

DER BÜRGER IM STAAT

54. Jahrgang **Heft 1** 2004

Die Osterweiterung der EU



Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

Die Osterweiterung der EU

Martin Große Hüttmann Die Osterweiterung der Europäischen Union	4	Thomas Fischer Eine Verfassung für das große Europa	56
Stephanie Weiss Die Erweiterung aus der Sicht der Beitrittskandidaten	11	Franco Algieri Die erweiterte EU als internationaler Akteur	63
Mechthild Schrooten Ökonomische Perspektiven der EU-Osterweiterung	17	Jürgen Gerner Die Erweiterung der EU – eine Chance für Baden-Württemberg	69
Barbara Lippert Finanzielle Handlungsfähigkeit und Gemeinschaftspolitiken	20	Claudia Philipp Hans Furler – ein Europäer der ersten Stunde	71
Wilhelm Knelangen Die Innen- und Justizpolitik der EU und die Erweiterung	28	Buchbesprechungen	75
Elmar Hönekopp Arbeitsmarktperspektiven in der erweiterten Europäischen Union	34		
Marcus Höreth Die erweiterte EU in der Legitimitätskrise	41		
Claus Giering Die institutionellen Konsequenzen der EU-Erweiterung	48		

Einzelbestellungen und Abonnements bei der Landeszentrale (bitte schriftlich)

Impressum: Seite 27

Bitte geben Sie bei jedem Schriftwechsel mit dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte Kunden-Nr. an.

Dieses Bild kann aus
urheberrechtlichen Gründen
nicht angezeigt werden

DIE MITARBEITERIN EINER FLAGGEN-MANUFAKTUR IN BUDAPEST NÄHT GELBE STERNSYMBOLS AUF DIE BLAUE EU-FLAGGE. DIE ZAHL DER EU-MITGLIEDSTAATEN WIRD SICH AM 1. MAI 2004 UM ZEHN STAATEN VERGRÖßERN. NEBEN UNGARN TRETEN AUCH DIE TSCHECHISCHE REPUBLIK, DIE SLOWAKEI, POLEN, ESTLAND, LETTLAND, LITAUEN, SLOWENIEN, MALTA UND ZYPERN DER EUROPÄISCHEN UNION BEI.

Fotonachweis: picture-alliance/dpa

Die Erweiterung der Europäischen Union

am 1. Mai 2004 ist eine einmalige historische Chance und gleichzeitige politische Herausforderung. Durch die Aufnahme mittel- und osteuropäischer Staaten wird ein Beitrag zur dauerhaften Überwindung der Teilung Europas geleistet. Mit der Erweiterung wird die EU jedoch vor ihre bisher größten Herausforderungen gestellt. Der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder fordert nicht nur den verteilungspolitischen Status quo heraus. Die Probleme der Handlungsfähigkeit und Regierbarkeit einer EU mit 25 und mehr Mitgliedern werden zunehmen.

Insgesamt hält sich in den Mitgliedstaaten der EU-15 die Zustimmung zur Erweiterung gegenwärtig wohl eher in Grenzen und auch in den Beitrittsstaaten ist eine Mischung aus Euphorie und Skepsis zu beobachten. Dies ist jedoch nicht neu! Sorgen und Ängste prägten schon die vier vergangenen Erweiterungsrounden. Der zeitgeschichtliche Rückblick von Martin Große Hüttmann zeigt, dass sich alle Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaft als Versuche beschreiben lassen, den erwarteten Nutzen und die möglichen Kosten für alte wie für neue Mitglieder in ein Gleichgewicht zu bringen. Auf dem Hintergrund dieser Folie erörtert der Beitrag die einzelnen Stationen der Osterweiterung, das Beitrittsverfahren sowie die Instrumente und Strategien der Heranführung der Beitrittskandidaten.

Je näher das Beitrittsdatum rückt, desto mehr weicht in den zukünftigen Mitgliedstaaten die Euphorie der Neunzigerjahre über „die Rückkehr nach Europa“ einer zunehmenden Skepsis.

Will man diese Entwicklung verstehen, so ist ein Blick auf die Interessen und Motive der Beitrittskandidaten unerlässlich. Der Beitrag von Stephanie Weiss behandelt die Osterweiterung exemplarisch aus der Sicht der Beitrittskandidaten Tschechien, Polen und der Slowakei, schildert deren Ausgangslagen und Motive, benennt aber auch die Ursachen für die zwiespältigen Einstellungen in der Bevölkerung.

Als neue Mitglieder müssen die Beitrittsländer zunächst den wirtschaftlichen Aufholprozess gestalten. Am Beispiel einzelner volkswirtschaftlicher Sektoren analysiert Melanie Schrooten die ökonomische Situation der mittel- und osteuropäischen Staaten. Wenn auch die gesamtwirtschaftliche Dynamik in den Beitrittsstaaten hoch ist, zeigen einzelne Indikatoren, dass der Abstand zu den Ländern der EU-15 immer noch erheblich ist. Unbestritten ist, dass der Beitritt die Integration der Güter- und Finanzmärkte begünstigen wird. Allerdings lässt sich der wirtschaftliche Aufholprozess nur unter der Voraussetzung tief greifender Reformen und Rechtsangleichungen bewerkstelligen.

Diese ökonomischen Herausforderungen verlangen Umschichtungen im Haushalt zu Gunsten der neuen Mitglieder und zukunftsträchtiger Politikbereiche. Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten verstärkt den über Jahre hinweg aufgelayerten Reformbedarf der Politiken und Finanzen der EU. Will man den Reformbedarf, die mögliche Reformatiefe und letztlich die Gestaltungsspielräume für Reformen verstehen, sollte man sich in der Struktur und Finanzierung des EU-Haushalts auskennen. Erst vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum durch die Erweiterung der Druck wächst, Gemeinschaftspolitiken reformieren zu müssen. Barbara Lipert diskutiert am Beispiel der Gemeinsamen Agrarpolitik und Strukturpolitik diesen Reformbedarf und erörtert die Reformoptionen.

Die Innen- und Justizpolitik zählt zu den schwierigsten Kapiteln der Beitrittsverhandlungen. Die politische Brisanz dieses Themas zeigt sich nicht zuletzt darin, dass viele Bürgerinnen und Bürger im Zuge der Osterweiterung „Sicherheitsverluste“ befürchten. Wilhelm Knelangen beschreibt die wesentlichen Parameter der Angleichung der Innen- und Justizpolitik und die Vielzahl unterstützender Maßnahmen und Programme, die zur „Beitrittsreife“ der Kandidaten geführt haben. Dennoch werden die Probleme nach dem Beitritt erhalten bleiben. Risiken, die auch unabhängig von der Erweiterung existieren, bleiben für die Sicherheit eine ernst zu nehmende Herausforderung. Deshalb sind effektive und grenzüberschreitende Kooperationen wichtig, die der Schaffung von Sicherheit und Recht dienlich sind.

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte war schon immer ein zentraler Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses. Angesichts der Erweiterung wurde und wird die Wanderung von Arbeitskräften jedoch kontrovers diskutiert. Diese Debatte ist – vor allem in der Öffentlichkeit – von diffusen Ängsten geprägt. Ein Rückblick zeigt, dass im letzten Jahrzehnt schon immer Arbeitskräfte aus Mittel- und Osteuropa Beschäftigung in den Ländern der EU-15 suchten und fanden. Auf der Grundlage empirischer Untersuchungen erörtert Elmar Hönekopp mögliche Größenordnungen zukünftiger Arbeitskräftewanderungen. Durch die wirtschaftliche Angleichung, die mit der Integration der Beitrittsländer einhergeht, dürften die Wanderungsbewegungen – auch aufgrund von Übergangsfristen bis zum Jahr 2011 – eher gering bleiben. Stellt man noch in Rechnung, dass die Beitrittsländer selbst Konkurrenten um qualifizierte Arbeitskräfte werden, hält sich die Arbeitskräftewanderung in deutlichen Grenzen.

Kurz vor der Erweiterung leidet das „Projekt Europa“ unter einem Stimmungstief. Während die

Volksabstimmungen in den Beitrittsländern ein durchweg positives Votum erkennen lassen, nehmen die Bürgerinnen und Bürger der alten Mitgliedstaaten zur Frage der Mitgliedschaft ihres Landes in der EU eine indifferente oder gar ablehnende Haltung ein. Die Vertrauenskrise erstreckt sich vornehmlich auf den institutionellen Bereich, der als wenig handlungsfähig, wenig transparent und undemokratisch wahrgenommen wird. Der Beitrag von Marcus Höreth erörtert die Legitimationsprobleme des Regierens in der EU. Die Institutionen der EU werden danach befragt, welche demokratische Legitimität sie besitzen und wie es um die Beteiligungsmöglichkeiten überhaupt bestellt ist.

Die Entscheidung zur Osterweiterung war von Beginn an verknüpft mit einer Debatte über die Reformbedürftigkeit des Institutionengefüges. Für eine EU von 25 und mehr Staaten sind die bestehenden Strukturen nicht mehr tragfähig – sie würden die Handlungsfähigkeit der Institutionen lähmen. Claus Giering beschreibt in seinem Beitrag die Konsequenzen der Erweiterung für die Institutionen der EU und stellt die in Amsterdam und Nizza beschlossenen Modifikationen sowie die Vorschläge des Konvents zur Zukunft Europas vor. Gerade an den Institutionen, die das Herzstück des politischen Systems der EU ausmachen, zeigt sich der Zwiespalt zwischen Fragen der Entscheidungsmacht, die häufig auf nationalen Ambitionen beruhen, und dringlichen Reformen.

Das Scheitern des Brüsseler Gipfels im vergangenen Jahr zeigt einmal mehr die Lähmung der EU durch nationale Einflüsse. Auf diesem Gipfel wurde nicht nur ein Verfassungsentwurf zur Disposition gestellt. Der ernüchternde Ausgang der Verhandlungen lässt erahnen, wie schwierig sich die Konsensfindung nach der Erweiterung gestalten wird. Die innere Konsolidierung einer EU mit 25 und mehr Mitgliedern wird für die Handlungs- und Regierungsfähigkeit der Union von entscheidender Bedeutung sein. Gerade eine europäische Verfassung mit einem gemeinsamen Rechtskanon, mit einer gleichgewichtigen Gewaltenteilung und einer präzisen Abgrenzung zwischen europäischen und nationalstaatlichen Ebenen könnte Abhilfe schaffen. Der Beitrag von Thomas Fischer analysiert die Reformfortschritte, die in dem Verfassungsentwurf des Konvents erreicht werden konnten. Bei aller Kritik zeigt sich, dass die Reformvorschläge zur demokratischen Legitimation europäischen Regierens beitragen und die politische Zweckbestimmung der EU glaubwürdig vermitteln.

Wenn mit der Erweiterung der EU die Zahl nationaler Interessen zunimmt, so bleibt dies nicht ohne Folgen für die europäische Außen- und Si-

cherheitspolitik. Vor dem Hintergrund einer veränderten welt- und sicherheitspolitischen Lage erläutert Franco Algeri zunächst die Entwicklung, Programmatik und Umsetzung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Will die erweiterte Union ein Stabilitätsraum für ihre Mitgliedstaaten und die Nachbarregionen werden, muss sich das strategische Konzept folgerichtig in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Vereinten Nationen am Leitmotiv des Multilateralismus orientieren. Wenn auch von einer Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik gegenwärtig keine Rede sein kann, hat die Bevölkerung der EU – nicht zuletzt unter dem Eindruck des Irak-Krieges – hohe Erwartungen an die internationale Handlungsfähigkeit der Union.

Das volkswirtschaftliche Wachstum einiger Beitrittsländer stärkt die Importnachfrage und somit auch die Exportchancen der Mitgliedstaaten der EU-15. Gerade für Baden-Württembergs Wirtschaft bieten sich hier Chancen. In den letzten Jahren ist ein deutlicher Zuwachs der Exporte in die mittel- und osteuropäischen Länder zu verzeichnen. Der Beitrag von Michael Gerner beschreibt die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Beitrittskandidaten mit Baden-Württemberg. Die Erweiterung bringt aber auch eine Reihe von Herausforderungen mit sich. Das erhebliche Gefälle bei den Lohn- und Lohnnebenkosten wird zu einer Verlagerung von Produktionsstätten nach Mittel- und Osteuropa führen. Außerdem könnte der Mangel an Arbeitskräften in bestimmten Branchen eine Zuwanderung von Arbeitnehmern nach Baden-Württemberg auslösen.

Im letzten Beitrag des Heftes begibt sich die Abiturientin Claudia Philipp auf Spurensuche in Baden-Württemberg und beschreibt die Verdienste von Hans Furler – einem „Europäer der ersten Stunde“.

Die Autorinnen und Autoren wollen mit ihren Beiträgen zu einer sachlichen Diskussion beitragen und Fakten vermitteln, die für das Verständnis der EU-Erweiterung wichtig sind. Geplant und realisiert wurde dieses Heft der Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ in enger Kooperation mit Herrn Matthias Chardon vom Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung in Tübingen, der mit wertvollen Anregungen zur Seite stand. Ihm sowie allen Autorinnen und Autoren sei an dieser Stelle gedankt. Dank gebührt auch Frau Britta Kömen vom Schwabenverlag für die grafische Neugestaltung des Innenteils.

Siegfried Frech

Die Osterweiterung der Europäischen Union

MARTIN GROSSE HÜTTMANN

Die politische Diskussion um die Osterweiterung der EU ist nicht neu! Sorgen und diffuse Ängste prägten schon die bisherigen Erweiterungsprozesse. Wagt man einen historischen Rückblick, so zeigt sich, dass diese Sorgen weitgehend unberechtigt waren. Im Spiegel der so genannten „Clubtheorie“ wird deutlich, dass der Streit um eine mögliche Neuverteilung der Güter durchaus normal ist. Im historischen Rückblick lassen sich alle Erweiterungen als Versuche beschreiben, den erwarteten Nutzen und die möglichen Kosten für alte wie für neue Mitglieder in ein Gleichgewicht zu bringen. Auf dem Hintergrund dieser Folie schildert der einführende Beitrag in das Thema des Heftes die einzelnen Stationen der Osterweiterung der EU.

Red.

DIE ERWEITERUNG AUS UNTERSCHIEDLICHEN PERSPEKTIVEN

Das kleine Estland ist in Sachen Internet und neuer Medien ganz groß.¹ Der Staat im Norden Europas gehört mit seinen 1,4 Millionen Einwohnern zwar zu den bevölkerungsärmsten Staaten, die im Mai 2004 als neue Mitglieder in die Europäische Union (EU) aufgenommen werden. Was die Nutzung der neuen Technologien angeht, stehen die Esten jedoch an der Spitze Europas. In Estland können zum Beispiel Eltern die Noten ihrer Kinder passwortgeschützt im zentralen Schulcomputer abfragen, und Parksünder können in der estnischen Hauptstadt Tallinn ihr Bußgeld per SMS überweisen. In anderen Bereichen, etwa auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit, hinkt Estland, wie auch die Mehrzahl der anderen neuen Mitgliedstaaten, dem europäischen Standard jedoch noch weit hinterher – die soziale Schere geht in den Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa (MOE) weit auseinander. Dies wird in der öffentlichen Debatte in den alten EU-Staaten bislang kaum wahrgenommen. Im Mittelpunkt der Diskussion in Deutschland stehen statt dessen vor allem Sorgen, die mit dem Arbeitsmarkt zusammenhängen, also die Frage, ob eine große Zahl von Arbeitnehmern in den Westen kommen und zu Dumpinglöhnen auf deutschen Baustellen oder in österreichischen Kneipen arbeiten werden (vgl. Herzog 2003). Diskutiert wird auch die Frage, die im Zusammenhang mit der Irak-Krise 2003 die gesamteuropäische und die amerikanische Öffentlichkeit beschäftigt hatte: Sind die neuen EU-Staaten das „Trojanische Pferd“ Amerikas in Europa, welche die Pläne einer verstärkten außenpolitischen Handlungsfähigkeit der Europäischen Union vereiteln, weil sie dem amerikanischen Sicherheitsschirm mehr vertrauen als einem künftigen europäischen? Oder sind die neuen Staaten überhaupt daran interes-

siert, die Integration der Europäischen Union durch eine Verfassung voranzubringen? War das Festhalten der polnischen Regierung an den allgemein als reformbedürftig geltenden Abstimmungsregeln, wie sie im Vertrag von Nizza festgeschrieben worden sind, und das Scheitern des „Verfassungsgipfels“ in Brüssel im Dezember 2003 ein Menetekel für die künftige Zusammenarbeit?²

Bei all den tatsächlichen oder vermeintlichen europapolitischen Krisen des Jahres 2003 wurde jedoch fast vergessen, welcher historisch wirklich einmalige Vorgang mit der Aufnahme von zehn neuen Staaten in die Europäische Union im Mai 2004 verbunden ist. Ein Zeitungskommentar beschrieb die deutsche Debatte zugespitzt als „dünne Suppe aus Vorurteilen, diffusen Ängsten und Desinteresse“.³ Darüber wird meist auch vergessen, dass die Hauptlast der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Erweiterung – trotz der finanziellen Unterstützung für die „Neuen“ – bislang nicht von den alten Mitgliedstaaten der EU getragen wurden und in Zukunft weiterhin getragen werden müssen, sondern von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern selber getragen werden müssen. Nur durch den kompletten Umbau ihres politischen und wirtschaftlichen Systems, der mit dem Beitritt noch längst nicht abgeschlossen ist, haben sie ihre „Europafähigkeit“ erreicht und die Aufnahme in die EU ermöglicht.

LEHREN AUS DER GESCHICHTE

Sorgen, wie sie in den vergangenen Jahren haben wie drüben die öffentlichen Debatten geprägt haben, konnten jedoch, wie ein Blick in die Geschichte zeigt, schon bei den bisherigen Erweiterungsprozessen in ähnlicher Form beobachtet werden. Die Ängste, die auch im Vorfeld der Erweiterung um Spanien oder Portugal sowie Großbritannien zu hören waren, haben sich im Rückblick freilich als weitgehend unberechtigt herausgestellt. Im Dezember 2002 prognostizierte die Osteuropabank, dass die Beitrittsländer dem „erfolgreichen Beispiel Spaniens und Portugals“ folgen werden.⁴ Die Europäische Union, die nun zehn neue Staaten auf einen Schlag aufnimmt, ist ein ganz besonderer „Club“.⁵ Angefangen hatte sie als exklusive Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) Mitte der 1950er-Jahre mit den sechs Gründerstaaten Belgien, Niederlande, Luxemburg, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien. Fünf Jahrzehnte später hat sich der Club grundlegend verändert und die Zahl seiner Mitglieder zudem vervielfacht. Aus einer kleinen Gemeinschaft, die sich in den ersten Jahrzehnten auf den Abbau der Grenzen für den Warenverkehr und die Errichtung eines europäischen Binnenmarktes konzentrierte, ist ein halbes Jahrhundert später ein wirtschaftlich, politisch und in Ansätzen auch gesellschaftlich eng verflochtenes Netzwerk von europäischen Staaten und Volkswirtschaften geworden. Der sogenannte „Eiserne Vorhang“, der

den westlichen Teil Europas von den unter dem Einfluss des sowjetischen Herrschaftsbereichs stehenden Staaten Ost- und Mitteleuropas trennte, verhinderte, dass Länder wie Polen, Ungarn oder Litauen damals schon an der europäischen Zusammenarbeit teilnehmen konnten. Als jedoch Ende der 1980er-Jahre in den Staaten des „Ostblocks“ reihenweise die kommunistischen Systeme dem ökonomischen und gesellschaftlichen Reformdruck nicht länger Stand halten konnten und auseinander brachen, war die „Rückkehr nach Europa“ in den unabhängig gewordenen Staaten zum zentralen politischen Ziel geworden.

DIE GEMEINSCHAFT – EIN BESONDERER CLUB

Da die Zahl der Beitrittsaspiranten so groß war, stellte sich die Frage, ob die Gemeinschaft eine annähernde Verdoppelung ihrer Mitgliederzahl verkraften würde können. In der Wirtschaftswissenschaft gibt es die so genannte „Clubtheorie“, die davon ausgeht, dass jeder Club, verstanden als eine Ansammlung von Individuen, die sich zu einem bestimmten Zweck zusammengeschlossen haben, aus der Sicht des Einzelnen eine „optimale Mitgliederzahl“ (*James A. Buchanan*) besitzt. Die Theorie geht – vereinfacht ausgedrückt – weiter davon aus, dass sich Einzelne einem Club anschließen, weil dieser ihn mit „Clubgütern“ versorgt, an denen er andernfalls nicht teilhaben könnte. Im Unterschied zu „öffentlichen Gütern“, von denen niemand ausgeschlossen werden kann und „privaten Gütern“, die, wie der Name schon sagt, einem Einzelnen ausschließlich zur Verfügung stehen, sind Clubgüter an die Mitgliedschaft gekoppelt. Welches sind nun Güter, an denen im Gemeinschaftsclub alle Mitglieder teilhaben können? Dazu gehören vor allem ökonomische Sicherheit und gemeinsame Mehrung des Wohlstandes. Neben dem freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr in Europa sind hier auch die Reise- und Niederlassungsfreiheit für alle EU-Bürger in allen Staaten der EU zu nennen. Aber nicht nur in ökonomischer Sicht bietet die Europäische Union einiges, sondern auch in politischer: Die EU-Staaten sind nicht nur Teil einer großen Wirtschaftsgemeinschaft, sondern bilden darüber hinaus auch eine Rechts- und Solidaritätsgemeinschaft, die die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten überwacht und die als Solidargemeinschaft ökonomisch schwachen Regionen finanziell unter die Arme greift.

DIE ÖKONOMISCHE THEORIE DES CLUBS

Die ökonomische Theorie des Clubs geht nun aber davon aus, dass der Einzelne nur „solange ein Interesse an der Ausdehnung der Kollektivgröße (habe), wie sich daraus eine Verbesserung der Nettonutzensituation des Individuums ergibt“.⁶ Das heißt, wenn das einzelne Clubmitglied durch die Aufnahme neuer Mit-

DIE VERTRAGSWERKE ÜBER DEN EUROPÄISCHEN MARKT UND DIE ATOMGEMEINSCHAFT, BEKANNT ALS „ROMISCHE VERTRÄGE“, WERDEN AM 24.3.1957 IN ROM VON BUNDESKANZLER KONRAD ADENAUER UND STAATSEKRETÄR WALTER HALLSTEIN UNTERZEICHNET. RECHTS DER ITALIENISCHE MINISTERPRÄSIDENT ANTONIO SEGNI.

Fotonachweis: picture-alliance/dpa

gliedern lieb gewonnene Vorteile mit den Neuen teilen und darüber hinaus möglicherweise Abschied nehmen muss von den Zielen, die sich der Club lange vor der Aufnahme der neuen Mitglieder gesetzt hatte, verändert sich die „Nettonutzensituation“ der Altmitglieder. So konnte es auch nicht überraschen, dass die politische Diskussion zum einen zwischen alten und neuen Mitgliedern sich vor allem auf die Neuverteilung der Brüsseler Finanzquellen konzentrierte. Durch den so genannten „statistischen Effekt“ werden durch die Aufnahme von durchschnittlich ärmeren Ländern die bisherigen Empfängerregionen wie Spanien und Portugal etwa, aber auch die ostdeutschen Bundesländer plötzlich „reicher“ – ohne dass sich an ihrer Situation tatsächlich etwas geändert hätte. Zum anderen wurde im Kreise der Altmitglieder vor allem darüber gestritten, ob bestimmte Beitrittsaspiranten wie die Türkei überhaupt und wenn ja, wann in den Club aufgenommen werden sollen.⁷

Da die Europäische Gemeinschaft von Anfang an nicht nur als Wirtschaftsgemeinschaft angelegt war, sondern auch und vor allem als Zusammenschluss eines Kontinents, der in seiner Geschichte ein Ort blutiger Kriege war und erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts anfangs zusammenzuwachsen (Schümer 2003), lässt sich die Diskussion um Chancen und Probleme der Erweiterung nicht nur ökonomisch bestimmen. Die gerade in Deutschland besonders kontrovers geführte Debatte um eine Mitgliedschaft der Türkei zeigt, dass die EU sehr viel mehr ist als eine wirtschaftlich geprägte Vereinigung von Staaten, die den grenzüberschreitenden Warenaustausch organisiert. Die Gemeinschaft hat sich immer auch als politische Wertegemeinschaft verstanden, in der der Schutz der Menschenrechte und der politischen Freiheiten nie zur Disposition stehen durfte. Erst nachdem die Türkei mit ihren politischen Reformen ernst gemacht hatte, ist ein Beitritt oder eine Heranführung dieses Landes an die Europäische Union in den Bereich des Möglichen gerückt (Riemer 2003). Im Kern geht es also um Folgendes: Alle Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaft lassen sich als Versuche beschreiben, den erwarteten politischen und wirtschaftlichen Nutzen sowie die möglichen Kosten für die alten wie die neuen Mitglieder in ein Gleichgewicht zu bringen. Da der Club zum Zeitpunkt der jüngsten Erweiterung im Vergleich zu den bisherigen einen noch sehr viel höheren Grad der Integration und Verflechtung – kaum ein politischer Bereich, in dem die Mitgliedstaaten noch völlig eigenständig wären – erreicht hat, wurde die Osterweiterung mit einem enormen bürokratischen Aufwand und Apparat von Hilfe und Überwachung (Monitoring) sehr viel

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

sorgfältiger vorbereitet als alle Erweiterungen davor (vgl. d'Haussonville 2003). Auch dies wird in der öffentlichen Debatte häufig übersehen.⁸

FRÜHERE ERWEITERUNGEN DER GEMEINSCHAFT

Der Blick in die Geschichte der europäischen Integration zeigt, dass Erweiterungen auch in der Vergangenheit immer Gegenstand des (partei)politischen Streits gewesen waren – die aktuelle Debatte in Deutschland um einen Beitritt der Türkei bildet insofern keine Ausnahme. Die Türkei und auch Großbritannien gehörten schon in den 1960er-Jahren zu den Staaten, die die Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft anstrebten, von einigen Staaten, die damals schon Mitglied waren, aber abgewiesen wurden. Vor allem Großbritannien, das zunächst selbst kein Interesse an einer Mitgliedschaft gezeigt hatte, scheiterte dann, als sich London umorientiert hatte, zweimal am Widerstand Frankreichs. Der französische Staatspräsident *Charles de Gaulle* verhinderte 1963 und 1967 die Aufnahme der britischen Inseln in den Kreis der Sechser-Gemeinschaft.

Die Rede, mit der der britische Premierminister *Harold Macmillan* im August 1961 vor dem Unterhaus die Kehrtwendung begründete und für den Beitritt zur EWG warb, machte deutlich, dass Großbritannien vor allem ökonomische Interessen mit einem Beitritt verband. Die Regierung in London ging davon aus, dass die Gemeinschaft sich auch in Zukunft auf rein wirtschaftliche Fragen und Kompetenzen beschränken werde und darüber hinaus keine weiter gehenden Aufgaben, die die staatliche Souveränität untergraben könnten, überneh-

men werde – ein großes Missverständnis, das jetzt in den europapolitischen Debatten im Vorfeld der Aufnahme der neuen Staaten ebenfalls zu hören war. Der britische Premier warb damals schon mit ähnlichen Worten für den Beitritt seines Landes wie mancher osteuropäische Ministerpräsident vier Jahrzehnte später: „Als praktische Auswirkung des Strebens nach der Einheit Kontinental-Europas entstand die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Ich bitte das Wort ‚Wirtschaft‘ zu beachten. Der Vertrag von Rom handelt nicht von Verteidigung oder Außenpolitik; er bezieht sich auf den Handel und auf einige der sozialen Aspekte menschlichen Zusammenlebens, die mit Handel und Produktion zusammenhängen“.

Der britische Regierungschef *Macmillan* führte dann weiter aus, dass er „keinerlei Anzeichen dafür erkennen“ könne, dass die „Mitglieder der Gemeinschaft ihre nationale Identität“ verloren hätten, weil sie „einen Teil ihrer Souveränität abgetreten haben“.⁹ Mehr als vier Jahrzehnte nach dieser Rede ist offensichtlich, dass das Argument von *Macmillan* heute noch weniger als damals überzeugen kann, denn längst liegen auch politisch sensible Bereiche wie Verteidigung und Außenpolitik im Kompetenzbereich der EU.

Die britische Kompromisslosigkeit, die sich in den Verhandlungen zeigte, erleichterte es *de Gaulle*, seine Ablehnung damit zu begründen, dass die britische Insel nicht zu den anderen kontinentaleuropäischen Ländern passe: „Die Natur, die Struktur und die Konjunktur, die Großbritannien zu eigen sind, unterscheiden sich zutiefst von denen der kontinentalen Länder“.¹⁰ Neben dem Argument, eine Erweiterung sei aufgrund der Unvermeidbarkeit der britischen und der kontinentaleuropäischen Volks-

wirtschaften ökonomisch nicht zu schaffen, ging es *de Gaulle* vor allem aber auch darum, die politische Position Frankreichs und seinen Führungsanspruch in Europa durch die Aufnahme eines militärisch und sicherheitspolitisch wichtigen Staates wie Großbritannien nicht zu gefährden. Der französische Staatspräsident verdächtigte die britische Insel aufgrund ihrer Special Relationship mit den USA, als „Trojanisches Pferd“ aus einem „Europa der Europäer eine atlantische Gemeinschaft unter amerikanischer Oberherrschaft machen“ (Brunn 2002, S. 155) zu wollen. Nachdem *de Gaulles* klares Veto und die Kompromisslosigkeit der britischen Regierung zusammen einen Beitritt, den die anderen fünf EWG-Staaten unterstützten, verhinderten, wurden die Beitrittsverhandlungen Anfang 1963 abgebrochen. Aber schon wenige Jahre später startete die Regierung in London – inzwischen war die Labour Party unter Premierminister *Wilson* an die Macht gekommen – einen neuen Anlauf. Im Mai 1967 wurde ein neuer Antrag auf Aufnahme in den Brüsseler Club eingereicht. Und wieder war es *de Gaulle*, der auf einer Pressekonferenz mit den bekannten Argumenten die Aufnahme Großbritanniens ablehnte – die Folge war, dass neue Beitrittsverhandlungen zwischen London und Brüssel gar nicht erst aufgenommen wurden. Die Gemeinschaft machte diesmal der britischen Regierung jedoch Hoffnungen, dass nach einer Stabilisierung der britischen Wirtschaft ein dritter Anlauf Erfolg haben könnte – die Regierung in London zog denn auch ihr Beitrittsgesuch formell gar nicht zurück, sondern ließ es einfach „im Briefkasten der Sechsergemeinschaft liegen“ (Brunn 2002, S. 159).

ERWEITERUNG UND AUFBRUCH IN DEN SIEBZIGERJAHREN

Die zweite Hälfte der 1960er-Jahre war – nach der „Politik des leeren Stuhls“ Frankreichs – gekennzeichnet durch eine neue europapolitische Aufbruchstimmung, die in dem für die weitere Entwicklung der europäischen Integration bedeutsamen Gipfel von Den Haag im Dezember 1969 kulminierte. Neben wichtigen Reformplänen beschloss die Sechser-Gemeinschaft auch, Verhandlungen mit den beitrittswilligen Staaten aufzunehmen, aber nur unter der Voraussetzung, dass die neuen Mitgliedstaaten, wie es in den Schlussfolgerungen des Gipfels von Den Haag hieß, die „Verträge und deren politische Zielsetzung, das seit Vertragsbeginn eingetretene Folgerecht und die hinsichtlich des Ausbaus getroffenen Optionen“¹¹ akzeptieren. Damit machten die Staats- und Regierungschefs des Sechser-Clubs unmissverständlich klar, dass die neuen Mitgliedstaaten die politischen Pläne und auch langfristigen Ziele, die sich die Gemeinschaft gesteckt hat, nicht vereiteln können sollen – die Europäer hatten aus den Erfahrungen mit den britischen Beitrittsverhandlungen ihre Lektion gelernt. Angesichts der ersten Erweiterung war damit eine Grundfrage der europäischen Integration auf die Tagesordnung gekommen, welche seither nichts von ihrer Spannung verloren hat – die Vereinbarkeit von Vertiefung und Erweiterung, also die Frage, ob in einer größeren Gemeinschaft parallel auch

eine engere Zusammenarbeit möglich ist oder nicht.

Mit dem Gipfel von Den Haag hatte sich auch ein weiteres Muster europäischer Politik herausgebildet: Während in den Jahren davor einzelne Regierungen oder die Außenminister auf ihren Konferenzen die Reformen angestoßen haben, waren es nun die Staats- und Regierungschefs, die das Heft gemeinsam in die Hand nahmen und eine Art von europapolitischer „Richtlinienkompetenz“ (Brunn 2002, S. 183) beanspruchten und diese mit mehr oder weniger Erfolg auch auf dem Gebiet der Erweiterungspolitik ausübten.

1973: ERSTE ERWEITERUNG UM GROSSBRITANNIEN, DÄNEMARK UND IRLAND

Aber nicht nur Großbritannien klopfte Anfang der 1970er-Jahre – nun zum dritten Mal – an die Tür der Gemeinschaft. Mit Irland, Dänemark und Norwegen standen drei weitere Staaten parat, die aus der europäischen Freihandelszone EFTA heraus und in den exklusiven Club der EG hinein wollten. Bei diesen Staaten war das Beitrittsgesuch ebenso wie bei Großbritannien mehr eine Frage der rationalen Abwägung und die logische Folge der engen wirtschaftlichen Verflechtung, als ein echter Herzenswunsch.

In Norwegen spaltete die Auseinandersetzung um das Für und Wider eines Beitritts das gesamte Land und sogar einzelne Familien. Im Mittelpunkt stand die Sorge, Norwegen würde von außen bestimmt und verlöre seine Eigenständigkeit. Es bildete sich eine eigene Volksbewegung, die einen „Kreuzzug gegen den Beitritt“ (Brunn 2002, S. 188) führte und damit eine Gegenposition zu den politischen und wirtschaftlichen Eliten, die sich mehrheitlich für die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft aussprachen, einnahm. Da die Regierung in Oslo im Parlament keine Mehrheit besaß, legte sie die Legitimation des Beitritts in die Hände der Bevölkerung und ließ in einem Referendum darüber abstimmen. Der Ministerpräsident machte sogar sein politisches Überleben von der Zustimmung zum Beitrittsvertrag abhängig. Als die norwegische Bevölkerung mit einer Mehrheit von 53,9 Prozent einen Beitritt abgelehnt hatte, reichte er seinen Rücktritt ein. Im Unterschied zu Norwegen war die Debatte in Irland weitaus weniger konfliktreich – die im Mai 1972 abgehaltene Abstimmung brachte eine sehr breite Unterstützung von 83 Prozent. In Dänemark verlief die öffentliche Debatte um den Beitritt wiederum sehr kontrovers. In dem kleinen Dänemark, das in seiner Geschichte mehrfach die Unabhängigkeit verloren hatte, gab es zahlreiche Stimmen, die die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft als Bedrohung der nationalen Souveränität ansahen. Trotzdem entschied sich die dänische Bevölkerung mit einer Mehrheit von 63 Prozent für den Beitritt (Brunn 2002, S. 189; Preston 1997, S. 41-43). Mit dem Jahresbeginn 1973 war somit durch die Aufnahme von Großbritannien, Dänemark und Irland die erste Erweiterung der Gemeinschaft, die häufig auch als erste „Norderweiterung“ beschrieben wird, unter Dach und Fach.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

ZUM „FAMILIENFOTO“ STELLEN SICH DIE STAATS- UND REGIERUNGSCHEFS DER EUROPÄISCHEN MITGLIEDSLÄNDER AM 16.4.2003 IN ATHEN AUF. DIE EU BESIEGELTE IN ATHEN DIE GRÖSSTE ERWEITERUNGRUNDE IHRER GESCHICHTE. DIE 15 EU-STAA TEN UND DIE ZEHN NEUEN MITGLIEDER UNTERZEICHNETEN DIE BEITRITTSVERTRÄGE AM FUSSE DER AKROPOLIS.

Fotonachweis: picture-alliance/dpa/dpaweb

1981 UND 1986: ZWEITE UND DRITTE ERWEITERUNG UM GRIECHENLAND, SPANIEN UND PORTUGAL

Die folgende Erweiterung der Gemeinschaft um die Staaten Griechenland, Spanien und Portugal ging als „Süderweiterung“ in die Geschichte ein und erinnert in vielen Punkten an die jetzige Osterweiterung. In beiden Fällen ging es damals wie heute darum, mit der Aufnahme von ursprünglich autoritären Staaten die politischen Reform- und Demokratisierungsprozesse in den neuen Demokratien zu unterstützen – die Aufnahme in die Gemeinschaft ist somit ein „Vehikel zur Stabilisierung“ (Glenn 2003, S. 212) der Reformstaaten. Griechenland hatte 1975, Spanien und Portugal hatten 1977 ihren Antrag auf Mitgliedschaft eingereicht, zu einem Zeitpunkt also, als sie eben erst die Demokratie eingeführt und damit ihre politische Isolation in Europa beendet hatten. Die griechische Regierung unter *Karamanlis* hatte es geschafft, die Beitrittsverhandlungen mit der Gemeinschaft von denen mit Spanien und Portugal zu trennen, so dass die Gespräche mit Athen schon im Mai 1979 abgeschlossen werden konnten, als die Verhandlungen mit den beiden iberischen Staaten gerade erst aufgenommen wurden. Auch in Griechenland gab es eine breitere öffentliche Debatte, in der vor allem Sorgen darüber geäußert wurden, die griechische Wirtschaft könne dem Konkurrenzdruck der anderen europäischen Volkswirtschaften nicht standhalten. Manche befürchteten durch den Beitritt jedoch nicht nur ökonomische Probleme, sondern auch einen „moralischen Verfall“ des Landes (Brunn 2002, S. 246). Auch bei den Verhandlungen mit Spanien und Portugal stand das sehr deutliche Wohlfahrtsgefälle im Mittelpunkt. Der militärische Putschversuch zum Jahresbeginn 1981 in Spanien machte je-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

doch auch den härtesten Kritikern klar, dass, unabhängig vom Streit und Verteilungskampf um Fischfangquoten und Einfuhrbeschränkungen für Orangen und Olivenöl, die Aufnahme Spaniens in die Gemeinschaft von zentraler politischer Bedeutung war.

Im Juni 1985 konnten schließlich die Beitrittsverträge unterzeichnet und der Abschluss der Süderweiterung feierlich besiegelt werden. Im Rückblick zeigte sich sehr schnell, dass die Aufnahme der drei Mittelmeerstaaten – auch wenn vor allem Griechenland und Spanien die Gemeinschaft zu manchen finanziell schmerzhaften Kompromissen zwangen – ökonomisch und vor allem auch politisch ein großer Erfolg war: „In allen drei Ländern sind die Demokratien inzwischen so stark verwurzelt, dass die Wiederkehr einer Diktatur oder eines autoritären Regimes in jedem der drei Länder ausgeschlossen scheint“ (Brunn 2002, S. 250). Während das Argument, ein Beitritt der jungen südeuropäischen Demokratien habe zu einer politischen Stabilisierung dieser Länder geführt, auch im Zusammenhang mit der Osterweiterung zu Recht immer wieder aufgetaucht ist, unterscheiden sich Süd- und Osterweiterung in einem anderen Punkt jedoch sehr deutlich: Während Spanien, Portugal und Griechenland schon in der Zeit der autoritären Regime mehr oder weniger marktwirtschaftlich geprägt waren, mussten die in die politische Unabhängigkeit entlassenen Staaten Mittel- und Osteuropas einen doppelten Systemwandel bewerkstelligen – neben der Konsolidierung der neuen Demokratien musste parallel der Umbau der ehemaligen Staatswirtschaften in liberale Marktwirtschaften mit all den damit verbundenen sozialen und ökonomischen Kosten bewerkstelligt werden (vgl. ausführlich Hasenpflug/Kohler 1977; Preston 1997, S. 61–86).

1995: VIERTE ERWEITERUNG UM ÖSTERREICH, FINNLAND UND SCHWEDEN

Während die ersten beiden Erweiterungsrounden für die Kandidatenstaaten und auch für die Gemeinschaft selber mit politischen und wirtschaftlichen Problemen verbunden waren, verlief der erneute Zuwachs im europäischen Club recht reibungslos – alle drei Staaten, die zum Jahresbeginn 1995 in die Europäische Union aufgenommen wurden, waren zum

Zeitpunkt ihres Beitritts wirtschaftlich und politisch absolut solide. Ein zentrales Motiv der Beitrittsgesuche Österreichs, Schwedens und Finnlands sowie Norwegens, das einen erneuten Anlauf unternommen hatte, war es, die „Regeln des Spiels“ künftig selber mitbestimmen zu können (Glenn 2003, S. 214). Denn alle vier EFTA-Staaten waren schon vor ihrem Beitritt zur EU von der europäischen Rechtsetzung, den Richtlinien und Verordnungen, die die EU-Organe Tag für Tag verabschiedet haben, zwar unmittelbar betroffen und mussten europäische Vorgaben in nationales Recht umsetzen, wenn sie von den Segnungen des europäischen Binnenmarktes profitieren wollten. Sie hatten jedoch als Nichtmitglieder keine Möglichkeit, auf die europäische Gesetzgebung direkten Einfluss zu nehmen und ihre Interessen einzubringen. Auch in diesen Staaten gab es eine breite öffentliche Debatte um die Vor- und Nachteile eines Beitritts. In Schweden wurde etwa die Sorge geäußert, der beliebte Kautabak könnte verboten werden, oder die Finnen fürchteten, ihren hohen Sozialstandard in der Europäischen Union nicht halten zu können, da sie eine „Harmonisierung nach unten“ erwarteten. Das Anwachsen der ursprünglichen Sechsergemeinschaft auf eine Union mit nun 15 Mitgliedern zeigte nun aber, dass eine Reform der EU selber nun mit Macht auf die Tagesordnung kam, wenn eine Gemeinschaft der Größe „XXL“ noch handlungsfäh bleiben wollte (Maurer 2000, S. 35). Dies prägte die Debatten und Strategien im Zusammenhang mit der Osterweiterung in den folgenden Jahren.

STATIONEN DER OSTERWEITERUNG

Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes bekam die Europäische Gemeinschaft unverhofft eine zentrale Rolle zugewiesen, die sie klug nutzte, um einerseits die großen Erwartungen an den „Westen“ wenigstens in Ansätzen erfüllen zu können und andererseits die geleistete ökonomische und politische Unterstützung mit eigenen Interessen zu verknüpfen. Die EG und einzelne Mitgliedstaaten wie die Bundesrepublik Deutschland und Österreich hatten als unmittelbare Nachbarn und aufgrund der historischen Beziehungen ganz klare „wirtschaftliche Interessen am osteuropäischen Markt, sicherheitspolitische Interessen an Stabilität in Osteuropa, wirtschafts- und sicherheitspolitische Interessen am Ausbleiben einer großen Wanderungsbewegung von Ost nach West“ (Weidenfeld 1991, S. 19). Die europäischen Staats- und Regierungschefs haben auf dieser Basis auf ihren Gipfeltreffen die Weichen für die Osterweiterung gestellt. Dabei spielte neben dem Europäischen Rat, der die Grundsatzentscheidung traf, die Europäische Kommission als vorbereitendes Organ eine immer wichtiger werdende Rolle – der Apparat der Kommission und der für die Erweiterung zuständige Kommissar *Günter Verheugen* spielten von nun an den politisch entscheidenden Part, da die Kommission die Entscheidungen des Rates durch detaillierte Vorlagen und politische Empfehlungen vorbereitete und später dann auch die Kärnnerarbeit in den Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten zu leisten hatte.

1993: DER EUROPÄISCHE RAT VON KOPENHAGEN LEGT DIE GRUNDLAGEN

Nachdem die Europäische Gemeinschaft schon frühzeitig finanzielle Programme zur Unterstützung des wirtschaftlichen und politischen Umbaus in einzelnen Staaten wie Ungarn oder Polen aufgelegt hatte, markiert das Treffen des Europäischen Rats in Kopenhagen den eigentlichen Auftakt der Osterweiterung. Im Juni 1993 erklärten sich die Staats- und Regierungschefs prinzipiell bereit, die Staaten aus Ost- und Mitteleuropa in ihren Club aufzunehmen. Dieser Schritt war die Fortführung der im Dezember 1991 mit den so genannten Visegrád-Staaten Polen, Tschechoslowakei und Ungarn beschlossenen „Europaabkommen“. Diese Abkommen beinhalteten bereits die Beitrittsperspektive, ohne jedoch ein konkretes Versprechen abzugeben. Im Kern ging es bei diesen zwischen 1991 und 1996 geschlossenen Europaabkommen darum, zum einen die wirtschaftlichen und handelspolitischen Fragen zu klären und zum anderen einen ständigen „politischen Dialog“ zwischen der Europäischen Union und den einzelnen MOE-Staaten zu verabreden. Dieser Dialog diente etwa dazu, Regierungsbeamte von beiden Seiten an einem gemeinsamen Tisch zu versammeln und die Fragen, die mit der Rechtsangleichung an das Gemeinschaftsrecht auftauchten, zu klären. Diese besonderen Assoziierungsabkommen, die die EG mit den einzelnen Reformstaaten geschlossen hatte, können deshalb auch als „Testlauf der Erweiterung“ (Woyke 2003, S. 16) verstanden werden.

„KOPENHAGENER KRITERIEN“ FÜR DIE AUFNAHME IN DEN CLUB

Auf dem Gipfel in Kopenhagen wurden erstmals auch konkrete Kriterien aufgestellt, anhand derer geprüft werden muss, ob die einzelnen Bewerberstaaten „reif“ sind für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Nur wenn folgende politische und wirtschaftliche Kriterien erfüllt sind, ist eine Aufnahme in den Club möglich:

- Die politische Gesamtlage in dem Bewerberstaat muss stabil sein, d.h. die Demokratie (Mehrparteiensystem), die politischen Institutionen, der Rechtsstaat müssen gesichert sein, ebenso müssen die Menschen- und Minderheitenrechte gewährleistet sein;
- das Wirtschaftssystem muss eine funktionierende Marktwirtschaft darstellen. Die Europäische Union ging 1993 also zu Recht davon aus, dass erst nach einem kompletten Umbau der ehemaligen sozialistischen Staatswirtschaften und der Einführung eines Systems, das auf Wettbewerb und Privateigentum beruht, die Bewerberstaaten eine Chance haben würden, dem harten Konkurrenzdruck des Westens einigermaßen standhalten zu können;
- die mitteleuropäischen Staaten verpflichten sich, alle Regeln und Pflichten, die mit einer Mitgliedschaft im Club verbunden sind, zu akzeptieren und sich daran zu halten. Der so genannte „Acquis Communautaire“, also die kompletten Verträge der Europäischen Gemeinschaft und die 80.000

Seiten europäischer Gesetze müssen in nationales Recht übernommen werden;

- die Bewerberstaaten erklären sich einverstanden mit den weit reichenden Zielen der Politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion, wie sie im Vertrag von Maastricht (1991) festgeschrieben worden sind. Die Europäische Union will damit verhindern, dass neue Clubmitglieder nicht ein völlig neues Spiel, mit komplett anderen Regeln und Zielen durchsetzen können;¹²
- und schließlich hat der Europäische Gipfel von Kopenhagen als zusätzliches Kriterium die Reformbedürftigkeit der Strukturen der EU definiert. Die Staats- und Regierungschefs der Zwölf-Gemeinschaft waren sich darüber im Klaren, dass eine Erweiterung nur dann zu schaffen sein wird, wenn die EU die Spielregeln und ihre Entscheidungsverfahren reformiert, um in einer größer gewordenen Union überhaupt noch handlungsfähig zu sein (vgl. Lippert 2003a, S. 44).

Auf der Grundlage dieser Kriterien erfolgte der eigentliche Beitrittsprozess. Polen und Ungarn waren die ersten beiden Reformstaaten, die im April bzw. im März 1994 einen offiziellen Antrag auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union gestellt haben. Im darauf folgenden Jahr zogen Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei, Slowenien und zum Jahresbeginn 1996 auch die Tschechische Republik nach. Die Türkei hatte ihren Antrag schon 1987 eingereicht, und Zypern sowie Malta im Jahr 1990. Die Schweiz hatte ihren Antrag auf Aufnahme in die Gemeinschaft im Mai 1992 gestellt, lässt ihn aber seit Dezember 1992, nachdem ein Referendum über den EWR-Beitritt keine Mehrheit gefunden hat, ruhen (vgl. die Tabelle in Lippert 2003a, S. 45).

1994: DER GIPFEL IN ESSEN

Unter der deutschen Ratspräsidentschaft wurde auf dem Gipfel von Essen im Dezember 1994 ein weiterer Schritt zur Konkretisierung der Osterweiterung gemacht. In Essen wurde die „Heranführungsstrategie“ (Pre-accession strategy) beschlossen, die diejenigen Staaten, mit denen die EU schon ein Assoziationsabkommen verabschiedet hatte, durch konkrete

finanzielle Unterstützung und technische Hilfe an die Gemeinschaft „heranführen“ sollte. Drei Jahre später, auf dem Europäischen Rat von Luxemburg im Dezember 1997, wurde diese Heranführungsstrategie noch erweitert. Diese Programme sind bekannt unter den für die EU typischen Abkürzungen: PHARE (Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy), das – ursprünglich nur für Polen und Ungarn gedacht, und dann auf die anderen Bewerberstaaten ausgedehnt – den ökonomischen Transformationsprozess erleichtern soll. Daneben wurden im Rahmen der Heranführungsstrategie die Programme ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) und SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) beschlossen. Diese Programme bieten eine Unterstützung für strukturpolitische Maßnahmen bzw. für die Anpassung der Landwirtschaft, um für den Wettbewerb im europäischen Markt besser gewappnet zu sein. Für den Zeitraum von 2000 bis 2006 wurden von Seiten der Europäischen Union insgesamt etwa 22 Milliarden Euro für alle Staaten zur Verfügung gestellt. Nimmt man alles zusammen, kommt für den Zeitraum 2004 bis 2006 eine Summe von knapp 41 Milliarden Euro für die Erweiterung zusammen. Experten nennen diese finanziellen Zugeständnisse an die neuen Staaten zu Recht vergleichsweise bescheiden, gemessen an den Summen, die den alten EU-Staaten etwa im Rahmen der Strukturpolitik zur Verfügung gestellt werden (vgl. Axt 2003, S. 4). Darüber hinaus ist zu beachten, dass solche Zahlenbeispiele sich in der politischen Praxis ganz anders darstellen können: Wenn etwa Polen finanzielle Unterstützung aus Brüssel für den Bau von Straßen zugeteilt bekommt, und die Straßen aber von deutschen Baufirmen geteert werden – wer ist dann eigentlich Nutznießer?

Da in den meisten Bewerberstaaten jedoch nicht nur die Beamten mit den europäischen Regelungen vertraut gemacht werden, sondern überhaupt erst eine entsprechende Infrastruktur aufgebaut werden musste, um das europäische Recht korrekt anwenden und etwa die finanzielle Zuwendungen aus Brüssel abrufen und nutzen zu können, war diese finanzielle Unterstützung in beiderseitigem Interesse. Denn erst als in den Beitrittsstaaten für deut-

sche und andere Unternehmer eine Form von Rechtssicherheit gewährleistet war, wurden Investitionen und wirtschaftliche Kooperationen für alle Beteiligten interessant.

Teil der Heranführungsstrategie war auch die Aushandlung von Beitrittspartnerschaften, die, auf der Basis von Nationalen Programmen fußend, die Anpassung an das EU-Recht (Acquis) erleichtern sollten. So hatte die estnische Regierung etwa für die beiden letzten Jahre vor dem Beitritt ein 650 Seiten starkes Dokument erstellt, in dem in sämtlichen Bereichen – von der Justiz, vom Umweltschutz bis zur Außen- und Sicherheitspolitik – der bis zu diesem Zeitpunkt erreichte Stand und die zusätzlich notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht aufgeführt worden sind.¹³ Parallel dazu erstellte die Europäische Kommission jedes Jahr den Beitrittskandidaten „Zeugnisse“ über ihre Fortschritte aus und führte detailliert Erfolge und Versäumnisse auf.

Verbunden mit dieser Strategie war auch die Entsendung von Experten der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten in die mittel- osteuropäischen Bewerberstaaten im Rahmen von so genannten „Twinning-Partnerschaften“. Auf diese Weise wurden lange vor dem Beitritt die künftigen Mitgliedstaaten mit den Verfahren und den Feinheiten europäischer Politik vertraut gemacht – ein Verfahren, das auch kritisch gesehen werden kann: „Die Erweiterungspolitik der EU zeigt so deutlich paternalistische Züge, die allerdings teilweise von den Beitrittsländern mit ihrem Ruf nach Fahrplänen und klaren Vorgaben provoziert werden“ (Lippert 2003a, S. 45).

DAS BEITRITTSVERFAHREN IN DER PRAXIS

Nach Artikel 49 des EU-Vertrages kann jeder (!) „europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, (...) beantragen, Mitglied der Union zu werden“. Wann ein Staat als ein „europäischer“ verstanden werden kann, wird weder geografisch noch historisch definiert, sondern misst sich an der Einhaltung der im genannten Vertragsartikel aufgeführten Grundsätze und Verfassungsprinzipien wie Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte, Grundfreiheiten sowie Rechtsstaatlichkeit. Hat ein Staat seinen An-

TABELLE 1: REFERENDEN UND RATIFIZIERUNG DES BEITRITTSVERTRAGS IN DEN BEITRITTSLÄNDERN

Land	Datum des Referendums	Ergebnis (Wahlbeteiligung in Klammern)	Abschluss des Ratifikationsverfahrens
Estland	14.09.2003	66,9 % dafür; 33,1 % dagegen (64 %)	Februar 2004
Lettland	20.09.2003	67 % dafür; 32,3 % dagegen (72,53 %)	Dezember 2003
Litauen	10./11.05.2003	91 % dafür; 9 % dagegen (63 %)	Oktober 2003
Malta	08.03.2003	53,65 % dafür; 46,35 % dagegen (91 %)	Juli 2003
Polen	07./08.06.2003	77,5 % dafür; 22,5 % dagegen (58,8 %)	August 2003
Slowakei	16./17.05.2003	92,46 % dafür; 6,2 % dagegen (52,15 %)	Oktober 2003
Slowenien	23.03.2003	89,61 % dafür; 10,29 % dagegen (60 %)	Januar 2004
Tschechische Republik	13./14.06.2003	77,3 % dafür; 22,7 % dagegen (55,2 %)	November 2003
Ungarn	12.04.2003	83,76 % dafür; 16,24 % dagegen (45,62 %)	Dezember 2003
Zypern	kein Referendum		August 2003

Quelle: Auswärtiges Amt; eigene Ergänzungen

trag auf Mitgliedschaft in Brüssel eingereicht, gibt die Kommission dazu eine Stellungnahme ab. Der Rat, also das Organ, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten versammelt sind, entscheidet auf der Grundlage der Stellungnahme der Kommission einstimmig darüber, ob dann im nächsten Schritt Verhandlungen mit dem Bewerberstaat aufgenommen werden sollen. Auf der Grundlage der Kommissions-Stellungnahmen beschloss der Europäische Rat in Luxemburg Ende 1997, mit den ersten fünf Staaten Verhandlungen aufzunehmen. Im März 1998 begannen die Gespräche mit Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn („Luxemburg-Gruppe“); als sechster Staat kam Zypern noch dazu. Die anderen Staaten, die ebenfalls schon Beitrittsanträge gestellt hatten, mussten zunächst noch draußen bleiben, da sie entweder politisch (Slowakische Republik unter der Regierung von *Meciar*) oder wirtschaftlich (Bulgarien, Rumänien) als noch nicht reif genug erschienen und die Kopenhagener Kriterien noch nicht erfüllen konnten.

Unter dem Eindruck des Kosovo-Krieges 1999 und der damit verbundenen neuen sicherheitspolitischen Bewertung durch die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten erfolgte auf dem Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 dann ein wichtiger „Tempo-, wenn nicht Kurswechsel der EU“ (Lippert 2003a, S. 46). In Helsinki wurde die zweite Runde der Beitrittsverhandlungen, die parallel zu der ersten zu bewältigen war, eingeläutet. Mit der Strategie des „big bang“, mit allen noch verbliebenen Bewerberstaaten (Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien, Slowakei) die Beitrittsverhandlungen zu eröffnen, wurde die Erweiterung endgültig zu einem Mega-Projekt der Europäischen Union. Durch diesen Paradigmenwandel wurde auch die Reform der Europäischen Union verstärkt zum Thema der europäischen Verfassungsdebatte. Der deutsche Außenminister *Joschka Fischer* hat im Mai 2000 mit seiner „Föderations-Rede“ diese Debatte angestoßen (vgl. Große Hüttmann 2002; Marhold 2001). Erweiterung und Vertiefung wurden dadurch sehr viel stärker als bei den vergangenen Erweiterungsrounden in einem engen Zusammenhang gesehen. Neu war auch, dass die künftigen Mitgliedstaaten bei den Verhandlungen der Regierungskonferenz und im Rahmen des Europäischen Verfassungskonvents erstmals direkt einbezogen waren – auch dies ein Teil der politischen Heranführungsstrategie der EU.

DEZEMBER 2002: HISTORISCHER ABSCHLUSS IN KOPENHAGEN

Im Dezember 2002 war es erneut die dänische Ratspräsidentschaft, die einen Europäischen Gipfel zu leiten hatte, der als Erweiterungsgipfel in die Geschichte der EU eingehen sollte. Neun Jahre nach dem ersten Kopenhagener Gipfel, auf dem die Erweiterung grundsätzlich beschlossen worden war, war es der zweite Rat von Kopenhagen, der mit der Aufnahme von zehn Kandidaten zum 1. Mai 2004 den historisch einmaligen Erweiterungsprozess mit einem konkreten Datum abschloss (Lippert 2003b). Als das Europäische Parlament (EP)

dann im April 2003 dem Beitritt der zehn Bewerberstaaten zustimmte, war der Weg frei für die Erweiterung. Erst nachdem das Parlament in Straßburg grünes Licht gegeben hatte, konnten die Beitrittsverträge unterzeichnet werden. Das EP hatte einzeln über die Aufnahme abgestimmt und dabei – mit Ausnahme von Tschechien und Zypern – die Aufnahme aller Staaten mit überwältigenden Mehrheiten von jeweils über 90 Prozent beschlossen. Dass Tschechien mit der geringsten Stimmenzahl unterstützt wurde, hing vor allem damit zusammen, dass Abgeordnete der CDU und CSU ein politisches Signal setzen wollten. Weil die Regierung in Prag sich bis dahin geweigert hatte, die so genannten *Beneš*-Dekrete, die die „rechtliche Grundlage“ für die Vertreibung der Deutschen nach Ende des Zweiten Weltkrieges gebildet hatten, förmlich aufzuheben, bekundeten die Straßburger Union-sabgeordneten auf diese Weise ihre Kritik an der Prager Regierung. Ein schlechtes Ergebnis im EP erhielt auch Zypern, da viele Straßburger Abgeordnete enttäuscht darüber waren, dass es nicht gelungen war, die in einen türkischen und einen griechischen Teil geteilte Insel deut-

lich vor dem Beitritt zu vereinigen.¹⁴ Nicht nur der Rat, die Kommission und auch das Europäische Parlament mussten ihre Zustimmung zu den Beitrittsverträgen geben.

„REFERENDUMS-FIEBER“ IN DEN BEWERBERSTAATEN

Die nächste Hürde, die es zu überspringen galt, war die Ratifikation, also die parlamentarische Zustimmung, sowohl in den 15 EU-Mitgliedstaaten als auch in den Beitrittskandidaten und die Volksabstimmungen.¹⁵ Mit den Referenden in allen Staaten (mit Ausnahme Zyperns), die zum 1. Mai 2004 aufgenommen werden sollten, erfuhr das Prinzip der direkten Demokratie in Europa eine bislang nicht erreichte Aufmerksamkeit, und Europa erlebte ein echtes „Referendums-Fieber“, wie Befürworter der direkten Demokratie nicht müde wurden zu betonen.¹⁶ Seit die einzelnen Staaten ihre Beitrittsanträge Mitte der 1990er-Jahre gestellt hatten, zeigten Umfragen eine breite Unterstützung innerhalb der Bevölkerung für einen Beitritt zur EU. Die Erwartungen

TABELLE 2: ETAPPEN DER OSTERWEITERUNG DER EU

1988	Gemeinsame Erklärung EG-RGW: Aufnahme der Beziehungen
1988-1993	Bilaterale Handels- und Kooperationsabkommen
ab 1989	PHARE/G-24-Hilfe der westlichen Industrieländer (zunächst beschränkt auf Polen und Ungarn)
ab 1991	Europa-Abkommen: Assoziierung, schrittweise Einrichtung einer Freihandelszone, Beitrittsperspektive
1993	Europäischer Rat Kopenhagen: Beitrittsversprechen und Beitrittskriterien
1994	Europäischer Rat Essen: Heranführungsstrategie
1994/96	Individuelle Beitrittsanträge von zehn Staaten aus Mittel- und Osteuropa (MOE)
1995	Weißbuch der Kommission zur Integration der MOE-Staaten in den Binnenmarkt
1997	Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen und „Agenda 2000“; Europäischer Rat Luxemburg: Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit sechs Ländern (Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern)
1999	Europäischer Rat Berlin beschließt Agenda 2000: Finanz- und Reformpaket für 2000-2006 Europäischer Rat Helsinki: Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit sechs weiteren Ländern (Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien, Slowakei); die Türkei wird Kandidatenstaat
2000	Europäischer Rat Nizza: Vertragsrevision und Verhandlungsfahrplan
2001	Europäischer Rat Göteborg: Ziele sind Abschluss der Verhandlungen bis Ende 2002 und Teilnahme der neuen Mitglieder an den Wahlen zum EP 2004 Europäischer Rat Laeken: Mitwirkung der 13 Bewerberländer am Konvent
2002	Europäischer Rat Sevilla: Die Schlussphase der Verhandlungen beginnt Europäischer Rat Brüssel: Kompromiss der 15 zur Agrarpolitik ebnet den Weg zum Abschluss der Verhandlungen Europäischer Rat Kopenhagen: Abschluss der Verhandlungen mit zehn Bewerberländern (acht MOE-Staaten, Malta, Zypern)
2003/2004	Unterzeichnung der Beitrittsverträge am 16.04.2003 in Athen Referenden und Abschluss der Ratifizierung in den Beitrittsstaaten sowie in den Staaten der EU-15
2003	Scheitern des Verfassungsgipfels von Brüssel im Dezember
2004	Aufnahme der zehn neuen Staaten zum 1. Mai Wahl des Europäischen Parlaments in allen 25 EU-Staaten im Juni Bis Jahresende: Weitere Verhandlungen mit Bulgarien und Rumänien; Entscheidung über die Aufnahme von Verhandlungen mit der Türkei

Quelle: Lippert (2003a, S. 46), eigene Ergänzungen.

und Hoffnungen an die Europäische Union waren immens. Nachdem die Regierungen aber häufig ihre in der Regel sehr schmerzlichen wirtschaftlichen und sozialen Reformen mit Verweis auf die Kopenhagener Kriterien begründeten, schwand die Zustimmung für die EU merklich. Trotzdem zeigten die Debatten und dann die Referendumsergebnisse in den einzelnen Staaten, dass am Ende zum Teil überwältigende Mehrheiten (etwa in Ungarn, in der Slowakei oder in Litauen) den Beitritt unterstützen (vgl. Tabelle 1).

Dass in vielen Staaten die Wahlbeteiligung sehr niedrig lag, hängt – etwa im Fall Ungarns – einerseits damit zusammen, dass für viele Bürgerinnen und Bürger das Interesse an der EU allgemein abgenommen hatte, weil der Beitritt des Landes inzwischen längst zu einer Selbstverständlichkeit geworden und die ursprüngliche Euphorie von Anfang der 1990er längst verfliegen war. Zum anderen waren vor allem die Wähler in den ärmeren Regionen zu Hause geblieben, in denen bislang noch keine oder wenig Hilfe aus „Brüssel“ angekommen war. So konnte es auch nicht überraschen, dass vor allem in den Hauptstädten und in den Grenzregionen, die bisher den stärksten Aufschwung erfahren haben, die größten Feiern über den positiven Ausgang stattfanden. Die Umfragen in den Bewerberstaaten, eine zum Teil sehr aufgeheizte Stimmung in der Öffentlichkeit und die weit verbreitete Skepsis gegenüber der politischen und wirtschaftlichen Elite, die sich – von Ausnahmen abgesehen – für den Beitritt eingesetzt haben, ließen in einigen Staaten die Abstimmung zu einer Zitterpartie werden. Die EU-Gegner haben es aber nicht geschafft, die verbreitete Skepsis in den Bevölkerungen in Nein-Stimmen zu übersetzen – Gegner und Skeptiker blieben einfach zu Hause.¹⁷

Parallel zu dem Referendumsmarathon in den Beitrittsstaaten bereitete die Europäische Union den letzten feierlichen Akt des Erweiterungsverfahrens vor. Im April 2003 unterzeichneten die Vertreter der alten und der kommenden Mitgliedstaaten der EU die Beitrittsakte an einem historisch besonderen Ort. Am Fuße der Athener Akropolis und damit an dem Flecken, an dem die europäische Demokratie erfunden wurde, beschlossen die Europäer ihre „Wiedervereinigung“ und erreichten

damit die letzte Etappe im Erweiterungsprozess. Die dort verabschiedete „Athener Erklärung“ beschreibt die europäische Integration und die Erweiterung als Zeichen der Entschlossenheit der Europäer, der „jahrhundertelangen Zerstrittenheit ein Ende zu setzen und die früheren Trennungslinien auf unserem Kontinent hinter uns zu lassen“.¹⁸ Das zu solchen Anlässen übliche „Familienfoto“, das alle Staats- und Regierungschefs sowie die Außenminister aus allen 25 Staaten versammelte, machte deutlich, dass die europäische Familie nun wirklich sehr viel größer geworden ist. Willkommen im Club!

LITERATUR

- Axt, H.-J.: Was kostet die EU-Erweiterung? In: WSI-Mitteilungen, 1/2003, S. 3–9
- Becker, P.: Die Auswirkungen der Osterweiterung. In: Integration, 4/1998, S. 225–237
- Brunn, G.: Die Europäische Einigung von 1945 bis heute. Stuttgart 2002
- D’Haussouville, J.: Le processus d’adhésion: Cet élargissement est-il le mieux préparé dans l’histoire de l’Union? In: Pouvoirs, 106/2003, S. 5–39
- Dauderstädt, M.: EU-Osterweiterung: Wirkungen, Erwartungen und Interessen in den Beitrittsländern. In: Integration, 3/1998, S. 149–167
- Glenn, J.K.: EU enlargement. In: Cini, M. (Hrsg.): European Union Politics. Oxford 2003, S. 211–228
- Große Hüttmann, M.: „Monnet oder Metternich?“ Die aktuelle Debatte um die Zukunft der Europäischen Union. In: PIN – Politik im Netz (www.politik-im-netz.com), Rubrik: global, September 2002
- Hasenpflug, H./Kohler, B. (Hrsg.): Die Süd-Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft. Wende oder Ende der Integration? Hamburg 1977
- Herzog, J.: Das Migrationspotenzial der EU-Osterweiterung und dessen Folgen für den deutschen Arbeitsmarkt. WIP Occasional Papers Nr. 21, Tübingen 2003
- Hrbek, R.: Die Osterweiterung der EU: Auf dem Weg zu einer politischen Neuordnung Europas. In: Hrbek, R. (Hrsg.): Die Osterweiterung der Europäischen Union. Problemfelder und Lösungsansätze aus deutscher und ungarischer Sicht. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung. Occasional Papers Nr. 22, Tübingen 2000, S. 22–36
- Institut für Europäische Politik (Hrsg.): Enlargement/Agenda 2000-Watch, 6/2003, Berlin 2003 [http://www.iep-berlin.de]
- Lang, K.-O.: Trojanische Pferde der USA oder proeuropäische Atlantiker? Die neuen Mitglieder der EU und ihr Verhältnis zu Amerika. SWP-Studie S 46, Dezember 2003, Berlin
- Lippert, B. (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifepfung. Bonn 2000
- Lippert, B.: Auf dem Weg in eine größere Union. In: Informationen zur politischen Bildung 279: „Europäische Union“. Hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 2003a, S. 42–53
- Lippert, B.: Von Kopenhagen bis Kopenhagen. Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/2003b, S. 7–15
- Marhold, H. (Hrsg.): Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft. Bonn 2001
- Maurer, A.: Die institutionelle Ordnung einer vergrößerten Europäischen Union – Optionen zur Wahrung der Handlungsfähigkeit. In: Lippert, B. (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifepfung. Bonn 2000, S. 31–59
- Preston, C.: Enlargement and Integration in the European Union. London 1997
- Riemer, A. K.: Die Türkei und die Europäische Union. Eine unendliche Geschichte? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10–11/2003, S. 40–46
- Schimmelfennig, F./Engert, S./Knobel, H.: Europäisierung in Osteuropa: Reaktionen auf die demokratische Konditionalität. In: ÖZP, 3/2003, S. 321–337
- Schumann, W./Müller, R./Rapp, Chr.: Die Europäische Union verstehen. Institutionen, Entscheidungsabläufe und Politik nach Nizza. CD-ROM. Stuttgart 2002
- Schümer, D.: Das Gesicht Europas. Ein Kontinent wächst zusammen. München 2004
- Spanier, D./Kennedy, D./Blom, A./Bjøl, E.: ... plus vier. Großbritannien, Irland, Norwegen und Dänemark – die Neuen der Gemeinschaft. Bonn 1972
- Sturm, R.: Welches Europa soll es sein? Interessenkonflikte im Vorfeld der Erweiterung. In: Internationale Politik, 1/2003, S. 3–10

Weidenfeld, W.: Die Bilanz der Europäischen Integration. In: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91. Bonn 1991, S. 13–28

Woyke, W. (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union. Schwalbach/Ts. 2003

INTERNETADRESSEN

- http://europa.eu.int/enlargement/index_de.html (Website der Europäischen Kommission zur Erweiterung; Texte zum Teil auf englisch; sehr gute und umfassende Dokumentation; wöchentlicher Newsletter, der abonniert werden kann);
- http://www.auswaertiges-amt.de (Website des Auswärtigen Amtes in Berlin; Dokumente und allgemeine Informationen zur Erweiterung);
- http://www.europa-digital.de (mehrfach monatlich aktualisierter, deutschsprachiger Informationsdienst; mit Themen-Dossiers und zahlreichen links; Abonnement möglich);
- http://www.euobserver.com (täglich aktualisierter, englischsprachiger kostenloser Nachrichtendienst zu allen Bereichen der EU; mit Links zu EU-Dokumenten und europäischer Presse; Themen-Dossiers; Abonnement möglich).

ANMERKUNGEN

- 1 Ich danke Jane Osipuu und Anna Rudkowski für ihre Hinweise und Informationen.
- 2 Vgl. dazu etwa Lang (2003) und Der Spiegel vom 12.1.2004 („Ab in die Schmollecke“). Dass es in der polnischen Öffentlichkeit auch Kritik an der Position der Regierung in Warschau gab, zeigte ein öffentlicher Brief vom Oktober 2003, den mehr als 200 Bürger unterzeichnet und an die „Europäische Öffentlichkeit“ gerichtet haben („List Otwartej do Europejskiej Opinii Publicznej“).
- 3 Alexander Hagelüken: „Europas neue Epoche“. In: Süddeutsche Zeitung vom 3./4.1.2004.
- 4 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.12.2003 („Ost-europabank sieht Erweiterung positiv“).
- 5 Einen guten Überblick über die Entwicklung der europäischen Integration von den Anfängen bis heute und über die EU als politische Organisation geben Brunn (2002) und Schumann/Müller/Rapp (2002).
- 6 Gabler Wirtschaftslexikon. 15. vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Buchstaben K-R. Wiesbaden 2000, S. 2307.
- 7 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.12.2003 („Quoten, Geld, Türkei: Beitrittsfeilschen in Kopenhagen“). Zu den Besonderheiten und zur Diskussion um einen EU-Beitritt der Türkei vgl. Riemer (2003) und Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.11.2003 („Schröder wirbt für EU-Beitritt der Türkei“); Karl Lamers: „Die Türkei ist in der EU gut aufgehoben“. In: Süddeutsche Zeitung vom 11/12.10.2003; Heinrich August Winkler: „Europa am Scheideweg“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.11.2003 und Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4.9.2003 („Die Türkei will es wissen: Streit um den EU-Beitritt in Berlin“).
- 8 Zum Prinzip der Konditionalität im Erweiterungsprozess vgl. Schimmelfennig/Engert/Knobel (2003).
- 9 Zitiert nach Brunn 2002, S. 366.
- 10 Zitiert nach Brunn 2002, S. 154.
- 11 Zitiert nach Brunn 2002, S. 181.
- 12 Die Europäische Zentralbank hat in einem Positionspapier vom Dezember 2003 sehr deutlich darauf hingewiesen, dass die neuen Mitgliedstaaten, wenn sie der WWU beitreten und den Euro einführen wollen, sich dem bestehenden Regelwerk unterziehen und die Maastricht-Kriterien erfüllen müssen; vgl. EU-Nachrichten vom 8.1.2004, S. 11.
- 13 Vgl. State Chancellery: Office of European Integration. National Programme for the Adoption of the Acquis 2002–2003. April 2002, Tallinn.
- 14 Süddeutsche Zeitung vom 10.4.2003 („Weg frei für EU-Erweiterung“).
- 15 Vgl. dazu auch Deutsche Bank: EU-Monitor – Beiträge zur europäischen Integration, Nr. 1/2003 („EU-Beitrittsreferendum: Zwischen Zuversicht und Ungewissheit“).
- 16 Vgl. etwa Bruno Kaufmann: „Direct democracy faces biggest test“. In: EU-Observer vom 3.2.2003 und Andreas Gross: Eine Idee macht ihren Weg. Die Schweiz und die zunehmende Verbreitung der direkten Demokratie“. In: Neue Zürcher Zeitung vom 18.11.2002; mehr Informationen dazu bietet das Initiative & Referendum Institute Europe (http://www.iri-europe.org).
- 17 Vgl. etwa Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.2.2003 („Die Ungarn stimmen für den Beitritt zur EU“); Süddeutsche Zeitung vom 16.6.2003 („Tschechen entscheiden sich für Europa“); Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.6.2003 („Rückkehr der Tschechen nach Europa“) und Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.9.2003 („Im Prinzip ja: Erwartungen und Vorbehalte nach den EU-Referenden in Ostmitteleuropa“).
- 18 Zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.4.2003 („Am Fuße der Akropolis: Die Erweiterung der EU besiegt“).

UNSER AUTOR



Dr. des. Martin Große Hüttmann ist Akademischer Rat am Institut für Politikwissenschaft an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen. Zu den Bereichen, die er in Forschung und Lehre bearbeitet, gehören Fragen

der europäischen Integration, Politik in der Bundesrepublik Deutschland und verschiedene Themen auf dem Gebiet der Politischen Theorie.

Die Erweiterung aus der Sicht der Beitrittskandidaten

STEPHANIE WEISS

Gegenwärtig wird in den Alltagsdebatten über die Osterweiterung deren historische und ideelle Tragweite hintangestellt. Auch in den zukünftigen Mitgliedstaaten ist die anfängliche Euphorie in den Neunzigerjahren einer zunehmenden Skepsis gewichen. Will man diese Entwicklung verstehen, so ist ein Blick auf die Interessenlagen und Motive der Beitrittskandidaten unerlässlich. Gefragt werden muss nach den Ursachen für diesen Einstellungswandel und auch nach den länderspezifischen Ausgangslagen und Perspektiven. Der Beitrag von Stephanie Weiss behandelt die Osterweiterung exemplarisch aus der Sicht der Beitrittskandidaten Tschechien, Polen und der Slowakei.

DIE EUPHORIE HAT SICH IN SKEPSIS GEWANDELT

Mit der fünften und größten Erweiterungswelle der Europäischen Union (EU) werden zum 1. Mai 2004 auch die vier ostmitteleuropäischen Staaten Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn, die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen sowie Slowenien zu Mitgliedern. Bei der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags auf dem Athener Gipfel im April 2003 wurde die (Ost-)Erweiterung als ein Beitrag zur Überwindung der Teilung Europas gefeiert. Betont wurde dabei auch die EU als Wertegemeinschaft – basierend auf Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Toleranz und Solidarität. Die Schlussklärung mit dem emphatischen Motto „Unser Europa ist ein Europa für alle“ weist zudem den Bürgerinnen und Bürgern der Union eine wichtige Rolle für die Legitimität und Stärke der EU zu. Der Beitritt sei dabei nicht nur ein Vertrag zwischen Staaten, sondern ein „neuer Vertrag zwischen den Bürgern“ der erweiterten Union.¹

Diese historische und ideelle Tragweite der EU-Erweiterung geht in den Alltagsdebatten in Ost und West oft unter; gerade auch in den zukünftigen Mitgliedstaaten ist die Europa-Euphorie des Wendjahres 1989 zunehmender Skepsis und Ängsten gewichen. Um diese Entwicklung verstehen zu können, ist es wichtig, die Motive und Interessen aus der Sicht der Beitrittskandidaten auch an ihre Anfänge zurückzubinden. Es muss nach den Ursachen für diesen Einstellungswandel und nach länderspezifischen Ausgangslagen und Perspektiven gefragt werden. Dies soll in diesem Beitrag mit Fokus auf die Länder Tschechien, Polen und Slowakei exemplarisch geschehen.

RÜCKKEHR NACH EUROPA!

Zunächst ein Blick zurück auf das Jahr 1989 in der Tschechoslowakei: Landesweite Demonstrationen führten zum schnellen Kollaps der kommunistischen Führung. Die breite Anti-Regimebewegung „Bürgerforum“, das in den Novembertagen durch Dissidenten gegründet worden war, übernahm bis zu den ersten freien Wahlen 1990 übergangsweise die Regierungsverantwortung. Noch im Dezember 1989 wurde der ehemalige Dissident *Václav Havel* zum Präsidenten gewählt. Der Slogan von der „Rückkehr nach Europa“ tauchte schon in dieser ersten Phase des Umbruchs auf.²

Was verbindet sich mit diesem Ziel der „Rückkehr“, wo hat der Topos seinen Ursprung? Der Topos geht zurück auf die späten Siebziger- und Achtzigerjahre: Dissidenten in Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei thematisierten in ihren Schriften, die sie illegal im Selbstverlag (Samizdat) oder über Umwege im Ausland publizierten, die kulturelle Zugehörigkeit ihrer Länder zu (West-)Europa. Dabei wurde der Begriff „Mitteleuropa“ als gemeinsame Bezeichnung für alle drei Staaten zugleich zum Symbol des Aufbegehrens gegen sowjetische Unterdrückung, kommunistische Repressionen und eine auferlegte „osteuropäische Identität“.³ Fernziel der Überlegungen war dabei die Überwindung der als „unnatürlich“ aufgefassten Teilung Europas, worüber *Jiří Dienstbier*, später tschechischer Außenminister, in seiner 1986 erschienenen Essaysammlung „Träumen von Europa“⁴ schrieb. In der westlichen Öffentlichkeit wurden diese Proteststimmen – neben der wirtschaftlichen Krise im Osten – zumindest selektiv wahrgenommen. Größeren Bekanntheitsgrad erlangte dabei die tschechische Bürgerrechtsbewegung „Charta 77“ und vor allem die polnische Gewerkschaftsorganisation „Solidarność“.

Die ehemaligen Regimegegner, die nach 1989 Regierungsverantwortung übernahmen, verbanden mit ihrem Postulat einer „Rückkehr nach Europa“ somit zunächst die kulturelle Zusammengehörigkeit Europas und die Erneuerung von Werten und Prinzipien wie individueller Freiheit, Menschen- und Bürgerrechte und Solidarität. Allerdings hofften sie nicht nur auf eine „Verwestlichung“, sondern waren durchaus auch selbstbewusst davon überzeugt, durch die Erfahrungen im Dissent einen wichtigen Beitrag auch für die westlichen (Zivil-)Gesellschaften und für eine europäische Wertegemeinschaft leisten zu können.⁵

VISEGRÁD ALS BEITRITSSTRATEGIE

Erst vor dem Hintergrund der Mitteleuropa-Idee und ähnlichen biografischen Prägungen ihrer Protagonisten sind auch die Anfänge der bis heute existierenden so genannten „Visegrád-Kooperation“ von Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei (bis 1992: der Tsche-

choslowakei) zu verstehen, die immer wieder Hoch- und Tiefphasen gehabt hat: Ihr Ziel war ursprünglich, die ideelle und materielle „Rückkehr nach Europa“ aufgrund gemeinsamer Interessen – der Abkopplung von der Sowjetunion und der Integration ins westeuropäische Staatensystem – gemeinschaftlich zu koordinieren und nicht zur Konkurrenz werden zu lassen. Erste Initiativen kamen bereits im Januar 1990 vom tschechoslowakischen Präsidenten *Václav Havel* bei einem Treffen mit den polnischen bzw. ungarischen ehemaligen Dissidenten *Adam Michnik* und *György Konrad*: eine gemeinsame Deklaration der drei Staaten folgte im Februar 1991.⁶ Rückblickend hat sich Visegrád als Strategie zur EU-Integration allerdings als sehr anfällig für parteipolitische Präferenzen und länderspezifisch definierte Interessen erwiesen: So hat beispielsweise der Regierungswechsel in der Tschechoslowakei 1992 von Dissidenten-Politikern zu einer Elite um *Václav Klaus*, die sich als „pragmatisch“ definierte, auch eine Abgrenzung zu den anderen Staaten Ostmitteleuropas und eher ein Wettrennen nach Europa mit sich gebracht. Zukünftig – auch mit Blick auf mögliche neue Koalitionen innerhalb der Europäischen Union – ist hier nicht mit einer festen Interessengemeinschaft, sondern eher mit Zusammenarbeit auf Ad-hoc-Basis zu rechnen. Zum Beispiel haben die vier Staaten vereinbart, ihren Übergang in die Schengen-Zone zu koordinieren.⁷

MOTIVE: EUROPA UND „EU-EUROPA“

Die im Zusammenhang mit der „Rückkehr“ aufgezeigte ideelle, normative Zielvorstellung hat Überschneidungen mit den Grundsätzen der EU, wie sie in Art. 6 Abs. 1 des EU-Vertrags formuliert sind: „Die EU beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit.“⁸ Gleichzeitig machen die gemeinsamen europäischen Werte nicht vor den Grenzen und der Organisationsform eines „EU-Europas“ halt. Wenn aber gerade in der Frühphase des Umbruchs von 1989 auch andere, über ein EU-Europa hinausgehende „utopische“ Konzepte für ein einheitliches Europa existierten,⁹ so wurde die Europäische Gemeinschaft tatsächlich schnell zur Zielperspektive der neuen Eliten in Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei. „Rückkehr“ bedeutete dann als konkretes Ziel die zuverlässige Verankerung im Westen und Abkopplung von der Sowjetunion. Dabei lassen sich vor allem drei Motive identifizieren: die politische Integration in ein System demokratischer Staaten, die sicherheitspolitische Anbindung an den Westen sowie die wirtschaftliche Integration in den europäischen Binnenmarkt und damit Wohlstandssteigerung. Die Grundvoraussetzungen für diesen Wechsel deckten sich mit den zentralen Transformationszielen

der postsozialistischen Staaten: dem Übergang zur Demokratie und zur Marktwirtschaft. Blickt man von heutiger Warte auf die Motive der EU-Integration, so können wir festhalten, dass die politischen und sicherheitspolitischen Ziele erreicht sind.¹⁰ „Weiche“ Faktoren wie die Anbindung an die europäische Kultur und Wertegemeinschaft sind in ihrer Bedeutung hinter wirtschaftlichen Aspekten zurückgetreten. Dieser Schwerpunkt auf ökonomischen Interessen war auch bei anderen Erweiterungen – zuletzt mit Österreich, Schweden und Finnland – wichtiges Motiv.

WIRTSCHAFTLICHE INTERESSEN

Wirtschaftliche Beziehungen zwischen EU-Ländern und den acht Ländern der Osterweiterung gab es zwar auch vor 1989. Allerdings hat sich die wirtschaftliche Verflechtung in den letzten fünfzehn Jahren rasant entwickelt: 48,4 Prozent (Litauen) bis 75,1 Prozent (Ungarn) der Ausfuhren gingen im Jahr 2002 in die EU. Dieser „Marktwechsel von Ost nach West“¹¹ stellt einen zentralen Faktor für das Wirtschaftswachstum in den Transformationsstaaten dar, das meist auf einer dynamischen Exportwirtschaft beruht. Gleichzeitig profitieren die EU-15, so vor allem Deutschland und Österreich, bereits von den neuen Absatzmärkten.

An die wirtschaftliche EU-Integration knüpft sich in den Gesellschaften des einstigen Ostblocks die Erwartung, an das westliche Wohlstandsniveau aufzuschließen, das nach wie vor erheblich höher liegt. In einer Befragung, welche Aufgaben zu den Prioritäten der EU gehören sollten, rangierten die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Armut – beides nicht zuletzt typische Folgen der wirtschaftlichen Transformation – auf den obersten Plätzen.¹² Wie bereits erfolgte Erweiterungen zeigen, sind mit einem Beitritt allerdings nicht zwangsläufig Wachstumsschübe zu erwarten, vor allem keine kurzfristigen: Während das Wirtschafts-

wachstum in Portugal nach dem Beitritt 1986 beispielsweise tatsächlich anstieg, sank es in Griechenland, das 1980 Mitglied wurde, hingegen drastisch.¹³ Dies zeigt, dass die EU-Mitgliedschaft allein kein Garant für den wirtschaftlichen Erfolg darstellt oder auch mit Durststrecken verbunden sein kann.

Ein Grund für das Risiko des wirtschaftlichen Misserfolgs nach dem Beitritt liegt darin, dass nach einer Markttöffnung zunächst der Wettbewerbsdruck für die inländischen Produkte steigt. Eine mögliche Folge ist der Anstieg der Arbeitslosigkeit. Erfolgreiche Marktwirtschaften schaffen es jedoch, durch Strukturreformen ein Klima zu schaffen, das Direktinvestitionen und damit eine Modernisierung von Industrie und Handel begünstigt.¹⁴ Allerdings kann es auch bei steigendem Wohlstand in einem Land zu starken regionalen, sektoralen und sozialen Ungleichgewichten kommen.

FINANZIELLE ANREIZE

Ein zweites wichtiges Feld der EU-Mitgliedschaft, auf das sich ökonomische Erwartungen richten, sind finanzielle Anreize: Hier geht es in erster Linie um die gleichberechtigte Teilhabe an den Nettotransfers der EU im Rahmen der Agrarpolitik und der Regionalpolitik (Struktur- und Kohäsionsfonds). Die höchste Förderung aus Strukturfondsmitteln erhalten Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt unter 75 Prozent des EU-Durchschnitts liegt (Ziel-1-Gebiet), was für nahezu alle Gebiete der acht Staaten der Ost-Erweiterung zutrifft. Zu beachten ist hier allerdings, dass ein Teil dieser Transfers projektbezogen ist, was eine exakte Planung der Zuflüsse erschwert: Diese hängen davon ab, ob Programme genehmigt werden und genügend Mittel zur Ko-Finanzierung bereitstehen. Im Mai 2003 wurde beispielsweise der Slowakei die Warnung erteilt, dass Projekte im Rahmen des EU-Regionalfonds nicht ausreichend vorbereitet seien und daher die Gefahr der Mittel-

kürzung bestehe.¹⁵ Die Antwort des slowakischen Ministers für regionale Entwicklung, dass der Mangel an qualifiziertem Personal das Hauptproblem sei, verweist auf das allgemeinere Problem der administrativen Kapazität und Implementationsfähigkeit, das auch andere Neumitglieder betrifft und über das Beitrittsdatum hinausreichen dürfte. Davon geht auch die Europäische Kommission aus, die so genannte „Aktionspläne“ mit Tschechien, Slowenien, der Slowakei, Lettland und Litauen abgeschlossen hat und finanziert, die auf die Stärkung der öffentlichen Verwaltung in verschiedenen Bereichen abzielen. Individuelle Forderungen und Maßnahmen betreffen dabei Ausbildungssysteme, das Dienstrecht und Kontrollsysteme.¹⁶ Auch Heranführungsinstrumente wie PHARE¹⁷ oder bilaterale „Twinning-Programme“ zum Know-how-Transfer setzen auf der Verwaltungs- und Implementations-ebene an.

MIT DEM BEITRITT VERBINDEN SICH KOSTEN

Den wirtschaftlichen und finanziellen Erwartungen an die EU stehen allerdings auch Kosten gegenüber, die mit dem Beitritt verbunden sind. Neben den Beitragszahlungen an die EU sind dies die umfangreichen Aufwendungen, die durch die Anpassung an den Acquis communautaire (d.h. sämtliche gültige Verträge und Rechtsakte der EU) bereits entstanden sind und weiterhin entstehen. In Teilen werden diese Belastungen durch die Verhandlungsergebnisse des Kopenhagener Gipfels im Dezember 2002 finanziell abgedeckt bzw. zeitlich gestreckt. Das erfolgt zum einen durch EU-Mittel, die zur Aufbesserung der Haushaltssituation beziehungsweise für bestimmte Politikbereiche wie zum Beispiel „Schengen“ für eine Übergangszeit bereitgestellt werden.¹⁸ Zum anderen entzerren einige von den Kandidatenstaaten ausgehandelte Übergangsfristen, die sich

TABELLE 1: WIRTSCHAFTSINDIKATOREN DER 10 NEUMITGLIEDER (2002)

	Bevölkerung	BIP in Kaufkraftstandards		BIP-Wachstum	Anteil der Landwirtschaft		Arbeitslosenquote	Außenhandel	
		Mio. Einwohner	Milliarden EUR		pro Kopf, in % des EU-Durchschnitts	Veränderung in %		in % der Bruttowertschöpfung	in % der Beschäftigung
Polen	38,2	363,0	39,0	1,6	3,1	19,6	19,9	68,7	61,7
Slowakei	5,4	61,3	47,0	4,4	4,5	6,6	18,6	60,5	50,3
Tschechien	10,2	146,9	60,0	2,0	3,7	4,9	7,3	68,4	60,2
Ungarn	10,2	138,2	57,0	3,3	4,3 ⁽¹⁾	6,0	5,6	75,1	56,3
Slowenien	2,0	35,3	74,0	3,2	3,3 ⁽¹⁾	9,7	6,0	59,4	68,0
Estland	1,4	13,5	42,0	6,0	5,4	6,5	9,1	68,0	57,9
Lettland	2,4	19,9	35,0	6,1	4,7	15,3	12,8	60,4	53,0
Litauen	3,5	34,3	39,0	6,7	7,1	18,6	13,1	48,4	44,5
Malta	0,4	4,6 ⁽²⁾	55 ⁽²⁾	1,2	2,8	2,3 ⁽¹⁾	7,4	46,6	67,0
Zypern	0,8	14,0	72,0	2,2	4,3	5,3	3,8	48,0	55,8

(1) 2001; (2) 1999; (3) Dies ist eine Schätzung anhand der für die EU15 berechneten Kaufkraftstandards; Angaben zu den Kaufkraftstandards auf der Grundlage der EU-25 liegen noch nicht vor.

Quelle: Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte Bulgariens, Rumäniens und der Türkei auf dem Weg zum Beitritt (2003), S. 47–48.

TABELLE 2: VOLKSABSTIMMUNGEN ZUM EU-BEITRITT

	Datum	Ja-Stimmen	Wahlbeteiligung
Polen	07.–08.06.2003	77,5 %	58,9%
Slowakei	16.–17.05.2003	92,5 %	52,2%
Tschechien	13.–14.06.2003	77,3 %	55,2%
Ungarn	12.04.2003	83,8 %	45,6%
Slowenien	23.03.2003	89,6 %	60,3%
Estland	14.09.2003	66,8 %	64,0%
Lettland	20.09.2003	67,0 %	72,5%
Litauen	10.–11.05.2003	89,9 %	63,3%
Malta	08.03.2003	53,7 %	91,0%
Zypern	kein Referendum	-	-

Eigene Quelle: Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte Bulgariens, Rumäniens und der Türkei auf dem Weg zum Beitritt (2003), S. 23–24.

gerade im Bereich Umweltpolitik häufen, die Lage. Für Polen etwa wurde errechnet, dass sich die Anpassung an EU-Standards in diesem Politikfeld auf ca. 14 bis 39 Milliarden Euro summieren wird.¹⁹

REFERENDEN UND ÖFFENTLICHE MEINUNG

Im Jahr nach dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen in Kopenhagen im Dezember 2002 hielten alle Länder der Osterweiterung Volksabstimmungen zum EU-Beitritt ab. Die Referenden brachten in allen Fällen ein positives Votum hervor, zum Teil allerdings bei recht geringer Wahlbeteiligung.

Für ein differenziertes Bild sollte allerdings auch ein Blick auf Umfragen im Zeitverlauf geworfen werden, die Schwankungen in der Befürwortung einer EU-Mitgliedschaft dokumentieren und auch Unterschiede zwischen den Ländern verdeutlichen. So können beispielsweise Tschechien und Polen im Vergleich mit Ungarn oder der Slowakei tendenziell als zurückhaltender bezeichnet werden. In der sozialen Verteilung der EU-Zustimmung ergibt sich trotz länderspezifischer Unterschiede folgendes Bild: Zu den Beitrittsbefürwortern gehören überdurchschnittlich viele junge Menschen mit höherer Schul- und Ausbildung und einkommensstarke Bevölkerungsgruppen. In der Regel sind dies Gruppen, die sich schon an den wirtschaftlichen Transformationsprozess gut anpassen konnten bzw. von ihm profitierten.

Vereinfacht kann konstatiert werden, dass die Konkretisierung der Beitrittsperspektive ambivalente Haltungen, Ängste und EU-Skepsis mit sich gebracht hat; dass dem euphorischen, ideellen Aufbruch eine fast natürliche Ernüchterung folgte.

Eine wichtige Rolle spielen dabei erwartete Verteilungseffekte der EU-Integration. Zu bedenken ist, dass bereits die wirtschaftliche Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft Transformationsgewinner und -verlierer hervorgebracht hat und im Alltagsleben nach wie vor durch hohe Arbeitslosigkeit und Inflationsraten erfahrbar ist. Um einige Beispiele zu nennen: In Polen sank die EU-Zustimmung parallel zur Abnahme der sozialen Zufriedenheit nach dem Ende der Wachstumsphase im Jahr 1997.²⁰

Auf parlamentarischer Ebene verweisen die stetige Vertretung der tschechischen Kommunisten (KSČM) bzw. ihre Stimmenzuwächse bei den Wahlen 2002 auf diesen Zusammenhang: Die Partei fordert die Rückkehr zu „alten“ Sicherheiten und lehnt die EU aus ideologischen Gründen (Kapitalismus) und mit Verweis auf die „nationalen Interessen“ ab. Mit Rentnern und sozial Schwachen bindet sie eher Reformverlierer.

DIE EU-ANPASSUNG HAT IHREN PREIS

Durch die Überschneidung von Transformation und Integration hat auch die EU-Anpassung ihren sozialen Preis: Um das Haushaltsdefizit zu reduzieren und Tschechien auf diesem Wege gleichzeitig „fit“ für die EU zu machen, verabschiedete die tschechische Regierung im Herbst 2003 Finanzreformen, die Steuererhöhungen bringen. Einschnitte im Sozialsystem sind geplant. Eine Befragung der Bürger in Tschechien hat ergeben, dass sie sich im Zusammenhang des Beitritts vor allem vor Preissteigerungen und wachsender Arbeitslosigkeit fürchten; 46 Prozent erwarten eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation.²¹ Vorbehalte gegenüber der EU sind aber auch mit dem Verhandlungsprozess selbst verbunden: Eine Asymmetrie war hier grundsätzlich durch die nicht verhandelbaren EU-Kriterien

angelegt sowie durch die EU-Kritik in Form der jährlichen Fortschrittsberichte. Dies bot allerdings den Regierungen auch die Möglichkeit, unliebsame Maßnahmen mit Hinweis auf EU-Erfordernisse zu begründen, womit innenpolitische Kosten externalisiert werden konnten. Problematischer sind allerdings Wahrnehmungen in der Bevölkerung, nicht gleichberechtigte Mitglieder der EU zu werden, sondern auf eine Mitgliedschaft „zweiter Klasse“ zuzusteuern. Gefördert wurden solche Irritationen durch Pläne der EU, Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürgerinnen und Bürger der neuen Mitgliedstaaten einzuführen. Diese Forderungen waren auch eine Antwort auf Ängste in den Gesellschaften der bisherigen EU, vor allem in Deutschland und Österreich. Einen ähnlichen psychologischen Effekt hatte der Versuch, die Neumitglieder von den Direktzahlungen für Landwirte auszunehmen. Für solche Perzeptionen spielt nicht zuletzt auch die Arbeit von Lobbygruppen, wie der zu meist starken Bauernschaft in den östlichen Ländern sowie einzelner politischer Parteien, eine wichtige Rolle. Der Regierung vorzuwerfen, „schlechte Bedingungen“²² ausgehandelt zu haben, war zum Beispiel eine innenpolitische Mobilisierungsstrategie von Oppositionsparteien wie der tschechischen KSČM. Neben den gemeinsamen Motiven bringen alle Staaten der Osterweiterung spezifische Erwartungen an eine EU-Mitgliedschaft und unterschiedliche Perspektiven auf die EU mit, die sich auch in grundsätzlichen (parteipolitischen) Vorstellungen manifestieren. An den Beispielen Tschechien, Polen und der Slowakei soll diese Vielfalt im Folgenden skizziert werden.

TRANSFORMATION UND EUROPAPOLITIK IN TSCHIECHIEN

Nach dem Abtreten der pro-europäischen Dissidenten aus der tschechischen Politik 1992 und dem Beginn der Regierungszeit der liberal-konservativen Demokratischen Bürgerpartei ODS von *Václav Klaus* bis 1997 ließe sich die Beziehung Tschechiens zur EU durch zwei wesentliche Merkmale charakterisieren, die bis heute nachwirken: Im Selbstverständnis der regierenden Eliten um *Klaus* war Tschechien Vorreiter der wirtschaftlichen Transformation, auch im Ausland wurde es durch sein Privati-

TABELLE 3: UNTERSTÜTZUNG EINES EU-BEITRITTS (POSITIVE ANTWORTEN IN PROZENT)

Land/Jahr	(1)1992	1995	1996	1997	2001	2002
Polen	73	93	70	63	54	61
Slowakei	84	88	46	62	66	69
Tschechien	80	79	43	49	54	50
Ungarn	73	80	47	56	70	77
Slowenien	89	79	47	57	56	62
Estland	63	76	29	35	38	39
Lettland	65	80	34	40	46	45
Litauen	66	86	35	40	50	53

(1) 1992 lautete die Frage, wann (bzw. ob überhaupt) das Land EU-Mitglied werden sollte (als positive Antwort wird gewertet: Beitritt sofort, in fünf oder zehn Jahren). Ab 1995 wurde nach dem aktuellen Abstimmungsverhalten bei einem Referendum gefragt.

Quellen: Central and Eastern Eurobarometer (CEEB) 1991–1998; Candidate Countries Eurobarometer (Nachfolge CEEB) 2001–2002.

sierungsmodell und seine positive wirtschaftliche Entwicklung als „Musterland“ perzipiert. Damit einher ging Tschechiens Rolle als Nachzüglerin in der EU-Politik. Nicht nur, dass Tschechien seinen Beitrittsantrag erst vergleichsweise spät im Januar 1996 stellte. Selbstbewusst sparten die regierenden Eliten vielmehr nicht mit euroskeptischen Positionen. Dabei vertraten sie gleichzeitig die Auffassung, die Beitrittsanforderungen längst zu erfüllen und bereit zu sein für die EU – früher als diese selbst neue Mitglieder aufnehmen könnte.²³ Einen Einbruch der liberal-konservativen Erfolgsgeschichte und eine Wende in der Europapolitik brachten die einsetzende Wirtschaftskrise Ende 1996 und der Sturz der Regierungspartei über eine Parteispendenaffäre 1997. Im Vergleich zu den anderen postsozialistischen Staaten konnte Tschechien zwar auf die weitestgehend größte politische Stabilität zurückblicken und auch die wirtschaftliche Transformationskrise setzte sehr viel später ein. Allerdings offenbarte sich, dass über der Wirtschaftsreform die Schaffung des rechtlichen Rahmens sowie der Aufbau von Verwaltung und Justiz vernachlässigt worden war. Dies hatte nicht nur innenpolitische Konsequenzen, sondern ließ Tschechien auch in der EU-Bewertung durch die Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission hinter Polen und Ungarn, von denen es sich unter Klaus gerne abgezogen hatte, zurückfallen. Die Beweislast, zu EU-Europa zu gehören, lag so nun doch bei Tschechien. Die Sozialdemokratische Partei, die 1998 als Minderheitsregierung die Amtsgeschäfte übernahm, hat das Land nach ihrer Wiederwahl 2002 mit einer Mitte-Links-Koalition in die EU geführt. Bereits in der Opposition hatte sie eine eindeutig pro-europäische Haltung vertreten, die auch Teil einer Profilierungsstrategie gegenüber der ODS war. Sie erweist sich aber auch heute als integrationsfreundliche Partei. Der tschechische Europadiskurs ist nach wie vor sehr stark parteipolitisiert und somit innenpolitisch aufgeladen.²⁴

EUROSKEPTIZISMUS

Die skeptische Haltung politischer Eliten zur EU-Integration ihres Landes weist in Tschechien im Vergleich mit den anderen Staaten der aktuellen Erweiterungswelle zwei Besonderheiten auf: Erstens wird sie mit der ODS bzw. *Václav Klaus* von einer der beiden großen Parteien des Landes artikuliert. Damit weist sie zweitens eine Dauerhaftigkeit bis heute auf: Euroskeptizismus wird durch die ODS kontinuierlich transportiert – zunächst als Regierungspartei und nun in der Opposition. Mit der Wahl von Klaus zum Präsidenten im Februar 2003 ist die kritische EU-Position zudem an die Staatsspitze avanciert. Klaus gelingt es, seine Vorbehalte gegenüber der EU in Medien des In- und Auslandes zu platzieren.

Wie begründet sich nun dieser Euroskeptizismus? Der Euroskeptizismus – oder in der Selbstbezeichnung „Eurorealismus“ – der ODS ist einerseits wirtschaftsliberal, und andererseits (national-)konservativ inspiriert.²⁵ Die tschechischen Euroskeptiker kritisieren den EU-Binnenmarkt folglich als überreguliert, interventionistisch und zu sehr wohlfahrts-

orientiert; die EU insgesamt als zu bürokratisch, zentralistisch und anti-demokratisch. Gerade mit den drei letztgenannten Aspekten werden immer wieder Bezüge zum vergangenen sozialistischen System hergestellt. Paradigmatisch ist daneben das Eintreten für die „nationalen Interessen“, die tschechische Souveränität und nationale Identität, die gegenüber der EU verteidigt werden müssten. Für den sozialdemokratischen Premierminister *Vladimír Špidla* hingegen entspricht das „europäische Projekt gerade dem nationalen Interesse“. Grundsätzlicher wandte sich Klaus' Vorgänger als Präsident, *Havel*, über Jahre hinweg gegen das „Gerede vom Verlust der Souveränität“.²⁶

So radikal, wie es scheint, ist die Position der ODS zur EU-Mitgliedschaft Tschechiens allerdings nicht. Nach ihrem Gang in die Opposition stützte sie durch den so genannten „Oppositionsvertrag“ den europapolitischen Kurs der Sozialdemokraten – in einem gemeinsam verfassten Dokument vereinbarten beide Parteien im Januar 2000, dass der EU-Beitritt Tschechiens außenpolitische Priorität genieße.²⁷ Jüngst sagte Klaus in einem Interview, der EU-Beitritt sei kein Traum für ihn, sondern eine „Ehe der Vernunft“, da es für ein Land in der Mitte Europas keine Alternativen gäbe.²⁸ Angesichts der Tatsache, dass die Stammwählerschaft der ODS – gebildete, besser situierte und jüngere Wähler – eher europafreundlich eingestellt ist, ist die nationale europaskeptische Rhetorik teilweise auch als strategischer Versuch zu interpretieren, neue Wählerschichten zu erreichen.²⁹ Mit Blick auf die Zukunft der EU ist mit Tschechien aber, je nach der innenpolitischen Machtverteilung, ein Akteur zu erwarten, der sich für ein „Europa der Nationen“ einsetzt und in Anlehnung an Großbritannien die ökonomische Seite der EU betont.

EUROSKEPTIZISMUS WEST UND OST

Euroskeptizismus ist ein Phänomen, das auch von Parteien in den bisherigen EU-Mitgliedstaaten bekannt ist. Er kann sowohl auf einzelne Politiken, zum Beispiel die Einführung des Euros in Dänemark, Schweden und Großbritannien bezogen sein als auch eher mit dem nationalen Interesse beziehungsweise dem Erhalt nationaler Souveränitätsrechte argumentieren. Beide Formen sind durchaus kompatibel mit einer generellen Zustimmung zur EU und unterscheiden sich von einer prinzipiellen EU-Opposition. Derzeit unterscheiden sich die EU-15 und die Staaten der Ost-Erweiterung darin, dass in letzteren euroskeptische Positionen auch von Parteien vertreten werden, die eine zentralere Rolle in ihrem Parteiensystem einnehmen.³⁰ Ihr Euroskeptizismus ist auch eher mit dem Verweis auf nationale Interessen oder Souveränität begründet. Hier gibt es aber einen grundsätzlichen Unterschied zwischen Ost und West: Das Thema des Kompetenz- und Souveränitätstransfers an die EU und der staatlichen Unabhängigkeit ist in den neuen Mitgliedstaaten besonders sensibel und historisch abrufbar. Zugleich ist es aber auch politisch instrumentalisierbar. Nach dem Ende des Sozialismus und der Auflösung des östlichen Blocksystems erlangte die neu gewonnene Unabhängigkeit ei-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

EIN POLNISCHER BAUER FÄHRT MIT PFERD UND WAGEN DIE ERNTE EIN. RUND 28 PROZENT DER KNAPP 40 MILLIONEN EINWOHNER POLENS LEBEN VON DER LANDWIRTSCHAFT. VIELE POLNISCHE BAUERN HABEN ANGST VOR DEM BEITRITT POLENS ZUR EUROPÄISCHEN UNION. SCHON JETZT BEKLAGEN SIE DIE VIELEN EU-IMPORTE INS LAND.

Fotonachweis: picture-alliance/dpa

nen besonderen Stellenwert als Chance zur staatlichen Selbstbestimmung. Für sechs der acht östlichen Beitrittsstaaten folgte die Konstituierung eines eigenen Nationalstaats: für Tschechien und die Slowakei nach Auflösung der Tschechoslowakei; für Slowenien nach dem Zerfall Jugoslawiens, für die baltischen Staaten nach dem der Sowjetunion.³¹ Für manche Staaten reicht das Thema aber noch weiter in die Vergangenheit zurück. Wenn beispielsweise *Václav Klaus* im Zusammenhang mit der EU-Verfassung von einem „Superstaat“ spricht, in dem „über uns ohne uns entschieden wird“³², so rührt das an das gesellschaftliche Trauma des Münchener Abkommens von 1938. Innerhalb der erweiterten Union betrifft das Thema der „nationalen Souveränität“ sicherlich nicht nur die Neumitglieder, zwischen denen es zumal große Unterschiede gibt. Wie viel Souveränität die Staaten abgeben möchten – man denke auch an Frankreich und Deutschland – ist nach wie vor die „Gretchenfrage“ der Union.³³

POLEN: LANDWIRTSCHAFT UND WERTE

Das Ende des Sozialismus wurde in Polen auf Druck der oppositionellen *Solidarność* und Bürgerrechtsgruppen durch politische und wirtschaftliche Liberalisierung vergleichsweise früh eingeleitet: 1989 fanden halb-freie Wahlen statt. Polen war aber nicht nur Vorreiter der politischen Öffnung, sondern baute im selben Jahr auch Beziehungen zur Europäischen Gemeinschaft auf. Es erhielt in diesem Rahmen bereits Unterstützung durch die EG-Hilfe PHARE als in der Tschechoslowakei noch die kommunistische Führung regierte.

Zu den Motiven Polens für einen EU-Beitritt gehört, seine internationale politische Stellung zu stärken.³⁴ Zu Beginn der Neunzigerjahre hatte dabei die Absicherung gegenüber der Sowjetunion bzw. Russland besondere Bedeu-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Als größter Beitrittskandidat ist heute Polens Anspruch deutlich geworden, über die Zukunft der EU mitzureden. Gleichzeitig deuten aber Umfrageergebnisse auf ein ambivalentes Verhältnis zu Europa hin, das sich auch in der Einschätzung einer wirtschaftlichen Unterlegenheit manifestiert.³⁵ Ebenfalls zwiespältig wird in Teilen der Öffentlichkeit das Verhältnis zu Deutschland im Kontext der EU-Erweiterung wahrgenommen: Einerseits trat Deutschland bereits früh als Fürsprecher einer EU-Anbindung Polens auf. Andererseits verbinden sich aber gerade damit Ängste, bevormundet zu werden. Vorbehalte gibt es auch gegen eine deutsch-französische Führungsrolle in der Union.

Trotz zahlreicher Machtwechsel, euroskeptischer Parteiflügel (beispielsweise auch im Wahlbündnis *Solidarność*) und dem steten Betonen eigener Interessen kann man von einem kontinuierlichen pro-europäischen Kurs der politischen Eliten in Polen sprechen, der allerdings mit den Parlamentswahlen 2001 aus dem Ruder lief: Mit der nationalistischen „Liga der polnischen Familien“ sowie der militanten Bauernvereinigung „Selbstverteidigung“ zogen Parteien in den Sejm – also das polnische Parlament – ein, die sich offen gegen einen EU-Beitritt wandten.³⁶ Gerade in der heißen Phase der Beitrittsverhandlungen war die neue Regierungskoalition von Premierminister *Leszek Miller* aus reformierten Sozialdemokraten, der Bauernpartei und den Linkssozialisten somit besonderem Druck der Opposition ausgesetzt. Auch regierungsintern gab es Konflikte, die schließlich im März 2003 zum Koalitionsbruch führten. Seitdem steht *Miller* einer politisch angeschlagenen Minderheitsregierung vor, die in ihrem Auftreten auf europäischem Parkett stark innenpolitisch gebunden ist.

Die Interessen, für die die beiden offen eurokritischen Parteien einstehen, verweisen auf zwei Besonderheiten in der polnischen Gesellschaft und Politik, die gerade im Kontext der EU-Integration aktualisiert werden: Zum einen sind dies die Interessen der starken Gruppe der polnischen Bauernschaft. Zum anderen sind damit Gruppen angesprochen, die für den Erhalt nationaler Werte mit einer stark wertkonservativen, religiös geprägten Komponente eintreten. Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Beschluss des polnischen Unterhauses im April 2003, der vor dem polnischen EU-Referendum gefasst wurde: „Eine Integration mit den ande-

ren europäischen Ländern im Rahmen der Europäischen Integration anstrebend, stellt der Sejm der Republik Polens (...) fest, dass die polnische Gesetzgebung im Bereich der moralischen Ordnung des gesellschaftlichen Lebens, der Würde der Familie, der Ehe und des Erhalts und des Schutzes des Lebens keinen Beschränkungen im Wege internationaler Regulierungen unterliegt.“³⁷ Durch die besondere gesellschaftliche Verankerung und Rolle der katholischen Kirche in Polen erklären sich zudem die Aufrufe des polnischen Episkopats und des Papstes an die Bevölkerung, am Referendum teilzunehmen. Gerade der Papst forderte dabei explizit zu einer positiven Abstimmung auf, da Polen stets zu Europa gehört habe, das eine „gemeinsame Familie auf der Basis christlicher Werte“ darstelle.³⁸ Vor diesem Hintergrund verwundert nicht, dass Polen dafür eintritt, den expliziten Bezug zum Christentum in die EU-Verfassung aufzunehmen.³⁹

POLENS LANDWIRTSCHAFT ALS PROBLEMATISCHER VERHANDLUNGSBEREICH

Die zweite Besonderheit Polens – eine starke Bauernschaft und entsprechende Lobby – ist durch seine Wirtschaftsstruktur bedingt. Trotz der sozialistischen Nachkriegsindustrialisierung ist die Landwirtschaft ein wichtiger Sektor – mit heute ca. 19,6 Prozent der Beschäftigten – geblieben. Dem steht ein Anteil der EU-15 von durchschnittlich 4,2 Prozent gegenüber, aber auch von Tschechien oder Ungarn mit 4,9 bzw. 6,0 Prozent. Die polnische Landwirtschaft ist zudem eher kleinräumig organisiert und gering mechanisiert, was ihre Wettbewerbsfähigkeit mindert.

Dieser Hintergrund erklärt Polens anfängliche Forderungen in den Beitrittsverhandlungen, seine Bauern von Beitritt an in voller Höhe in das System der Direktzahlungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU einzubinden, um ihnen zu mehr Konkurrenzfähigkeit zu verhelfen. Verstärkt wurde der Druck allerdings dadurch, dass dies auf Betreiben der mitregierenden Bauernpartei in das Koalitionsabkommen von 2001 eingegangen war.⁴⁰ Mit der Forderung war ein ohnehin heikler Punkt der GAP und somit des gesamten EU-Haushalts berührt. Erst im Vorfeld des Kopenhagener Gipfels, auf der Brüsseler Tagung des Europäischen Rates im Oktober 2003, ging die polnische Regierung auf das Angebot ein, Direktzahlungen für alle Beitrittsländer stufenweise einzuführen: Die Mittel entsprechen 2004 einem Viertel der Zahlungen an die bisherigen Mitgliedsländer und werden bis 2013 auf das volle Niveau angehoben. Vor allem auf Betreiben der polnischen Delegation machte die EU in Kopenhagen dann schließlich noch das Zugeständnis, dass diese Gelder in den ersten drei Jahren durch EU-Mittel aus dem ländlichen Strukturfonds und aus nationalen Fonds im Jahr 2004 auf bis zu 55 Prozent, im Jahr 2006 auf 65 Prozent aufgestockt werden können.⁴¹

Historisch-gesellschaftlich und nicht nur wirtschaftlichen Motiven erklärbar ist schließlich auch das Drängen Polens auf eine Übergangsfrist für Landerwerb durch Ausländer, die auf zwölf Jahre angelegt ist: Sie antwortet

auch auf Ängste, die sich auf geschichtliche Erfahrungen mit dem deutschen Nachbarn gründen. Eine psychologische Komponente hat aber auch die Sorge vor dem „Ausverkauf“ Polens, die auf das Gefälle in der wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit zurückgeht.

SLOWAKEI: EU-MITGLIEDSCHAFT ÜBER UMWEGE

Dass die Slowakei der aktuellen Erweiterungswelle zugehört, gründet sich auf eine innen- und europapolitische Kehrtwende unter der Regierung *Mikuláš Dzurindas* seit 1998 und mehr noch nach dessen Wiederwahl 2002, die eine beeindruckende Aufholjagd in der EU-Fähigkeit des Landes nach sich zog. Zuvor war ein Beitritt aufgrund der autoritären nationalistischen Politik von *Vladimír Mečiar*, der nach der Teilung der Tschechoslowakei 1993 slowakischer Premierminister geworden war, keineswegs absehbar: Seitens der EU wurden vor allem innenpolitische Entwicklungen wie Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit und eine diskriminierende Minderheitenpolitik kritisiert, die sich gegen die große Bevölkerungsgruppe der Ungarn, aber auch gegen die Roma, richtete. Eine deutliche Sanktionierung kam 1997, als die EU die Slowakei wegen der Nichterfüllung des Kopenhagener Demokratie-Kriteriums nicht in die so genannte „Luxemburg-Gruppe“ der vordersten Anwärterstaaten aufnahm.⁴² Dieses Signal schlug wiederum auf die innenpolitische Situation in der Slowakei zurück und förderte die Mobilisierung der Zivilgesellschaft: Die Ablösung *Mečiar*s in den Wahlen 1998 war eng mit den Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen und unabhängigen Medien verknüpft.⁴³ Während die erste Nachfolgeregierung unter *Dzurinda* noch ein das Parteienspektrum übergreifendes, instabiles Bündnis gegen *Mečiar* darstellte, brachten die Wahlen 2002 eine kohärente Regierung der rechten Mitte hervor. Populistische Parteien wie *Mečiar*s „Bewegung für eine demokratische Slowakei“ verloren deutlich an Unterstützung, binden aber nach wie vor ein erhebliches Wählerpotenzial.⁴⁴

Mit Blick auf den Fortgang und Abschluss der EU-Verhandlungen war entscheidend, dass die Regierung mit ihrem Kurswechsel die Kritikpunkte der EU rasch ausräumen konnte und die Anpassung an den *Acquis communautaire* beschleunigte. Ein Dauerproblem bleibt allerdings bis heute – wie in Tschechien – die Integration der Roma.⁴⁵

EU-ANNÄHERUNG SOLL AUSSEN-POLITISCHE ISOLATION VERMEIDEN

Mit der raschen Wiederannäherung an die EU wollte die Regierung *Dzurindas* eine außenpolitische Isolation der Slowakei vermeiden. Konkretes Etappenziel war dabei das Aufschließen zu den ostmitteleuropäischen Nachbarn im Erweiterungsprozess: Ein Ende der Zollunion mit Tschechien oder zur EU-Außengrenze zu werden,⁴⁶ wäre eine schwere politische Bürde gewesen; letzteres hätte auch für die Nachbarstaaten – wären sie vor der Slowakei Mitglieder geworden – beispielsweise im Bereich der Si-

cherung der EU-Außengrenzen Konsequenzen gehabt. Um ein solches Auseinanderdriften zu vermeiden, entschlossen sich die vier Visegrád-Staaten im Jahr 1999 daher auch zu einer vorübergehenden Wiederbelebung ihrer Kooperation.

Der europapolitische Kurs der Regierung wird von einer breiten Bevölkerungsbasis getragen. Im Referendum über den EU-Beitritt erzielten die Befürworter mit 92,5 Prozent der Stimmen den Spitzenplatz unter den neuen Mitgliedstaaten. Allerdings blieb die Wahlbeteiligung mit 52,2 Prozent nur knapp über dem erforderlichen Quorum von 50 Prozent.

DIE EU ALS DEMOKRATISIERUNGSINSTANZ

Die Erwartungen der Öffentlichkeit richten sich auch auf die EU als Motor für die Verbesserung der innenpolitischen Situation sowohl in wirtschaftlicher als auch gesellschaftspolitischer Hinsicht.⁴⁷ In Teilen der Bevölkerung und der Eliten ist mit einer EU-Mitgliedschaft zudem explizit das Ziel verbunden, die Demokratie abzusichern. Daraus erklären sich auch die überdurchschnittlichen Zustimmungswerte für die EU seit den ausgehenden Neunzigerjahren, als in den anderen Kandidatenstaaten eher kritisches Potenzial erwuchs.

Das Auftreten der EU als „externe Demokratisierungsinstantz“⁴⁸ ist am slowakischen Beispiel tatsächlich bemerkenswert. Dazu gehörten auch weitreichende Interventionen in konkrete innenpolitische Angelegenheiten, die in den bisherigen Mitgliedstaaten undenkbar gewesen wären: So hatte beispielsweise Erweiterungskommissar *Günter Verheugen* die slowakischen Wähler vor den Wahlen 2002 eindringlich aufgefordert, nicht die Rückkehr der „alten Kräfte“ herbeizuwählen, womit *Mečiar*s Partei gemeint war.⁴⁹

WELCHES EUROPA?

Für die neuen Mitglieder haben verschiedene Wege in die EU geführt. Das große, gemeinsame Ziel der „Rückkehr“ der Ostmitteleuropäer und der Aufhebung der Teilung Europas wurde bei verschiedenen Anlässen als eingelöst gefeiert: Der polnische Präsident *Kwasniewski* verkündete nach dem erfolgreichen polnischen EU-Referendum, dass Polen „zur großen europäischen Familie“ zurückkehre; die tschechische Volksabstimmung kommentierte Premierminister *Špidla* mit den Worten, dass der Zweite Weltkrieg die Republik „aus Europa gerissen“ habe, was nun endlich überwunden worden sei.⁵⁰ In den vergangenen Jahren ist diese historisch-kulturelle Dimension hinter dem ökonomischen Projekt der europäischen Integration mit seinen Interessen und Besitzständen zurückgetreten. Spätestens im Zusammenhang mit den Beratungen über die europäische Verfassung ist zudem deutlich geworden, dass noch eine weitere Themenverschiebung stattgefunden hat: Aus der Perspektive der neuen Mitglieder hat sich die Rückkehr nach Europa zur Frage präzisiert, welches Europa geschaffen werden soll. Ihr Mitreden über die Zukunft der EU – nach den asymmetrischen Beitrittsverhandlungen nun als gleichberechtigte Mit-

glieder – erhöht die Vielstimmigkeit und stellt die Handlungsfähigkeit der EU vor neue Herausforderungen. Allerdings sind dabei nicht schlicht „östliche“ Koalitionen zu erwarten, wie der Verfassungsgipfel in Rom im Dezember 2003 verdeutlicht hat: In der Frage der Stimmgewichtung im Europäischen Rat gewannen Frankreich und Deutschland einige der kleineren Neumitglieder an ihre Seite und sahen sich Polen und Spanien gegenüber.

Welches Europa geschaffen werden soll – das bezieht sich nicht nur auf die Machtfrage, die kein neues Thema in der EU ist. Hier geht es vielmehr auch um die Vision der zukünftigen Union als gemeinsame Zukunftsaufgabe. Gerade die Erfahrungen der Neumitglieder, die die Teilung Europas in Unfreiheit erlebt haben, können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

ANMERKUNGEN

¹ Text der Deklaration in: RFE/RL Newline, Part II, 17 April 2003 (<http://www.rferl.org/newline>).

² So z. B. Václav Havel vor dem polnischen Sejm und Senat am 25. Januar 1990. Teilweise abgedruckt in: Rhodes, M.: The idea of Central Europe and Visegrad cooperation. In: International politics, 35 (June 1998), S. 165–186 (hier S. 174).

³ Zum Mitteleuropa-Konzept der Dissidenten, siehe: Rhodes 1998, S. 170–171.

⁴ Dienstbier, J.: Träumen von Europa (Originalausgabe: *Snění o Evropě* 1986). Berlin 1991: „Die Aufgabe liegt auf der Hand: die europäischen Völker und ihre Regierungen, die Bewegungen und die einzelnen aus diesem Schlaf herauszureißen, damit sie von einem einheitlichen, demokratischen, selbstverwalteten Europa als einem gemeinsamen kulturellen Horizont und konkreter politischer Absicht träumen.“ (S. 167).

⁵ So sieht Václav Havel es z. B. als Aufgabe des polnischen Intellektuellen Adam Michnik an, seine Erfahrungen für die Definition einer europäischen Wertegemeinschaft einzusetzen. Dieses Beispiel stammt von: Lang, K.-O.: Tschechische Positionen zur künftigen Gestalt der Europäischen Union. SWP-Studie S 1, Berlin Januar 2002, S. 26.

⁶ Siehe dazu Rhodes, S. 173–178.

⁷ *Hospodářské noviny*, 4. November 2003, S. 8.

⁸ Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages. Hrsg. von Thomas Läufer. Bonn 1998.

⁹ Bugge, P.: Czech Perceptions of the Perspective of EU Membership: Havel vs. Klaus. (EUI Working Paper RSC No. 2000/10). San Domenico 2000, S. 3.

¹⁰ Vgl. ähnlich: Dauderstädt, M.: Interessen und Hindernisse bei der EU-Osterweiterung. Die Rolle des „acquis communautaire“. FES-Politikinformation Osteuropa 98/Januar 2002, S. 6.

¹¹ Zitat und Zusammenhang von: Lippert, B.: Auf dem Weg in eine größere Union. In: Europäische Union (Informationen zur politischen Bildung 279). Bonn 2003, S. 42–53 (hier S. 49).

¹² Dies ist ein Durchschnittswert für die 2004 beitretenden Länder. Als weitere Prioritäten folgen: Friedenssicherung, Terror- und Verbrechensbekämpfung. Eurobarometer 2003.3, Full Report (Summer), September 2003,

S. 5 und B7–B8/9 (http://europa.eu.int/comm/public_opinion).

¹³ Dauderstädt 2002, S. 7.

¹⁴ Woyke, W.: Osterweiterung – eine Erweiterung wie jede andere? In: Ders. (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union. Eine Einführung. Schwalbach/Ts. 2003, S. 9–42, hier S. 35–36.

¹⁵ RFE/RL Newline, Part II, 29 May 2003

¹⁶ *Enlargement Weekly*, 11 June 2002.

¹⁷ In der ursprünglichen Bedeutung: „Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy“; die PHARE-Projekte wurden als Vorbeitritts Hilfen auch auf andere Länder ausgeweitet.

¹⁸ Lippert, B.: Erweiterungspolitik der Europäischen Union. In: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003. Berlin 2003, S. 417–430 (hier S. 419–420). Lippert auch allgemein zu den Ergebnissen von Kopenhagen.

¹⁹ *Enlargement/Agenda2000-Watch*. No. 6/2003. Hrsg. von Institut für Europäische Politik/Trans European Policy Studies Association, S. 97.

²⁰ Juchler, I.: Zwischen Bangen und Hoffen. Polen vor dem EU-Referendum. In: *Osteuropa*, 4/2003, S. 502–514 (hier S. 509).

²¹ *Hospodářské noviny*, 2.–4. Januar 2004, S. 1.

²² *Lidové Noviny*, 24. März 2003, S. 8.

²³ Bugge 2000, S. 10.

²⁴ Vgl. Lang 2002, S. 34.

²⁵ Hierzu und zum Folgenden Hudalla, A.: Außenpolitik in Zeiten der Transformation: Die Europapolitik der Tschechischen Republik 1993–2001. Münster, Hamburg, London 2003, S. 100–102; Manifest českého eurorealismu [Manifest des tschechischen Eurorealismus], April 2001 (www.ods.cz).

²⁶ Špidla in seinem Aufruf zum EU-Referendum, siehe RFE/RL Newline, Part II, 13 June 2003; Havel hier zitiert nach: Krebs, H.: Sceptiker mit Kurs auf Europa. In: *Süddeutsche Zeitung*, 12. Juni 2003, S. 10.

²⁷ Toleranční patent. Dohoda č. 3 o přípravě České republiky na vstup do EU uzavřena mezi Českou stranou sociálně demokratickou a Občanskou demokratickou stranou [Toleranzpatent, Vereinbarung Nr. 3 zwischen der Sozialdemokratischen Partei und der Demokratischen Bürgerpartei über die EU-Beitrittsvorbereitungen der Tschechischen Republik vom 14.1.2000; www.cssd.cz]

²⁸ *Die Zeit*, 16. April 2003.

²⁹ Diese Argumentation folgt Lang 2002, S. 15–17.

³⁰ Taggart, P./Szczecbiak, A.: Parties, Positions and Europe: Euroscepticism in the EU Candidate States of Central and Eastern Europe. (SEI Working Paper No 46: Opposing Europe Research Network Working Paper No 2) Sussex 2001, S. 9–11, 30. Die britischen Konservativen stellen nach den Autoren in dieser Hinsicht eine Ausnahme in Westeuropa dar.

³¹ Dauderstädt, M./Joerßen, B.: Die Europapolitik linker Parteien in den postkommunistischen Beitrittsländern. FES-Politikinformation Osteuropa, 11/2003, S. 1.

³² *Lidové Noviny*, 13. Oktober 2003, S. 1.

³³ Kornelius, S.: Das ruhelose Europa. In: *Süddeutsche Zeitung*, Silvester 2003/Neujahr 2004, S. 4.

³⁴ Juchler 2003, S. 508.

³⁵ Juchler 2003, S. 510.

³⁶ Juchler 2003, S. 502.

³⁷ Zitiert nach Redecker, N. von: Polen. In: Weidenfeld, W./Wessels, W.: Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003. Berlin 2003, S. 443–448 (hier S. 447).

³⁸ RFE/RL Newline, Part II, 5 May 2003; RFE/RL Newline, Part II, 20 May 2003.

³⁹ RFE/RL Newline, Part II, 4 June 2003.

⁴⁰ Mildberger, M.: Die EU-Erweiterung aus Sicht der Beitrittskandidaten. In: Woyke, W.: Osterweiterung der Europäischen Union. Eine Einführung. Schwalbach/Ts. 2003, S. 98–115 (hier S. 107).

⁴¹ Juchler 2003, S. 506–507; Lippert 2003 (Jahrbuch), S. 419–420.

⁴² Rupnik, J.: Joining Europe together or separately? The implications of the Czecho-Slovak divorce for EU enlargement. In: Ders./Zielonka, J.: The road to the European Union. Vol. 1: The Czech and Slovak Republics. Manchester 2003, S. 16–50 (hier S. 28–29).

⁴³ Diese Argumentation folgt: Lang, O.: Stolpersteine auf dem slowakischen Weg nach Brüssel? Innenpolitische Unwägbarkeiten der slowakischen Integrationsbemühungen. SWP-Aktuell 4, März 2001, S. 8.

⁴⁴ Zu den Wahlen und zum Parteienspektrum: Lang, K.-O.: Die Slowakei nach den Wahlen. Grünes Licht für die Fahrt nach Brüssel. SWP-Aktuell 46, November 2002: S. 1, 5.

⁴⁵ Lang 2001, S. 1; Lang 2002 (Slowakei), S. 6.

⁴⁶ Mildberger 2003, S. 110.

⁴⁷ Dauderstädt/Joerßen 2003, S. 12.

⁴⁸ Rupnik 2003, S. 44.

⁴⁹ RFE/RL Newline, Part II, 24 September 2002.

⁵⁰ RFE/RL Newline, Part II, 9 June 2003; RFE/RL Newline, Part II, 16 June 2003.

UNSERE AUTORIN



Stephanie Weiss ist Politikwissenschaftlerin und arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Collegium Carolinum/ Forschungsstelle für die böhmischen Länder in München. Zu ihren Arbeits- und For-

schungsschwerpunkten gehören: Politik und Gesellschaft in Ostmitteleuropa, vor allem Transformationsforschung, Regionalisierungsprozesse und EU-Integration.

Ökonomische Perspektiven der EU-Osterweiterung

MECHTHILD SCHROOTEN

Als neue Mitglieder der Europäischen Union (EU) müssen die Beitrittsländer zunächst den wirtschaftlichen Aufholprozess gestalten. Am Beispiel einzelner volkswirtschaftlicher Sektoren analysiert der Beitrag die ökonomische Situation der mittel- und osteuropäischen Staaten. Wenn auch die gesamtwirtschaftliche Dynamik in den Beitrittsstaaten hoch ist, zeigen einzelne Indikatoren dennoch, dass der Abstand zu den Ländern der EU-15 immer noch erheblich ist. Unbestritten ist, dass der Beitritt zur EU die Integration der Güter- und Finanzmärkte begünstigen wird. Allerdings lässt sich der wirtschaftliche Aufholprozess und die zukünftige Teilhabe an der Europäischen Währungsunion nur unter der Voraussetzung tief greifender Reformen und Rechtsangleichungen bewerkstelligen.

Red.

DIE BEITRITTSLÄNDER MÜSSEN DEN WIRTSCHAFTLICHEN AUFHOLPROZESS GESTALTEN

Mit dem 1. Mai 2004 werden insgesamt zehn Volkswirtschaften der Europäischen Union beitreten. Acht dieser Volkswirtschaften liegen in Mittel- und Osteuropa.¹ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Ungarn und Slowenien ist nicht nur die sozialistische Vergangenheit, sondern auch das anschließende Durchlaufen einer tief grei-

fenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation gemeinsam. Mit dem Beitritt zur Europäischen Union (EU) wird diesen Ländern implizit das Qualitätsiegel „funktionsfähige Marktwirtschaft“ verliehen; die Transformation des Wirtschaftssystems gilt als weitgehend abgeschlossen. Mit der EU-Osterweiterung wird die Bevölkerung der Union um etwa 20 Prozent zunehmen (vgl. Tabelle 1); aus der bisherigen EU-15 wird zukünftig eine EU-25. Aus der Sicht der Beitrittsländer wird es zukünftig darum gehen, erfolgreich auf der Grundlage der eingeführten marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung und als Mitglied der erweiterten EU den wirtschaftlichen Aufholprozess zu gestalten. Dazu kommt, dass bereits im Beitrittsvertrag zur EU der Beitritt zur Europäischen Währungsunion (EWU) als weiteres Ziel genannt und damit implizit die Euro-Einführung festgeschrieben ist. Offen ist indes, wann dieser Schritt vollzogen wird.

GESAMTWIRTSCHAFTLICHE DYNAMIK DER BEITRITTSLÄNDER

Seit längerem liegt die gesamtwirtschaftliche Dynamik in den Beitrittsländern über der in der EU. Im Durchschnitt der Jahre 1995-2002 legte das Bruttoinlandsprodukt der Beitrittsländer in der Summe um 3,9 Prozent zu. In den zur EU-15 zählenden Volkswirtschaften lag die Vergleichsgröße bei 2,1 Prozent. Hohe gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten sind im ökonomischen Aufholprozess notwendig. Allerdings gibt es zwischen den einzelnen mittel-osteuropäischen Volkswirtschaften erhebliche Differenzen. So wiesen im Jahr 2002 die baltischen Staaten weit überdurchschnittliche Zu-

wachsraten aus, während das Bruttoinlandsprodukt in Polen im Jahr 2002 nur langsam zunahm (vgl. Tabelle 2); allerdings deutet sich auch hier eine positive Trendwende an. Trotz der hohen gesamtwirtschaftlichen Zuwachsraten ist der Einkommensabstand zur EU immer noch erheblich. Unter Berücksichtigung der Kaufkraftparitäten erreichte das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf der Bevölkerung in den Beitrittsländern im Jahr 2001 etwa 47 Prozent des Vergleichswerts der EU-15. Unter Berücksichtigung des Wechselkurses lag das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf noch darunter (Europäische Kommission). Zugleich ist die Arbeitslosigkeit relativ hoch und anhaltend. Trotz der beachtlichen gesamtwirtschaftlichen Dynamik liegt die Arbeitslosenquote in der Summe der Länder weit über dem EU-Durchschnitt. Wiederum bestehen allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Volkswirtschaften. Besonders hoch ist die Arbeitslosigkeit in Polen (2001: 19,9%), in der Slowakischen Republik (2001: 18,6%) und in den baltischen Staaten. Dagegen liegt die Arbeitslosenquote in den übrigen Ländern sogar unter dem EU-Durchschnitt (2001: 7,6%); beispielsweise wies Ungarn im Jahr 2001 eine Arbeitslosenquote von 5,6 Prozent aus.

BEITRITT BEGÜNSTIGT STÄRKERE INTEGRATION DER MÄRKTE

Der Beitritt zur Europäischen Union begünstigt eine stärkere Handelsverflechtung. Allerdings ist zu beachten, dass die Handelsintegration zwischen den Beitrittsländern und der EU relativ weit vorangeschritten ist. Denn bereits im Zuge der Öffnung der ehemaligen mittel- und osteuropäischen Staatshandelsländer wurden von der EU mit der Aufnahme eines Teils dieser Länder in ihr Allgemeines Präferenzsystem (APS) weit gehende Schritte zur Liberalisierung des Ost-West-Handels unternommen. Später (seit 1991) wurden im Zuge von bilateralen Verhandlungen so genannte Europa-Abkommen geschlossen. In diesem Rahmen wurde auch das weitere schrittweise Voranschreiten dieses Liberalisierungsprozess festgeschrieben (All-

TABELLE 1: BEITRITTSLÄNDER UND EU-15

	Mittel-osteuropäische Länder	EU-15
Fläche (1000 km ²)	728,9	3191,1
Bevölkerung in Millionen (2002)	73,6	377,1
Bruttoinlandsprodukt in Milliarden Euro (2001)	397,5	8843,1

Quelle: Europäisches Parlament, Europäische Kommission.

TABELLE 2: WICHTIGE INDIKATOREN

	Bruttoinlandsprodukt Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr			Verbraucherpreise Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr			Defizitquote der öffentlichen Haushalte			Verschuldung		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002a
Estland	7,3	6,5	6,0	3,9	5,6	2,9	-0,7	0,5	0,7	5,0	4,8	5,8
Lettland	6,8	7,9	6,1	2,6	2,5	1,6	-2,8	-1,6	-1,8	13,9	15,7	15,2
Litauen	4,0	6,5	6,7	0,9	1,3	-0,9	-2,8	-1,9	-1,8	24,0	23,4	22,7
Polen	4,0	1,0	1,4	10,1	5,3	1,0	-2,7	-3,9	-4,4	40,9	37,3	41,8
Slowakei	2,2	3,3	4,4	12,2	7,0	3,1	-3,9	-5,4	-6,0	45,2	48,1	42,6
Slowenien	4,6	3,0	3,2	8,9	8,6	6,9	-1,4	-2,5	-1,8	27,6	27,5	28,3
Tschechien	3,3	3,1	2	3,9	4,5	0,1	-4,5	-5,2	-6,4	17,0	23,3	27,1
Ungarn	5,2	3,7	3,3	10,0	9,1	4,8	-3,7	-4,1	-6,9	55,4	53,4	56,3

Quellen: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD): Transition Report 2003. Europäische Kommission. DIW Berlin.

TABELLE 3: AUßENHANDELSVERFLECHTUNG ZWISCHEN DER EU-15 UND DEN BEITRIITSLÄNDERN

Anteile an den Exporten/Importen	Beitrittsländer (MOE-Länder)	EU-15	Deutschland
MOE-Beitrittsländer			
Exporte (2002)		68,1	31,2
Importe (2002)		59,8	24,6
EU-Länder			
Exporte (2001)	11,1		
Importe (2001)	9,8		
Deutschland			
Exporte (2002)	8,1		
Importe (2002)	9,9		

Quelle: Borbely/Meier 2003.

ecke/Mitze/Untiedt 2003). Inzwischen besteht eine enge Handelsverflechtung zwischen der EU-15 und den Beitrittsländern. Bereits jetzt gehen knapp 70 Prozent der Exporte der Beitrittsländer in die EU; davon etwa die Hälfte nach Deutschland (vgl. Tabelle 3). Vor dem Hintergrund der bestehenden starken Verflechtung ist zu erwarten, dass der zusätzliche Effekt der von dem jetzigen Beitritt zur EU auf den Handel ausgeht, eher gering sein wird (DIW et al. 2003).

Mit dem Beitritt zur Europäischen Union wird die Integration der Finanzmärkte voranschreiten. Schließlich haben sich die Beitrittsländer mit der Übernahme des Acquis communautaire verpflichtet, die Rahmenbedingungen für ein stabiles Banken- und Finanzsystem sowie für ein europaweites Angebot an Finanzdienstleistungen zu schaffen. Tatsächlich müssen die nationalen Finanzmärkte derzeit in vielen der Beitrittsökonomien im Vergleich mit der EU noch als relativ gering entwickelt gelten. Als Indikator wird dabei vielfach der Monetisierungsgrad der Volkswirtschaften herangezogen; tatsächlich liegt der Wert dieses Quotienten in den Beitrittsländern deutlich unter den europäischen Vergleichsgrößen. Auch die Kreditvergabe – wiederum gemessen als Anteilswert am BIP – ist relativ gering. Dies stellt deshalb ein besonderes Problem dar, weil auch der Kapitalmarkt, d.h. die Börsen in den Beitrittsländern relativ

gering entwickelt sind. Vor diesem Hintergrund könnte der Zufluss von ausländischem Kapital eine wichtige Quelle der Unternehmensfinanzierung werden. Die Rahmenbedingungen dafür sind relativ gut.

Denn die institutionellen Reformen im Bereich des Finanzsektors sind deutlich vorangekommen. Bereits Anfang der 1990er-Jahre waren in den meisten Transformationsländern wichtige Bankgesetze formuliert, Insolvenzvorschriften entwickelt und entsprechende Aufsichtsbehörden geschaffen worden. Der Fortschritt im „institution building“ spiegelt sich auch in einem erheblichen Rückgang des Bestandes an so genannten schlechten Krediten im Bankensektor. Allerdings weisen sowohl die Heritage-Foundation als auch die EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) auf vorhandene Differenzen in Bezug auf die institutionellen Rahmenbedingungen der Finanzintermediation zwischen den Beitrittsländern hin (vgl. Tabelle 4). Die Heterogenität zwischen den Beitrittsländern in Bezug auf die Finanzmarktentwicklung ist nach wie vor relativ groß.

FINANZMÄRKTE UND BANKENSEKTOR

Mit weiteren Fortschritten im Bereich der institutionellen Reformen werden auch die spezifischen Risikoprämien einer Finanzanlage in den

Beitrittsländern weiter sinken und das Vertrauen in die nationalen Finanzmärkte der mittel-ost-europäischen Länder steigen. Schon heute sind die Finanzmärkte in den Beitrittsländern durch das Engagement ausländischer Banken geprägt. Kaum in einer anderen Region dieser Erde dürften ausländische Banken ein ähnliches großes Gewicht wie in Mittel-Osteuropa haben. So sind in Ungarn beispielsweise von 38 Banken 27 in ausländischer Hand (Stand: 2002).

Mit dem Beitritt verändern sich indes nicht nur die Bedingungen für eine Handels- und Kapitalverflechtung, auch der dritte Produktionsfaktor, Arbeit, ist davon betroffen. Allerdings waren in der Vergangenheit Wanderungen von Arbeitskräften in großem Umfang vor allem wegen der eingeschränkten Freizügigkeit nicht zu beobachten. Dies obwohl zwischen der EU und den Beitrittsländern erhebliche Einkommensunterschiede bestehen. Wegen der geltenden langen Übergangsfristen bei der Beseitigung der bestehenden Mobilitätsbeschränkungen ist auch in der nächsten Zeit nicht mit größeren Effekten zu rechnen. Auch lässt sich derzeit kaum abschätzen, inwieweit diese Migration mit Wachstumswirkungen in den alten und den neuen Mitgliedsländern der EU verbunden sein wird. Hierbei spielt nicht zuletzt die Qualifikation der Migranten eine große Rolle (DIW 2003). Dabei wird vielfach die Qualifikation, d.h. die Humankapitalausstattung in den Beitrittsländern als relativ zum Einkommensniveau ausgesprochen hoch angesehen.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Integration der Beitrittsländer in den europäischen Wirtschaftsraum zunehmen wird. Von einem solchen Prozess könnten beide Seiten merklich profitieren.

REFORMFREUDIGE BEITRIITSLÄNDER

Die Beitrittsländer sind seit Jahren mit tief greifenden Reformen konfrontiert. Diese reichen in nahezu alle Lebensbereiche – auch in den Bereich der sozialen Sicherung – hinein. So sind in den Beitrittsländern tief greifende Rentenreformen zu beobachten, die den Teilübergang vom Umlage- zum Kapitaldeckungssystem einschließen. Grundsätzlich schienen in der Vergangenheit Reformen der sozialen Sicherung schon aufgrund der mit dem Transformationsbeginn zu konstatierenden tief greifenden wirtschaftlichen Krisen notwendig zu sein. Neben der hohen Arbeitslosigkeit schlugen im Bereich der Alterssicherung das relativ geringe Renteneintrittsalter und die deutliche Zunahme der Zahl der Leistungsempfänger zu Buche. Dazu kam, dass sich mit dem Beginn der Transformation das natürliche Bevölkerungswachstum verringerte. Im Jahre 2001 war es in allen EU-Beitrittsländern mit Ausnahme Polens negativ (Müller 2003).

Angesichts der wachsenden Belastung der öffentlichen Kassen mit den Rentenzahlungen wurden zunächst vielfach Korrekturen an der Rentenformel vorgenommen. Diese Reformen zielten auf den Erhalt des Umlagesystems – allerdings unter veränderten Bedingungen. In anderen Worten: Die Bedeutung der staatliche Umlagesäule wurde reduziert. Zugleich entschieden sich viele der Beitrittsländer zu einem Teilübergang zur Kapitaldeckung. Dazu musste

TABELLE 4: INDICES ZUR BANKENREFORM

	Heritage Foundation*		EBRD**	
	1996	2002	1996	2001
Estland	2,0	1,0	3,0	3,7
Lettland	3,0	2,0	3,0	3,3
Litauen	4,0	3,0	3,0	3,0
Polen	3,0	2,0	3,0	3,3
Slovenien	2,0	3,0	3,0	3,3
Slowakische Republik	3,0	2,0	2,7	3,3
Tschechien	1,0	1,0	3,0	3,7
Ungarn	2,0	2,0	3,0	4,0
EU Durchschnitt	2,30	1,87	4,25	4,25

* Heritage Index von 1 (gut) bis 5 (schlecht). ** EBRD Transition Index 1 (Planwirtschaft) bis 4,25 (Marktwirtschaft)

Quelle: Borbely/Meier 2003.

TABELLE 5: WECHSELKURSSYSTEME DER BEITRIITSLÄNDER

	Aktuelles Wechselkurssystem	Anmerkungen
Polen	Freies Floating	
Tschechien	Managed Floating	
Ungarn	Wechselkursband	+/- 15 % um einen zentralen Wechselkurs zum Euro
Slowenien	Managed Floating	
Litauen	Currency Board	Bindung an den Euro; vor Februar 2002 an den US-\$
Lettland	Fixkurs	Bindung an die Sonderziehungsrecht des IWF
Estland	Currency Board	Bindung an den Euro
Slowakei	Managed Floating	Seit 1999 Euro als offizielle Ankerwährung

Quelle: Nationale Zentralbanken. DIW 2003.

eine private Pensionsfondssäule neu erschaffen werden (Zwei-Säulen-Modell). Zwischen den einzelnen Ländern bestehen erhebliche Differenzen bezüglich der Beitragssätze und der Verbindlichkeit von Zahlungen in einen solchen Fonds. Grundsätzlich allerdings verspricht man sich von diesen Reformen die Stärkung der Beitrags-Leistungs-Äquivalenz. Die Stärkung der privaten Absicherung stellt angesichts des relativ geringen Entwicklungsstandes der nationalen Finanzmärkte eine beachtliche Herausforderung dar. Vor diesem Hintergrund scheinen die Versicherten erheblichen Ertragsrisiken ausgesetzt. Dies gilt umso mehr, als in der Vergangenheit die Finanzsysteme in vielen dieser Volkswirtschaften von Krisen erschüttert wurden.

Ob ein Alterssicherungssystem dauerhaft trägt, stellt sich indes erst in der langen Frist heraus. Angesichts der Heterogenität der Alterssicherungssysteme in der EU-15 und auch vor dem Hintergrund der bekannten Probleme in diesem Bereich, haben sich die Beitrittsländer bestenfalls teilweise an europäischen Vorbildern orientiert. Offenbar haben vor allem die Modelle der Alterssicherung in Lateinamerika hier eine Orientierungsgröße dargestellt. Grundsätzlich gilt, dass die in den Beitrittsländern durchgesetzten Reformen vielfach radikaler sind als die derzeit beispielsweise in der Bundesrepublik auf den Weg gebrachten Veränderungen in der Alterssicherung. Die Rentenreformen sind ein typischer Bereich, in dem die EU-15 zukünftig von den Erfahrungen der Beitrittsländer werden profitieren können.

ZUKUNFT: WÄHRUNGSUNION

Die Beitrittsländer haben sich verpflichtet, auch an der Europäischen Währungsunion teilzunehmen und den Euro einzuführen, sobald sie die so genannten Konvergenzkriterien erfüllen. Vereinfachend kann die Mitgliedschaft im Währungsraum gewissermaßen mit der Durchsetzung eines fixen Wechselkurses gleichgesetzt werden. Derzeit operieren die einzelnen Länder unter außerordentlich unterschiedlichen Wechselkurssystemen (vgl. Tabelle 5).

In Bezug auf die zukünftige Euro-Einführung haben die Konvergenzkriterien entsprechend des Maastricht-Vertrages eine zentrale Bedeutung (Art. 121 EGV). Dabei heißt es im Einzelnen:

- die Inflationsrate, gemessen in der Veränderung der Verbraucherpreise darf den Durchschnitt der drei preisstabilsten Länder des

Euroraums um nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte übersteigen;

- der langfristige Zinssatz darf den Durchschnitt der langfristigen Zinssätze der drei preisstabilsten Länder des Euroraums um nicht mehr als 2 Prozentpunkte übertreffen;
- das Haushaltsdefizit darf nicht über 3 Prozent des BIP liegen;
- der Staatsschuldenstand muss unter 60 Prozent des BIP liegen;
- und es muss über einem Zeitraum von mindestens zwei Jahren Wechselkursstabilität erreicht worden sein, d. h. die Partizipation am Europäischen Währungssystem muss spannungsfrei gewesen sein. In diesem Rahmen wird vielfach davon ausgegangen, dass zukünftig die nationale Währung im Vorfeld der eigentlichen Euro-Einführung im Rahmen des Wechselkursmechanismus II (WKM II) mit einer Schwankungsbreite von maximal +/- 15 Prozent an den Euro anzukoppeln ist.

Die eingangs präsentierte Tabelle 2 lässt gerade in Bezug auf die oben genannten Kriterien die Heterogenität der Beitrittsländer erkennen. Gemeinsam ist den Ländern indes die relativ geringe Verschuldungsquote. Aber schon die Höhe der Haushaltsdefizite stellt sich sehr unterschiedlich dar. Auffallend ist allerdings, dass sich die Defizite der öffentlichen Haushalte – eine Ausnahme sind die baltischen Staaten – deutlich erhöht haben. Dies deutet möglicherweise auf zusätzliche Kostenbelastungen der öffentlichen Hand gerade im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt hin. Auch zeigt die

Tabelle, dass die Disinflationierung und damit die Rückführung der Inflation in den Beitrittsländern zuletzt in der Tendenz wieder fortgesetzt wurde. Teilweise gelingt es Ländern bereits jetzt, das in dieser Hinsicht gültige Maastricht-Kriterium zu erfüllen.

Vor diesem Hintergrund deutet vieles darauf hin, dass es den heutigen Beitrittsländern zur EU in absehbarer Zeit gelingen wird, auch die formalen Bedingungen des Maastricht-Vertrages zu erfüllen und der Euro-Zone beizutreten. Schon jetzt haben einige der betroffenen Volkswirtschaften eine starke Bindung an den Euro implementiert.

LITERATUR

Allecke, B./Mitze, T./Untiedt, G.: Das Handelsvolumen der ostdeutschen Bundesländer mit Polen und Tschechien im Zuge der EU-Erweiterung: Ergebnisse auf der Basis eines Gravitationsmodells. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 4/2003

Baldwin, R. E.: Towards an Integrated Europe. CEPR. London 1994

Borbély, D./Meier, C. P.: Zum Konjunkturverbund zwischen der EU und den Beitrittsländern. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 4/2003

Brücker, H. u.a.: The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States: European Integration Consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER. Final Report. <http://smith.diw.de:8282/Studien/english>. Stand 29. August 2003

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin u.a.: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2003. In: DIW Wochenbericht 43/03

European Commission: Towards and Enlarged European Union. 2003

European Parliament: Task Force Enlargement. Statistical Annex. June 2003

Fritz, H./Wagener, H.-J.: Währungspolitische Optionen für die ostmitteleuropäischen EU-Beitrittsländer. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 4/2003

Gros, D./Gonciarz, A.: A note on the trade potential of Central and Eastern Europe. In: European Journal of Political Economy, Vol. 12/2003, S. 709 – 721

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/eurostatapril2003.pdf>

http://www.europarl.eu.int/enlargement_new/statistics/pdf/22a1_06_03_en.pdf

Müller, K.: Die Rentenreformen in den mittel- und osteuropäischen EU-Beitrittsländern. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 4/2003

Schumacher, D.: Perspektiven des Außenhandels zwischen West- und Osteuropa: ein disaggregierter Gravitationsansatz. In: Schumacher, D./Trabold, H./Weise, C. (Hrsg.): Transformation des Wirtschaftssystems in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Außenwirtschaftliche Bedingungen und Auswirkungen. DIW-Sonderheft Nr. 161, Berlin 1997, S. 325-389

Weise, C./Brücker, H./Franzmeyer, F./Lodahl, M./Möbius, U./Schultz, S./Schumacher, D./Trabold, H.: Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU – Transformation, Verflechtung, Reformbedarf. In: Beiträge zur Strukturforchung, Heft 167/1997. DIW Berlin

UNSERE AUTORIN



Dr. Mechthild Schrooten arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin. Sie ist in der Abteilung „Weltwirtschaft“ beschäftigt. Ihre Arbeitsschwer-

punkte sind Fragen des Zusammenhangs zwischen Finanzmarktentwicklung und Wachstum. Dieses Problemfeld ist im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung von zentraler Bedeutung.

ANMERKUNGEN

¹ Mit Malta und Zypern treten zudem zwei südeuropäische Staaten bei. Die Entwicklung und Perspektiven dieser Volkswirtschaften werden in diesem Beitrag jedoch weitgehend ausgeblendet.

Finanzielle Handlungsfähigkeit und Gemeinschaftspolitiken

BARBARA LIPPERT

Die Osterweiterung und die damit verbundenen wirtschaftlichen sowie außenpolitischen Herausforderungen verlangen Umschichtungen im Haushalt zu Gunsten der neuen Mitglieder und zukunfts-trächtiger Politikbereiche. Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten im Jahr 2004 verstärkt den über Jahre hinweg aufgestauten Reformbedarf der Politiken und Finanzen der Europäischen Union (EU). Will man den Reformbedarf, die mögliche Reformatiefe und letztlich die Gestaltungsspielräume für Reformen verstehen, sollte man sich in der Struktur und Finanzierung des EU-Haushalts auskennen. Erst vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum durch die Erweiterung der Druck wächst, Gemeinschaftspolitiken reformieren zu müssen. Barbara Lippert diskutiert am Beispiel der Gemeinsamen Agrarpolitik und Strukturpolitik diesen Reformbedarf und erörtert die Reformatio-nen. Um die Auswirkungen der Erweiterung und möglicher Reformen auf das Budget der EU angemessen erfassen zu können, werden im Schlussteil des Beitrags drei mögliche Szenarien entwickelt und durchgerechnet. Red.

REFORMBEDARF DER GEMEINSCHAFTSPOLITIKEN

Die Erweiterung stellt neben dem institutionellen auch den haushalts- und verteilungspolitischen Status quo in der EU in Frage. Nachhaltige Auswirkungen sind besonders in den ausgabenstärksten Gemeinschaftspolitiken, der Agrar- und der Strukturpolitik, zu erwarten. Auf diese beiden Ausgabekategorien entfallen rund 80 Prozent des EU-Haushalts. Diese anachronistische Struktur entspricht offenkundig nicht dem Entwicklungsstand der Union und dient nicht ihrer Zielsetzung, „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“ (Europäischer Rat Lissabon 2000, Punkt I) bis zum Jahr 2010 zu werden. Einerseits verstärkt die Erweiterung den über Jahre aufgestauten Reformbedarf der Politiken und Finanzen der EU, andererseits verhindern nationale Interessenkonstellationen und der Imperativ der Einstimmigkeit beim Abschluss von Finanzpaketen radikale Veränderungen. Deshalb werden auf politischer Ebene zumeist nur moderate Reformen diskutiert, die aber immerhin eine Trendumkehr einleiten könnten, während Experten zunehmend einen Politikwechsel und fundamentale Reformen anregen (Heinemann 1998; Weise u.a. 2002; Sapir-Bericht 2003). Nachdem die Europäische Verfassung im ers-

ten Anlauf Ende 2003 und kurz vor dem Beitritt der zehn neuen Mitglieder nicht zustande kam, zeigt der Dreiklang „Erweiterung – Vertiefung – Finanzierung“ erhebliche Dissonanzen, die die Reformdebatte belasten. Reformbedarf und Reformatio-nen werden im Folgenden in Bezug auf den Haushalt der erweiterten Union und die beiden großen Gemeinschaftspolitiken Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und Strukturpolitik diskutiert.

DAS EIGENMITTELSYSTEM DES EU-HAUSHALTS

Die Finanzierung des EU-Haushalts basiert im Wesentlichen auf vier Einnahmekategorien, wobei die EU nicht über eine eigene Einnahmequelle verfügt. Auch wenn die EU in der Regel von Eigenmitteln spricht, so besitzt sie gegenwärtig keine Steuererhebungskompetenz und verfügt auch nicht über Einnahmen, die eine für alle sichtbare europäische Komponente haben. Die größte Einnahmequelle stellen mittlerweile die auf das Bruttosozialprodukt (BSP) der Mitgliedstaaten bezogenen Eigenmittel dar. Sie bemessen sich nach der Finanzierungslücke, die sich nach der Addition der übrigen Einnahmearten ergibt. Diese sind die Mehrwertsteuer- bezogenen Eigenmittel, die auf einem für alle Mitgliedstaaten gleichen Abrufsatz beruhen und als Beitrag abgeführt werden sowie die beiden traditionellen Eigenmittel der Agrarabschöpfungen und der Zölle. Da die EU keine Kredite aufnehmen und sich nicht verschulden darf, müssen Einnahme- und Ausgabenseite ausgeglichen sein. Seit 1988 (*Delors I*-Paket) beschließt die Gemeinschaft eine mehrjährige finanzielle Vor-

ausschau, in der die Eckwerte für die Einnahme- und Ausgabenseite bestimmt werden. Insbesondere legt sie die Ausgabenobergrenze fest und macht damit für die Mitgliedstaaten die jeweilige Mittelabführung an die EU, aber auch die zu erwartenden Transfers berechenbar. Die Eckwerte auf der Ausgabenseite haben unmittelbar Implikationen für die Gestaltung der GAP und der Strukturpolitik. Zumeist wird deshalb ein umfassendes Finanzpaket geschnürt, in dem auch die Grundentscheidungen über das Finanzvolumen und die Vergaberegeln in den zentralen Gemeinschaftspolitiken enthalten sind.

DIE AGENDA 2000

Das letzte große Finanzpaket war die Agenda 2000, die im März 1999 vom Europäischen Rat in Berlin verabschiedet wurde und die Finanzierung der EU bis zum Jahr 2006 festlegte (Caesar/Scharrer 2000; Becker 2000). Damals brachten die 15 Staats- und Regierungschefs nur mit größter Mühe einen Kompromiss zustande. Die hauptsächlichen Konfliktlinien verliefen zwischen denen, die die Ausgaben einfrieren oder gar reduzieren wollten und jenen, die weiterhin eine expansive Ausgabenpolitik favorisierten. Charakteristisch für beide Seiten war, dass sie einen Top-down-Ansatz verfolgten, also vom zu verteilenden Finanzvolumen ausgingen, aber nicht umgekehrt diskutierten, was man finanzieren will und wie viel Mittel die EU dazu benötigt. Die so genannten Nettozahler plädierten für Einsparungen bei den Ausgaben und manche, vor allem Deutschland, traten darüber hinaus für eine Änderung des Eigenmittelsystems ein.

TABELLE 1: FINANZIELLE VORAUSSCHAU FÜR DIE JAHRE 2000-2006 GEMÄß AGENDA 2000

Finanzplanung in Mio. Euro	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Summe
1. Agrarpolitik	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660	297.740
2. Strukturpolitik	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170	213.010
davon Strukturfonds	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660	195.010
und Kohäsionsfonds	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510	18.000
3. Interne Politikbereiche	5.930	6.040	6.150	6.260	6.370	6.480	6.600	43.830
4. Externe Politikbereiche	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610	32.060
5. Verwaltung	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100	33.660
6. Reserven	900	900	650	400	400	400	400	4.050
7. Beitrittsvorbereitung	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	21.840
8. Mittel für neue Mitglieder			6.450	9.030	11.610	14.200	16.780	58.070
Gesamtbetrag Verpflichtungen	92.025	93.475	100.405	102.245	103.345	105.325	107.440	704.260
Gesamtbetrag für Zahlungen	89.600	91.110	98.360	101.590	100.800	101.600	103.840	686.900
davon Erweiterung			4.140	6.710	8.890	11.440	14.220	45.400
Mittel für Zahlungen (in % EU-BSP)	1,13%	1,12%	1,14%	1,15%	1,11%	1,09%	1,09%	
vorhandener Spielraum	0,14%	0,15%	0,13%	0,12%	0,16%	0,18%	0,18%	
Eigenmittellobergrenze	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	

Quelle: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn 2002, S. 56.

Die Eigenmittelobergrenze wurde für den Zeitraum bis 2006 auf 1,27 Prozent des BSP (bzw. 1,24 BNP) der EU festgelegt, die jedoch bei den Ausgaben mit Werten zwischen 1,09 und 1,15 Prozent deutlich unterschritten werden sollte, damit die EU einen Finanzspielraum behält (vgl. Tabelle 1). Tatsächlich betragen die Ausgaben 2003 nur knapp 1 Prozent. Insofern hat die Agenda 2000 den Grundsatz der realen Konstanz der Ausgaben etabliert und den Trend gebrochen, dass die EU-Ausgaben schneller wachsen als die nationalen öffentlichen Haushalte.

BEITRAGSRABATT UND HAUSHALTSUNGLEICHGEWICHTE

Beim Eigenmittelsystem stand 1999 die Abschaffung oder Reform des Beitragsrabatts, der Großbritannien seit 1984 zugesprochen wird, zur Debatte. Darüber hinaus hatte die Kommission mit Blick auf Länder wie Deutschland, Österreich, Schweden und die Niederlande Haushaltsungleichgewichte festgestellt, die diese im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten in unfairer Weise belasteten (Europäische Kommission 1998). Deshalb wurde von einigen der betroffenen Länder ein genereller Korrekturmechanismus (Kappungsmodell) erwogen. Beide Optionen wurden zwar in Berlin verworfen. Allerdings modifizierte die Agenda 2000 die Finanzierungsmodalitäten des Britenrabatts. Österreich, Deutschland, Schweden und die Niederlande finanzieren seit 2002 nur ein Viertel ihres normalen Anteils, das heißt, dass die übrigen Mitgliedstaaten und ab 2004 auch die neuen Mitglieder den Britenrabatt stärker finanzieren müssen. Vor diesem Hintergrund wird der Beitragsrabatt, an dem allein Großbritannien festhalten will, bei den nächsten Finanzverhandlungen über eine Agenda 2007 sehr wahrscheinlich wieder auf dem Prüfstand stehen. Der Bundeshaushalt hat von den moderaten Reformen der Agenda 2000 sehr profitiert. Während Deutschland 1995 noch ein Drittel des EU-Haushalts finanzierte, leistete es 2003 nur noch 22 Prozent der Beiträge. Die größten Nettoszahler sind bezogen auf ihre Wirtschaftskraft gegenwärtig die Niederlande, Schweden und Luxemburg.

MITTEL FÜR DIE BEITRITTSVORBEREITUNG

Die finanzielle Vorausschau 2000–2006 berücksichtigte bereits die budgetären Effekte der Aufnahme neuer Mitglieder. Als Mittel für die Beitrittsvorbereitung (Heranführungshilfe) wurden für zehn Länder rund 22 Milliarden Euro angesetzt und für bis zu sechs neue Mitglieder ab dem Jahr 2002 58 Milliarden Euro. Diese Mittel wurden in eigenen Rubriken erfasst und vom Budget für die EU-15 abgegrenzt. Das veranschlagte Volumen der Mittel für neue Mitglieder kann im Lichte von Gutachten und Kalkulationen von Experten sowie der Forderungen der Kandidaten (IEP/TEPSA 1999, 2000) als sehr moderat angesehen werden. Kostendämpfend wirkten zwei Grundentscheidungen: Erstens wurde eine Absorptionsschwelle für Transfers aus dem EU-Haushalt bei 4 Prozent des BIP der Empfängerländer festgelegt, so dass der Mittelfluss gedeckelt werden konnte.

Zum anderen sollten die neuen Mitglieder nicht in den Genuss von direkten Einkommensbeihilfen an die Bauern kommen. Diese Entscheidung hatte jedoch bei den Beitrittsverhandlungen keinen Bestand, so dass die Einkommensbeihilfen ab 2004 schrittweise ansteigend auf die neuen Mitglieder übertragen werden (Lippert 2003). Dennoch wurde das Gesamtvolumen von 58 Milliarden Euro für die neuen Mitglieder nicht überschritten, sondern sogar deutlich unterschritten: Rund 41 Milliarden Euro werden in drei statt fünf Jahren auf zehn und nicht, wie ursprünglich geplant, auf sechs Länder verteilt (vgl. Tabelle 2).

Die Beitrittsverhandlungen haben sich also im Wesentlichen an die Vorgaben der Agenda 2000 gehalten. Diese Budgetsicherheit ist jedoch nur bis Ende 2006 gegeben. Für die Zeit danach muss eine neue finanzielle Vorausschau im Kreis von 25 oder sogar mehr gleichberechtigten Mitgliedstaaten ausgehandelt und spätestens Anfang 2006 verabschiedet werden. Der Kampf um die Haushaltsmittel wirft jedoch schon heute seinen Schatten voraus.

FINANZIELLE VORAUSSCHAU UND DIE PRAXIS DER FINANZPAKETE

Grundlage für Beschlüsse über den Haushalt der EU bilden Artikel 269 und 272 EGV. Danach verlangt jede Änderung des Systems der Eigenmittel Einstimmigkeit im Rat (auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments) und die Zustimmung der

Mitgliedstaaten gemäß ihren nationalen Bestimmungen. Der jährliche Haushalt wird in einem komplizierten Zusammenspiel mit dem Europäischen Parlament vom Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen (Laffan/Shackleton 2000). Die übergreifende finanzielle Vorausschau beruht hingegen auf einer inter-institutionellen Vereinbarung zwischen der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament, die den Rahmen für den jährlichen Budgetprozess politisch verbindlich vorgibt. Sie wird seitens der Mitgliedstaaten in der Regel vom Europäischen Rat im Konsens ausgehandelt und danach vom Rat förmlich beschlossen. Der Europäische Konvent hat in seinem Verfassungsentwurf eine Reform der Finanzfassung vorgeschlagen. Die wichtigsten Neuerungen sind darin die Festlegung der Eigenmittelobergrenze und der Eigenmittelkategorien in einem Europäischen Gesetz, das vom Ministerrat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschlossen und wie auch bisher von den Mitgliedstaaten ratifiziert wird. Ferner soll der bisher informelle mehrjährige Finanzrahmen im Primärrecht der Union verankert und in einem europäischen Gesetz des Ministerrats nach Zustimmung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden (Hartwig 2003, S. 522 ff.). Sollten diese Elemente beschlossen werden, würde dies zu mehr Transparenz führen.

Die nächste finanzielle Vorausschau wird gemäß dem geltenden Vertrag von Nizza für die Jahre ab 2007 in jedem Falle noch einstimmig beschlossen werden. Deshalb werden spezifische Beschlussfassungsmodalitäten für Ge-

TABELLE 2: OBERGRENZEN DER ERWEITERUNGSBEDINGTEN MITTEL FÜR VERPFLICHTUNGEN 2004–2006 (FÜR ZEHN NEUE MITGLIEDSTAATEN; MIO. EURO ZU PREISEN VON 1999)

	2004	2005	2006	2004–2006
Rubrik 1: Landwirtschaft	1.897	3.747	4.147	9.791
davon:				
1a - Gemeinsame Agrarpolitik	327	2.032	2.322	4.681
1b - Entwicklung des ländlichen Raums	1.570	1.715	1.825	5.110
Rubrik 2: Strukturpolitische Maßnahmen	6.070	6.907	8.770	21.747
davon:				
Strukturfonds	3.453	4.755	5.948	14.156
Kohäsionsfonds	2.617	2.152	2.822	7.591
Rubrik 3: Interne Politikbereiche und zusätzliche Ausgaben für die Übergangszeit	1.457	1.428	1.372	4.257
davon:				
Bestehende Politiken	846	881	916	2.643
Übergangsmaßnahmen Nukleare Sicherheit	125	125	125	375
Übergangsmaßnahmen Aufbau der Institutionen	200	120	60	380
Übergangsmaßnahmen Schengen	286	302	271	859
Rubrik 5: Verwaltungsausgaben	503	558	612	1.673
Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen insgesamt	9.927	12.640	14.901	37.468
Rubrik X	1.273	1.173	940	3.386
davon:				
besondere Cashflow-Fazilitäten	1.011	744	644	2.399
vorübergehender Haushaltsausgleich	262	429	296	987
Verpflichtungen + Rubrik X	11.200	13.813	15.841	40.854

Quelle: Beitrittsvertrag, Gesetzgebungsakte und andere Rechtsinstrumente, AA 2003 endgültig, Art. 29/30 und Anhang XV, Brüssel, 4.4.2003
Lippert/IEP 2003

TABELLE 3: WIRTSCHAFTLICHE ECKDATEN DER ZEHN NEUEN EU-MITGLIEDER

	Fläche	Bevölkerung	BIP in Kaufkraftstandards		Anteil der Landwirtschaft	
	in 1000 km ²	Einwohner/km ²	pro Kopf in EURO	pro Kopf, in % des EU-Durchschnitts	in % der Brutto-wertschöpfung	In % der Beschäftigung
Bulgarien	111	71	5 900	25	12,5	10,7
Zypern	9	86	17 400	72	4,3	5,3
Tschechische Republik	79	130	14 400	60	3,7	4,9
Estland	45	30	10 000	42	5,4	6,5
Ungarn	93	108	13 600	57	4,3	6,0
Lettland	65	36	8 500	35	4,7	15,3
Litauen	65	53	9 400	39	7,1	18,6
Malta	0,3	1259	11 700	55	2,8	2,3
Polen	313	122	9 500	39	3,1	19,6
Rumänien	238	92	5 900	25	13	37,7
Slowakei	49	110	11 400	47	4,5	6,6
Slowenien	20	99	17 700	74	3,3	9,7
Türkei	775	90	5 500	23	11,5	33,2
EU 15	3234	117	24 010	100	2,0*	4,1**
Beitretende 10	739	100,5	11 150	46	4,3	13,2**
EU 25	3973	113,9	21 910	91		5,5**

Quelle: Eurostat

* 2001

** Europäische Kommission, Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Unter Einbezug der Beitrittskandidaten Rumänien und Bulgarien erhöht sich der Anteil beträchtlich auf 20,8%.

meinschaftspolitiken – so zur GAP die qualifizierte Mehrheit, allerdings zur Strukturpolitik noch Einstimmigkeit bis 1.1.2007 – quasi übergegangen. Das Finanzpaket „Agenda 2007“ wird nach den jetzigen Erweiterungsfahrplänen für 27 (plus Bulgarien und Rumänien) oder gar 28 Mitgliedstaaten (plus Kroatien) gelten.

REFORMBEDARF UND REFORMOPTIONEN

Die Osterweiterung und die globalen wirtschaftlichen und außenpolitischen Herausforderungen verlangen Umschichtungen im Haushalt zu Gunsten der neuen Mitglieder und zukunftssträchtiger Politikbereiche. Der so genannte *Sapir*-Bericht schlägt beispielsweise vor, jene Bereiche besonders zu finanzieren, die wie Transeuropäische Netze, Forschung und Entwicklung sowie Bildung und Ausbildung zentral für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum in der Union sind (Sapir 2003). Ferner sind höhere Ausgaben in den Bereichen der äußeren und inneren Sicherheit sowie der Außenpolitik, insbesondere der Nachbarschaftspolitik und Entwicklungspolitik, zu veranschlagen, da die EU hier ihre Zuständigkeiten und Aktivitäten ausbaut (Dauderstädt 2004).

Gegenwärtig beziehen einzelne Mitgliedstaaten bereits Positionen in Bezug auf den Haushalt für die Jahre 2007–2013. So fordert die deutsche Bundesregierung ebenso wie Frankreich, Großbritannien, Schweden, die Niederlande und Österreich eine Begrenzung der Eigenmittel auf 1,00 Prozent des Bruttonationalprodukts (BNP)¹ der EU (Gemeinsames Schreiben Dezember 2003). Mittel in dem Moment zu kürzen, in dem die Union ihre Mitgliedszahl nahezu verdoppelt, wirkt auf den ersten Blick abwegig. Jedoch wird der Haushalt in absoluten Zahlen gemäß der Höhe des Wirtschafts-

wachstums ansteigen. Hinzu kommt, dass die Zwangsjacke der Maastricht-Kriterien zur Wirtschafts- und Währungsunion eine sparsame Haushaltsführung auch auf europäischer Ebene verlangt. Dagegen geht die Kommission *Prodi* von einem künftigen Budget zwischen 1 und 1,24 Prozent BNP aus, also zwischen 100 und 125 Milliarden Euro. Nicht verbindlich festgelegt ist außerdem die Finanzplanungsperiode. Sie könnte von sieben auf fünf Jahre verkürzt und damit an die Wahlperiode des Europäischen Parlaments und der Kommission angepasst werden. Insbesondere die Mittelempfänger sind aber an einer längeren Periode interessiert, in der sie fest mit Zahlungen rechnen können. Für eine längere Periode spricht auch, dass die Finanzverhandlungen regelmäßig die EU-Agenda überschatten und Anreize für unsachgemäße Kopplungsgeschäfte und Blockadepolitiken liefern, die insgesamt dem Integrationsprozess schaden können. Andererseits bietet eine kürzere Haushaltsplanung mehr Flexibilität.

Die Kommission ist aufgrund ihres Initiativrechts in der Vorhand und kann den Verhandlungskorridor für die Agenda 2007 eingrenzen. Haushaltskommissarin *Schreyer* hat bereits signalisiert, dass die Kommission den Übergang zu einem generellen Korrekturmechanismus vorschlagen wird, in den dann auch Großbritannien einbezogen würde. Einer solchen Änderung des Eigenmittelbeschlusses müsste allerdings auch das britische Unterhaus zustimmen. Darüber hinaus bleibt die Option einer autonomen Einnahmequelle, die zumeist als EU-Steuer bezeichnet wird, in der Debatte. Jedoch gibt es auf Seiten der Politik und Wissenschaft erhebliche Bedenken, da über den EU-Haushalt bislang kaum öffentliche Güter (wie Sicherheit) finanziert werden, sondern er weitgehend distributive Funktionen hat. So-

lange die Haushaltsstruktur nicht deutlich verändert wird, ist das jetzige Beitragssystem vorzuziehen (Heinemann 2003). Vor dem Hintergrund dieser Eckwerte wächst die Reformnotwendigkeit in der Agrar- und Strukturpolitik.

AUSWIRKUNGEN DER ERWEITERUNG AUF DIE AGRARPOLITIK

Bei jeder Erweiterungsrunde stellte die Eingliederung neuer Mitglieder in die Gemeinsame Agrarpolitik (und die Fischereipolitik) eine hohe Beitrittschürde dar (Josling 1998). Das liegt vor allem daran, dass die GAP ein hochkomplexes Regelwerk der Markt- und Preispolitik entwickelt hat, das vom Rat, also den Mitgliedstaaten und der Kommission gesteuert wird. In den letzten Jahren sind zunehmend Umverteilungs- (direkte Einkommensbeihilfen) und strukturpolitische Komponenten (ländliche Entwicklung) in die GAP eingeführt worden. Die traditionellen Marktordnungen sind mit der Entwicklung der Weltmarktpreise konfrontiert, und die GAP muss sich insgesamt an die Vereinbarungen der WTO anpassen. In der Vergangenheit hat jedoch der kombinierte Druck von WTO-Verhandlungen und Erweiterung nur zu kleinen Reformschritten geführt.

Da die zehn neuen Mitgliedstaaten relativ große, wenn auch von Land zu Land variierende, Agrarsektoren mit hohen Quoten von Erwerbstätigkeit (durchschnittlich 13,2 Prozent gegenüber 4,1 Prozent in der EU-15) bei unterdurchschnittlicher Produktivität haben, werden die neuen Mitglieder wohl nicht das Reformlager in der EU stärken (siehe Tabelle 3). Der von den Beitrittskandidaten, besonders Polen und Ungarn, hart geführte Kampf um die Direktzahlungen zur Einkommensunterstützung der Bauern signalisierte², dass die neuen Mitglieder dauerhaft

mit hohen Einnahmen aus dem Agrarhaushalt rechnen. Dafür wurde in dem Beitrittsvertrag ein Grundstein gelegt. Ferner sind im Beitrittsvertrag Vorfestlegungen bis 2013 in Bezug auf die Obergrenze des Agrarhaushalts getroffen worden, die an der Besitzstandswahrung und nicht an Reformen orientiert sind.

REFORMBEDARF UND REFORMOPTIONEN

In der Folge der so genannten Halbzeitbewertung der GAP durch die EU-Kommission hat der Agrarministerrat im Juni 2003 Reformen beschlossen, die als Schritte zur Umsteuerung der GAP von der Verteilungsmaschinerie zur verbraucher- und umweltorientierten GAP gewertet werden. Zentrale Elemente sind:

- Die Entkopplung der Subvention von der Produktion (beim Ackerbau mindestens 75 Prozent, aber die Viehhaltung ist nicht einbezogen).
- Für Preissenkungen wird ein Ausgleich durch Direktbeihilfen gezahlt, die stufenweise abgebaut werden: bis 2013 Kürzung um 19 Prozent für Großbetriebe und 12,5 Prozent für mittlere Betriebe.
- Die Preissenkung für Milchpulver um 15 Prozent wie allerdings bereits 1999 beschlossen.
- Die Preissenkung für Butter um insgesamt 25 Prozent.
- Die Preissenkung für Getreide scheiterte am Widerstand Frankreichs. Vereinbart wurde aber die Halbierung der Lagerzuschüsse für Getreide.
- Die Verlängerung der Milchquoten bis 2015 und Zusatzmengen für die meisten Mitgliedstaaten.
- Eine so genannte Modulation: Umschichtung von 5 Prozent aller Direktzahlungen in Programme der ländlichen Entwicklung.

Diese Reformen führen zunächst nicht zur Ausgabensenkung. Bis 2013 wird mit einem Anstieg der Mittel für Direktzahlungen und für die Marktpolitik auf maximal 48,5 Milliarden Euro gerechnet. Bereits von 2007 an werden deshalb Ad-hoc-Beschlüsse zur Einhaltung der Obergrenzen notwendig. Das Europäische Parlament wird nach einer möglichen Abschaffung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben im Haushalt der EU zwar auch über die Agrarausgaben mitentscheiden, jedoch weiterhin nicht die Marktordnungen festlegen. Somit bleibt der Einfluss auf das Finanzvolumen und die Ausrichtung der GAP begrenzt.

INTERESSENKONSTELLATIONEN VERHINDERN DIE RÜCKFÜHRUNG DES AGRARHAUSHALTS

Die Interessenkonstellation ist bei der GAP weniger komplex als bei der Strukturpolitik. Jedoch sind die Interessen der Bauern in Verbänden und Parteien stark organisiert und setzen die Regierungen unter Druck, für diese (Wähler-)Klientel Erfolge nach Hause zu holen. Deshalb ist eine radikale Rückführung des Agrarhaushalts wenig wahrscheinlich. In den neuen Mitgliedstaaten existieren erhebliche Modernisierungsrückstände und ein enormer Investi-

tionsbedarf. Die mittelfristig zu erwartenden Produktionssteigerungen werden jedoch zu einer weiteren Belastung für die GAP führen. Hinzu kommt, dass die freigesetzten Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft von den Arbeitsmärkten nicht direkt aufgenommen werden können. Die Arbeitslosigkeit ist schon heute vor allem in den unterentwickelten und von unrentablen kleinen Landwirtschaften dominierten Regionen der neuen Mitgliedstaaten (z.B. in Ostpolen) sehr hoch. Vor diesem Hintergrund ist der Ausbau des Pfeilers „ländliche Entwicklung“ in der Zukunft sehr wahrscheinlich. Darüber hinaus werden einige Mitgliedstaaten ihre Forderungen nach einer Rückverlagerung von Ausgaben und Aufgaben auf die nationale Ebene verlangen. Bei den Agenda 2000-Verhandlungen war die nationale Ko-Finanzierung von Direktbeihilfen noch abgelehnt worden. Vor allem Frankreich interpretierte dies als Renationalisierung und Aufkündigung einer zentralen Geschäftsgrundlage der Integrationspolitik. Eine solche Option wäre auch für die nationalen Haushalte der neuen Mitglieder eine große zusätzliche Belastung. Allerdings versprechen sich Reformanhänger, dass nur auf nationaler Ebene genügend Druck für einen Abbau von Agrarsubventionen erzeugt werden kann.

DREH- UND ANGELPUNKT BLEIBEN DIE DIREKTZAHLUNGEN

Dreh- und Angelpunkt für die Ausgabenreduzierung in der GAP bleibt die Behandlung der Direktzahlungen, auf die heute zwischen 75 und 80 Prozent der Haushaltslinie für die GAP entfallen. Neben der Ko-Finanzierung aus nationalen Mitteln, wie es mit bis zu 50 Prozent in der Strukturpolitik üblich ist, käme prinzipiell

ein über mehrere Jahre gestreckter schrittweiser und vollständiger Abbau der Zahlungen in Betracht. Die neuen Mitglieder, die ja gemäß den Regelungen des Beitrittsvertrages schrittweise in das System der Direktzahlungen integriert werden, könnten Transfers für die Entwicklung des ländlichen Raumes statt direkter Einkommensbeihilfen für die Bauern erhalten. Denn direkte Einkommenstransfers an die Berufsgruppe Landwirte führen angesichts zu erwartender Steigerungen der Lebensmittelpreise in den neuen Mitgliedstaaten zu erheblichen verteilungspolitischen Ungleichgewichten. Allerdings hat die EU-15 auf eine französisch-deutsche Initiative hin den Weg zu einer üppigen Absicherung der Ansprüche auf Direktzahlungen für alte und neue Mitgliedsstaaten beschritten. 2006 ergibt sich eine nominale Gesamtsumme von rund 45 Milliarden Euro für die EU-25 (davon 2,5 Milliarden Euro für die zehn neuen Mitglieder). Für die Jahre 2006–2013 soll sich der Betrag auf zirka 50 Milliarden Euro erhöhen (Brückner/Weise 2002). Die Agrarausgaben für die zehn neuen Mitglieder werden aus einem so genannten Inflationsausgleich von 1 Prozent auf die Gesamtsumme finanziert. Insofern hat sich die Besitzstandswahrung der Altmitglieder durchgesetzt. Ähnlich werden die neuen Mitglieder auf Gleichbehandlung pochen und keine Reformkräfte entfalten.

AUSWIRKUNGEN DER ERWEITERUNG AUF DIE STRUKTURPOLITIK

Grundlage der EU-Strukturpolitik sind die in den EU-Verträgen formulierten Ziele, „den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern“ (EGV, Artikel 2, auch EUV, Arti-

TABELLE 4: EU-STRUKTURPOLITIK - ZIELE

<p>Ziel 1: Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand. Ein Rückstand besteht, wenn das BIP je Einwohner weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts beträgt. Das Ziel 1 der Strukturfonds ist die wichtigste Priorität der europäischen Kohäsionspolitik. Daher werden mehr als zwei Drittel der Mittel der Strukturfonds (über 135 Milliarden Euro) zur Beseitigung des Rückstands verwendet. Zwischen 2000–2006 erhalten rund fünfzig Regionen (mit 22 Prozent der europäischen Bevölkerung) eine Förderung. Kennzeichen der so genannten „Ziel-1-Regionen“ sind ein geringes Investitionsniveau, eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote, ein Mangel an Dienstleistungen für Unternehmen und Privatpersonen. Etwa zwei Drittel der Fördermittel entfallen auf Ziel 1.</p> <p>Ziel 2: Wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen. Diese ländlichen oder städtischen Gebiete befinden sich in Regionen, deren Entwicklungsniveau über dem gemeinschaftlichen Durchschnitt liegt. Dennoch sind sie durch diverse sozioökonomische Probleme gekennzeichnet wie Deindustrialisierung, hohe Arbeitslosigkeit, Bevölkerungsrückgang, Krisensituation in den Städten oder von Fischerei abhängigen Gebieten. Etwa 10 Prozent der Fördermittel entfallen auf Ziel 2.</p> <p>Ziel 3: Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und Systeme auf der Grundlage der nationalen Beschäftigungspläne. Somit umfasst Ziel 3 regionenunabhängig ein breites Spektrum von Maßnahmen mit folgenden Zielsetzungen:</p> <ul style="list-style-type: none">■ Förderung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit;■ Förderung des Zugangs zum Arbeitsmarkt unter besonderer Berücksichtigung der von sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen;■ Förderung der Beschäftigungsfähigkeit mit Hilfe der Aus- und Weiterbildungssysteme;■ Förderung von Maßnahmen zur Vorwegnahme und Erleichterung der Anpassung an wirtschaftliche und soziale Veränderungen;■ Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen. <p>Etwa 13 Prozent der Fördermittel entfallen auf Ziel 3.</p>
--

Quelle: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_de.htm; Weidenfeld/Wessels 2002, 321 ff.

kel 2). Erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 war das Ziel wirtschaftlicher und sozialer Kohäsion in die Gemeinschaftsverträge eingeführt worden. Der Ursprung der verschiedenen Fonds³, aus denen strukturpolitische Maßnahmen finanziert werden, liegt bei der ersten Norderweiterung 1973. 1975 machten die Strukturfonds nicht mehr als 5 Prozent der EG-Ausgaben aus. Auch die Süderweiterung brachte mit der Verdopplung der Strukturmittel (im *Delors I-Paket* 1988–1993) und mit der Einführung des Kohäsionsfonds⁴ 1993 (*Delors II-Paket* 1993–1999) dauerhafte Neuerungen. Die EFTA-Erweiterung von 1995 hat als neue Zielregion die dünn besiedelten arktischen Gebiete eingeführt. Allein die Osterweiterung hat bisher keine einschneidenden strukturpolitischen Ergänzungen und Innovationen gebracht. Allerdings werden die Förderinstrumente, die in den Neunzigerjahren im Rahmen der Heranführungshilfe geschaffen worden sind, teilweise über den Beitrittstermin hinaus noch fortgesetzt. Mit der so genannten Schengen-Fazilität für die Kontrolle an den Außengrenzen sowie Sondermitteln für die nukleare Sicherheit und den Verwaltungs- und Institutionenaufbau sind spezielle Lösungen für eine Übergangszeit entwickelt worden.

Die Strukturpolitik gehört zu den Feldern mit der größten Ausgabedynamik. Der Anteil am EU-Budget stieg von 17,5 Prozent im Jahre 1988 auf 35,7 Prozent im Jahr 1999. Die Strukturpolitik ist unterdessen zu einem Symbol der Solidarität unter den Mitgliedstaaten stilisiert worden. Der mit EU-Mitteln finanzierte Bau von Autobahntrassen hat möglicherweise das Gefühl der Zusammengehörigkeit gestärkt, andererseits aber auch zu einer Politik nach dem Gießkannenprinzip geführt. So lebten 2002 zirka 45 Prozent der Unionsbevölkerung in Förderregionen der EU. Alle Mitgliedstaaten der EU-15 außer Luxemburg und Dänemark haben zumindest eine Region, die Fördermittel erhält. Ein Problem ist also die mangelhafte Konzentration der Mittel. In der Agenda 2000 ist eine Reduktion bzw. Zusammenfassung der Ziele von sechs auf drei beschlossen worden. Dennoch wird weiterhin die Inkonsistenz der zahlreichen Förderinstrumente und Ziele kritisiert (vgl. Tabelle 4). Zudem bleibt der Nachweis eines europäischen Mehrwerts gegenüber nationalen Aktivitäten, also die Begründung einer Maßnahme auf gemeinschaftlicher Ebene, schwierig und politisch kontrovers.

Ein anderes Problem liegt darin, dass die EU bislang keinen funktionierenden Gradierungsmechanismus gefunden hat, der bewirkt, dass Mitglieder aus der Förderung herauswachsen, sobald sie die entsprechenden Konvergenzerfolge aufweisen. Die EU hat als Gradmesser für die Förderung vor allem die Einkommensunterschiede herangezogen und nimmt jene Regionen in die Höchsthilfe „Ziel-1“, die unter 75 Prozent des durchschnittlichen BIP pro Kopf der EU liegen. Auf die einschlägigen Makro-Förderregionen – Griechenland, Spanien, Irland, Portugal und Ostdeutschland einschließlich Ost-Berlin sowie das Mezzogiorno in Italien – entfallen etwa 68 Prozent aller Strukturmittel (Sapir 2003, S. 59). Durch diese Förderung soll den wettbewerbschwachen Regionen in der EU eine bessere Teilhabe an der vertieften Integration im Binnenmarkt und der

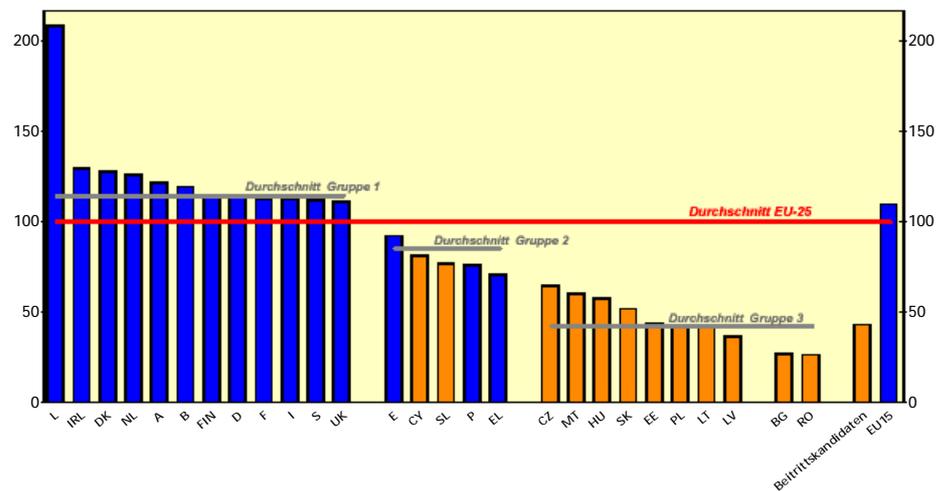
Wirtschafts- und Währungsunion ermöglicht werden.

KONKURRENZ ZWISCHEN ALTEN UND NEUEN FÖRDERREGIONEN

Die Erweiterung wird erhebliche Auswirkungen auf die Ziel 1-Regionen haben, da mit dem Beitritt von zehn relativ armen Ländern das durchschnittliche BIP der EU absinken wird und alte Förderregionen dann als relativ wohlhabender eingestuft werden (siehe Schaubild 1). Das betriebe in der EU-15 immerhin 18 (mit rund 21 Millionen Einwohnern) der insgesamt 48 Regionen mit Ziel-1 Förderung. Die alten Förderregionen argumentieren, dass dieser „statistische Effekt“ eine Anpassung der Kriterien verlangt. So würde ohne Anpassung nahezu ganz Ostdeutschland aus der Förderung fallen (Positionspapier 2006).

SCHAUBILD 1: BIP PRO KOPF (KKS), 2001

Index, EU-25 = 100



In der erweiterten EU werden 76 Regionen oder ein Viertel der Bevölkerung unterhalb der Schwelle von 75 Prozent des europäischen Durchschnitts liegen. Es wird damit gerechnet, dass zirka 150–200 Milliarden Euro im Zeitraum 2007–2013 allein für die neuen Mitgliedstaaten veranschlagt werden müssen.

REFORMBEDARF UND REFORMOPTIONEN

Anders als bei der Agrarpolitik liegt der Reformbedarf und das Reforminteresse aus Sicht vieler Mitgliedstaaten bei der Strukturpolitik nicht auf der Hand, obwohl der europäische Mehrwert regionaler Förderpolitik nicht immer ersichtlich ist. Eine äußerst komplexe Interessenkonstellation wirkte in der Vergangenheit als Reformbremse. Zwischen den Interessen der Empfänger-Region, der jeweiligen nationalen Ebene sowie unter den Mitgliedstaaten muss ein Kompromiss gefunden werden. In der Vergangenheit hat dies zu einer großen Unübersichtlichkeit von Förderzielen und -instrumenten geführt. Zudem wurde die Strukturpolitik als Reservoir für Kompensationen an Länder genutzt, die eine ungerechtfertigt hohe Nettobelastung hatten oder die bei Paketlösungen finanzielle Zugeständnisse für Ent-

gegenkommen auf anderen Feldern aushandeln konnten.

Mit Blick auf die nächste Förderperiode ist zunächst das künftige Volumen für die Strukturpolitik strittig. Kommissar *Barrier* fordert 0,45 Prozentpunkte. Geht man von einem Einfrieren der Ausgaben auf dem gegenwärtigen Niveau von etwa 1 Prozent BNP aus, wäre das fast die Hälfte des gesamten EU-Budgets. Die strukturpolitische Antwort auf die Erweiterung wäre demnach eine Ausweitung des Fördervolumens, was die Nettozahler in der Regel ablehnen.

Weniger kontrovers ist auf den ersten Blick die Konzentration der Mittel auf die ärmsten Regionen, also die neuen Mitglieder. Das könnte jedoch die Abschaffung der Ziele 2 und 3 zur Folge haben und würde zum Beispiel bedeuten, dass die Städte des Ruhrgebiets ab 2007 keine Förderung mehr für den Strukturwandel erhielten. In der Diskussion ist auch eine radikale Re-

organisation der Fonds. Der *Sapir*-Bericht schlägt die Einrichtung von drei Fonds – Wachstumsfonds, Konvergenz-Fonds, Restrukturierungsfonds – vor (Sapir 2003, S. 166). Auch die Kommission überlegt, wie durch einen „Wachstumsfonds“ die arbeitsmarktpolitischen Elemente und Ziele der Lissabon-Strategie durch die EU-Strukturpolitik unterstützt werden könnten. Problematisch ist, dass im Sinne der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit die Empfänger von EU-Transfers eher die ohnehin leistungsstarken aber nicht die schwachen Regionen und Sektoren wären. Wettbewerbs- und Verteilungslogik geraten hier in Widerstreit. Eine andere radikale Reform wäre die Einführung eines Nettofonds, also eines ungebundenen reinen Finanzausgleichs, so wie er in der Bundesrepublik Deutschland zwischen den Ländern praktiziert wird (Heinemann 2000). Dagegen wird eingewandt, dass dann die ohnehin begrenzte Implementierungskontrolle und der Einfluss der Union auf die Verwendung der Mittel weiter zurückginge. Zudem würde das Interesse und die Identifikation der Nicht-Empfänger an der Strukturpolitik und ihrer Gestaltung immer geringer werden. Mit Blick auf den Zusammenhalt und das fortbestehende Interesse aller Mitgliedstaaten an der Strukturpolitik wird zumeist vorgeschlagen, im Prinzip

an horizontalen Gemeinschaftsprogrammen festzuhalten, die allen zugute kommen können. Strittig ist ferner, ob Mitgliedstaaten oder wie bisher Regionen gefördert werden sollen, d.h. ob der nationale oder regionale Wohlstand bei der Förderung zugrunde gelegt wird. Mitgliedstaaten, die wie Deutschland (Ostdeutschland) oder Italien (Mezzogiorno) große regionale Disparitäten haben, würden bei Heranziehung des nationalen Wohlstands weniger oder gar keine Förderung erwarten können. Die Fortführung oder Aufhebung der 4 Prozent Kappung der Transfers aus dem EU-Haushalt, die übrigens für alle, nicht nur die neuen, Mitgliedstaaten gilt, steht ebenso zur Debatte wie die Kontinuität der Hilfe in den Ziel-1 Gebieten der heutigen EU-15, die vom so genannten statistischen Effekt betroffen sind. Wahrscheinlich ist, dass ein allmähliches Auslaufenlassen im Rahmen von Übergangsregelungen vereinbart wird. Die Entscheidungen zu diesen beiden Fragen werden große Auswirkungen auf der Ausgabenseite haben.

REFORMSZENARIEN

Um die Effekte von Erweiterung und Reformen auf das Budget der Europäischen Union zu erfassen, wurden vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin in Zusammenarbeit mit dem Institut für Agrarökonomie Göttingen und dem Institut für Europäische Politik Berlin Gesamtszenarien für den Haushalt der Europäischen Union der Jahre 2007 und 2013 abgeleitet und durchgerechnet (Weise u.a. 2002).

SZENARIO 1: STATUS QUO EU-27

Das Szenario Status quo EU-27 spiegelt die finanziellen Effekte einer Erweiterung um zwölf Beitrittsländer (also inklusive Bulgarien und Rumänien) unter unveränderter Anwendung der heute gültigen Regeln wider. In der Strukturpolitik bedeutet dies, dass sich nur Regionen für die Höchstförderung qualifizieren, die ein BIP pro Kopf von bis zu 75 Prozent des EU-Durchschnitts aufweisen. Das durch die Erweiterung statistisch gesunkene BIP pro Kopf (minus 18 Prozent) schlägt in diesem Szenario voll durch: Spanien und Griechenland behalten nur ein gutes Drittel ihres Förderumfangs, Portugal, Italien und Deutschland nur ein Zehntel. Insgesamt fallen 23 Regionen mit 43 Millionen Einwohnern aus der Ziel-1-Förderung heraus. Die Neumitglieder erhalten mit ihrem Beitritt die vollen Direktzahlungen zur Stützung der Einkommen der Landwirte aus dem europäischen Agrarhaushalt und sind dementsprechend zur vollen Flächenstilllegung verpflichtet.

SZENARIO 2: MODERATE REFORM EU-27

Das Szenario Moderate Reform EU-27 zeichnet sich durch moderate Reformen in der GAP und in der Strukturpolitik in einer erweiterten Union aus. In der Strukturpolitik wird die Einkommensschwelle, die für die Ziel-1-Förderung ausschlaggebend ist, von 75 Prozent auf 80 Prozent des EU-Durchschnitts angehoben.

Damit wird auf den Umstand reagiert, dass viele der heutigen Ziel-1-Regionen in der erweiterten Union ihren Förderstatus verlieren, da das durchschnittliche BIP pro Kopf der EU-27 um etwa 18 Prozent⁵ unter dem der EU-15 liegt. Trotzdem fallen einige der heutigen Empfänger aus der Förderung heraus, da eine volle Kompensation des abgesunkenen EU-Durchschnitts erst bei zirka 86 Prozent gegeben wäre. Zudem wird der Anteil der „sonstigen Förderung“ an den Strukturfonds von 30 Prozent auf 10 Prozent gesenkt. Dies betrifft in erster Linie die Unterstützung für altindustrielle Räume, auch wenn diese Gebiete ein BIP pro Kopf von mehr als 75 Prozent des EU-Durchschnitts aufweisen, sowie arbeitsmarktpolitische Programme. Die Direktzahlungen zur Einkommensstützung in der Landwirtschaft bleiben in diesem Szenario zwar erhalten, werden aber zu 50 Prozent aus den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten kofinanziert. Damit sinkt der Anteil der Ausgaben für die Landwirtschaft am EU-Haushalt.

SZENARIO 3: ENTSCHIEDENE REFORM EU-27

Das Szenario Entschiedene Reform EU-27 sieht tiefgreifende Reformen in der Agrar- und Strukturpolitik vor. Nur noch die Mitgliedstaaten, deren nationales (!) BIP pro Kopf deutlich unter 90 Prozent des EU-Durchschnitts liegt, werden eine prioritäre strukturpolitische Förderung erhalten. Der Abbau regionaler Disparitäten innerhalb eines Mitgliedstaates wird entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip als nationale Aufgabe gesehen. In der GAP werden für die heutigen Mitgliedstaaten die Direktzahlungen ab 2005 von der Produktion entkoppelt und schrittweise bis 2017 vollständig abgebaut. Von 2005 an sinken die Direktzahlungen um jährlich 8 Prozent ihres im Jahr 2004 erreichten Ausgangswertes. Der völlige Abbau der Direktzahlungen im Jahr 2017 wird erst nach Ende des hier betrachteten Szenariozeitraums abgeschlossen sein. Die neuen Mitglieder der Union erhalten statt Direktzahlungen

so genannte Transferzahlungen für entkoppelte agrarpolitische Maßnahmen ihrer Wahl. Die Transferleistungen werden zu Beginn auf 50 Prozent des Gesamtbetrags, der jedem Beitrittsland zugestanden hätte, wenn volle Direktzahlungen gezahlt worden wären, bemessen. Als Ausgangswert werden die vollen Direktzahlungen an die Beitrittsländer im Jahr 2007 herangezogen, da in diesem Jahr die Direktzahlungen für Milch ihr volles Niveau erreicht haben. Diese Zahlungen werden von 2011 an um jährlich 15 Prozent des Ausgangswertes gekürzt und laufen somit 2017 aus. In der GAP erhalten die neuen Mitglieder im Jahr 2013 7 Milliarden Euro und die alten 24 Milliarden Euro.

In allen Szenarien wurden substantielle Übergangsregelungen für die Regionen berücksichtigt, die aus der strukturpolitischen Förderung herausfallen. Diese Förderung wird bis 2013 schrittweise abgebaut. Zugleich ergibt sich ein gegenläufiger Effekt auf das EU-Budget, da die Strukturfondstransfers an die neuen Mitglieder nach deren Beitritt allmählich auf die endgültige Höhe heraufgefahren werden. Ausgaben-dämpfend wirkt sich in allen Szenarien die Anwendung der in der Agenda 2000 festgelegten Obergrenze von 4 Prozent des nationalen BIP zu nominellen Kursen für die EU-Transfers aus. Die Deckelung der Transferzahlungen wird mit den begrenzten Absorptionskapazitäten begründet und trifft vor allem die neuen und relativ armen Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa.

DIE SZENARIEN IM VERGLEICH

Bemerkenswert ist, dass in allen Szenarien die Ausgaben aus dem EU-Haushalt für die Agrarpolitik zurückgehen. Sie sinken im Szenario Status quo EU-27 von 58 Milliarden Euro (2007) auf 52 Milliarden Euro (2013), bei moderater Reform der Agrarpolitik von 41 Milliarden Euro (2007) auf 37 Milliarden Euro (2013) und bei entschiedener Reform von 49 Milliarden Euro (2007) auf 31 Milliarden Euro (2013). Die Beitrittsländer erhalten in allen Reformszenarien in der Strukturpolitik zirka 22 Milliarden

TABELLE 5: FINANZIELLE EFFEKTE DER SZENARIEN IM ÜBERBLICK

Szenario	EU-Haushalt – operative Ausgaben*		Strukturpolitik		Agrarpolitik	
	BIP in Mrd. €	Anteil am EU-BIP in %	Ausgaben in Mrd. €	Anteil am EU-BIP in %	Ausgaben in Mrd. €	Anteil am EU-BIP in %
Status quo EU-27						
Im Jahr 2007	90 (29)	0,92	27 (12)	0,28	58 (16)	0,59
Im Jahr 2013	86 (37)	0,78	28 (22)	0,25	52 (14)	0,47
Moderate Reform EU-27						
Im Jahr 2007	75 (24)	0,76	28 (12)	0,29	41 (11)	0,42
Im Jahr 2013	76 (33)	0,69	33 (22)	0,30	37 (9)	0,33
Entschiedene Reform EU-27						
Im Jahr 2007	79 (23)	0,81	25 (11)	0,25	49 (11)	0,50
Im Jahr 2013	64 (30)	0,57	26 (22)	0,23	31 (7)	0,28
Angaben in Mrd. € in Preisen von 1999			() Anteil der Beitrittsländer			

Quelle: Berechnungen des DIW * Struktur- und Agrarpolitik sowie interne Politiken

Euro pro Jahr am Ende des Szenarienzitraums 2013. Ohne die festgesetzte 4-Prozent-Obergrenze im Mittelzufluss würden die Beitrittsländer 41,3 Milliarden Euro pro Jahr an Strukturzahlungen erhalten. In der Agrarpolitik belaufen sich die Zahlungen im Jahr 2013 auf 7 Milliarden (entschiedene Reform) bis 14 Milliarden Euro (Status quo EU-27). Auch hier brächte die Fortführung des Status quo mehr ein. Insgesamt erreichen die operativen Ausgaben für die Neumitglieder 2013 zwischen 30 Milliarden (entschiedene Reform) und 37 Milliarden Euro (Status quo EU-27). Am günstigsten fielen somit für die Beitrittsländer eine Fortschreibung des Status quo aus.

Mit Blick auf die bestehende Obergrenze für den EU-Haushalt von 1,27 Prozent des BIP bewegen sich die Ausgaben, die in den Szenarien für die Erweiterung berechnet wurden, nur zwischen 0,92 (Status quo EU-27 im Jahr 2007) und 0,57 Prozent (entschiedene Reform EU-27 im Jahr 2013) des BIP. Es scheint jedoch sinnvoller, die Szenarienergebnisse mit der in der Finanziellen Vorausschau für 2006 eingestellten Ausgabenhöhe (operative Ausgaben im Jahr 2006: 96 Milliarden Euro, darin Mittel für die Landwirtschaft: 42 Milliarden Euro, Mittel für die Struktur- und den Kohäsionsfonds: 29 Milliarden Euro) zu vergleichen. Denn die 1,27-Prozent-Grenze bewirkt bei wachsenden BIP der EU automatisch ein steigendes Volumen der Mittel des EU-Budgets. Auch dann, wenn in einer Europäischen Union mit 27 Mitgliedern keine Reformen durchgeführt werden, liegen die Ausgaben (in Preisen von 1999) im Jahr 2013 zirka 10 Milliarden Euro unter der Gesamtsumme für Verpflichtungen im Jahr 2006. Aus diesem Ergebnis sollte aber aus den oben dargelegten Gründen nicht die Folgerung gezogen werden, dass keine Notwendigkeit für Reformen in den ausgabenintensiven Bereichen besteht.

OSTERWEITERUNG FINANZIERBAR – ABER ZU WELCHEM PREIS?

Die gute Nachricht der Szenarienrechnungen lautet, dass die Osterweiterung innerhalb der Obergrenze der Eigenmittel von 1,27 Prozent des EU-Bruttosozialprodukts zu finanzieren ist. Wie teuer aber die Osterweiterung wird, hängt vom Timing und von der Tiefe der Reformen ab. Das Einsparvolumen bei den operativen Ausgaben ist beträchtlich. Unter dem Szenario „Entschiedene Reformen“ würden die operativen Ausgaben im Jahr 2013 nur noch 0,57 Prozent des BIP der EU-27 (oder 63,7 Milliarden Euro zu Preisen von 1999) beanspruchen. Dagegen weist die Agenda 2000 für das Jahr 2006 nach gegenwärtiger Planung noch 1,02 Prozent des BIP der EU-21 (oder 96,5 Milliarden Euro in Preisen von 1999) aus. Diese Werte markieren Orientierungspunkte für die künftig anstehenden Verhandlungen über die finanzielle Vorausschau für den EU-Haushalt der Jahre 2007 bis 2013.

Die vorgeschlagenen Reformen führen zu einer Verteilung der Nettolasten, die stärker als heute am relativen Einkommen der EU-Mitglieder orientiert ist. Verbleibende Ungleichgewichte sind in aller Regel auf agrarpolitische Einflüsse zurückzuführen. Sie bieten einen Kompromiss

für die widerstreitenden Ansprüche der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt: die Belastung der Nettozahler hält sich im Rahmen, die bedürftigen Mitglieder der heutigen Europäischen Union erhalten weiterhin Unterstützung und die neuen Mitglieder werden gleichberechtigt an den ausgabewirksamen Programmen beteiligt. Wenn die EU-Mitgliedstaaten hingegen ihre nationalen Interessen vor allem über das Festhalten an inhaltlich unbegründeten Subventionen definieren und eine Politik der Besitzstandswahrung durchsetzen, können die operativen Ausgaben um 45 bis 65 Milliarden Euro im Jahr 2013 höher liegen als bei verschiedenen Reformen und dann bis zu 1,16 Prozent des BIP der EU-27 erreichen: Agrarausgaben (52 Milliarden Euro) und interne Politiken (6,4 Milliarden Euro) folgen dem Szenario „Status quo EU-27“, während sich die Strukturfondstransfers für die EU-15 auf dem Niveau von 2006 (29 Milliarden Euro) bewegen würden und die strukturpolitischen Zahlungen an neue Mitglieder mit beziehungsweise ohne Berücksichtigung ihrer Absorptionsfähigkeit zwischen 22 und 41,3 Milliarden Euro ausmachen würden. Je nach der politischen Gestaltung der EU-Politiken im Erweiterungsprozess variiert das Volumen der operativen Ausgaben um diesen Betrag.

REFORMTIEFE UND REFORMLÄNDER

Die Erweiterung erhöht den Druck, die EU-Politiken zu reformieren und nicht den Status quo des Jahres 2006 fortzuschreiben. Zentrale Elemente der Reformen sind:

- Der Abbau der Zahlungen für die Einkommensunterstützung in der Agrarpolitik und
- die Konzentration der Förderung auf die bedürftigen Mitgliedstaaten in der Strukturpolitik.

Die Reformen sind zwar auch unabhängig von der Erweiterung dringend zu empfehlen, dennoch werden die Verhandlungen über die Agenda 2007 mindestens so schwierig zu bewerkstelligen sein wie über die Agenda 2000. Mit den Berliner Beschlüssen von 1999 hat die EU immerhin eine wichtige Neuorientierung

eingeleitet. Denn ein Zurück zu einer Situation wie zur Zeit der Süderweiterung, als die politischen Ziele der Vollendung des Binnenmarktes samt der Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen und der Stärkung von Kommission und Europäischem Parlament sowie später die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion jeweils mit kräftigen Aufstockungen der Fördermittel und Ausweitungen der Vergabekriterien einherging, ist nicht in Sicht. Unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten fällt die Osterweiterung bisher deutlich restriktiver aus als die Süderweiterung. Der in Berlin im Kreis der 15 eingeschlagene Reformpfad müsste auch bei 25 oder 27 Mitgliedstaaten, wie in den Reformszenarien vorgeschlagen, dynamischer und konsistenter fortgesetzt werden.

EIN AUSBLEIBEN VON REFORMEN IST MEHR ALS BEDENKLICH

Schon ein Ausbleiben von weiteren Reformen zu Gunsten einer weitest möglichen Orientierung am Status quo wäre nicht nur aus fiskalischer Sicht bedenklich. Zum einen würden starke Ungleichgewichte in der Nettozahlerposition der einzelnen Mitgliedsländer und inhaltliche Inkonsistenzen erhalten bleiben. Je mehr Mitglieder die Union aber hat, desto wichtiger wird es, die EU-Politiken transparent und effizient zu gestalten. Anderenfalls potenziert sich der Spielraum für sachlich nicht fundierte teure Kompensationsgeschäfte. Dies würde die Akzeptanz der europäischen Integration nachhaltig gefährden. Zum anderen würde bei einer Status-quo-Lösung, die von den Beitrittsländern im Wesentlichen unterstützt würde, auf Dauer keine Umstrukturierung des EU-Haushalts gelingen, die Mittel freisetzt für Bereiche wie die innere und äußere Sicherheit, Technologiepolitik oder Umweltpolitik.

Wie weit werden sich die 25 vorwagen und wer wird Reformen vorantreiben, wer abbremsen wollen? Durch die Regeln des Vertrags von Nizza werden grundsätzlich Koalitionen gestärkt, die von mehreren großen Mitgliedstaaten ge-

UNSERE AUTORIN



Dr. Barbara Lippert ist seit 1992 Stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik Berlin und Mitglied der Geschäftsführung. Derzeit nimmt sie noch einen Lehrauftrag an der Humboldt-Universität zu Berlin wahr. Ihre Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind: Erweiterungs-

politik der EU, Geschichte und aktuelle Entwicklung der Beziehungen der EU zu Mittel- und Osteuropa und den GUS, Transformation und Integration in Mittel- und Osteuropa, Deutsche Europapolitik und Außenpolitik.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

tragen werden. Hingegen reichen politikfeldbezogene oder geografisch und geostrategisch begründete Stimmkoalitionen in erster Linie nur aus, Entscheidungen zu verhindern, nicht aber qualifizierte Mehrheiten zu schaffen. Drohende Pattsituationen sind nur durch übergreifende Reformangebote zu umgehen. Der Zwang zum Konsens, wie er im Hinblick auf die Agenda 2007 gilt, lässt vor allem moderate Reformen in der Struktur- und Agrarpolitik erwarten. Selbst eine Koalition für moderate Reformen würde aber zumindest voraussetzen, dass die fortschreitenden realen wirtschaftlichen Konvergenzprozesse in der EU anerkannt und eine echte Graduierung von Ziel-1-Regionen vorgenommen würde. Hingegen ist nicht auszuschließen, dass einige Mitgliedstaaten – besonders die Südländer, aber auch andere Ziel-1-Regionen, zum Beispiel in Ostdeutschland – ungeachtet der neuen relativen Wohlstandsentwicklung in der erweiterten Europäischen Union daran interessiert bleiben, so nahe wie möglich bei einer Status-quo-Lösung zu verharren, die sich dann am Förderniveau des Jahres 2006 orientiert. Der Ruf nach einer Art generellem Finanzausgleich mit ungebundenen Fördermitteln für die erweiterte Europäische Union wird dann womöglich lauter werden.

Angesichts des erfolglosen Gipfels in Brüssel im Dezember 2003 zur Verabschiedung der Europäischen Verfassung wird es nicht zu verhin-

dern sein, dass die Auseinandersetzung um die Agenda 2007 mit dem Verfassungsprozess ver- schränkt wird und hier wie da Drohkulissen aufgebaut und Tauschgeschäfte lanciert werden. Der Ausgang ist offen! (Der Beitrag ist im Rahmen des JEP-Schwerpunktprogramms „Dialog Europa der Otto-Wolff-Stiftung“ entstanden.)

LITERATUR

- Becker, P.: Die Reformbereitschaft der Europäischen Union auf dem Prüfstand – die Agenda 2000. In: Lippert B. (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung. Bonn 2000, S. 61–104
- Brückner, H./Weise, Ch.: Die EU vor der Osterweiterung: Reformchancen im Europäischen Konvent nutzen. In: Wochenbericht DIW Berlin, Nr. 48/2002, S. 831–838
- Caesar, R./Scharrer, H.-E. (Hrsg.): Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000. Baden-Baden 2000
- Dauderstädt, M.: Das erweiterte Europa in einer bedrohlichen Welt. In: integration, 1/2004, im Erscheinen
- Europäischer Rat Lissabon 23/24 März 2000: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. <http://www.europa-web.de/europa/03euinf/10counc/lisbrat.htm>.
- Europäische Kommission: Die Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, KOM (98) 560 endgültig, Brüssel 7.10.1998
- Europäische Kommission: Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM (2001) 24 endgültig, Brüssel 31.1.2001
- Europäische Kommission: Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM (2002) 46 endgültig, Brüssel 10.1.2002
- Europäische Kommission: Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, KOM (2003) 34 endgültig, Brüssel 30.1.2003

DIE ERSCHLIEBUNG DES GÜTERVERKEHRSZENTRUMS WUSTERMARK (BRANDENBURG) WIRD MIT EU-, BUNDES- UND LANDESGELDERN GEFÖRDERT. DIE EU-GELDER STAMMEN AUS DEM EUROPÄISCHEN FONDS FÜR REGIONALE ENTWICKLUNG.

Fotonachweis:
picture-alliance/ZB

Gemeinsames Schreiben Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, der Niederlande, Österreichs und Schwedens an den EU-Kommissionspräsidenten Romano Prodi. 15. Dezember 2003

Hartwig, I.: Eine neue Finanzverfassung für die Europäische Union. In: integration, 4/2003, S. 520–527

Heinemann, F.: EU-Finanzreform 1999 – Eine Synopse der politischen und wissenschaftlichen Diskussion und eine neue Reformkonzeption. Gütersloh 1998

Heinemann, F.: Die Reformperspektive der EU-Finanzverfassung nach den Beschlüssen zur Agenda 2000. In: Caesar, R./Scharrer, H.-E. (Hrsg.): Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000. Baden-Baden 2000, S. 91–106

Heinemann, F.: Perspektiven einer zukünftigen EU-Finanzverfassung. In: integration, 3/2003, S. 228–243

Institut für Europäische Politik/TEPSA (Hrsg.): Enlargement/Agenda 2000-Watch 1/1999. Berlin 1999; unter: <http://www.iep-berlin.de>.

Institut für Europäische Politik/TEPSA (Hrsg.): Enlargement/Agenda 2000-Watch 2/1999. Berlin 2000; unter: <http://www.iep-berlin.de>.

Josling, T.: Can the CAP Survive Enlargement to the East?. In: Redmond, J./Rosenthal, G.G. (Hrsg.): The Expanding European Union. Past, Present, Future. London 1998, S. 89–106

Laffan, B./Shackleton, M.: The Budget. Who gets What, When and How. In: Wallace, H./Wallace, W.: Policy-Making in the European Union. Oxford 2000, S. 211–241

Lippert, B.: Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union. In: Weidenfeld, W./Wessels W. (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003. Bonn 2003, S. 417–430

Positionspapier der vom „statistischen Effekt“ betroffenen Regionen zur Zukunft der EU-Strukturpolitik nach 2006, Brüssel, o.J.

Sapir, A.: An Agenda for a Growing Europe. Report of an Independent High-Level Study Group established on the Initiative of the President of the European Commission. Brüssel 2003

Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A–Z. Taschenbuch der Europäischen Integration. Bonn, 8. Auflage 2002

Weise, Ch.: How to finance Eastern Enlargement of the EU. DIW Discussion Papers 287. Berlin 2002a

Weise, Ch./Banse, M./Bode, W./Lippert, B./Nölle, F./Tangermann, S.: Die Finanzierung der EU-Osterweiterung. Baden-Baden 2002b

ANMERKUNGEN

- ¹ Das Bruttonationalprodukt ist der Wert aller Güter (Sachgüter und Dienstleistungen), die innerhalb eines bestimmten Zeitraumes (meist eines Jahres) von den Staatsangehörigen eines Landes im In- und Ausland erzeugt werden.
- ² Direktzahlungen sind seit 1992 im Zuge der so genannten MacSherry-Reform als Kompensation für den Abbau von Preisstützungszahlungen eingeführt worden. Vgl. Weise u.a. 2002.
- ³ Heute existieren folgende Fonds: Europäische Sozialfonds (ESF), Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAP).
- ⁴ 1993 eingerichteter Fonds für Vorhaben im Bereich Umwelt und Verkehrsinfrastruktur in den EU-Mitgliedstaaten mit einem BSP pro Kopf geringer als 90 % des EU-Durchschnittes. Ziel ist die Verringerung der Disparitäten zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Von 2001–2006 sind 18. Mrd. Euro für den Fonds veranschlagt.
- ⁵ Vgl. Europäische Kommission (2210): Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen (Kohäsionsbericht), Teil I, S. 9.

Die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.

Direktor der Landeszentrale: Dr. h.c. Siegfried Schiele

Redaktion: Siegfried Frech, Stafflenbergstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax (07 11) 16 40 99-77.

Herstellung: Schwabenverlag media gmbh, Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern (Ruit),

Telefon (07 11) 44 06-0, Telefax (07 11) 44 23 49

Vertrieb: Verlagsgesellschaft W. E. Weinmann mbH, Postfach 12 07, 70773 Filderstadt,

Telefon (07 11) 7 00 15 30, Telefax (07 11) 70 01 53 10.

Preis der Einzelnummer: € 3,33, Jahresabonnement € 12,80 Abbuchung.

Die namentlich gezeichneten Artikel stellen nicht unbedingt die Meinung der Redaktion dar. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.

Die Innen- und Justizpolitik der EU und die Erweiterung

WILHELM KNELANGEN

Die Innen- und Justizpolitik ist in den letzten Jahren ins Zentrum der EU-Politiken gerückt und zählt mithin zu den schwierigsten Kapiteln der Beitrittsverhandlungen. Die politische Brisanz dieses Themas zeigt sich nicht zuletzt darin, dass Bürgerinnen und Bürger der EU-15-Staaten im Zuge der Osterweiterung „Sicherheitsverluste“ befürchten. Während der Heranführung der Beitrittskandidaten wurden die wesentlichen Parameter der Angleichung der Innen- und Justizpolitik von der EU gesetzt. Die Vielzahl unterstützender Maßnahmen und Programme haben zur „Beitrittsreife“ der aufzunehmenden Staaten geführt. Dennoch werden die Probleme nach dem Beitritt im Mai 2004 erhalten bleiben. Trotz Grenzkontrollen werden Risiken, die auch unabhängig von der Erweiterung existieren, für die Sicherheit eine ernst zu nehmende Herausforderung bleiben. Gerade die Einbeziehung und Unterstützung der Beitrittsstaaten und die Möglichkeit einer effektiven und grenzüberschreitenden Kooperation werden der Schaffung von Sicherheit und Recht dienlich sein. Red.

EIN UNERWARTET WICHTIGER UND SCHWIERIGER VERHANDLUNGSGEGENSTAND

Die Innen- und Justizpolitik zählte zu den wichtigsten, aber auch zu den schwierigsten Kapiteln der Beitrittsverhandlungen. Mehr noch: Auf mittlere Sicht wird dieses Feld an der Spitze der Tagesordnung der Erweiterungspolitik bleiben. Die Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten in den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ wird nicht mit dem Termin des Beitritts abgeschlossen sein, sondern bedarf einer längerfristigen Perspektive. Denn trotz der beachtlichen Fortschritte, die insbesondere die jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas bei der Übernahme des innen- und justizpolitischen Besitzstands in den vergangenen Jahren gemacht haben, bestehen bei der Leistungsfähigkeit von Polizei, Justiz und Innenbehörden nach wie vor – teilweise erhebliche – Defizite. Das war angesichts der Größe und Komplexität der Aufgabe realistischere auch nicht anders zu erwarten. Die Beitrittskandidaten hatten innerhalb eines Zeitraums von wenigen Jahren eine doppelte Herausforderung mit enormer Tragweite zu meistern: Zum einen war für die Institutionen der Ordnungsverwaltung der Übergang vom autoritären System kommunistischer Prägung zu Demokratie und Rechtsstaat zu schaffen. Zum anderen, parallel dazu, mussten im Zuge des Beitrittsprozesses die ho-

hen Anforderungen erfüllt werden, die die EU insbesondere seit den späten 1990er-Jahren im innen- und justizpolitischen Bereich an Gesetzgebung und Verwaltungspraxis der Beitrittskandidaten stellte (und nach wie vor stellt). Da in diesem Politikfeld die Funktionsweise und Leistungsfähigkeit der zentralen Ordnungsbehörden und die Justiz unmittelbar angesprochen ist, steht hier „der Staat“ Mittel- und Osteuropas (sowie Maltas und Zyperns) schlechthin auf dem Prüfstand. Diese Konstellation ist in der Geschichte der EU ohne Beispiel, da die bevorstehende Erweiterung die erste sein wird, in der die Innen- und Justizpolitik eine wichtige Rolle spielt.

Die herausgehobene Rolle der Innen- und Justizpolitik spiegelt die rasant gewachsene Bedeutung dieses Feldes wider, die zwar nicht erst seit den späten 1990er-Jahren einsetzte, aber besonders seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags (1999) an Fahrt gewann. Der Großteil des Besitzstandes, der von den Beitrittskandidaten umgesetzt werden muss, ist erst in den vergangenen Jahren entstanden. Namentlich die Bemühungen von EU und Mitgliedstaaten, das Vertragsziel der „Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 2 EUV) umzusetzen, hat eine erhebliche Intensivierung der Kooperation hervorgerufen. Nimmt man den Output der etwa 80 bis 100 Rechtstexte zum Maßstab, den der Rat der Innen- und Justizminister gegenwärtig pro Jahr verabschiedet, dann gehören die Politiken des so genannten „dritten Pfeilers“ ohne Zweifel zu den Feldern mit besonderer Dynamik (Monar 2003, S. 33).

DIE POLITISCHE BRISANZ DER INNEN- UND JUSTIZPOLITIK

Es ist jedoch nicht allein der rasant wachsende und von den Beitrittskandidaten umzusetzende innen- und justizpolitische Besitzstand, auf den der Bedeutungszuwachs der Innen- und Justizpolitik zurückzuführen ist. Denn zum anderen ist dieser Themenkomplex von den mitgliedstaatlichen Regierungen während der Beitrittsverhandlungen aufgrund seiner politischen Brisanz mit Priorität behandelt worden. Weil zwischen der EU-15 und den beitretenden Staaten ein erhebliches Wohlstandsgefälle besteht, so die Befürchtung, werde die Erweiterung den Spielraum für kriminelle Aktivitäten erheblich ausweiten, während die Bekämpfungsmöglichkeiten sich nicht im nötigen Umfang verbessern. Vor allem die Tatsache, dass aus der mit erheblichem finanziellen, technischen und personellen Aufwand bewachten EU-Außengrenze künftig eine Binnengrenze wird, hat Befürchtungen über „Sicherheitsverluste“ und einen Zuwachs illegaler Einwanderung hervorgerufen. Im Frühjahr 2003 gab beispielsweise jeder zweite der von „Eurobarometer“ befragten Bürger der EU-15 die Erwartung an, mit der Erweiterung

werde der Kampf gegen Verbrechen und Drogenschmuggel schwieriger (Europäische Kommission 2003, S. 64). Umgekehrt betonten sie die Notwendigkeit, dass sich die neuen Mitglieder auf eine aktive Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Drogenhandels verpflichten. 76 Prozent hielten das für ein „sehr wichtiges“ und weitere 18 Prozent für ein „ziemlich wichtiges“ Kriterium für den Beitritt (Europäische Kommission 2002, S. 90). Dass die Befragten einerseits kein anderes Feld mit einer solch hohen Wertigkeit versehen haben, die innere Sicherheit andererseits in den innenpolitischen Debatten seit mehreren Jahren einen zentralen Stellenwert einnimmt, mag erklären, warum die Regierungen der alten Mitgliedstaaten mit großer Entschiedenheit befriedigende Ergebnisse im Kapitel „Justiz und Inneres“ zur zwingenden Voraussetzung für einen Beitritt zur EU erklärt haben.

INNEN- UND JUSTIZPOLITIK: EINE DYNAMISCHE ENTWICKLUNG

Bei der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit handelt sich um ein vergleichsweise junges Feld der europäischen Politik, das zudem eng mit der nationalen Souveränität verbunden ist, in dem also die Vorbehalte gegenüber einer Einschränkung eigener Handlungsfreiheit traditionell stark ausgeprägt sind (zur Entwicklung Knelangen 2001; Müller 2003). Eine politische Dynamik in diesem Bereich setzte denn auch erst Mitte der 1980er-Jahre mit dem Beschluss zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG ein. Denn nunmehr war die Durchsetzung des Gemeinschaftsziels Personenfreizügigkeit aus Sicht der Regierungen direkt abhängig von der Vereinbarung flankierender innen- und justizpolitischer Maßnahmen. Mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) von 1990 wurde die Voraussetzung für den Abbau der Binnengrenzkontrollen und deren Verlagerung an die Außengrenzen des Schengener Raumes geschaffen. Die Vertragsstaaten einigten sich mit dem SDÜ auf ein verbindliches Regelwerk für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im polizeilichen und strafjustiziellen Bereich sowie in der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. Zunächst außerhalb der EG/EU entstanden, gehören dem ursprünglich auf fünf Staaten (Deutschland, Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg) beschränkten Schengener Verbund heute mit Ausnahme von Großbritannien und Irland alle EU-Mitglieder sowie Norwegen und Island an.

INNEN- UND JUSTIZPOLITIK SIND INS ZENTRUM DER EU-POLITIKEN GERÜCKT

Im Maastrichter Vertrag (1993) wurde mit dem dritten Pfeiler ein eigenständiger Handlungsrahmen für die innen- und justizpolitische Zu-

sammenarbeit der EU geschaffen. Die Mitgliedstaaten erklärten in Art. K.1 EUV die Asyl-, die Einwanderungs- und die Visapolitik, die Zusammenarbeit der Zollbehörden sowie die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen zu Angelegenheiten von „gemeinsamem Interesse“. Da sich der dritte Pfeiler in institutioneller Hinsicht weitgehend am klassischen Muster intergouvernementaler Beziehungen orientierte, erhielten die Gemeinschaftsorgane Kommission, Parlament und Gerichtshof nur geringe Kompetenzen. Nicht zuletzt die obligatorische Einstimmigkeit sorgte dafür, dass – vom Europol-Projekt abgesehen – die Ergebnisse der Mastrichter Zusammenarbeit überaus bescheiden blieben. Anderthalb Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages schlugen Mitte des Jahres 1995 neben mehreren rechtlich unverbindlichen Erklärungen lediglich ein völkerrechtliches Übereinkommen sowie zwei Gemeinsame Maßnahmen zu Buche (Rat der EU 1995). Dass die Innen- und Justizpolitik eine herausgehobene Rolle im Erweiterungsprozess spielen würde, war also keineswegs abzusehen, als die jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas Mitte der 1990er-Jahre ihre Anträge auf EU-Mitgliedschaft stellten.

Mit dem Amsterdamer Vertrag (1999 in Kraft getreten) ist die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik sowie die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen in den ersten Pfeiler der EU überführt und damit vergemeinschaftet worden. Für die im dritten Pfeiler verbliebene polizeiliche und die strafjustitielle Zusammenarbeit haben die Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane, das Entscheidungsverfahren und die Klarheit der Rechtsinstrumente eine behutsame Verbesserung erfahren. Schließlich ist mit dem Amsterdamer Vertrag der bislang außerhalb der EU angesiedelte Schengener Besitzstand in den EU-Besitzstand überführt worden. Die nun auf den ersten und dritten Pfeiler verteilten innen- und justizpolitischen Felder bleiben mit der Zielperspektive der Herstellung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ inhaltlich verknüpft. Voraussetzung für die Vertragsreform war freilich das Zugeständnis umfangreicher Opt-out- und Opt-in-Rechte¹ in den vergemeinschafteten Feldern für Großbritannien, Irland und Dänemark.

Es waren die Bemühungen um eine Umsetzung des Amsterdamer Vertrags, die zu einer erheblichen Dynamisierung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit geführt haben. Das in diesem Kontext auf die Tagesordnung gesetzte Maßnahmenbündel kann wenigstens in quantitativer Hinsicht mit dem Binnenmarktprogramm der EU verglichen werden (Monar 2000b). Die innen- und justizpolitische Sondertagung des Europäischen Rates im finnischen Tampere hat im Oktober 1999 die politische Wertigkeit dieses Prozesses mit ihren Beschlüssen zur gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen der Justiz sowie zur Intensivierung der grenzüberschreitenden polizeilichen und strafjustitiellen Zusammenarbeit unterstrichen. Als Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 verabschiedete der Rat ein Aktionsprogramm zur Terrorismusbekämpfung, das unter anderem die Schaffung der staatsanwaltschaftlichen Koor-

dinierungsstelle Eurojust und die Einführung eines Europäischen Haftbefehls umfasste. Wie dieser kurze Überblick zeigt, ist die Innen- und Justizpolitik damit in wenigen Jahren vom Rand in das Zentrum der EU-Politiken gerückt.

DAS ZIEL: HERANFÜHRUNG DER BEITRITTSKANDIDATEN

Der Europäische Rat von Kopenhagen hatte im Juni 1993 sein Angebot zum Beitritt an die Erfüllung mehrerer Kriterien geknüpft. Dass dabei das horizontale Ziel der Achtung der

übertragen und umgesetzt haben müssen. Da der gemeinschaftliche Besitzstand in der Innen- und Justizpolitik Mitte der 1990er-Jahre nur gering an Umfang war und auch nur zögerlich anwuchs, ist nicht überraschend, dass dieses Feld zunächst als vermeintlich unproblematisches Feld im Erweiterungsprozess weitgehend vernachlässigt wurde.

Folgerichtig besaß der dritte Pfeiler auch in der vom Europäischen Rat von Essen im Dezember 1994 beschlossenen „Heranführungsstrategie“ keine hervorgehobene Stellung. Zwar kamen die im Rat der EU vertretenen Innen- und Justizminister seit der Ratstagung vom Juni

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

EIN DEUTSCHER UND EIN TSCHECHISCHER GRENZPOLIZIST GEHEN AM GRENZWAPPEN DER TSCHECHISCHEN REPUBLIK VORBEI. MIT GEMEINSAMEN STREIFEN WOLLEN DEUTSCHE UND TSCHECHISCHE GRENZPOLIZISTEN DIE KRIMINALITÄT ENTLANG DER GRENZE BEKÄMPFEN UND DIE ILLEGALE EINWANDERUNG ÜBER TSCHECHIEN EFFEKTIVER BEKÄMPFEN.

Fotonachweis:
picture-alliance/dpa

Grundsätze der Demokratie, der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und des Minderheitenschutzes von zentraler Bedeutung für die Beurteilung der Beitrittsfähigkeit auch für die Innen- und Justizpolitik ist, liegt auf der Hand. Die EU erwartete ebenso von den Kandidaten, dass sie die Rechte und Pflichten übernehmen können, die sich aus dem rechtlichen Besitzstand der EU ergeben. Konkret bedeutete das, dass die beitretenden Staaten die Gesamtheit der Vorschriften und Regeln der EU zum Zeitpunkt des Beitritts in nationales Recht

1995 im Rahmen des so genannten „strukturierten Dialogs“ regelmäßig mit ihren Kollegen aus den Beitrittskandidaten zusammen, doch erschöpften sich diese Treffen weitgehend in einem allgemeinen Erfahrungsaustausch (Eisl 1999, S. 177). Aus heutiger Sicht muss beklagt werden, dass die EU-Institutionen – aber auch die Beitrittskandidaten selbst – einige Zeit verstreichen ließen, um eine nachhaltige Strategie zu entwerfen, die der innen- und justizpolitischen Herausforderung für den Erweiterungsprozess von Beginn an hätte gerecht

werden können. Die Beitrittskandidaten machten anfangs etwa nur in geringem Umfang von der 1995 eröffneten Möglichkeit Gebrauch, im Rahmen des PHARE-Programmes Fördermittel für Projekte mit innen- und justizpolitischem Hintergrund abzurufen.

Ein Richtungswechsel setzte erst 1997 ein. Zum einen wurde in der Endphase der Amsterdamer Regierungskonferenz deutlich, dass die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit mit dem neuen Vertragsziel der Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ einen zusätzlichen Schub erhalten würde. Zum anderen zeichnete sich ab, dass der Beginn der Beitrittsverhandlungen mit den ersten Staaten Mittel- und Osteuropas bevorstand. Tatsächlich wurde ab dem 30. März 1998 mit Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern („Luxemburg-Gruppe“) über den Beitritt verhandelt. Mit Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und der Slowakei („Helsinki-Gruppe“) verhandelte die EU seit dem 15. Februar 2000.

DIE INTERESSEN DER EU

Auch in der Innen- und Justizpolitik ging (und geht) es in der Erweiterungspolitik nicht um eine partnerschaftliche Aushandlung gemeinsamer Grundsätze. Die wesentlichen Parameter und Erfolgskriterien werden von der EU gesetzt. Das leitende Interesse der EU und ihrer Mitgliedstaaten an der Erweiterung besteht in diesem Zusammenhang darin, die Prinzipien des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ und den international einmaligen Standard der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit territorial auszuweiten. Das Ziel kann dabei klar formuliert werden: Die Erweiterung soll nicht zu einem „Verlust an innerer Sicherheit“ führen. Die übergeordnete Ratio des Erweiterungsprozesses, die Stabilität Westeuropas nach Mittel- und Osteuropa zu „exportieren“, um einen Import von Instabilität zu vermeiden (Varwick 2002), findet insoweit in der Innen- und Justizpolitik einen exponierten Ausdruck. Zwar kann der Gewinn gar nicht hoch genug veranschlagt werden, der von einer Reform von Polizei, Justiz und Innenverwaltungen der ehemals kommunistischen Systeme gerade in einer grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Perspektive zu erwarten ist. Doch geht es im Kern um die effektive Einbindung der Behörden der Beitrittskandidaten in die Architektur der Politik der inneren Sicherheit und der Asyl- und Einwanderungspolitik der EU. Der Erweiterungsprozess kommt insoweit in innen- und justizpolitischer Perspektive einem groß angelegten Präventionsprojekt gleich, das dem Ziel dient, befürchteten Belastungen durch organisierte Kriminalität und illegale Einwanderung zu begegnen.

UNTERSTÜTZENDE MASSNAHMEN UND PROGRAMME

Angesichts der frühen Versäumnisse war die konkrete Phase der Vorbereitungen der Reformdemokratien Mittel- und Osteuropas auf den EU-Beitritt in innen- und justizpolitischer Perspektive mit einer dreifachen Hypothek be-

lastet: Angesichts der mittlerweile eingesetzten Dynamisierung der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit auf EU-Ebene war der Rückstand der Beitrittskandidaten in diesem Politikbereich erstens „größer als in jedem anderen Feld der Integration“ (Monar 2000a, S. 327). Zweitens drohte dieser Rückstand mit jeder Vergrößerung des politikfeldbezogenen Besitzstandes größer zu werden. Damit aber war für die Beitrittskandidaten mitunter nicht absehbar, auf welchen Stand der Dinge sie sich einzustellen hatten, zumal sie an den Beratungen des Rates der Innen- und Justizminister nicht beteiligt waren. Hinzu kam drittens, dass, im Vergleich zu anderen Politikfeldern, in der Innen- und Justizpolitik die Kenntnisse über die Leistungsfähigkeit bzw. die Reformbedürftigkeit der rechtlichen, organisatorischen und technischen Strukturen von Polizei, Justiz und Innenverwaltungen in den beitriftswilligen Staaten gering waren. Solche Kenntnisse aber waren als Grundlage für ein zielgerichtetes Programm zur Herbeiführung der Erweiterungsfähigkeit der Beitrittskandidaten notwendig.

Umso augenfälliger ist trotz dieser Hypothek die seit 1997 zwar verspätete, aber umso deutlichere Prioritätensetzung auf die Felder der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie der Politik der inneren Sicherheit. Stärker als in anderen EU-Politikfeldern wird in diesem Rahmen über die rechtstechnische Übernahme des Besitzstandes in nationales Recht hinaus auf die Herstellung bzw. die Verbesserung der Fähigkeiten zur praktischen Umsetzung Wert gelegt. Das maßgebliche Instrument für die Erreichung dieser Ziele war die Beitrittspartnerschaft, die im Rahmen der vom Luxemburger Gipfel beschlossenen „intensivierten Heranführungsstrategie“ beschlossen und im Frühjahr 1998 eingeführt worden ist. Die Beitrittspartnerschaft wurde zwischen EU und jedem Beitrittskandidaten für jeweils ein Jahr ausgehandelt und legte die grundlegenden Ziele, Prinzipien und Prioritäten für die künftigen EU-Mitglieder fest. Über die Zielerreichung wachte auch im Bereich der Innen- und Justizpolitik die Europäische Kommission, die in ihren jährlichen Berichten über die Fortschritte der Bewerberländer den Stand der Dinge dokumentiert hat (zuletzt Europäische Kommission 2003b).

DIE PRAKTISCHE UMSETZUNG UND FÄHIGKEIT WIRD EVALUIERT

Eigens für die Innen- und Justizpolitik wurde ein besonderes Evaluierungsverfahren eingeführt, das nicht durch die Kommission, sondern durch den Rat koordiniert wurde. Mit einer Gemeinsamen Maßnahme vom 29. Juni 1998 (ABl. EG L 191 vom 7.7.1998, S. 8) schuf der Rat einen „Mechanismus zur gemeinsamen Bewertung der Übernahme, Anwendung und effizienten Umsetzung des Besitzstandes der Europäischen Union in den Bereichen Justiz und Inneres durch die Beitrittsländer“. Dieses Instrument folgte der Einsicht, dass sich die tatsächlichen Fortschritte der Beitrittskandidaten gerade in der Innen- und Justizpolitik nicht an der Verabschiedung eines neuen Gesetzes oder der Ratifikation einer internatio-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

POLIZEIBEAMTE AUS SACHSEN UND BÖHMEN FÜHREN EINE GEMEINSAME LKW-KONTROLLE DURCH DIE DEUTSCHE UND TSCHECHISCHE POLIZEI DURCH. BEI DIESER KONTROLLE SOLLEN MIT BLICK AUF DIE EU-ERWEITERUNG UNTER ANDEREM VERKEHRSPOLIZEILICHE KONZEPTE BEI DER GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMENARBEIT DER BEHÖRDEN ERPROBT WERDEN. **Fotonachweis: picture-alliance/dpa**

nen Konvention ablesen lässt. Denn im Bereich der Gesetzgebung waren die Fortschritte relativ schnell zu erreichen und leicht zu evaluieren. Das Hauptaugenmerk lag aber vielmehr auf der Prüfung der praktischen Fähigkeit der zuständigen Polizei-, Justiz- und Verwaltungsbehörden zur tatsächlichen Anwendung der (in vielen Fällen) neuen Rechtslage. Auch wurden gemeinsam mit den zuständigen Einrichtungen in den künftigen EU-Mitgliedstaaten Prioritäten für eine Verbesserung der Kapazitäten für die Arbeit im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Rahmen gesetzt. Speziell für die Anforderungen der Umsetzung des Schengen-Besitzstandes waren (und sind) die Beitrittskandidaten schließlich aufgefordert, einen „Schengen-Aktionsplan“ aufzulegen, mit dem sie die Prioritäten und einen Zeitplan ihrer Umsetzung festzulegen haben.

UNTERSTÜTZUNGSPROGRAMME FÜR AUSBILDUNG, TECHNIK UND ORGANISATION

Einen weiteren Schwerpunkt stellten Unterstützungsprogramme für Ausbildung, Technik und Organisation dar. Den künftigen EU-Mitgliedern wurde die Möglichkeit eröffnet, sich an den Ausbildungs-, Austausch- und Kooperationsprogrammen der EU (z.B. Grotius, Oisín, Stop, Odysseus, Falcone, Sherlock) zu beteiligen, die für Experten aus den verschiedenen Feldern der praktischen grenzüberschreitenden innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit vorgesehen sind. Ebenso sind die Beamten aus Mittel- und Osteuropa systematisch in das Kooperationsnetz von Europol, Eurojust sowie die zahlreichen Expertenforen und Fachtagungen einbezogen worden. Hinzu kam erhebliche finanzielle Hilfe. Im Zuge der Neustrukturierung des PHARE-Programms 1998/99 wurde die Innen- und Justizpolitik zum ex-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

pliziten Schwerpunkt der PHARE-Förderung erhoben. Von 1997–2000 wurden für diesen Bereich Projekte in einem finanziellen Umfang in Höhe von 410 Millionen Euro bewilligt. In der Phase 2000–2006 verfügt PHARE insgesamt über ein Budget von 10 Milliarden Euro, von denen ein erheblicher Teil in die Modernisierung der mit Asyl, Einwanderung und Kriminalität befassten Einrichtungen der neuen Mitglieder gehen wird.

AUS- UND WEITERBILDUNG VON FACHPERSONAL

Speziell der Aus- und Weiterbildung von Fachpersonal diente schließlich das so genannte Twinning-Programm, das aus PHARE-Mitteln finanziert wird. In diesem Rahmen wurden Experten der Mitgliedstaaten in die Kandidatenländer als „Vor-Beitritts-Berater“ zur technischen und fachlichen Aus- und Fortbildung entsandt. In den Jahren 1998–2001 entstammten mit 98 Projekten etwa ein Fünftel aller Twinning-Projekte dem Bereich der Innen- und Justizpolitik (Europäische Kommission 2001, S. 11f.). Projekte mit deutscher Beteiligung umfassten beispielsweise den Ausbau der Grenzpolizei in Bulgarien, die Förderung des Gerichtssystems in Estland oder die Schulung der Strafverfolgungsbehörden in Ungarn. Vermutlich sind es diese Projekte der Aus- und Fortbildung, die auf mittlere Sicht die größte Wirkung entfalten, weil die technischen und institutionellen Möglichkeiten der Kooperation zwischen den Behörden nur in dem Maße genutzt werden wird, in dem sie von gegenseitigem Respekt und Vertrauen geprägt sind. Dafür ist die gegenseitige Kenntnis der Probleme und Besonderheiten der Arbeit in einem anderen gesellschaftlichen und kulturellen Kontext eine zwingende Voraussetzung.

DIE VERHANDLUNGEN SIND ABGESCHLOSSEN ...

Die konkreten Verhandlungen über das Kapitel 24 „Justiz und Inneres“, die im Mai 2000 mit den sechs Staaten der „Luxemburg-Gruppe“ (Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern) begannen, standen unter dem Eindruck des aktuellen Aufholprozesses durch die Beitrittskandidaten. Denn die Heranführungsan-

strengungen gingen parallel weiter – sie dienten ja gerade dem Zweck, mit einem „vorzeigbaren“ Stand in die Beratungen zu gehen. Seit Juni 2001 galt das auch für die Slowakei, Malta, Bulgarien, Lettland und Litauen, während mit Rumänien zunächst nicht verhandelt wurde.

Je vernehmbarer die politische Vorgabe wurde, dass die Verhandlungen so zügig abzuschließen seien, dass die ersten Kandidaten zum Mai 2004 aufgenommen werden können, desto stärker wurde offensichtlich, dass erhebliche Bemühungen notwendig sein würden, damit die zum Zeitpunkt des Beitritts geforderte „Beitrittsreife“ in der Innen- und Justizpolitik erreicht werden kann. Dass mit Ungarn im November und mit Tschechien, Slowenien und Zypern im Dezember 2001 für die ersten Staaten das Kapitel „Justiz und Inneres“ vorläufig geschlossen werden konnte, war deshalb keineswegs mit der Bescheinigung verbunden, nunmehr den Besitzstand vollständig umgesetzt zu haben. Im März (Estland, Malta), April (Litauen), Juni (Lettland, Slowakei) und Juli 2002 (Polen) wurde auch für die anderen neuen Mitglieder das Kapitel vorläufig geschlossen. Auf dem Kopenhagener Gipfel im Dezember 2002 erfolgte die endgültige Schließung der Verhandlungen. Im Oktober 2003 sind die Verhandlungen auch für Bulgarien vorläufig geschlossen worden, das an der ersten Erweiterungsrunde allerdings nicht teilnehmen wird. Das Schlusslicht stellt Rumänien dar, mit dem die Verhandlungen erst im April 2002 aufgenommen wurden und bislang nicht abgeschlossen werden konnten.

... ABER PROBLEME BLEIBEN

Dass mit dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen nicht der Schlussstein in ein fertiges innen- und justizpolitische Gebäude eingesetzt wurde, kann schon daran abgelesen werden, dass die Kommission den neuen Mitgliedern im letzten „Monitoring-Bericht“ vor dem Beitritt bescheinigt, bei den Vorbereitungen für den Beitritt „zufriedenstellend“ voran gekommen zu sein (Europäische Kommission 2003b, S. 11). Verglichen etwa mit der Umsetzung der Regeln zum Binnenmarkt oder zur Agrarpolitik handelt es sich dabei um eine zurückhaltende Einschätzung. In der Tat besteht nach wie vor ein Bündel von Problemen, das der nachhaltigen weiteren Beschäftigung bedarf.

Im Bereich der Asylpolitik wird auch von Kritikern der Verschärfung der Asylregelungen in den Mitgliedstaaten positiv hervorgehoben, dass eine Ausweitung des EU-Standards auf die Staaten Mittel- und Osteuropas mittelfristig zu einer deutlichen Verbesserung der dortigen Situation von Asylbewerbern führen kann. Es wird aber zugleich beklagt, dass die Beitrittskandidaten derzeit in vielen Fällen selbst die minimalen Standards und Verfahrensgarantien der EU-Staaten nicht gewährleisten (ECRE 1998). Auch ist die sachgerechte Bearbeitung von Asylanträgen aufgrund eines Mangels an qualifiziertem Personal nicht immer gesichert, wenngleich die Beitrittsstaaten als „sichere Drittstaaten“ und durch Rücknahmeabkommen schon seit mehreren Jahren indirekt in das EU-Asylsystem eingebunden sind. Wie groß der Handlungsbedarf in diesem Bereich ist, signalisiert der Hinweis der Europäischen Kommission

(2003b, S. 15), dass bis auf Estland, Polen und Slowenien alle neuen Mitglieder das EU-Asylrecht nicht korrekt anwenden.

ERHEBLICHER HANDLUNGSBEDARF BEI DER BEKÄMPFUNG DER KRIMINALITÄT

Erheblicher Handlungsbedarf besteht auch im Bereich der Bekämpfung der organisierten und nicht-organisierten Kriminalität. Die Kriminalstatistiken der mittel- und osteuropäischen Staaten zeigen steigende Werte, und insbesondere im Bereich der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität bestehen durch mittel- und osteuropäische Tätergruppen erhebliche Verflechtungen nach Westeuropa (Näheres BKA 2003). Kriminologische und kriminalistische Analysen zeigen überdies, dass durch den mittel- und osteuropäischen Raum wichtige Transitwege führen, beispielsweise im Drogenhandel, der Schleusungskriminalität oder der Verschiebung von Fahrzeugen (Meier-Welser 1999). Umso dringender ist daher die Modernisierung der Strukturen von Polizei und Justiz und eine Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit der Behörden. Die Strafverfolgungsbehörden in den Beitrittsländern haben in den vergangenen Jahren große Anstrengungen unternommen, um der neuen Situation gerecht zu werden. Gleiches gilt für den Aufbau rechtsstaatlicher und effektiver Justizstrukturen (Bohata u.a. 2002). Eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen und eine verbesserte Ausbildung und Ausrüstung stehen gleichwohl nach wie vor ganz oben auf der Agenda. Sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten engagieren sich in diesem Bereich.

Schrittweise sind die Beitrittskandidaten in den vergangenen Jahren in die EU-weiten Kooperationsstrukturen wie Europol, Eurojust und Schengen einbezogen worden. Am Beispiel Europol lassen sich dabei grundsätzliche Herausforderungen des Erweiterungsprozesses illustrieren. Das Polizeiamt steht für eine hochtechnisierte Art der proaktiven Bekämpfung organisierter Kriminalität, bei der auf der Grundlage von umfangreicher Datensammlung und -auswertung Ansätze für die Verfolgung krimineller Strukturen und Netzwerke gefunden werden sollen (näheres Knelangen 2001, S. 236–243). Mit Blick auf die Beitrittsstaaten stellt sich hier zum einen das Problem der Ausstattung mit der für eine effektive Teilnahme notwendigen technischen Ausrüstung, die erhebliche Ressourcen beansprucht. Doch es ist nicht allein eine finanzielle Frage. Denn zum anderen sind schon die jetzigen EU-Mitglieder aufgrund von Konkurrenzdenken und mangelndem Vertrauen in sehr unterschiedlicher Weise bereit, ihre sensiblen Daten mit den anderen Behörden via Europol zu teilen. Diese Situation wird sich mit dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten nicht verbessern. Damit ist zugleich ein Thema von herausragender Bedeutung angesprochen. In den Beitrittsstaaten haben Korruption und Einflussnahme der organisierten Kriminalität in der öffentlichen Verwaltung nach wie vor ein Besorgnis erregendes Niveau, was nicht zuletzt auf die vergleichsweise schlechte Bezahlung der Staatsbediensteten in Polizei, Verwaltung und Justiz zurückzuführen ist.

GRENZKONTROLLEN: EINE SCHLÜSSELFRAGE?

Während der Beitrittsverhandlungen hat die Frage der Grenzkontrollen in einer erweiterten EU eine zentrale Rolle eingenommen. Weil der Schengener Besitzstand seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages zum EU-Besitzstand gehört, werden die beitretenden Staaten mit ihrer Aufnahme zugleich Vertragspartei des Schengener Durchführungsübereinkommens

daher davon ausgegangen werden, dass dem letzten Abbau der Grenzkontrollen an den derzeitigen EU-Außergrenzen politische Scharmützel vorausgehen werden.

Die Grenzschutzkräfte der Beitrittsstaaten sind in technischer und organisatorischer Hinsicht den Beamten der EU-Mitgliedstaaten einstweilen unterlegen. Die Europäische Kommission (2003b, S. 15) hebt in ihrem Bericht den Reformbedarf in Malta, Polen, Ungarn und der Slowakei eigens hervor. Gerade im Schengen-

renden Maßnahmen nicht zu befürchten ist. Im Unterschied zur damaligen Situation muss zwar ein erhebliches Wohlstandsgefälle in die Überlegungen einbezogen werden. Doch wird man nicht fehlgehen, wenn man die Schwerpunktwirkung auch der ostwärts gerichteten Kontrollen vor allem in der Bekämpfung illegaler Einreise verortet (Busch 1995, S. 73f.). Gegen professionelle und organisierte Kriminalität sind Grenzkontrollen jedenfalls kein besonders wirksames Fahndungsmittel.

Die Ausweitung des Sicherheits- und Einwanderungsregimes der EU nach Osten führt für die Beitrittsstaaten zu einer schwierigen Situation. Sie müssen zum einen gegenüber ihren Bevölkerungen vertreten, warum ihnen eines der offensichtlichsten Attribute der EU-Mitgliedschaft bis auf weiteres vorenthalten wird. Zum anderen werden sie gezwungen sein, sich gegenüber ihren Nachbarstaaten, die nicht der EU angehören, in bisher ungekanntem Maße abzuschotten – mit allen Folgen, die das für das Leben in den Grenzregionen, für die Minderheiten beiderseits der Grenze und nicht zuletzt für die politischen Beziehungen zwischen beiden Seiten haben wird. Zwar sind, etwa für die Region Kaliningrad, im Einzelfall Regelungen getroffen worden, die sich mit den Interessen beider Seiten vereinbaren lassen. Doch kann davon ausgegangen werden, dass sich die Beziehungen zwischen den neuen Mitgliedern und ihren östlichen Nachbarn neu strukturieren, wenn „Staatsgrenzen zu EU-Grenzen werden“ (Hägel/Deubner 2000). Diese neue „Grenzziehung“ bedarf konzeptioneller Überlegungen von Seiten der EU, etwa im Verhältnis zu Russland und zur Ukraine, aber auch zu jenen Staaten, die bei einer ersten Erweiterungsrunde nicht beteiligt sind (Kahl 2004).

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

ZWEI LETTISCHE GRENZSOLDATEN HALTEN AN DER LETTISCH-RUSSISCHEN GRENZE EIN FAHRZEUG AN. IM ZUGE DES BEVORSTEHENDEN EU-BEITRITTS ERGRIF LITTLAND MAßNAHMEN ZUR VERSTÄRKUNG DER KONTROLLEN AN DER LANDESGRENZE ZU RUSSLAND.
Fotonachweis: picture-alliance/dpa/dpaweb

sein. Damit gilt der Grundsatz, dass aus der EU-Außergrenze eine Binnengrenze wird, die ohne Grenzkontrollen passiert werden kann. Umgekehrt werden die Ostgrenzen der Beitrittsstaaten zur neuen EU-Außergrenze, die – gewissermaßen stellvertretend für alle anderen EU-Staaten – umso schärfer kontrolliert werden wird. Es muss allerdings bedacht werden, dass das Durchführungsübereinkommen klar stellt, dass die Verlagerung der Grenzkontrollen erst dann in Frage kommt, wenn die beigetretenen Staaten in der Lage sind, die hohen Schengener Kontrollstandards zu erfüllen. Das wird frühestens 2006 der Fall sein, weil erst dann damit zu rechnen ist, dass die zweite Generation des Schengener Informationssystems (SIS II) einsatzbereit ist. Und: Deutsche Innenpolitiker äußerten öffentlich Zweifel an der Qualität österreichischer und italienischer Grenzkontrollen, als diese im Zuge der dortigen Inkraftsetzung des Schengener Regimes den Schutz der EU-Außergrenze übernehmen sollten. Es kann

Bereich ist mithin von einer deutlich verlängerten Heranführungsstrategie auszugehen. Die Bemühungen um eine Verbesserung der Kapazitäten der künftigen EU-Mitglieder zum Schutz ihrer Außergrenzen wird weiterhin hohe Priorität haben. Seit mehreren Jahren fördern EU und Mitgliedstaaten beispielsweise die verbesserte Überwachung der polnischen Ostgrenze mit finanziellen Maßnahmen und gezielter Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe. Speziell für jene sieben Beitrittsstaaten, die an der neuen Ostgrenze (und damit an der künftigen Außergrenze) der EU liegen, wird mit dem neu aufgelegten Programm der „Schengen-Fazilität“ im Zeitraum von 2004–2006 ein Betrag von 900 Millionen Euro zur Verbesserung der Grenzkontrollen und zur Erreichung des Schengener Besitzstandes insgesamt aufgelegt.

WIE ZWECKMÄSSIG SIND GRENZKONTROLLEN?

So zweckmäßig diese Maßnahmen sind, so bleibt doch die Frage, inwieweit die Grenzkontrollen tatsächlich den Stellenwert für die Kriminalitätsbekämpfung haben, der ihnen vielfach eingeräumt wird. Die Erfahrungen beim Wegfall der Kontrollen an den deutschen Westgrenzen zeigen jedenfalls, dass ein „Sicherheitsverlust“ bei entsprechenden flankie-

IST DIE EU-15 BEITRITTSFÄHIG?

Bisher ist dieser Beitrag weitgehend der EU-Perspektive gefolgt, d.h. Fortschritte und Defizite sind bei den Beitrittsstaaten festgemacht worden. Doch stellt sich die Frage, ob sich die EU selbst in ihrer gegenwärtigen „innen- und justizpolitischen Verfassung“ in der Lage befindet, die zehn neuen Mitglieder aufzunehmen. Denn nach wie vor gehören die Felder der Innen- und Justizpolitik, von wenigen Ausnahmen abgesehen, zu den Politikbereichen der EU, in denen bei der Entscheidungsfindung das Einstimmigkeitsprinzip obligatorisch ist. Das gilt nicht nur für die polizeiliche und strafjustizielle Zusammenarbeit des dritten Pfeilers, sondern auch für die Kernbereiche der vergemeinschafteten Politiken des ersten Pfeilers. Es entbehrt in diesem Kontext nicht einer gewissen Ironie, dass die EU-Staaten einerseits mit großem Nachdruck auf die Umsetzung des innen- und justizpolitischen Besitzstandes durch die Beitrittskandidaten drängen, andererseits aber Dänemark, Großbritannien und Irland bei der Amsterdamer Vertragsreform großzügige Ausnahmeregelungen zugestanden wurden. Ebenso ist zu beobachten, dass die von den künftigen EU-Mitgliedern erwartete Ratifikation internationaler Vereinbarungen und auch der EU-Rechtsakte nicht einmal von allen derzeitigen Mitgliedstaaten vollzogen worden ist. Die

Ursache ist dabei namentlich im Bereich der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit, dass die Rechtsinstrumente der EU (Verordnung, Richtlinie) nicht benutzt werden können, sondern die beschlossenen Rechtsakte jeweils durch einen Zustimmungsakt der nationalen Parlamente in nationales Recht überführt werden müssen. Eine Vergemeinschaftung der gesamten innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit ist aber momentan dezidiert nicht gewollt, obwohl sie auch mit Blick auf die parlamentarische und gerichtliche Kontrolle angezeigt wäre.

Die Mitgliedstaaten hatten sich in Amsterdam lediglich auf ein kunstvoll austariertes Szenario einigen können, nach dem der Rat spätestens 2004 einstimmig darüber entscheidet, welche Politiken künftig mit qualifizierter Mehrheit bzw. nach dem Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV entschieden werden. Im Vertrag von Nizza hatten sich die Mitgliedstaaten nur in Randbereichen auf eine Präzisierung einigen können (Näheres Giering 2001). Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents sah zwar durchaus Verbesserungen vor, so etwa die – jedenfalls formale – Abschaffung der Pfeilerstruktur und die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens in einer großen Zahl von Bereichen der Innen- und Justizpolitik (Näheres Monar 2003). Da aber nach dem Scheitern der Regierungskonferenz im Dezember 2003 völlig offen ist, ob, wann und mit welchem Inhalt die Verfassung angenommen werden wird, bleiben auch die innen- und justizpolitischen Bestimmungen einstweilen auf Eis.

EINSTIMMIGKEIT BEDROHT DIE HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Für den weitaus größten Teil der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit wird die Einstimmigkeit einstweilen die Geschäftsgrundlage bleiben. Daraus wird mittelfristig ein Problem der Handlungsfähigkeit der EU werden. Denn dass die ohnehin schon schwierige Suche nach Kompromissen in den sensiblen Bereichen der Innen- und Justizpolitik unter der Bedingung der Einstimmigkeitserfordernis in einer erweiterten und damit auf (zunächst) 25 Mitglieder gewachsenen EU nicht leichter wird, liegt auf der Hand. Hinzu kommt ein Weiteres. Sollte das Verfassungsprojekt endgültig scheitern, dann wird die Innen- und Justizpolitik zu jenen Feldern gehören, in denen sich ein „Kerneuropa“ manifestiert. Denn ob es um die Schaffung einer europäischen Grenzpolizei, die Ausstattung von Europol mit effektiven Exekutivkompetenzen oder die gegenseitige Anerkennung von Justizentscheidungen geht – unterschiedliche Traditionen, historische Erfahrungen, vor allem aber abweichende europapolitische Grundsatzpositionen setzen einem qualitativen Sprung der Zusammenarbeit bisher enge Grenzen. Vermutlich würde erst durch die Differenzierung neuer Spielraum geschaffen werden. Es ist daher kein Zufall, dass die Innen- und Justizpolitik (neben der Außen- und Sicherheitspolitik) regelmäßig als ein wichtiges Feld genannt wird, in dem die Protagonisten eines „Kerneuropas“ weiter voranschreiten wollen.

DENNOCH: DIE ERWEITERUNG ALS CHANCE

In innen- und justizpolitischer Perspektive bleiben zahlreiche Probleme bestehen. Die Modernisierung der Verwaltungsstrukturen und die Verbesserung der Ausbildung, der technischen und der organisatorischen Ausstattung der Polizei-, Justiz- und Verwaltungsbehörden in den mittel- und osteuropäischen Staaten bleiben auf der politischen Tagesordnung, damit die Beitrittskandidaten ihre Rolle im erweiterten „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ effektiv wahrnehmen können. Richtig ist auch, dass die faktische Dreiteilung Europas zwischen EU-15, den Beitrittsstaaten und den anderen Staaten Mittel- und Osteuropas mit dem enormen Wohlstandsgefälle auch in Zukunft Anreizstrukturen für Straftaten und Kriminalität bieten wird. So geht Europol (2003, S. 10) beispielsweise davon aus, dass die Beitrittsstaaten künftig in verstärktem Umfang Ursprungs-, Transit- und Zielländer für kriminelle Güter und Dienstleistungen werden.

Festzuhalten ist aber, dass die Risiken für die Sicherheit im Wesentlichen nicht auf die Erweiterung zurückzuführen sind. Die Ausweitung der Möglichkeiten für legales Wirtschaften bedeutet zwangsläufig auch eine Vergrößerung der Chancen für illegale Ökonomie. Doch auch wenn sich die EU Anfang der 1990er-Jahre dafür entschieden hätte, ihre Mitgliedszahl auf 15 zu begrenzen, wären die Probleme heute im Wesentlichen die gleichen – wenn sie sich nicht sogar verschärft zeigen würden. Der Einwanderungsdruck wäre beispielsweise ohne Erweiterung keineswegs geringer, sondern vermutlich höher. Grenzüberschreitende organisierte Kriminalität bleibt unabhängig von jeder Erweiterung eine ernst zu nehmende Herausforderung. Die Vorstellung, sich davon durch Grenzkontrollen abschotten zu können, ist eine Illusion. Die zum Teil dramatisierende Medienberichterstattung und die populistische Verzerrung angeblicher Bedrohungen aus Mittel- und Osteuropa sollte daher einer nüchternen Analyse der objektiv bestehenden Probleme, aber auch der Chancen weichen, die mit der Erweiterung in innen- und justizpolitischer Perspektive verbunden sind. Denn durch eine systematische Einbeziehung und nachhaltige Unterstützung

UNSER AUTOR



Dr. Wilhelm Knelangen ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Politische Wissenschaft der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind unter anderem Außenpolitik sowie die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit der EU.

der Beitrittsstaaten steigen die Möglichkeiten zu einer effektiven und dringend notwendigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in einem erweiterten „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Die Erweiterung der EU ist mehr als alles andere ein viel versprechender Ansatz, neuen globalen Problemen in einer europäischen kooperativen Lösung zu begegnen.

LITERATUR

- Bundeskriminalamt (BKA): Lagebild organisierte Kriminalität. Kurzfassung. Wiesbaden 2003
- Bohata, P. u.a.: Justiz in Osteuropa. Ein aktueller Überblick. Arbeitspapier Nr. 6 des Forschungsverbundes Ost- und Südosteuropa 2002
- Busch, H.: Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa. Münster 1995
- ECRE (European Council on Refugees and Exiles): The enlargement of the European Union in relation to asylum. Brüssel 1998
- Eisl, G.: EU enlargement and co-operation in justice and home affairs. In: Henderson, K. (Ed.): Back to Europe. Central and Eastern Europe and the European Union. London 1999, S. 169–183
- Europäische Kommission: Twinning in der Praxis. Partnerschaften für den Verwaltungsaufbau. Brüssel 2001
- Europäische Kommission: Eurobarometre Speciale 166. Information sur l'Europe, enlargement de l'Union Européenne & adhesion au projet communautaire: La parole aux opinions des quinze. Brüssel 2002
- Europäische Kommission: Flash Eurobarometer 140. Enlargement of the European Union. Brüssel 2003 (Europäische Kommission 2003a)
- Europäische Kommission: Umfassender Monitoring-Bericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen. Brüssel 2003 (Europäische Kommission 2003b)
- Europol: 2003 European Union organised crime report. Den Haag 2003
- Giering, C.: Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.): Nizza in der Analyse. Gütersloh 2001, S. 51–144
- Hägel, P./Deubner, C.: Wenn Staatsgrenzen zu EU-Grenzen werden. Gefährdete Nachbarschaften in Osteuropa. SWP-Studie AP 3125/2000
- Kahl, M.: Welche Grenzen für Europa? In: Varwick, J./Knelangen, W. (Hrsg.): Neues Europa, alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess. Opladen 2004, S. 133–148
- Knelangen, W.: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit. Opladen 2001
- Meier-Welser, R. C. u.a. (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Bestandsaufnahme, Transnationale Dimension, Wege der Bekämpfung. München 1999
- Monar, J.: Die Integration der mittel- und osteuropäischen Länder in den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In: Lippert, B. (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifepfung. Bonn 2000, S. 325–346 (Monar 2000a)
- Monar, J.: Die Entwicklung des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“: Perspektiven nach dem Vertrag von Amsterdam und dem Europäischen Rat von Tampere. In: Integration, 23/2003, S. 18–33 (Monar 2000b)
- Monar, J.: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Verfassungsentwurf des Konvents. In: Integration, 26/2003, S. 536–549
- Müller, T.: Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union. Eine Analyse der Integrationsentwicklung. Opladen 2003
- Rat der EU: Bericht des Rates über das Funktionieren des Vertrags über die Europäische Union. Brüssel, 5.5.1995 (Rats-Dokument 5082/95)
- Varwick, J.: EU-Erweiterung: Stabilitätsexport oder Instabilitätsimport? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1–2/2002, S. 23–30

ANMERKUNGEN

¹ Um Dänemark die Ratifizierung des Vertrages von Maastricht zu ermöglichen, formulierte der Europäische Rat Opting-out-Regeln (Ausnahmeregel) für Dänemark. So ist z.B. bei der Vergemeinschaftung von Befugnissen in den Bereichen Justiz und Inneres die Zustimmung des dänischen Parlaments notwendig. Weitere Sonderbestimmungen bekamen Großbritannien und Irland zugesprochen.

Arbeitsmarktperspektiven in der erweiterten Europäischen Union

ELMAR HÖNEKOPP

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte war schon immer ein zentraler Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses. Angesichts der Erweiterung der EU wurde und wird die Wanderung von Arbeitskräften jedoch kontrovers diskutiert. Diese Debatte ist oft – vor allem in der Öffentlichkeit – von diffusen Ängsten und Vorurteilen geprägt. Bereits ein Rückblick zeigt, dass im letzten Jahrzehnt schon immer Arbeitskräfte aus den mittel- und osteuropäischen Ländern nicht zuletzt in Deutschland Beschäftigung suchten und fanden. Auf der Grundlage empirischer Untersuchungen erörtert Elmar Hönekopp mögliche Größenordnungen der Arbeitskräftewanderung, die sich nach der Erweiterung ergeben dürften. Die Befürchtung, dass die Regionen an der deutschen Ostgrenze unter den Druck umfangreicher Pendlerbewegungen geraten könnten, wird durch eine differenzierte Betrachtung relativiert. Durch die positive wirtschaftliche Angleichung, die mit der Integration der Beitrittsländer einhergeht, dürfte die Wanderungsbewegung eher gering bleiben. Zudem wird die Freizügigkeit aufgrund von Übergangsfristen erst ab dem Jahr 2011 ihre volle Wirksamkeit entfalten. Stellt man noch in Rechnung, dass die Beitrittsländer selbst Konkurrenten um qualifizierte Arbeitskräfte werden, hält sich die Größenordnung der Arbeitskräftewanderung in deutlichen Grenzen. Red.

VOR DER ERWEITERUNG: WAS IST WIRKLICH NEU?

Bereits seit dem Fall des Eisernen Vorhangs 1990/91 ist ein sehr intensiver Prozess der Integration der früheren RGW-Mitglieder in die europäische und globale Wirtschaft, also in die internationale Arbeitsteilung, zu beobachten. Über die Europaabkommen (Assoziierungsabkommen, die von vornherein die Hinführung zur späteren EU-Mitgliedschaft beinhalteten) wurde die Schaffung bzw. Anpassung der institutionellen Rahmenbedingungen für diesen Integrationsprozess (einschließlich ihrer perspektivischen Weiterentwicklung) unterstützt. Dieser ökonomische Integrationsprozess bezog sich (und bezieht sich) bisher im Wesentlichen nur auf die beiden Faktoren Güter und Kapital: Ziel war und ist es, den freien Austausch von Gütern und die Bewegungsfreiheit von Kapital zwischen der EU und den Transformationsländern (den heutigen Beitrittsländern) herzustellen. Dies ist mittlerweile weit gehend (mit einigen wenigen Ausnahmen zum Beispiel im

Agrar- und Textilsektor) geschehen; sogar so weit, dass Deutschland mehr in die heutigen Beitrittsländer exportiert als in die USA.

Über diese Integration wurden weit reichende wichtige Strukturanpassungsprozesse ausgelöst, und zwar sowohl in den Beitrittsländern wie in den EU-Ländern, insbesondere auch auf den Arbeitsmärkten:

- In den EU-Ländern, insbesondere in Deutschland, ist eine Verstärkung des Trends zur technikintensiven Produktion zu beobachten, die mit der Erhöhung der Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften verbunden ist. Gleichzeitig erfolgte ein Abbau bzw. Rückgang von lohnintensiver Produktion, insbesondere in bestimmten Wirtschaftszweigen, wie der Textil- und Bekleidungsindustrie.

- In den Beitrittsländern zeigt sich eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität; zunächst durch den Abbau der Unterauslastung von Arbeitskräften. Versteckte Arbeitslosigkeit wurde dadurch zu offener Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig wurde und wird die Wettbewerbssituation unter anderem durch ausländische Direktinvestitionen wesentlich verbessert.

Man kann also diesen Prozess nicht ohne die Rückwirkungen auf den dritten ökonomischen Faktor, die Arbeitskraft, sehen.

Für den innereuropäischen Integrationsprozess ist dieser Faktor von Anfang an einer der zentralen Bestandteile der Integrationspolitik gewesen. Die Sicherstellung auch der Freizügigkeit der Arbeitskräfte (neben freiem Handel und unbeschränktem Kapitalverkehr) und der Verbesserung der Rahmenbedingungen hierfür gehört zum Kernbereich der Bemühungen der Europäischen Kommission bzw. der EU-Politik insgesamt. Die Arbeitskräftefreizügigkeit ist seit den Römischen Verträgen eines der unverzichtbaren Rechtsinstitute der europäischen Integration. Gleichzeitig muss aber eine wichtige Feststellung getroffen werden, dass es nämlich zwischen den EU-Ländern nur eine geringe, vielleicht zu geringe Mobilität von Arbeitskräften gibt!

ARBEITSKRÄFTEMIGRATION UND FREIZÜGIGKEIT – AKTUELLE SITUATION

Hinsichtlich freiem Handel und unbeschränktem Kapitalverkehr zwischen den Assoziierungsländern (den heutigen Beitrittskandidaten) und der EU wurde also Wesentliches inzwischen erreicht. Hier wird sich auch bei einer EU-Mitgliedschaft nichts grundsätzlich Neues mehr tun. Ganz anders aber bei der Arbeitskräftefreizügigkeit. Diese war bei den Europaabkommen ausgeschlossen und ist jetzt somit ein zentraler und gleichzeitig einer der sensibelsten Punkte bei den Beitrittsverhandlungen. Trotzdem: Schon bisher hat einiges an Beschäftigung von Angehörigen aus Mittel- und Osteuropa (MOE) stattgefunden:

- überwiegend in Deutschland und Österreich arbeiten 80 Prozent aller in der EU beschäftigten Arbeitskräfte aus den mittel- und osteuropäischen Ländern;

- bei einer Größenordnung in Deutschland von zirka 200.000 bis 300.000 Personen pro Jahr (Programmarbeitnehmer, vor allem Saison-, Werkvertrag-, Grenz- und „neue“ Gastarbeitnehmer) – mit steigender Tendenz insbesondere bei den Saisonarbeitnehmern;
- aber in stark reguliertem Rahmen innerhalb bilateraler Verträge und Vereinbarungen;
- vor allem in einzelnen, festgelegten bzw. definierten Wirtschaftszweigen (Landwirtschaft, Bau, Hotel- und Gaststättengewerbe).

Dies wird sich im Rahmen einer EU-Mitgliedschaft und bei Wirksamwerden der Arbeitskräftefreizügigkeit sicherlich zwangsläufig anders entwickeln.

Die jetzigen EU-Mitglieder haben sehr unterschiedliche Interessen hinsichtlich des Termins der Einführung der Arbeitskräftefreizügigkeit (Vereinbarung einer Übergangsfrist und deren eventueller Dauer). Die Kompromissfindung gestaltete sich schwierig. Die politische Setzung von Bundeskanzler Schröder vom Dezember 2000 (Weiden) lautete auf sieben Jahre Übergangsfrist. Der Göteborg-Kompromiss (Juni 2001) führte dann zur „2 – 3 – 2“-Regelung, formal also tatsächlich zu einer bis zu siebenjährigen Übergangsphase:

- Jedes Land entscheidet für sich, ob es die Übergangsfrist einführt.
- Für die ersten zwei Jahre ist dies ohne Begründung möglich.
- Für weitere drei Jahre kann die Übergangsfrist begründet (unter Bezug auf konkrete Probleme auf dem Arbeitsmarkt) verlängert werden.
- Eine weitere Verlängerung ist nur bei ausführlicher Darlegung von erheblichen Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt möglich.

WESHALB WANDERN ARBEITSKRÄFTE?

In der Wirtschaftstheorie gibt es zwei Hypothesen zur Mobilität von Arbeitskräften in Integrationsräumen. Nach der Integrationstheorie¹ wird bei Schaffung eines gemeinsamen Marktes die wirtschaftliche Wohlfahrt erhöht, wenn Arbeitskräfte dahin gehen können, wo ihre Produktivität und damit auch ihr erzielbarer Lohn am höchsten ist. Unterstellt wird also eine Mobilität von den weniger produktiven zu den höher produktiven Arbeitsplätzen der Gemeinschaft. Dieser Prozess dauert so lange, bis sich die Grenzproduktivitäten und damit die Löhne (für die selbe Arbeit) im Integrationsraum angeglichen haben. Voraussetzung ist natürlich, dass die Arbeitskräfte mobil sind, dass Transparenz über die verfügbaren Arbeitsplätze gegeben ist, dass keine Wanderungsbarrieren vorliegen, wie legale Hindernisse (Arbeiterlaubnis,

Aufenthaltserlaubnis), die Nichtanerkennung von Qualifikationen, oder auch kulturelle und sprachliche Unterschiede.

Demgegenüber geht die klassische Außenhandelstheorie von der Immobilität der Arbeitskräfte zwischen den Staaten aus. Bei unterschiedlicher Ausstattung mit Produktionsfaktoren (Bodenschätze, Kapital, Technikstand, Arbeitskräfte) erfolgt ein Ausgleich und eine Steigerung des Wohlstandes durch die Handelsbewegungen. Jedes Land konzentriert sich auf die Produktion jener Güter, bei denen es einen komparativen Vorteil hat, weil es im Vergleich zu den anderen Ländern kostengünstiger produzieren kann (Heckscher – Ohlin – Theorem). Über den Handelsaustausch ergibt sich dann eine Arbeitsteilung entsprechend den komparativen Kostenvorteilen. Durch die Tauschbeziehung erhöht sich der Wohlstand der beteiligten Länder. Arbeitskräftewanderungen wären nach diesen Überlegungen nicht nötig. Der Außenhandel wird als Substitut für Wanderungen gesehen. Ganz abgesehen davon, ist Kapital in der Regel mobiler als Arbeitskräfte.

Die oben genannten Wanderungsmotive lassen sich systematisch als so genannte Zugfaktoren (pull-factors) und Druckfaktoren (push-factors) klassifizieren. Erstere sind wirksam, wenn im potenziellen Einwanderungsland hohe Einkommen erzielbar sind und zugleich die Möglichkeit zur Beschäftigung gegeben ist. Letztere bestehen zum Beispiel in mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten, in Arbeitslosigkeit oder niedrigem Einkommen im Heimatland. Liegen beide Faktoren in zwei Ländern vor, besteht zwischen ihnen prinzipiell ein Wanderungsdruck bzw. Wanderungssog.

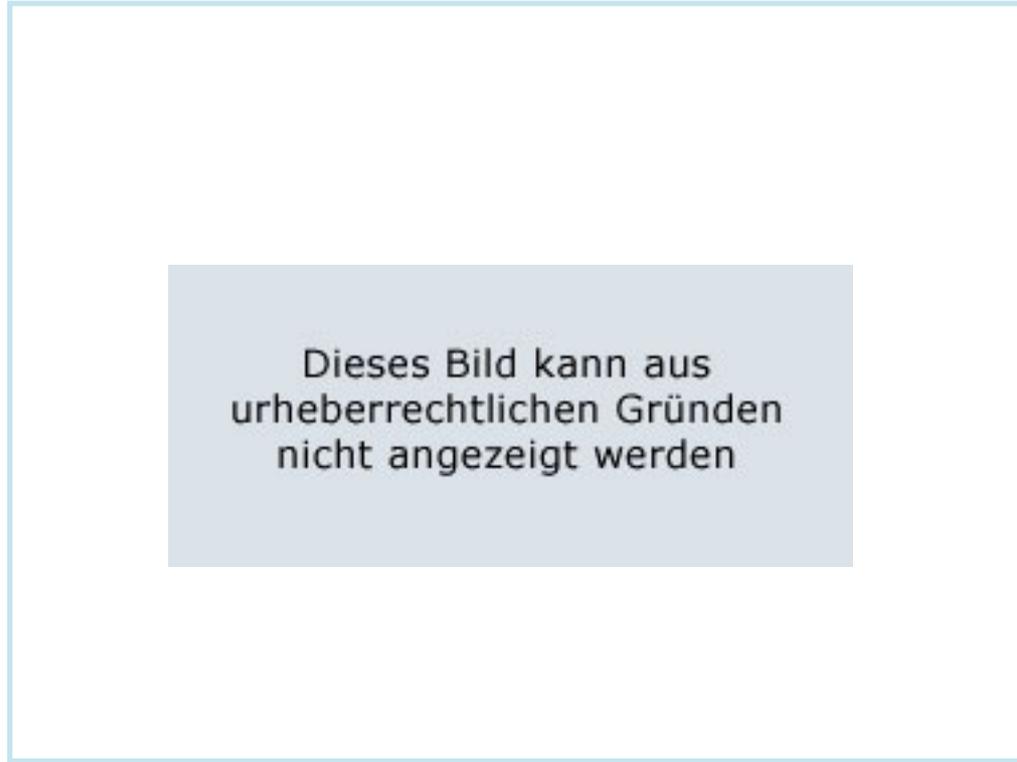
In der Migrationstheorie wird auch die Bedeutung von Netzwerken hervorgehoben. Netzwerke vermitteln Informationen über das Ziel-land. Diese Kenntnis kann sich ergeben aus früheren Beziehungen, oder dadurch, dass es schon Migranten gibt, die für ihre Landsleute den Zuzug leichter machen. Das Vorhandensein von Netzwerken bestimmt vor allem die Richtung von Wanderungsströmen, kann aber auch in gewissem Umfang einen verstärkenden Effekt haben. Beispiele sind Algerier in Frankreich (koloniale Vergangenheit) oder Türken in Deutschland (Nachzug).

Aus diesem theoretischen Überblick wird deutlich, dass für ökonomisch bedingte Wanderungen vor allem drei Aspekte wichtig sind: Handelsbeziehungen, Einkommensunterschiede und Arbeitsmarktsituation.

WARUM BLEIBEN ARBEITSKRÄFTE?

Die Migrationsliteratur befasste sich bis vor wenigen Jahren fast ausschließlich mit der Frage, warum Arbeitskräfte wandern, obwohl der überwiegende Teil der Menschen dies nicht tut. Erst in letzter Zeit wird diskutiert, warum es sich auch lohnen kann, zu bleiben.² Folgende Gründe werden hervorgehoben:

- Bestimmte Kenntnisse, Fähigkeiten oder Erfahrungen sind nicht transferierbar, da sie nur „vor Ort“ zu verwenden sind. Beispiele hierfür sind arbeitsbezogene Präferenzen (Unternehmensphilosophie, firmenspezifische Produktpalette oder Produktionsprozess, Kenntnis des Kundenverhaltens usw.)



SCHON BISHER ARBEITEN ANGEHÖRIGE DER MOE-STAATEN IN DEUTSCHLAND. FRISCH GEERNTETE GURKEN VON EINEM SO GENANNTEN „GURKENFLIEGER“ (IM HINTERGRUND) IN BRANDENBURG. DIE VON INSGESAMT 120 DEUTSCHEN UND 240 POLNISCHEN ERNTEHELFFERN GEFLÜCKTEN GURKEN WERDEN ZU DEN BELIEBTESTEN SPREEWÄLDER GURKEN VERARBEITET.

Fotonachweis: picture-alliance/ZB

oder freizeitbezogene Vorteile (soziales Umfeld, Freunde, Einkaufsmöglichkeiten, Wohnungsmarkt usw.).

- Die meisten Menschen sind risikoscheu. Zieht man in ein anderes Land, setzt man sich aber unkalkulierbaren Risiken aus, da man nicht über alle relevanten Informationen verfügt und die eigene Anpassungsfähigkeit nicht abschätzen kann.
- Es besteht die Gefahr der verdeckten oder offenen Diskriminierung. Diese ist in der Regel um so größer, je stärker sich die Zuwanderer von der einheimischen Bevölkerung unterscheiden – in Sprache, Aussehen, Qualifikation oder Einkommen. Für die EU-Angehörigen ist allerdings davon auszugehen, dass sie weniger Benachteiligung fürchten müssen als andere ausländische Arbeitskräfte, da sie einen gesicherten Aufenthaltsstatus haben.
- Abwarten kann ein Wert für sich sein (option value of waiting), wenn dadurch Unsicherheiten und Informationsdefizite verringert werden. In der Zwischenzeit kann sich die Situation im Heimatland verbessern. Oder man hat sich arrangiert: der Spatz in der Hand ist besser als die Taube auf dem Dach. Die Migrationsentscheidung wird aufgeschoben und schließlich begraben.
- Zwei weitere Gründe sollen der Vollständigkeit halber erwähnt werden, auch wenn sie im Rahmen der EU-Freizügigkeitsregelung keine große Rolle mehr spielen: Grenzkontrollen, legale Hemmnisse (Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis), Unterschiede in den Sozialsystemen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass im Verlaufe der europäischen Integration Wanderungsdruck eher abgebaut wurde. Verstärkter Handelsaustausch und die Transfers der europäischen Strukturfonds bewirkten eine Annäherung der Wohlstandsniveaus. Handel und Kapitaltransfers (Direktinvestitionen) fungierten als Substitute für Arbeitskräftewanderungen. Die neoklassische Außenhandelstheorie wurde bestätigt. Migration ist letztendlich eine individuelle Entscheidung. Die makroökonomischen Wanderungsdeterminanten bestimmen zwar den potenziellen Wanderungsdruck, aber die individuelle Entscheidung hängt auch von „Vorteilen des Bleibens“ ab. Im Übrigen werden Wanderungsentscheidungen nicht nur von den absoluten Einkommensdifferenzen zwischen Herkunfts- und Zielland bestimmt, sondern auch von der relativen Höhe der Einkommen im Heimatland: Hat man zum Beispiel ein „sozial akzeptables“ Einkommen im Heimatland, muss die Einkommensdifferenz zum Zielland schon erheblich sein, um zum Fortzug zu bewegen. Anders sieht es natürlich aus, wenn im Heimatland nur ein Armutseinkommen erzielt wird. Ein „sozial akzeptables“ Einkommen wird in den EU-Staaten inzwischen aber weitgehend erzielt.

MÖGLICHE ARBEITSKRÄFTE-WANDERUNGEN – EMPIRISCHE UNTERSUCHUNGEN

Die möglichen Größenordnungen (Migrationspotenziale) von Arbeitskräftewanderungen von den Beitrittsländern in die heutigen EU-Länder

TABELLE 1: WANDERUNGSPOTENZIAL VON AUSGEW. BEITRITTLÄNDERN NACH DEUTSCHLAND BEI AK-FREIZÜGIGKEIT (SCHÄTZUNGSERGEBNISSE EIC UND IFO) IN TAUSEND

Land	Schätzung EIC*				Schätzung Ifo**			
	Jahr 1	Jahre 1–5	Jahre 1–10	Jahre 1–15	Jahr 1	Jahre 1–5	Jahre 1–10	Jahre 1–15
Polen	66	274	442	541	91	535	931	1.144
Slowakei	10	40	63	80	9	55	95	115
Tschechien	11	46	74	91	9	54	89	104
Ungarn	16	67	107	128	13	77	134	158
Insgesamt	103	427	686	840	122	721	1.249	1.521

gerundete Werte

EIC: mittlere Variante

Ifo: Schätzung bei relativem Einkommenswachstum von 2%

* European Integration Consortium (DIW, IAB, u.a.), The Impact to Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, Berlin/Milano 2000, http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/enlargement_en.pdf

** Sinn, Hans-Werner, et al., EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte, ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 2, München 2001

Quelle: Hönekopp, Elmar, Überblick über die Ergebnisse bisher vorliegender Schätzungen zum Migrationspotenzial im Falle einer Arbeitskräftefreizügigkeit im Rahmen der Osterweiterung der EU, Vortrag Tutzing, Manuskript, 2000; eigene Zusammenstellung und Berechnung nach den Originalquellen

nach Wirksamwerden der Arbeitskräftefreizügigkeit wurden seit Beginn der Diskussion um eine EU-Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer vielfach und mit sehr verschiedenartigen methodischen Ansätzen untersucht (zur Übersicht vgl. Hönekopp 2001). In jüngerer Zeit wurden die Ergebnisse zweier größerer Studien vorgelegt, die jeweils auf der Basis ökonomischer Modelle erstellt worden waren (EIC 2000; ifo 2001).³ Beide Untersuchungen gehen von der Süd-Nord-Wanderung (von den Mittelmeerländern in die nördlichen Industrieländer der damaligen EG) aus, schätzen die Einflüsse ökonomischer Variablen auf die Wanderungsprozesse und übertragen diese Parameter im Rahmen der jeweili-

gen Modelle auf mögliche zukünftige Entwicklungen bei der Ost-West-Wanderung. Die Ergebnisse beider Studien sind in Tabelle 1 einander gegenübergestellt.

Die entscheidenden Annahmen/Einflussfaktoren der Schätzungen von bisherigen bzw. erwartbaren Entwicklungen beziehen sich dabei entsprechend den oben skizzierten theoretischen Ansätzen vor allem auf

- Wohlfahrts-/Einkommensunterschiede und deren Angleichungsprozesse („relative“ Wirtschaftsentwicklung);
- Arbeitsmarktsituation und -entwicklung; Push- und Pull-Perspektiven;
- Kosten der Migration: Distanzen zwischen Herkunfts- und Zielländern.

Solche Potenzialschätzungen sind zwangsläufig mit Unsicherheiten behaftet. Zunächst muss klar sein, dass diese Ergebnisse keine Prognose darstellen (also keine Vorhersage, was definitiv sein wird), sondern eine Projektion (was unter gesetzten Annahmen wahrscheinlich eintreten dürfte). Daneben ist in einem Modell die Wirklichkeit nur begrenzt abbildbar. Andererseits muss auch gefragt werden, inwieweit bei der Süd-Nord-Wanderung relevante Zusammenhänge auf die künftige Ost-West-Wanderung übertragbar sind. Offen bleibt vor allem, ob die den Schätzungen zugrunde gelegten Annahmen (etwa der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung) tatsächlich eintreffen werden (zu den bisher insgesamt relativ

TABELLE 2: AUSGEWÄHLTE BEITRITTLÄNDER – KENNZIFFERN 2002 ARBEITSMARKT

	Bevölkerung (in Mio.)		Erwerbstätige (Mio.)	Erwerbslose (Tsd.)	Erwerbslosenquote*						
	insgesamt	15–64			1999	2000	2001	2002	2003**	2004**	2005**
Polen	38,7	26,1	13,8	3432	13,4	16,4	18,5	19,9	20,6	20,9	20,3
Tschech. Rep.	10,2	7,2	4,7	360	8,6	8,7	8,0	7,3	7,8	8,1	8,0
Slowakei	5,4	3,7	2,1	486	16,7	18,7	19,4	18,6	17,7	17,1	16,5
Ungarn	9,9	6,8	3,8	230	6,9	6,3	5,6	5,6	5,6	5,6	5,5
Slowenien	2,0	1,4	0,9	58	7,2	6,6	5,8	6	6,4	6,1	6
Deutschland	81,5	54,9	36,3	3362	8,4	7,8	7,8	8,6	9,4	9,6	9,5
EU-15	374,9	250,4	163	13453	8,7	7,8	7,4	7,7	8,1	8,2	8,1

* auf der Basis der Arbeitskräfteerhebungen

** Schätzung bzw. Prognose (Herbst 2003)

Quellen: Eruostat, AKE – Wichtige Ergebnisse 2002 EU und EFTA bzw. Beitretende Länder, Statistik kurz gefasst, Luxemburg 2003

© IAB-Hö 0311

TABELLE 3: AUSGEWÄHLTE BEITRITTLÄNDER – KENNZIFFERN 2002 WIRTSCHAFTSWACHSTUM

	BIP-Wachstum gegenüber Vorjahr*										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003**	2004**	2005**	
Polen	6,0	6,8	4,8	4,1	4,0	1,0	1,4	3,3	4,2	4,8	
Tschech. Rep.	4,3	-0,8	-1,2	0,5	3,3	3,1	2,0	2,2	2,6	3,3	
Slowakei	6,2	5,6	4,0	1,3	2,2	3,3	4,4	3,8	4,1	4,3	
Ungarn	1,3	4,6	4,9	4,2	5,2	3,8	3,3	2,9	3,2	3,4	
Slowenien	3,5	4,6	3,8	5,9	4,1	2,9	2,9	2,1	3,1	3,7	
Deutschland	0,8	1,4	2,0	2,0	2,9	0,8	0,2	0,0	1,6	1,8	
EU-15	1,6	2,5	2,9	2,9	3,6	1,7	1,1	0,8	2,0	2,4	

* Based on GDP data at constant prices in national currencies

** Schätzung bzw. Prognose (Herbst 2003)

Quellen: Eur. commission, European Economy, Economic Forecasts, Autumn 2003

© IAB-Hö 0311

TABELLE 4: AUSGEWÄHLTE BEITRITTSLÄNDER – BIP PRO KOPF 1993 UND 2002

	BIP/Kopf (KKP)					BIP/Kopf (Euro)			
	1993		2002 (1)			1993		2002 (1)	
	Euro/KKP	D=100	Euro/KKP	D=100	EU=100	Euro	D=100	Euro	D=100
Polen	3 790	51,2	9 500	69,9	53,7	1 900	57,6	5 200	75,4
Tschech. Rep.	9 830	132,8	14 400	105,9	81,4	2 900	87,9	7 200	104,3
Slowakei	7 030	95,0	11 400	83,8	64,4	2 000	60,6	4 700	68,1
Ungarn	7 400	100,0	13 600	100,0	76,8	3 300	100,0	6 900	100,0
Slowenien	9 740	131,6	17 700	130,1	100,0	5 400	163,6	11 700	169,6
Deutschland	17 600	238	24 000	176		20 600	624	25 150	364,492754
EU-15	16 379		24 000		100	16 379		24 000	
Z. Vgl.: Griechenland	10 440	141,1	15 020	110,4	84,9	7 700	233,3	11 970	173,5

KKP: Kaufkraftparitäten; BIP zu laufenden Preisen und Wechselkursen

© IAB-Hö 0311

1) Deutschland und Griechenland: 2001

Quelle: Eurostat, NewCronos (BIP pro Kopf); eigene Auswertung und Berechnung

günstigen Entwicklungen im ökonomischen Angleichungsprozess vgl. die Tabellen 2–4). Des Weiteren wurde in den Studien das Jahr 2002 als Referenzpunkt eines Inkrafttretens der Arbeitskräftefreizügigkeit angenommen. Das ist inzwischen aufgrund des Kompromisses von Göteborg (s.o.) und der aktuellen Beschlüsse von Kopenhagen (Dezember 2002) hinsichtlich des Beitrittsprozesses nicht mehr Realität. Insbesondere ist klar, dass zumindest Deutschland und Österreich, wohl aber auch andere derzeitige EU-Mitgliedsländer die Übergangsfristen in Anspruch nehmen werden. Es ist somit erst von einem Wirksamwerden der Arbeitskräftefreizügigkeit ab dem Jahre 2011 auszugehen. Das bedeutet aber auch, dass die ökonomischen Anpassungstrends bis dahin weitergehen werden, dass ein eventuell bestehender Wanderungsdruck tendenziell weiter abgebaut wird.

ARBEITSKRÄFEWANDERUNG UND ÖKONOMISCHE ANGLEICHUNG

Trotz allem kann nach diesen Studien davon ausgegangen werden, dass die möglichen Größenordnungen von Arbeitskräftewanderungen (von Ländern der ersten Erweiterungsrunde) wegen des relativ positiven ökonomischen Angleichungsprozesses in diesem Kontext eher gering bleiben dürften (vgl. Tabelle 1). Entscheidend wird dann auch sein,

- welche Personengruppen zum Wandlungspotenzial gehören könnten. Aufgrund der Entwicklungen in den Beitrittsländern dürften das eher weniger gut qualifizierte Personen sein, da dort der Bedarf nach

Hochqualifizierten schon jetzt – wie bei uns – relativ hoch ist und noch steigen dürfte, und da umgekehrt im Rahmen des Strukturwandels Niedrigerqualifizierte auch weiterhin stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sein dürften;

- wohin diese potenziellen Arbeitsmigranten gehen könnten: Wo wären denn Arbeitsplätze für solche Personen vorhanden, in welchen Regionen und in welchen Wirtschaftszweigen?
- wie sich bei uns der Bedarf an Arbeitskräften entwickeln wird, auch im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel: Ein Bedarf an Niedrigqualifizierten wird wohl kaum entstehen; der Bedarf an Arbeitskräften dürfte aber aufgrund dieser Entwicklungen auch in Pflegeberufen, bei Haushaltshilfen u.ä. wachsen.

Umgekehrt müssen aber auch die Entwicklungen der schon heute bestehenden West-Ost-Migration berücksichtigt werden. Seit 1990 sind zahlreiche, oft aus politischen Gründen ausgewanderte Personen in ihre Heimatländer Polen, Tschechien und Ungarn zurückgekehrt. Weiterhin arbeiten bereits schon zehntausende Arbeitskräfte (oft Hochqualifizierte) aus dem Westen in den Beitrittsländern.

SAISONARBEITNEHMER IN DER LANDWIRTSCHAFT

Wie oben erwähnt, werden in Deutschland bereits heute in nicht unerheblichem Umfang Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern insbeson-

dere als Saisonarbeitnehmer⁴ beschäftigt. Dabei konzentriert sich die Beschäftigung der Saisonarbeitnehmer in mehrfacher Hinsicht:

- über 90% aller Saisonarbeitnehmer sind in der Landwirtschaft bzw. verwandten Bereichen tätig;
- ebenfalls über 90% der Saisonarbeitnehmer arbeiten in Westdeutschland;
- zirka 80% aller Saisonarbeitnehmer kommen aus Polen.

Die Vermittlung (und Beschäftigung) von Saisonarbeitnehmern ist seit 1974 kontinuierlich und zum Teil sehr deutlich angestiegen, wohingegen die Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft – einem langjährigen Trend folgend – stetig zurückgegangen ist (vgl. Tabelle 5). Die Zahlen am aktuellen Rand verdeutlichen die mittlerweile immense Bedeutung der Saisonarbeitnehmerbeschäftigung für die Landwirtschaft (278.000 Vermittlungen bei einer Gesamterwerbstätigkeit in der Landwirtschaft von ca. 684.000 Personen). Allerdings muss berücksichtigt werden, dass Saisonarbeitnehmer nur bis zu drei Monaten pro Jahr arbeiten dürfen (siehe Fußnote 5). Dies reduziert rein rechnerisch das durchschnittliche Jahresvolumen der Saisonarbeitnehmerbeschäftigung auf zirka 70.000 Personen. Doch auch dies ergäbe einen recht hohen Beschäftigungsanteil der Saisonarbeitnehmer an der Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft von knapp 10%.⁵ Diese Entwicklungen und der hohe Anteil der Saisonarbeitnehmer könnte die Frage aufwerfen, ob nicht hierdurch ungünstige Auswirkungen auf die Arbeitsmarktsituation inländischer Arbeitskräfte entstanden sein könnten, dass In-

TABELLE 5: ERWERBSTÄTIGKEIT (INSGESAMT, LANDWIRTSCHAFT), SAN-VERMITTLUNG UND ARBEITSLOSIGKEIT (LANDWIRTSCHAFT) IN DEUTSCHLAND WEST 1991–2002

Erwerbstätigkeit bzw. Alo	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Insges. (D-West), Tsd.	29 886	30 336	30 145	29 815	29 681	29 613	29 382	29 673	30 097	30 396	30 690	30 533
Land-/Forstwirtsch., Tsd.	1 032	1 047	1 016	925	883	795	786	759	777	728	730	684
SAN-Vermittlung (1)			150 850	130 894	161 335	188 007	194 629	190 571	209 830	240 219	258 796	278 140
Alo Land-/Forstwi.	27 574	26 254	29 870	30 006	29 178	29 674	27 025	23 136	21 277	20 196	21 162	22 943

Hinweis: bei Alo bis 1998 Wirtschaftszweigklassifikation der BA, ab 1999 WZ 93 (NACE)

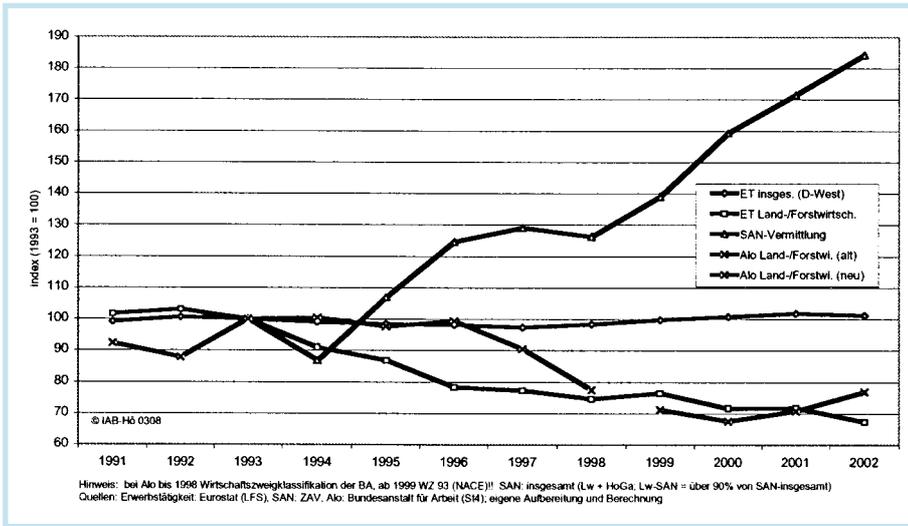
© IAB-Hö 0308

1) SAN-Vermittlungen (realisierte Vermittlungen, ohne Stornos);

alle SAN, nicht nur Landwirtschaft; in Landwirtschaft vermittelte SAN stellen über 90 % aller SAN-Vermittlungen dar.

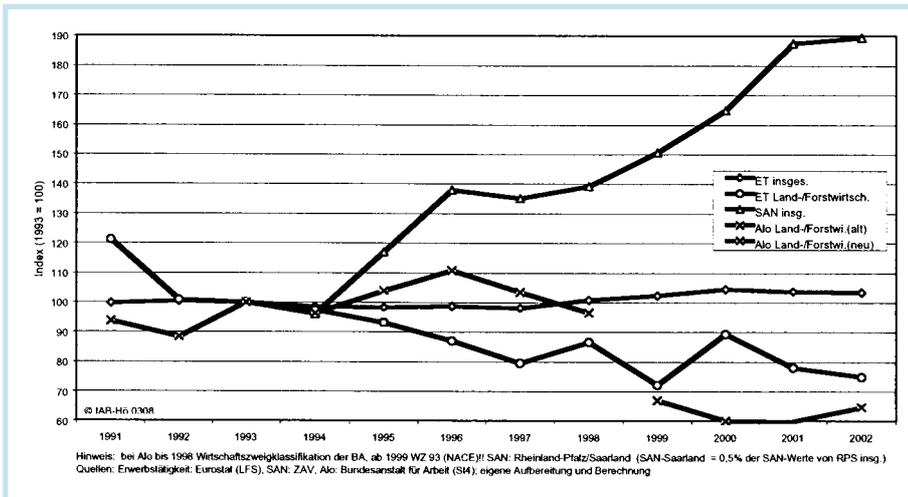
Quellen: Erwerbstätigkeit: Eurostat (LFS), SAN: ZAV, Alo: Bundesanstalt für Arbeit (St4); eigene Aufbereitung und Berechnung

ABBILDUNG 1: ERWERBSTÄTIGKEIT (INSGESAMT, LANDWIRTSCHAFT), SAN-VERMITTLUNG UND ARBEITSLOSIGKEIT (LANDWIRTSCHAFT) ENTWICKLUNG IN DEUTSCHLAND-WEST 1991–2002 (INDEX, 1993 = 100)



länder also in diesem Kontext in größerem Umfang arbeitslos geworden sein könnten. Ein Vergleich der Tendenzen von Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Saisonarbeitnehmervermittlung scheint jedoch eher positive Effekte der Saisonarbeitnehmerbeschäftigung anzudeuten: Gleichgültig, auf welcher regionalen Ebene diese Zusammenhänge betrachtet werden (Westdeutschland, Rheinland-Pfalz oder auch Brandenburg, vgl. die Abbildungen 1 bis 3), ist nirgendwo eine Auswirkung in Richtung Erhöhung der landwirtschaftlichen Arbeitslosigkeit zu erkennen. Im Gegenteil: trotz des deutlichen Anstiegs der Saisonarbeitnehmerbeschäftigung ist die Arbeitslosigkeit in der Landwirtschaft in den letzten Jahren eher zurückgegangen. Insbesondere gilt diese Aussage für Rheinland-Pfalz mit einem über dem Bundesdurchschnitt liegenden Anteil der Saisonarbeitnehmervermittlung (bzw. -beschäftigung). Es scheint eher so zu sein, dass die Landwirtschaft durch die Verfügbarkeit von relativ günstigen Arbeitskräften aus den Beitrittsländern gestützt wird.

ABBILDUNG 2: ERWERBSTÄTIGKEIT (INSGESAMT, LANDWIRTSCHAFT), SAN-VERMITTLUNG UND ARBEITSLOSIGKEIT (LANDWIRTSCHAFT) ENTWICKLUNG IN RHEINLAND-PFALZ 1991–2002 (INDEX, 1993 = 100)

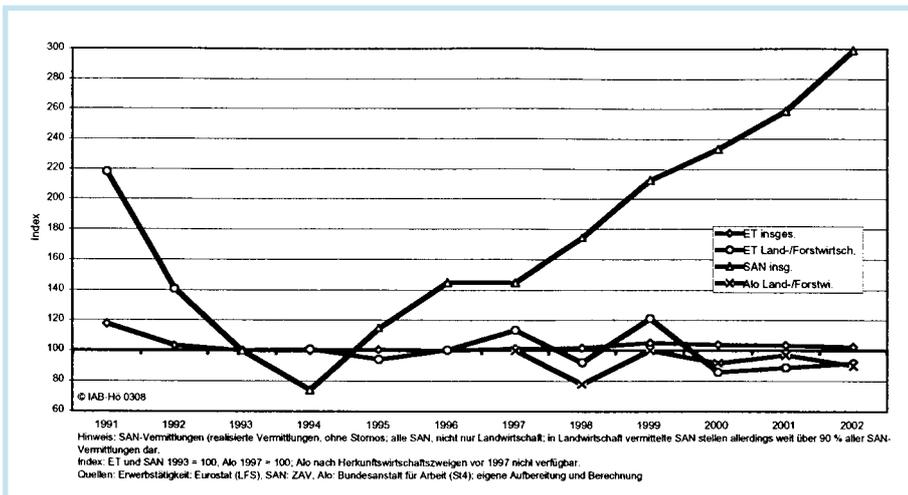


WIE VIELE GRENZPENDLER?

Nicht einbezogen in die Analysen der erwähnten Studien sind Fragen möglicher Grenzpendlergrößenordnungen. Im Vergleich mit einer allgemeinen Arbeitskräftewanderung über weite Distanz handelt es sich hier um eine besondere Situation. Denn das Charakteristische des Pendelns ist es, dass die Personen an ihrem Heimatort wohnen bleiben, somit die Kostenvorteile beiderseits der Grenze nutzen können. Hieraus zu schließen, dass die Regionen an der deutschen Ostgrenze unter den Druck umfangreicher Pendlerbewegungen geraten könnten, ist nicht unbedingt plausibel. Denn:

- die Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation längs der Grenze stellt sich auf beiden Seiten sehr differenziert dar (vgl. Abb. 4–7, S. 39);
- sowohl auf der polnischen wie auf der tschechischen Seite der Grenze handelt es sich (mit partieller Ausnahme des nordböhmischen Gebietes) nicht um sehr dicht besiedelte Gebiete, aus denen Massen abwandern könnten;
- die nächstgelegenen Wirtschaftszentren (und potenziellen Zielgebiete für diese Form des Wanderns) sind zu weit entfernt, als dass sie noch für ein Kurzzeit-Pendeln interessant sein könnten;
- schon jetzt kann man beobachten, dass die Grenzarbeitnehmer im Rahmen der legalen Möglichkeiten entsprechend der regionalen Arbeitsmarktsituation in sehr unterschiedlichem Ausmaß beschäftigt werden.

ABBILDUNG 3: ERWERBSTÄTIGKEIT (INSGESAMT, LANDWIRTSCHAFT), SAN-VERMITTLUNG UND ARBEITSLOSIGKEIT (LANDWIRTSCHAFT) ENTWICKLUNG IN BRANDENBURG 1991–2002 (INDEX, 1993 BZW. 1997 = 100)



Ausgehend von einer Analyse der innerdeutschen Wanderungsprozesse längs des vormaligen Zonenrandgebietes nach der Wiedervereinigung wurde – ebenfalls auf der Basis eines ökonomischen Modells und mit ähnlicher ökonomischer Logik wie die oben erwähnten Studien zu den allgemeinen Migrationspotenzialen – vor kurzem eine Schätzung möglicher Grenzpendlerpotenziale durchgeführt. Auch wenn hier einige weitere methodische Vorbehalte erhoben werden müssen (unter an-

TABELLE 6: PENDLERPOTENZIAL AUS POLEN UND TScheCHIE

Raumordnungsregion	Pendler* (absolut)
Vorpommern	9.800
Uckermark-Barnim	6.300
Oderland-Spree	11.700
Lausitz-Spreewald	18.000
Oberlausitz-Niedersch.	20.400
Elbtal/Ostergebirge	27.800
Chemnitz-Erzgebirge	17.400
Südwestsachsen	12.200
Oberfranken-Ost	7.400
Oberpfalz-Nord	8.000
Regensburg	8.500
Donau-Wald	6.200
Insgesamt	153.700

* bei durchschnittl. Distanz von 100 km
 Quelle: Alecke, Björn, Untiedt, Gerhard, Pendlerpotenzial in den Grenzregionen an der EU-Außengrenze. Methoden, Ergebnisse und Prognosen (Preparity, Teilprojekt D-7), o.O., Februar 2001

derem fehlende längere Zeitreihen, unterschiedliche Sprachproblematik), erscheinen die Ergebnisse nicht unplausibel (siehe Tabelle 6). Sie werden in der Tendenz auch durch Ergebnisse einer Befragung in den tschechischen Regionen längs der bayerischen Grenze bestätigt.⁶

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Größenordnungen möglicher Arbeitskräftewanderungen im Rahmen der EU-Osterweiterung (bei Einführung der Arbeitskräftefreizügigkeit) dürften nicht sehr umfangreich sein. Entscheidender sind eher die strukturellen Wirkungen und Konzentration dieser Migration. Auch die möglichen Entwicklungen in den Grenzregionen sind sehr differenziert zu betrachten.

Viel wichtiger dürfte es sein, die Position Deutschlands im europäischen Wettbewerb um Investitionen zu beobachten und zu verbessern. Die Europäische Kommission setzt sich in ihrem neuesten Bericht „Beschäftigung in Europa“ (2003) mit diesen Veränderungen intensiv auseinander.⁷ Die Standorte in den neuen Mitgliedsländern dürften zunehmend attraktiv werden, da sie relativ niedrige Löhne verbunden mit steigender Qualifikation der Arbeitskräfte und besser werdender Arbeitsproduktivität anbieten.

Die zunehmende Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern in der Landwirtschaft scheint sich eher positiv für die Gesamtentwicklung der Landwirtschaft ausgewirkt zu haben. Allerdings ist hier eine sektorspezifische Bevorzugung festzustellen, die zu strukturellen Verzerrungen geführt hat (in Deutschland und in Relation zu den Herkunftsländern der Saisonarbeitnehmer). Es ist nicht davon auszugehen, dass diese Bevorteilung der Landwirtschaft erhalten bleiben wird. Man wird sich rechtzeitig darauf einstellen müssen, dass es hier bald deutliche Anpassungsprozesse geben wird. Beachtet werden muss bei dieser Diskussion auch die Zeitdimension, innerhalb derer sich

ABBILDUNG 4: BRUTTOINLANDSPRODUKT IN DEN GRENZREGIONEN DER BEITRITTS-LÄNDER ZUR EU 2000

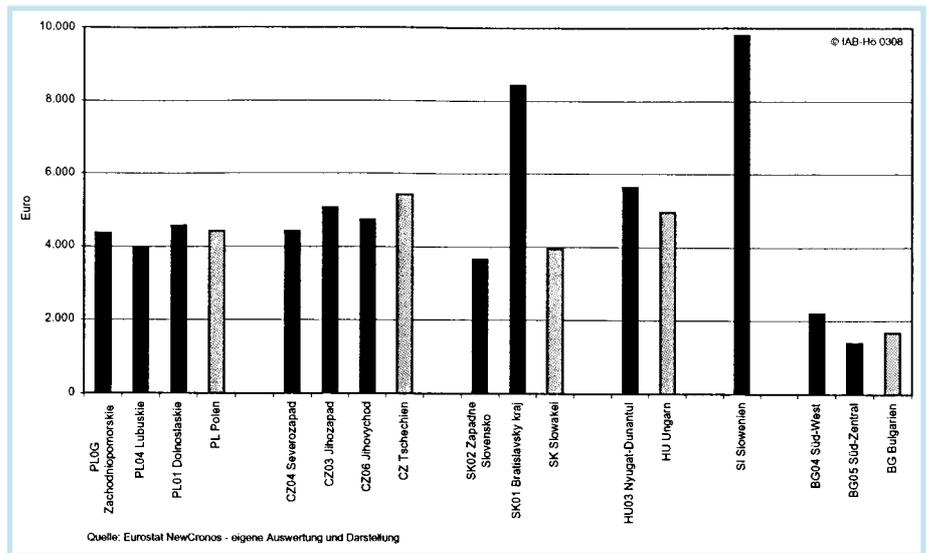


ABBILDUNG 5: BRUTTOINLANDSPRODUKT PRO KOPF IN DEN GRENZREGIONEN DER EU ZU DEN BEITRITTS-LÄNDERN 2000

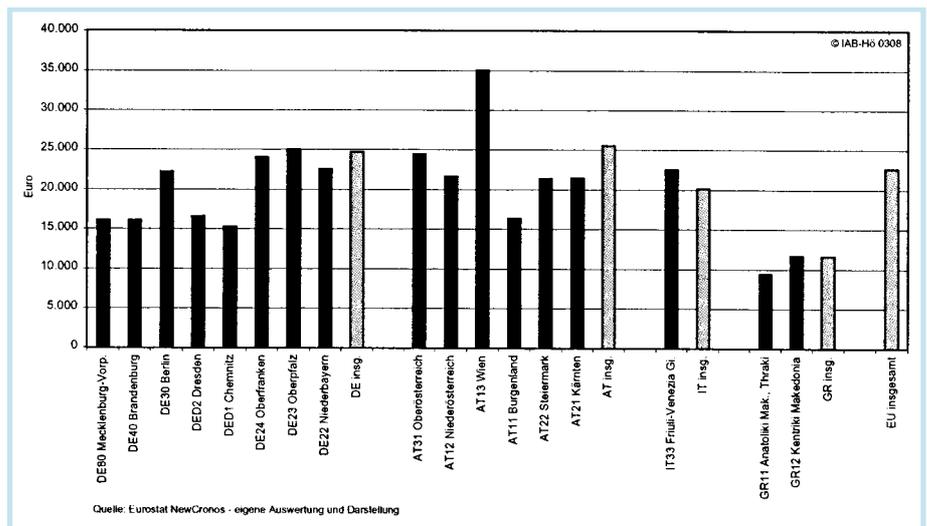
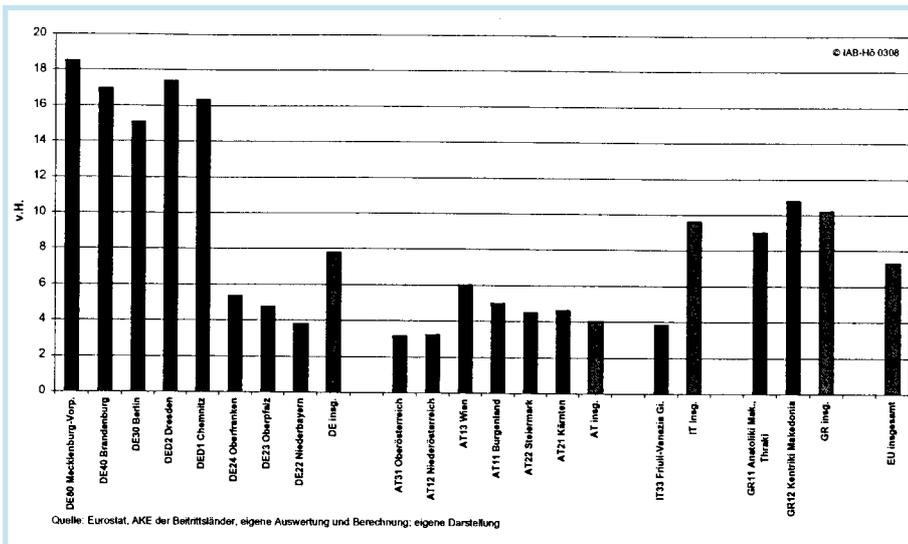


ABBILDUNG 7: ARBEITSLOSENQUOTEN IN DEN GRENZREGIONEN DER EU ZU DEN LME 2001



die Entwicklung abspielen wird. Die heutigen Kandidatenländer (ohne Bulgarien und Rumänien) werden im Mai 2004 Mitglieder der EU sein. Zumindest für Deutschland und Österreich ist mit der Einführung von Übergangsfristen für Arbeitskräftefreizügigkeit zu rechnen. Dies bedeutet, dass die Freizügigkeit spätestens ab dem Jahr 2011 wirksam wird. Wegen der demographisch bedingten Entwicklungen bei unserem inländischen Arbeitskräfteangebot werden wir dann vielleicht gerne auf ein Arbeitskräftepotenzial in unserer Nähe zurückgreifen können. Allerdings müssen die Entwicklungen bis dahin beobachtet und auch gestaltet werden, gemeinsam auch mit unseren östlichen Nachbarn. Denn Wanderungen gehen selten nur in eine Richtung. Die Beitrittsländer werden bald selber Konkurrenten um qualifizierte Arbeitskräfte sein. Schon jetzt arbeiten in nennenswertem Umfang Deutsche in den Beitrittsländern. Es wird also darauf ankommen, zum einen bald die inländischen Potenziale besser zu nutzen, und zum anderen den Standort Deutschland attraktiver für qualifizierte ausländische Arbeitskräfte zu machen.

gration, immobility and development. Oxford, New York 1997

Hönekopp, E.: Central and East Europeans in the member countries of the European Union since 1990: development and structure of migration, population and employment. Background report to „The impact of Eastern enlargement on employment and wages in the EU member states“. EU project No. V/049/97 (European Integration Consortium), draft. Nürnberg, December 1999

Hönekopp, E.: EU-Osterweiterung: Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte der Mitgliedsländer der Europäischen Union (Schwerpunkt Arbeitskräftefreizügigkeit). In: Hrbek, R. (Hrsg.): Die Osterweiterung der Europäischen Union – Problemfelder und Lösungsansätze aus deutscher und ungarischer Sicht. Occasional Papers Nr. 22. Tübingen 2000 (Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung), S. 116–142

Hönekopp, E.: Überblick über die Ergebnisse bisher vorliegender Schätzungen zum Migrationspotential im Falle einer Arbeitskräftefreizügigkeit im Rahmen der Osterweiterung der EU. Vortrag auf der Fachkonferenz „Mehr Konkurrenz um Lohn und Arbeit? Auswirkungen der Osterweiterung der EU auf die Arbeitsmärkte – Optionen für die Politik“. Akademie für Politische Bildung Tutzing, Tutzing 14.–16.5.2001 (Manuskript)

Hönekopp, E.: EU eastwards enlargement: labour markets and the free movement of workers. In: Langewiesche, R./Tóth, A. (eds.): The unity of Europe: political, economic and social aspects of EU enlargement. European Trade Union Institute, Brüssel 2002

Hönekopp, E./Werner, H.: Osterweiterung der Europäischen Union: Droht dem deutschen Arbeitsmarkt eine Zuwanderungswelle? – Einschätzung mit Hilfe von Wanderungsdaten und den Erfahrungen mit dem bisherigen Integrationsprozess der Europäischen

Union. IAB-Kurzbericht Nr. 7 vom 17.8.1999, Nürnberg
Laczak, A.: Economy and neighbourhood - social and political implications of economic development of Polish border regions. Vortragsmanuskript für den Workshop on Border Regions „Frontiers in Economic Research, Practical Experiences and Political Perspectives“. HWWA, Hamburg 16.–18.6.2002

Mayerhofer, P.: Austrian Border Regions and Eastern Integration. A low Competitiveness - high Growth Paradoxon. Vortragsmanuskript für den Workshop on Border Regions „Frontiers in Economic Research, Practical Experiences and Political Perspectives“. HWWA, Hamburg 16.–18.6.2002

Molle, W.: The economics of European Integration. Aldershot 1994

Quaiser, W./Hartmann, M./Hönekopp, E./Brandmeier, M.: Wirtschaftliche Konsequenzen der Osterweiterung für die Europäische Union. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.). Bonn 2000

Robson, P.: The economics of international migration. London 1987

Sinn, H.-W. u.a.: EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration: Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 2, München 2001

Vavrecková, J./Fischlová, D./Janata Z.: Das Migrationspotential im Grenzgebiet der Tschechischen Republik an der Staatsgrenze zu Deutschland. Analyse einer Feldstudie. Research Institute for Labour and Social Affairs, Prag 2002

ANMERKUNGEN

¹ Peter Robson: The economics of international migration. London 1987, S. 65; George Borjas: Economic theory and international migration. In: International Migration Review, 3/1989, S.457ff; Willem Mole: The economics of european migration. Aldershot 1994, S. 205.

² Ausführlcher bei Peter A. Fischer/Thomas Straubhaar: Should I stay or should I go? In: Thomas Hammar u.a. (Hrsg.): International migration, immobility and development. Oxford/New York 1997.

³ Die EIC-Studie wurde vor kurzem aktualisiert (Alvarez-Plata/Brücker u.a. 2003). Die Ergebnisse entsprechen aber im Wesentlichen der EIC-Studie. Unlängst wurde auch eine neue Studie für das britische Home Office veröffentlicht, die in den „Normalvarianten“ zu eher noch geringeren Wanderungspotenzialen für Deutschland kommt (siehe Dustmann u.a. 2003).

⁴ Den offiziellen Bestimmungen entsprechend, werden – wenn keine inländischen Arbeitskräfte zur Verfügung stehen – Arbeitserlaubnisse für Saisonarbeitnehmer für die Sektoren Landwirtschaft/Gartenbau und Hotel/Gaststätten erteilt, und zwar pro Jahr für eine Beschäftigungsdauer von maximal drei Monaten innerhalb eines Zeitraumes von neun Monaten.

⁵ Exakte Größenordnungen und Relationen sind hier nicht darstellbar, da ein größerer Teil der Saisonarbeitnehmer im Rahmen des Labour Force Surveys von Eurostat nicht erfasst sein dürfte (vgl. Hönekopp 1999 und EIC 2000). Der Saisonarbeitnehmeranteil an der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit dürfte somit eher deutlich niedriger liegen.

⁶ Vavreckova u.a. 2002.

⁷ European Commission: Employment in Europe 2003; siehe vor allem das Kapitel 3 (wage structures and determinants in an enlarged Europe).

LITERATUR

Alvarez-Plata, P./Brücker, H. u.a.: Potential Migration from Central and Eastern Europe into the EU-15 – An Update. Report for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, Final Report. Berlin 2003; zugänglich unter: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/impact_en.htm

Belke, A./Hebler, M.: EU-Osterweiterung, Euro und Arbeitsmärkte. Wien 2002

Borjas, G.: Economic theory and international migration. In: International Migration Review, 3/1989 S.1 457 ff.

Dustmann, C./Casanova, M./Fertig, M./Preston, I./Schmidt, C. M.: The impact of EU enlargement on migration flows. Home Office Online Report 25/03. London 2003

European Commission: Employment in Europe 2003 – Recent Trends and Prospects. Luxembourg 2003

European Integration Consortium – EIC (Boeri, T./Brücker, H. et al.): The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states. Study for the European Commission. Berlin and Milano 2000; zugänglich unter http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/enlargement_en.pdf

Fischer, P. A./Martin, R./Straubhaar, T.: Should I stay or should I go? In: Hammar, T. u. a. (Hrsg.): International mi-

UNSER AUTOR



Elmar Hönekopp, Diplom-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg. Seine derzeitigen Arbeitsschwerpunkte sind: Umstrukturierungs-

prozess in Mittel- und Osteuropa, Arbeitsmarkteffekte der EU-Osterweiterung, internationale Arbeitskräftemobilität und Europäische Integration.

Die erweiterte EU in der Legitimitätskrise

MARCUS HÖRETH

Kurz vor der Osterweiterung leidet die Europäische Union unter einem Stimmungstief. Während die Volksabstimmungen in den Beitrittsländern ein durchweg positives Votum erkennen lassen, nehmen immer mehr Bürgerinnen und Bürger der Alt-Mitgliedstaaten zur Frage der Mitgliedschaft ihres Landes in der EU eine indifferente oder gar ablehnende Haltung ein. Des Weiteren sinkt die Akzeptanz der Erweiterung in den Bevölkerungen der EU-15-Staaten. Die Vertrauenskrise erstreckt sich hauptsächlich aber auf den institutionellen Bereich, auf das EU-Entscheidungssystem, das zunehmend als wenig handlungsfähig, undurchsichtig und undemokratisch wahrgenommen wird. Der Beitrag von Marcus Höreth erörtert die Legitimationsprobleme des Regierens in der EU. Die relevanten Institutionen werden danach befragt, welche Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger überhaupt vorgesehen sind und welche Legitimität diese Institutionen besitzen. Bleibt im Institutionengefüge alles beim Alten, wird die Erweiterung die Probleme des Regierens in der EU verschärfen. Die Handlungsfähigkeit kann nur durch effiziente, demokratisch legitimierte und starke europäische Institutionen gesichert werden. Wenn auch der Entwurf einer europäischen Verfassung in Brüssel im Dezember 2003 (noch) nicht verabschiedet wurde, könnte dieser Entwurf ein erster Schritt für positive Neuerungen sein. Red.

DIE EU LEIDET UNTER EINEM HISTORISCHEN STIMMUNGSTIEF

Die immer stärker werdende Kritik an der Europäischen Union (EU), ausgedrückt in Schlagworten wie „Demokratiedefizit“, „mangelnde Bürgernähe“, „Brüsseler Kompetenzanmaßungen“, „Bürokratismus“ und „Handlungsunfähigkeit“, scheint in dem Maße stärker zu werden, wie die Integration Europas voranschreitet. Ausgerechnet vor der historischen Erweiterung der Union um zehn weitere Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 leidet die Integrationsgemeinschaft unter einem historischen Stimmungstief. Spätestens seit der Verabschiedung des von fast allen EU-Staats- und Regierungschefs als unbefriedigend angesehenen Vertrages von Nizza 2001, der bereits die EU hinreichend auf die Erweiterung vorbereiten sollte, steckt die europäische Integration in einer Dauerkrise. Neben dem Misstrauen, mit dem die Bürger der EU aufgrund ihres intransparenten und wenig demokratischen Charakters begegnen, manifestiert sich diese Krise vor allem durch die düstere Prognose, dass auf der Basis der institutionellen Rege-

lungen im Nizza-Vertrag der Alltag der EU-25 von Entscheidungsblockaden bestimmt würde. Die EU-Staats- und Regierungschefs schienen angesichts dieser Malaise zunächst entschlossen handeln zu wollen und leiteten folgerichtig mit der Erklärung von Laeken zur Zukunft der EU (Europäischer Rat 2001) den so genannten Post-Nizza-Prozess im Dezember 2001 offiziell ein (vgl. Zervakis/Cullen 2002). Im Zentrum dieses Prozesses stand der im Februar 2002 eingesetzte Konvent zur Zukunft Europas. Hier sollten endlich die institutionellen und verfassungsmäßigen Voraussetzungen geschaffen werden, damit das Regieren in der erweiterten EU nicht nur demokratischen Grundsätzen entspricht, sondern auch die Steuerungsfähigkeit der Union nach innen

IST DIE ERWEITERTE EU NOCH REGIERBAR?

Dieses ambitionierte Ziel konnte jedoch nicht erreicht werden, da insbesondere das Neumitglied Polen und Spanien auf ihre auf dem Europäischen Gipfel von Nizza ausgehandelte überproportionale Gewichtung ihrer Stimmen im Ministerrat nicht verzichten wollten – umgekehrt aber auch vor allem Deutschland und Frankreich nicht bereit waren, vom Prinzip der doppelten Mehrheit (Mehrheit der Mitgliedstaaten, die gleichzeitig 60% der Unionsbevölkerung repräsentieren müssen) abzurücken, das vor allem für die bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten Vorteile birgt. Zumindest bis ins Jahr 2009 könnte daher

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

VALÉRY GISCARD
D'ESTAING, PRÄSIDENT DES
EUROPÄISCHEN KONVENTS,
AUFGENOMMEN AM
9.9.2003 IN BERLIN IM
KANZLERAMT.

Fotonachweis:
picture-alliance/ZB

und ihre Handlungsfähigkeit nach außen erhöht wird. Am Ende der Konventsberatung stand die feierliche Überreichung des „Entwurfs eines Vertrages über eine Verfassung für Europa“ (Europäischer Konvent 2003) durch den Präsidenten des Europäischen Konvents *Valéry Giscard d'Estaing* an den Präsidenten des Europäischen Rates am 18. Juli 2003. Die im Oktober 2003 eingesetzte und im Dezember 2003 abgeschlossene EU-Regierungskonferenz wollte auf dieser Basis der Europapolitik einen Verfassungsrahmen geben, um auf diese Weise die Krise zu überwinden.

der von fast allen Europaexperten als ungenügend eingestufte Unionsvertrag von Nizza die Grundordnung der europäischen Politik bilden. Damit stellt sich die Frage nach der „Regierbarkeit“ (Hennis 1999) der erweiterten Union erneut – und diesmal mit noch höherer Dringlichkeit. Diese Frage beschreibt längst nicht mehr nur ein technisches Problem des europäischen Politmanagements, vielmehr sind dem Regieren in der EU Legitimationsprobleme inhärent, welche die Anerkennungswürdigkeit des politischen Systems insgesamt in Frage stellen.

EINDEUTIG POSITIVES VOTUM IN DEN BEITRITSLÄNDERN

Die Legitimationsprobleme Europäischen Regierens manifestieren sich in zurückgehenden Zustimmungsraten für das europäische Einigungswerk, insbesondere in der Alt-EU. Bemerkenswerterweise hat die EU seit dem Maastrichter Vertrag 1992 mit Akzeptanzproblemen in der Bevölkerung ihrer Mitgliedstaaten zu kämpfen, obwohl sie im gleichen Zeitraum – wie die Vielzahl an Mitgliedschaftsanträgen zeigt – für viele Staaten, die noch nicht Mitglied sind, kaum attraktiver hätte sein können. Letzteres hat sich später eindrücklich bestätigt, als im Anschluss an den die Erweiterung endgültig ermöglichenden Gipfel von Kopenhagen im Dezember 2002 alle zehn Kandidatenländer dem Beitritt per Referendum (Ausnahme Zypern: Parlamentsentscheidung) zugestimmt haben.

Bei der Betrachtung dieser Zahlen fällt zunächst auf, dass in allen diesen Staaten, sieht man von Malta einmal ab, das Ergebnis der Abstimmung mit einem klaren positiven Votum ausfiel. Die Nachlässigkeit der EU-Reformbemühungen in den 1990er-Jahren führte also nicht zu einer Abkehr der mittel- und osteuro-

weils 45 %), lehnen relative Mehrheiten der Bevölkerungen in Österreich (42 %), Großbritannien (40 %), Deutschland (42 %), und vor allem in Frankreich sogar eine absolute Mehrheit (55 %) die Erweiterung ab. Die heftigen Kontroversen um den Irak-Krieg, bei denen sich bereits eine deutliche grundsätzliche Konfliktlinie zwischen „altem“ und „neuem“ Europa zeigte, haben sicher dazu beigetragen, dass viele Bürgerinnen und Bürger des alten Europa den Beitrittskandidaten mangelnde Solidarität mit der (Alt-)EU unterstellten. Gerade in den Bevölkerungen von Frankreich und Belgien – zwei Länder, in denen die amerikafreundlichen Positionen des „neuen“ Europa besonders stark kritisiert wurden – ist die Zustimmung zur Erweiterung stark zurückgegangen.

Die Gründe für die mangelnde Zustimmung zur Erweiterung dürften jedoch nicht nur darin liegen, dass die Neumitglieder und deren vermeintlich mangelnde Europaorientierung grundsätzlich nicht akzeptiert werden, sondern vielmehr darin, dass immer mehr Bürger daran zweifeln, ob die EU überhaupt hinreichend auf die Erweiterung vorbereitet ist. Immerhin 54 Prozent der EU-Bürger glauben, dass die EU nicht gut bzw. überhaupt nicht auf die Erweiterung vorbereitet ist (Eurobarometer 2003b, S. 28). Besonders kritisch ist die Bevölkerung in Frankreich eingestellt, denn hier glauben 67 Prozent der Bürger, dass die EU nicht gut oder gar überhaupt nicht erweiterungsfähig ist. In Italien sind es 61 Prozent und in Deutschland immerhin 55 Prozent der Bevölkerung, die diesbezüglich skeptisch sind. Diese grundsätzliche Skepsis bezüglich der Erweiterung korrespondiert mit zunehmenden Zweifeln bei der Bevölkerung in vielen Mitgliedstaaten an der Mitgliedschaft ihres Staates in der EU. Der noch immer bestehenden Mehrheit in der gesamten EU-Bevölkerung, welche die Mitgliedschaft in der EU „für eine gute Sache“ halten (48 %), stehen immer mehr

Bürger gegenüber, die der Mitgliedschaft in der EU entweder indifferent oder gar ablehnend gegenüber stehen (46 %).

UMFRAGEERGEBNISSE IM LÄNGSSCHNITT

Diese Zahlen sind besonders bemerkenswert, wenn man sie mit den Umfrageergebnissen der Vergangenheit kontrastiert. Während die Mitgliedschaft in der Europäischen Union in den 1980er-Jahren auf stetig wachsende Akzeptanz in der EU-Bevölkerung gestoßen ist, sind die 1990er-Jahre insgesamt von einem deutlichen Rückgang der Zustimmungsraten gekennzeichnet gewesen – ein negativer Trend, der auch in den letzten drei Jahren deutlich bestätigt wurde. So waren zum Beispiel 1989 noch 65 Prozent aller EU/EG-Bürger der Auffassung, dass die Mitgliedschaft eine „gute Sache“ ist (Eurobarometer 1989, S. 10). Dieser positive Trend wurde 1990 im Zuge des Zusammenbruchs der Sowjetunion noch fortgesetzt, denn 69 Prozent aller Europäer empfanden die Mitgliedschaft ihres Landes damals als eine „gute Sache“ (Eurobarometer 1990, S. 6). Im folgenden Jahr fand dieser Trend sogar seinen seither nie mehr erreichten Höhepunkt mit 72 Prozent Zustimmung zur Mitgliedschaft in der EU (Eurobarometer 1991, S. 8). Seitdem liegen die Zustimmungsraten deutlich niedriger – zwischen 58 Prozent im Jahre 1994 (Eurobarometer 1995, S. iii) und 48 Prozent auf dem Höhepunkt der BSE-Krise 1996 (Eurobarometer 1997, S. 10) – und erreichten jüngst wieder mit diesen 48 Prozent ihren historischen Tiefststand. Bedenkt man, dass die jüngsten Umfragen des Eurobarometers noch vor dem Scheitern des Brüsseler Gipfels erhoben wurden, so lässt dies die Annahme durchaus zu, dass die Zustimmungsraten in der Gegenwart wahrscheinlich noch deutlich niedriger liegen.

TABELLE 1: ERGEBNISSE DER REFERENDEN

Staat	Ja	Nein
Polen	77,45 %	22,55 %
Tschechische Republik	77,33 %	22,67 %
Ungarn	83,76 %	16,24 %
Estland	67 %	33 %
Lettland	67 %	33 %
Litauen	91,07 %	8,93 %
Slowakei	93 %	7 %
Slowenien	89,61 %	10,39 %
Malta	53,6 %	46,4 %

Quelle: Eigene Zusammenstellung. In Zypern wurde kein Referendum durchgeführt. Das Parlament des griechischen Teils der Insel stimmte am 14. Juli 2003 dem Beitritt zur EU zu.

päischen Bevölkerung zum Gedanken der Integration in die EU. Noch herrscht dort die Erwartung vor, dass mit dem Beitritt wesentliche Vorteile verbunden sind, welche die durchaus ebenfalls erwarteten Nachteile überwiegen.

ZURÜCKGEHENDE ZUSTIMMUNGSRATEN IN DER EU-15

Ein ganz anderes Bild ergibt sich zur Frage der Akzeptanz der Erweiterung mit Blick auf die Alt-Mitgliedstaaten der EU. Je näher die Erweiterung heranrückt, desto kritischer wird sie von der Bevölkerung der noch 15 Mitgliedstaaten betrachtet. Nach den neuesten Zahlen des Eurobarometers (2003a, S. 10) unterstützen lediglich 47 Prozent der EU-Bevölkerung die Erweiterung, während 36 Prozent der Bürger die Erweiterung ablehnen. In manchen Mitgliedstaaten sind die Bevölkerungen besonders kritisch eingestellt. Neben Luxemburg und Belgien (je-

TABELLE 2: ZUSTIMMUNGSRATEN IN DEN EU-15-LÄNDERN

Bevölkerung in Mitgliedstaat	EU-Mitgliedschaft ist eine gute Sache	EU-Mitgliedschaft ist weder gut noch schlecht	EU-Mitgliedschaft ist eine schlechte Sache
Luxemburg	77 %	15 %	6 %
Irland	73 %	15 %	6 %
Griechenland	62 %	30 %	7 %
Spanien	62 %	27 %	7 %
Niederlande	62 %	23 %	12 %
Italien	58 %	28 %	10 %
Dänemark	57 %	19 %	22 %
Belgien	56 %	29 %	12 %
Portugal	55 %	26 %	11 %
Deutschland	46 %	34 %	10 %
Frankreich	44 %	36 %	17 %
Schweden	40 %	27 %	32 %
Finnland	39 %	37 %	22 %
Österreich	35 %	42 %	20 %
Großbritannien	28 %	30 %	29 %
EU gesamt	48 %	31 %	15 %

Quelle: Eurobarometer 2003 a, S. 8

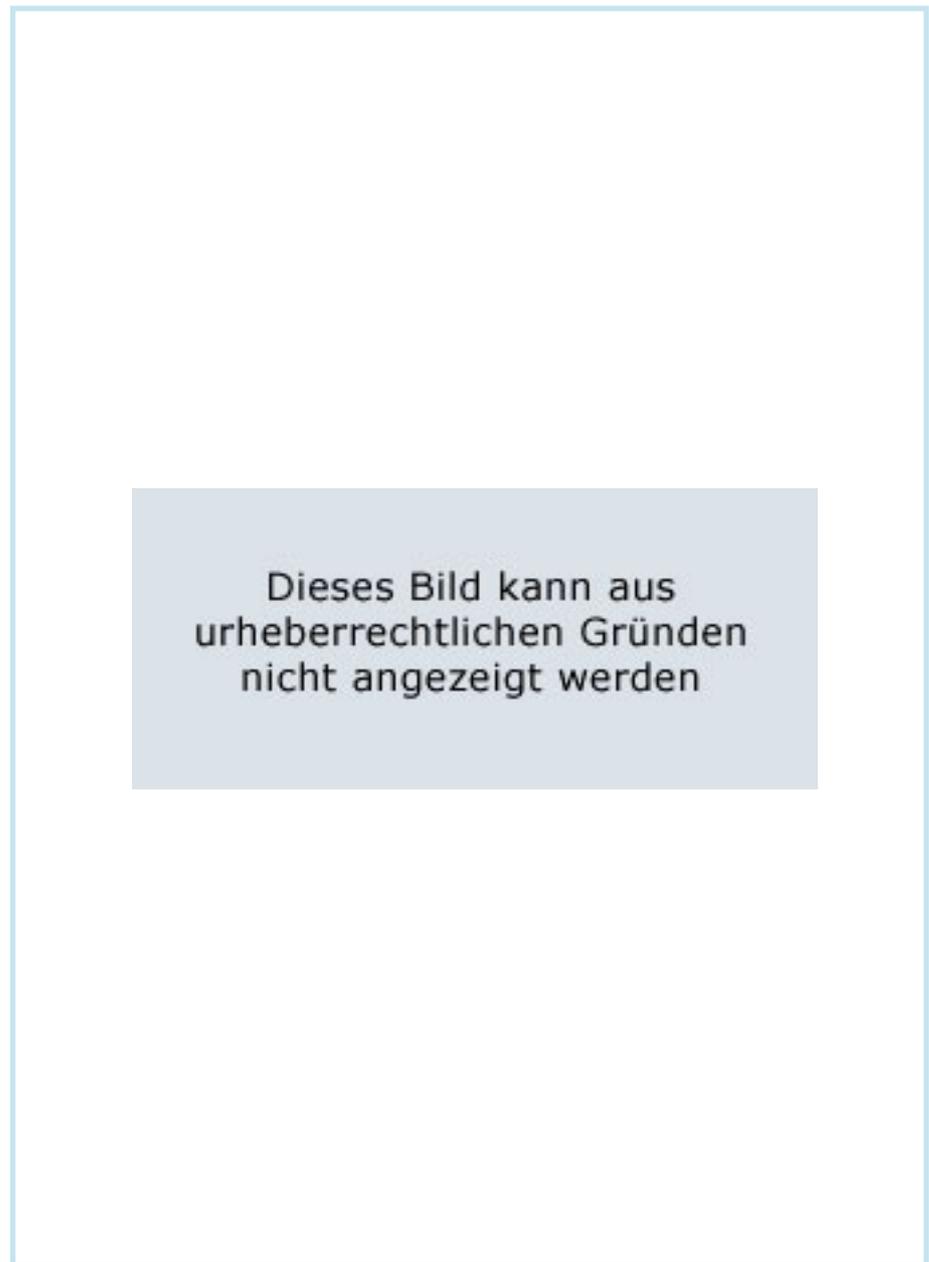
WIRD DEM EINIGUNGSPROJEKT DIE UNTERSTÜTZUNG ENTZOGEN? EIN SINN-FEIN-VERTRETER GEHT IN DUBLIN EINE VON EU-PLAKATEN GESÄUMTE STRASSE ENTLANG, NACHDEM ER VOR DEM IRISCHEN PARLAMENT MIT WAHLBOXEN EINE SCHEINABSTIMMUNG DURCHFÜHRT HAT. NACHDEM DIE IREN IM JUNI 2001 DEN IN NIZZA AUSGEHANDELTEN VERTRAG ABGELEHNT HATTEN, MUSSTE DIE IRISCHE BEVÖLKERUNG IM HERBST 2002 EIN ZWEITES MAL BEFRAGT WERDEN.

Fotonachweis: picture-alliance/dpa

WIRD DEM EINIGUNGSPROJEKT DIE UNTERSTÜTZUNG ENTZOGEN?

Bei aller Vorsicht, mit der solche Zahlen interpretiert werden sollten, so ist es doch kaum übertrieben zu behaupten, dass die EU in einer Legitimationskrise steckt. Wenn noch nicht einmal jeder zweite EU-Bürger sich dazu bekennen kann, dass die Mitgliedschaft seines Landes in der EU prinzipiell eine „gute Sache“ ist, dann wird dem europäischen Einigungsprojekt zunehmend jene „diffuse“ Unterstützung (Easton 1965) entzogen, die jede politische Ordnung – auch die EU als „neuer Herrschaftstypus“ (von Bogdandy 1993) – um ihrer Existenz willen bedarf. Die Gründe für diese Krise liegen sicher nicht ausschließlich in der Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger über einzelne Politiken. Die Vertrauenskrise erstreckt sich vielmehr auf den institutionellen Bereich, auf das EU-Entscheidungssystem, das zunehmend als wenig handlungsfähig, undurchsichtig und undemokratisch wahrgenommen wird. Der bis zu Beginn der 1990er-Jahre noch konstatierte „permissive Konsensus“ zugunsten der Vergemeinschaftung (Reif 1993) – eine Form genereller diffuser Unterstützung (Easton 1965) für das Einigungswerk, die jedoch nicht tief verwurzelt ist – könnte zunehmend erodieren und sukzessive durch eine ebenso diffuse Ablehnung der EU abgelöst werden. Wesentlicher Grund hierfür dürfte sein, dass seit dem Vertrag von Maastricht die Art und Weise, wie in der und durch die EU regiert wird, als problematisch empfunden wird – zumal davon ausgegangen werden muss, dass diese Problemwahrnehmung in einer erweiterten Union noch zunehmen wird. Dass die Zustimmung zur Mitgliedschaft bei den EU-Bürgern mit höherer Bildung stärker ausfällt als bei jenen mit formal niedrigerer Bildung, ist kein Trost. Im Gegenteil: Längst sind von den EU-Politikern nicht nur die von ihr besonders profitierenden Eliten der Wirtschaft und Politik betroffen, sondern alle Bürger unabhängig von ihrem sozialen Status oder Bildungsgrad. Schon vor 34 Jahren haben Leon Lindbergh und Stuart Scheingold in einer bahnbrechenden Studie darauf aufmerksam gemacht, dass bei zunehmender Integrationsdichte die elitendominierte funktionalistische Europapolitik zugunsten demokratischer Entscheidungsmuster abgelöst werden müsste, wenn sie nicht auf die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger in Europa verzichten wolle (Lindberg/Scheingold 1970, S. 277).

Der Fortgang der Integration hat diese Einschätzung eindrucksvoll bestätigt. Tatsächlich warf die EG als funktionaler Zweckverband noch bis Mitte der 1980er-Jahre keine erheblichen Zweifel an der Legitimität ihrer Existenz



und der Maßnahmen ihrer Organe auf. Die am Gemeinwohl ihrer Ergebnisse orientierte Politik *Jean Monnets* setzte auf die Akzeptanz und Mitarbeit durch die politischen Eliten der EG-Staaten, die das Einigungsprojekt teilweise euphorisch aufnahmen: Das Einigungsprojekt schien nicht nur vorteilhaft und wünschenswert, sondern offensichtlich politisch notwendig, die Frage nach der Legitimität der EG angesichts dessen „auf das Überzeugendste beantwortet“ (Kielmansegg 1996, S. 37). Die Situation änderte sich grundlegend mit der Entwicklung der EG von einer wirtschaftlich zentrierten und damit zugleich begrenzten Gemeinschaft zu einer zunehmend politische Züge annehmenden Europäischen Union. Die im Zuge des von *Jacques Delors* Mitte der 1980er-Jahre initiierten Binnenmarktprojektes unvermeidliche Vergemeinschaftung politischer Prozesse und der hiermit einhergehende Kompetenz- und Machtzuwachs auf europäischer Ebene ließ erstmals die demokratische Legiti-

mation der EG zum erkannten Problem werden. Die elitendominierte technokratische Legitimation der EG schien zunehmend ungeeignet, das Entscheidungssystem der EG generell und abschließend demokratisch zu legitimieren. Insbesondere wurde die Machtkonzentration bei den Exekutivorganen Kommission und Ministerrat zunehmend als problematisch betrachtet und die Abwesenheit jeglicher supranationaler parlamentarischer Kontrolle als Defizit erkannt (Hänsch 1986, S. 199). Der Vertrag von Maastricht, der die Kernbereiche nationaler Politik umfasst, und die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG 1994) brachten die bis heute andauernde Diskussion in Gang. Längst ist anerkannt, dass sich die EU über das Stadium eines technokratisch-funktionalen Zweckverbandes hinaus zu einem eigenartigen System politischer Herrschaft entwickelt hat, welches einer hinreichenden – auch eigenen – demokratischen Legitimation bedarf.

Die kumulative Ballung der Probleme, mit der die EU derzeit konfrontiert ist – mangelnde Akzeptanz der Erweiterung einerseits, stärkere generelle Legitimationszweifel bezüglich des eigentümlichen politischen Systems der EU andererseits – erschweren die Aufgabe für die EU, sich „fit“ zu machen für die Erweiterung. Doch steckt in jeder Krise auch eine Chance (Kirt 2001), weil sie das Problembewusstsein der politischen Eliten dafür schärft, durchgreifende institutionelle Reformen angehen zu müssen, die nicht nur ein Mehr an Handlungsfähigkeit, sondern auch ein Mehr an Demokratie versprechen.

LEGITIMATIONSPROBLEME DES REGIERENS IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Aus dem abstrakten Befund, dass die EU in einer Legitimitätskrise steckt, lassen sich kaum konkrete Handlungsimperative ableiten, wenn nicht genauer danach gefragt wird, worauf sich die Legitimationsprobleme des Europäischen Regierungssystems im Einzelnen zurückführen lassen und wo dementsprechend angesetzt werden müsste, um eine Verbesserung der Situation herbeizuführen. Eine wesentliche Ursache für die Legitimitätskrise dürfte sein, dass die Art des Europäischen Regierens nicht den bekannten und als legitim anerkannten Mustern demokratischer Herrschaft in den Mitgliedstaaten entspricht (Lord/Beetham 2001). Das Dilemma ist einfach zu beschreiben: Während durch Kompetenzverlagerungen auf die EU-Ebene Aufgabenzuwachs und Entscheidungsmacht jenseits der nationalen Staatlichkeit dramatisch zugenommen haben, konnte die Entwicklung von demokratischen Strukturen außerhalb des zu eng gewordenen nationalstaatlichen Gehäuses mit diesem Tempo nicht Schritt halten. Zwar kann eingewendet werden, dass die EU (noch) kein Staat ist und daher weniger Legitimationsbedürftig ist als der Staat. Aus diesem Grund dürfe man die EU nicht am Maßstab idealtypischer Demokratieemodelle messen, die für national verfasste Systeme entwickelt wurden (Moravcsik 2002). Doch hat die mit der Integration verbundene Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene längst ein Stadium erreicht, das es gerechtfertigt erscheinen lässt, die Einhaltung von Minimalstandards, die für den demokratischen Rechtsstaat gelten, auch für die EU einzufordern. Im Gegensatz zu den politischen Systemen der Mitgliedstaaten besitzt das Europäische Regierungssystem jedoch keine hinreichende demokratische Qualität – ein Makel, der nicht nur wiederholt in den Elfenbein-Türmen der Wissenschaft nachgewiesen wurde, sondern auch von den Bürgerinnen und Bürgern tatsächlich zunehmend so empfunden wird. Um es polemisch mit einem Bonmot zuzuspitzen: Wenn die EU einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EU stellen würde, müsste dieser aufgrund ihres Mangels an demokratischer Qualität wahrscheinlich abgelehnt werden.

DER MANGEL AN DEMOKRATISCHEM INPUT

Das legitimatorische Kernproblem der EU liegt somit in der Input-Dimension des Regierens in

DIE FLAGGEN DER (ALTEN) 15 EU-MITGLIEDSTAATEN FLATERN VOR DEM GEBÄUDE DES EUROPAPARLAMENTS IN STRASSBURG.

Fotonachweis: picture-alliance/dpa

der EU, in der für alle Demokratien existenziellen Frage nach den Teilnehmungsmodi für die Bürgerschaft – d.h. an diversen institutionalisierten Möglichkeiten, auf die legislative und exekutive Herrschaftsausübung der Union direkt oder indirekt Einfluss nehmen und auf der Basis politischer Gleichheit aller Bürger wirksam öffentliche Kontrolle ausüben zu können. Woran sich das viel kritisierte Demokratiedefizit europäischer Politik festmachen lässt, wird auf dem Hintergrund dieser durchaus nicht zu anspruchsvoll formulierten Demokratieprinzipien mit Blick auf das institutionelle Dreieck der EU deutlich:

Obwohl die legislative Macht des Europäischen Parlamentes (EP) durch die Vertragsänderungen von Maastricht (1992), Amsterdam (1997) und Nizza (2000) kontinuierlich aufgewertet wurde, spielt es als einzig direkt gewählte europäische Institution insgesamt noch immer eine nur untergeordnete Rolle. Das EP kann kaum die von Parlamenten erwartete demokratische Legitimation von Politik auf europäischer Ebene entfalten, da bei den Europawahlen nicht nur das demokratische Prinzip „one man one vote“ – aus verständlichen Gründen – nicht verwirklicht ist, sondern es noch immer an einem einheitlichen europäischen Wahlverfahren fehlt. Die Wahlen zum Europäischen Parlament können der europäischen Bürgerschaft auf dieser Basis kaum das Gefühl vermitteln, dass dieser Wahlakt mit einer dezidierten politischen Richtungsentscheidung verbunden ist. Weder geht – wie bei parlamentarischen Demokratien üblich – aus den EP-Wahlen eine Europäische Regierung hervor, noch kann die politische Agenda in der Europapolitik aus der Wahlentscheidung der EU-Bürger abgeleitet werden. Doch auch die Gesetzgebungsmacht des EP entspricht nicht den legislativen Befugnissen gewöhnlicher Parlamente. Zwar ist es in Politikfeldern, die nach dem Mitentscheidungsverfahren geregelt werden, gegenüber dem Rat gleichberechtigt – vor allem in der ersten Säule kann das Parlament in den meisten Politikfeldern, in denen mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird, gleichberechtigt neben dem Rat an der europäischen Gesetzgebung mitwirken (Giering 2001). Positiv zu vermerken ist auch, dass das Parlament – wie der Rücktritt der *Santer*-Kommission im März 1999 gezeigt hat – seine öffentliche Kontrollfunktion gegenüber der Kommission als Teil der europäischen Exekutive wahrnimmt (Peterson 1999). Ansätze für demokratische Legitimation auf europäischer Ebene sind also durchaus gegeben. Doch auch wenn das Europäische Parlament seit Maastricht unzweifelhaft stetig an Bedeutung hinzu gewonnen hat – selbst in Nizza hat es zu den wenigen Gewinnern gehört – sind die meisten am Ende für die Bürgerschaft besonders relevanten und wichtigen Entscheidungen der EU noch immer zum einen das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Regierungen, die sich mit Hilfe der Kommission zumeist hinter ver-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

schlossenen Türen auf für Außenstehende intransparent bleibende Paketlösungen, Koppegeschäfte und diverse Ausgleichszahlungen geeinigt haben. Zum anderen resultieren sie aus weitgehend anonym bleibenden, „expertokratischen“ Entscheidungsnetzwerken, in denen politische Verantwortungsbezüge für den Bürger nicht mehr nachzuvollziehen sind.

DAS AMBIVALENTE WESEN DER KOMMISSION

Das zweite Demokratieproblem ergibt sich aus dem ambivalenten Wesen der Europäischen Kommission. Die supranational organisierte und agierende Kommission, die ihre Regierungsarbeit auf der Basis der bestehenden Verträge ausübt, erscheint manchem Kritiker als „Beamtenherrschaft ohne massendemokratische Grundlage. Das erweitert ihren nominellen Handlungsspielraum, mindert aber ihre Anerkennungswürdigkeit. Das Fehlen der massendemokratischen Basis ist für die klassische Beamtenherrschaft eines autoritären Staates unproblematisch; sie herrscht über Untertanen. Die Beamtenherrschaft in der EG jedoch erfasst demokratische Staatsbürger der Mitgliedstaaten; doch diesen Bürgern tritt sie nicht als legitimierte Herrschaftsinstanz gegenüber, sondern als Obrigkeit, die Politik für Untertanen betreibt“ (Schmidt 1994, S. 438). Wenn eine Institution wie die Kommission öffentliche Macht ausüben kann, woran nichts grundsätzlich verwerflich ist, möchten die Bürger freilich wenigstens verstehen, wer und was diese Institution genau ist, die diese autoritativen Entscheidungsbefugnisse hat und vor allem: warum sie hierzu legitimiert ist. Doch selbst die Wissenschaft – ja auch die Kommission selbst – ist sich hier bis heute nicht ganz sicher. Die Kommission lediglich als „Behörde“ zu bezeichnen, ist angesichts ihrer realen Entscheidungsmacht jedenfalls euphemistisch. Aber als eine echte „Regierung“, die gemeinhin anerkannten demokratischen Grundsätzen unterworfen ist, wie sie in den Mitgliedstaaten gelten, kann sie eben auch nicht begriffen werden.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

DIE ÜBER DEN RAT VERMITTELTE LEGITIMITÄT IST UNZUREICHEND

Drittens erscheint auch die indirekte, über den Rat vermittelte demokratische Legitimation europäischer Politik nur unzureichend. Das Diktum des Bundesverfassungsgerichts, wonach die demokratische Legitimation in der Europäischen Union derzeit wesentlich durch die Rückkopplung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten erfolgt (BVerfG 1994, S. 155), ist irreführend. Zwar sind es letztlich noch immer die mitgliedstaatlichen Regierungen und ihre Parlamente, welche die politische Verantwortung für die europäischen Verträge tragen – sie sind im Übrigen auch die einzigen Akteure in der europäischen Politik, die von ihren Wählern über nationale Wahlen auch effektiv zur politischen Verantwortung gezogen werden können. Auch weil im Gegensatz zur europäischen Ebene auf nationaler Ebene die strukturellen und sozio-kulturellen Voraussetzungen für eine lebendige Demokratie gegeben sind, bleiben europäisches Regieren und mit diesem die Beachtung von Prinzipien politischer Verantwortlichkeit noch immer in hohem Masse gebunden an die Rückkopplung mit den Mitgliedstaaten des europäischen Regierens (Höreth 1999, S. 94). Doch die demokratiethoretischen Prämissen einer indirekten, von den nationalen Parlamenten ausgehenden demokratischen Legitimationskette für die EU können im politischen Tagesgeschäft nur unzureichend erfüllt werden. Die Parlamente der Mitgliedstaaten sind kaum mehr in der Lage, die Europapolitik ihrer Regierungen in der Praxis kontinuierlich zu beeinflussen und zu kontrollieren (Janowski 2004) – oft sind sie deshalb faktisch bloße „Umsetzungsautomaten des Gemeinschaftsrechts“ (Weber 1993, S. 330). Doch auch wenn man rein formal argumentiert, kommen Zweifel auf, ob die Legitimationskette von den nationalen Parlamenten zur EU tatsächlich existiert: Die indirekte demokratische Rückkopplung des Rates mit den auf nationaler Ebene gewählten Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten ist höchstens für die Rechtfertigung europäischer Entscheidungen in jenen

Fällen legitimationstheoretisch problemlos, in denen im Ministerrat die Einstimmigkeitsregel befolgt wird. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass aus demokratiethoretischer Sicht das Vetorecht im Ministerrat als dessen unersetzliche Legitimationsgrundlage gilt (Weiler 1991, S. 2473). Die immer häufigere Anwendung des Mehrheitsprinzips läuft letztlich aber auf Entscheidungskonstellationen hinaus, in denen Staaten über Staaten verfügen können. Die häufigere Anwendung des Mehrheitsprinzips im Rat schwächt damit die indirekte demokratische Kontrolle durch die nationalen Parlamente, da immer die Möglichkeit besteht, dass der Repräsentant eines Mitgliedstaates überstimmt wird. In diesem Fall werden auch gegen seinen Willen in seinem Land Hoheitsakte der Union durchgesetzt. Demokratisch legitimiert ist dieser Hoheitsakt in dem betreffenden Staat jedenfalls nicht. Die Wähler und das Parlament des unterliegenden Landes können ihren Regierungsvertreter nicht zur politischen Verantwortung ziehen und somit die gegen den Willen ihrer Regierung getroffene Mehrheitsentscheidung im Ministerrat als Fremdbestimmung wahrnehmen. Noch weniger sind sie dazu in der Lage, die Repräsentanten anderer Länder für ihr Abstimmungsverhalten im Rat verantwortlich zu machen. Paradoxerweise wurde also gerade mit der durch die Einheitliche Europäische Akte 1987 erfolgte (Wieder-)Einführung der Mehrheitsregel im Ministerrat das Demokratiedefizit besonders akzentuiert. Es entstand vor allem deshalb eine Legitimationslücke, da die mit dem Mehrheitsprinzip verbundene Schwächung der indirekt über die Mitgliedstaaten vermittelten demokratischen Legitimation nicht in allen Fällen kompensiert wurde durch ein starkes und neben dem Rat als gleichberechtigtes und direkt legitimates Legislativorgan agierendes Europäisches Parlament. Doch auch dort, wo das Parlament seitdem gleichberechtigt mitentscheidet, ist die indirekte demokratische Legitimationskette geschwächt, weil die Ratsmitglieder bei der Beschlussfassung im Rechtsetzungsverfahren weniger auf die Vorstellungen ihrer nationalen Parlamente Rücksicht nehmen können, sondern in erster Linie nach dem „Gesetz der antizipierten Reaktion“ (Friedrich 1937) die Vorstellungen des Europäischen Parlaments von Beginn an berücksichtigen müssen, um von diesem die erforderliche Mehrheit für erwünschte Gesetzesvorhaben zu bekommen. Da im Ergebnis der noch immer dominierende Einfluss der nationalen Exekutiven in der EU nicht einhergeht mit einer entsprechenden und auf nationaler Ebene angesiedelten parlamentarisch-demokratischen Mitwirkung und Kontrolle, darf die über die Mitgliedstaaten vermittelte Legitimation europäischer Politik insgesamt nicht überbewertet werden.

DIE PREKÄRE OUTPUT-LEGITIMITÄT: MANGEL AN EFFIZIENZ UND EFFEKTIVITÄT

Für die Legitimität europäischen Regierens ist nicht nur von Bedeutung, dass die Entscheidungsprozesse demokratischen Grundsätzen entsprechen, sondern auch hinreichend effizient und effektiv sind. Diese Legitimationsquelle bezieht sich auf die Output-Legitimität

Europäischen Regierens, d.h. die Problemlösungsfähigkeit auf europäischer Ebene. Die EU ist, wie Werner Weidenfeld (1995, S. 1641) einmal nüchtern und völlig zu Recht feststellte, in erster Linie eine „Problemlösungsgemeinschaft“. Das bedeutet, die Union verdient in dem Maß normative Anerkennung, in dem sie in der Lage ist, diejenigen Probleme zu lösen, die im engen nationalstaatlichen Gehäuse nicht mehr adäquat bearbeitet werden können. Aus diesem Blickwinkel ist nicht die Qualität des demokratischen Prozesses als vielmehr das politische Resultat der Entscheidungsfindung relevant. In diesem Zusammenhang wird oft übersehen, dass die Gesamtheit der von der EU erbrachten Leistungen, die den Bürgerinnen und Bürgern Europas unmittelbar zugute kommen, bereits einen wesentlichen Legitimierungsfaktor darstellt. So hat etwa die maßgeblich von Jean Monnet entwickelte „Gemeinschaftsmethode“ nicht viel Demokratisches an sich (Featherstone 1994), sie ist jedoch über viele Jahrzehnte ein Erfolgsrezept des europäischen Integrationsunternehmens gewesen, dessen Legitimität bis weit in die 1980er-Jahre nie ernsthaft angezweifelt wurde. Noch heute ist die Gemeinschaftsmethode, nach der die supranationalen nicht-demokratischen Institutionen der Kommission und des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) eine besondere Rolle spielen, aus Output-Perspektive den klassischen Formen intergouvernementaler Zusammenarbeit überlegen.

Der für das Regieren in der erweiterten Union bis auf weiteres maßgebliche Vertrag von Nizza weist seine größten Defizite darin auf, dass die darin gefundenen Regeln für die Entscheidungsfindung nicht nur wenig transparent sind, sondern auch vielfältige Blockademöglichkeiten für widerstrebende einzelne Mitgliedstaaten bieten. Die diesbezüglich dürftigen Ergebnisse haben sicher entscheidend dazu beigetragen, dass viele Bürgerinnen und Bürger an dem Gelingen von gleichzeitiger Vertiefung und Erweiterung zweifeln. Diese Zweifel wurden zuletzt noch bestärkt, als sich auf dem Gipfel in Brüssel vom 12./13. Dezember 2003 erneut gezeigt hat, dass bei den nationalen Regierungen die „Zementierung des Status Quo an Beteiligungsrechten“ (Wessels 2003, S. 285) über den Mut geht, eine neue Architektur für eine handlungsfähigere Union zu unterstützen. Das Entscheidungssystem der EU nach Nizza verhindert aber nicht nur effizientes und effektives Regieren nach „innen“, sondern auch und gerade nach „außen“: Das mangelhafte Krisenmanagement der EU während der Irak-Krise, die Anfang 2002 begann und mit dem Einmarsch der US-Truppen am 19. März 2003 ihren Höhepunkt fand, hat die mangelnde Handlungsfähigkeit der EU in der Außenpolitik erneut überdeutlich gemacht. Die bis heute nur unzureichenden Versuche der Regierungen, Europa in der Außenpolitik „mit einer Stimme sprechen“ zu lassen, sind um so bedauerlicher, als gerade der weitere Ausbau einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)/Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zu jenen politischen Zielen gehört, die von den Bürgern Europas besonders starken Rückhalt erfahren (Eurobarometer 2003a, S. 11–14; Flechtner 2003).

DIE ERWEITERUNG ALS PROBLEMMERSCHÄRFENDER FAKTOR

Durch die Erweiterung wird die Problematik des legitimen Regierens in der EU noch deutlich verschärft, da sie der EU vor allem besondere Schwierigkeiten hinsichtlich der effizienten „Performance“ ihrer Institutionen bereitet: „Die größte Herausforderung dürfte (...) darin liegen, die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit in der auf 25 und mehr Mitgliedstaaten erweiterten und heterogeneren Union sicherzustellen“ (Lippert 2003, S. 53). In der Output-Dimension wirft die Erweiterung besondere Probleme vor allem in jenen Bereichen auf, für die aufgrund ihrer hohen politischen Sensibilität weiterhin das Prinzip der Einstimmigkeit gilt (Steuerpolitik, Eigenmittel der Union, Innere Sicherheit, GASP/ESVP). Gerade mit Blick auf den Rat als noch immer wichtigstes Entscheidungsorgan dürfte es evident sein, dass ein Konsens unter 25 Mitgliedstaaten grundsätzlich noch schwieriger zu finden ist als in der EU-15. Doch auch dort, wo mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird, wird die Beschlussfassung erschwert, weil Koalitionsbildungen und Interessenausgleich unter 25 Mitgliedstaaten, in denen zusammen 452 Millionen Bürger leben, schwierig zu organisieren sind. Die unterschiedliche Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten – vier große Mitgliedstaaten stehen 19 kleinen Mitgliedstaaten gegenüber, von denen acht Länder weniger als fünf Millionen Einwohner haben –, die größere Vielfalt der (Amts-)Sprachen, Kulturen, nationalen Identitäten und Eigenarten, machen das Regieren in Europa ebenfalls nicht leichter (Lippert 2003, S. 53). Das „Risiko von Entscheidungsblockaden“ (Maurer/Matl 2003, S. 483) erscheint daher vorprogrammiert. Aus diesem Grund wird – neben einer strafferen Organisation der Arbeitsabläufe durch eine deutlichere Trennung zwischen den legislativen und exekutiven Aufgaben des Rates und einer stärkeren Hierarchisierung zwischen den verschiedenen Ratsgremien (Fröhlich 2002) – vor allem die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit gefordert, um die Entscheidungsfähigkeit des Rates zu verbessern. Doch die Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung als Beitrag für die Stärkung der Handlungsfähigkeit der europäischen Politik darf nicht überschätzt werden – zumal in jenen Fällen, in denen bei Ausdehnung der qualifizierten Mehrheit zugleich das Europäische Parlament gestärkt wird, das Entscheidungstempo insgesamt abnimmt (Golub 1999).

IST DIE EFFIZIENZ DER KOMMISSION GEFÄHRDET?

Auch die Effizienz der Kommission – vor allem ihre Unabhängigkeit – dürfte unter den Bedingungen der erweiterten Union besonders gefährdet sein, zumal abzusehen ist, dass die Mitgliedstaaten von dem ehernen Prinzip „pro Mitgliedstaat ein Kommissar“ voraussichtlich nicht abrücken wollen. Gerade die neuen Mitgliedstaaten wollen unter keinen Umständen auf „ihren“ Kommissar in Brüssel verzichten. Die aufgrund der teilweise recht starken Einflussversuche der mitgliedstaatlichen Regie-

rungen auf „ihren“ Kommissar seit langem beobachtete Gefahr, dass das durch die europäischen Verträge ursprünglich mit hoher institutioneller Unabhängigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten ausgestattete Kollegium der Kommission zu einer Art Ständigen Vertretung der Mitgliedstaaten mutiert, während die Kabinette gewissermaßen Mini-Räte der Kommission bilden, dürfte sich unter diesen Bedingungen noch erhöhen (Spence 2001). In einer deutlich kleineren Kommission – in der nicht mehr jeder Staat Anspruch auf seinen Kommissar hat – könnten sich die einzelnen Mitglieder nicht nur besser koordinieren, leichter Übereinkünfte erzielen und insgesamt schneller, effizienter und auch eindeutiger entscheiden. Darüber hinaus könnten nur in einer kleineren Kommission durch die Vermeidung von Gruppenbildung die Mitglieder leichter einen Teamgeist entwickeln und aufgrund ihres dann möglich gewordenen einheitlicheren Auftretens in der Öffentlichkeit nicht nur eine effektivere Imagepflege für sich und ihre Institution betreiben, sondern auch als Kollegium jene Unabhängigkeit gegenüber den mitgliedstaatlichen Regierungen zurückgewinnen, die es benötigt, um glaubwürdig das die egoistischen Einzelinteressen der Mitgliedstaaten überwindende europäische Gemeininteresse zu vertreten. Gerade in der erweiterten Union gilt, dass aufgrund der zunehmenden Heterogenität der Interessen der Mitgliedstaaten eine von mitgliedstaatlichen Regierungen wie von parlamentarischen Mehrheiten unabhängige Kommission bei der Akkomodierung auseinanderstrebender Interessen unverzichtbarer denn je ist (Schild 2003).

NIMMT DIE GENERELLE DEMOKRATIEFÄHIGKEIT DER EU AB?

Schließlich dürfte auch die generelle Demokratiefähigkeit der Union durch die Erweiterung eher ab- als zunehmen. Demokratische Spielregeln können nur dann Legitimationskraft entfalten, wenn bei der entscheidungsbetroffenen Bürgerschaft eine hinreichend belastbare kollektive Identität vorausgesetzt

werden kann. Nur dann kann etwa das Mehrheitsprinzip auch von jenen ertragen werden, deren Interessen sich beim politischen Entscheidungsfindungsprozess nicht durchsetzen können und die sich daher der Entscheidung der Mehrheit beugen müssen (Scharpf 1999). Doch nicht nur die sich auf mehreren Politikfeldern abzeichnenden Konfliktlinien zwischen „altem“ und „neuem“ Europa erschweren die Herausbildung einer übergreifenden europäischen Identität, sondern auch der immer knapper werdende Verteilungsspielraum der EU in der Agrar- und Strukturpolitik. Dass sich unter den Bedingungen einer zunehmenden Sprachenvielfalt, manifester Interessenunterschiede in vielen Politikbereichen, intensiver Bemühungen der Mitgliedstaaten um nationale Besitzstandswahrung und schließlich auch verschiedener nationaler politischer Kulturen eine über die gemeinsamen Belange einer europäischen Bürgerschaft verständigende europäische Öffentlichkeit herausbilden könnte, die von einer „transnationalen staatsbürgerlichen Solidarität“ (Habermas 1998) getragen wird, erweist sich als eine unbrauchbare, weil wenig praxisnahe politische Utopie.

DER VERFASSUNGSENTWURF – BLAUPAUSE FÜR REGIEREN IN EINEM ERWEITERTEN EUROPA?

Zuweilen drängt sich dem Beobachter der negative Eindruck auf, dass die EU-Staats- und Regierungschefs noch immer nicht hinreichend für die hier skizzierten Legitimationsprobleme sensibilisiert sind, obwohl sie es doch als „Herren der Verträge“ waren und noch immer sind, welche die Ausweitung der Politikfelder der Union in Richtung eines quasi-staatlichen Aufgaben- und Funktionskatalogs zu verantworten haben und nicht etwa die Kommission in Brüssel. Zwar ist die Notwendigkeit der demokratischen Legitimation von den EU-Staats- und Regierungschefs grundsätzlich anerkannt worden, was nicht zuletzt im Aufgabenkatalog in der Erklärung von Laeken (Europäischer Rat 2001) zum Ausdruck gekommen ist. Noch mehr müssten sich die Regierungen darüber im Klaren sein, dass die Effizienz der Institutionen und der Entscheidungsverfahren verbessert werden muss, um nach der Erweiterung handlungsfähig zu bleiben. Da die Mitgliedstaaten angesichts der mit der Erweiterung verbundenen Sachzwänge erkennen müssten, wie wichtig starke europäische Institutionen sind, darf man durchaus mit vorsichtigem Optimismus in die Zukunft blicken. Es wäre nicht das erste Mal, dass eher unvermeidliche Sachzwänge statt guter Wille der „guten Europäer“ das europäische Integrationsprojekt entscheidend voranbringen. Einen „Königsweg“ zur Überwindung der Legitimitätskrise werden die EU-Staats- und Regierungschefs freilich kaum finden. Die EU nach dem Vorbild der nationalstaatlichen Demokratie gewissermaßen neu zu gründen, wäre ein Irrweg, da eine solche „etatistische“ Verfassungsstrategie wahrscheinlich mehr Legitimationsprobleme erzeugen als lösen würde (Höreth 2002). Ziel sollte vielmehr sein, an den bereits bestehenden Legitimationsressourcen eu-

UNSER AUTOR



Dr. Marcus Höreth ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Er begann seine wissenschaftliche Lauf-

bahn als Lehrbeauftragter am Seminar für Politische Wissenschaft an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg. Seine Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte sind: Europäische Institutionen und Institutionenentwicklung, Demokratietheorie, Verfassungspolitik im internationalen Vergleich.

ropäischer Politik anzusetzen und diese – in ihrem wechselseitigen Zusammenwirken – zu stärken, d.h. zu optimieren. In diesem Sinne durchaus vernünftige Ansätze zur Lösung der Legitimationsprobleme europäischen Regierens bietet der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents (ZEI 2003). Zwar wurde der Entwurf auf dem Europäischen Gipfel in Brüssel im Dezember 2003 nicht verabschiedet, dennoch bleibt dieses Dokument die Blaupause, auf deren Basis der weitere Verfassungsprozess voranschreiten wird. Tatsächlich bräuchte diese Verfassung einige positive Neuerungen, die sowohl das Problem der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit, als auch das Problem der demokratischen Legitimation zumindest entschärfen würde: Die Eingliederung der Charta der Grundrechte in die Verfassung, die formale Abschaffung der Säulenstruktur, die Einführung des Amtes eines europäischen Außenministers, die Verleihung einer Rechtspersönlichkeit für die EU, die Vereinfachung des Rechtsetzungsverfahrens, die erneute Aufwertung des Europäischen Parlaments zum neben dem Rat gleichberechtigten Gesetzgeber durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens, die systematisierende Aufteilung der Zuständigkeiten der Union in den Formen ausschließlicher, geteilter und unterstützender Kompetenzen, und schließlich die ausdrückliche Anerkennung der zweifachen Legitimierung der Union durch Bürger und Staaten – verwirklicht nicht zuletzt durch das Abstimmungsprinzip der doppelten Mehrheit – wären Schritte, die in die richtige Richtung weisen.

Doch auf dem Weg zu einem demokratischeren und handlungsfähigeren Europa der 25 und mehr Mitgliedstaaten wird selbst die Umsetzung des Verfassungsvorschlages des Konvents noch nicht der Weisheit letzter Schluss sein können. Auf die Finalitätsfrage, d.h. die Frage, welche endgültige Verfassungsform das Einigungswerk bekommen soll, gibt auch der Konventsentwurf noch keine endgültige Antwort. Die gleichzeitige Stärkung und Vermischung bzw. „Fusion“ (Wessels 2000, S. 122 ff.) gemeinschaftlicher und intergouvernementaler Entwicklungslinien auch im Verfassungsentwurf zeigt diese Unentschiedenheit in aller Deutlichkeit. Nach wie vor, vielleicht stärker denn je in der Geschichte der europäischen Integration, wird damit auch die Kontroverse um die institutionellen Leitbilder intergouvernementaler Prägung einerseits und jenen supranationaler/gemeinschaftlicher Natur andererseits anhalten. Für das legitime Regieren in einem erweiterten Europa wird es daher sehr darauf ankommen, die aus dieser grundsätzlichen Kontroverse resultierenden und sich mit zunehmender Integration noch weiter verschärfenden Spannungen in der gelebten Verfassungspraxis auszuhalten und offen zu bleiben für weitere Systeminnovation.

LITERATUR

- Bogdandy, A. von: Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatsrechtlicher Perspektive. In: *Integration*, 16/1993, S. 210–224
- Bundesverfassungsgericht: Urteil zum Maastricht-Vertrag. In: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* 89/1994, S. 155–213
- Easton, D.: *A System Analysis of Political Life*. New York 1965

- Europäischer Rat: *Schlußfolgerungen des Vorsitzes: Europäischer Rat von Laeken*. 14./15. Dezember 2001, Brüssel 2001
- Eurobarometer: *Public Opinion in the European Union*. No. 60, Oktober–November 2003. *European Opinion Research Group, EEIG*. Brüssel 2003
- Eurobarometer: *Flash Eurobarometer 140. Enlargement of the European Union*. EOS Gallup Europe. Brüssel 2003
- Eurobarometer: *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*. Oktober–Dezember 1989. Bericht Nr. 32. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Brüssel 1989
- Eurobarometer: *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*. Oktober–Dezember 1990. Bericht Nr. 34. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Brüssel 1990
- Eurobarometer: *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*. März 1991. Bericht Nr. 35. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Brüssel 1991
- Eurobarometer: *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*. Oktober–Dezember 1994. Bericht Nr. 42. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Brüssel 1995
- Eurobarometer: *Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*. Oktober–Dezember 1996. Bericht Nr. 46. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Brüssel 1997
- Europäischer Konvent: *Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa*. Vom Europäischen Konvent im Konsensverfahren am 13. Juni und 10. Juli 2003 angenommen, dem Präsidenten des Europäischen Rates am 18. Juli 2003 in Rom überreicht. Brüssel 2003, CONV 850/03
- Europäischer Rat: *Schlußfolgerungen des Vorsitzes: Europäischer Rat von Laeken*, 14.–15. Dezember. Brüssel 2001
- Featherstone, K.: Jean Monnet and the „Democratic Deficit“ in the European Union. In: *Journal of Common Market Studies*, 32/1994, S. 149–170
- Flechner, S.: *Neue Impulse in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik*. Der Verfassungsentwurf des Konvents und die Sicherheitsstrategie von Solana. *Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn* 2003
- Friedrich, C. J.: *Constitutional Government and Politics*. New-York 1937
- Fröhlich, S.: *Abschied vom alten System – die Erweiterung erfordert drastischere Reformen der EU-Institutionen*. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 12/2002, S. 1099–1121
- Giering, C.: *Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen*. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.): *Nizza in der Analyse*. Gütersloh 2001, S. 51–144
- Golub, J.: *In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community*. In: *International Organization*, 53/1999, S. 733–764
- Habermas, J.: *Jenseits des Nationalstaats? Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung*. In: Beck, U. (Hrsg.): *Politik der Globalisierung*. Frankfurt am Main 1998
- Hänsch, K.: *Europäische Integration und parlamentarische Demokratie*. In: *Europa-Archiv*, 41/1986, S. 191–200
- Hennis, W.: *Regieren im modernen Staat*. Politikwissenschaftliche Abhandlungen. Tübingen 1999
- Höreth, M.: *Das Demokratiedefizit läßt sich nicht wegreformieren. Über Sinn und Unsinn der europäischen Verfassungsdebatte*. In: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 4/2002, S. 11–38

- Höreth, M.: *Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit*. Baden-Baden 1999
- Janowski, C.: *Die nationalen Parlamente und ihre Europagremien – Legitimationsgarant der EU?* Unveröffentlichte Dissertation. Universität Bonn 2004
- Kielmansegg, P. Graf: *Integration und Demokratie*. In: *Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B.: Europäische Integration*. Opladen 1996, S. 11–40
- Kirt, R. (Hrsg.): *Die Europäische Union und ihre Krisen*. Baden-Baden 2001
- Lindbergh, L. N./Scheingold, S. A.: *Europe's Would Be-Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs 1970
- Lippert, B.: *Auf dem Weg in eine größere Union*. In: *Informationen zur politischen Bildung*, 279/2003, S. 42–53
- Lord, C./Beetham, D.: *Legitimizing the EU: Is there a „Post-Parliamentary“ Basis for its Legitimation?* In: *Journal of Common Market Studies*, 39/2001, S. 443–462
- Maurer, A./Matl, S.: *Steuerbarkeit und Handlungsfähigkeit: Die Reform des Ratsystems*. In: *Integration*, 4/2003, S. 483–492
- Moravcsik, A.: *In Defence of the „Democratic Deficit“: Re-assessing Legitimacy in the European Union*. In: *Journal of Common Market Studies*, 4/2002, S. 603–624
- Peterson, J.: *The Santer era: the European Commission in normative, historical and theoretical perspective*. In: *Journal of European Public Policy*, 1/1999, S. 46–65
- Reif, K.-H.: *Ein Ende des „permissive consensus“? Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung der EG-Mitgliedstaaten*. In: *Hrbek, R. (Hrsg.): Die Entwicklung der EG zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion unter der Sonde der Wissenschaft*. Baden-Baden 1993, S. 23–40
- Scharpf, F. W.: *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt am Main 1999
- Schild, J.: *Die Reform der Kommission: Vorschläge des Konvents*. In: *Integration*, 4/2003, S. 493–500
- Schmidt, M. G.: *Nationale Politikprofile und europäische Integration*. In: *Gabriel, O. W./Brettschneider, F. (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich*. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. Bonn, 2. Auflage 1994, S. 422–439
- Spence, D.: *Plus ça change, plus c'est la meme chose? Attempting to reform the European Commission*. In: *Journal of European Public Policy*, 1/2001 S. 1–25
- Weber, A.: *Zur zukünftigen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft*. Föderalismus und Demokratie als Strukturelemente einer Europäischen Verfassung. In: *Juristenzeitung*, 48/1993, S. 325–330
- Weidenfeld, W.: *Innere Herausforderungen für die Europäische Union*. In: *Due, O. et al. (Hrsg.): Festschrift für Ulrich Everling*, 2 Bände. Bd. 2. Baden-Baden 1995, S. 1641–1649
- Weiler, J. H. H.: *The Transformation of Europe*. In: *The Yale Law Journal*, 100/1991, S. 2403–2483
- Wessels, W.: *Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse*. In: *Integration*, 4/2003, S. 284–300
- Wessels, W.: *Die Öffnung des Staates*. Opladen 2000
- Zentrum für Europäische Integrationsforschung: *Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents. Bewertung der Strukturentscheidungen*. ZEI-Discussion Paper C 124. Bonn 2003
- Zervakis, P. A./Cullen, P. J. (Hrsg.): *The Post-Nice Process: Towards a European Constitution?* Baden-Baden 2002

Heinz Lauber feierte 75. Geburtstag



Foto: Steinert

Heinz Lauber, von 1973 bis 1994 Stellvertretender Leiter der Landeszentrale für politische Bildung, feierte am 16. März 2004 seinen 75. Geburtstag. Für Heinz Lauber war stets eine zentrale Frage, wie unsere Demokratie gegen extremistische Bestrebungen gesichert werden kann. Deshalb hat er sich u.a. intensiv mit der pädagogischen Aufarbeitung der nationalsozialistischen Zeit beschäftigt. Er hat auch maßgeblich die Erinnerungsstätte „Die Männer von Brettheim“ mit aufgebaut und gestaltet. Die Abbildung zeigt Heinz Lauber neben dem Stuttgarter Oberbürgermeister bei der Verleihung der Otto-Hirsch-Medaille. Die Medaille wird für herausragendes Wirken für die christlich-jüdische Verständigung verliehen und erinnert an den schwäbischen Ministerialrat Otto Hirsch, der 1941 im Konzentrationslager Mauthausen ermordet wurde.

Die institutionellen Konsequenzen der EU-Erweiterung

CLAUS GIERING¹

Die Entscheidung zur Osterweiterung war von Beginn an verknüpft mit einer Debatte über die Reformbedürftigkeit des Institutionengefüges der Europäischen Union (EU). Für eine EU von 25 und mehr Staaten sind die bestehenden Strukturen nicht mehr tragfähig. Ein Beibehalten des Status quo würde die Handlungsfähigkeit der Institutionen lähmen. Claus Giering beschreibt in seinem Beitrag die Konsequenzen der Erweiterung für die Institutionen der EU und stellt die in Amsterdam (1997) und Nizza (2000) beschlossenen Modifikationen, die Vorschläge des Konvents zur Zukunft Europas sowie der Regierungskonferenz vor. Die Institutionen sind nicht nur das Herzstück des politischen Systems der EU. Gerade an ihnen zeigt sich der Zwiespalt zwischen Fragen der Entscheidungsmacht, die häufig auf nationalen Ambitionen beruhen, und notwendigen Reformen. Red.

HANDLUNGSDRUCK UND MACHTERHALT

Europa muss in die Verlängerung. Auf dem Gipfel von Brüssel im Dezember 2003 haben sich die Staats- und Regierungschefs der erweiterten Europäischen Union nicht auf eine Verfassung für die EU einigen können. Vertiefung und Erweiterung – die konstruktive Versöhnung dieser beiden Mammutaufgaben durch eine Generalrevision der EU ist erneut verschoben worden. Dabei hat gerade die im Mai 2004 anstehende größte Erweiterungsrunde in der Geschichte der europäischen Integration um zunächst zehn Staaten für erheblichen Reformdruck gesorgt. Zwar war schon vor dem Ende des Kalten Kriegs und dem Zusammenbruch des Ostblocks die Reformbedürftigkeit der Brüsseler Institutionen offensichtlich. Die Kluft zwischen der Aufgabenfülle der EU und ihrer demokratischen Fundierung war im Zuge der Vertiefung der Integration spätestens mit den Beschlüssen zur Einheitlichen Europäischen Akte 1985 und den anschließenden Vorbereitungen auf die Wirtschafts- und Währungsunion zu groß geworden (Wielgoß 1997). Doch lieferte die Erweiterung zusätzlichen Handlungsdruck, der dann zu den Vertragsänderungsgrundlagen von Amsterdam und Nizza, sowie der Verfassungsdebatte im Konvent und auf der Regierungskonferenz 2003/2004 führte (vgl. Varwick/Knelangen 2004).

Die Entscheidungen zur Erweiterung waren also von Beginn an verknüpft mit einer Debatte über die Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union und somit über die Reformbedürftigkeit des Institutionengefüges. Diese Forderung ging bereits auf den Kopenhagener Gipfel von 1993 zurück, auf dem die Kriterien benannt wurden, die beitragswillige Staaten vor der Auf-

nahme von Verhandlungen erfüllen müssen: Eine funktionsfähige Marktwirtschaft, rechtsstaatliche Strukturen und die Bereitschaft zur Übernahme des gesamten gemeinsamen Rechtsbestandes, des so genannten *Acquis communautaire*. Denn dort war auch ein viertes, auf die EU bezogenes Kriterium beschlossen worden, nachdem die Erweiterung nur stattfinden kann, wenn die EU selbst danach nicht an Handlungsfähigkeit einbüßt.

BESTEHENDE STRUKTUREN SIND NICHT TRAGFÄHIG

Diese Anforderung konnte nur über eine grundlegende Reform der Gemeinschaftsorgane und

Entscheidungsverfahren erfüllt werden. Denn das Institutionengefüge war auf eine Gemeinschaft von sechs Mitgliedern ausgelegt und nur mühsam für eine EU von 15 Mitgliedstaaten angepasst worden. Für eine Union der nun 25 und bald schon 28 und mehr Mitglieder wären die bestehenden Strukturen nicht tragfähig gewesen. So hätte die absolute Anzahl von Mitgliedsstaaten die meisten EU-Institutionen gesprengt, wenn diese auch nach der Erweiterung weiter nach den bisherigen Verfahren beschickt worden wären. Dies widerspräche nicht nur jeglichen Effizienzüberlegungen, sondern hätte auch die Vorurteile gegenüber dem „Brüsseler Moloch“ wesentlich verstärkt.

Die Europapolitik trifft – wie Politik überhaupt – aber kaum Vorratsentscheidungen. Dies ha-

SCHAUBILD 1: INSTITUTIONEN OHNE NIZZA-REFORMEN IN EINER EU-28

Staat	Bevölkerung in Mio. ¹⁾	Bevölkerung in %	Stimmen im Rat ²⁾	Sitze im EP ²⁾	Kommissare ²⁾
Deutschland	82,038	15,04	10	99	2
Großbritannien	59,247	10,68	10	87	2
Frankreich	58,966	10,81	10	87	2
Italien	57,612	10,56	10	87	2
Spanien	39,394	7,22	8	64	2
Niederlande	15,760	2,89	5	31	1
Griechenland	10,533	1,93	5	25	1
Belgien	10,213	1,87	5	25	1
Portugal	9,980	1,83	5	25	1
Schweden	8,854	1,62	4	22	1
Österreich	8,082	1,48	4	21	1
Dänemark	5,313	0,97	3	16	1
Finnland	5,160	0,95	3	16	1
Irland	3,744	0,69	3	15	1
Luxemburg	0,429	0,08	2	6	1
EU-15	375,325	68,8	87	626	20
Polen	38,667	7,09	8	64	2
Rumänien	22,489	4,12	6	44	1
Tschechien	10,290	1,89	5	25	1
Ungarn	10,092	1,85	5	25	1
Bulgarien	8,230	1,51	4	21	1
Slowakei	5,393	0,99	3	16	1
Litauen	3,701	0,68	3	15	1
Lettland	2,439	0,45	3	10	1
Slowenien	1,978	0,36	3	9	1
Estland	1,446	0,27	3	7	1
Zypern	0,752	0,14	2	6	1
Malta	0,377	0,07	2	6	1
EU-27	481,179	88,2	134	874	33
Türkei	64,385	11,8	10	89	2
EU-28	545,564	100	144	963	35

¹⁾ Quelle: Eurostat 1999

²⁾ Bei einer Fortschreibung des bestehenden Systems

ben die Verträge von Amsterdam 1997 und Nizza 2000 gezeigt, mit denen eigentlich schon die bestehenden Defizite überwunden und Lähmungserscheinungen nach einer Erweiterung verhindert werden sollten. Auch nach den eineinhalb Jahre währenden Anstrengungen des Verfassungskonvents und der anschließenden Regierungskonferenz ist dies noch nicht gelungen. Das ist nicht wirklich verwunderlich, denn bei diesen Fragen geht es um die Machtverteilung und die Balance der Mitgliedstaaten untereinander. Je mehr Rechtssetzungsbereiche und Finanzmittel den Gemeinschaftsorganen zugestanden werden, desto entscheidender sind die institutionellen Fragen in diesem politischen System.

ENTSCHEIDUNGSMACHT, EINFLUSS UND NATIONALE AMBITIONEN

Die Zuteilung der Entscheidungsmacht ist maßgeblich für den jeweiligen Einfluss auf die Auflösung der Konfliktlinien im Rahmen der finanziellen Verteilungsinteressen und der politischen Steuerungsentscheidungen, also über die Ausrichtung und Gewichtung der Gemeinschaftspolitiken und die Verwirklichung der einzelstaatlichen Ambitionen. Die verschiedenen informellen Koalitionen innerhalb der EU werden dementsprechend institutionelle Reformen an ihren Präferenzen in Bezug auf die gemeinsamen Politikbereiche messen und dasjenige institutionelle Arrangement stützen, das zur Wahrung und Durchsetzung der eigenen Interessen geeignet erscheint. Nicht zuletzt aus diesem Grund konnten die institutionellen Machtfragen weder in Amsterdam noch in Nizza nachhaltig gelöst werden (vgl. etwa Jopp/Maurer/Schmuck 1998, Weidenfeld 1998 und 2001).

Um diesen Mechanismen des nationalen Machterhalts entgegenzuwirken, wurde durch die beiden Zukunftserklärungen von Nizza 2000 und Laeken 2001 ein Reformkonvent eingesetzt, dessen 105 Vollmitglieder zum Großteil Parlamentarier waren. Eine Revision der Regeln von Nizza war zwar im Arbeitsauftrag nicht ausdrücklich vorgesehen. Die rund 60 Fragen, die die Staats- und Regierungschefs dem Konvent in der Erklärung von Laeken zur Lösung mit auf den Weg gegeben haben, ließen aber auch eine Neubehandlung der Institutionen zur Vorbereitung auf eine EU mit 25 und mehr Mitgliedstaaten zu. Die zehn Neumitglieder und drei weitere Beitrittskandidaten – Bulgarien, Rumänien und die Türkei – nahmen nahezu gleichberechtigt an den Beratungen des Konvents teil (zum Ablauf und den Ergebnissen des Konvents siehe Giering 2003). Im Folgenden sollen nun die Konsequenzen der Erweiterung für die zentralen Institutionen der EU beschrieben, die in Amsterdam und Nizza beschlossenen Anpassungen sowie die Vorschläge des Konvents und der Regierungskonferenz vorgestellt und mögliche weiterführenden Lösungen diskutiert werden.

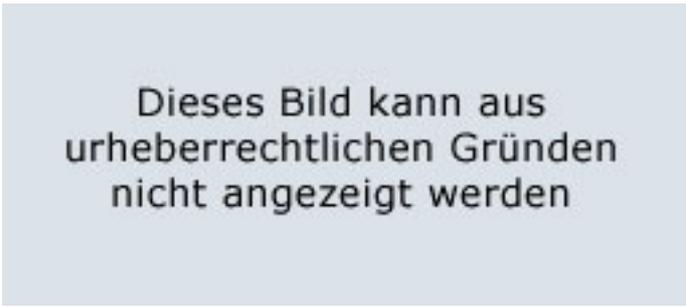
DIE KOMMISSION ALS HÜTERIN DER VERTRÄGE

Die Kommission verfügt in weiten Teilen der Gemeinschaftspolitiken über das alleinige Initia-

tivrecht, ist die „Hüterin der Verträge“ und ist maßgeblich an der Exekutive, also der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht, beteiligt (zur Kommission vgl. Dietz/Fabian 1999). Sie nimmt diese Aufgaben als Kollegium wahr. In der derzeitigen Kommission sitzen 20 Kommissare:

ne stärkere Ausdifferenzierung der Arbeitsteilung innerhalb der Kommission abgefangen werden.

- **Senior-/Junior-Modell:** Jeder Staat erhält einen eigenen Kommissar, aber es wird zwischen stimmberechtigten und nicht stimm-



Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

EINE TAGUNG DER EU-KOMMISSION IN BRÜSSEL.

Fotonachweis: picture-alliance/dpa

Aus jedem Mitgliedsstaat ein Kommissar sowie aus den „großen Fünf“ – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien – je ein zusätzlicher Vertreter. Ohne Reformen würde die Kommission in einer EU von 28 Staaten auf 35 Mitglieder anwachsen. Je größer allerdings ein Gremium ist, desto stärker nimmt die Arbeitsfähigkeit ab: die Sitzungen werden länger, ein Konsens ist schwieriger zu erzielen, die Tendenz zur Gruppenbildung entsteht und die Entscheidungsvorbereitung wird nach außen in Arbeitsgruppen oder Agenturen verlagert. In einer Kommission mit mehr als 25 gleich- und stimmberechtigten Kommissaren wäre es deutlich schwieriger als bisher, zu Entscheidungen mit klaren Mehrheiten zu kommen und allen Kommissaren noch ein adäquates Portfolio zu überantworten. Ziel der Reform muss also die Wahrung von Handlungsfähigkeit und Effizienz der Kommission in einer erweiterten EU sein.

REFORMOPTIONEN FÜR DIE KOMMISSION

Im Rahmen der Reformdebatte der letzten zehn Jahre haben sich mehrere Optionen herauskristallisiert:

- **Status-quo-Modell:** Alle Mitgliedstaaten behalten auch in einer erweiterten Europäischen Union einen stimmberechtigten und gleichwertigen Kommissar. Die Erhöhung der Anzahl der Kommissare muss durch ei-

berechtigten Kommissaren unterschieden. Auch bei steigender Mitgliederzahl könnten so eine sinnvolle Aufgabenverteilung vorgenommen und eine leichtere Entscheidung im kleineren Kollegium herbeigeführt werden.

- **Staatssekretärmodell:** In eine ähnliche Richtung geht die Aufwertung und „Politisierung“ der Generaldirektoren der Brüsseler Generaldirektionen. Im Sinne deutscher Staatssekretäre oder französischer Vizeminister würden diese die politische Leitung der einzelnen „Ministerien“ oder bestimmter Aufgabenbereiche dort übernehmen. Diese „Staatssekretäre“ wären zwar nicht stimmberechtigt, aber immer noch Bestandteil der europäischen „Regierung“. Sie könnten die Kommissare im Kommissionskollegium, gegenüber anderen Institutionen und Drittstaaten sowie in der Öffentlichkeit vertreten und hätten erheblichen Einfluss auf die Arbeit in ihren Generaldirektionen.

- **Rotationsmodell:** Nach verschiedenen Rotationsmodellen könnten entweder zwischen allen Mitgliedstaaten oder zwischen Gruppen von Mitgliedstaaten – nach demografischen oder geografischen Kriterien zugeordnet – eine bestimmte Anzahl von Kommissionssitzen aufgeteilt werden. Dazu ist ein fester und fairer Verteilungsschlüssel nötig. Allerdings widersprechen alle Rotationsmodelle dem Streben vieler Mitgliedstaaten, in jeder Kommission angemessen vertreten zu sein.

■ **Regierungsmodell:** Die weit reichendste Lösung wäre, die Bestimmung der Anzahl und die Zusammenstellung der Kommissare dem Kommissionspräsidenten zu überlassen. Er könnte seine Kommission nach dem Vorbild nationaler Regierungen an einem Regierungsprogramm ausrichten. Damit würde auch der Charakter der Kommission als unabhängiges, den übergreifenden europäischen Interessen verpflichtetes Gremium wieder deutlich.

Mit dem Vertrag von Amsterdam haben sich die Staats- und Regierungschefs 1997 zunächst grundsätzlich auf eine Beschränkung der Anzahl der Kommissare geeinigt. Um diese zu erreichen, sollen die fünf großen Mitgliedstaaten auf einen Kommissar verzichten. Auf diese Weise hätten aber nur bis zu fünf neue Mitglieder aufgenommen werden können, bis die Obergrenze von 20 Kommissaren erneut durchbrochen worden wäre. In Nizza wurde 2000 daher ein Stufenplan entwickelt. Ab dem 1. Januar 2005 würden die fünf großen Mitgliedstaaten demnach – wie in Amsterdam beschlossen – auf einen zweiten Kommissar verzichten. Sobald die Europäische Union aber 27 Mitgliedstaaten umfasst, ändert sich die Zusammensetzung, denn dann muss die Zahl der Kommissionsmitglieder unter der Anzahl der Mitgliedstaaten liegen. Die Mitglieder sollen auf der Grundlage einer „gleichberechtigten Rotation“ ausgewählt werden. Auf wichtige Einzelheiten dieser Regelung – so etwa auf die künftige Größe des Kommissionskollegiums oder die genaue Ausgestaltung der Rotation – konnten sich die Staats- und Regierungschefs in Nizza allerdings nicht einigen. Zum 1. Mai 2004 kommen zehn Kommissare aus den neuen Mitgliedstaaten hinzu. Sie bleiben bis zum Amtsantritt des neuen Kollegiums nach den Europawahlen ohne eigenes Portfolio und werden den Geschäftsbereichen der bisherigen Kommissionsmitglieder beigeordnet. Dennoch genießen die Neumitglieder in der dann vorübergehend auf 30 Mitglieder angewachsenen Kommission von Anfang an volles Stimmrecht. Die nächste Kommission wird sich nach den Nizza-Regelungen aus je einem Kommissar aus den 25 Mitgliedstaaten zusammensetzen.

DER KONVENTSVORSCHLAG: EIN SCHRITT VOR UND ZWEI ZURÜCK?

Über die Größe der Kommission hatte erneut der europäische Reformkonvent zu beraten (vgl. Schild 2003). Gegen den Widerstand vor allem der kleineren und neuen Mitgliedstaaten entschied sich das Konventspräsidium – unter dem Vorsitz des Franzosen *Valéry Giscard d'Estaing* – für eine weiter gehende Lösung als sie in Nizza verabredet worden war. So soll die Kommission ab 2009 aus ihrem Präsidenten, einem neu zu schaffenden EU-Außenminister als Vizepräsidenten und 13 Europäischen Kommissaren sowie zusätzlich aus je einem nicht stimmberechtigten Kommissar aus den übrigen Mitgliedstaaten bestehen. Die 13 Europäischen Kommissare sollen dabei nach einem System der gleichberechtigten Rotation

zwischen den Mitgliedstaaten ausgewählt werden, wie es schon der Vertrag von Nizza für eine EU mit 27 Mitgliedstaaten vorgesehen hatte. Das System beruht auf folgenden Grundsätzen:

- Die Mitgliedstaaten werden bei der Festlegung der Reihenfolge und der Dauer der Amtszeiten ihrer Staatsangehörigen im Kollegium gleich behandelt; demzufolge kann die Gesamtzahl der Mandate, welche Staatsangehörige zweier beliebiger Mitgliedstaaten innehaben, niemals um mehr als eins voneinander abweichen.
- Jedes der aufeinander folgenden Kollegien ist so zusammengesetzt, dass das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten der Union auf zufrieden stellende Weise zum Ausdruck kommt.

Auch wenn diese Regelung erst ab dem 1. November 2009 gelten soll, wäre die Kommission dadurch mit 27 und mehr Mitgliedstaaten handlungsfähig. Mit dem Reformvorschlag verbunden wäre auch eine Stärkung der Stellung des Kommissionspräsidenten bei der Festlegung der Leitlinien sowie bei der Organisation der internen Arbeitsteilung der Kommission (Wessels 2003).

WIRKSAMKEIT DES VORSCHLAGS WIRD UNTERLAUFEN

Die Wirksamkeit dieser im Prinzip nachvollziehbaren und sachgerechten Ausgestaltung der künftigen Kommission wird allerdings durch einige andere Bestimmungen unterlaufen. So soll der Kommissionspräsident nach dem Verfassungsentwurf die Kommissare aus nationalen Listen (bestehend aus drei Personen beiderlei Geschlechts) auswählen, was die Handlungsfreiheit des Kommissionspräsidenten und auch die Attraktivität des Kommissionspostens für verdiente Politiker schmälert. Unklar an dem Entwurf ist auch die genaue Stellung der nicht stimmberechtigten Kommissionsmitglieder. Welche Art Kandidaten werden sich wohl für diese Position finden? So könnten Mitgliedstaaten entweder starke Persönlichkeiten zur Durchsetzung eigener Vorstellung entsenden oder eher „Botschafter“ zur Beobachtung des Geschehens. Klar ist jedenfalls, dass wenn beispielsweise über Bestimmungen im Rahmen der Regional- und Strukturpolitik entschieden werden soll, die Kommissare aus Deutschland und Spanien ein gewichtiges Wort mitsprechen werden, ob sie nun im Moment ein Stimmrecht haben oder nicht. Dass mit diesen Neuerungen des Konvents de facto eine Verkleinerung der Kommission sowie eine Straffung ihrer Entscheidungsverfahren einhergehen werden, ist also zu bezweifeln. Besonders kritisch zu bewerten ist, dass nach dem Reformkonvent weiterhin der Europäische Rat das Vorschlagsrecht bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten haben soll. So besteht die Gefahr einer weiteren Machtverschiebung in der künftigen EU-Spitze zugunsten des Europäischen Rates. Hauptgrund dafür ist, dass der Kommissionspräsident durch das vorgesehene Wahlverfahren demokratisch

weiterhin zu schwach legitimiert bleibt. Das vorgeschlagene Verfahren sieht vor, dass der Kandidat durch den Europäischen Rat benannt und anschließend durch das Europäische Parlament – nach vorhergehender Absprache – bestätigt wird. Das Verfahren müsste aber vielmehr vom Kopf auf die Füße gestellt werden, indem der Kommissionspräsident zunächst vom Europäischen Parlament – eventuell nach vorheriger Rücksprache mit dem Europäischen Rat – gewählt und anschließend durch die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat bestätigt wird.

In der Regierungskonferenz, die seit Oktober 2003 auf der Grundlage der Konventsvorschläge über die Annahme einer Verfassung für die EU tagt, hat sich aber rasch abgezeichnet, dass der Konventsentwurf so nicht bestehen kann. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten, die dies auch im Konvent schon deutlich zum Ausdruck gebracht hatten, ist nicht mit einer Zweiteilung des Status der Kommissare einverstanden. Sie wollen weiterhin einen eigenen und stimmberechtigten Kommissar stellen. Es ist daher sehr wahrscheinlich, dass – falls der Verfassungsentwurf angenommen wird – die Bestimmungen zur Kommission noch hinter das Rotationsmodell von Nizza zurückfallen werden und jedes Mitgliedsland auf absehbare Zeit mit einem vollwertigen Kommissar in Brüssel vertreten bleibt. Geht dies mit einer Stärkung der Freiheiten des Kommissionspräsidenten bei der Verteilung und Gewichtung der Aufgaben innerhalb der Kommission einher, können aber wenigstens einige negative Auswirkungen der Größe der künftigen Kommission ein Stück weit abgefangen werden.

DIE STAATENGEWICHTUNG IM MINISTERRAT

Die großen Mitgliedstaaten haben in Nizza dem Verzicht auf ihren zweiten Kommissar und einer Rotation nur unter der Bedingung zugestimmt, dass ihre Stimmen im Ministerrat stärker gewichtet werden (vgl. Weidenfeld 2001). In diesem kommen die nationalen Fachminister zusammen, um einerseits europäische Rechtsakte zu beschließen, und andererseits deren Ausführung zu organisieren und zu überwachen. Kein Legislativakt kann ohne die Zustimmung des Rates – und damit der nationalen Regierungen – erlassen werden. Zeitweise gab es aber mehr als zwanzig Ratsformationen, in denen die Mitgliedstaaten zum Teil widersprüchliche und zumeist wenig transparente Entscheidungen getroffen haben. Bei den Entscheidungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit sind die Stimmen der einzelnen Mitgliedstaaten gewichtet. Damit sollen die Größenunterschiede der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, wie dies auch in anderen föderal organisierten Kammern durchaus üblich ist. Seit der ersten Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft (EG) im Jahr 1973 wurde die Gewichtung der Stimmen im Rat nicht mehr verändert (siehe Schaubild zur Stimmengewichtung im Zeitverlauf). Im Zuge der Erweiterung von der EG-9 auf die EU-15 sind aber hauptsächlich kleine und mittlere Staaten beigetreten, wodurch das relative Ge-

SCHAUBILD 2: STIMMENGEWICHTUNG IM RAT IM ZEITVERLAUF

	EG-6 1958	EG-9 1973	EG-10 1981	EG/EU-12 1986	EU-15 1995	EU-25** ab 11/2004
Deutschland	4	10	10	10	10	29
Großbritannien		10	10	10	10	29
Frankreich	4	10	10	10	10	29
Italien	4	10	10	10	10	29
Spanien				8	8	27
Niederlande	2	5	5	5	5	13
Griechenland			5	5	5	12
Belgien	2	5	5	5	5	12
Portugal				5	5	12
Schweden					4	10
Österreich					4	10
Dänemark		3	3	3	3	7
Finnland					3	7
Irland		3	3	3	3	7
Luxemburg	1	2	2	2	2	4
Stimmen gesamt	17	58	63	76	87	237
Qual. Mehrheit*	12 (67,8)	41 (70,5)	45 (70,1)	54 (63,2)	62 (58,2)	169 (60,0)
Sperrminorität**	6 (31,8)	18 (12,2)	19 (13,9)	23 (12,1)	26 (11,6)	69 (11,6)

* In Klammern: Prozentsatz an der Gesamtbevölkerung, die zur Erreichung dieser Schwelle mindestens nötig ist

** Für einen Beschluss sind 62% der vertretenen Bevölkerung nötig – siehe zu EU-25 Schaubild: Stimmverteilung im Rat der EU-25

Quelle: Wolfgang H. Mickel (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union. Köln 1998 (2. Aufl.), S. 435; eigene Berechnungen.

Staatengruppen bildet. Es geht vor allem um Statusfragen der Mitgliedstaaten sowie das Sperrpotenzial im Gesetzgebungsprozess. Für die Handlungsfähigkeit einer großen EU wäre es aber erstrebenswert, das Gestaltungspotenzial zu erhöhen.

In Amsterdam konnten sich die Mitgliedstaaten 1997 auf keine endgültige Lösung einigen. Es wurde nur beschlossen, dass die größeren Staaten entweder durch eine neue Gewichtung der Stimmen oder durch die Einführung einer doppelten Mehrheit gestärkt werden sollen. Auf dem Gipfeltreffen von Nizza wurde über das Thema der Stimmengewichtung im Ministerrat am intensivsten gestritten, da es hier vor allem um Statusfragen zwischen ähnlich großen und einflussreichen Staaten ging – etwa zwischen Deutschland und Frankreich, zwischen Belgien und den Niederlanden oder zwischen Spanien und den anderen großen Mitgliedsstaaten.

Die verhärteten Positionen in der Verhandlung und die immense Bedeutung, die alle Mitgliedsstaaten der Neugewichtung beimaßen, haben letztlich zu einer komplizierten Beschlusslage geführt. Demnach gilt ab dem 1. November 2005 eine neue Stimmengewichtung im Rat, nach der eine Spreizung von drei (Malta) bis 29 Stimmen für die vier bevölkerungsreichsten Mitgliedsstaaten festgelegt wird. Somit gewinnen alle Staaten Stimmen hinzu – die großen allerdings prozentual mehr als die kleineren

wicht der großen Mitgliedstaaten abgenommen hat. Diese Tendenz wird durch die anstehende Erweiterung erneut verstärkt. Seit 1986 hat zudem eine Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit stattgefunden, die zur Wahrung der Handlungsfähigkeit in einer erweiterten Union auch fortgesetzt werden muss. Denn in einer EU mit 25 und mehr Staaten droht eine Entscheidungsblockade, falls nicht die Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit deutlich erleichtert und ihr Anwendungsgebiet ausgeweitet werden. Auch hier gibt es mehrere, zum Teil kombinierbare Lösungsansätze:

- Zum einen können die Stimmen der großen Staaten gegenüber den kleinen aufgewertet werden.
- Nach dem „Modell der doppelten Mehrheit“ muss die Annahme einer Entscheidung daran gekoppelt werden, dass die Stimmen der qualifizierten Mehrheit gleichzeitig einen bestimmten Prozentsatz der EU-Bevölkerung repräsentieren muss.
- Zum dritten kann eine Senkung des Quorums bei Mehrheitsentscheidungen von derzeit 71,3 Prozent auf eine Zweidrittelmehrheit (66,7 Prozent) erfolgen – eine Hürde, die in den Mitgliedstaaten immerhin für Verfassungsänderungen nötig ist.

NEUREGELUNG DER GEWICHTUNG IST SCHWIERIG

Eine Neuregelung der Gewichtung der Mitgliedstaaten im Rat ist ausgesprochen schwierig, da dies einen erheblichen Eingriff in die Gleichrangigkeit ähnlich großer Staaten sowie in die Machtbalance zwischen den einzelnen

SCHAUBILD 3: STIMMVERTEILUNG IM RAT DER EU-25

Staat	Stimmverteilung im Rat		Bevölkerungszahl (Stand: 2000)	Bevölkerungsanteil (in %) für EU-25	Stimmenanteil (in %) für EU-25
	Übergangszeit (ab 1.5.2004)	Nizza-Schlüssel (ab 1.11.2004)			
Deutschland	10	29	82,04	18,22	9,04
Großbritannien	10	29	59,25	13,15	9,04
Frankreich	10	29	58,97	13,09	9,04
Italien	10	29	57,61	12,79	9,04
Spanien	8	27	39,39	8,74	8,42
Polen	8	27	38,67	8,58	8,42
Niederlande	5	13	15,76	3,50	4,05
Griechenland	5	12	10,53	2,34	3,74
Tschechien	5	12	10,29	2,28	3,74
Belgien	5	12	10,21	2,27	3,74
Ungarn	5	12	10,09	2,24	3,74
Portugal	5	12	9,98	2,21	3,74
Schweden	4	10	8,85	1,96	3,12
Österreich	4	10	8,08	1,79	3,12
Slowakei	3	7	5,39	1,20	2,18
Dänemark	3	7	5,31	1,18	2,18
Finnland	3	7	5,16	1,15	2,18
Irland	3	7	3,74	0,83	2,18
Litauen	3	7	3,70	0,83	2,18
Lettland	3	4	2,44	0,55	1,25
Slowenien	3	4	1,98	0,44	1,25
Estland	3	4	1,45	0,33	1,25
Zypern	2	4	0,75	0,17	1,25
Luxemburg	2	4	0,43	0,09	1,25
Malta	2	3	0,38	0,08	0,94
EU-25	124	321	450,46	100	100

Quelle: Fischer/Metz 2004

Mitgliedsstaaten. Den verhältnismäßig größten Zuwachs nach dem Vertrag von Nizza haben Spanien und damit auch Polen zu verzeichnen: Sie verfügen dann über nur zwei Stimmen weniger als die vier anderen großen Staaten, obwohl beide mehr als 50 Prozent weniger Einwohner als Deutschland haben.

Zudem wurde mit dem Vertrag von Nizza die Schwelle, ab der eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit getroffen wird, nochmals erheblich angehoben – in einer EU-27 werden es nahezu drei Viertel der Stimmen sein. Um das Blockadepotenzial noch weiter zu erhöhen, wurde zusätzlich ein drittes Mehrheitserfordernis eingeführt: Neben der Mehrheit der Staaten und der gewichteten Stimmen muss künftig auch eine Mehrheit der Bevölkerung von 62 Prozent – dies wird auf Antrag eines Mitgliedsstaates geprüft – hinter einer Entscheidung stehen. Auf der Grundlage dieser dreifachen Mehrheit ist die EU denkbar schlecht für die größte Erweiterung ihrer Geschichte gerüstet.

Der Nizza-Vertrag sieht erst ab dem 1. Januar 2005 eine neue Stimmengewichtung vor. Da der Beitritt jedoch schneller vollzogen wurde als die Staats- und Regierungschefs im Dezember 2000 erwartet haben, wurde der Zeitplan entsprechend angepasst. Auf dem Gipfel von Kopenhagen wurde 2002 beschlossen, die neue Stimmverteilung von Nizza schon mit dem Amtsantritt der neuen Kommission in Kraft zu setzen. Für die Übergangszeit ab dem 1. Mai wurde vereinbart, dass die bisherige Stimmenspreizung in der EU-15 für die zehn Neumitglieder zunächst auch zwischen zwei und zehn Stimmen erhalten und die Mehrheitsschwelle entsprechend angepasst wird. Zum 1. November 2004 tritt dann die neue Stimmengewichtung in Kraft (Fischer/Metz 2004).

KONFLIKTE UM DEN KONVENTSVORSCHLAG

Die Entscheidungsverfahren im Rat will der Konvent nun grundlegend verändern. Im Verfassungsentwurf wird vorgeschlagen, dass die qualifizierte Mehrheit im Rat künftig einer „Mehrheit der Mitgliedstaaten entsprechen und mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der Union repräsentieren“ muss. Wenn der Beschluss nicht auf der Grundlage einer Initiative der Kommission oder in den entsprechenden Fällen des EU-Außenministers erfolgt, erhöht sich die notwendige Mehrheit auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten, die ebenfalls drei Fünftel der Bevölkerung repräsentieren müssen.

Diese „doppelte Mehrheit“ würde das Beschlussverfahren im Ministerrat im Vergleich zum Vertrag von Nizza deutlich erleichtern und transparenter gestalten. Zudem will der Konvent die qualifizierte Mehrheit zur Regel – wenn auch mit relativ vielen Ausnahmen – erheben. Dies wäre ein großer Fortschritt, denn im Ergebnis würde sich dadurch eine substanzielle Verbesserung der Handlungsfähigkeit in einer wachsenden Union ergeben. Nicht zuletzt könnten inhaltlich unbegründete Tauschgeschäfte, wie die zwischen Milchquoten und Steuerfragen, tendenziell unterbunden werden.

Dass es sich bei der Stimmengewichtung im Ministerrat um eine entscheidende Machtfra-

ge handelt, hat das Scheitern des Brüsseler Gipfels im Dezember 2003 erneut deutlich gemacht. Weil einige Staaten durch die Verfassung ihren Einfluss im Ministerrat schwinden sehen, stemmen sie sich gegen den vom Konvent vorgelegten Vorschlag. Denn durch diese Regelung würde sich das Gewicht der Mitgliedstaaten erheblich verändern. Wenn die Bevölkerungskomponente als entscheidender Faktor an die Stelle der Stimmengewichtung tritt, befürchten vor allem Polen und Spanien, die beide in Nizza 27 Stimmen und damit nur zwei Stimmen weniger als Deutschland und Frankreich zugewiesen bekommen haben, eine deutliche Schwächung ihrer Position.

WIDERSTAND POLENS UND SPANIENS IST NACHVOLLZIEHBAR

Zwar ändert sich in einer EU mit 27 Mitgliedstaaten das absolute Gewicht Spaniens bei Entscheidungen kaum, da es mit 39,4 Millionen Einwohnern rund 8,2 Prozent der EU-Gesamtbevölkerung stellen, seine 27 Stimmen aber nur 7,8 Prozent der dann 346 Gesamtstimmen ausmachen würden. Demnach würden Spanien und Polen in einer EU-27 sogar etwas besser dastehen als heute. Erst im Vergleich zu den anderen großen Staaten, vor allem gegenüber Deutschland, bedeutet dies aber eine deutliche Reduzierung des Gewichts bei der Verabschiedung wie auch – fast noch wichtiger in der EU-Entscheidungslogik – bei der Blockade von Entscheidungen, da Deutschland in einer EU-27 rund 17,1 Prozent der Gesamtbevölkerung stellen würde, aber mit 29 Stimmen nur 8,4 Prozent der Gesamtstimmen in die Waagschale werfen könnte. Der Widerstand gerade Polens und Spaniens in der Regierungskonferenz gegen diese Regelung ist daher nachvollziehbar, auch wenn nach dem Kompromiss von Nizza sich schon heute jeder Staat darauf berufen kann, dass die Stimmen eines Mehrheitsbeschlusses auch 62 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren müssen.

Das Problem Spaniens und Polens mit dieser Reform liegt also weniger an der absoluten, sondern an der relativen Gewichtsverschiebung. Um die Realisierungschancen dieses Vorschlags zu verbessern, ist etwa ein Inkrafttreten weit nach dem bisher vorgesehenen 1. November 2009 oder eine Ausklammerung finanzieller Entscheidungen denkbar. In der nun anstehenden Phase der Regierungskonferenz muss es unter dem Gesichtspunkt der Entscheidungsfähigkeit darum gehen, die Reformvorschläge des Konvents – insbesondere die Einführung der doppelten Mehrheit – politisch durchzusetzen. Aus dem gleichen Grund ist auch die weitere Ausdehnung der qualifizierten Mehrheit als Regelverfahren im Ministerrat anzustreben, wie sie im Februar 2004 Deutschland und Frankreich erneut gefordert haben.

DAS PARLAMENT ALS BÜRGERKAMMER

Demokratie bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger über echte Wahl- und Kontrollmöglichkeiten verfügen. Hier finden sich der-

zeit noch bedenkliche Lücken in den Legitimationketten der EU (vgl. Pfahl/Schultz/Matthes/Sell 1998; Höreth 2002). So hat etwa der Wahlakt zum Europäischen Parlament (EP) für die Bürgerinnen und Bürger kaum sichtbare Konsequenzen, Mehrheitsentscheidungen auf Ministerebene müssen nicht zwingend vom Europaparlament abgesegnet werden und das Prinzip der Gewaltenteilung wird nicht konsequent angewendet. Das sind zentrale Elemente des allgemein bedauerten Demokratiedefizits der EU (Emmanouilidis/Giering 2003).

Das Europäische Parlament sollte aber die kraftvolle Vertretung der Bürger in der Europäischen Union sein. Seine Rechte wurden auch seit der ersten Direktwahl 1979 erheblich ausgebaut. Dennoch stehen zu viele Bürger dem Europäischen Parlament weiterhin skeptisch oder geradezu gleichgültig gegenüber, wie die EU-weit niedrige Wahlbeteiligung von nur rund 50 Prozent bei der letzten Europawahl im Juni 1999 gezeigt hat. Soll das Europäische Parlament von den Bürgern als ihre Interessenvertretung in Brüssel wahrgenommen werden, müssen seine Rechte weiter ausgebaut und sichtbar werden. Das Europäische Parlament sollte vor allem folgende Funktionen wahrnehmen können:

- die Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger auf der europäischen Ebene;
- eine gleichberechtigte Rolle in der Gesetzgebung als Bürgerkammer zusammen mit dem Rat als Staatenkammer;
- die Wahl und die Kontrolle der Kommission, die als Initiator, Exekutive und Hüterin der Verträge dem Charakter einer Regierung am nächsten kommt.

WENIG REPRÄSENTATIVE SITZVERTEILUNG IST BEDENKLICH

Bedenklich für das demokratische Element der Union ist seit Jahren vor allem die wenig repräsentative Sitzverteilung im Europäischen Parlament. Bis zum Vertrag von Nizza waren die großen Staaten, allen voran Deutschland, unterrepräsentiert. Das heißt, die Stimme eines deutschen Wählers hatte deutlich weniger Gewicht als die Stimme anderer EU-Bürger. Das Verhältnis von Wähler zu Abgeordnetem hätte sich im Zuge des Beitritts zahlreicher kleiner und mittlerer Staaten entweder dramatisch verschlechtert oder zu einer erheblichen Aufblähung des Parlaments – und damit dem Ende seiner Arbeitsfähigkeit – geführt. Eine Reform der Sitzverteilung musste also noch vor der ersten Erweiterungsrunde stattfinden. Dazu gab es zwei Reformansätze:

- Zum einen wurde überlegt, die frühere Sitzverteilung auch auf die neuen Mitgliedstaaten zu übertragen. Die Anzahl der Sitze für die jetzigen Mitglieder würde linear reduziert und eine Mindestsitzzahl von sechs Parlamentariern für die kleinen Staaten festgelegt.
- Zum anderen wurde eine proportional gerechtere Verteilung gefordert, wobei aber weiterhin die kleineren Staaten mit mindestens vier bis sechs Sitzen versehen bleiben sollten, damit sich die politische Pluralität innerhalb jedes Landes auch im Europäischen Parlament widerspiegeln kann.

Beide Optionen gehen also von einer Mindestzahl an Sitzen für die kleineren Staaten aus. Die damit verbundene Übergewichtung der Wählerstimmen aus kleineren Staaten ist unter dem Gesichtspunkt der nötigen Pluralität, d.h. der Widerspiegelung gesellschaftlicher Vielfalt in den kleinen Staaten, durchaus zu rechtfertigen.

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde die Rolle des Europäischen Parlaments deutlich gestärkt: das Verfahren der Mitentscheidung – indem das Parlament wie eine zweite Kammer wirkt und durch sein Veto Richtlinien und Verordnungen des Rates verhindern kann – wurde ausgeweitet. Was die Größe und Sitzverteilung im Parlament betrifft, legte man sich auf eine Obergrenze von 700 Abgeordneten fest. Dies aber war offensichtlich nicht praktikabel: Bereits ein Beitritt von Polen und zwei anderen Kandidaten hätte bei einer Fortschreibung des damaligen Systems der Sitzverteilung diese Grenze gesprengt.

MIT NIZZA GILT EINE NEUE SITZVERTEILUNG

Dieses Problem wurde in Nizza nachbearbeitet. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza gilt nun ab der Wahl zum Europaparlament im Juni 2004 eine neue Sitzverteilung: Danach behalten nur Deutschland als bevölkerungsreichster Staat und Luxemburg als bisher kleinstes Mitgliedsland ihre bisherigen 99 bzw. sechs Sitze. Alle anderen Mitgliedsstaaten verzichten auf Abgeordnete. Auffällig an der in Nizza festgelegten Sitzverteilung waren jedoch einige Ungereimtheiten: Staaten ähnlicher Größe – wie etwa Malta und Luxemburg – erhielten nicht die gleiche Anzahl an Sitzen im Parlament. Die Obergrenze von Amsterdam konnte ebenfalls nicht eingehalten werden: Nach dem Vertrag von Nizza und der ersten Beitrittsrunde kommt das Parlament nun auf 732 Abgeordnete.

Nach diesen Vorgaben haben im Anschluss an die Unterzeichnung der Beitrittsverträge der zehn Neumitglieder am 16. April 2003 deren nationale Parlamente Beobachter ernannt, die bis zum Ende der aktuellen Wahlperiode an den Sitzungen des EP teilnehmen (Fischer/Metz 2004). Diese 162 Beobachter setzen sich gemäß dem Nizza-Schlüssel zusammen und entsprechen damit der Sitzverteilung der Neumitglieder für die kommende Wahlperiode 2004-2009. Da der Verteilungsschlüssel von Nizza auf der EU-27 beruht, wurden die 50 Sitze, die Bulgarien und Rumänien bei ihrem Beitritt zustehen werden, anteilig auf die EU-25 umgerechnet. Bei dieser Gelegenheit haben Tschechien und Ungarn nun je zwei zusätzliche Sitze bekommen. Bis zu den Wahlen im Juni 2004 gehören dem Parlament also zunächst 788 Vollmitglieder und Beobachter an. In der anschließenden fünfjährigen Legislaturperiode wird die im Nizza-Vertrag für die EU-27 vorgesehene Obergrenze von 732 Sitzen voll ausgeschöpft (siehe Schaubild Parlamentssitze). Sollten Bulgarien und Rumänien während der nächsten Legislaturperiode beitreten, steigt die Anzahl der Sitze vorübergehend auf 786. Die Aufstockung der Sitze von Ungarn und Tschechien wird wohl langfristig beibe-

halten werden, so dass die Obergrenze ab den EP-Wahlen 2009 bei 736 anstatt 732 Sitzen liegen wird.

Zeitweise wächst das Parlament also immer wieder auf knapp 800 Mitglieder an. Bei den bereits heute beengten Platzverhältnissen sowie der Bürde zweier Sitzungsorte (Brüssel und Straßburg) wird es nicht einfach sein, die Gesetzgebung effektiv mit zu gestalten und die demokratische Kontrolle zu gewährleisten.

LÜCKEN IN DER LEGITIMATIONSKETTE

Nach dem Verfassungsentwurf wird das Parlament erneut reformiert und soll künftig als gleichberechtigter Gesetzgeber tätig sein, volle Haushaltsbefugnisse ausüben und eine verstärkte Kontroll- und Wahlfunktion gegenüber der Kommission übernehmen.

Gestärkt würde der Einfluss des Europaparlaments im Gesetzgebungsprozess. Erstmals schreibt der Konvent das Parlament in seinem Entwurf explizit als Gesetzgeber fest. Das ist nicht nur ein symbolischer Akt, sondern soll laut

Verfassungsentwurf auch dadurch zum Tragen kommen, dass das EP künftig in nahezu doppelt so vielen Feldern als bisher gleichberechtigt mit dem Rat entscheidet. Im Gesetzgebungsprozess hat der Konvent zudem ein neues, plebiszitäres Element in den Verfassungsentwurf eingeführt. Künftig sollen mindestens eine Million Bürger „aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ im Rahmen einer europäischen Bürgerinitiative die Kommission auffordern können, Vorschläge für europäische Rechtsakte einzubringen. Des weiteren soll ein so genanntes „Frühwarnsystem“ den nationalen Parlamenten – und damit auch dem Bundesrat – ermöglichen, Einspruch einzulegen, wenn sie eine Gesetzesinitiative für nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar halten.

Der Konvent hat eine Obergrenze von 736 statt bisher 732 Mitgliedern für das Europäische Parlament vorgesehen. Dadurch wird es möglich, die fragwürdige Bestimmung des Vertrags von Nizza zu korrigieren, nach der Ungarn und Tschechien weniger Sitze im EP zugestanden werden sollten als den ähnlich bevölkerungsreichen Altmitgliedern Belgien, Griechenland

SCHAUBILD 4: DIE SITZVERTEILUNG IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT

	EU-15 1999-2004	EU-25 2004-2009	EU-27 2004-2009*	EU-27 Ab 2009**
Deutschland	99	99	99	99
Großbritannien	87	78	78	72
Frankreich	87	78	78	72
Italien	87	78	78	72
Spanien	64	54	54	50
Polen	-	54	54	50
Niederlande	31	27	27	25
Griechenland	25	24	24	22
Tschechien	-	24	24	22
Belgien	25	24	24	22
Ungarn	-	24	24	22
Portugal	25	24	24	22
Schweden	22	19	19	18
Osterreich	21	18	18	17
Slowakei	-	14	14	13
Dänemark	16	14	14	13
Finnland	16	14	14	13
Irland	15	13	13	12
Litauen (-	13	13	12
Lettland	-	9	9	8
Slowenien	-	7	7	7
Estland	-	6	6	6
Zypern	-	6	6	6
Luxemburg	6	6	6	6
Malta	-	5	5	5
EU-25	626	732	732	686
Rumänien			36	33
Bulgarien			18	17
EU-27			786	736

* plus 162 Beobachter bis Juni 2004 der zehn Staaten, die zum 1. Mai 2004 beitreten

** falls Beitritt von Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 erfolgt

*** modifizierter Nizza-Schlüssel: Erhöhung der Sitzzahlen Ungarn und Tschechien von 20 auf 22

Quelle: Fischer/Metz 2004

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

DAS GEBÄUDE DES EUROPAPARLAMENTS IN STRASSBURG AM ABEND DES 14.12.2003. DIE EU STECKT NACH DEM SCHEITERN DES BRÜSSELER GIPFELS IN EINER KRISE. DIE STAATS- UND REGIERUNGSCHEFS HATTEN SICH NICHT AUF DIE STIMMGEWICHTUNG IM MINISTERRAT EINIGEN KÖNNEN. POLEN UND SPANIEN BEHARREN AUF DEM VERTRAG VON NIZZA.

Fotonachweis: picture-alliance/dpa

und Portugal. Positiv ist zudem, dass sich die Vertretung der Bürger im EP künftig nicht mehr nur „angemessen“, sondern „degressiv-proportional“ an den tatsächlichen Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten orientieren soll, wobei jeder Mitgliedstaat allerdings aus den genannten Gründen mit mindestens vier Sitzen vertreten bleiben muss.

Zudem soll das EP verstärkte Rechte bei der Wahl des Kommissionspräsidenten erhalten. Der Europäische Rat soll den Kandidaten „unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament“ auswählen und das EP erhält eine Art Vetorecht. Demokratisch nachvollziehbarer wäre es aber gewesen, wenn der Kommissionspräsident zunächst von einer Mehrheit im EP gewählt und daraufhin vom Europäischen Rat bestätigt wird. Nur so können Legitimität und Machtbasis der Kommission und ihres Präsidenten gestärkt, die Personalisierung der Europapolitik gefördert und die Bedeutung der Europawahlen als Wahl- und Kontrollakt gefestigt werden. So aber wird das Machtgleichgewicht zwischen den Institutionen dadurch in Frage gestellt, dass sowohl der neue Präsident des Europäischen Rates wie auch der Kommissionspräsident letztlich durch den Europäischen Rat eingesetzt werden. Für die Bürger jedenfalls ist dieses Verfahren weniger zugänglich, ihr Votum in den Wahlen hat nur einen indirekten Einfluss, was die Attraktivität der Europawahlen nicht steigern wird.

DIE KARRIERE DES EUROPÄISCHEN RATES

Der Europäische Rat, das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, hat eine steile Karriere hinter sich. In den siebziger Jahren – übrigens vom Konventspräsidenten *Valéry Giscard d'Estaing* zusammen mit *Helmut*

Schmidt – als Kaminrunde zur Abklärung der europapolitischen Positionen im kleinen, informellen Kreis der Staats- und Regierungschefs und ihrer Außenminister geplant, ist der Europäische Rat mittlerweile eines der zentralen Organe der Europäischen Union. So hat auch unter den letzten Ratspräsidentschaften die Tendenz angehalten, dass der Europäische Rat nicht nur bei grundsätzlichen Entscheidungen und der Festlegung von Leitlinien, sondern auch in der tagespolitischen Politikgestaltung eine immer wichtigere Rolle einnimmt. Der Ministerrat erhält präzise Mandate, die Kommission soll Berichte erstellen und das Parlament wird dabei kaum mehr erwähnt. Allein dem Europäischen Rat von Laeken wurden 33 Berichte und Schlussfolgerungen vorgelegt.

Eine zentrale Rolle in der Vorbereitung und Leitung sowohl des Europäischen Rates wie des Ministerrates kommt dabei der Ratspräsidentschaft zu. Die Ratspräsidentschaft übernimmt jedes halbe Jahr ein anderes Land, das dann die Agenda vorgibt und bei Gipfeltreffen die Verhandlungen leitet. Für eine Union von mehr als zwanzig Mitgliedstaaten ist dieses Rotationsprinzip aber kaum mehr praktikabel. Schon heute sind Zweifel an der Rationalität dieses Systems berechtigt. So waren eine Reihe zurückliegender Präsidentschaften durch Wahlkämpfe belastet oder konnten aufgrund innenpolitischer Krisen ihre volle Führungsverantwortung nicht wahrnehmen. Eine Präsidentschaft, die jedes Land in einer erweiterten Union von 28 Mitgliedern nur alle 14 Jahre ausüben könnte, würde zudem keinerlei politische Motivation bei den Regierungen auslösen, weil den meisten Staats- und Regierungschefs bewusst sein müsste, dass eine Ratspräsidentschaft in ihrer Amtszeit nahezu ausgeschlossen ist. Auch die Kontinuität des mit der

Wahrnehmung der Präsidentschaft verbundenen administrativen Know-hows kann schon heute kaum mehr konserviert werden. Vorlauf, Durchführung, Übergabe und Nachbereitung der Präsidentschaft stellen eine enorme operative Belastung der mitgliedstaatlichen Administration dar.

NEUE FÜHRUNGSSTRUKTUR FÜR DIE ERWEITERTE EU

Eine Reform des Systems der Präsidentschaft und eine Effektivierung der politischen Führung wird ohne Abstriche an der Gleichrangigkeit jedoch kaum möglich sein – jede Reform wird in nationale Statusinteressen eingreifen. Bei den Regierungskonferenzen von Amsterdam und Nizza stellte die Ratspräsidentschaft daher auch noch keine Priorität dar, es wurden keine Änderungen festgelegt. Erst durch eine britisch-spanische und eine deutsch-französische Initiative im Rahmen der Konventsverhandlungen wurde die Reform der Ratspräsidentschaft zu einem Thema. In den Mittelpunkt rückte immer mehr die Ersetzung der Rotation durch die Wahl eines Präsidenten des Europäischen Rates auf Zeit.

Im Verfassungsentwurf des Konvents ist der Europäische Rat schließlich noch einmal aufgewertet worden; er steht als Organ an zweiter Stelle hinter dem Europäischen Parlament. Dies wirkt fast schon bescheiden angesichts der vielfältigen Planungs-, Wahl-, Entscheidungs-, Kontroll- und Schiedsfunktionen, die der Europäische Rat nach den Vorstellungen des Konvents wahrnehmen soll. In zahlreichen Verfassungsartikeln werden dem Europäischen Rat bisherige und neue Aufgaben und Rechte zugewiesen. Diese reichen vom Vorschlagsrecht für das Amt des Kommissionspräsidenten über die Festlegung der Ratsformationen, die Wahl des Außenministers, die Überführung bestimmter Ermächtigungen in das normale Gesetzgebungsverfahren bzw. die qualifizierte Mehrheitsentscheidung, bis hin zu einem Beschlussfassungsrecht im Bereich der GASP sowie der wirtschaftspolitischen Grundzüge. Damit würde der Europäische Rat zu einem eigenständigen Organ der EU aufsteigen und als vierter Eckpunkt aus dem bisherigen institutionellen Dreieck von Rat, Parlament und Kommission ein Rechteck machen. Um die ihm übertragenen Aufgaben auch effektiv umsetzen zu können, sollen Veränderungen an der Struktur und der Arbeitsweise des Europäischen Rates vorgenommen werden. In der Systemlogik liegt dabei die Einführung eines von den Staats- und Regierungschefs gewählten Präsidenten des Europäischen Rates. Der künftige Präsident soll vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren gewählt werden; er kann einmal wieder gewählt werden.

AUFGABEN EINES ZUKÜNFTIGEN AUSSENMINISTERS

Ein weiterer wichtiger Einschnitt in das bestehende Institutionengefüge ist die geplante Einführung eines Außenministers der Union.

Dieser soll vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission ernannt werden. Der Außenminister soll durch eigene Vorschläge zur Festlegung der gemeinsamen Außenpolitik wie auch im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beitragen, diese im Auftrag des Ministerrats durchführen und den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ übernehmen. Zugleich soll der EU-Außenminister einer der Vizepräsidenten der Europäischen Kommission sein. Die bisherigen Funktionen des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie des Kommissars für Außenbeziehungen sollen also in einer Person fusioniert werden. Die Abschaffung des Rotationsprinzips sowie die Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates und eines Außenministers können entscheidend zur Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union beitragen. Kontraproduktiv könnte sich jedoch die im Verfassungsentwurf unklare Aufgabenteilung zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem neuen Außenminister sowie zwischen diesen beiden und dem Kommissionspräsidenten auswirken. Hier sollte die Regierungskonferenz noch nachbessern.

REFORMBEDARF AN ALLEN WEITEREN ORGANEN

Neben den bedeutendsten Institutionen – Parlament, Kommission, Rat und Europäischer Rat – mussten alle anderen Gemeinschaftsorgane auf die Erweiterung vorbereitet werden. Auch diese standen vor dem Problem der Arbeitsfähigkeit und der Kapazitäten; ihre Mitgliederzahl würde im Zuge der Erweiterung schließlich genauso anwachsen. So stellte sich etwa beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) und beim Gericht erster Instanz (GEI) die Frage, ob auch künftig jeder Mitgliedstaat gleichzeitig einen Vertreter entsenden sollte. Für beide Organe war das Problem der Größe allerdings nicht so drängend, da die Aufteilung einer leicht gestiegenen Anzahl von Richtern in verschiedene Kammern sogar eher zu einer Verbesserung der Arbeitsfähigkeit führen könnte.

In Nizza wurden in diesem Sinne die Bildung spezialisierter Kammern eingeführt und die Anzahl der Richter des EuGH auf einen pro Mitgliedsland (nicht fünfzehn wie bisher), und die des Gerichtshofs erster Instanz (GEI) auf mindestens einen pro Mitgliedstaat festgelegt. Die Richter werden ebenso wie die acht Generalanwälte von den Regierungen – nicht dem Rat – im „gegenseitigen Einvernehmen“ festgelegt. Diese Regelungen wurden auch vom Konvent übernommen (vgl. Läufer 2003). Mit diesen Vorkehrungen sollte der EuGH zumindest für eine Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten gerüstet sein. Die Zahl der Richter wird für dieses Organ sogar nötig sein, um die zu erwartende Steigerung der zu behandelnden Streitfälle in einer wachsenden Union überhaupt noch bewältigen zu können.

Der Rechnungshof der Europäischen Union prüft den Haushalt der EU und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Er gibt jährlich einen Bericht heraus, in

dem Mängel an der Haushaltsführung aufgezeigt werden. Nach dem Vertrag von Nizza sowie den Reformvorschlägen des Konvents besteht der Rechnungshof weiterhin aus einem Staatsangehörigen je Mitgliedstaat und kann nun Kammern für bestimmte Bereiche bilden. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen sind beratende Organe der Europäischen Union, die bei sie betreffenden Legislativvorhaben gehört werden müssen. Ihre Stellung wurde in den Vertragsreformen weitgehend beibehalten und der künftigen Größe nach an die Erweiterung angepasst. Dem Wirtschafts- und Sozialausschuss gehören nach der Vertragsreform von Nizza neben Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern ausdrücklich auch Vertreter der Bürgergesellschaft und Verbrauchervertreter an.

INSTITUTIONEN ALS HERZSTÜCK

Die Institutionen und Entscheidungsverfahren sind das Herzstück eines politischen Systems. Entsprechend schwierig gestaltet sich jeder operative Eingriff in den institutionellen Rahmen. Gleichgewichte werden verschoben, neue Konstellationen entstehen und Reformen können zu nicht intendierten Folgewirkungen führen. Deshalb sind jene Stimmen immer laut und deutlich zu hören, die vor einer Veränderung des sensiblen Status quo warnen. Andererseits sind Veränderungen immer dann notwendig, wenn ein politisches System noch nicht ausgereift ist oder sich die Rahmenbedingungen verändern. Beides ist bei der Europäischen Union der Fall. Im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte hat sie von den Mitgliedstaaten immer mehr Aufgaben übertragen bekommen, ohne über entsprechend effektive Entscheidungsmechanismen zu verfügen. Der Erfolg der EU hängt aber stark von den erbrachten Leistungen für die Mitgliedstaaten und ihre Bürger ab. Zudem greifen die zugewiesenen Aufgaben auch immer stärker in die Tagespolitik der Mitgliedstaaten auf allen politischen Ebenen, in die Wirtschaftsstrukturen

UNSER AUTOR



Dr. Claus Giering ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centrum für angewandte Politikforschung (C-A-P) der Universität München und ist dort in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung für das Projekt „Systemwandel in Europa“ verantwortlich. Die Arbeits- und Publikationsschwerpunkte umfassen die Analyse des Integrations- und Reformprozesses sowie die Politikberatung zur künftigen Entwicklung der Europäischen Union.

sowie die Lebensbedingungen der EU-Bürger ein. Entsprechend gewachsen sind daher auch die Anforderungen, die aus demokratischer Sicht an die Europäische Union gestellt werden müssen.

Diese Reformfordernisse werden durch die Erweiterung um zehn und bald mehr neue Mitgliedstaaten umso dringlicher. Zugleich hat die Erweiterung Reformen begünstigt, die ohne diesen Druck nicht zu realisieren gewesen wären. Nizza hat zwar einerseits eine Reihe von Fragen offen gelassen und neue Probleme vor allem bei Abstimmungen im Rat aufgeworfen. Andererseits wurden Reformen der Kommission und des Parlaments beschlossen, die durchaus in die richtige Richtung zielen. Dieser Weg würde mit dem Konventsentwurf fortgesetzt. Allerdings blieben auch dann noch genügend institutionelle Fragen zur weiteren Bearbeitung bestehen, allen voran die Stärkung des Parlaments, die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat oder die Klärung der Rolle des Außenministers. Die Aussicht auf die nächsten Erweiterungsrunden um Kroatien und Mazedonien, eventuell einiger EFTA-Staaten sowie natürlich vor allem der Türkei aufgrund ihrer Größe, machen weitere Anpassungen am Institutionengefüge und der Machtbalance zwischen den Mitgliedstaaten unvermeidbar. Die europäische Integration bleibt auf Trab.

LITERATUR

- Dietz, W. A./Fabian, B.: Das Räderwerk der Europäischen Kommission. 3. Auflage, Bonn 1999
- Emmanouilidis, J. A./Giering, C.: Demokratie mit Lücken – Konsequenzen des EU-Verfassungsentwurfs. In: Internationale Politik 58, 8/2003, S. 34–41
- Fischer, K. H.: Der Vertrag von Nizza. Text und Kommentar. Baden-Baden 2001
- Fischer, K. H.: Der Konvent zur Zukunft Europas. Texte und Kommentar. Baden-Baden 2003
- Fischer, T./Metz, A.: Mit Nizza am Abgrund? Die Institutionen der EU-25 nach dem gescheiterten Brüsseler Verfassungsgipfel. Reform-Spotlight 01/2004 (download: <http://www.cap.uni-muenchen.de/konvent/spotlight.htm>)
- Giering, C. (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. CD-Rom. Gütersloh/München 2003
- Höreth, M.: Das Demokratiedefizit lässt sich nicht wegformieren. Über Sinn und Unsinn der europäischen Verfassungsdebatte. In: Internationale Politik und Gesellschaft, 4/2002, S. 11–38
- Jopp, M./Maurer, A./Schmuck, O. (Hrsg.): Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag. Bonn 1998
- Läufer, T.: Der Europäische Gerichtshof – moderate Neuerungen des Verfassungsentwurfs. In: integration, 4/2003, S. 510–519
- Pfahl, S./Schultz, E./Matthes, C./Sell, K. (Hrsg.): Institutionelle Herausforderungen im neuen Europa. Legitimität, Wirkung und Anpassung. Opladen/Wiesbaden 1998
- Schild, J.: Die Reform der Kommission: Vorschläge des Konvents. In: integration, 4/2003, S. 493–500
- Varwick, J./Knelangen, W. (Hrsg.): Neues Europa – alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess. Opladen 2004
- Weidenfeld, W. (Hrsg.): Amsterdam in der Analyse. Gütersloh 1998
- Weidenfeld, W. (Hrsg.): Nizza in der Analyse. Gütersloh 2001
- Wessels, W.: Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse. In: integration, 4/2003, S. 284–300
- Wielgoß, T.: Die Europäische Union vor ihrer ersten Osterweiterung. Vorbereitung, Probleme und Konsequenzen. Berlin 1997

ANMERKUNGEN

- ¹ Mein Dank gilt Florian Neuhann für die tatkräftige Mitarbeit bei der Entstehung dieses Beitrags.

Eine Verfassung für das große Europa

THOMAS FISCHER

Das Scheitern des Brüsseler Gipfels im vergangenen Jahr zeigt einmal mehr die Lähmung der EU durch nationale Einflüsse. Auf diesem Gipfel wurde nicht nur ein Verfassungsentwurf zur Disposition gestellt. Der ernüchternde Ausgang der Verhandlungen lässt erahnen, wie schwierig sich die Konsensfindung nach der Erweiterung gestalten wird. Die innere Konsolidierung einer EU mit 25 und mehr Mitgliedern wird für die Handlungs- und Regierungsfähigkeit der Union von entscheidender Bedeutung sein. Zu befürchten ist, dass sich große Teile der Bevölkerungen der neuen Mitgliedstaaten – wenn die erste Euphorie verfliegen ist – immer weniger mit dem „Projekt Europa“ identifizieren. Dies verdeutlicht auch, warum bloße Vertragsreformen nicht mehr ausreichen. Ausschlaggebend für die Notwendigkeit einer Verfassung ist die zunehmende Legitimationsschwäche, die das europäische Einigungswerk im Spannungsfeld zwischen anhaltender Vertiefung des Integrationsprozesses und Erweiterung kennzeichnet. Gerade hier könnte eine europäische Verfassung mit einem gemeinsamen Rechtskanon, mit einer gleichgewichtigen Gewaltenteilung und einer präzisen Abgrenzung zwischen europäischen und nationalstaatlichen Ebenen Abhilfe schaffen. Der Beitrag von Thomas Fischer analysiert die strukturellen Reformfortschritte, die in dem Verfassungsentwurf des Konvents erreicht werden konnten. Bei aller Kritik zeigt sich, dass die Reformvorschläge zur demokratischen Legitimation europäischen Regierens beitragen und die politische Zweckbestimmung der EU glaubwürdiger als bislang vermitteln. Red.

EUROPA (VER-)FASSUNGSLOS?

„Europa (ver-)fassunglos“ – diese knappe Formel umschreibt wohl am besten den Grundtenor vieler Pressestimmen, die unmittelbar nach dem Fehlschlag des Brüsseler Gipfels vom 12./13. Dezember 2003 zu hören waren.¹ Nach dem „Verfassungsfiasko“² taumelte die Europäische Union „groggy wie ein angezählter Boxer“³ in das europapolitische Jahr 2004, in dem zum 1. Mai seine Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten ansteht. Wie „Kamikazepiloten“⁴ hätten die Staats- und Regierungschefs das erste gemeinsame Großprojekt der EU-25 scheitern lassen.⁵

Die Enttäuschung, die in all diesen Kommentaren durchschlägt, verwundert kaum. Schließlich haben der Europäische Konvent und die anschließende Regierungskonferenz seit beinahe zwei Jahren über die neue konstitutionelle Grundordnung für das große Europa gerungen. Angesichts dieses beeindruckenden

Kraftaktes hätte kaum jemand einen so ernüchternden Ausgang der Verhandlungen für möglich gehalten. Und doch waren viele der frustrierten Reaktionen in den Medien und der Öffentlichkeit aus dem Moment geboren⁶ und haben deshalb zu Unrecht den Eindruck erweckt, die erweiterte Europäische Union drohe nun in ein vertragsrechtliches Vakuum abzustürzen. Sollte es nicht doch noch gelingen, die Verfassungsberatungen zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen, so werden die Bestimmungen des im Februar 2003 in Kraft getretenen Nizza-Vertrages für das große Europa Anwendung finden. Rein rechtstechnisch betrachtet ist damit zumindest die institutionelle Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union gewährleistet.⁷

MÜHSAME KONSENSFINDUNG NACH DER ERWEITERUNG

Schwerer wiegt an dem Brüsseler Debakel hingegen, dass sich am Ende der Verfassungsberatungen erneut die lähmende Logik nationaler Einflusswahrung durchgesetzt hat, die seit Beginn des Erweiterungsprozesses die Reformanstrengungen für ein handlungsfähiges Europa prägt. Die vom Konvent angeregte Einführung einer doppelten Mehrheit für Abstim-

mungen im Ministerrat, die mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten sowie mindestens sechzig Prozent der EU-Bevölkerung umfassen würde, sollte zum Hauptstreitpunkt in der Anfang Oktober 2003 eröffneten und nur knapp drei Monate dauernden Regierungskonferenz zur künftigen EU-Verfassung werden.⁸

Der unergiebigste Verlauf dieser ersten Regierungsverhandlungen im Kreis der EU-25 lässt darauf schließen, wie viel schwieriger sich nach der Erweiterung die ohnehin mühsame Konsensfindung zu Grundfragen der Integration gestalten könnte. Ein besonderes Schlaglicht auf die konfliktreichere Verhandlungskultur, die sich im großen Europa abzeichnet, hat die unnachgiebige Ablehnung der polnischen Unterhändler gegenüber dem Konventsvorschlag geworfen, die mit der Parole „Nizza oder der Tod“ in die Beratungen gingen. Ihnen standen vor allem die Vertreter der deutschen Bundesregierung gegenüber, die in ihrer Befürwortung der doppelten Mehrheitsregel ebenfalls kaum Kompromissbereitschaft erkennen ließen.

Die Unfähigkeit, in dieser zentralen Machtfrage eine Einigung zu erzielen, führte in letzter Konsequenz dazu, dass die gesamte sechzehn Monate währende Vorarbeit des Konvents an einem Verfassungsentwurf zur Disposition gestellt wurde. Gerade daran lässt sich aber er-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

DER PRÄSIDENT DES EU-KONVENTS, VALÉRY GISCARD D'ESTAING BEI EINER PRESSEKONFERENZ IN BRÜSSEL AM 17.10.2003. BITTE KEINE ÄNDERUNGEN MEHR: MIT DIESEM APPELL AN DIE EUROPÄISCHEN REGIERUNGEN HAT DER EU-KONVENT IN BRÜSSEL SEINE ARBEIT AN DER EUROPÄISCHEN VERFASSUNG BEENDET.

Fotonachweis:
picture-alliance/dpa/
dpaweb

messen, wie sehr das ursprüngliche politische Mandat des Konvents durch die Debatte in der Regierungskonferenz aus dem Blick geraten ist, die demokratischen Verfassungsfundamente europäischen Regierens zu festigen.

DAS MANDAT DES EUROPÄISCHEN KONVENTS

Nach Nizza sollte das Hauptaugenmerk der nächsten Vertragsreform eben nicht mehr ausschließlich auf den institutionellen Anpassungserfordernissen für eine handlungsfähige EU mit 25 und mehr Mitgliedstaaten liegen. In der Zukunftserklärung des Gipfels von Laeken im Dezember 2001 wird zwar wiederum die Verwirklichung effizienter EU-Entscheidungsverfahren und EU-Organe angesprochen. Diesmal ist sie aber in die breiter angelegte Zielsetzung eingebettet, eine tragfähige Legitimationsbasis für die erweiterte Europäische Union zu schaffen.⁹

Der ursprüngliche Impuls zu dieser Neuorientierung ging von der Debatte über die künftige Verfassung Europas aus, die der deutsche Außenminister *Joschka Fischer* mit seiner berühmten Berliner Humboldt-Rede vom 12. Mai 2000 – also parallel zur Regierungskonferenz von Nizza – angestoßen hatte. Vor dem Hintergrund der anstehenden Erweiterung stützte *Fischer* seine Modellüberlegungen für eine europäische Föderation auf die Ausgangsbeobachtung, dass die Menschen an ihren „Sicherheit und Geborgenheit vermittelnden Nationalstaaten“ umso mehr festhalten, je mehr Globalisierung und Europäisierung „bürgerferne Superstrukturen und anonyme Akteure“ schaffen. Gerade in der erweiterten Union würden die Unterschiede zwischen den „politischen Nationalkulturen und deren demokratische[n] Öffentlichkeiten“ weiter zunehmen. Deshalb erweise sich die bisherige Vorstellung eines europäischen Bundesstaates, der „als neuer Souverän die alten Nationalstaaten und ihre Demokratien ablöst, als ein synthetisches Konstrukt jenseits der gewachsenen europäischen Realitäten.“ Die politische Finalität der Integration liege in der „Realisierung des Projektes einer europäischen Verfassung, deren Kern die Verankerung der Grund-, Menschen- und Bürgerrechte, einer gleichgewichtigen Gewaltenteilung zwischen den europäischen Institutionen und einer präzisen Abgrenzung zwischen der europäischen und nationalstaatlichen Ebene sein muss.“¹⁰

Dreh- und Angelpunkt von *Fischers* Zukunftsvision für das große Europa war das Konzept der „Souveränitätsteilung“ zwischen Föderation und Nationalstaat, das entscheidend dazu beitragen sollte, die gerade unter Europaskeptikern lange Zeit übliche Gleichsetzung des Verfassungsbegriffs mit einem europäischen Superstaat zu überwinden. So bekannte sich auch der französische Staatspräsident *Jacques Chirac* gut einen Monat später in seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag erstmals zum Begriff einer europäischen Verfassung. Im August 2002 kam es dann zu einem echten Durchbruch als sogar die britische Regierung ihre traditionellen Vorbehalte fallen ließ und Außenminister *Jack Straw* vor der Edinburgher Handelskammer eine Verfassung für Europa forderte.¹¹

DER „POST-NIZZA-PROZESS“

Der enttäuschende Ausgang der Nizza-Reform trug das ihre dazu bei, dass die Verfassungsdebatte gewissermaßen den Sprung in die Verträge schaffte. Getrieben von der Sorge, dass das dürftige Verhandlungsergebnis zum allgemeinen Europaverdross beitragen und den ohnehin mit der Erweiterungsperspektive verbundenen Ängsten der EU-Bürger weiter Vorschub leisten könnte, nahmen die Staats- und Regierungschefs der EU-15 die „Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union“ in die Schlussakte des Nizza-Vertrages auf.¹² Dort bekundeten sie ihre Absicht, eine „eingehendere und breiter angelegte Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union“ zu initiieren. Neben dem Vertragsstatus der EU-Grundrechtecharta, einer weiteren Vereinfachung der Verträge und der künftigen Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Entscheidungsgefüge sollte im Rahmen dieser öffentlichen Debatte die Frage einer „genaueren, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechenden Abgrenzung der Zuständigkeiten“ diskutiert werden. Zur Begründung dieser vier Reformschwerpunkte wurde angeführt, „dass die demokratische Legitimation und die Transparenz der Union und ihrer Organe verbessert und dauerhaft gesichert werden müssen, um diese den Bürgern der Mitgliedstaaten näher zu bringen.“

Was so Ende 2000 als „Post-Nizza-Prozess“ begann, sollte binnen kürzester Zeit eine erstaunliche Dynamik entwickeln. Zum Abschluss der belgischen EU-Präsidentschaft nahm der Europäische Rat im Dezember 2001 in Laeken eine weitere Zukunftserklärung an, um die Inhalte und das Verfahren zur Vorbereitung der nächsten EU-Reformrunde zu konkretisieren.¹³ In rund 60 Einzelfragen wird dort eine Zukunftsagenda umrissen, die auf eine Totalrevision des europäischen Vertragswerkes hinausläuft und – so wörtlich – den „Weg zu einer Verfassung für den europäischen Bürger“ aufzeigen soll.¹⁴ Im Mittelpunkt der beabsichtigten Systemreformen müsse dabei laut der Erklärung von Laeken die „demokratische Herausforderung Europas“ stehen. Der Bürger verstehe unter „verantwortungsvollem Regierungshandeln“ auf EU-Ebene „mehr Ergebnisse, bessere Antworten auf konkrete Fragen, nicht aber einen europäischen Superstaat oder europäische Organe, die sich mit allem und jedem befassen. Kurz: der Bürger verlangt ein klares, transparentes, demokratisch bestimmtes gemeinschaftliches Konzept“.¹⁵

DER KONVENT ZUR ZUKUNFT EUROPAS

Dass der europäische Verfassungsprozess vorrangig auf eine Festigung der demokratischen Legitimationsgrundlagen des Integrationsprozesses abzielte, unterstreicht auch das neue Reformverfahren, das in Laeken beschlossen wurde. Analog zu dem Prozedere für die in Nizza feierlich proklamierte EU-Grundrechtecharta wurde ein „Konvent zur Zukunft Europas“ einberufen. Damit wurde den diplomatischen Geheimverhandlungen im Rahmen von Regierungskonferenzen, die alle bisherigen Vertragsänderungen prägten, zumindest ein verhältnismäßig offenes Verfahren vorge-

schaltet. Unter dem Vorsitz des vormaligen französischen Staatspräsidenten *Giscard d'Estaing* nahm der aus Regierungsvertretern und nationalen Abgeordneten der insgesamt 28 Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten sowie Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der Kommission zusammengesetzte Konvent zur Zukunft Europas am 1. März 2002 seine Beratungen auf.¹⁶ Rund sechzehn Monate danach präsentierte das Gremium am 18. Juli 2003 seinen Entwurf für einen „Vertrag über eine Verfassung für Europa“,¹⁷ den es als Verhandlungsgrundlage für die anschließende Regierungskonferenz vorbereitet hatte.

VERFASSUNGSGEBUNG IM LICHT DER ERWEITERUNG

Alleine mit den gesteigerten Anforderungen an die Handlungsfähigkeit ihrer Institutionen, die sich aus der wachsenden Zahl an Mitgliedstaaten und der damit verbundenen zunehmenden Interessenheterogenität ergeben, lässt sich der Ruf nach einer neuen konstitutionellen Grundordnung für das große Europa kaum rechtfertigen. Um die Entscheidungsfähigkeit sicherzustellen, hätte es im Zweifelsfall ausgereicht, eine weitere Vertragsreform zu vereinbaren. Ausschlaggebend für die Notwendigkeit einer Verfassung ist vielmehr die zunehmende Legitimationsschwäche, die das europäische Einigungswerk im Spannungsfeld zwischen anhaltender Vertiefung des Integrationsprozesses und Erweiterung kennzeichnet.¹⁸

Dieser doppelte Systemwandel ist es, der Europa bis an den Punkt einer schweren Identitätskrise geführt hat. Beredtes Zeugnis davon geben die niedrigen Zustimmungsraten, die die EU-Zugehörigkeit ihres Landes, aber auch der anstehende Beitritt der zehn Neumitglieder bei den mitgliedstaatlichen Bevölkerungen in der EU-15 finden. In beiden Fällen gilt, dass dort laut der jüngsten Umfrageergebnisse nicht einmal mehr jeder Zweite dafür ist.¹⁹

Dagegen ist in den acht mittel- und osteuropäischen Neumitgliedern zwar zu beobachten, dass die Befürwortung einer EU-Mitgliedschaft dort unverändert relativ hoch liegt.²⁰ Zum Ausdruck gekommen ist dies zuletzt in den dortigen Beitrittsreferenden des Jahres 2003. Ein Grund dafür mag jedoch darin liegen, dass all ihre Regierungen die Aussicht auf massive materielle Vorteile in den Vordergrund ihrer EU-Kampagnen gestellt haben und damit extreme Erwartungshaltungen erzeugt haben. Hinzu kommt noch, dass die EU-Zugehörigkeit in den mittel- und osteuropäischen Neumitgliedern primär wahrgenommen wird als der politische und wirtschaftliche Anschluss an den Westen, weniger aber als Einbindung in einen Integrationsprozess, in dessen Wesen es liegt, dass sie ihre gerade erst erlangte nationale Souveränität mit der EU-Ebene teilen müssen.²¹

ZENTRIFUGALE KRÄFTE WERDEN ZUNEHMEN

Eben deshalb ist aber zu erwarten, dass die anfängliche Beitrittseuphorie verfliegen dürfte und die EU nach ihrer Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten zunächst schwierige Jahre der in-

neren Konsolidierung vor sich haben wird. Die von einer EU-Mitgliedschaft erhoffte Wohlstandssteigerung wird sich nicht auf die Schnelle einstellen. In den Bevölkerungen der Beitrittsländer dürften die geringen Kenntnisse darüber, um welche Art von politischem Gebilde es sich bei der EU eigentlich handelt, zu Enttäuschung und integrationspolitischen Abwehrreaktionen führen.²² All dies wird kaum spurlos an den Zustimmungswerten zu einer EU-Mitgliedschaft vorübergehen.

Die zentrifugalen Kräfte, die an Europas Einheit zerren, werden somit in der EU-25 drastisch zunehmen. Entgegenzusetzen hat die Europäische Union ihnen bislang nur die „schrecklich spröde ‚Identität‘ einer Rechtsgemeinschaft“.²³ Dass diese allein längst nicht mehr ausreicht als verbindender Kitt für ein großes Europa, dessen Finalität in einer „Politischen Union“ liegen soll, hat schon das Jahr 2003 hinreichend belegt: Nach der Klufft, die sich zwischen dem „alten“ und dem „neuen Europa“ rund um den Irak-Krieg aufat, folgten die Auseinandersetzungen mit Deutschland und Frankreich um die Einhaltung des Wachstums- und Stabilitätspaktes. Und schließlich führte der Machtpoker um die künftigen Abstimmungsregeln im Rat der EU nicht nur zum Scheitern des Brüsseler Verfassungsgipfels, sondern auch noch dazu, dass die Frage der künftigen Finanzausstattung und Mittelverteilung in der EU-25 durch den Nettozahler-Brief der Sechs²⁴ als Hebel für die Durchsetzung verfassungspolitischer Interessen angesetzt worden ist.

WEGE ZUR VERFASSUNGS- UND WERTEGEMEINSCHAFT

In diesen jüngsten Konflikten spiegelt sich das Dilemma einer Europäischen Union wider, die durch die inzwischen erreichte Dichte der politischen und wirtschaftlichen Integration zwar längst allgegenwärtig im täglichen Leben der Unionsbürger ist. Gerade durch die Erweiterung scheint sie sich aber weiter denn je davon zu entfernen, dass sich große Teile der Bevölkerungen in allen Mitgliedstaaten mit dem Projekt Europa identifizieren. Und genau hier will die neue Verfassung für das große Europa Abhilfe schaffen. Sie soll die Basis einer europäischen Verfassungs- und Wertegemeinschaft bilden. Neben der Demokratisierung europäischer Entscheidungsverfahren und der Sicherung der Regierungsfähigkeit auf EU-Ebene, die in diesem Band an anderer Stelle behandelt wurden,²⁵ hat sich der Europäische Konvent insbesondere mit vier Wegen befasst, um diesem Ziel näher zu kommen:

- der Schaffung von mehr Transparenz durch die Bündelung der Verträge in einem einzigen Verfassungsdokument;
- der Verankerung einer gemeinsamen Wertebasis, vor allem durch die Inkorporation der EU-Grundrechtecharta in die EU-Verfassung;
- einer wirksameren Machtbegrenzung und Aufgabenkonzentration durch die Neuordnung der Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten sowie ein wirksameres Verfahren der Subsidiaritätskontrolle bei der Ausübung europäischer Kompetenzen;

- einer Verbesserung der horizontalen Gewaltenteilung zwischen den EU-Institutionen mittels Einführung einer neuen Normenhierarchie für die Handlungsinstrumente der Union.

Obwohl die folgende Bewertung der Reformfortschritte, die in dem Verfassungsentwurf des Konvents jeweils erreicht werden konnten, durchaus gemischt ausfällt, zeigt sich doch, dass sie insgesamt in die richtige Richtung weisen, um zur Legitimität und demokratischen Legitimation europäischen Regierens beizusteuern.

MEHR TRANSPARENZ DURCH VERTRAGSVEREINFACHUNG

Beim ersten Blick in den Konventsentwurf vom 18. Juli 2003 drängt sich der Eindruck auf, dass der Auftrag von Nizza und Laeken nicht erfüllt wurde, die Vertragsgrundlagen zu vereinfachen, um sie klarer und verständlicher zu machen. Noch immer haben die vier Teile des Dokumentes mit immerhin zwei Präambeln zum Gesamttext und zur Grundrechtecharta, mit insgesamt 465 Artikeln, fünf Protokollen und drei Erklärungen einen beachtlichen Umfang. Dennoch erweist sich bei etwas genauerem Hinsehen, dass der Konvent durchaus Einiges in Sachen Transparenz geleistet hat. Nicht zuletzt durch die Verleihung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit an die Europäische Union wurde es möglich, die bisherige vertragliche Drei-Säulen-Konstruktion aufzulösen. Die Trennung zwischen der ersten Säule der Gemeinschaftspolitik einerseits und der zweiten und dritten Säule rein zwischenstaatlicher Zusammenarbeit in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie in polizeilichen und strafrechtlichen Angelegenheiten entfällt künftig. In Teil I und der EU-Grundrechtecharta, die nun als gesonderter Teil II aufgenommen wurde, führt der Konventsentwurf all jene Grundlagenbestimmungen zusammen, die sich üblicherweise in nationalen Verfassungen finden: Definiert werden dort die Ziele, Werte und demokratischen Prinzipien der Europäischen Union ebenso wie die Grundzüge der Zuständigkeitsverteilung und -ausübung, ihr institutioneller Rahmen und die zentralen Regelungen für ihre Finanzierung. In Teil III folgen dann gemäß dem Prinzip der begrenzten Ermächtigung die Bestimmungen zu den Einzelpolitiken der Union, die weitgehend aus den früheren Verträgen übernommen wurden. Teil IV enthält schließlich die Schlussbestimmungen.

Damit ist das Gesamtdokument aber immer noch weit davon entfernt, dem Bürger die Grundlagen der politischen Ordnung des großen Europa in einer einfachen und abstrakten Form zu vermitteln, wie dies in aller Regel bei nationalen Verfassungen der Fall ist. Der Herausbildung einer Verfassungsidentität steht die nach wie vor komplexe Sprache des Textes im Wege. Strukturell erschließen sich die Handlungsmöglichkeiten und -grenzen der Unionsebene dem Leser erst vollständig, wenn er sich zusätzlich zu der knappen Zuständigkeitssystematik in Teil I auch mit den 342 (!) Bestimmungen des Teils III zu den einzelnen Unionspolitiken vertraut macht.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

BEIM „FAMILIENFOTO“ ZUM ABSCHLUSS DES EU-GIPFELS IN KOPENHAGEN (2002) STEHEN DIE STAATS- UND REGIERUNGSCHEFS SOWIE AUßENMINISTER DER EU GEMEINSAM MIT DEN BEITRIITSKANDIDATEN UNTER DEM LOGO „ONE EUROPE“. WIE SICH DAS PLAKATIVE MOTTO „ONE EUROPE“ IN EINEM GRUNDKANON KULTURELLER UND POLITISCHER WERTORIENTIERUNGEN NIEDERSCHLÄGT, IST NOCH OFFEN.

Fotonachweis: picture-alliance/dpa/dpaweb

Insgesamt ist der Konvent bei der Vertragsvereinfachung auf halbem Wege stehen geblieben, indem er sich gegen eine echte Zweiteilung der Verträge entschieden hat, wie sie von der so genannten „Gruppe der Weisen“ schon 1999 vorgeschlagen worden war.²⁶ Obwohl seit geraumer Zeit verschiedene Modelle für eine solche Trennung zwischen einem EU-Basis- oder Grundvertrag und einem weiteren Vertragstext mit Ausführungsbestimmungen vorliegen,²⁷ schreckten die Konventsmitglieder vor dem konsequenten Schritt zurück, die Teile I, II und IV zu dem eigentlichen Verfassungsdokument zusammenzubinden und die Detailregelungen in Teil III in ein separates Dokument auszulagern.

ERFORDERNIS EINER GEMEINSAMEN WERTEBASIS

Im zusammenwachsenden Europa werden die Schwierigkeiten zunehmen, auf der Basis eines von allen EU-Mitgliedern geteilten Grundkanons an kulturellen und politischen Wertorientierungen gemeinsam zu handeln. Ein erstes Schlaglicht darauf warfen die Auseinandersetzungen in der EU-25 über die Aufnahme eines Gottesbezuges in die EU-Verfassung.²⁸ Dennoch erschüttert die anstehende Erweiterung um die zehn Neumitglieder noch nicht nachhaltig die Wertefundamente der Union – sieht man einmal von der wesentlich ausgeprägteren Neigung zur Intoleranz gegenüber einzelnen Minderheitengruppen ab.²⁹ Noch deutlicher spürbare Belastungen werden von der für 2007 angestrebten Mitgliedschaft Rumäniens und Bulgariens ausgehen. Sollte es längerfristig aber zu einem EU-Beitritt der Türkei kommen, so dürfte dies zum eigentlichen Lackmustertest für die politische Identität und das Selbstverständnis der Europäischen Union als demokratische und kulturelle Wertegemeinschaft werden. Dies unterstreichen auch jüngste Ergebnisse aus der empirischen Werteforschung.³⁰ So

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

wird zwar die Einschätzung, dass die Demokratie die beste aller Regierungsformen ist, von einem Großteil der Bürger in allen 28 Ländern geteilt. Allerdings liegt der Anteil derer, die dabei autoritäre Führungsstrukturen befürworten, in der EU-25 bei rund einem Viertel, in Rumänien und Bulgarien bei über der Hälfte und in der Türkei sogar bei zwei Dritteln der Befragten. Auf die Frage, ob Männer eher ein Recht auf Arbeit haben als Frauen, wenn die Arbeitsplätze knapp werden, stimmen rund 20% der Bürger in der EU-15 und gut 25% in den zehn Neumitgliedern zu. In Rumänien und Bulgarien sind es dagegen schon 37%, während in der Türkei knapp 62% der Befragten diese Auffassung vertreten. Diese wachsende „Werteklufft“ im Zuge der nächsten Erweiterungswellen darf nicht aus dem Blick geraten, wenn verständlich werden soll, weshalb die Inkorporation der EU-Grundrechtecharta in den Verfassungsentwurf als einer der größten Erfolge des Konvents bezeichnet werden kann.

CHARTA FÖRDERT DIE IDENTIFIKATION

Sicherlich würde der Charta im Falle eines Inkrafttretens der neuen EU-Verfassung eine wirksamere Machtbegrenzungs- und Rechtsschutzfunktion für den Einzelnen zukommen, weil sie damit Rechtsverbindlichkeit erhielte. Verglichen mit dem derzeitigen Grundrechtsschutz der Unionsbürger, der auf die Europäische Menschenrechtskonvention und die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten gründet und durch das Richterrecht des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) gewährleistet wird, schließt die Charta wichtige Lücken auf Gebieten, wie dem Recht auf Informationsfreiheit oder dem Datenschutz.³¹ Besondere Bedeutung kommt diesem Umstand vor dem Hintergrund des entstehenden europäischen „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu, der mit stärkeren Eingriffsbefugnissen der EU-Ebene in der Innen- und Justizpolitik einhergeht. Diese berühren die Grundrechte von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen viel unmittelbarer als dies im Bereich des Binnenmarktes oder anderer Unionspolitiken der Fall ist.³²

Noch wichtiger erscheint aber, dass die Aufnahme der Grundrechtecharta in den Verfassungsvertrag symbolhaft die Abkehr von den bislang dominant nutzenorientierten Legitimationsgrundlagen eines binnenmarktlastigen Integrationsprozesses signalisiert. Sie trägt zu der Identifikation der Unionsbürger mit einer

politischen Ordnung bei, die für Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte, Sicherheit und Demokratie steht.³³ Gerade weil sie diesen Wertekanon westlicher Demokratien verkörpert, bildet die Charta als integraler Bestandteil des Verfassungstextes eine rechtsverbindliche Messlatte für die Wertorientierungen in den künftigen Mitgliedstaaten. Und genau deshalb kommt diesem Ergebnis der Konventsberatungen zentrale Bedeutung für den künftigen Zusammenhalt des großen Europa zu.

MACHTBEGRENZUNG UND AUFGABENKONZENTRATION

Die Zuständigkeitsverteilung zwischen EU-Ebene und Mitgliedstaaten wirft zentrale Machtfragen auf,³⁴ ohne deren Beantwortung auch die Behandlung anderer Tagesordnungspunkte in den Verfassungsberatungen des Europäischen Konvents ins Leere gelaufen wäre.³⁵ So lässt sich der notwendige Umfang des Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene kaum klären, wenn nicht deutlich wird, wie weit die Ausübung hoheitlicher Gewalt durch die EU-Institutionen geht. Die Handlungsfähigkeit eines auf 25 und mehr Mitgliedstaaten erweiterten Europa hängt entscheidend davon ab, dass sich die EU-Ebene auf ihre wesentlichen Aufgaben konzentriert und diese im Rahmen effizienter Entscheidungsverfahren wahrnehmen kann. Demokratische Legitimation und Kontrolle europäischen Regierungshandelns setzen Transparenz in der Frage voraus, wer in Europa wofür verantwortlich ist. Ein entsprechend hoher Stellenwert wurde der Klärung der Kompetenzgrenzen in der Zukunftserklärung von Laeken eingeräumt. Von den rund 60 Fragen, die dort für die künftige politische Ordnung der Union formuliert werden, gelten alleine 24 der Neugestaltung des vertraglichen Zuständigkeitsgefüges. Dabei werden drei Dimensionen der vertikalen Arbeitsteilung thematisiert:

- die Schaffung einer transparenteren und trennschärferen Zuständigkeitssystematik;
- die Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten bzw. – so vorhanden – ihren Regionen;
- eine demokratisch hinreichend legitimierte und effiziente Kompetenzausübung auf EU-Ebene durch eine wirksamere Subsidiaritätskontrolle.

Mit der Annahme des Vorentwurfs des Konventspräsidiums für die künftige Struktur des Verfassungsvertrags vom 28. Oktober 2002³⁶ wurde für die Zuständigkeitssystematik bereits eine wichtige Vorentscheidung getroffen. Die bisherigen Vertragsbestimmungen zu den Einzelermächtigungen innerhalb der verschiedenen Gemeinschaftspolitiken blieben erhalten und wurden in einen gesonderten Verfassungsteil aufgenommen. In der endgültigen Fassung des Konventsentwurfs sind sie nun in dessen Teil III wiederzufinden.

Durch dieses Vorgehen konnten einerseits im Konvent ausufernde Konflikte über die Substanz europäischer Zuständigkeiten verhindert werden. Andererseits jedoch ist es deshalb zu keiner materiellen Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen der Europäischen

Union und den Mitgliedstaaten gekommen, wie sie in Laeken noch angedacht worden war. Immerhin ist es dem Konvent gelungen, eine nachvollziehbare Aufgabensystematik einzuführen. Damit wird ein wichtiger Schritt in Richtung größerer Transparenz und besserer demokratischer Kontrollierbarkeit europäischen Regierens vollzogen.

DIE NEUE AUFGABENSYSTEMATIK

Vorgesehen ist nun eine Unterscheidung zwischen drei Kompetenzkategorien:

- Ausschließliche Zuständigkeiten der Europäischen Union, in denen nur diese verbindliche Rechtsakte erlassen darf. Neben den für das Funktionieren des Binnenmarktes erforderlichen Wettbewerbsregeln gilt dies für die Währungspolitik im Euro-Raum, die gemeinsame Handelspolitik, die Zollunion und die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik. Zudem ist die Union ausschließlich verantwortlich für den Abschluss internationaler Übereinkommen, soweit dies notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit wirksam ausüben kann.
- Bereiche mit geteilter Zuständigkeit, in denen sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten befugt sind, gesetzgeberisch tätig zu werden. Die zugehörigen Aufgabengebiete werden zunächst negativ abgegrenzt: Immer dann, wenn die Verfassung – und d.h. ihr Teil I oder Teil III – der Europäischen Union Kompetenzen zuweist, die nicht unter ihren ausschließlichen Zuständigkeiten oder der Kategorie ergänzender Maßnahmen aufgelistet sind, handelt es sich um Gebiete geteilter Zuständigkeit. Exemplarisch werden als „Hauptbereiche“ der Binnenmarkt, der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Landwirtschaft und Fischerei, Verkehr und transeuropäische Netze, Energie, die Sozialpolitik hinsichtlich der in Verfassungsteil III genannten Aspekte, die Strukturpolitik, der Umwelt- und Verbraucherschutz sowie das Gesundheitswesen genannt.
- Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen, welche die EU-Ebene ergreifen kann, ohne dass dadurch die grundsätzliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten angetastet wird. Im Einzelnen werden unter dieser Kategorie die Industriepolitik, der Schutz und die Verbesserung der menschlichen Gesundheit, die allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport sowie die Kulturpolitik und der Zivilschutz aufgelistet.

AUFGABENSYSTEMATIK VERSUS KOMPETENZKATALOG

Mit der Entscheidung für eine Aufgabensystematik in Teil I des Verfassungsvertrags, die durch die Einzelbestimmungen zu den Europapolitiken in Teil III auffüllungsbedürftig bleibt, hat sich der Konvent letztlich gegen das Ordnungsmodell eines Kompetenzkatalogs entschieden, wie ihn zum Beispiel das deutsche Grundgesetz kennt. Als Hauptargumente ge-

gen eine solche abschließende Auflistung wurde von der überwiegenden Mehrzahl der Konventsmitglieder angeführt, dass die dynamische Entwicklungsfähigkeit Europas durch ein zu rigides Kompetenzkorsett ernstlich bedroht wäre. Überdies ginge eine zu detaillierte Festlegung der Zuständigkeiten auf Kosten der Klarheit und Kürze des ersten Verfassungsteils mit den konstitutionellen Grundregeln für die Europäische Union.

Sicherlich sind diese Vorbehalte gegen einen Kompetenzkatalog durchaus begründet. Ihnen stehen aber zahlreiche Schwachstellen der nun gewählten Aufgabensystematisierung gegenüber. So werden im Konventsentwurf für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie die „gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ gesonderte Kompetenzkategorien definiert, statt sie den Unterstützungsmaßnahmen bzw. den geteilten Zuständigkeiten zuzuweisen.

Hinzu kommt, dass nicht nur für die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sondern auch für die „Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in der Innen- und Justizpolitik besondere Durchführungsbestimmungen gelten. Dadurch entsteht der Eindruck, dass die bisherige Drei-Säulen-Struktur des EU-Vertrags, die durch den Konventsentwurf eigentlich überwunden werden soll, gewissermaßen „durch die Hintertür“ doch aufrechterhalten bleibt.

Wie diese Beispiele veranschaulichen sollen, wurden im Konvent zwar beachtliche Fortschritte erzielt, eine wirklich stringente und transparente Ausgestaltung der konstitutionellen Zuständigkeitssystematik bleibt aber Gegenstand künftiger EU-Reformrunden.

VERÄNDERUNGEN IM AUFGABENPROFIL

Jenseits des Anliegens, eine bessere Zurechenbarkeit politischer Verantwortung durch die Einführung einer trennschärferen Kompetenzsystematik zu schaffen, haben die Mitgliedstaaten in der Zukunftserklärung von Laeken ihre Absicht bekundet, zu überprüfen, auf welchen Gebieten die EU zusätzliche Aufgaben übernehmen sollte bzw. ob möglicherweise eine Rückverlagerung von Zuständigkeiten zweckmäßig wäre. Angesichts der bevorstehenden Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten sowie der neuen internen und externen Herausforderungen an gemeinsames Handeln, die seit den Terroranschlägen auf die USA vom 11. September 2001 erkennbar geworden sind, scheint sich die Erkenntnis durchgesetzt zu haben, dass das bisherige Aufgabenprofil Europas die Leistungserwartungen seiner Bürger nicht mehr erfüllt. Zugleich erscheint eine stärkere Konzentration auf zentrale Zukunftsaufgaben, die möglichst präzise benannt und abgegrenzt werden müssen, als zentrale Voraussetzung für den Erhalt der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit einer zunehmend heterogenen Union mit 25 und mehr Mitgliedern.

Gestützt auf Umfrageergebnisse zu den Erwartungen der Bürger bestand breites Einvernehmen zwischen den Konventsmitgliedern, dass Europa vor allem eine stärkere Rolle in der

Außen- und Sicherheitspolitik, in der Bekämpfung der internationalen Kriminalität, in der Kontrolle der EU-Außengrenzen sowie bei der Verwirklichung einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik zusammen müsse. Daran gemessen, fällt die Bewertung ambivalent aus. Die Tatsache, dass die Zahl der Fälle, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, von 137 auf 175 anwächst,³⁷ findet nicht zuletzt in den Bestimmungen des dritten Verfassungsteils zum „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ ihren Niederschlag. Mehrheitsentscheidungen sollen künftig bei Regelungen zur Grenzkontrolle – einschließlich der Entwicklung eines integrierten Grenzschutzsystems für die EU-Außengrenzen – und für die gesamte Asyl- und Einwanderungspolitik gelten.

Trotz dieser erheblichen Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU auf dem Gebiet der Innen- und Justizpolitik bleiben aber auch hier zahlreiche Gebiete zunächst der Einstimmigkeit unterworfen. Zu den insgesamt 78 Bereichen, in denen der Rat auch künftig einstimmig beschließen soll, gehören daneben die Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens, die Steuerharmonisierung, Teilbereiche des Handels mit Dienstleistungen und geistigem Eigentum, einzelne Gebiete der Umweltpolitik, die Diskriminierungsbekämpfung sowie – bis zum 1. Januar 2007 – die europäische Gesetzgebung zu den Struktur- und Kohäsionsfonds. Besonders bedauerlich ist, dass es in der Schlussphase der Konventsberatungen nicht mehr gelungen ist, in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Einstimmigkeit deutlich einzuschränken. Dem großen Europa mit 25 und mehr Mitgliedstaaten droht damit auch mit dem neuen Verfahren als internationaler Akteur völlige Lähmung.

AUFBAU EUROPÄISCHER KOMPETENZEN

Jenseits der vermehrten Anwendung des Mehrheitsprinzips sieht der Verfassungsentwurf an einzelnen Stellen einen materiellen Ausbau europäischer Kompetenzen vor. In der Innen- und Justizpolitik gilt dies vor allem für die Befugnisse von Europol. Auf dem Gebiet äußerer Sicherheit sind primär eine neue „Beistandsklausel“, der sich alle EU-Mitgliedstaaten anschließen können, sowie eine „Solidaritätsklausel“ zu nennen, die die Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Unterstützung bei Terroranschlägen oder im Katastrophenfall verpflichten. Und was schließlich die internen Politikfelder betrifft, so finden sich erweiterte oder neue EU-Befugnisse für den Schutz des geistigen Eigentums, durch die geteilte Zuständigkeit für die Energiepolitik sowie die öffentliche Gesundheit und das Recht zu ergänzenden Maßnahmen im Katastrophenschutz, der Raumfahrt und dem Sport. Auch mit der Ausdehnung ihrer Koordinierungsbefugnisse auf die Sozialpolitik, das Gesundheitswesen, die Industriepolitik, Kultur sowie die allgemeine und berufliche Bildung werden der EU-Ebene zusätzliche Handlungsspielräume eröffnet. Wenn auch in gedrossem Tempo, so setzt sich damit doch der integrationspolitische Langzeitrend von Brüsseler Kompetenzzu-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

DIE GEDRUCKTE EU-VERFASSUNG AM 2.9.2003 IM EUROPAPARLAMENT IN STRASSBURG. DER KONVENTSVORSITZENDE GISCARD D'ESTAING STELLTE DEN ENTWURF VOR.
Fotonachweis: picture-alliance/dpa

wachsen fort, ohne dass eine systematische Konzentration auf künftige Schlüsselaufgaben erkennbar wird. Durch die Erweiterung droht sich die Europäische Union jedoch vor allem mit ihrer fehlgesteuerten Umverteilungspolitik in der Agrar- und Strukturförderung sowie im Bereich der binnenmarktflankierenden Unionspolitiken endgültig zu verzetteln. So werden die mittel- und osteuropäischen Neumitglieder im Verein mit den Mittelmeerländern und Großbritannien das notwendige Stimmgewicht im Rat auf die Waage bringen, um EU-Regelungen zu umweltpolitischen Auflagen, dem Arbeitsschutz, in der Sozialpolitik oder dem Lebensmittelrecht ebenso verhindern zu können, wie wettbewerbsrechtliche Bestimmungen, die dem Hang der Transformationsländer zu einer interventionistischen Industriepolitik entgegenstehen.³⁸

Exemplarisch wird daran deutlich, wie sehr die veränderten Machtkonstellationen im großen Europa selbst auf Kerngebiete europäischer Zuständigkeit durchschlagen können. Um die beschränkten EU-Leistungskapazitäten auf die Bewältigung dieser Herausforderungen konzentrieren zu können, dürfen auch vereinzelte Kompetenzrückübertragungen an die Mitgliedstaaten nicht länger als Tabu behandelt werden. Sonst wird das große Europa immer weniger in der Lage sein, die Leistungsansprüche seiner Bürger zu erfüllen.

VERBESSERTE SUBSIDIARITÄTSKONTROLLE

Um deutlichere Grenzziehungen für die zulässige Reichweite und Intensität des Unionshandelns in deren einzelnen Aufgabenfeldern vorzunehmen, findet sich im Konventsentwurf ein neues Verfahren der Subsidiaritätskontrolle. Durch das neue Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wird ein „Frühwarnmechanismus“ eingeführt, durch den die nationalen Parlamente erstmals direkt in die Entscheidungsfindung auf EU-Ebene eingebunden werden.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

Eine Verfassung für das große Europa

nationalen Parlamente hat der Konvent eine Verfahrenslösung entwickelt, die zumindest auf längere Sicht ein deutliches Mehr an Bürgernähe in der europäischen Politik bringen könnte.

BESSERE GEWALTENTEILUNG DURCH NORMENHIERARCHIE

Indem er eine neue Normenhierarchie für europäische Steuerungsinstrumente einführt, soll der Verfassungsentwurf eine deutlichere Unterscheidung zwischen legislativen und exekutiven Handlungsformen der EU-Organe erlauben. Zu diesem Zweck definiert er sechs neue Typen von Instrumenten:

- Europäische Gesetze, bei denen es sich um Legislativakte mit allgemeiner Geltung handelt, die in all ihren Teilen verbindlich sind und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten.
- Europäische Rahmengesetze, die hinsichtlich der zu erreichenden Ziele für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet sind, verbindlich sind, aber den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und der Mittel zu ihrer Umsetzung überlassen.
- Europäische Verordnungen, die Rechtsakte ohne Gesetzescharakter sind und der Durchführung bestimmter Legislativakte bzw. einzelner Verfassungsbestimmungen dienen.
- Europäische Beschlüsse, die ebenfalls keinen Gesetzescharakter haben und in all ihren Teilen verbindlich sind. Richten sie sich an bestimmte Adressaten, so binden sie nur diese.
- Empfehlungen und Stellungnahmen der EU-Organe, die rechtlich nicht bindend sind.

Nur Europäische Gesetze und Rahmengesetze sind Legislativakte im engeren Sinne. Im Regelfall sollen sie deshalb vom Europäischen Parlament und dem Ministerrat gleichberechtigt im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden. Bei den Europäischen Verordnungen und Beschlüssen handelt es sich hingegen um Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter. Sie können durch die Kommission oder den Rat in ihrer Exekutivfunktion auf der Grundlage der Befugnisübertragung durch ein Europäisches Gesetz als Durchführungsrechtsakte erlassen werden.

Abgesehen von diesen Unterschieden im Zustandekommen trägt auch diese neue Hierarchisierung nur begrenzt zur Klärung der Frage bei, worin jenseits der jeweils anzuwendenden Entscheidungsverfahren eigentlich der qualitative Unterschied zwischen bindenden EU-Rechtsakten ohne Gesetzesqualität und europäischen Gesetzgebungsakten liegen soll. Obwohl das Bemühen um eine deutlichere Unterscheidung zwischen legislativem und exekutivem Unionshandeln an sich zu begrüßen ist, liefert die neue Typologie der Rechtsetzungsinstrumente im Konventsentwurf noch keine wirklich befriedigende Antwort auf dieses Problem.

Für eine abschließende Bewertung darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass mit den neuen Rechtsinstrumenten eine weitere Zielsetzung verbunden ist – nämlich die

Lichtung des inzwischen kaum mehr durchschaubaren Gestrüpps europäischer Handlungsformen. Im heutigen EU-Vertrag sind – verteilt über seine drei Säulen – 15 verschiedene Instrumente vorgesehen. Die neue Normenhierarchie des Verfassungsvertrags verspricht hier tatsächlich ein deutliches Mehr an Transparenz.

EIN DEMOKRATISCH LEGITIMIERTES EUROPA IM WERDEN

Die Erweiterung auf 25 und mehr Mitgliedstaaten stellt die Legitimationsgrundlagen der Europäischen Union auf den Prüfstand. Der Auftrag an den Konvent und die Ergebnisse seiner Beratungen können wesentlich dazu beitragen, diese schwere Bewährungsprobe für die Zukunftsfähigkeit des europäischen Einigungswerkes zu bestehen. Mit dem Verfassungsentwurf liegt endlich ein einheitlicher Ordnungsrahmen vor, der das Potenzial hätte, als Kristallisationspunkt einer stärkeren Identifikation der Bürger mit der Europäischen Union und der durch sie verkörperten demokratischen Werte zu wirken. Durch ein Mehr an Transparenz und die Stärkung des Subsidiaritätsgedankens erleichtert dieser Rahmen die Zurechenbarkeit und die demokratische Kontrolle politischer Verantwortung.

Gleichzeitig wird auch die neue konstitutionelle Grundordnung im Falle ihres Inkrafttretens eine Legitimationsschwäche der Europäischen Union nicht beheben können, die ihr im Vergleich zu dem politischen Gemeinwesen des Nationalstaates wesenseigen ist. Angesichts des relativ schwach ausgeprägten Zusammengehörigkeitsgefühls der mitgliedstaatlichen Bevölkerungen als Europäer und einer nur rudimentär vorhandenen europäischen Öffentlichkeit wird sie auf absehbare Zeit nicht die gleiche emotionale Bindewirkung entfalten können, wie sie häufig von staatlichen Verfassungen ausgeht. Da ihm dieser verbindende Kitt einer Erfahrungs- und Geschichtsgemeinschaft (noch) fehlt, wird der Zusammenhalt des großen Europa wesentlich von seiner Fähigkeit abhängen, dem Bürger die Zweckbestimmung der Union, ihre politische Finalität, glaubwürdig zu vermitteln.

Gelingen wird dies aber nur – und genau darin liegt das Hauptmanko des Konventsentwurfs für eine europäische Verfassung –, wenn sie ein Aufgabenprofil entwickelt, das breite Akzeptanz durch hohe Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit stiftet. Auch in der Zuständigkeitsverteilung sollte sich die erweiterte Europäische Union deshalb stärker auf jene Aufgabenfelder konzentrieren, die sie nicht nur als Verfassungs- und Wertegemeinschaft, sondern auch als innere und äußere Sicherheits-, Wachstums- und Solidaritätsgemeinschaft für den Bürger deutlich sichtbar machen.³⁹

Der Weg dorthin wird angesichts der wachsenden Heterogenität der Interessenlagen, der zunehmenden Disparitäten in der wirtschaftlichen Leistungskraft und der unterschiedlich ausgeprägten Integrationswilligkeit und -fähigkeit in einem Europa mit 25 und mehr Mitgliedstaaten nicht von allen mit der gleichen Geschwindigkeit zurückgelegt werden. Gerade

Künftig soll die Kommission den nationalen Parlamenten ihre Vorschläge für Gesetzgebungsakte zum gleichen Zeitpunkt übermitteln wie dem Europäischen Parlament und dem Rat. Ist dies geschehen, so haben die nationalen Parlamente bzw. jede der beiden Kammern eines nationalen Parlaments sechs Wochen Zeit, um eine begründete Stellungnahme abzugeben, weshalb ihres Erachtens ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip vorliegt. Sprechen sich die nationalen Parlamente bzw. ihre Kammern mit einem Drittel der Gesamtzahl ihrer Stimmen gegen einen Entwurf der Kommission aus, so muss diese ihn überprüfen. Auf der Grundlage dieser Prüfung kann die Kommission beschließen, an ihrem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder zurückzuziehen. In jedem Fall muss sie ihre Entscheidung begründen.

Weil das Protokoll den nationalen Parlamenten – bzw. jeder ihrer Kammern – aber das Recht zuspricht, nach Inkrafttreten eines Gesetzgebungsaktes über die jeweilige mitgliedstaatliche Regierung eine Klage beim Europäischen Gerichtshof wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzips anzustrengen, ist davon auszugehen, dass die Kommission bei dieser Überprüfung äußerste Sorgfalt walten lassen wird. Ein entsprechendes Klagerecht wird auch dem Ausschuss der Regionen für jene Aufgabenfelder eingeräumt, zu denen er obligatorisch gehört werden muss.

In mancherlei Hinsicht erscheint das neue Protokoll noch nachbesserungsbedürftig. So bedeutet das neue Verfassungsprotokoll in der derzeitigen Fassung gegenüber seinem Amsterdamer Vorläufer einen gewissen Rückschritt, was den Grad an inhaltlicher Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips anbelangt. Die Amsterdamer Leitlinien für die Überprüfung der Subsidiaritätskonformität einer EU-Maßnahme sind aus dem Protokollentwurf des Konvents verschunden. Außerdem muss sich das neue Verfahren in der Praxis erst bewähren. Nicht ganz zu Unrecht mahnen Kritiker, dass das „Frühwarnsystem“ am Rat als demjenigen europäischen Organ vorbei führt, dem in der EU-Verfassungsordnung die Wahrung der mitgliedstaatlichen Rechte obliegt.

Unter dem Strich bleibt aber dennoch festzuhalten, dass der neue „Frühwarnmechanismus“ die ausgetretenen Pfade einer unzureichenden europäischen Subsidiaritätskontrolle verlässt. Über die Einbindung der natio-

deshalb müssen aber in Europas künftiger Verfassung die Möglichkeiten zur Bildung von Teilräumen über Formen differenzierter Integration weiter ausgebaut werden, um auf lange Sicht die öffentliche Zustimmung zur Teilnahme des eigenen Landes am Integrationsgeschehen zu sichern. Auch hier hat der Verfassungsentwurf des Konvents erst einen Anfang gemacht.⁴⁰

Um aber ein Europa der 25 und mehr Mitgliedstaaten auf den Weg zu bringen, das auch langfristig auf einem soliden Fundament demokratischer Legitimation ruht, bildet der Konventsentwurf einen vielversprechenden Ausgangspunkt, der genutzt werden sollte. Ein endgültiges Scheitern der Verfassungsberatungen wäre gerade in diesem Lichte ein herber Rückschlag für die größer werdende Europäische Union.

LITERATUR

- Dauderstadt, M.: Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5-6/2004, S. 15-24
- Emmanouilidis, J. A./Giering, C.: Licht und Schatten – eine Bilanz der Konventsergebnisse (Konvent-Spotlight 08/2003). Gütersloh/München 2003 (download: www.eu-reform.de)
- Fischer, T./Metz, A.: Mit Nizza am Abgrund? Die Institutionen der EU-25 nach dem gescheiterten Brüsseler Verfassungsgipfel (Reform-Spotlight 01/2004). München/Gütersloh 2004 (download: www.eu-reform.de)
- Giering, C. (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. CD-ROM. Gütersloh/München 2003
- Joerges, C./Mény, Y./Weiler, J. H. H. (eds.): What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer. Badia Fiesolana 2000
- Maurer, A.: Auf dem Weg zum Verfassungsvertrag. Der Entwurf einer Europäischen Verfassung in der Regierungskonferenz (SWP-Arbeitspapier). Berlin 2003
- Maurer, A.: Schließt sich der Kreis? Der Konvent, nationale Vorbehalte und die Regierungskonferenz (Teil 1 und 2) (SWP-Arbeitspapier). Berlin 2003
- Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents (Themenheft 4/2003 der Zeitschrift „integration“, November 2003)
- Marhold, H.: Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz nach der ersten Phase. In: integration, 4/2002, S. 251-268
- Rothacher, A.: Die EU 25. Chancen, Risiken und politische Folgen der Osterweiterung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5-6/2004, S. 25-34

ANMERKUNGEN

- 1 So auch Wolfgang Proissl/Thomas Klau/Rainer Koch: „Verfassungslos“. In: Financial Times Deutschland vom 15.12.2003.
- 2 Vgl. „Mit Polen nach Europa. Das Verfassungsfiasko sollte das Ende des Missrats und den Anfang der Vernunft markieren“. In: Süddeutsche Zeitung vom 18.12.2003; „Le fiasco del reforme des institutions vu par les Européens“. In: Le Monde vom 18.12.2003.
- 3 Vgl. Thomas Klau: „Europas Kamikazepiloten“. In: Financial Times Deutschland vom 18.12.2003.
- 4 Vgl. Klau, a.a.O.
- 5 Vgl. Klaus-Dieter Frankenberger: „Einiges Europa?“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.12.2003.
- 6 Vgl. Werner Weidenfeld: „Europas historische Chance“. In: Süddeutsche Zeitung vom 18.12.2003.
- 7 Vgl. Thomas Fischer/Almut Metz: Mit Nizza am Abgrund? Die Institutionen der EU-25 nach dem gescheiterten Brüsseler Verfassungsgipfel (Reform-Spotlight 01/2004). Gütersloh/München Januar 2004.
- 8 Vgl. Janis A. Emmanouilidis/Thomas Fischer: Die Machtfrage europäisch beantwortet. Die Abstimmungsregeln von Nizza und Konvent im Vergleich (Reform-Spotlight 04/2003). Gütersloh/München 2003.
- 9 Vgl. Anlage 1 „Die Zukunft der Europäischen Union – Erklärung von Laeken“ zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Laeken), 14. und 15. Dezember 2001.
- 10 So Fischer in seiner Humboldt-Rede „Vom Staatenbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“. Abgedruckt in: Christian Joerges/Yves Mény/J.H.H. Weiler (eds.): What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer. Badia Fiesolana 2000, S. 5-17 (hier: S. 13f.).
- 11 Vgl. Hartmut Marhold: Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz nach der ersten Phase. In: integration, 4/2002, S. 251-268 (hier: S. 252).
- 12 Vgl. Erklärung zum Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl. EG C 80 v. 10.3.2001, S. 85f.
- 13 Vgl. Anlage 1 „Die Zukunft der Europäischen Union – Erklärung von Laeken“ zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Laeken), 14. und 15. Dezember 2001.
- 14 Die Einzelfragen finden sich in Abschnitt II der Erklärung von Laeken.
- 15 So in Abschnitt I der Erklärung von Laeken.
- 16 Vgl. zum Konvent zur Zukunft Europas: Abschnitt III der Erklärung von Laeken.
- 17 Vgl. Europäischer Konvent: Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa (CONV 850/03 vom 18.07.2003).
- 18 Vgl. Dieter Grimm: „Auf ewig unverfasst? Europas Weg, juristisch und symbolisch“. In: Süddeutsche Zeitung vom 7.1.2004.
- 19 Vgl. European Commission: Eurobarometer 60. Public Opinion in the European Union. First Results. Autumn 2003. S. 7f; 9f.
- 20 Vgl. European Commission: Eurobarometer 2003.3. Public Opinion in the Candidate Countries. Summer 2003. S. 11.
- 21 Vgl. Albrecht Rothacher: Die EU 25. Chancen, Risiken und politische Folgen der Osterweiterung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5-6/2004, S. 25-34 (hier: S. 26).
- 22 Vgl. Rothacher, a.a.O., S. 25f.; Michael Dauderstadt: Transformation und Integration der Wirtschaft der postkommunistischen Beitrittsländer. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5-6/2004, S. 15-24 (hier: S. 22-24).
- 23 So Christian Wernicke: „Europas Identitätskrise“. In: Süddeutsche Zeitung vom 14.1.2004.
- 24 Vgl. Gemeinsames Schreiben Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, der Niederlande, Österreichs und Schwedens an den EU-Kommissionspräsidenten Romano Prodi vom 15.12.2003.
- 25 Vgl. dazu den Beitrag von Claus Giering in diesem Band sowie Janis A. Emmanouilidis/Claus Giering: Licht und Schatten – eine Bilanz der Konventsergebnisse (Konvent-Spotlight 08/2003). München/Gütersloh 2003.
- 26 Vgl. Richard von Weizsäcker/Jean-Luc Dehaene/David Simon: Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung. Bericht an die Europäische Kommission, Brüssel, 18.10.1999.
- 27 Vgl. Bertelsmann Forschungsgruppe Politik: Ein Grundvertrag für die Europäische Union. Entwurf zur „Zweiteilung“ der Verträge. München/Gütersloh 2000; Europäisches Hochschulinstitut: Ein Basisvertrag für die Europäische Union. Studie zur Neuordnung der Verträge. Badia Fiesolana 2000.
- 28 Vgl. Andreas Maurer: Auf dem Weg zum Verfassungsvertrag. Der Entwurf einer Europäischen Verfassung in der Regierungskonferenz (SWP-Arbeitspapier). Berlin 2003.
- 29 In einer aktuellen Umfrage hat sich gezeigt, dass immerhin rund 45% bzw. 14% der Befragten aus den zehn EU-Neumitgliedstaaten nicht gerne Homosexuelle

und Juden zum Nachbarn hätten. Die entsprechenden Werte für die EU-15 liegen nur um die 18% bzw. 8%. Im Falle Rumäniens und Bulgariens liegen sie aber in beiden Fällen mit 59% und 20% noch deutlich höher als bei den zehn Neuen. Mit Abstand am geringsten ausgeprägt ist die Toleranz in der Türkei – mit jeweils 90% bzw. 62%. Vgl. Jürgen Gerhards: Passt die Türkei kulturell in die Europäische Union? In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 13.02.2004.

- 30 Vgl. auch zum Folgenden: Gerhards, a.a.O.
- 31 Vgl. Kristina Notz: Die Grundrechtscharta als Wertebasis der künftigen EU-Verfassung. Auf der CD-ROM: Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. Gütersloh/München 2003, S. 28-34 (hier: S. 34).
- 32 Vgl. Jörg Monar: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Verfassungsentwurf des Konvents. In: integration, 4/2003, S. 536-549 (hier: S. 539).
- 33 Vgl. Harald Hohmann: Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Ein wichtiger Beitrag zur Legitimation der EU. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 52-53/2000, S. 5-12 (hier: S. 6).
- 34 Vgl. dazu ausführlicher: Thomas Fischer: Kompetenzordnung und Handlungsinstrumente – Verhaltene Reformansätze im Konventsentwurf. Auf der CD-ROM: Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent, a.a.O., S. 35-48.
- 35 Vgl. in diesem Sinne bereits Ingolf Pernice: Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund. Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin vom 6. Juli 2000 (FCE Spezial 4/00). Berlin 2000, S. 5.
- 36 Vgl. Präsidium des Konvents: Vorentwurf des Verfassungsvertrags (CONV 369/02 vom 28.10.2002).
- 37 Vgl. zu den Zahlenangaben: Andreas Maurer: Schließt sich der Kreis? Der Konvent, nationale Vorbehalte und die Regierungskonferenz (Teil 1 und 2) (SWP-Arbeitspapier). Berlin 2003.
- 38 Vgl. Rothacher, a.a.O., S. 31.
- 39 Vgl. Bertelsmann Forschungsgruppe Politik: Europas Reform denken. Diskussionspapier zum Karlspreis-Europa-Forum in Aachen 2002. Abgedruckt in: Bertelsmann Stiftung: Europas Zukunft sichern. Karlspreis-Europa-Forum am 7./8. Mai 2002 in Aachen. Gütersloh 2002, S. 14-29.
- 40 Vgl. Janis A. Emmanouilidis/Claus Giering: In Vielfalt geeint – Elemente der Differenzierung im Verfassungsentwurf. In: integration, 4/2003, S. 454-467.

UNSER AUTOR



Thomas Fischer ist Projektmanager im Themenfeld Internationale Verständigung der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. Dort leitet er das Projekt „Systemwandel in Europa“, das gemeinsam mit dem

Centrum für angewandte Politikforschung (C-A-P) der Universität München durchgeführt wird. Schwerpunktmäßig arbeitet und veröffentlicht er zu Reformfragen der EU-Kompetenzordnung, des Institutionengefüges, zu „European Governance“ sowie zu Regionalisierungsprozessen in Europa und dem Vergleich föderaler Systeme.

Die erweiterte EU als internationaler Akteur

FRANCO ALGIERI

Wenn mit der Erweiterung der EU die Zahl nationaler Interessen zunimmt, so bleibt dies nicht ohne Folgen für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Zu fragen ist, wie sich die EU als internationaler Akteur zukünftig darstellen wird und wie die Außen- und Sicherheitspolitik dem Anspruch der Gemeinsamkeit gerecht werden kann. Vor dem Hintergrund einer veränderten sicherheitspolitischen Lage erläutert Franco Algeri zunächst die Entwicklung, Programmik und Umsetzung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Will die erweiterte Union ein Stabilitätsraum für ihre Mitgliedstaaten und die Nachbarregionen werden, muss sich das strategische Konzept folgerichtig in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Vereinten Nationen am Leitmotiv des Multilateralismus orientieren. Wenn auch von einer Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik gegenwärtig keine Rede sein kann, hat die Bevölkerung der EU – nicht zuletzt unter dem Eindruck des Irak-Krieges – hohe Erwartungen hinsichtlich der internationalen Handlungsfähigkeit der Union. Die entscheidende Frage wird sein, wie es die neuen Mitglieder mit der außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit halten werden. Red.

MIT DER ERWEITERUNG NEHMEN NATIONALE INTERESSEN ZU

Angesichts der Uneinigkeit europäischer Regierungen darüber, wie dem Irak unter *Saddam Hussein* zu begegnen sei, war im Jahr 2003 oftmals vom Scheitern der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) die Rede. Innerhalb der 15 EU-Mitgliedstaaten sowie zwischen alten und neuen Mitgliedern zeigten sich schwerwiegende Meinungsunterschiede, die den Erwartungen an ein sich enger zusammenschließendes Europa entgegenwirkten. Nachdem osteuropäische Regierungen in unmissverständlicher Form ihre Solidarität mit den Vereinigten Staaten zum Ausdruck gebracht hatten, verstärkte sich innerhalb der EU zunächst die Befürchtung, die anstehende Erweiterung würde zu einer Belastungsprobe für die Fortentwicklung der GASP.¹ An diesem Beispiel verdeutlicht sich nicht nur der hohe Stellenwert der transatlantischen Beziehungen bei der Ausgestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik der EU, sondern es wird auch erkennbar, dass der Begriff „gemeinsam“ hinterfragt werden muss. Mit der Erweiterung der Union nimmt die Zahl der nationalen Interessen, die im Rahmen der GASP aufeinandertreffen, zu und das Erreichen gemeinsamer Positionen kann schwieriger werden.

DIE HERAUSFORDERUNGEN ÜBERSCHREITEN DIE KAPAZITÄT EINZELNER STAATEN

Gleichzeitig ist festzustellen, dass der hohe wirtschaftliche und politische Verflechtungsgrad der EU mit allen Regionen dieser Welt, in Verbindung mit der Vielzahl und der jeweiligen Beschaffenheit der sicherheitspolitischen Herausforderungen, die Handlungs- und Problemlösungsfähigkeiten einzelner Staaten überschreitet. Die Fortführung der Außen- und Sicherheitspolitik bildet folglich einen essenziellen Baustein des europäischen Integrationsprozesses. In diesem Zusammenhang bedarf ein weiteres Ereignis des Jahres 2003 der Aufmerksamkeit. Im Dezember scheiterten die Verhandlungen über die europäische Verfassung. Der zur Diskussion stehende Verfassungstext beinhaltete unter anderem einige sehr weit reichende Vorschläge zur Stärkung des außen- und sicherheitspolitischen Profils der EU (vgl. Algeri 2004). So war beispielsweise die Einführung des Amtes eines Außenministers der Union vorgesehen und damit verknüpfte sich die Erwartung, europäische Außenpolitik könne besser gebündelt, erkennbarer und vernehmbarer werden. Wengleich zu Beginn des Jahres 2004 noch nicht absehbar ist, ob der Verfassungstext erneut zur Diskussion gestellt und dann die Zustimmung aller 25 EU-Mitgliedstaaten finden wird, bestehen trotzdem ausreichende Möglichkeiten, die Außen- und Sicherheitspolitik weiterzuentwickeln.

Vor diesem Hintergrund sind drei zentrale Fragen aufzuwerfen: Wie stellt sich der internationale Akteur EU dar? Welches Entwicklungspotenzial besteht? Wird die Außen- und Sicherheitspolitik dem Anspruch der Gemeinsamkeit gerecht, oder sind angesichts der zunehmenden Zahl der Beteiligten neue Formen der Zusammenarbeit notwendig? Um diese

Fragen zu beantworten, müssen nicht nur die aktuellen Herausforderungen erkannt werden, sondern es muss Verständnis darüber bestehen, was sich hinter dem Begriff „Europäische Außen- und Sicherheitspolitik“ verbirgt, wie sich diese entwickelt hat und wie sie formuliert und umgesetzt wird.

HERAUSFORDERUNGEN NEUER QUALITÄT

In den Neunzigerjahren des letzten Jahrhunderts wandelte sich die sicherheitspolitische Lage Europas nachhaltig. Die außen- und sicherheitspolitischen Überlegungen und das Handeln der EU-Mitgliedstaaten waren nun nicht länger durch die Ost-West-Konfrontation überlagert. Neue Herausforderungen in Europa ergaben sich beispielsweise auf dem Balkan, wo der Zerfall des ehemaligen Jugoslawiens zu zunehmender Instabilität bis hin zum Krieg geführt hatte. Krisenherde in der weiteren Nachbarschaft der EU (beispielsweise im Kaukasus und im nördlichen Afrika) kamen hinzu. Die Osterweiterung der EU bedeutet eine beispiellose geografische Ausweitung der EU mit einer neuen Außengrenze vom Baltikum bis Südosteuropa. Durch diese und mögliche künftige Erweiterungen rückt die Union näher an Staaten und Regionen heran, von denen heute einige durch ein hohes Krisenpotenzial gekennzeichnet sind (vgl. Tabelle 1). Aber auch die Entwicklungen in geografisch weiter entfernten Regionen verlangen die Aufmerksamkeit der EU. Für das Jahr 2003 wurden weltweit 218 politische Konflikte gezählt (Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung 2003). Hierzu gehören auf der höchsten Konfliktebene 14 Kriege (davon sieben in Afrika) und 21 ernste Krisen mit Gewalteininsatz (davon zehn in Asien). Und seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001

TABELLE 1: GEMEINSAMER DIREKTER GRENZVERLAUF DER ERWEITERTEN EU MIT NACHBARSTAATEN

EU-25	EU-27 (einschl. Bulgarien und Rumänien)	EU-28 (einschließlich Türkei)
Russland	Russland	Russland
Weißrussland	Weißrussland	Weißrussland
Ukraine	Ukraine	Ukraine
Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien	Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien	Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien
Albanien	Albanien	Albanien
Serbien und Montenegro	Serbien und Montenegro	Serbien und Montenegro
Kroatien	Kroatien	Kroatien
	Moldawien	Moldawien
		Georgien
		Armenien
		Iran
		Irak
		Syrien

TABELLE 2: ENTWICKLUNG DES WELTHANDELS – AUSFUHREN

	Welt		EU (Extra EU) ³		USA		Japan		China	
	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte
1990	1 849,4	100	355,2	19,2	300,5	16,2	213,7	11,5	50,2	2,7
1996	2 929,2	100	626,3	21,3	476,5	16,2	303,9	10,3	117,1	3,9
1997	3 515,1	100	721,1	20,5	589,2	16,7	348,0	9,8	158,9	4,5
1998	3 375,3	100	733,4	21,7	591,4	17,5	323,5	9,5	160,5	4,7
1999	3 779,5	100	760,2	20,1	632,0	16,7	367,2	9,7	180,3	4,7
2000	5 064,9	100	942,0	18,5	814,2	16,0	480,8	9,4	266,3	5,2
2001	5 004,1	100	985,3	19,6	795,9	15,9	423,5	8,4	292,2	5,8
2002	4 841,9	100	993,8	20,5	713,6	14,7	412,9	8,5	337,5	6,9

Quelle: Eurostat 2003, S.18

und in deren Folge nimmt das Thema internationaler Terrorismus eine prominente Stellung bei der Ausrichtung europäischer Außen- und Sicherheitspolitik ein. In engem Zusammenhang hierzu steht die Gefahrenlage, die sich aus der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen ergibt. Weitere Sicherheitsinteressen der EU richten sich auf die Aufrechterhaltung einer geregelten Weltwirtschaftsordnung ebenso wie auf die Bekämpfung des sich verschärfenden Armutproblems und der damit verbundenen Folgen (insbesondere in Afrika und Asien).

HANDELSPOLITIK UND KOOPERATION

Europäische Außenpolitik als übergeordneter Begriff umfasst die Gesamtheit der nach außen gerichteten Aktivitäten der EU. Mit am längsten und umfassendsten ausgebaut sind die Handels- und Kooperationsbeziehungen zu dritten Staaten und Organisationen.² Der Anteil der EU-Ausfuhren umfasste 2002 ein Fünftel der gesamten Ausfuhren weltweit und liegt über den jeweiligen Anteilen der USA, Japans und Chinas (vgl. Tabelle 2). Der Anteil der Einfuhren in die EU belief sich im selben Jahr auf etwas weniger als ein Fünftel der gesamten Einfuhren weltweit und die Union lag hier hinter den USA (vgl. Tabelle 3). Bei den Ausfuhren waren die wichtigsten Handelspartner der EU-15 im Jahr 2002 die USA (24,1%), die

Schweiz (7,1%), Japan (4,2%), Polen (3,7%) und China (3,4%). Mit Blick auf die Einfuhren in die EU ergibt sich folgende Reihenfolge: USA (17,6%), China (8,2%), Japan (6,9%), Schweiz (5,9%) und Russland (4,8%). Die Berechnungen für die EU-28 deuten darauf hin, dass deren Einfuhren noch höher lägen, die Ausfuhren aber fast auf gleicher Höhe blieben (vgl. Allen 2001). Besonders die Länder der ehemaligen Sowjetunion, einschließlich Russlands, werden in solch einem Szenario als Handelspartner der EU deutlich aufgewertet.

Es liegt im Interesse der EU, dass die Regionen, mit denen sie intensive Handelsbeziehungen pflegt, nicht destabilisiert werden. Beispielsweise könnte ein eskalierender Konflikt in Ost- oder Südostasien zu einer nachhaltigen Beeinträchtigung der Seehandelswege führen. Neben den reinen handelspolitischen Beziehungen sind deshalb auch andere Formen der Kooperation der EU mit Dritten zu beachten. Durch die Aufnahme politischer Grundprinzipien wie der Achtung der Menschenrechte, der Förderung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in die Abkommen mit Dritten, werden in vielen Fällen die Beziehungen „konditionalisiert“, d.h. eine Missachtung durch den Kooperationspartner kann zu einer teilweisen oder vollständigen Aussetzung der Beziehungen durch die EU führen. Ein weiterer wichtiger Bestandteil europäischer Außenpolitik ist die humanitäre Hilfe. Annähernd 30% der humanitären Hilfe weltweit wird durch die

Union geleistet und im Jahr 2002 beliefen sich die Finanzentscheidungen im Rahmen von ECHO (Amt für humanitäre Hilfe der EG) auf fast 538 Millionen Euro.⁵

DIE GEMEINSAME AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK (GASP)

Im Vergleich zur Handelspolitik ist die GASP ein noch junger Bestandteil des europäischen Integrationsprojekts (vgl. Nuttall 2000). Zwar hatten die Mitgliedstaaten der EG bereits in den Siebzigerjahren damit begonnen, ihrer zunehmenden ökonomischen Integration und der gewachsenen Bedeutung der Gemeinschaft durch die Koordination ihrer Außenpolitiken im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) mehr Gewicht zu verleihen. Es handelte sich jedoch nur um eine Koordinierung und keineswegs eine gemeinsame Politik. Sicherheitspolitisch waren die EG-Staaten vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts in die von den USA geführte westliche Weltordnung eingebettet. Die Grenzen dieser Zusammenarbeit zeigten sich am Ende der Siebziger- und zu Beginn der Achtzigerjahre im Falle internationaler Krisen, wie der sowjetischen Invasion in Afghanistan oder der Geiselnahme in der amerikanischen Botschaft in Teheran. Aus den Erkenntnissen über die Schwächen der EPZ ergaben sich weitere Reformschritte und schließlich erhielt sie 1987

TABELLE 3: ENTWICKLUNG DES WELTHANDELS – EINFUHREN

	Welt		EU (Extra EU) ⁴		USA		Japan		China	
	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte	Werte (Mrd. €)	Anteil (%) Werte
1990	1 943,7	100	404,4	20,8	387,7	19,9	177,7	9,1	40,9	2,1
1996	3 027,0	100	581,0	19,1	620,0	20,4	263,7	8,7	96,9	3,1
1997	3 608,5	100	672,6	18,6	764,2	21,1	287,8	7,9	111,3	3,0
1998	3 518,1	100	710,5	20,1	812,5	23,0	241,9	6,8	110,1	3,1
1999	3 970,5	100	779,8	19,6	952,0	23,9	280,3	7,0	138,0	3,4
2000	5 364,5	100	1 033,4	19,2	1 303,0	24,2	393,6	7,3	217,7	4,0
2001	5 363,2	100	1 028,0	19,1	1 278,9	23,8	373,9	6,9	241,4	4,5
2002	5 289,9	100	987,5	18,6	1 235,9	23,3	342,2	6,4	273,1	5,1

Quelle: Eurostat 2003, S. 20

durch Titel III der Einheitlichen Europäischen Akte erstmals eine verbindliche internationale Grundlage (vgl. Nuttall 1992). Doch schon bald danach, 1989/90, verlangten das Ende des Ost-West-Konflikts, der Zerfall der Sowjetunion, die beginnenden Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa, die deutsche Einheit und die Kuwait-Krise mit dem zweiten Golfkrieg von der zwischenzeitlich auf zwölf Mitgliedstaaten angewachsenen Gemeinschaft ein deutlich anderes außenpolitisches und nun auch sicherheitspolitisches Profil.

Mit Titel V des Vertrags von Maastricht (in Kraft getreten am 1. November 1993) wurden erstmals konkrete Bestimmungen für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in das Vertragswerk integriert. Dieser zwischen den Mitgliedstaaten der EU erreichte Minimalkonsens für die GASP erwies sich aber als nicht ausreichend, um den Wirkungsgrad außenpolitischen Handelns der Union entscheidend zu vergrößern. Weiterhin bestand beispielsweise ein Defizit bei der schnellen Krisenreaktion. Die erste Reformatappe der GASP fand Niederschlag im Vertrag von Amsterdam (in Kraft getreten am 1. Mai 1999), brachte aber – abgesehen von der Einführung des Amts eines Hohen Vertreters für die GASP (das von *Javier Solana* bekleidet wird) – nur begrenzte Fortschritte. So blieb weiterhin eine Kluft zwischen den an die EU gerichteten Erwartungen und den verfügbaren Handlungsinstrumenten bestehen. Die heute geltende und gegenüber dem Amsterdamer Vertrag weiter ausgebauten Grundlage für die GASP ergibt sich aus dem am 1. Februar 2003 in Kraft getretenen Vertrag von Nizza. Doch auch hier zeigen sich noch manche konzeptionellen Schwächen, wie beispielsweise eine nur sehr begrenzte Möglichkeit zu Mehrheitsabstimmungen. Gerade in einer EU mit zunehmend mehr Interessen bedarf es aber entsprechender Verfahren, um Blockaden zu verhindern.

Trotz erkennbarer Defizite bietet die GASP einen zunehmend intensiver genutzten Rahmen, um das außen- und sicherheitspolitische Profil der EU zu stärken (vgl. Regelsberger 2003a). Ob gemeinsame Erklärungen, politische Dialoge, Beschlüsse zu Abkommen mit Drittstaaten oder konkret auf einen Problemfall abgestimmte Handlungsanweisungen – in Verbindung mit handels- und kooperationspolitischen Instrumenten ergibt sich hieraus ein Potenzial, das den Einfluss der EU in der Welt kontinuierlich erhöht.

Ziele der GASP

(Titel V, Artikel 11, Vertrag von Nizza)

- Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union;
- Stärkung der Sicherheit der Union;
- Wahrung des Friedens und Stärkung der internationalen Sicherheit;
- Förderung der internationalen Zusammenarbeit;
- Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

DAS ERSTE KONTINGENT FRANZÖSISCHER SOLDATEN IST AM 10.6.2003 ZU SEINEM EINSATZ IN DER VON REBELLENMILIZEN UMKÄMPFTEN STADT BUNIA (KONGO) EINGETROFFEN. DIE SO GENANNT „OPERATION ARTEMIS“ STAND IM EINKLANG MIT DER ENTSPRECHENDEN RESOLUTION DES UN-SICHERHEITSRATES UND WURDE GROBENTEILS VON EU-MITGLIEDERN DURCHFÜHRT.

Fotonachweis: picture-alliance/dpa

EUROPÄISCHE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK ALS TEIL DER GASP

Mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ergibt sich eine qualitative Erweiterung der GASP (vgl. Algieri 2001). Wegweisend war die gemeinsame Erklärung von St. Malo, in der Frankreich und Großbritannien im Dezember 1998 forderten, dass die EU über die Fähigkeit zu autonomem Handeln und über entsprechend einsetzbare militärische Mittel verfügen sollte. Der Kosovo-Krieg erhöhte im ersten Halbjahr 1999 den Druck auf die Union, eigene militärische Fähigkeiten zur Konfliktlösung aufzubauen. Während der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 vertieften die Mitgliedstaaten die Debatte zu sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen und der Kölner EU-Gipfel im Juni desselben Jahres legte die Wegvorgabe für die ESVP fest. Es folgten zahlreiche Initiativen der EU-Mitgliedstaaten, die darauf abzielten, die ESVP derart auszubauen, dass die Union dadurch in die Lage versetzt wird, insbesondere in geografisch näher gelegenen Regionen mehr sicherheitspolitische Verantwortung zu übernehmen.

Neue institutionelle Strukturen wurden geschaffen und die Entscheidungsverfahren ausgebaut. Durch ein gemeinsames europäisches Planziel (headline goal) haben sich die Mitgliedstaaten geeinigt, die Fähigkeit zu entwickeln, durch freiwillige Zusammenarbeit innerhalb von 60 Tagen Streitkräfte bis zu einer Stärke von 50.000 bis 60.000 Personen aufzubauen und diese in einer Krise auch über einen Zeitraum von einem Jahr aufrechterhalten zu können. Mit Blick auf die verfügbaren personellen Kräfte wurde dieses Ziel zwischenzeitlich erreicht. Doch daneben sind noch eine Reihe wichtiger

Fähigkeiten zu gewährleisten, die noch keineswegs in ausreichender Weise verfügbar sind. Beispielsweise ergibt sich ein quantitativer und qualitativer Nachbesserungsbedarf bei der Verfügbarkeit und Verlegefähigkeit der Kräfte, dem strategischen Luft- und Seetransport, der Durchhaltefähigkeit und der Interoperabilität der Einheiten sowie in den Bereichen militärische Ausrüstung, einschließlich Waffen und Munition, Unterstützungsdienste und Schutz der Streitkräfte.

Die Herstellung militärischer Fähigkeiten und die Möglichkeit zur Durchführung militärischer Operationen bedeutet jedoch nicht, dass es sich hierbei um eine EU-Armee handeln wird – gleichwohl wird diese Option in der europapolitischen Debatte allmählich vernehmbar. Auf nationaler Ebene sind nun umfassende Umstrukturierungsprozesse notwendig, um die Fähigkeit zu gemeinsamen Militäroperationen zu verbessern. Die Neuausrichtung der Bundeswehr ist eine Reaktion auf die Herausforderungen, die im europäischen Verbund bewältigt werden sollen. Des Weiteren müssen technische Standards und Ausrüstung aufeinander abgestimmt sein. Hierzu wird eine europäische Rüstungsagentur aufgebaut, die darüber hinaus zum Ziel hat, die technologische Kluft zwischen Europa und den USA zu verringern und die rüstungspolitische Abhängigkeit Europas abzumildern.

VERBESSERUNG DES ZIVILEN KRISENMANAGEMENTS

Um das zivile Krisenmanagement zu verbessern, haben sich die EU-Mitgliedstaaten ebenfalls auf entsprechende Ziele geeinigt. So werden bis zu 5.000 Polizeibeamte für interna-

tionale Missionen im gesamten Spektrum von Konfliktpräventions- und Krisenbewältigungsoperationen sowie zur Deckung des spezifischen Bedarfs in den einzelnen Phasen dieser Operationen bereitgestellt. Wenn in dritten Staaten Krisen ausbrechen, die zu einer Gefährdung der Stabilität eines Landes führen können, und wenn dadurch auch die Durchführung von Hilfs- und Kooperationsprogrammen der EU gefährdet wird, kann die Europäische Kommission einen neu geschaffenen Krisenreaktionsmechanismus auslösen.

Erste konkrete Erfahrungen konnten bereits gemacht werden. Im Januar 2003 begann die EU-Polizeimission in Bosnien und Herzegowina, an der 500 Polizeibeamte aus den 15 EU-Mitgliedstaaten und weiteren 18 Ländern beteiligt sind. Im Dezember 2003 wurde die Polizeimis-

sion in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (Polizeimission Proxima) eingeleitet, mit 200 Polizeikräften aus EU-Mitgliedstaaten und anderen Ländern. Auf der Grundlage eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrats wurde von Ende März bis Mitte Dezember 2003 eine EU-Militäroperation in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien durchgeführt (Operation Concordia). Die EU löste damit die NATO ab, griff bei der Durchführung aber auf deren Mittel und Fähigkeiten zurück. Bis auf Dänemark und Irland waren alle übrigen EU-Staaten sowie 14 weitere Staaten (darunter die acht neuen EU-Mitglieder aus Osteuropa) beteiligt. Die erste EU-Militäroperation ohne Unterstützung durch die NATO fand von Juni bis September 2003 in der demokratischen Republik Kongo statt (Operation Artemis). Sie

stand im Einklang mit der entsprechenden Resolution des UN-Sicherheitsrats. Von der Fähigkeit, eine Militäroperation vergleichbar mit der NATO-Operation Allied Force im Kosovo ohne Unterstützung seitens der USA durchzuführen, ist die EU jedoch noch weit entfernt (vgl. Bertelsmann Foundation 2000).

DIE TRANSATLANTISCHE DIMENSION

Die ESVP wird vorerst nicht ohne die enge Zusammenarbeit der EU mit der NATO auskommen und die Europäer können ihre sicherheitspolitischen Ausrichtung nicht ungeachtet der Interessenlage der USA umsetzen. Bereits in der Entstehungsphase der ESVP war von der amerikanischen Regierung warnend darauf hingewiesen worden, dass es nicht zu einer Entkoppelung der Europäer aus dem sicherheitspolitischen Kooperationsgeflecht mit den Vereinigten Staaten kommen dürfe. Europäische Entscheidungen sollten nicht losgelöst vom größeren NATO-Entscheidungsrahmen sein (No decoupling); ein Duplizieren von Truppenplanung, Kommandostrukturen und Beschaffungsentscheidungen sei zu vermeiden (No duplication); und NATO-Mitglieder, die nicht Mitglieder der EU sind, dürften nicht diskriminiert werden (No discrimination). Wie sich im Frühjahr 2003 am Widerstand Washingtons gegenüber den Überlegungen Belgiens, Deutschlands, Frankreichs und Luxemburgs zu militärischen Planungs- und Kommandostrukturen für die EU gezeigt hatte, blieb die Skepsis der USA bestehen. Letztendlich gelang es den Europäern zumindest, auf der Grundlage eines britisch-deutsch-französischen Vorschlags, die Zustimmung der amerikanischen Regierung zu einer eigenen Planungszelle für zivile und militärische Aufgaben zu erlangen. Für die amerikanische Zustimmung bedurfte es des Dialogs des britischen Premierministers *Blair* mit dem amerikanischen Präsidenten *Bush*. *Blair* gelang es, die Skeptiker in Washington davon zu überzeugen, dass diese Entwicklung nicht zu einer Aushöhlung der NATO führen werde.

KRITISCHE AUFMERKSAMKEIT DER USA WIRD BESTEHEN BLEIBEN

Die kritische Aufmerksamkeit der Vereinigten Staaten gegenüber den Entwicklungen in Europa wird dennoch weiter bestehen bleiben, denn die schärfere Konturierung des außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Profils der EU wird unausweichlich eine Neuausrichtung der transatlantischen Beziehungen erfordern. Wie auch immer sich die Strategie der USA gegenüber Europa entwickeln wird – es sei an dieser Stelle dahingestellt ob in Richtung eines partiellen Rückzugs aus Europa, eines neuen Engagements in Europa oder einer global ausgerichteten und ausgewogenen Aufgabenteilung mit Europa – kann dies nicht ohne die Beachtung einer über mehr außenpolitische Machtressourcen verfügende EU geschehen. Innerhalb der erweiterten EU werden die neuen Mitgliedstaaten aus Osteuropa darauf achten, dass die transatlantischen Beziehungen nicht geschwächt werden. Auch die NATO wird

TABELLE 4: MITGLIEDSCHAFTEN IN EU UND NATO

	EU 25 (2004)	NATO 26 (2004)	EU 27	EU 28
<i>Mitgliedschaft in EU und NATO</i>				
Belgien	X	X	X	X
Dänemark	X	X	X	X
Deutschland	X	X	X	X
Frankreich	X	X	X	X
Griechenland	X	X	X	X
Italien	X	X	X	X
Luxemburg	X	X	X	X
Niederlande	X	X	X	X
Bulgarien	–	X	X	X
Estland	X	X	X	X
Lettland	X	X	X	X
Litauen	X	X	X	X
Polen	X	X	X	X
Portugal	X	X	X	X
Rumänien	–	X	X	X
Slowakei	X	X	X	X
Slowenien	X	X	X	X
Spanien	X	X	X	X
Tschechische Republik	X	X	X	X
Türkei	–	X	–	X
Ungarn	X	X	X	X
Vereinigtes Königreich	X	X	X	X
<i>Mitgliedschaft EU, aber nicht NATO:</i>				
Finnland	X	–	X	X
Irland	X	–	X	X
Malta	X	–	X	X
Österreich	X	–	X	X
Schweden	X	–	X	X
Zypern	X	–	X	X
<i>Mitgliedschaft NATO, aber nicht EU:</i>				
Island	–	X	–	–
Norwegen	–	X	–	–
Kanada	–	X	–	–
Vereinigte Staaten	–	X	–	–

2004 erweitert und dies wirft die Frage auf, ob deren Funktion als sicherheitspolitisches Verbindungsglied über den Atlantik gestärkt wird. Bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt der Beitrittsdiskussion mit diesen Kandidatenstaaten zur EU bzw. NATO war eine unmissverständliche Zuordnung ihrer sicherheitspolitischen Erwartungen zu erkennen. Die Mitgliedschaft in der EU wird in den Kontext der sich hieraus ergebenden sicherheits- und stabilitätsbildenden Implikationen für die jeweiligen Volkswirtschaften und Gesellschaften gesetzt. Die NATO hingegen wird als der primäre Sicherheitsgarant für die Verteidigungspolitik und als Forum zur Anbindung an die Vereinigten Staaten verstanden. Unter Berücksichtigung der historischen Erfahrungen dieser Länder erscheint diese Zuordnung nachvollziehbar.

DAS STRATEGISCHE KONZEPT DER EU

Das Leitmotiv europäischer Außenpolitik findet sich in dem Begriff Multilateralismus. Dieser steht für eine Umgangsform zwischen Staaten und/oder Institutionen und basiert auf der Erkenntnis, dass die Einbeziehung aller betroffenen Parteien und ein gemeinsam erarbeiteter Problemlösungsansatz langfristige Stabilität liefern kann. Die Orientierung der EU am Multilateralismus geht einher mit der Verpflichtung zum Handeln in Einklang mit den Grundsätzen der Vereinten Nationen. Ihre Bedeutung wird sehr deutlich in der europäischen Sicherheitsstrategie (vgl. Europäische Sicherheitsstrategie 2003). Ihr qualitativer Fortschritt für die europäische Außenpolitik ergibt sich daraus, dass es den Staats- und Regierungschefs der EU-25 im Dezember 2003 gelungen war, erstmals einen strategischen Orientierungsrahmen zu schaffen. Sicherheit wird darin nicht verengt, sondern umfassend verstanden, d.h. der Zusammenhang aller ein Sicherheitsproblem betreffenden Faktoren wird hergestellt (vgl. zum umfassenden Sicherheitsbegriff: Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2001). Solch ein Ansatz basiert auf der Erkenntnis, dass beispielsweise das Armutproblem oder Minderheitenfragen für die Ausgestaltung internationaler Sicherheit ebenso zu berücksichtigen sind wie Nichtverbreitungsregime oder militärische Konfliktlösungskonzepte.

STRATEGISCHE ZIELE

Die strategischen Ziele der EU beziehen sich auf die Abwehr von Bedrohungen (Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte), die Stärkung der Sicherheit der Nachbarschaftsregionen (östlich der EU und im Mittelmeerraum) sowie eine multilaterale Weltordnung. In letzterem Fall wird den Vereinten Nationen, der Welthandelsorganisation (WTO), der NATO und regionalen Organisationen (beispielsweise in Asien oder Südamerika) eine besondere Bedeutung beigemessen. Der multilaterale Ansatz durchzieht auch die europäische Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. In dieser Strategie veranschaulicht sich das EU-typische Handlungsmuster, d.h. in einer ersten Phase

JAVIER SOLANA, SEIT 1999
HOHER VERTRETER FÜR DIE
GEMEINSAME AUßEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK (GASP),
SPRICHT AM 24.1.2004
AUF DEM WELTWIRTSCHAFTS-
FORUM IN DAVOS.
Fotonachweis:
picture-alliance/dpa

werden präventive Maßnahmen wie multilaterale Verträge und Ausfuhrkontrollregime genutzt. Wenn diese sowie der politische Dialog und diplomatischer Druck keinen Erfolg nach sich ziehen sollten, sind Zwangsmaßnahmen im Rahmen des Kapitels VII der Charta der Vereinten Nationen sowie des internationalen Rechts (von Sanktionen bis zur Anwendung von Gewalt) vorgesehen.

DIE UNION ALS STABILITÄTSRAUM

Das strategische Konzept baut auf der bislang verfolgten außenpolitischen Ausrichtung der EU auf und ermöglicht ihr, Schwerpunkte zu setzen. Im regional engeren Blickwinkel versteht sich die Union als ein Stabilitätsraum für die eigenen Mitglieder und die Nachbarregionen. Mit der Erweiterung auf 25 Staaten werden die Beziehungen zu Russland, zur Ukraine, zu Moldawien und Belarus sowie den Anrainerstaaten des Mittelmeerraums bedeutsamer. Nicht zuletzt in Erkenntnis der im Verlauf des Irak-Konflikts teilweise sehr problematischen transatlantischen Beziehungen sind diese nunmehr in der Sicherheitsstrategie in besonderer Weise als unersetzlich beschrieben, jedoch nicht im Sinne einer Dominanz durch die USA. Als weitere künftige strategische Partner der EU werden neben Kanada auch Japan, China und Indien zu berücksichtigen sein. Der strategische Radius der EU wird sich also über die Nachbarschaftsregionen der EU hinaus global ausdehnen. Das angestrebte breite Aufgabenspektrum soll humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen, Operationen zur Entwaffnung von Konfliktparteien oder die Unterstützung von Drittstaaten bei der Terrorismusbekämpfung umfassen.

Der Einsatz von Gewalt als Mittel zur Lösung internationaler Konflikte wird nicht grundsätzlich abgelehnt. Gewaltanwendung wird aber als allerletzte Maßnahme verstanden und bedarf

der Legitimierung durch die Vereinten Nationen. In der Sicherheitsstrategie wird die Notwendigkeit eines alle Instrumente und Politikbereiche umfassenden Ansatzes dargestellt (vgl. Europäische Sicherheitsstrategie 2003): „Die Herausforderung besteht nun darin, die verschiedenen Instrumente und Fähigkeiten, darunter die europäischen Hilfsprogramme und den Europäischen Entwicklungsfonds, die militärischen und zivilen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und andere Instrumente zu bündeln. All diese Instrumente und Fähigkeiten können von Wirkungen für unsere Sicherheit und die Sicherheit von Drittländern sein. Sicherheit ist die wichtigste Voraussetzung für Entwicklung.“ Eine derart umfangreiche und geostrategische Ausrichtung der EU kann nicht nur politisch gewollt werden, sondern verlangt die Akzeptanz und das Getragenwerden durch die europäische Öffentlichkeit. Den nationalen Parlamenten, dem europäischen Parlament wie auch den Medien kommt hierbei eine wichtige Funktion als Diskussionsraum zu.

FORTENTWICKLUNG IN DIFFERENZIERTER FORM

Europäische Außenpolitik spiegelt sich in der Summe all der genannten Formen des nach außen gerichteten Handelns der EU wider. Aufgrund der Entwicklungsgeschichte des europäischen Integrationsprozesses haben sich die zivilen und militärischen Fähigkeiten in unterschiedlichen Zeiträumen entwickelt. Das heute verfügbare Instrumentarium zur Ausgestaltung dieser Außenpolitik wird kontinuierlich ausgebaut. Die Impulse hierzu kommen von der EU und ihren Mitgliedstaaten und stehen in einem direkten Zusammenhang mit Entwicklungen der internationalen Politik. Kennzeichnend bleibt eine erkennbare Diskrepanz zwischen den an die EU gerichteten Erwartungen (sowohl von innerhalb der Union wie von außerhalb) und ihrer Fähigkeiten. Die eingangs gestellte Frage, ob die europäische Außen- und Sicherheitspolitik dem An-

Dieses Bild kann aus urheberrechtlichen Gründen nicht angezeigt werden

spruch der Gemeinsamkeit gerecht wird, kann dahingehend beantwortet werden, dass sich eine bemerkenswerte Entwicklung des Potentials der EU beobachten lässt. Doch zwischen den Mitgliedstaaten gibt es eine unterschiedliche Auffassung darüber, wie weitreichend die supranationale Ebene mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet werden soll. Von einer Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik kann zu diesem Zeitpunkt keine Rede sein. Allzu häufig wird der Fehler begangen, die internationale Rolle der EU an jener der USA zu messen. Ein derartiger Vergleich ist nicht sinnvoll, denn er verkennt, dass das System EU und das System USA in vielerlei Hinsicht elementare Unterschiede aufweisen. Hierzu zählen unter anderem die Art, das Selbstverständnis und die Rolle politischer Akteure; die Funktionen und Wirkungsweisen von Institutionen; die Entscheidungsfindungsprozesse und die Implementierung von Entscheidungen; Identitätsbildung und historisch gewachsene Erfahrungen. Die EU ist trotz ihrer teilweise staatsähnlichen Funktionen nicht mit einem Staat vergleichbar (vgl. Reinhard 1999). Sie verfügt über eine, nur vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Entwicklungsgeschichte und der sie prägenden Interessen nachvollziehbare, eigene Organisationsform und Identität. Entsprechend eigen ist ihre Art die internationale Politik mitzugestalten.

HOHE ERWARTUNGEN AN DIE INTERNATIONALE HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Seitens der Bevölkerung der EU stoßen die GASP und die ESVP auf Zustimmung. Die öffentlichen Proteste und Großdemonstrationen in europäischen Staaten gegen den Krieg im Irak wurden als „Signal für die Geburt einer europäischen Öffentlichkeit“ (Habermas und Derrida 2003) bezeichnet. Diese Öffentlichkeit hat sich gleichwohl schon wesentlich früher herausgebildet und erhöht den Erwartungsdruck hinsichtlich der globalen Handlungsfähigkeit der EU. Innerhalb der EU-15 liegt der Zustimmungswert der Bevölkerung zur GASP seit 1994 kontinuierlich über 60 Prozent. Eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik erhielt im Frühjahr 2003 74 Prozent Zustimmung. Entscheidungen zu Verteidigungsangelegenheiten sind nach Meinung von 50 Prozent der Bürger auf europäischer Ebene zu treffen, während 46 Prozent hierfür der nationalen Ebene den Vorzug geben (vgl. Eurobarometer 2003 und German Marshall Fund 2003). Doch kann sich mit Blick auf die Erweiterung und die damit verbundene Zunahme von Akteuren und Interessen dieser Trend fortsetzen, oder wird es möglicherweise zu einer Verlangsamung oder gar Infragestellung der GASP und ESVP kommen? Die ersten Erkenntnisse bei der Zusammenarbeit mit den neuen Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP deuten auf deren weitgehende Unterstützung für dieses Integrationsprojekt hin (vgl. Regelsberger 2003b). Die Gretchenfrage stellt sich dahingehend, wie es die neuen Mitglieder bei der Vertiefung der Integration und insbesondere bei der verteidigungspolitischen Kooperation im Rahmen der EU halten. Nicht nur aus diesem Grund wird über flexible Handlungsformen für

die GASP und ESVP nachgedacht, die es einigen Mitgliedstaaten erlauben, weiter zu gehen als andere. Ein zweiter entscheidender Grund liegt in den unterschiedlichen Fähigkeiten und der keineswegs einheitlichen Bereitschaft aller EU-Mitgliedstaaten, die militärische Integration auszubauen.⁶ Um der hohen Komplexität der internationalen Sicherheitspolitik (vgl. Reiter 2003) als gestaltender Akteur zu entsprechen, kann sich die EU aber nicht nur auf Teilfähigkeiten beschränken. Durch eine Differenzierung der Integration können Möglichkeiten geschaffen werden, um trotz der wachsenden Mitgliederzahl und all der damit verbundenen Faktoren dennoch handlungsfähig zu bleiben.

DREI ENTWICKLUNGSSZENARIOEN

Für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird es von entscheidender Bedeutung sein, dass sich Deutschland, Frankreich und Großbritannien zusammenfinden. Welche weiteren EU-Mitgliedstaaten sich dieser Avantgarde anschließen können, wird letztendlich von deren Bereitschaft zu weiter reichenden Schritten zum Ausbau ihrer Fähigkeiten abhängen. Welche Entwicklungsszenarien sind zu berücksichtigen?

- Szenario 1: Die EU-Mitgliedstaaten bewegen sich bei ihren außen- und sicherheitspolitischen Aktivitäten weitestgehend innerhalb des Vertragsrahmens. Koalitionenbildung außerhalb des Vertrags ist selten.
- Szenario 2: Die EU-Mitgliedstaaten bewegen sich bei ihren außen- und sicherheitspolitischen Aktivitäten sowohl innerhalb wie außerhalb des Vertragsrahmens. Koalitionenbildung außerhalb des Vertrags findet regelmäßig statt.
- Szenario 3: Die EU-Mitgliedstaaten bewegen sich bei ihren außen- und sicherheitspolitischen Aktivitäten meistens außerhalb des Vertragsrahmens. Koalitionenbildung ist das bestimmende Grundmuster. Zu Beginn des Jahres 2004 erscheint das zweite Szenario als das der Realität am nächsten. Nachdem bereits in der Vergangenheit wichtige Integrationssschritte nur von einer begrenzten Zahl an Mitgliedstaaten umgesetzt wurden (Schengen, Währungsunion), wird Differenzierung zum zentralen Bestimmungsmerkmal der erweiterten EU werden. Die integrationswilligen Mitgliedstaaten müssen hierzu ihre Zusammenarbeit in einzelnen alten und neuen Politikfeldern vertiefen. Entsprechend ihrer Interessenlage werden sie abwägen, welche Entwicklung ihnen jeweils förderlich erscheint und wo für sie die Kosten-Nutzen-Analyse den entscheidenden Mehrwert verspricht.

LITERATUR

- Algeri, F.: Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.): Europa Handbuch. Gütersloh, 3. Auflage 2004 (im Erscheinen)
- Algeri, F.: Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Erweiterter Handlungsspielraum für die GASP. In: Weidenfeld, W. (Hrsg.): Nizza in der Analyse. Gütersloh, 2. Aufl. 2001
- Allen, T.: Die erweiterte EU. Ein Handelsriese. Eurostat: Statistik kurz gefasst. Außenhandel. Thema 6, Nr. 5, Luxemburg 2001

Bertelsmann Foundation (Hrsg.): Enhancing the European Union as an international security actor. A strategy for action. Gütersloh 2000

Bundesakademie für Sicherheitspolitik: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff. Hamburg 2001

Eurobarometer: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Nr. 59. Brüssel 2003

Europäische Sicherheitsstrategie: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Brüssel 2003 (<http://www.consilium.eu.int/solana/docs/031208ESSIIDE.pdf>)

Eurostat: Außen- und Intrahandel der Europäischen Union. Statistisches Jahrbuch. Luxemburg 2003

German Marshall Fund of the United States und Compagnia di San Paolo: Transatlantic Trends 2003

Habermas, J. und Derrida, J.: Unsere Erneuerung. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31. Mai 2003, S. 33

Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung: Konfliktbarometer 2003. 12. jährliche Konfliktanalyse. Heidelberg 2003

Nuttall, S.: European Foreign Policy. Oxford 2000

Nuttall, S.: European Political Cooperation. Oxford 1992

Regelsberger, E.: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. In: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2002/3. Bonn 2003 (Regelsberger 2003a)

Regelsberger, E.: The impact of EU enlargement on the CFSP. Growing homogeneity of views among the twenty-five. In: CFSP Forum, 3/2003, S. 3–7 (www.fornet.info) (Regelsberger 2003b)

Reiter, E. (Hrsg.): Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2003. Hamburg u.a. 2003

Reinhard, W.: Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart. München 1999

ANMERKUNGEN

¹ Solidaritätsbekundungen gegenüber den Vereinigten Staaten und zur transatlantischen Gemeinschaft wurden in einem offenen Brief von acht Ländern (Dänemark, Großbritannien, Italien, Spanien, Portugal, Polen, Tschechien und Ungarn) im Januar 2003 und im darauffolgenden Monat von den zehn Staaten der Vilnius-Gruppe (Albanien, Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, Rumänien, Slowakei und Slowenien) geäußert.

² Ich danke Simone Weske für die Zusammenstellung des Datenmaterials.

³ Ohne Intra-EU-15-Handel.

⁴ Ohne Intra-EU-15-Handel.

⁵ Vgl.: http://www.europa.eu.int/comm/echo/statistics/echo_en.htm

⁶ Vgl. hierzu insbesondere die Rolle der neutralen und nicht der NATO zugehörigen EU-Staaten Dänemark, Finnland, Irland, Österreich und Schweden.

UNSER AUTOR



Franco Algeri war nach seinem Studium wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik in Bonn (1992–1994). Seit 1994 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centrum für angewandte Politikforschung (C-A-P) der Ludwig-Maximilians-Universität München; verantwortlich ist er für die Forschungsbereiche „Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“ sowie „Beziehungen EU – Asien“. Franco Algeri ist Lehrbeauftragter am Geschwister-Scholl-Institut der Universität München und hat zudem eine Gastprofessur an der Renmin-Universität in Peking inne.

Die Erweiterung der EU – eine Chance für Baden-Württemberg

MICHAEL GERNER

Für einige Volkswirtschaften der Beitrittsländer wird nach der Erweiterung mittelfristig ein wirtschaftliches Wachstum prognostiziert. Diese Wachstumsdynamik stärkt die Importnachfrage und somit auch die Exportchancen der bisherigen Mitgliedstaaten der EU-15. Gerade für Baden-Württembergs Wirtschaft bieten sich hier Chancen. In den letzten Jahren ist ein deutlicher Zuwachs der Exporte in die mittel- und osteuropäischen Länder zu verzeichnen. Dies ist mithin ein Beleg für die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Beitrittskandidaten mit Baden-Württemberg. Trotz dieser Chancen bringt die Erweiterung eine Reihe von Herausforderungen mit sich. Das erhebliche Gefälle bei den Lohn- und Lohnnebenkosten wird zu einer Verlagerung von Produktionsstätten nach Mittel- und Osteuropa führen. Außerdem könnte der Mangel an Arbeitskräften in bestimmten Branchen – unter der Voraussetzung der Gewährung der vollen Freizügigkeit – eine Zuwanderung von Arbeitnehmern nach Baden-Württemberg auslösen. Gerade weil die Erweiterung und die beiden letztgenannten Probleme mit viel Skepsis betrachtet werden, sind Informationsangebote – wie im Schlussteil des Beitrags dargestellt – für die unvoreingenommene Urteilsbildung der Bürgerinnen und Bürger wichtig. Red.

DIE BEDEUTUNG DER ERWEITERUNG

Am 1. Mai 2004 werden der Europäischen Union (EU) acht Staaten aus Mittel- und Osteuropa sowie Zypern und Malta beitreten. Mit der anstehenden Erweiterung der EU erreicht die europäische Einigungspolitik eine paneuropäische Dimension. Zum ersten Mal in seiner Geschichte findet der europäische Kontinent von Schottland bis Zypern, von Estland bis Portugal zu einem Ausmaß an innerer Einheit und politischem Zusammenhalt, das es so noch nie in früheren Epochen gegeben hat. Die historische Bedeutung der Erweiterung der EU liegt darin, dass mit ihr endgültig die Spaltung Europas überwunden wird, die die Menschen während des Kalten Krieges über 40 Jahre voneinander getrennt hat. Über mehrere Generationen hinweg waren die Völker Mittel- und Osteuropas (MOE) dem Herrschaftsbereich der Sowjetunion unterworfen; gegen ihren Willen, wie die Aufstände in Ungarn, in der Tschechoslowakei und in Polen gezeigt haben. Was die Bürgerrechtsbewegungen in Mittel- und Osteuropa in ihrem mutigen Eintreten für Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gefordert

haben, wird nun am 1. Mai 2004 Realität: die Völker Mittel- und Osteuropas sowie Zyperns und Malts werden zu gleichberechtigten Mitgliedern der Europäischen Union.

ERWEITERUNG UND WIRTSCHAFTLICHE DYNAMIK

Die Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen sind ein fairer Interessensausgleich, der die derzeitigen EU-Mitglieder nicht überfordert, der aber auch der wirtschaftlichen und sozialen Situation in den Beitrittsstaaten gerecht wird. Die EU-Erweiterung führt zum Export von Stabilität, zu mehr Umweltschutz in ganz Europa und mittelfristig zu mehr innerer Sicherheit und wirtschaftlichem Wachstum. Diese Vorteile lassen sich nicht in Cent und Euro ausrechnen, lassen aber für alle Beteiligten Gewinne erwarten.

Die wirtschaftliche Dynamik in den Beitrittsländern wird insgesamt trotz einer vorübergehenden Schwächeperiode in einigen Volkswirtschaften – in diesem Zusammenhang ist vor allem Polen zu nennen – weiterhin deutlich höher sein als in der EU. Eine erhöhte Wachstumsdynamik in den Beitrittsländern stärkt die dortige Importnachfrage und damit die Exportchancen der bisherigen Mitgliedstaaten. Die Intensivierung des Wettbewerbs dämpft die Inflation und erhöht damit tendenziell die Realeinkommen. Wie die Kommission in ihrem letzten Monitoring-Bericht zum Stand der Vorbereitungen der Beitrittsstaaten im November 2003 festgestellt hat, besteht in einigen dieser Staaten jedoch im Hinblick auf die wachsenden Leistungsbilanz- und Haushaltsdefizite ein erheblicher Handlungs- und Anpassungsbedarf, der einen Beitritt zum Euroraum erst auf mittlere Sicht vertretbar erscheinen lässt.

Mit dem Beitritt muss das wirtschaftliche Produktionspotenzial der neuen EU-Mitglieder grundlegend modernisiert und erneuert werden. Um etwa die Umweltstandards der EU erfüllen zu können, müssen in den Beitrittsländern erhebliche Investitionen vorgenommen werden. Es stehen umfangreiche Infrastrukturprojekte an, die von der EU im Zeitraum 2004–2006 mit einem Betrag von 21,8 Milliarden Euro gefördert werden.

CHANCEN FÜR DIE WIRTSCHAFT IM SÜDWESTEN

Baden-Württemberg mit seinen traditionellen Stärken im mittelständischen Maschinenbau, der Elektrotechnik, im Fahrzeugbau und Automobilzuliefererbereich sowie in der Umwelttechnologie verfügt über eine Produktpalette, die die MOE-Staaten für ihre wirtschaftliche Modernisierung und zum Aufbau von wettbewerbsfähigen Unternehmen im außerlandwirtschaftlichen Bereich (vor allem Polen) benötigen.

Dies wird in Baden-Württemberg zu Aufträgen und neuen Arbeitsplätzen führen. Hinzu kommt die geografische Nähe und die vor allem in den MOE-Staaten weit verbreitete Kenntnis der deutschen Sprache, die den Marktzugang erleichtert. Dass die EU-Erweiterung per saldo gerade für die Wirtschaft im Südwesten hervorragende Chancen bietet, belegt der Zuwachs der Exporte in diese Region. Die Exporte in die Länder in Mittel- und Osteuropa stiegen von 1996 bis 2002 von 5,1 auf 10,2 Milliarden Euro. Sie haben sich somit verdoppelt. Gut ein Zehntel aller Exporte Baden-Württembergs gehen damit schon heute in die MOE-Länder. Zu den wichtigsten baden-württembergischen Exportgütern gehören Maschinen, Kraftwagen und Kraftwagenteile sowie elektrotechnische Erzeugnisse. Diese Zuwachsrate der Exporte in die MOE-Staaten liegt weit über der für die Exporte in die EU-Staaten oder die Länder Südostasiens.¹ Nicht zu vernachlässigen sind in diesem Zusammenhang auch die Direktinvestitionen: Unternehmen aus Baden-Württemberg haben sich bis Ende 2000 an über 800 Unternehmen in den MOE-Ländern, vorwiegend in Polen, Tschechien und Ungarn, beteiligt. Ihr Beteiligungskapital hat rund 3 Milliarden Euro betragen. Und diese Unternehmen beschäftigten im Jahresdurchschnitt 2000 fast 120.000 Arbeitskräfte bei einem Umsatz von über 8 Milliarden Euro. Die wirtschaftliche Integration der MOE-Staaten hat eigentlich schon Mitte der Neunzigerjahre mit den so genannten Europaabkommen eingesetzt, die die EU mit diesen Staaten abgeschlossen hat. Diese Abkommen haben die meisten Handelshemmnisse bereits abgeschafft. Die Rahmenbedingungen für die deutsche Wirtschaft in den MOE-Staaten werden sich mit der Erweiterung dennoch erheblich verbessern: Es gelten die EU-Binnenmarktregelungen, die mit einklagbarem Recht Diskriminierungen beim Marktzugang untersagen. Darüber hinaus müssen die MOE-Staaten die EU-Standards bei der Bekämpfung der Korruption, Geldwäsche sowie der organisierten Kriminalität übernehmen.

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE WIRTSCHAFT IM SÜDWESTEN

Zwischen den MOE-Beitrittsstaaten und Deutschland besteht ein erhebliches Gefälle bei den Lohn- und Lohnnebenkosten. Dies hat zu Befürchtungen über weitere Verlagerungen von Produktionsstätten in die MOE-Staaten geführt. Tatsächlich wird nicht auszuschließen sein, dass auch manches kleinere und mittlere Unternehmen, angezogen durch niedrigere Lohnkosten und attraktive Unternehmenssteuersätze, aus Kostengründen bestimmte Fertigungsbereiche in die Beitrittsstaaten verlagert, wenngleich dieser Prozess längst eingesetzt hat. In diesem Zusammenhang ergibt sich gerade für die kleinen und mittleren Unternehmen die Chance, die arbeitsintensi-

veren und die – bezogen auf das deutsche Lohnkostenniveau – kostenträchtigeren Fertigungsstufen auf die MOE-Staaten zu verlagern. Damit können in Baden-Württemberg die kapitalintensiven und technologieaufwändigen Fertigungsstufen gehalten werden. Zudem entschließen sich viele baden-württembergische Firmen zu einem Engagement in den MOE-Staaten, weil sie sich zur Markterschließung ein Standbein in einem Wachstumsmarkt verschaffen wollen.

ZUWANDERUNG VON ARBEITSKRÄFTEN

Bis zu sieben Jahre nach dem Beitritt können in Deutschland Einschränkungen beim Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für Arbeitnehmer aus den MOE-Staaten beibehalten werden. Für das Bauhandwerk kommen neue Herausforderungen, wenn ab dem 1. Mai 2004 allerdings mit erheblichen Einschränkungen durch die vereinbarten Übergangsfristen (auch bis zu sieben Jahre) die Dienstleistungsfreiheit gilt. Aber auch für das Handwerk und die Bauwirtschaft können sich neue wirtschaftliche Betätigungsfelder in den Beitrittsstaaten ergeben, wenn dort die Infrastrukturen grundlegend modernisiert werden müssen und der Hoch- und Tiefbau durch den wirtschaftlichen Aufholprozess neue Impulse erhält. In den Beitrittsstaaten gelten dann die EU-Standards und Normen, die von der dortigen örtlichen Bauwirtschaft bzw. dem Handwerk nur unzureichend erfüllt werden können.

In Baden-Württemberg besteht in einigen Branchen (Hotel- und Gaststättengewerbe, handwerkliche Berufe, Landwirtschaft, IT-Berufe, stationärer und häuslicher Pflegebereich) ein erheblicher Arbeitskräftemangel. Die Erweiterung der EU bietet die Chance, die durch den Fachkräftemangel bedingte Wachstumsbremse in einigen Zukunftsbranchen zu überwinden. Nach Schätzungen der Wirtschaftsforschungsinstitute könnten in den ersten Jahren ab 2004 rund 220.000 Personen pro Jahr aus den MOE-Ländern nach Deutschland zuwandern. Etwa 14 Prozent der Zuwanderer aus den Beitrittsländern könnten nach Baden-Württemberg kommen. Danach hätte Baden-Württemberg – Gewährung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für alle zehn Beitrittsländer vorausgesetzt – mit einer Zuwanderung von 20.000 bis 30.000 Personen pro Jahr mit danach sinkender Tendenz zu rechnen.

Die Zuwanderer aus MOE-Ländern sind zum Teil hoch qualifiziert. Die Wirtschaft sieht die hiermit verbundenen positiven Effekte als bedeutsamer an als die mit dem Zustrom gering qualifizierter Arbeitskräfte verbundenen Probleme. Das Ausmaß der Verdrängungseffekte bei gering qualifizierten Arbeitskräften hängt nicht allein vom Migrationspotenzial ab, sondern auch vom Beschäftigungsverhalten der Auftrag- und Arbeitgeber. Großen Einfluss darauf haben das Risiko der Aufdeckung vor-schriftswidriger bzw. illegaler Beschäftigung und die Härte der zu erwartenden Sanktionen. Für die Effekte der Zuwanderung auf die örtlichen Arbeitsmärkte ist also auch die weitere Entwicklung der Schattenwirtschaft („Schwarzarbeit“) in den EU-Mitgliedstaaten bedeutsam.

PROBLEME UND HERAUSFORDERUNGEN

Akzeptanz lässt sich nur erzielen, wenn man die Erweiterung der EU umfassend und offen darstellt und dabei auch kritische Punkte nicht ausklammert. Die beste Werbung für große politische Projekte mit schwierigen Einzelfragen lässt sich erfahrungsgemäß mit der umfassenden, seriösen und nüchternen Vermittlung von Fakten und Argumenten machen. Es ist unbestreitbar, dass die Erweiterung der EU Probleme und Herausforderungen mit sich bringen wird – etwa im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalitätsbekämpfung, bei der effektiven Sicherung der neuen, nach Osten verschobenen Außengrenzen, bei der Bewältigung des in einigen Beitrittsstaaten noch bevorstehenden tief greifenden Strukturwandels in den ländlichen Räumen oder beim Abbau der tief greifenden sozialen Kluft in einigen Mitgliedstaaten. Diese Herausforderungen bestehen zweifellos, aber gerade in diesem Zusammenhang muss immer wieder betont werden, dass die Erweiterung der EU nicht die Ursache dieser Probleme ist, sondern zu ihrer Lösung beiträgt. Gelingt es in den kommenden Jahrzehnten, den immer noch gravierenden Entwicklungsrückstand zu den meisten Regionen der Beitrittsstaaten abzubauen, so wäre dies auch ein positives Modell für andere Weltregionen, wie zum Beispiel den amerikanischen Subkontinent, wo zwischen den USA und Lateinamerika ein erhebliches Entwicklungsfälle besteht.

INFORMATIONSKAMPAGNE DES WIRTSCHAFTSMINISTERIUMS

Mit der Erweiterung der EU rückt Baden-Württemberg in das Zentrum des europäischen Kontinents. Damit ergeben sich neue Herausforderungen, aber auch neue Chancen für das Land. Nach der Einführung des Euro fühlen sich aber nicht wenige Bürgerinnen und Bürger mit dem „Tempo“ der europäischen Integrationspolitik überfordert. Seit Mai 2001 führt das Wirtschaftsministerium für die Landesregierung in Baden-Württemberg eine Informationskampagne mit Veranstaltungsformen und Informationsangeboten durch, die sich an die „breite“ Öffentlichkeit richten, aber auch an ein Fachpublikum. Es wurde versucht, mit unterschiedlichen Medien und Materialien² für alle Zielgruppen eine möglichst große Zahl von Adressaten zu erreichen:

- Die Wanderausstellung unter dem Titel „Europa wächst zusammen – Fakten und Chancen“ ist im Jahr 2004 ausgebucht; auch für 2005 liegen schon zahlreiche Anforderungen vor. Die Ausstellung eignet sich besonders gut für den Besuch von Gruppen und Schulklassen. Eine Liste der Standorte und Termine kann zur Verfügung gestellt werden bzw. findet sich auf der Website des Wirtschaftsministeriums (s.u.).
- Die Ausstellungsinhalte finden sich großenteils in einer Farbbroschüre (gleicher Titel) wieder. Konzept und Ausgestaltung der Ausstellung sind auch die Grundlage für eine CD, auf der weiterführende Informationen enthalten sind.

■ Das Wirtschaftsministerium bietet diese Informationen auch aktualisiert im Internet an. Die entsprechende Website hat die Adresse: www.europa-waechst-zusammen.de und enthält zahlreiche Links mit vielen Facetten zur EU-Erweiterung.

■ Das Wirtschaftsministerium hat Anfang 2004 ein Faltdisplay entwickelt, das auf zwei großen, flexibel aufstellbaren Schautafeln eine Kurzfassung der umfassenden Ausstellung präsentiert. Dieses Display lässt sich leicht transportieren und in Foyers, Aulen, Sälen und größeren Räumen aufstellen. Allerdings ist es nur dann optimal eingesetzt, wenn es als Hintergrund für Veranstaltungen, Diskussionen oder Aktionen eingesetzt wird. Ein Flyer mit technischen Angaben zum Display steht zur Verfügung.

■ Besonders interessant für Bürgerinnen und Bürger dürfte eine Broschüre sein, in der auf 86 Seiten in 30 Antworten die am häufigsten auftauchenden Fragen zur EU-Erweiterung angesprochen werden. Auch in der Öffentlichkeit besonders kritisch diskutierte Themen wie etwa Verkehr, Agrarmarkt, Innere Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung werden hier behandelt. In den Antworten auf die Fragen wurde darauf geachtet, dass immer, wo es sich anbot, auch ein Bezug zu unserem Bundesland Baden-Württemberg hergestellt wird. Die Broschüre eignet sich für Leserinnen und Leser mit Vorwissen aber auch für Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe II. Die Broschüre wird auch als Download auf der genannten Website angeboten.

ANMERKUNGEN

¹ Die Exportentwicklung wird detailliert dargestellt in: „Statistisch-prognostischer Bericht 2001: Daten – Analysen – Perspektiven“, herausgegeben von der Landesregierung Baden-Württemberg, vorgelegt vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart 2001.

² Für Fragen und ggf. Bestellungen steht Referat 71 „Europäische Wirtschaftspolitik“ zur Verfügung: Frau Weber-Blaser (Tel. 07 11/1 23 24 15; sybille.weber-blaser@wm.bwl.de), Herr Pfauth (Tel. 07 11/1 23 20 86; anton.pfauth@wm.bwl.de).

UNSER AUTOR

Michael Gerner arbeitet im Referat „Europäische Wirtschaftspolitik und grenzüberschreitende Zusammenarbeit“ im Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg.

Hans Furler – ein Europäer der ersten Stunde

Zum 100. Geburtstag von Hans Furler

CLAUDIA PHILIPP

Wenn vom 10. bis 13. Juni 2004 die Bürger in der Europäischen Union zum sechsten Male dazu aufgerufen sind, das Europäische Parlament zu wählen, dann hat dazu wesentlich ein Mann beigetragen, der wenige Tage zuvor seinen 100. Geburtstag hätte feiern können. Am 5. Juni 2004 wäre Prof. Dr. Hans Furler 100 Jahre alt geworden. Obwohl er für lange Zeit der erste und einzige deutsche Präsident des Europäischen Parlaments war, ist sein Name heute nur noch wenigen bekannt. Dabei gehört er zu den „Europäern der ersten Stunde“ und hat entscheidende Weichen gestellt.

WERDEGANG

Hans Furler wurde am 5. Juni 1904 im badischen Lahr geboren. Dort besuchte er das humanistische Gymnasium und begann nach seinem Abitur im Jahre 1922 das Jurastudium. Er studierte in Freiburg, Berlin und Heidelberg, wo er nach insgesamt sieben Semestern 1925 das erste Staatsexamen mit „sehr gut“ bestand. Während seiner Referendarzeit schrieb er seine Dissertation über das Thema: „Das polizeiliche Notrecht und die Entschädigungspflicht des Staates“. Die Arbeit wurde vom Heidelberger Verfassungsrechtler Gerhard Anschütz betreut, der allen Grund hatte, auf seinen Schüler stolz zu sein. Im Februar 1928 wurde Furler von der juristischen Fakultät der Universität Heidelberg der Dokortitel mit dem Prädikat „summa cum laude“ zuerkannt. Die Promotionsurkunde wurde vom damaligen Dekan Gustav Radbruch unterschrieben, der von 1920–24 SPD-Reichstagsabgeordneter und zeitweise Reichsjustizminister war. Trotz der Arbeit an der Promotion legte Furler auch das zweite Staatsexamen im Dezember 1928 mit der Note „sehr gut“ ab. Er war gerade 24 Jahre alt, als er seine Berufstätigkeit als Rechtsanwalt in Pforzheim aufnahm.

Schon im Sommersemester 1930 erhielt er an der Technischen Hochschule Karlsruhe einen Lehrauftrag für Patentrecht, wo er sich im März 1933 mit der Schrift: „Besitz, Verkehrsgeltung, Verwirkung im Wettbewerbsrecht“ habilitierte. Hans Furlers weiterer Werdegang wurde wesentlich von der Zeit des Zweiten Weltkrieges geprägt. Spätestens nach dessen Ende erkannte er die Bedeutung der deutsch-französischen Freundschaft für die europäische Einigung. Er trat 1952 der CDU bei, wurde kurz nach seinem Eintritt Vorsitzender des „Wirtschaftspolitischen Beirats der Badischen CDU“ und zog nur ein Jahr später in den zweiten Deutschen Bundestag ein.

Am 1. Juli 1955 wurde Furler eines von 18 deutschen Mitgliedern der Gemeinsamen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Er wurde vom Deutschen Bundestag als Nachfolger von Heinrich von Brentano gewählt, den Konrad Adenauer am 6. Juni 1955 zum Außenminister ernannt hatte. Furler wurde auch Mitglied in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats

HANS FURLER –
EIN EUROPÄER DER
ERSTEN STUNDE.
Fotonachweis:
Europäisches Parlament



und in der Versammlung der Westeuropäischen Union.

Er sah für die seit dem 23. Juli 1952 arbeitende EGKS eine doppelte Aufgabe. Einmal galt es, im Rahmen des Vertrages die unmittelbar gestellten Ziele zu erreichen, also vor allem den gemeinschaftlichen Markt für Kohle und Stahl zu verwirklichen. Zum anderen sollte sie die Grundlage für eine umfassendere europäische Wirtschaftsgemeinschaft sein, nachdem der Plan einer politischen Gemeinschaft mit der Ablehnung des Vertrags über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) durch die französische Nationalversammlung im August 1954 gescheitert war. Im Juni 1956 schrieb Furler in der „Politischen Meinung“: „Die Montan-Union blieb Stückwerk. Sie tut

aber in dem begrenzten Rahmen das ihr Mögliche, und sie wird eine entscheidende Rolle spielen, wenn die sechs Staaten sich entschließen, das Projekt des gemeinsamen Allgemeinen Marktes zu realisieren.“

PRÄSIDENT DER GEMEINSAMEN VERSAMMLUNG

Furler muss die damals 78 Abgeordneten der Gemeinsamen Versammlung der EGKS nachhaltig beeindruckt haben. „Das Parlament“ charakterisierte ihn am 21. März 1962 wie folgt: „Er brachte für sein europäisches Amt Eigenschaften mit, die ein so junges, in rascher Entwicklung stehendes parlamentarisches Or-



DAS BILD ZEIGT HANS FURLER MIT ROBERT SCHUMANN, SEINEM VORGÄNGER IM AMT DES PARLAMENTSPRÄSIDENTEN.
Fotonachweis: Europäisches Parlament

gan benötigt: viel Geduld und Ausdauer, zähes Festhalten an den für richtig erkannten Positionen bei stets sachlichem Auftreten.“ Nach nur 17-monatiger Mitgliedschaft in der Versammlung wurde er am 27. November 1956 in Straßburg per Akklamation zu ihrem neuen Präsidenten gewählt. Er wurde Nachfolger des italienischen Christdemokraten Giuseppe Pella, der von 1954 bis 1956 Präsident war. Am 5. November 1957 wurde Hans Furler im Amt bestätigt, das er bis zum Ende der Gemeinsamen Versammlung der EGKS am 28. Februar 1958 innehatte.

In der Rede nach seiner ersten Wahl zum Präsidenten erklärte Furler: „Durch dieses Parlament soll eine neue, Gewalt und Unrecht ausschließende Ordnung gewahrt und der Geist der Gemeinschaft in einem Raume gestärkt werden, der auch schon durch tragische und nicht verschuldete Konflikte zerstört war. Dieses erste und einzige Parlament, dessen Befug-

nisse über das Gebiet eines nationalen Staates hinausreichen, erwies sich als Hort europäischen Denkens und als Anreger großer Entwicklungen. Aus seiner Mitte kamen die Gedanken, die in den Begriffen ‚Allgemeiner gemeinsamer Markt‘ und ‚Euratom‘ umschlossen sind.“ Zugleich äußerte er sich auch zum Ziel der Gemeinschaften: „Montanunion, Euratom und Allgemeiner gemeinsamer Markt erfüllen ihren Sinn nur dann, wenn durch sie die sozialen Probleme einer großzügigeren und besseren Lösung zugeführt werden können. Nur dadurch können sichere Grundlagen für eine freiheitliche und die Würde des Menschen achtende politische Ordnung geschaffen werden.“

Als Präsident suchte Furler Wege, um die Gemeinsame Versammlung zu einer funktionierenden politischen Institution auszugestalten. Nach dem Vertrag konnte sich die Versammlung ihre Geschäftsordnung selbst geben. Furler baute die in der Geschäftsordnung vorgese-

henen Verfahren aus, um besonders das Generalsekretariat zu einem arbeitsfähigen und wirkungsvollen Instrument zu machen. Die Gemeinsame Versammlung wurde durch periodische Plenarsitzungen und häufige Ausschusssitzungen fast zu einem permanenten Parlament, obwohl der EGKS-Vertrag nur von „jährlich einer Sitzungsperiode“ sprach. Die Hohe Behörde bereitete nun zusammen mit der Gemeinsamen Versammlung ihre Entscheidungen vor. Es entwickelten sich wirksame Arbeitsmethoden und ein neuer Stil für einen eigenständigen Parlamentarismus, der den Einfluss der Gemeinsamen Versammlung stärkte.

Im Juni 1957 zog Furler vor der Gemeinsamen Versammlung eine erste Bilanz der parlamentarischen Arbeiten, die er als Präsident mitgeprägt hatte: „Trotz der verhältnismäßig engen Bestimmungen des Vertrages über ihre Kontrollbefugnisse hat die Gemeinsame Versammlung in der weiteren Entwicklung eine umfassendere parlamentarische Arbeit aufgebaut. Dies ist wohl die bemerkenswerteste Feststellung, die wir über die Tätigkeit der Gemeinsamen Versammlung in den vergangenen Jahren treffen können. Aus den Verhandlungen zwischen der Versammlung, ihren Ausschüssen und der Hohen Behörde und aus dem ständig fortschreitenden Ausbau der Fraktionen hat sich eine enge Zusammenarbeit zwischen den Institutionen der Gemeinschaft entwickelt, durch die es unserer Versammlung möglich war, ihre Wünsche und Bestrebungen im Rahmen der Zielsetzung des Vertrages immer genau und wirksam zum Ausdruck zu bringen (...). Die Versammlung hat sich (...) nicht auf die Präzisierung einzelner Punkte oder auf eine Kritik beschränkt. Vielmehr entwickelten ihre Arbeiten die Umrisse einer allgemeinen Konzeption. Dabei muss ich betonen, dass hier die Mitwirkung der Fraktionen besonders deutlich geworden ist. Die von der Versammlung entwickelte allgemeine Konzeption kann sicherlich die Grundlage einer wirkungsvollen europäischen Politik bilden, in der die verschiedenen in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Meinungen und politischen Kräfte zusammengefasst werden.“

Genau diese von Furler beschriebene Entwicklung eines europäischen Parlamentarismus in der EGKS-Versammlung erweckte Misstrauen nicht nur bei den Regierungen, sondern auch in den nationalen Parlamenten. Wie konnte es angehen, dass Parlamentarier eigenständige Ideen in einem Parlament entwickeln konnten, dem doch von den Mitgliedstaaten keinerlei Entscheidungsbefugnisse übertragen worden waren?

FÜR EIN EINHEITLICHES EUROPÄISCHES PARLAMENT

Seit der Konferenz der EGKS-Außenminister in Messina am 1./2. Juni 1955 wurde über die weitere europäische Integration beraten. Am 26. Juni 1956 begannen in Brüssel die Verhandlungen über eine Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und eine Europäische Atomgemeinschaft (EAG). Natürlich wurde dabei auch über deren institutionelle Ausgestaltung beraten. Bereits in der Euratom-Debatte des französischen Parlaments im

Sommer 1956 war die Idee eines neuen und eigenen parlamentarischen Organs für die EAG aufgekommen. In den Vertragsverhandlungen wurde dann von Vertretern Frankreichs der Vorschlag gemacht, jeder der beiden neuen Gemeinschaften eine eigene parlamentarische Vertretung zu geben. Es hätte also drei parlamentarische Versammlungen gegeben, für jede der europäischen Gemeinschaften eine. Die Konsequenzen lagen auf der Hand: die parlamentarische Kontrolle der drei Gemeinschaften wäre so zersplittert worden, dass sie nicht wirksam hätte wahrgenommen werden können. Um den parlamentarischen Einfluss noch weiter zurückzudrängen, sollten die Versammlungen in veränderbarer Zusammensetzung und spezialisierten Sektionen arbeiten. Wie hätten Themen, die so eng zusammenhingen wie Kohle und Stahl, Gemeinsamer Markt und Euratom in verschiedenen Parlamenten mit unterschiedlicher Zusammensetzung sinnvoll behandelt werden können?

Schon in seiner Antrittsrede nach der Wahl zum Präsidenten der Gemeinsamen Versammlung am 27. November 1956 hatte sich Furler dafür ausgesprochen, der EGKS-Versammlung die parlamentarischen Funktionen zu übertragen, die in einer erweiterten oder neu entstehenden wirtschaftlichen Gemeinschaft erforderlich waren. Wörtlich erklärte er: „Es kann für Euratom, für die Montan-Union und für den Allgemeinen gemeinsamen Markt nur eine einheitliche parlamentarische Institution geben, die aus unserer Gemeinsamen Versammlung hervorgehen muss.“ Im Gegensatz dazu hatten die Außenminister Ende Januar 1957 beschlossen, zur Kontrolle der neuen Gemeinschaften Euratom und Gemeinsamer Markt auch neue parlamentarische Gremien zu schaffen. Dieser Beschluss war allerdings noch nicht endgültig und bindend. Furler erfuhr davon während seines Antrittsbesuchs als Präsident der Gemeinsamen Versammlung bei der italienischen Regierung in Rom.

Noch während seines Besuchs in Rom nahm Furler deshalb Kontakt mit der Beratenden Versammlung des Europarats und der Versammlung der Westeuropäischen Union auf, denen er ebenso angehörte. Die drei Präsidenten der bestehenden parlamentarischen Organe trafen sich vor der Ministerrats-Konferenz am 4. Februar 1957 in Brüssel. Sie wurden dabei von einigen Mitgliedern ihrer jeweiligen Versammlung begleitet. Furler setzte zunächst im Präsidium der EGKS-Versammlung und anschließend bei den beiden anderen Präsidenten den Gedanken durch, die Gemeinsame Versammlung in die neue parlamentarische Institution mit ihrer materiellen Substanz und mit allen politischen Rechten und Befugnissen überzuführen. Dies musste unmittelbar mit der Entstehung der neuen Versammlung geschehen, damit in keinem Augenblick mehrere parlamentarische Institutionen nebeneinander bestünden. Mit dieser Fusion sollte ein einheitliches Parlament geschaffen werden, das alle Aufgaben aus den verschiedenen Verträgen wahrnehmen konnte.

Diese gemeinsame Position trug Furler als Leiter der Delegation der Präsidenten dem Ministerrat am Abend des gleichen Tages vor. Seine Argumente waren so überzeugend, dass ihnen die Minister am 5. Februar folgten. Dabei en-

gagierte sich besonders der deutsche Außenminister Heinrich von Brentano. Als Ergebnis der Regierungsverhandlungen wurde zusammen mit dem EWG- und dem EAG-Vertrag am 25. März 1957 ein besonderes Abkommen über zwei gemeinsame Organe für die drei Europäischen Gemeinschaften abgeschlossen, in denen für alle drei Gemeinschaften nur eine parlamentarische Institution und ein Gerichtshof vorgesehen war.

Furler hat bei der Entstehung des einheitlichen Europäischen Parlaments eine wichtige Rolle gespielt. Ohne die Initiative zum Treffen der Präsidenten am Vortag des Außenministertreffens in Brüssel wären vermutlich getrennte Versammlungen entstanden. Ob ihre Zusammenführung später, zum Beispiel mit dem Fusionsvertrag von 1965, möglich gewesen wäre, ist fraglich.

PRÄSIDENT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

In der konstituierenden Sitzung der nunmehr 142 Abgeordnete umfassenden „Versammlung“, die für die drei Gemeinschaften zuständig war, wurde Robert Schumann am 19. März 1958 gegen den Willen der Außenminister, die sich öffentlich für ihren früheren italienischen Kollegen Martino ausgesprochen hatten, per Akklamation zum ersten Präsidenten gewählt. Furler wurde einer der Vizepräsidenten und kümmerte sich besonders um Rechts- und Verwaltungsfragen. Auf seinen Antrag beschloss die Versammlung bereits wenige Tage später am 21. März 1958, dass die Bezeichnung „Versammlung“ im Deutschen durch „Europäisches Parlament“ und im Niederländischen durch „Europees Parlement“ ersetzt werden sollte. Am 30. März 1962 wurde diese Bezeichnung dann für alle vier damals bestehenden Amtssprachen beschlossen. Offiziell wurde „Europäisches Parlament“ allerdings erst durch die am 1. Juli 1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte in die Verträge aufgenommen.

Für die im März 1960 anstehende Wahl des Parlamentspräsidenten schlug die christlich-demokratische Fraktion Furler als Nachfolger Schumanns vor, der gesundheitlich angeschlagen war. Erstmals in der Geschichte des Europäischen Parlaments gab es einen Gegenkandidaten, denn die liberale Fraktion hatte Gaetano Martino vorgeschlagen, den die

Außenminister gerne bereits als ersten Präsidenten gesehen hätten.

Hans Furler wurde als erster Deutscher am 28. März 1960 zum Präsidenten des Europäischen Parlaments gewählt. Er setzte sich mit 68 Stimmen gegen seinen Konkurrenten durch, der 44 Stimmen erhielt. Da die erforderliche Mehrheit nur 57 Stimmen betrug, wurde Furler im ersten Wahlgang zum neuen Präsidenten gewählt. Seine Wiederwahl am 7. März 1961 geschah durch Zuruf. Teile seiner Antrittsrede sind heute noch aktuell: „Es ist sicherlich die größte Aufgabe dieses Hauses, die nationalen Regierungen zu drängen, vorwärts zu gehen und unbeirrt auf unsere letzten großen Ziele hinzuschreiten. Es liegt aber auch in unserer Verpflichtung, zu verhindern, dass überwuchernde Bürokratien entstehen, die hart und undurchsichtig sind und ein technokratisches Eigenleben führen. Die Verwaltungen dürfen den Bürgern nicht fremd werden. Der europäische Alltag darf die politischen Ideen nicht erdrücken. Die notwendigen Institutionen haben ständig unseren großen Zielen zu dienen. Der Herzschlag der Politik muss unüberhörbar bleiben.“

Als Präsident war Furler für die Gestaltung der Plenardebatten verantwortlich. Er hatte einerseits sicherzustellen, dass sich jeder Abgeordnete frei äußern konnte, musste aber andererseits darauf achten, dass sich die Debatten nicht endlos hinzogen. Jede Wortmeldung musste entgegengenommen, ihre zeitliche Reihenfolge konnte nicht verändert werden. Eine Redezeitbegrenzung war damals nur durch besondere Plenarbeschlüsse möglich. Redner unterschiedlicher Parteien aus verschiedenen Ländern waren zu berücksichtigen. Bei der Festlegung der Tagungswochen des Europäischen Parlaments war darauf zu achten, dass sie sich nicht mit denen der nationalen Parlamente zeitlich überschneiden. Es gelang Furler, das Europäische Parlament unabhängig von seinen rechtlichen Befugnissen zu einem aktiven und beachteten Organ der europäischen Integration zu machen.

FURLER UND DIE DIREKTWAHL DES PARLAMENTS

In einem Interview mit dem Hessischen Rundfunk im Januar 1957 wurde Furler, zu diesem Zeitpunkt Präsident der Gemeinsamen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), nach seiner Ansicht zu einer möglichen Direktwahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments befragt. Seine Antwort: „Ich glaube, eine Direktwahl, also die Entstehung wirklicher europäischer Parlamentarier, setzt größere Zuständigkeiten voraus, die sich mit der Zeit entwickeln (...). Wenn wir soweit sind – wir wollen Geduld haben und Schritt für Schritt vorwärtsgehen –, dann, glaube ich, kommen wir um die Direktwahl nicht herum. Sie wird alsdann notwendig und richtig sein.“

Die Priorität „Erst Befugnisse, dann Direktwahl“ änderte Furler allerdings wenige Jahre später. Als Präsident des Europäischen Parlaments setzte er sich schon 1960 mit folgenden Überlegungen für die Direktwahl ein: „Unmittelbare Wahlen schaffen ein Band zwischen den Wahl-

UNSERE AUTORIN



Claudia Philipp, Jahrgang 1985, ist Abiturientin am Hans-Furler-Gymnasium im badischen Oberkirch, in dem Furler von seiner Heirat 1937 bis zu seinem Tode am 29. Juni 1975 lebte. Der Beitrag basiert auf einer

Seminararbeit im Fach Geschichte.

berechtigten aller Mitgliedstaaten und dem Parlament, verankern dessen Tätigkeit im Bewusstsein der Wähler und vermitteln den Abgeordneten die im demokratischen Gefüge höchste Legitimation. Das Parlament bekommt damit ein größeres politisches Gewicht und eine verstärkte politische Antriebskraft, die es besser als bisher in die Lage versetzt, dem Prozess der europäischen Integration zu dienen.“ Mit der veränderten Priorität sollte er Recht behalten. Allerdings erlebte er die Erweiterung der Rechte des Europäischen Parlaments durch die Einheitliche Europäische Akte 1987 und die Verträge von Maastricht 1992, Amsterdam 1999 und Nizza 2003 nicht mehr.

Auch die Direktwahl der Abgeordneten kam später. Zwar sah schon der EGKS-Vertrag die Möglichkeit vor, die Abgeordneten der Versammlung direkt wählen zu lassen. Davon machte allerdings kein Staat Gebrauch. In den Regierungsverhandlungen zur Gründung von EWG und EAG schlug der italienische Außenminister Martino vor, die Mitglieder der Versammlung in allgemeiner und direkter Wahl durch die Bevölkerung der einzelnen Mitgliedsstaaten zu bestimmen. Die anderen fünf Außenminister lehnten diesen Vorschlag jedoch ab, da sie den Zeitpunkt einer allgemeinen Direktwahl für verfrüht hielten. Tatsächlich befürchteten sie Schwierigkeiten mit ihren nationalen Parlamenten, die an einem europäischen „Konkurrenzorgan“ kein Interesse haben konnten. Erst 1976 beschlossen die Mitgliedstaaten den „Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments“. Erstmals wurden dann vom 7.-10. Juni 1979 die Wahlen abgehalten.

PARLAMENTARIERKONFERENZ MIT AFRIKANISCHEN STAATEN

Wenige Tage nach der Wahl Furlers zum Präsidenten beschloss das Europäische Parlament auf seine Anregung am 31. März 1960, eine gemeinsame Konferenz mit den Parlamenten Madagaskars und derjenigen Staaten Afrikas durchzuführen, die vor ihrer Unabhängigkeit von Frankreich, Belgien, Holland und Italien abhängig waren. Im EWG-Vertrag hatten die Mitgliedstaaten 1957 vorgesehen, ihre Kolo-

nien der Gemeinschaft zu assoziieren, um ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern. Die entsprechenden Bestimmungen waren mit der Unabhängigkeit dieser Staaten überholt. Die darin formulierten Ziele sind allerdings noch heute Grundlage der europäischen Entwicklungspolitik. Der Weg der afrikanischen Staaten in die Unabhängigkeit verlief unterschiedlich und war teilweise durch erhebliche Spannungen mit den ursprünglichen Kolonialmächten geprägt. Diese Entwicklung war 1960 noch in vollem Gange. In dieser Situation war eine gemeinsame Parlamentarierkonferenz ein großes Wagnis.

Bei den Vorbereitungen für dieses Treffen wollte Furler um jeden Preis den Eindruck vermeiden, die angestrebten Kontakte gingen von den früheren Kolonialmächten aus oder dienten einem „Pseudo-Kolonialismus“. Er legte deshalb Wert darauf, die Souveränität der afrikanischen Staaten und die Stellung ihrer Parlamente unabhängig von der jeweiligen Verfassungswirklichkeit zu respektieren. Deshalb verschickte er die Einladung zur Konferenz und den vorbereitenden Sitzungen direkt und weder über den Ministerrat, noch über die Botschaften der Mitgliedstaaten. Dieses eigenständige Vorgehen des Parlaments wurde von Frankreich scharf missbilligt, bei den anderen Mitgliedstaaten erregte es Misstrauen. Was hatten Parlamentarier sich in Angelegenheiten der Regierungen einzumischen? Furler gelang es, in persönlichen Gesprächen mit den Außenministern alle Vorbehalte zu überwinden. Am 19. Oktober 1960 billigte der Ministerrat die Initiative des Europäischen Parlaments. Nach vorbereitenden Konferenzen in Rom im Januar und in Bonn im Mai 1961 trafen sich im Juni desselben Jahres die 142 Mitglieder des Europäischen Parlaments und 112 Vertreter von Parlamenten sechzehn afrikanischer Staaten zu einer ersten parlamentarischen Konferenz in Straßburg, wo sie über ein zukünftiges Assoziationsabkommen diskutierten. Später tagte der „Paritätische Ausschuss“ zweimal jährlich. 1963 wurde dann in Yaounde (Kamerun) das Assoziationsabkommen unterzeichnet, das auch eine jährliche „Parlamentarische Konferenz der Assoziation“ vorsah. Die Treffen der Parlamentarier auf Initiative des Europäischen Parlaments waren ein wesentlicher

Schritt zur Vorbereitung dieses und der nachfolgenden Abkommen. Die Wochenzeitung „Das Parlament“ urteilte im März 1962: „Wenn die afrikanischen Staatsmänner und Parlamentarier an dem großen Gedanken der Partnerschaft zwischen den beiden Kontinenten festhalten, so ist das sicherlich nicht zuletzt der positiven Einstellung des Europäischen Parlaments und seines Präsidenten zu verdanken.“ Mit der Idee zu dieser Konferenz zeichnete Furler einen Weg vor, den das Europäische Parlament später oft eingeschlagen hat. Es ergriff Initiativen, zu denen es zwar nicht ausdrücklich ermächtigt ist, die ihm in den Verträgen aber auch nicht untersagt sind. Es ist eben diese Strategie, mit dem es die Integration voranbringt und seinen eigenen Einfluss verstärkt hat.

DER EUROPÄER HANS FURLER

Eine persönliche Würdigung des Europäers Hans Furler ist nur noch einigen Zeitzeugen möglich. Seine Verdienste um ein bürgernäheres und demokratisches Europa sind unbestreitbar. Als Präsident pflegte er die Tradition von Pressekonferenzen in Straßburg, um über die Arbeit der Gemeinsamen Versammlung und später des Europäischen Parlaments zu unterrichten. Der „große Kämpfer für Europa“, wie ihn Georges Spénale, der sozialistische spätere Präsident des Europäischen Parlaments bezeichnete, überzeugte durch Loyalität, Qualität und Aufrichtigkeit. Konfrontation oder Polemik lagen ihm nicht. Er versuchte lieber, Probleme im Gespräch bei einem gemeinsamen Essen zu lösen. Für seine Arbeit gilt, was er 1967 so ausdrückte: „Die stille, zähe Arbeit und das klare Ziel sind sehr viel entscheidender als (...) Deklamationen.“ Wer anhand von Furlers Reden und Veröffentlichungen versucht, die Motive für sein europäisches Engagement zu finden, kommt zwangsläufig zur Trias Frieden, Freiheit und Wohlstand, die auch in den EG-Verträgen erwähnt ist. Er stößt aber auch auf immer noch aktuelle Forderungen wie die nach einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik oder die nach guten transatlantischen Beziehungen. Insofern hat Furler ein Vermächtnis hinterlassen.



Aus der Redaktion

Bereits seit dem 1. September 2003 arbeitet Frau Barbara Bollinger (links) in der Redaktion der Zeitschrift „Der Bürger im Staat“.

Sie hat die Nachfolge von Frau Ulrike Hirsch (rechts) angetreten, die von 1991 bis 2003 in der Redaktion tätig war und nun die Stelle im Vorzimmer des Direktors der Landeszentrale übernommen hat.

Frau Bollinger wünschen wir viel Freude, Erfolg und vor allem stets pünktliche Autorinnen und Autoren.



Europa und die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts

HELMUT SCHMIDT

Die Selbstbehauptung Europas – Perspektiven für das 21. Jahrhundert

Ullstein-Verlag,
aktualisierte Taschenbuchausgabe,
München 2003
249 Seiten, 9,95 Euro

Bereits zu Beginn des 21. Jahrhunderts zeichnet sich ab, dass Europa angesichts weltweit veränderter Rahmenbedingungen vor gewaltigen Herausforderungen steht. Altbundeskanzler und ZEIT-Mitherausgeber Helmut Schmidt gibt einen Überblick über die anstehenden Herausforderungen, vermittelt Lösungsansätze und bietet einen Ausblick auf die weitere Entwicklung. Sein Buch ist klar gegliedert, auch dem politischen Laien verständlich und in einem durch die pragmatische Sichtweise des Autors geprägten Stil verfasst. Schmidts zentrale Aussage ist die Feststellung, dass sich keiner der europäischen Staaten allein gegen künftige globale Gefahren und Bedrohungen behaupten kann, woraus er das Erfordernis eines strategischen Prinzips der Selbstbehauptung durch Gemeinsamkeit ableitet. Der „engagierte Anhänger der europäischen Integration aus strategischem und patriotischem Interesse“ sieht den Erfolg der Europäischen Union (EU) derzeit keinesfalls als gesichert an, während ein Scheitern des europäischen Einigungsprozesses die europäischen Staaten zu Randfiguren der Weltpolitik werden ließe. Schmidt stellt klar, dass der im vitalen Interesse Europas liegende Erfolg der Europäischen Union voraussetzt, dass nicht nur das Handeln der Regierenden, sondern auch der Bürger und Wähler sowie der Medien sehr bewusst durch das Prinzip der Selbstbehauptung durch Gemeinsamkeit bestimmt werde.

Im ersten Abschnitt „Neuartige Weltprobleme“ stellt Schmidt die Frage nach den künftigen Weltmächten. Eine derartige Rolle schließt er für Deutschland als undenkbar aus und sieht die USA als derzeitige einzige Supermacht. Das bereits heute in ganz Asien als Weltmacht respektierte China werde dieser Rolle durch ein Anwachsen seiner wirtschaftlichen Bedeutung zunehmend gerecht. Russland stelle vor allem wegen seines riesigen Territoriums und seiner enormen Bodenschätze eine beeindruckende Weltmacht dar. Das Aufsteigen Indiens, inzwischen Inhaber nuklearer Raketen, zur Weltmacht werde von einer Dämpfung des Bevölkerungswachstums und durchgreifenden Verbesserung seines Bildungs- und Ausbildungswesens abhängen. Für denkbar hält Schmidt die Entwicklung Brasiliens zur Weltmacht, während er dies für Japan aufgrund der andauernden politischen Selbstisolierung trotz der erstklassigen Wirtschaftsleistung für zweifelhaft hält.

Er prognostiziert aufgrund des Bevölkerungswachstums in den Entwicklungsländern und religiös und ethnisch motivierten Auseinandersetzungen eine Häufung inner- und zwischenstaatlicher Kriege und als Folge steigende Zahlen von Vertriebenen und Flüchtlingen. Durch ein Eintreten des so genannten Treibhauseffek-

tes sei eine Verstärkung des auf Europa gerichteten Wanderungsdruckes zu befürchten. Bei innerstaatlichen Kriegen stelle sich die Frage nach der völkerrechtlichen und moralischen Berechtigung militärischer Interventionen von außen, und in der Begrenzung von Rüstung und Rüstungsexporten sieht Schmidt eine der größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Im Hinblick auf den internationalen Terrorismus und religiös begründete Auseinandersetzungen warnt Schmidt, dass die Vermeidung eines globalen „Clash of Civilizations“ im eigenen Interesse Europas und Amerikas liege. Der Westen insgesamt müsse sich hüten, den Völkern anderer Kulturen seine nicht der Religion, sondern der philosophischen Aufklärung der Neuzeit entstammenden Grundprinzipien der Demokratie und Menschenrechte zu oktroyieren.

Durch die Globalisierung werde sich der Wettbewerbsdruck auf die alten Industrieländer und vor allem ihre Arbeitnehmer weiter verstärken. Die globalen technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen, die einen deutlichen Vorsprung Amerikas vor Europa erkennen ließen, forderten den Europäern höhere Leistungen ab, um innerhalb der nächsten Jahrzehnte ein Absinken in das Mittelmaß und damit dauerhafte Massenarbeitslosigkeit und Absenkung unseres Lebensstandards zu vermeiden. In der Globalisierung der Finanzmärkte sieht der Autor angesichts des Fehlens einer globalen Wettbewerbsordnung, eines globalen Kartellrechts und einer weltweit fehlenden Bankenaufsicht eine Gefährdung der politischen und ökonomischen Selbstbestimmung der Nationalstaaten.

Nachdrücklich warnt Schmidt die Europäer davor, sich zur Bewältigung der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts der Führung der USA zu überlassen: Die gegenwärtige Dominanz der USA auf politischem, ökonomischem und militärischen Gebiet berge die Gefahr in sich, dass diese Europa vornehmlich im nationalen amerikanischen Interesse liegende Lösungen aufzunötigen trachte. Hinzu komme eine durch Abstinenz oder gar Ignoranz geprägte amerikanische Außenpolitik, während sich andererseits ein auf die Vorstellung der Kontrolle des eurasischen Kontinents gerichtetes virulentes Sendungsbewusstsein ausbreite. In der durch die Massenmedien – vor allem das Fernsehen – verbreiteten Pseudokultur der amerikanischen Unterhaltungsindustrie sieht Schmidt die Gefahr der Überdeckung der kulturellen Traditionen Europas und warnt vor der massenpsychologischen Beeinflussung einer Fernseh-Demokratie.

Im Abschnitt „Herausforderungen Europas“ beurteilt Schmidt die EU mangels der Durchführung erforderlicher Strukturreformen derzeit als allenfalls notdürftig funktionsfähig. Er fordert eine Ausweitung des Mehrheitsprinzips anstelle des Einstimmigkeitsprinzips im Rat, die Neuordnung der Stimmgewichte unter Berücksichtigung der künftigen Beitritte, eine Reduzierung der Zahl der Kommissionsmitglieder sowie eine wesentliche Stärkung des Europäischen Parlaments in Straßburg. Die vor diesen Reformschritten in den Konferenzen in Amsterdam (1997) und Nizza (2001) ergangene Einladung an zwölf weitere europäische Staaten zum Beitritt sieht er als übereilt

an. Eine EU-Verfassung hält Schmidt für verfrüht, da weder eine gemeinsame Regierung existiere noch eine eindeutige Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den Staaten und der Union möglich sei. Bei der EU handle es sich weder um einen Bundesstaat, noch um einen klassischen Staatenbund. Vielmehr stelle die EU ein historisches Unikat dar, das im Begriff sei, seine Aufgaben zu verändern und zu erweitern. Schmidt warnt vor einer Aushöhlung der Nationalstaaten durch übersteigerten Zentralismus und fehlende Beachtung des Subsidiaritätsprinzips. Insbesondere die Sicherung des Wohlfahrtsstaates habe wegen der unterschiedlichen Entstehungsgeschichte der nationalen sozialen Sicherungssysteme in der Zuständigkeit der Nationalstaaten zu verbleiben. Dem hingegen fordert Schmidt eine funktionstüchtige Außen-, Sicherheits- und Zuwanderungspolitik.

Den in der Europaliteratur vertretenen Ansätzen zur Geometrie der EU stellt er seine eigene Prognose entgegen: Danach werde sich unvermeidlich ein innerer Kern der Union – vermutlich bestehend aus den sechs Gründerstaaten der Montanunion – herausbilden, während alle bisherigen und künftigen Mitglieder ohne Änderung des EU-Vertrages ihre Rechte und Pflichten ungeschmälert wahrnehmen könnten. Um die EU herum könne sich ein Ring assoziierter Staaten (vornehmlich aus Beitrittskandidaten, welche die Beitrittskriterien nicht erfüllen) bilden. Unter Schilderung der Entstehungsgeschichte der EU und dem Hinweis, dass die neu beitretenden Staaten den bisherigen Regelungsbestand der EU übernehmen müssen, macht Schmidt deutlich, dass auch die weitere Entwicklung Zeit und Geduld erfordern werde. Letzteres gelte insbesondere für den Eintritt und die Anpassung der Beitrittsländer, die jahrzehntelang unter kommunistischer Herrschaft gestanden haben. Ein Kapitel widmet Schmidt den zwölf Beitrittskandidaten. Auf der künftigen Agenda der EU sieht Schmidt neben den strukturellen Reformen und den Beitrittsverhandlungen mit den zwölf Beitrittskandidaten vor allem die Erarbeitung und Einübung einer gemeinsamen Außenpolitik. Im Verhältnis zu den USA sieht er Europa vor der schwierigen Lage, die Verteidigungs- und sonstigen Interessen miteinander zu vereinbaren. Einerseits brauchen die Europäer das Verteidigungsbündnis und die Zusammenarbeit mit den USA. Andererseits müsse eine politische, geistige und ökonomische Abhängigkeit vermieden werden, da die Rolle der USA als Weltpolizei, verbunden eventuell mit einer Hilfspolizistenrolle für die Europäer, deren Interessen widerspreche.

Im Abschnitt „Die gemeinsame Substanz“ legt Schmidt dar, dass die europäischen Staaten bereits seit langem über eine weitreichende gemeinsame Identität verfügen. Er verweist auf die Kultur im engeren Sinne sowie die politische Kultur. Der Autor fordert große Stiftungen, Fernsehanstalten oder Medienkonzerne auf, sich zusammenzutun, um diese gemeinsame Identität ins öffentliche Bewusstsein zu rücken. Während die heutigen 15 Mitgliedstaaten der EU von der gemeinsamen europäischen Kultur geprägt seien, treffe dies nicht auf alle Beitrittskandidaten zu. Unzweifelhaft sei die kulturelle Zugehörigkeit von Po-

len, Ungarn und Tschechien sowie der baltischen Republiken und Sloweniens. Zweifel an ihrer kulturellen Zugehörigkeit sieht er bei den Beitrittskandidaten Rumänien, Bulgarien, Slowakei und Malta, die sich nur begrenzt in das kulturelle Kontinuum Europas integriert hätten. Russland, Ukraine und Belarus (Weißrussland) seien trotz der Aufnahme kultureller Impulse aus dem Westen und eigener Beiträge zur gesamteuropäischen Kultur als eigener Kulturkreis anzusehen. Aus geopolitischen Gründen und wegen erheblicher kultureller Unterschiede sei davon abzusehen, einzelne Nationen des russischen Kulturkreises oder gar Russland selbst zum Beitritt einzuladen. Dem hingegen fordert Schmidt eine klare und positive Russlandpolitik. Dass die Türkei außerhalb des europäischen Kulturkreises anzusiedeln ist, steht für Schmidt außerhalb jeden vernünftigen Zweifels. Erklärungen über eine Beitrittskandidatur der Türkei, die Schmidt als in Wahrheit unredlich beurteilt, erklärt er in Hinblick auf geopolitische Erwägungen, demografische Prognosen und vor allem die große kulturelle Verschiedenheit eine klare Absage. Allerdings brauche die EU eine positive und eindeutige Politik auch gegenüber der Türkei, die auch der Entwicklung und dem Selbstbewusstsein dieses Landes hilfreich sei.

In zwanzig Thesen fasst Schmidt Inhalt und Intention des Buches zusammen, das er mit einer persönlichen Erklärung abschließt. Hier bekräftigt Schmidt seine Auffassung der im nationalen Interesse des Landes zwingend erforderlichen europäischen Einbindung Deutschlands und der Bedeutung des Konsenses zwischen Deutschland und Frankreich in den Grundfragen der europäischen Politik als unerlässliche Voraussetzung für die Selbstbehauptung Europas im 21. Jahrhundert.

Dorothee Kallenberg-Laade

Totalitarismus in Deutschland

HANS WILHELM VAHLEFELD:

Deutschlands totalitäre Tradition. Nationalsozialismus und SED-Sozialismus als politische Religionen

Klett-Cotta, Stuttgart 2002
285 Seiten, 20 Euro

Mit diesem Buch legt der Autor – Jahrgang 1928, langjähriger ARD-Korrespondent, später Redakteur bei der Tageszeitung „Die Welt“ und beim NDR-Fernsehen – sein Lebenswerk vor. Sein Thema ist die verhängnisvolle Neigung der Deutschen, auf der Grundlage eines pseudoreligiösen Fundamentalismus eine Erziehungsdiktatur zu errichten, um einen neuen Menschen zu züchten. Dabei sieht er einen Entwicklungsstrang, der von Karl Marx zu Moskau als dem „neuen Jerusalem“ führt, mit Hitler seine brutalste Ausformung erhielt, im Sozialismus der DDR eine ideologisch davon gar nicht so weit entfernte Fortsetzung hatte und schließlich in der bisher letzten Kulmination der Achtundsechziger ein vorläufiges (?) Ende fand.

Das einleitende Kapitel trägt die in Anführungsstriche gesetzte Überschrift „Gott ist

tot“, in dem er die schon von Carlo Schmid vertretene These variiert, dass der Marxismus weniger eine Wissenschaft, denn ein Glaube, eine Eschatologie, eine Verheißungslehre ist. Marx wollte in die Geschichte als Wissenschaftler eingehen, aber der Nachwelt blieb ein fast „alttestamentarischer Prophet“, denn, so Vahlefeld, wer so wie Marx formuliert: „Wie die Philosophie im Proletariat ihre materiellen, so findet das Proletariat in der Philosophie seine geistigen Waffen“, der zieht „den Talar des Philosophen aus und den Kampfanzug des Ideologen“ an.

Das Buch ist mit einer Vielzahl von Quellen reich belegt, ohne erfreulicher Weise den wissenschaftlichen Ballast der Fußnoten mitzuschleppen. Der Autor zitiert viel und zu vieles wörtlich, wie dem Rezensenten erscheint, als ob Vahlefeld seiner eigenen Formulierungsgabe misstrauen müsste. Dabei gelingen ihm kraftvolle Wendungen, plastische Wortreaktionen und prägnante Beschreibungen, die schon ob ihrer lakonischen Kürze beeindruckend. Wenn er zum Beispiel fragt, was dieses nebulöse Gebilde „Zeitgeist“ eigentlich ist. Und die Antwort gibt: Ein Monopol derjenigen, die Schlagzeilen produzieren, Bücher schreiben, in Mikrophone reden und jeden Abend im Fernsehen talken.

Vor allem die auf Political Correctness Bedachten wird es stören, dass Vahlefeld die marxistischen Sozialisten mit den Nationalsozialisten nicht nur vergleicht, denn ein Vergleich ist immer zulässig, denn er bedeutet ja nicht gleichsetzen, sondern dabei erstaunliche Parallelen findet. Und er beruft sich nicht nur auf die papiernen Dokumenten aus der NS- und SED-Zeit, sondern garniert seine Erkenntnisse mit vielen persönlichen Erlebnissen aus seinem reichen Journalistenleben. Wenn etwa eine kommunistische Kommilitonin der Humboldt-Universität ihm erklärt, dass „Marxist sein heißt für mich Tag und Nacht Marxist sein“, erinnert es ihn daran, dass er einstmals dasselbe über sich als Hitlerjunge gesagt hatte.

Und als Angehöriger dieser Jugend, die nach dem Willen Hitlers „hart wie Kruppstahl, zäh wie Leder und flink wie die Windhunde“ sein sollte, die von den furchtbaren Verbrechen des „3. Reiches“ nichts wusste, ja nicht einmal ahnte, schreibt er zurecht: Als Panzerfahrer Sturzkampfflieger, Flakhelfer, Rote-Kreuz-Schwester konnte sich der Führer hundertprozentig auf sie verlassen, aber als KZ-Bewacher, die das Gas bedienten, schenkte er ihnen wenig Vertrauen, deshalb verschwie er seiner Jugend die Wahrheit über Auschwitz. Ob es notwendig war, in diesem Zusammenhang dem Kommandanten von Auschwitz ein langes Kapitel zu widmen, mag dahingestellt bleiben.

Die FDJ war eine Staatsjugend wie die Hitlerjugend. Ihre Weihen, die Gelöbnisse sind fast austauschbar. Aber es gab einen entscheidenden Unterschied. Hitler hat nicht im Traum daran gedacht, seine „Weltanschauung“, die nichts anderes als der „Wille des Führers“ war, zur Wissenschaft zu erklären.

Die Schärfe seiner Kritik an dem DDR-Sozialismus und das Aufzeigen der historischen Parallelen zum Nationalsozialismus mindern nichts an seiner eindeutigen Verurteilung der Hitlertyrannie. Diese Parallelen sind allerdings viel intensiver und länger als auch heute noch

gemeinhin angenommen wird. Beide Sozialismen zielten auf den Menschen, den wollten sie besitzen. Beide versuchten, ihn zu enteignen, seiner Persönlichkeit und Individualität zu berauben. In der Wirtschaft gab es Unterschiede, gewiss, denn – wie Hitler sagte – was haben wir es nötig, Banken und Fabriken zu sozialisieren. „Wir sozialisieren den Menschen“. Und Ulbricht, so Vahlefeld, drückt es nur ein Jahrzehnt später in der verquasten SED-Funktionärsprache ähnlich aus: „In dem Wandlungsprozess, der vom isolierten Individuum zur sozialistischen Gemeinschaft führt, werden wir die Rückständigkeit überwinden, die uns der Kapitalismus hinterlassen hat.“

Ausführlich wird die „Zucht und Züchtung des Neuen Menschen“ in der DDR behandelt. 1958 erließ Walter Ulbricht die Zehn Gebote, genau zehn, nicht acht oder zwölf, womit er wohl nicht versehentlich an Moses anknüpfte; beginnen sie doch wie jene vom Berg Sinai mit „Du sollst...“, und so soll der neue Mensch sich zum Beispiel „stets für die internationale Solidarität der Arbeiterklasse“ einsetzen und „sauber und anständig“ leben. Schon Marx, so belegt das Buch, hatte den anderen Menschen vor Augen: „Wir wissen, dass die neuen Kräfte der Gesellschaft (...) nur einen neuen Menschen brauchen.“

Und 1968 begann der dritte Versuch, diesen zu züchten. Unter der Kapitelüberschrift „Wieder sehr deutsch – die 68er“ geht der Verfasser mit dieser Bewegung gnadenlos ins Gericht – vielleicht auch etwas zu einseitig, denn ein paar neue Freiheiten durch Beseitigung von Tabus und Heucheleien wurden erfreulicher Weise geschaffen, und wenn es nur jene war, dass man – wie Joschka Fischer einstmals gegenüber Theo Waigel formulierte – mit seiner Freundin nicht mehr den Wald gehen muss. Aber die Gesamtbilanz fällt negativ aus, auch wenn die schlimmsten Folgen des studentischen Fundamentalismus nicht eingetreten sind, weil sie gescheitert sind an dem Stopp der Mehrheit der Namenlosen, wie der Autor meint. Die Studenten redeten und schrieben in einem Fachchinesisch, das kein Außenstehender mehr verstand. Sie propagierten Weltanschauungen aus der „kostenlos verschickten Devotionalienliteratur von Hos Vietnam, Maos China und Fidels Kuba“. Es ging ihnen nicht um den real existierenden Sozialismus vor ihrer westdeutschen Haustür sondern um den „wahren“ irgendwo in der Welt, vielleicht auch nur um den in ihren Hirnen.

Zum dritten Mal, so Vahlefeld, sollte der „Neue Mensch“ auf deutschen Boden geschaffen werden, nach dem totalitären Dritten Reich, der totalitären DDR nunmehr in der freiheitlich-demokratischen Bundesrepublik, dessen Verfassung ein Walter Jens verächtlich als FDGO glaubte bezeichnen zu können. Die Achtundsechziger waren immer abstrakt. Sie fußten auf Hegel, Marx, Adorno, Horkheimer und Marcuse, kamen aus philosophischen Zirkeln, aber – und hier gelingt Vahlefeld wieder eine seiner brillanten Formulierungen – sie waren zum Beispiel vom Vietnamkrieg überhaupt nicht betroffen, wussten, dass sie nie in ihn geschickt werden würden. Aber weil er ihnen „so fern lag, wurde er ihnen so nah. An Vietnam entzündete sie ihre Fackel, aber weit über Vietnam sollte sie leuchten, der Welt, der

ganzen Welt das Licht der Befreiung bringen. Sie dachten nicht nur an das vietnamesische Volk, sondern an die Menschheit und oben-dreien an den Sozialismus und den Neuen Menschen. Sie badeten in utopischem Nebeln, hoben ab in Geisterreiche höher als alle Vernunft und ahnten gar nicht, wie sehr sie sich in deutschen Traditionen bewegten.“

Fast erschütternd schildert er das Schicksal des armen Theodor W. Adorno, der in seinen letzten Lebensmonaten fassungslos erleben musste, wie die ihn einst Vergötternden als barbusige Studentinnen provozierten, Blumen auf seinen kahlen Kopf warfen, ihn lächerlich machend abküssten, angefeuert von den Rufen „Nieder mit dem Denunzianten-Ordinarius“, weil er bei dem Aufruhr in seinem Institut hilflos die „Bullen“ ins Haus gerufen hatte. „Ich habe doch nur“, so stammelte er, „ein kritisches Denkmodell“ aufgebaut, „wie konnte ich ahnen, dass Leute es mit Molotow-Cocktails verwirklichen wollen.“ In geradezu klassischer und tragischer Weise zugleich verkörperte Adorno den Typ des Intellektuellen, wie Max Weber ihn beschreibt, den Intellektuellen – frei von Verantwortung für sein Tun.

In einer Weise, die ein gerüttelt Maß an Zivilcourage offenbart, greift Vahlefeld auch die zu den Geistesgrößen zählenden Intellektuellen direkt an. So den schon zitierten Walter Jens, ferner Karl Jaspers, Heinrich Böll, Günter Grass, Redakteure aus der ZEIT und dem SPIEGEL und andere und macht auch vor dem Friedensnobelpreisträger des Deutschen Buchhandels von 1967, Ernst Bloch, nicht halt, den sogar das Feuilleton der FAZ feierte, dieser Bloch der in Stalins Sowjetunion „zum erstenmal Christus als Kaiser“ gesehen hatte und Kants kategorischen Imperativ mit dem Revolver in der Hand hatte herbei schießen wollen.

Für Vahlefeld ist die deutsche Geschichte nach dem ersten Weltkrieg politische Religionsgeschichte. Erst nach Beginn einer glaubenlosen Zeit konnten die beiden politischen Religionen des Kommunismus und des Nationalsozialismus so gewaltige Wirkung entfalten. Und er warnt vor den Gutmenschen: Verführer, die uns die Politik zur Religion machen wollen, wird es immer geben. Dann aber darf die Antwort nur lauten - nie wieder!

Das Buch, wiewohl vor Beginn der Auseinandersetzung um den Irak-Krieg editiert, hat eine beklemmende Aktualität erhalten. Zieht sich doch durch das Werk wie ein Leitfadens, das Memento, nicht noch einmal einen so schrecklich typisch deutschen Sonderweg einzuschlagen. Und so geißelt Vahlefeld den Antiamerikanismus, der blind ist gegenüber den Gefahren der Diktatur.

Das Werk wird sicherlich Kritik ernten, in (nebensächlichen) Details wie etwa zur Behauptung, dass die NVA der DDR bei der Niederschlagung des Prager Frühlings mitgewirkt habe – was nicht stimmt. Und sicherlich kann man auch mehr Unterschiede zwischen dem NS-System und der DDR festmachen, als jene zwei, die mit den Stichworten Auschwitz und Krieg gekennzeichnet sind, obwohl zum letzteren der Autor einschränkend vermerkt, das darüber schließlich in Moskau und nicht in Ostberlin entschieden wurde. Aber der Leser (Leserin eingeschlossen) wird neue Parallelen zwischen den beiden deutschen totalitären

Systemen entdecken und erkennen, dass die Neigung zum Fundamentalismus, wie er sich bei den Achtundsechzigern lautstark und gewaltbereit manifestierte, abermals zum „eigenen deutschen Weg“ hätte führen können. Der lange Marsch nach Westen, den Adenauer begonnen und dem Vahlefeld ein fast liebevolles Kapitel widmet, wäre zu Ende gewesen – mit allen unabsehbaren Folgen.

Das Buch darf nicht in das Genre populärwissenschaftlicher Publikationen eingereiht werden. Dafür ist es zu sehr fundiert, was durch ein breit angelegtes Quellenverzeichnis und einem ausführlichen Personenregister dokumentiert wird. Aber es ist in einem selten gewordenen frischen Stil geschrieben, bei aller Ernsthaftigkeit der Thematik leicht verständlich, und auf keiner Seite verletzt der Verfasser das oberste Autorengesetz: Ein Buch darf alles – nur nicht langweilen. *Peter Schade*

Europa im Politikunterricht

GEORG WEIßENO (HRSG.):

Europa verstehen lernen. Eine Aufgabe des Politikunterrichts

Bundeszentrale für politische Bildung,
Bonn 2004

376 Seiten, 2,50 Euro Bereitstellungsgebühr

Um es gleich vorweg zu sagen: Ein Buch zu diesem Thema war längst überfällig. Europa hat sich in den fast fünfzehn Jahren seit dem Fall der Berliner Mauer und den Systemveränderungen in Mittelost- und Osteuropa so fundamental verändert, dass eine viel intensivere Reflexion über das Lehren und Lernen dieses komplexen Themenbereichs dringend erforderlich ist. In diesem Zeitraum wurden mit dem Maastrichter Vertrag die Weichen neu gestellt; es fand die Aufnahme von Finnland, Österreich und Schweden statt und in elf der fünfzehn Mitgliedsländern wurde eine gemeinsame Währung eingeführt. Dreizehn Staaten bewarben sich um die Aufnahme in die Europäische Union; zehn davon werden zum 1. Mai 2004 beitreten. Und ein Verfassungskonvent legte einen Vorschlag für eine Europäische Verfassung vor. Doch trotz all dieser Veränderungen ist das allgemeine Interesse an „Europa“ gering. So stürzte etwa in Deutschland die Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament von 64 (1994) auf 48 Prozent (1999) ab.

Blicken wir über die Europäische Union hinaus – die schließlich nur knapp ein Drittel aller europäischen Staaten umfasst –, so sind auch im „Nicht-EU-Gebiet“ gravierende Veränderungen festzustellen. Der Fall des Eisernen Vorhangs und das Ende der Systemkonfrontation brachten weitreichende Folgen mit sich, darunter grausame Kriege, und führten zu tief greifenden Umwälzungen und Reformen in den betroffenen Ländern. Es entwickelten sich aber auch lebhaftere Austauschbeziehungen, die völlig neue Verstehenshorizonte eröffnen.

Kurz: Das Europa, das wir in den Achtzigerjahren zum Gegenstand unserer Lernprozesse machten, gibt es nicht mehr. Neue Perspektiven für das Lernen über diesen komplexen

Gegenstand sind angesagt; eine neue Grundlegung der Inhalte und Methoden wird notwendig.

Die in dem von Georg Weißeno herausgegebenen Band versammelten Beiträge beleuchten das Thema „Europa verstehen lernen“ aus unterschiedlichen Standpunkten. Der Herausgeber erhebt mit diesem Band den Anspruch, „einige grundsätzliche Fragen des europazentrierten Politikunterrichts zu klären“ (S. 12), und zwar „einerseits durch Beispiele aus der Praxis und andererseits durch theoretische Reflexionen“ (S. 13).

Die beiden ersten Beiträge in „Teil I – Fachwissenschaft“ bleiben allerdings hinter diesem Anspruch zurück. Alparslan Yenil und Wichard Woyke bieten überblicksartige Darstellungen der „Europäischen Integration“ (Yenil) und der „Wahlen zum Europäischen Parlament“ (Woyke), machen sich aber an keiner einzigen Stelle die Mühe, auf die eigentlichen Fragestellungen dieses Buches einzugehen, also Bezüge zum europapolitischen Lernprozess oder Relevanzkriterien für inhaltliche Auswahlprozesse aufzuzeigen. Es muss leider gesagt werden: „Fachwissenschaft“ präsentiert sich hier einmal mehr durch die bloße Wiederholung von Grundlagenwissen über Institutionen und Politikprozesse, über die anderweitig längst genügend und leicht zugängliches Material vorliegt. Weißeno muss dieses Manko klar gewesen sein, da er in der Einleitung versucht, Woykes Beitrag eine methodisch-didaktische Zielsetzung zuzuschreiben, die tatsächlich darin in keiner einzigen Zeile eingelöst wird.

Doch damit haben wir auch schon den wichtigsten Kritikpunkt angesprochen, der sich gegenüber diesem Band äußern lässt. Denn von den beiden erwähnten Beiträgen abgesehen, vermeidet der Band erfreulicherweise eine einseitige wissenschaftliche Fokussierung auf die üblichen „großen“ Themenstellungen des Europawissens. Wenn man eine (zweifellos sinnvolle) Hilfestellung für inhaltliche Auswahlprozesse der Lehrenden aus fachwissenschaftlicher Sicht in Form von problemorientierten Überblicken zu „Europa“ anbieten wollte, sollte man angesichts der großen Bandbreite relevanter Themen einen eigenen Band planen. Dieses Buch hingegen arbeitet einige der spannendsten Fragen heraus, die uns in Europa heute beschäftigen – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der so genannten „Osterweiterung“ und der Verfassungsdiskussion: die Frage nach der gemeinsamen europäischen Identität, nach der Rolle der Bürgerinnen und Bürger in diesem neuen Gebilde Europa, nach unseren Mitwirkungsmöglichkeiten, nach der Betroffenheit der Schülerinnen und Schüler.

Es würde zu weit führen, an dieser Stelle auf die vielen Facetten einzugehen. Drei Anmerkungen seien jedoch gestattet.

Die deutliche Grenzziehung des Buches, die Peter Massing in der Einleitung seines Beitrags über „Bürgerleitbilder“ formuliert, ist hier besonders hervorzuheben. Zu Recht weist er darauf hin, dass es in seinem Beitrag – und eigentlich im ganzen Buch – um „eine europazentrierte Didaktik des Politikunterrichts und nicht der politischen Bildung“ gehe (S. 145). Es ist richtig und gut, dass die Bereiche der europäorientierten Erwachsenenbildung und außerschulischen Jugendarbeit in diesem

Buch ignoriert werden. Denn diese Bereiche haben inzwischen eine Bedeutung und Dimension erlangt, die es gerechtfertigt erscheinen lässt, dazu eine eigenständige Publikation anzuregen. Aber gleichwohl ist es eine Grenzziehung, die nicht allen Autorinnen und Autoren dieses Bandes klar zu sein scheint.

Die zweite Anmerkung betrifft die Frage, ob sich der Themenbereich „Europa“ nicht inzwischen als so relevant und umfassend erweist, dass die konzeptionelle politikdidaktische Diskussion neu stimuliert werden müsste. Der Band enthält hierzu interessante Ausführungen, etwa in Weißenos Beitrag über die „Konturen einer europazentrierten Politikdidaktik“. Wenn Weißeno schreibt, dass eine solche Didaktik „kein umfassend neues Konzept“ erfordere, sondern lediglich „Modifizierungen und Umakzentuierungen“, so bin ich keineswegs sicher, dass diese Einschätzung selbst unter den Autoren des von ihm herausgegebenen Bandes mehrheitsfähig ist. Tatsache ist doch, dass sich der bisherige Umgang mit dem Thema sowohl in den Lehrplänen, im Politikunterricht als auch in den Schulbüchern weitgehend auf europäische Politikfelder und auf die europäischen Institutionen richtet und dass dabei auch eine Darstellung primär aus nationaler Perspektive dominiert. Schon die Forderungen, den Gegenstand sehr viel stärker auf handlungsorientierten Elementen zu gründen und eine „Europäische Dimension“ als fächerübergreifendes Prinzip zu etablieren, gehen weit über „Umakzentuierungen“ hinaus. Auch muss hier die Frage aufgeworfen werden, ob sich die Didaktiken der „europarelevanten“ Fächer die – gemessen an der zunehmenden Bedeutung im neuen „Bildungsraum“ Europa – gravierende Vernachlässigung des Themenbereichs im Unterricht weiter gefallen lassen können oder ob nicht endlich eine neue gemeinsame Initiative eingeleitet werden müsste, dem Thema zu größerem Gewicht zu verhelfen. Das jedoch würde eine neue konzeptionelle Diskussion voraussetzen.

Die dritte Anmerkung hängt eng mit diesem Aspekt zusammen: Aus vielen Beiträgen des Bandes gewinne ich den Eindruck, dass wir es beim Themenfeld Europa auch mit einem Verständigungsproblem zu tun haben. Das hat vielleicht auch ein wenig mit dem leider nicht zu übersehenden Ungleichgewicht der Autorenauswahl zu tun – von 20 Autorinnen und Autoren kommen 14 aus dem Hochschulbereich und nur sechs aus dem Schulbereich. Denn wenn die didaktisch-methodischen Beiträge doch immer wieder auf Makrothemen wie dem Integrationsprozess, der Außenpolitik, den Europawahlen oder bestimmten Politikfeldern basieren, stellt sich die Frage, ob dies nicht an den Interessen der jungen Menschen vorbei geht. Für Jugendliche ist „Europa“ gerade im Alltag in viel höherem Maße zur Selbstverständlichkeit geworden, als sich dies in den einschlägigen Didaktiken niederschlägt. Das „Staunen“ über die Entwicklung des Kontinents verschwindet rapide; sein Zusammenwachsen wird zur Normalität. Das ist gut so, stellt aber an die didaktische Reflexion neue Anforderungen. Georg Weißeno schreibt: „Eine moderne Institutionenkunde verlangt (...) die Berücksichtigung der europäischen Ebene

bei vielen noch ‚national‘ abgehandelten Themen. (...) Hier muss eine Perspektivenerweiterung, die sich aus dem politikwissenschaftlichen Fundament der Fachdidaktik ergibt, erfolgen“ (S. 124). Richtig daran ist, dass die Wissensvermittlung über die Grundlagen des europäischen Einigungsprozesses sein muss; genau so wichtig ist es aber auch, „Mikrothemen“ stärker aufzugreifen, die an die europäischen Alltagserfahrungen der Kinder und Jugendlichen heranreichen und die sich aus dem „politikwissenschaftlichen Fundament“ nicht unbedingt entwickeln lassen. Europa erschließt sich für Jugendliche ganz wesentlich aus der eigenen Erfahrung, aus internationalen Begegnungen, aus Sprachprogrammen, dem interkulturellen Lernen, aus der Wahrnehmung der reichen Vielfalt des Kontinents. Einer modernen Europa-Didaktik müsste es doch vor allem darum gehen, dieses Interesse an und die Neugier der jungen Menschen auf den Kontinent zu wecken und zu stimulieren, um es dann – quasi im zweiten Schritt – mit den von Weißeno gemeinten Wissenselementen auszubauen und zu festigen.

Tatsächlich enthält der Band auch hierzu eine Reihe von sehr interessanten methodischen Anstößen und Beispielen, die es ermöglichen, selbst komplexe europäische Themen für den Alltagsunterricht zu erschließen. Dabei werden vielleicht die Möglichkeiten solcher Methoden ein wenig überschätzt. So schreibt Dirk Weller: „Problemorientierung, Handlungsorientierung, Schülerorientierung und Wissenschaftsorientierung auf der einen Seite, Selbstverantwortung, Selbständigkeit, Methodenbeherrschung, Kommunikationsfähigkeit, Kreativität und soziale Kompetenzen auf der anderen Seite sollen alle unter einen Hut. Die genannten Forderungen lassen sich mit einer modernen Institutionenkunde im Rahmen von Rollen- oder Entscheidungsspielen gut verwirklichen“ (S. 287).

Es sei dahingestellt, ob diese optimistische Einschätzung für Plan-, Rollen- und Entscheidungsspiele zutrifft, wenn man die zeitaufwändigen Vorbereitungsprozesse in Relation zu den tatsächlich zur Verfügung stehenden Unterrichtszeiten setzt. Aber dennoch machen seine Skizze sowie eine Reihe weiterer Modelle und Projektbeschreibungen den Band zu einer Fundgrube von Anregungen.

Als letzter Punkt ist noch auf ein weiteres Thema des Buches hinzuweisen, das mir für das „Europa-Lernen“ wichtig erscheint: die Diskussion über die „europäische Identität“, die in mehreren Beiträgen aufgegriffen wird.

So geht etwa Gotthard Breit in seinem Beitrag „Was ist Europa?“ auf das Beispiel der Argumentation für und gegen die Aufnahme der Türkei in die EU ein. Diese hochaktuelle Kontroverse wird von ihm überschaubar, interessant und didaktisch ansprechend aufbereitet – auch wenn seine Auflistung der Aspekte einer europäischen Identität im Unterschied zur Türkei doch etwas verkürzt wirkt. Mit dem nachfolgenden „Dossier“ zu der von Hans-Ulrich Wehler angestoßenen Diskussion über einen Beitritt der Türkei bietet er jedoch reichhaltiges Material zu der Kontroverse. Spannend ist hier vor allem auch die Entgegnung von Dagmar Richter, eine „Europäische Identität ist politisch unnötig und widerspricht als

Ziel den Prinzipien Politischer Bildung“ (S. 176). Ob sich allerdings ihr ziemlich mühsames Sprachkonstrukt „Doing European“ (S. 178 ff.) tatsächlich als alternativer Fokus politischer Bildung eignet, wage ich zu bezweifeln.

Abschließend sei noch daran erinnert: Europa ist nicht identisch mit der EU. In dieser Hinsicht greift der Band leider viel zu kurz. Die Union umfasst gegenwärtig nur rund ein Drittel aller europäischen Länder und auch nach der Erweiterung nur ungefähr die Hälfte. Sicher – es sind die „wichtigen“ Länder, aber war nicht schon immer die innereuropäische Perspektivenverzerrung unser größtes Problem? Die Integration Europas wird eine halbe Sache bleiben, wenn sie den Balkan ausklammert.

In der europapolitischen Erwachsenenbildung jedenfalls machen wir tagtäglich die Erfahrung, dass der Fokus auf die Union in der Europabildung zu perspektivischen Verengungen führt, die durch das, was im Band als „moderne Institutionenkunde“ bezeichnet wird, noch weiter untermauert wird. Europa – vor allem im Blick auf die zukünftigen Bürgerinnen und Bürger – verdient eine größere Vision.

Trotz dieser kritischen Anmerkungen stellt der Band eine echte Bereicherung unserer Arbeit dar. Seine Lektüre ist unbedingt zu empfehlen; viele Beiträge eignen sich hervorragend als konkrete Arbeitsvorschläge oder doch zumindest als wertvolle Anregungen für eigene Überlegungen. Das Buch gehört in jede Fachbibliothek. Für die politische Bildungsarbeit im weiteren Sinne sollte nun auch eine ähnliche Sammlung herausragender Beiträge aus dem anderen großen Bereich des Europa-Lernens – der außerschulischen Jugend- und Erwachsenenbildung – angegangen werden. Denn durch Schüler- und Lehreraustauschprogramme, Jugendparlamente, grenzüberschreitende Online-Projekte, Städte- und Gemeindepartnerschaften, internationale Summercamps, europäische Praktikumsprogramme usw. ist ein umfassendes Netz von Verbindungen und Verknüpfungen zwischen schulischen und außerschulischen Aktivitäten und Projekten entstanden, das in kaum einem anderen Bereich so eng ist wie beim Europa-Lernen.

Karlheinz Dürr

Brauchen wir heute noch Manieren?

ASFA-WOSSEN ASSERATE

Manieren

Eichborn Verlag, Frankfurt am Main 2003
(Die Andere Bibliothek: Band 226,
hrsg. von Hans Magnus Enzensberger)
388 S. 22, 90 Euro

Nach über 200 Jahren bekommt „der Knigge“ nun doch noch Konkurrenz (Adolph Freiherr von Knigge veröffentlichte sein Buch „Über den Umgang mit Menschen“ erstmals 1788!) – und zwar in Gestalt des Manierenbuches von Asfa-Wossen Asserate. Dass es sich bei dem Autor um einen Ausländer handelt, kann nur als Glücksfall angesehen werden. Denn: „Der beste Kenner eines Landes und seiner Gesellschaft ist der Fremde, der bleibt.“ Auf den

äthiopischen Fürstensohn Asserate trifft diese lakonische These des deutschen Soziologen Georg Simmel zu wie auf kaum einen anderen. Seit über drei Jahrzehnten lebt und arbeitet der Aristokrat schon bei uns in Deutschland und schreibt nun auch noch ein Buch über europäische, insbesondere über deutsche „Manieren“. Was dabei herausgekommen ist, kann sich sehen lassen. Es handelt sich keineswegs um ein enges, besserwisserisches Benimm-buch, sondern um einen anspruchsvollen kulturhistorischen Essay darüber, wer wir sind, wie wir uns präsentieren und wie wir miteinander umgehen. Unbeabsichtigt gelingt dem Autor ein Sittenbild unserer Zeit, das uns die große Literatur nach 1945 – sieht man von einigen absoluten Ausnahmerscheinungen wie etwa der „Blechtrommel“ von Günter Grass einmal ab – noch immer schuldet.

Prinz Asserate widmet sich seinem Thema mit Leidenschaft und Kompetenz. Seine Herangehensweise lässt sich wohl zutreffend als Mischform zwischen historisch-genetischer und ethnologisch-philologischer Methode charakterisieren. Als Ausgangspunkt für seine Betrachtung wählt er zumeist eine Beobachtung oder einen Text, aus welchen er dann seine Folgerungen zieht. Überheblichkeit, jedwede Art von Dünkel oder Aufgeblasenheit sind dem Autor fremd. Was ihn auszeichnet sind hingegen Charme und Humor, Selbstironie und Understatement. Ein wenig Eitelkeit und gelegentliche Snob-Allüren vervollständigen das Bild des Autors. Ohne solche Eigenschaften wäre sein ambitioniertes Manieren-Projekt möglicherweise von vornherein zum Scheitern verurteilt gewesen. Seine Belege nimmt er aus dem reichen Fundus persönlicher Alltagserfahrungen und Erlebnisse. Neben dem realen Leben erschließt er noch eine weitere Quellenkategorie in der (alt-)europäischen Literatur. Beginnend mit den Minneliedern und den Chansons de Geste, mit den Werken von Goethe, Fontane, Thomas Mann oder dem Osterreicher Heimito von Doderer ist er ebenso vertraut wie mit La Rochefoucauld und Proust, Wilde und Chesterton, Cervantes und Gracián – um nur einige wenige wichtige Namen zu nennen. Hier wird im übrigen einmal mehr der Nutzen einer umfassenden Allgemeinbildung auch für den modernen Sozialwissenschaftler deutlich. So manche Politologiestudie gewänne auf diese Weise unerwartete Anschaulichkeit.

Der 1948 in Addis Abeba geborene Großneffe des letzten äthiopischen Kaisers Haile Selassie, der nach der Revolution von 1974 seine Heimat verlassen musste und nach Deutschland übersiedelte, möchte keine Anleitung zum Erlernen gesellschaftlicher Umgangsformen geben, ihm geht es auch nicht primär um Anstand oder Etikette, wenngleich er seine Leser ein „passant auch darüber zu informieren versteht“. Der Leser ist für ihn nicht nur virtueller, sondern auch tatsächlicher Gesprächspartner. Worum es ihm vor allem geht, ist die innere Einstellung und Haltung hinter der äußeren Darstellung oder Inszenierung deutlich zu machen. Erst die Berücksichtigung beider Aspekte ermöglicht ein umfassendes Verständnis von Manieren. Da Manieren nahezu alle Bereiche menschlichen (Zusammen-)Lebens berühren, muss sich der Autor in den unterschiedlichsten Problemfeldern gut auskennen.

Im Hinblick auf Umfang und inhaltliche Zuordnung sind die Kapitel sehr unterschiedlich. Neben Kapiteln, die sich mit konkreten Umgangs- und Kommunikationsformen oder – um in der Sprache des Autors zu bleiben – „Gepflogenheiten“ wie Handkuss, Lob, Geschenken, Blumen, Pünktlichkeit, Begrüßung, Anrede etc. beschäftigen, stehen andere, in denen weniger konkrete Phänomene und Begriffe wie Ehre, Freundschaft, Würde, Gleichheit, Haltung und Contenance abgehandelt und eingeordnet werden. Neben der Orientierung an den Kapitelüberschriften bietet das Buch dem Leser noch andere Zugänge, zum Beispiel über ein sorgfältig erstelltes Sach- und Personenregister.

Dem Leser bietet das Manierenbuch zahlreiche neue Erkenntnisse und verblüffende Einsichten, so z.B. wenn ihm in dem Kapitel über die „Dame“ (S. 46-62) plötzlich bewusst wird, in welchem Maße die Umgangsformen in Europa auf die Frau bezogen und von ihr geprägt sind. Als „fremder Mann“ erkennt der Autor früher und schärfer als sein europäischer Geschlechtsgenosse, dass die Dame – eine genuin europäische „Erfindung“ – der Dreh- und Angelpunkt „des gesamten Systems der europäischen Manieren“ sei. Hinsichtlich von Rolle und Raum, die sie der Frau zuwies, unterschieden sich die Europäer von allen anderen Kulturen der Welt. „Die Dame entsprach dem alten feudalen Konzept einer Hegung und Zähmung der Macht durch die Erziehung der Mächtigen, nicht durch veränderbare Gesetze von schwankender Autorität. Hoch über der Pyramide der kleinen und großen Vasallen und der Krone, über zähnefletschenden Löwen, bedrohlichen Adlern und tollwütigen Keilern stand die Frau, waffenlos, mit Rose und Taschentuch. Sie war das Wunder der europäischen Kultur, und man muss vielleicht außerhalb Europas geboren sein, um dies Wunder wirklich würdigen zu können.“ (S.62) Dies mag erklären, weshalb es sich gehört, dass ein Mann die Pflicht hat, vor einer Frau aufzustehen, eine Frau aber nicht das Recht hat, die Einhaltung dieser Pflicht zu fordern. Wer als Mann vor einer Frau nicht aufsteht, der beschädigt sich selbst am meisten, denn die Frau ist nach wie vor die große Gunstgewählerin.

Zweifellos stellt das Manierenbuch des Prinzen Asserate eine beachtenswerte und herausragende Leistung dar. Um ein solches vielschichtiges und facettenreiches Werk zustande zu bringen, sind ein langer Atem, Disziplin und Durchhaltevermögen von Nöten. Es fordert lange Jahre der Zuwendung. Manchem mag dies übertrieben erscheinen. Erschwerend kam hinzu, dass es keine vergleichbaren Untersuchungen gab. Welchem Vorbild hätte der Autor auch folgen sollen? Er musste neue Wege wählen. Inzwischen wissen wir, seine Arbeit hat sich gelohnt. Öffentliche Anerkennung und der Respekt der gelehrten Welt fliegen ihm schon jetzt zu. Hans Magnus Enzensberger hat das Manierenbuch in die gleichermaßen schöne wie anspruchsvolle „Andere Bibliothek“ aufgenommen. In gleicher Weise ehren- und hofentlich auch verdienstvoll ist der Abdruck des gesamten Buches als „Fortsetzungsroman“ in einer „Zeitung für Deutschland“. Beeindruckend sind auch Prinz Asserates „Sprachmanieren“. Obgleich das Amharische

seine Muttersprache ist – und nicht das Deutsche, sind seine Deutschkenntnisse bestehend. Sein Buch zeigt, dass er sowohl ein brillanter Formulierer als auch ein glänzender Stilist sowie ein humorvoller und charmanter Erzähler ist. Er verfügt über ein elegantes, vielseitiges Deutsch. Es versteht sich, dass man einem solchen klugen, geistreichen und unterhaltsamen Buch viele Leser wünscht.

Prinz Asserate hat für seinen Prosa-Band „Manieren“, im Dezember 2003 den Adalbert-von-Chamisso-Preis erhalten. Die Auszeichnung würdigt herausragende Leistungen Deutschschreibender Autoren nichtdeutscher Muttersprache. Zu dieser Entscheidung kann man die Robert-Bosch-Stiftung, die diesen Preis alljährlich vergibt, nur beglückwünschen.

Um die Eingangsfrage nochmals aufzugreifen: Brauchen wir heute noch Manieren? – Für jeden der das Buch des Prinzen Asserate gelesen hat, müsste die Antwort klar sein. Wenn wir von Manieren reden, meinen wir natürlich in erster Linie gute Manieren, wobei die Übergänge zu den eher negativ belegten Manieren fließend sind. Als Beispiel für mangelnde Trennschärfe sei hier der „Grobianismus“ (S. 138-145) bzw. der „grobe Ton“ erwähnt (vgl. Thomas Steinfeld: Der grobe Ton. Kleine Logik des gelehrten Anstands. Hain Verlag 1991). Abgesehen von solchen Spitzfindigkeiten kann man resümierend feststellen, dass das altmodische Phänomen der Manieren heute noch seinen Sinn hat und wichtige soziale und sozialpsychologische Funktionen erfüllen kann. Manieren bieten Hilfe und Orientierung in vielen Lebenssituationen, insbesondere in einer Gesellschaft, die über keine festen Verhaltensregeln mehr verfügt. Dabei kann es nicht darum gehen, Regel und Etikette sklavisch zu befolgen. Bei der Anwendung von Manieren in der Praxis ist Flexibilität geboten. Sowohl im Beruf wie auch im Privatleben sind Manieren nie ein Nachteil, sondern immer von Vorteil. Kenntnis und Praxis der Manieren befördern und erleichtern uns den Umgang mit Menschen.

Caspar Ferenczi

Wie viel Markt verträgt die politische Bildung?

KARSTEN RUDOLF/
MELANIE ZELLER-RUDOLF

Politische Bildung – gefragte Dienstleisterin für Bürgerinnen und Bürger

Bertelsmann, Bielefeld 2004
336 Seiten, 24,90 Euro

Nicht einmal ein Prozent der Bevölkerung nimmt an Veranstaltungen zur politischen Bildung teil. Bis zu 40 Prozent der in Volkshochschulen angebotenen Kurse zur politischen Bildung werden mangels Interesse und Interessenten abgesagt. Die Ergebnisse sind ernüchternd und enttäuschend zugleich. Auf der anderen Seite belegen Umfragen ein relativ großes Interesse an politischen Fragestellungen und Themen. Das Buch von Karsten und Melanie Rudolf versucht, die Kluft zwischen didaktischen Desideraten auf der einen und den Realitäten des Bildungsmarkts auf der an-

deren Seite dadurch zu schließen, dass es empirische Grundlagen für eine bürgerorientierte politische Bildung liefert, um die Diskussion über den Bedarf an Inhalten und neuen Bildungsformaten zu versachlichen.

Die beiden Arbeiten widmen sich den Fragen: Was macht die politische Bildung falsch? Von wem kann sie lernen? Und wie müssen nutzen- und bedürfnisorientierte Konzepte zur politischen Bildung aussehen, damit sie am Markt der Erwachsenenbildung und beim utilitaristisch orientierten Kunden bestehen können?

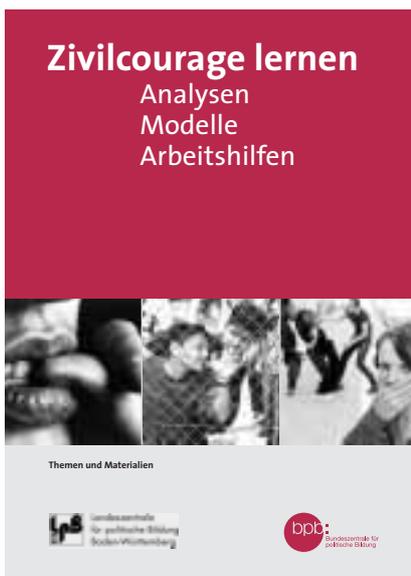
Es ist das Verdienst von Melanie Zeller-Rudolf, den leider wieder in Vergessenheit geratenen Zusammenhang von politischer Bildungsarbeit und betrieblicher Weiterbildung mit Hilfe von Fallstudien (z.B. bei den Unternehmen BASF, Dresdner Bank, Otto Versand oder Siemens) neu zu beleuchten. Sie liefert lang ersehntes Datenmaterial, wie politische Bildung in den genannten Firmen wahrgenommen, was darunter verstanden wird und vor allem welche Themenfelder sich für eine Zusammenarbeit anbieten. Die Autorin ist sehr zuversichtlich, dass die „politischen Bildner ihr Fachwissen in der Projektplanung für Unternehmenskampagnen oder die Wettbewerbsgestaltung zu gesellschaftsrelevanten Themen vom Euro über die Auseinandersetzung mit Fremdenfeindlichkeit bis zur multikulturellen Gesellschaft einbringen und sich damit neue Handlungsfelder erschließen“ (S.93).

Die Erkenntnis, die sowohl den Didaktikern als den Praktikern unserer Zunft zu denken geben sollte, lautet: Politische Bildung verkauft sich oft unter Wert, sie muss sich stärker darum bemühen, besser zu planen, ihr Profil zu definieren, mehr wahrgenommen zu werden, sich zu vernetzen, neue Lernorte (z.B. in Betrieben) aufzusuchen, innovative Lernangebote zu machen (z.B. Events), bessere Kontakte besonders zu Entscheidungsträgern in der Wirtschaft aufzubauen, aktuelle Themen aufzugreifen (z.B. Gesundheits- und Sozialpolitik), sich vor allem in der Wirtschaft bekannter zu machen und mit ihren „Pfunden zu wuchern“ und ein Stück weit auch von ihrem sie mehr und mehr behindernden emanzipatorischen Image wegzukommen hin zu einem Verständnis wie sich die Zentralen der politischen Bildung seit mehr als 20 Jahren definieren: als neutrale Dienstleister, aber auch als aktualitätsorientierte Aufklärer und Agenda-Setter. Die beiden Autoren sprechen jüngeren Praktikern der politischen Bildungsarbeit aus der Seele, wenn Sie formulieren, dass nicht länger auf klassische Bildungsformen gesetzt werden sollte und Veranstaltungsanbieter zum Beispiel auch als Eventmanager, Marketingstrategen und Begleiter politischer Informationskampagnen arbeiten sollten (S.98).

Das Vorhaben, die neuen Aufgabenstellungen und beschriebenen Veränderungen der politischen Bildung gleichen allerdings der Quadratur des Kreises gerade in Zeiten „inhaltlicher

Komplexitäts- und finanzieller Reduktionsfallen“ und finden sicher nicht ungeteilte Zustimmung in der Riege der Didaktiker, wenn politische Bildung – hier im doppeldeutigen Sinne zu verstehen – verkauft werden soll. „Der politische Bildner als Verkäufer, ähnlich dem Versicherungsvertreter, der sich an seine potenziellen Kunden hängt und ein Profil entwirft – ein Bild, das sicherlich nicht jedem gefällt, aber letztlich die ganze Problematik beschreibt und verdeutlicht, dass neue Zugangskonzepte und Flexibilitätsanstrengungen einen gangbaren Weg bereiten können“ (S.263).

Abschließend sei eine Kritik erlaubt, die allerdings bei der Lektüre der meisten Dissertationen zutrifft: Unter der Liebe zum Detail und der Notwendigkeit von Nachweisen leidet mitunter die Lesefreudigkeit. Eine komprimierte Fassung für den zeitbewussten Leser wäre wünschenswert. Das Buch ist ein erster, äußerst hilfreicher Appetizer, der mehr Informations hunger nach Evaluationen und Erhebungen zur politischen Bildung weckt, mit denen bedarfs-, bildungs-, praxis- und publikumsgerechtere Veranstaltungsvorhaben geplant und durchgeführt werden können. Es ist zu hoffen, dass dieses Buch den Auftakt bildet zu mehr Veröffentlichungen, die sich mit der notwendigen Frage der Marktchancen und der Modernisierung der politischen Bildung auf der einen und ihrer Akzeptanz bei Bürgerinnen und Bürgern, aber auch politischen Bildnern auf der anderen Seite beschäftigen. *Michael Wehner*



Zivilcourage lernen

Ziel dieser Publikation ist es, wissenschaftliche Erkenntnisse und erprobte Modelle aus der gesellschaftlichen Praxis wie aus dem Bereich der politischen Bildung zum Thema Zivilcourage einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Zivilcourage oder sozialer Mut sollte verstanden werden als öffentliches Handeln im Alltag, als sozialer Mut in der Lebenswelt der Bürger, als demokratische Tugend und wichtiges Element der Zivilgesellschaft. Zivilcourage ist ein zentraler Begriff in der Auseinandersetzung mit Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit geworden, doch sollte sich der Blick nicht auf akute Not- und Bedrohungssituationen beschränken.

Auf über 400 Seiten analysieren 33 Wissenschaftler und Praktiker das Verständnis, Bedingungen und Chancen der Förderung von Zivilcourage. An Beispielen und in Fallstudien zeigen sie zivilcouragiertes Handeln in unterschiedlichen Praxisfeldern auf, z.B. am Arbeitsplatz, in der Schule oder in der Öffentlichkeit. Aus der Praxis der politischen Bildungsarbeit werden Arbeitshilfen, Seminarmodelle und Trainings vorgestellt. Im Serviceteil findet man weiterführende Literatur und Adressen. Außerdem liegt dem Band die CD-ROM „Konflikte XXL“ bei.

GERD MEYER / ULRICH DOVERMANN / SIEGFRIED FRECH / GÜNTHER GUGEL (HRSG.):

Zivilcourage lernen – Analysen, Modelle, Arbeitshilfen.

Bonn/Stuttgart/Tübingen 2004, 448 S., DIN A4. Mit der CD-ROM „Konflikte XXL“

Bezug:

Bundeszentrale für politische Bildung

ISBN 3-89331-537-3;

Bereitstellungsgebühr: 4 Euro plus Versand
www.bpb.de

Landeszentrale für politische Bildung

Baden-Württemberg

ISBN 3-89331-537-3;

Bereitstellungsgebühr: 4 Euro plus Versand
www.lpb.bwue.de

Buchhandelsausgabe:

Institut für Friedenspädagogik Tübingen e. V.

ISBN 3-932444-13-2

Verkaufspreis: 22 Euro

www.friedenspaedagogik.de