalt der europäischen Gesellschaften eignet sich dieser abstrakte Begriff kaum, die Bürgerinnen und Bürger, die ja die Zielgruppe des Programms darstellen, für die EU und ihre Themen zu interessieren. Sehr wohl vermittelbar und bereits in Ansätzen vorhanden ist jedoch die „Identifikation (der Bürgerinnen und Bürger) mit den Zielen der Europäischen Union“. Diese kann mit dem Programm ausgebaut und gefördert werden.

Bürgerbeteiligung

Die Zielsetzung „das Politikverständnis und die Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger, am politischen Entscheidungsprozess der EU teilzunehmen“ zu stärken, ist zu begrüßen. Auch die Begründung klingt plausibel: „Mit dem Programm soll auf den Bedarf an ernsthafte geführten Debatten über EU-Themen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene eingegangen werden, die in eine gesamteuropäische Perspektive übertragen werden können. Durch ein breites Spektrum von Organisationen soll die große Gruppe der Bürgerinnen und Bürgern erreicht werden, die in der Regel kein Interesse daran haben, sich an EU-Angelegenheiten zu beteiligen, und ein erster Schritt in Richtung Beteiligung gemacht werden; das Thema oder Format (mit EU-Bezug) ist dabei zweitrangig, solange es transnational ist oder eine europäische Dimension aufweist.“ (S. 2-3)

Die Kommission spricht in dem Entwurf eine breite Palette an Bedeutungen von „Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger“ an: von der Einbeziehung und damit Motivation von schwerer erreichbaren Bevölkerungsgruppen, sich mit EU-Themen zu befassen, über das individuelle Engagement für bestimmte Themen von europäischer Bedeutung, z.B. auch durch Freiwilligentätigkeit, bis hin zu organisierten Formen der Bürgerbeteiligung. Zivilgesellschaftliche Organisationen sollen dahingehend gestärkt werden, dass sie Veranstaltungen und Strukturen für die gesellschaftliche Teilhabe bzw. politische Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern organisieren können.

Auch das aktuelle Programm deckt diese Breite ab: Es werden viele, für europäische Maßstäbe auch sehr kleine Projekte gefördert, insbesondere in Form von Bürgerbegegnungen im Rahmen von Städtepartnerschaften; es werden europäische Netzwerke von Kommunen und zivilgesellschaftlichen Organisationen gefördert bis hin zu den großen Bürgerprojekten, in deren Rahmen unter Beteiligung von mindestens 200 Bürgerinnen und Bürgern aus mindestens fünf unterschiedlichen Ländern Empfehlungen zu aktuellen Fragen der EU-Politik erarbeitet werden. All dies geschieht – so wird seitens der Kommission bemängelt – mit zu geringen Effekten, sowohl auf der Ebene der Beteiligten als auch auf politischer Ebene.

In Bezug auf die Empfehlungen aus den Bürgerprojekten ist dies allerdings auch eine organisatorische Aufgabe für die Europäische Kommission selbst, da sie Möglichkeiten schaffen muss, dass diese in Debatten innerhalb der EU-Gremien einfließen. Im Entwurf zum neuen Programm heißt es, es solle eine „sehr viel intensivere“ Verflechtung „mit konkreten politischen Maßnahmen auf europäischer Ebene“ (S. 4) erreicht werden. Wie dies geschehen soll, wird aus dem Text allerdings nicht deutlich. Auch der Bezug zur Europäischen Bürgerinitiative wird im Verordnungsentwurf nicht wieder aufgegriffen.

Aufgrund des sehr kleinen Programmbudgets, für die sieben Jahre von 2014 bis 2020 werden 229 Mio. Euro³ für 27 Mitgliedstaaten⁴ vorgeschlagen, müssen für die Umsetzung Einschränkungen vorgenommen werden. Die Erwartung ist, dass damit eine höhere Qualität und bessere Sichtbarkeit des Programms erreicht wird. So heißt es dann auch: „Den Vorzug erhalten Projekte mit großen Auswirkungen, insbesondere solche, die direkt in Bezug mit den EU-Strategien zur Teilnahme an der Gestaltung der politischen Agenda der EU stehen.“ (S. 10)

Kleinere Projekte von Kommunen und zivilgesellschaftlichen Organisationen werden weniger als bisher Aussicht auf Förderung haben. Denn es stellt sich die Frage, welcher Art die gewünschten Auswirkung sein sollen und wie sie gemessen werden: Es sollen möglichst viele Menschen direkt in die Projekte eingebunden, aber auch indirekt über die Öffentlichkeitsarbeit der Projekte erreicht werden. Als Indikatoren für die Wirkungsmessung werden dementsprechend die „Anzahl der direkt und indirekt erreichten Personen“ sowie die Veränderung der „Wahrnehmung der EU und ihrer Organe“ durch die Bürgerinnen und Bürger eingeführt (S. 19f.). Allerdings zeigt die bisherige Erfahrung, dass eine Evaluation der einzelnen Projekte, insbesondere im Hinblick auf individuelle Veränderungen von Wahrnehmung und Bewusstsein aufgrund des enormen empirischen Aufwands nicht geleistet werden kann, so dass die Beurteilung von Projektergebnissen letztlich überwiegend aufgrund quantitativer Daten erfolgt und in qualitativer Hinsicht oberflächlich bleiben muss.

³ Dies ist unter Berücksichtigung der Inflation in etwa der Betrag, der für das aktuell laufende Bürgerschaftsprogramm zur Verfügung steht (215 Mio. Euro).

⁴ Die Beteiligung weiterer Länder (Beitrittsländer und -kandidaten sowie EWR-Länder) ist vorgesehen, sofern sie betreffende Assoziationsabkommen unterzeichnet haben. Dies ist zurzeit bei Kroatien, Mazedonien und Albanien der Fall. Sie zahlen jeweils kleine zusätzliche Beträge in das Programmbudget ein.

Der Vorschlag der Kommission sieht eine Reduktion der Zahl der kleineren, bürgernahen Projekte in Form von Bürgerbegegnungen, die im Rahmen von Städtepartnerschaften stattfinden, und von Projekten von zivilgesellschaftlichen Organisationen vor. Während in den Jahren 2007 und 2008 ca. 900 bzw. 1.100 Bürgerbegegnungen gefördert wurden, sind für die Jahre 2014 und folgende jährlich nur 300 so genannte Förderungen von Bürgertreffen vorgesehen; während 2007 und 2008 ca. 100 bzw. 130 Projekte zivilgesellschaftlicher Organisationen gefördert wurden, ist dieser Förderbereich im Vorschlag zu dem neuen Programm nicht mehr eindeutig identifizierbar. Er wird voraussichtlich ersetzt durch „Projekte zur Geschichte, Identität und Zielsetzung der EU“ sowie durch „Bürgerprojekte“ und andere. Die Fördermodalitäten stehen noch nicht fest: Wie viele Partnerorganisationen aus anderen Ländern müssen beteiligt sein, wie hoch werden die Zuschüsse der EU sein, wie lang die Projektlaufzeiten? Fest steht jedoch: Die kleinen, bilateralen Kooperationsprojekte werden – wie schon in den Jahren 2011 bis 2013 reduziert werden. Damit besteht die Gefahr – und dieser Effekt zeichnet sich schon seit Anfang 2011 ab –, dass Kommunen und Vereine sich von den Brüsseler Programmverwaltern nicht ernstgenommen fühlen und das Interesse an diesem EU-Programm verlieren. Bei den Akteuren entsteht der Eindruck, dass die EU sich nicht für das lokale Engagement interessiert, dass sie die Aktivitäten, die häufig mit großem Engagement für die europäische Idee umgesetzt werden, von der EU selbst nicht wertgeschätzt werden.

Stattdessen sollen kleinere Projekte in größere Vorhaben und Kooperationsstrukturen integriert werden, Vereine sollen sich Städtenetzwerken anschließen, Bürgerbegegnungen sollen in Veranstaltungsreihen einbezogen werden – ein Vorschlag, der die Realitäten von zahlreichen Projektträgern ignoriert. Auch wenn objektiv gesehen Bündelungen und Kooperationen vielfach wünschenswert wären, muss man dennoch die dem häufig entgegenstehende Logik ernstnehmen, dass sich Projektträger für Kofinanzierungen zum Beispiel durch kommunale Mittel lokal oder regional profilieren müssen. Hinzu kommt, dass gerade wenn „die große Gruppe der Bürgerinnen und Bürger erreicht werden (soll), die in der Regel kein Interesse daran haben, sich an EU-Angelegenheiten zu beteiligen“, eine lokale Verankerung von Projekten in den Kommunen und Vereinen notwendig ist.

Es zeichnet sich ein immanenter Widerspruch des Programm ab: Als EU-Programm muss es dem Subsidiaritätsprinzip genügen und darf keine Aktivitäten fördern, die auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene allein umsetzbar wären. Es muss transnational angelegte Projekte unterstützen und – um gegenüber den anderen Ressorts und vor skeptischen Mitgliedstaaten die Ausgabe von EU-Mitteln zu rechtfertigen – eine gewisse Sichtbarkeit erreichen. Also setzt die Kommission mit dem neuen Programm auf „Vernetzung und Konzentration auf die Multiplikatoreffekte, einschließlich des Einsatzes von modernsten Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)“ (S. 18). Kleine Kommunen, auch wenn sie sehr lebendigen Austausch mit Kommunen in anderen europäischen Ländern pflegen, die auf dem Engagement Einzelner in den Verwaltungen oder auf gänzlich ehrenamtlichem Engagement beruhen, können diese Ansprüche kaum erfüllen. Und um beides, die Bürgernähe und die große, am besten europaweite Ausstrahlung zu erreichen, reicht das Programmbudget nicht aus.

Christine Wingert, 30.01.2012

Leiterin der Kontaktstelle Deutschland „Europa für Bürgerinnen und Bürger“
bei der Kulturpolitischen Gesellschaft e.V., Bonn