

Die Osterweiterung der Europäischen Union

MICHAEL KREILE

1. Bedeutung und Brisanz der Osterweiterung

Die Osterweiterung der Europäischen Union ist ein Programm, das auf die Schaffung eines friedlichen und prosperierenden Gesamteuropas zielt, indem es zur Stabilisierung von Demokratie und Marktwirtschaft in den Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE-Staaten) beiträgt. Damit soll nicht nur ein Prozeß nachholender Modernisierung in den postkommunistischen Transformationsgesellschaften an der Peripherie Westeuropas gefördert, sondern auch eine sicherheitspolitische Aufgabe ersten Ranges erfüllt werden: die Ausdehnung der nach dem Zweiten Weltkrieg in Westeuropa entstandenen Sicherheitsgemeinschaft nach Osten.¹

Die Entscheidung für die Öffnung der Europäischen Union ist somit eine Konsequenz der Zeitenwende der Jahre 1989 bis 1991. Denn mit der Auflösung des Ost-West-Konfliktes haben sich auch der Bezugsrahmen und die Bedeutung dessen verwandelt, was »Einigung Europas« heißt. Konnte man im Westen Europa mit Westeuropa gleichsetzen², solange der Eisener Vorhang die Grenze zwischen dem Raum freiwilliger Integration und dem sowjetischen Imperium markierte, mahnten nun die politischen Eliten der östlichen Reformstaaten im Zeichen der »Rückkehr nach Europa« die Einlösung des Versprechens an, daß die Europäische Gemeinschaft grundsätzlich allen europäischen Staaten offenstehe. Hierfür war und ist keineswegs nur das Interesse am Zugang zum Binnenmarkt und den Finanzhilfen der EU maßgebend, sondern auch die Überzeugung, daß die EU-Mitgliedschaft die kulturelle Reintegration Mittel- und Osteuropas vorantreibt und – zusammen mit der NATO-Mitgliedschaft – Sicherheit verbürgt. Für die EU, die als Folge des Umbruches in Osteuropa zum Gravitationszentrum eines gesamteuropäischen Einigungsprozesses wurde, bildet die

Osterweiterung eine Herausforderung, die ihr Selbstverständnis sowie ihre kollektive Handlungsfähigkeit und Gestaltungskraft auf die Probe stellt.

Es liegt auf der Hand, daß die Aufnahme von zehn assoziierten MOE-Staaten (oder auch nur einer Teilmenge davon) die Struktur der Gemeinschaft tiefgreifend verändern wird. Die Heterogenität der EU wird sprunghaft zunehmen, weil die künftigen Mitglieder einen wirtschaftlichen Entwicklungsstand aufweisen, der, gemessen am Pro-Kopf-Einkommen, unter dem der ärmsten Länder der EU-15 liegt. Sie wird auch dadurch gesteigert werden, daß die neuen Mitglieder eine politische Kultur des Nationalismus mitbringen und die mit der Mitgliedschaft verbundenen weitreichenden Beschränkungen ihrer neugewonnenen Souveränität nur widerwillig und unter innenpolitischen Konflikten hinnehmen werden.³ Die Struktur der Europäischen Union wird durch eine Osterweiterung auch insofern verändert, als diese Gewichtsverschiebungen und neue Koalitionsbildungen zur Folge hat. Ist die EG schon bisher für Irland, Griechenland und die iberischen Länder eine »Entwicklungshilfegemeinschaft«⁴ gewesen, so wird die Aufnahme von MOE-Staaten zwangsläufig dazu führen, daß diese Zielfunktion stärker betont wird, während gleichzeitig die Konkurrenz um knappe Finanzmittel wächst und einen Verteilungskampf zwischen alter und neuer Peripherie auslöst. Vor allem in den romanischen Ländern gibt es die bange Erwartung, daß die Osterweiterung die ökonomische und machtpolitische Stellung Deutschlands stärken wird.

Für die Institutionen der EU gilt eine Erweiterung auf 27 Mitglieder (assoziierte MOE-Staaten plus Zypern und Malta) weithin als Belastung, die das Risiko der Lähmung in sich birgt. Läßt man die Regeln für die Besetzung und die Arbeitsweise der Gremien unverändert, so droht der Zuwachs an Mitgliedern die Arbeitsfähigkeit von Kommission, Rat, Ausschüssen und Parlament zu untergraben. Ohne eine Ausdehnung der Mehrheitsentscheidung im Rat wächst bei zunehmender Heterogenität und Interessenvielfalt die Wahrscheinlichkeit, daß in den Materien, die der Einstimmigkeit unterliegen, Entscheidungen verhindert werden oder das Vetorecht für Erpressungen in einem System des generalisierten Kuhhandels eingesetzt wird. Aus der Sicht der großen Mitgliedstaaten führt die geltende Gewichtung der Stimmen bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat zu einem nicht mehr hinnehmbaren Mißverhältnis zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten. Ferner könnten arme Länder sich leicht zu »Transferkoalitionen« zusammenschließen, um größere Finanztransfers zu erlangen, und zu diesem Zweck Sperrminoritäten bilden.⁵ Was das befürchtete Übergewicht der Kleinstaaten betrifft, sollte allerdings bedacht werden, daß

Koalitionen auf der Brüsseler Bühne gewöhnlich nach Politikfeldern und Streitfragen wechseln. Abgesehen von dem gemeinsamen Interesse an der institutionellen Sicherung ihrer Einfluß- und Gestaltungschancen werden sich die kleinen Mitgliedstaaten wie bisher nicht in einer großen Koalition, sondern in verschiedenen Konfigurationen wiederfinden.⁶

Politischen Sprengstoff birgt die Osterweiterung jedoch in erster Linie wegen ihrer Auswirkungen auf die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), die Strukturfonds und den Haushalt der Gemeinschaft. Bei Fortschreibung der geltenden Anspruchsvoraussetzungen würde die Einbeziehung der MOE-Staaten in die GAP und die Strukturpolitik den Haushalt der Gemeinschaft sprengen. Die von den meisten Experten und der Kommission als notwendig angesehene Reform der GAP sowie die Umverteilung von Strukturfondsmitteln treffen auf den Widerstand der Nutznießer des alten Regimes, die folglich die Osterweiterung zu verzögern suchen.

Der vieldiskutierte Zielkonflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung der Integration⁷ stellt sich Ende der neunziger Jahre nicht mehr in derselben Weise wie zum Anfang des Jahrzehnts. Denn der Maastrichter Vertrag hat den Vorrang für die Vertiefung statuiert. Die drei EFTA-Staaten haben sich mit ihrem Beitritt auf die Übernahme des neuen »gemeinschaftlichen Besitzstandes« (*acquis communautaire*) verpflichtet. Und die Verwirklichung der Währungsunion ist zweifellos ein Vertiefungsschritt von epochaler Bedeutung. Für die jetzigen Beitrittskandidaten sind die Anforderungen und damit die Hürden, die sie zu nehmen haben, höher denn je. Nachdem der Amsterdamer Vertrag nicht die institutionellen Reformen realisiert hat, welche die EU »fit für die Osterweiterung« machen sollten, bleibt die institutionelle Vertiefung auf der Tagesordnung.

Schließlich stellt die Osterweiterung insofern ein Problem ganz neuer Qualität dar, als die EU sich damit in ein außen- und sicherheitspolitisches Spannungsfeld begibt. Sie geht dabei einmal das Risiko ein, Minderheitenkonflikte zu importieren, zum anderen sind Friktionen im Verhältnis zu Rußland zu erwarten, falls NATO und EU als Ordnungsmächte in dessen Nachbarschaft zu agieren suchen. Ferner muß die EU in Kauf nehmen, daß die Beziehungen zur Türkei durch deren Ausklammerung aus dem Erweiterungsprozeß belastet werden. In diesem Zusammenhang, aber auch im Hinblick auf weitere mögliche Beitrittsgesuche muß sie auf längere Sicht die Frage beantworten, ob die Grenzen der Europäischen Union eindeutiger bestimmt werden müssen, als dies für die Grenzen Europas möglich ist.

2. Etappen auf dem Weg zur Osterweiterung

Die Öffnung der Europäischen Gemeinschaft gegenüber den MOE-Staaten ist ein langwieriger Prozeß, der sich in mehreren Etappen vollzieht. Die EG ist dabei zunächst bestrebt, die Transformation in Osteuropa durch Handelsliberalisierung, Finanzhilfen und politischen Dialog zu unterstützen, zugleich aber auch das ungestüme Drängen der osteuropäischen Partner auf Vollmitgliedschaft aufzufangen und die Probleme einer Osterweiterung durch Vertagung zu entschärfen. Die Ende 1994 eingeleitete »Heranführungsstrategie« konkretisiert dann die Beitrittsperspektive und zwingt die EU, nicht nur die Anforderungen an die Beitrittskandidaten genauer zu definieren, sondern auch die Reformen zu taxieren, ohne die eine Osterweiterung nicht denkbar ist. Nach den Beschlüssen des Europäischen Rates von Luxemburg (Dezember 1997) sollten schließlich mit fünf Bewerbern im Frühjahr 1998 formelle Beitrittsverhandlungen eröffnet werden.

Es gehört sicher zu den ironischen Momenten der jüngsten Geschichte, daß die Annäherung zwischen der EG und Osteuropa durch die im Juni 1988 zwischen der EG und dem RGW unterzeichnete »Gemeinsame Erklärung über die Aufnahme offizieller Beziehungen« angebahnt wurde. Die entscheidende Bedeutung der Erklärung lag darin, daß sie den Weg für Handelsverträge zwischen der EG und den einzelnen RGW-Staaten ebnete. Bis dahin rangierten die osteuropäischen Staaten beim Zugang zum EG-Markt am unteren Ende in der Hierarchie der Handelspartner. Noch 1988 wurden Handels- und Kooperationsabkommen mit Ungarn und der Tschechoslowakei abgeschlossen. In den beiden folgenden Jahren kamen entsprechende Abkommen mit weiteren RGW-Ländern hinzu. Seit dem Herbst 1989 wurde die Marktöffnung gegenüber Osteuropa unter Bevorzugung der Reformstaaten beschleunigt vorangetrieben.⁸

Angesichts des Umbruchs in Osteuropa, der in einen Systemwechsel hin zu Demokratie und Marktwirtschaft mündete, bot die EG ihren Partnern als Grundlage und Rahmen für qualitativ neue Kooperationsbeziehungen den Abschluß von Assoziierungsabkommen, den sogenannten Europa-Abkommen, an. Die ersten Europa-Abkommen wurden mit Ungarn, Polen und der Tschechoslowakei im Dezember 1991 abgeschlossen; sie ersetzen die bis dahin bestehenden Handels- und Kooperationsabkommen. 1993 folgten Europa-Abkommen mit Rumänien, Bulgarien und – nach dem Auseinanderbrechen der Tschechoslowakei – mit der Tschechischen und der Slowakischen Republik. Die Assoziierungsabkommen mit den baltischen Staaten wurden 1995 unterzeichnet, das Abkommen mit

Slowenien 1996. Wegen des langwierigen Ratifizierungsverfahrens, das im Falle Ungarns und Polens mehr als zwei Jahre in Anspruch nahm, wurden die handelspolitischen Teile der Europa-Abkommen mit den Visegrád-Staaten sowie Rumänien, Bulgarien und Slowenien durch Interimsabkommen vorzeitig in Kraft gesetzt, während im Falle der baltischen Staaten Freihandelsabkommen im Vorfeld der Europa-Abkommen abgeschlossen wurden.⁹

Den Kern der Europa-Abkommen bildet die asymmetrische Handelsliberalisierung, bei der die EU ihren Markt schneller zu öffnen verpflichtet ist als die Partnerländer. Dadurch konnten bis Anfang 1997 die Einfuhrzölle auf Industriegüter weitgehend abgebaut werden. Mengenmäßige Beschränkungen für Textilimporte sind zum Ende des Jahre 1997 ausgelaufen. Der Agrarsektor ist von der Handelsliberalisierung ausgenommen, und die Zugeständnisse der EU zur Erleichterung von Agrarimporten sind bescheiden.¹⁰ Weitere Elemente der Europa-Abkommen sind Regelungen zu Niederlassungsfreiheit, Direktinvestitionen, Wettbewerbspolitik, Rechtsangleichung und finanzieller Zusammenarbeit, ferner Vereinbarungen über kulturelle Zusammenarbeit und die Institutionalisierung eines politischen Dialoges.¹¹ Der finanziellen Unterstützung des Reformprozesses in Mittel- und Osteuropa dient das PHARE-Programm, das durch die Kreditvergabe der Europäischen Investitionsbank flankiert wird.

Da die Europa-Abkommen den assoziierten Staaten nur eine unverbindliche Beitrittsperspektive boten, war es eine wichtige Vorentscheidung im Erweiterungsprozeß, als der Europäische Rat von Kopenhagen im Juni 1993 grundsätzlich allen assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten die Möglichkeit des Beitrittes eröffnete und die Voraussetzungen für die Mitgliedschaft festlegte. Die Aufnahme der MOE-Staaten wurde an die Kriterien Beitrittsfähigkeit der Kandidaten und Aufnahmefähigkeit der EU gebunden. Als Voraussetzungen für die Mitgliedschaft gelten demnach:

- »eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten«;
- eine »funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten«;
- »daß die einzelnen Beitrittskandidaten die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.«

Gleichzeitig wurde betont, »die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten«, stelle ebenfalls einen wichtigen Gesichtspunkt dar.¹² Mit dem Kopenhagen-Beschluß optierte der Europäische Rat für die formale Gleichbehandlung aller Assoziationspartner und vermied es, den reformpolitischen Vorsprung der Visegrád-Staaten, die bis dahin als die aussichtsreichsten Kandidaten angesehen wurden, explizit zu honorieren. Ferner wurde in Kopenhagen beschlossen, den in den Europa-Abkommen vorgesehenen bilateralen »politischen Dialog« um einen »strukturierten Dialog« im multilateralen Rahmen zwischen den Institutionen der Union und den assoziierten Ländern zu ergänzen.¹³

Im Dezember 1994 beschloß der Europäische Rat von Essen eine »Heranführungsstrategie«, welche die MOE-Staaten schrittweise »auf ihre Eingliederung in den Binnenmarkt ... im Wege einer stufenweisen Übernahme der Binnenmarktregelungen der Union« vorbereiten sollte.¹⁴ Ein Schlüsseldokument zum Verständnis der Heranführungsstrategie ist das Weißbuch, das die Kommission unter dem Titel »Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union«¹⁵ dem Europäischen Rat von Cannes (Juni 1995) vorlegte. Es ist als Leitfaden für die Assoziationspartner gedacht und soll ihnen bei der Angleichung ihrer Rechtsvorschriften an den umfangreichen Bestand des Binnenmarktrechtes helfen, wie er im Anhang des Weißbuches dargestellt wird. Für die assoziierten Länder kommt es – wie die Kommission betont – nicht allein auf die Angleichung der Rechtstexte an, sondern auf die Schaffung der institutionellen und administrativen Voraussetzungen dafür, daß das Gemeinschaftsrecht auch umgesetzt werden kann. Die MOE-Staaten müssen demnach ein überaus anspruchsvolles und umfassendes Programm der Angleichung von Normen, Institutionen und Strukturen verwirklichen und sich dabei faktisch unter die Kuratel der Kommission begeben, ohne daß die EU eine auch nur entfernt vergleichbare Selbstbindung einginge. Doch äußert sich darin nur das generelle Ausmaß der Abhängigkeit der MOE-Staaten gegenüber der EU und die Asymmetrie der Verhandlungsmacht, die daraus erwächst.

Ein Termin für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen kam erstmals mit dem Europäischen Rat von Madrid im Dezember 1995 in Sicht. Während die Kandidaten Malta und Zypern die Zusage erhielten, daß Verhandlungen über ihren Beitritt sechs Monate nach Abschluß der Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages aufgenommen würden, mußten sich die MOE-Staaten mit einer entsprechenden Absichtserklärung begnügen. Die Kommission wurde aufgefordert, ihre Stellungnahmen zu den Beitrittsgesuchen sobald wie

möglich nach dem Abschluß der Regierungskonferenz vorzulegen.¹⁶ Für die EU stand fest, daß sie erst dann Erweiterungsverhandlungen aufnehmen könne, wenn die Regierungskonferenz erfolgreich abgeschlossen sein würde. Wie später noch zu zeigen sein wird, wurde zwar das Ziel, die EU durch institutionelle Reformen für die Osterweiterung »fit zu machen«, mit dem Vertrag von Amsterdam nicht erreicht, doch sahen die Gemeinschaftsorgane darin kein Hindernis, das der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen im Wege stehen würde.

Vielmehr legte die Kommission vier Wochen nach dem Gipfel von Amsterdam im Juli 1997 mit ihrer Mitteilung *Agenda 2000* ein umfangreiches Dokument vor, das eine Strategie für die Vorbereitung der EU auf die Erweiterung entwirft und die Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen der zehn assoziierten MOE-Staaten enthält.¹⁷ Die Bewertung der Beitrittsfähigkeit stützt sich dabei auf die Kriterien von Kopenhagen, wobei der Fähigkeit, mittelfristig den *acquis communautaire* übernehmen zu können, hohes Gewicht beigemessen wird. Die Empfehlung der Kommission lautete, die EU solle gleichzeitig Beitrittsverhandlungen mit Ungarn, Polen, Estland, der Tschechischen Republik und Slowenien aufnehmen. Die damit vorgenommene Differenzierung unter den Beitrittskandidaten löste bei den von der Kommission zurückgestellten Staaten teilweise heftige Kritik aus. Unter den EU-Mitgliedstaaten wurde dadurch die Diskussion darüber angeheizt, ob die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen nach einem »Startlinienmodell«, also mit allen Kandidaten gleichzeitig, oder nach einem »Gruppenmodell«, d.h. unter den Anwärtern nach dem Grad der Beitrittsfähigkeit gestaffelt, erfolgen solle. Kontroversen unter und in den Mitgliedstaaten entfachten auch die Vorschläge der Kommission für eine Anpassung der GAP, der Strukturpolitik und der Gemeinschaftsfinanzen.

Die entscheidende Weichenstellung für Beitrittsverhandlungen wurde vom Europäischen Rat in Luxemburg im Dezember 1997 vorgenommen mit dem Beschluß, am 30. März 1998 einen alle assoziierten MOE-Staaten und Zypern umfassenden »Beitrittsprozeß« einzuleiten, Beitrittsverhandlungen im Rahmen bilateraler Regierungskonferenzen aber nur mit Zypern und den fünf von der Kommission vorgeschlagenen MOE-Staaten aufzunehmen. Als Geste gegenüber der Türkei wurde die Einrichtung einer »Europakonferenz« beschlossen, die politischen Konsultationen zwischen der EU und den assoziierten MOE-Staaten, Zypern und der Türkei dienen sollte.¹⁸ Die erste Tagung der Europakonferenz fand im März 1998 in London statt – allerdings ohne die Türkei, deren Regierung empört die Teilnahme verweigerte, weil sie den Ausschluß des Landes aus dem Kreis der Teilnehmer von Beitrittsverhandlungen als ungerechtfertigte

Diskriminierung ansah. Dabei hatte der Europäische Rat in Luxemburg bekräftigt, »daß die Türkei für einen Beitritt zur Europäischen Union in Frage kommt.«¹⁹ Der Auftakt zum »Abenteuer Erweiterung«, soviel war bei der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen abzusehen, würde erst nach einem schwierigen, sich über mehrere Jahre erstreckenden Verhandlungs- und Ratifizierungsprozeß zur Aufnahme neuer Mitglieder in die EU führen.

3. Ökonomische Wirkungen der Erweiterung

Was in der Debatte über die Kosten und Anpassungsprobleme, die sich für die EU aus der Osterweiterung ergeben (siehe Abschnitt 5), häufig vernachlässigt wird, sind die Vorteile, die beiden Seiten aus der Erweiterung des Integrationsverbandes erwachsen werden. Die Umlenkung der Handelsströme der MOE-Staaten nach Westen, die nach der Auflösung des RGW stattgefunden hat, hat bereits zu einem starken Anstieg des Handels zwischen der EU und Osteuropa geführt. Die deutsche Wirtschaft, auf die etwa die Hälfte des EU-Handels mit Mittel- und Osteuropa entfällt, hat davon besonders profitiert. Die anderen 14 EU-Mitgliedstaaten, die im Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland vor 1989 ein Handelsbilanzdefizit mit Mittel- und Osteuropa verzeichneten, haben in den letzten Jahren einen deutlichen Überschuß erwirtschaften können.²⁰

Nach Modellrechnungen des Deutschen Institutes für Wirtschaftsforschung (DIW) besteht »erhebliches Potential für eine weitere Steigerung des Handels mit Mittel- und Osteuropa, wenn der Transformationsprozeß in den MOE-Ländern weiter voranschreitet und sich in Wachstumserfolgen niederschlägt«²¹. Im Fall einer EU-Mitgliedschaft sei eine intensivere Verflechtung zu erwarten. Dabei werde auf längere Sicht die intraindustrielle Arbeitsteilung zunehmen. Durch die Möglichkeiten, die eine erweiterte Arbeitsteilung im gesamteuropäischen Rahmen bietet, läßt sich auch die Position westeuropäischer Unternehmen im globalen Wettbewerb stärken.²² Ein interessantes Ergebnis der vorliegenden Studien ist, daß Länder wie Frankreich, Spanien und Portugal ein größeres Potential für die Ausweitung des Handels mit Mittel- und Osteuropa nutzen können als Deutschland.²³ Nach der DIW-Studie sind in der Summe für kein Land der EU-15 negative Wirkungen der Osterweiterung festzustellen. Wegen der erwarteten Handelsbilanzüberschüsse fallen die Beschäftigungswirkungen eher positiv als negativ aus. Die Anpassungslasten, die sich aus verstärkten Importen aus Mittel- und

Osteuropa ergeben, konzentrieren sich in Wirtschaftssektoren wie Textilien, Bekleidung, Schuhe, Metallverarbeitung und auf längere Sicht vermutlich in der Landwirtschaft.²⁴ Nach Baldwin u.a. können alle Teile Europas – einschließlich der EFTA-Länder und der GUS-Staaten – aufgrund der Osterweiterung mit positiven Handels- und Realeinkommenseffekten rechnen.²⁵

Als wichtiger Impuls für den Transformations- und Aufholprozeß in den MOE-Staaten gilt der bei einem EU-Beitritt – oder schon in der Perspektive des Beitrittes – zu erwartende verstärkte Zustrom ausländischer Direktinvestitionen. Die Beitrittsperspektive verringert die Ungewißheit der Investoren hinsichtlich der institutionellen und makroökonomischen Rahmenbedingungen und senkt damit die Risikoprämien, die ihnen geboten werden müssen.²⁶ Obwohl die MOE-Staaten mit höheren Wachstumsraten und Wohlstandsgewinnen rechnen können, ist damit noch nicht das Risiko gebannt, daß sie im Zuge einer Polarisierung der wirtschaftlichen Entwicklung zur Peripherie werden, der das Aufholen gegenüber der EU-15 versagt bleibt.²⁷ Die Erfahrungen der iberischen Länder und Irlands sprechen indessen gegen ein solches Szenario, und die EU verfügt mit den Strukturfonds über Instrumente, die zur Verringerung des Entwicklungs- und Wohlstandsgefälles beitragen können. Transferzahlungen der EU belasten zwar deren Haushalt, setzen sich aber zum Teil in Importe aus den reicheren Mitgliedstaaten um.²⁸

Zu den politisch heikelsten Wirkungen der Osterweiterung zählt die Arbeitskräftewanderung aus den MOE-Staaten, die bei der Herstellung der Freizügigkeit zu erwarten wäre. Für die fünf Länder der Zentraleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) wird das Migrationspotential auf jährlich 340.000 bis 680.000 Personen geschätzt, unter Einbeziehung der übrigen fünf assoziierten Staaten auf 590000 bis knapp 1,2 Millionen. Angesichts der begrenzten Aufnahmekapazität der westeuropäischen Arbeitsmärkte führt deshalb kein Weg an einer langen Übergangsperiode vorbei, in der nur eine begrenzte Freizügigkeit schrittweise verwirklicht wird.²⁹ Für Deutschland im besonderen gilt, daß es als wichtigster Wirtschaftspartner der MOE-Staaten nicht nur am meisten von deren Integration zu gewinnen hat, sondern auch am stärksten mit den Anpassungsproblemen in Bereichen wie Importkonkurrenz, Direktinvestitionen und Migration konfrontiert sein wird.³⁰

Trotz der insgesamt positiven Erwartungen, die sich mit der ökonomischen Seite der Osterweiterung verbinden, wird auch von Ökonomen die politische Ratio des Projektes hervorgehoben: »Bei der Osterweiterung geht es nicht wirklich um Transferzahlungen und eng

definierte wirtschaftliche Vorteile. Die Osterweiterung ist ein wesentlicher Pfeiler in Europas Architektur nach dem Kalten Krieg.«³¹

4. Beitrittsfähigkeit und Anpassungsprobleme der mittel- und osteuropäischen Staaten

Mit seinen Beschlüssen zur Organisation des Beitrittsverfahrens hat sich der Europäische Rat in Luxemburg für ein sogenanntes Prozeßmodell entschieden, das den Empfindlichkeiten der weniger gut vorbereiteten Bewerberländer entgegenkommt, andererseits aber die Beitrittsverhandlungen selbst besser steuerbar macht und die Möglichkeiten der Verzögerung und Obstruktion auf Seiten der Mitgliedstaaten verringert. Anders als bei dem von einigen Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament favorisierten »Startlinienmodell«, bei dem die Gleichbehandlung der Beitrittskandidaten durch die gleichzeitige Aufnahme von Verhandlungen mit allen demonstriert und erst im Laufe der Verhandlungen über den Zeitpunkt der Aufnahme jedes einzelnen in die EU entschieden worden wäre, wird jetzt zunächst nur mit den fünf besser qualifizierten Bewerbern verhandelt. Eine Gruppenbildung wird jedoch insofern vermieden, als ein »einheitlicher Rahmen« für den alle zehn MOE-Staaten und Zypern umfassenden Beitrittsprozeß in Form von Tagungen der Außenminister der EU-15 mit ihren Kollegen aus den Bewerberstaaten geschaffen wird und alle mittel- und osteuropäischen Staaten in eine »intensivierte Heranführungsstrategie« eingebunden werden. Ferner soll die Kommission regelmäßig Berichte über die Anpassungsfortschritte der einzelnen Bewerber nach Maßgabe der Kopenhagener Kriterien und des Besitzstandes der Union vorlegen, die auch Empfehlungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen enthalten können.³² Diese verfahrenstechnischen Regelungen befriedigen sicher Bedürfnisse symbolischer Politik, können aber letztlich nichts daran ändern, daß die Bewerberstaaten hinsichtlich ihrer Beitrittsfähigkeit noch große Unterschiede aufweisen. Diese gehen auf unterschiedliche Ausgangsbedingungen und Transformationspfade zurück und sind durch voluntaristische Kraftakte auch nicht kurzfristig einzuebnen.

Bei der Differenzierung unter den Beitrittskandidaten hat sich der Europäische Rat an den Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen orientiert. Maßstäbe für die Bewertung der Beitrittsfähigkeit waren dabei die Kriterien von Kopenhagen (siehe oben), die auch das Gliederungsschema für die Länderanalysen der Kommission

lieferten. Was die Erfüllung der politischen Kriterien (Demokratie und Rechtsstaatlichkeit; Menschenrechte und Schutz von Minderheiten) angeht, legte die Kommission die aktuelle Lage zum Zeitpunkt der Prüfung zugrunde; ebenso verfuhr sie bei dem ersten der wirtschaftlichen Kriterien, der Existenz einer funktionsfähigen Marktwirtschaft. Beim zweiten wirtschaftlichen Kriterium, der Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten, war eine – zwangsläufig mit Prognoserisiken behaftete – »zukunftsgerichtete« Bewertung vorzunehmen, die auf die mittelfristige Leistungsfähigkeit der betreffenden Volkswirtschaft abhob. Die Fähigkeit zur Übernahme der mit der Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen beurteilte die Kommission danach, wie ein Land das Europa-Abkommen und die im Weißbuch von 1995 aufgezählten Maßnahmen zur Übernahme der Binnenmarktgesetzgebung umgesetzt und welche Fortschritte es bei der Übertragung der übrigen Teile des Besitzstandes der Union gemacht hatte.³³

Kraft ihrer institutionellen Stellung besitzt die Kommission also eine weitreichende Definitionsmacht im Erweiterungsprozeß, die sie auch bei der künftigen Bewertung der Anpassungsfortschritte zur Geltung bringen wird. Was die Erfüllung der politischen Beitrittskriterien betrifft, so hat die Kommission allgemein festgestellt, in bestimmten Ländern seien die Institutionen nicht so stabil, »daß sie ein ordnungsgemäßes Funktionieren der Staatsorgane und eine Konsolidierung der Demokratie gestatten«. In allen beitragswilligen Ländern weise die rechtsstaatliche Ordnung »Schwachpunkte auf, die beseitigt werden müssen«, so etwa der Mangel an hinreichend qualifizierten Richtern und die unzureichenden Garantien für deren Unabhängigkeit.³⁴ Im Falle Bulgariens wurde moniert, daß »das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit auf allen Ebenen mehr respektiert« werden müsse. Bei der Korruptionsbekämpfung und beim Schutz der Grundfreiheiten seien beträchtliche Anstrengungen geboten. Die Verbesserung der Situation nach dem Regierungswechsel lasse voraussehen, »daß Bulgarien im Begriff ist, den vom Europäischen Rat von Kopenhagen gesetzten politischen Kriterien zu genügen«. ³⁵ Eine ähnlich lautende Bewertung wurde für Rumänien abgegeben. Estland und Lettland wurden ermahnt, ihre Einbürgerungsverfahren zu beschleunigen, »damit die russischsprachigen Nicht-Staatsangehörigen sich besser in die ... Gesellschaft integrieren können«. ³⁶ Die Slowakei traf als einziges Land das Verdikt, daß sie die politischen Kriterien nicht erfülle. Ihr wurde zu Recht angekreidet, daß die Regierung die Gewaltenteilung nicht ausreichend respektiere, die Rechte der Opposition zu häufig mißachte und besorgniserregenden Gebrauch von Polizei und Geheimdiensten mache. Die Lage sei »um so bedauerlicher, als das Land mittelfristig den

wirtschaftlichen Kriterien genügen könnte und entschlossen die Übernahme des *acquis* insbesondere im Hinblick auf den Binnenmarkt betrieben hat ...»³⁷.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Kriterien wurden diejenigen fünf Länder als funktionsfähige Marktwirtschaften eingestuft, die dann in der Gesamtbewertung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen empfohlen wurden. Die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten, sah die Kommission auf mittlere Sicht bei Ungarn und Polen gegeben, bei verstärkten Anstrengungen auch für die Tschechische Republik, die Slowakei und Slowenien. Im Falle Estlands wurden die großen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte kritisch vermerkt. Für Lettland, Litauen und Rumänien lautete die Bewertungsformel, die Länder würden »ernste Schwierigkeiten haben, mittelfristig dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten«. Bulgarien wurde attestiert, es werde dazu mittelfristig nicht in der Lage sein.³⁸ Es kann allerdings kein Zweifel daran bestehen, daß auch fortgeschrittenere Länder wie Polen bei der Umstrukturierung der Schwerindustrie oder der Modernisierung des Finanzsektors (von derjenigen der Landwirtschaft ganz zu schweigen) schmerzhaft Anpassungsprozesse bewältigen müssen, bevor die betreffenden Unternehmen die Wettbewerbsfähigkeit für den Binnenmarkt erreichen.³⁹

Das Gebirge von Gemeinschaftsrecht, das die Beitrittskandidaten als EU-Besitzstand (*acquis*) übernehmen und umsetzen müssen, stellt für sie eine schwierige Hürde dar. Nach Auffassung der Kommission müssen sie diese Aufgabe »so weit wie möglich noch vor dem Beitritt« bewältigen.⁴⁰ Dabei geht es einmal um die im Weißbuch von 1995 aufgeführten Gemeinschaftsvorschriften zum Binnenmarkt, zum anderen um die Anpassung an die Regeln, die für Politikfelder wie Landwirtschaft, Energieversorgung, Verkehr und Umweltschutz gelten. Die Kommission sah in der *Agenda 2000* nur Ungarn, Polen und die Tschechische Republik »auf mittlere Sicht in der Lage ..., den größten Teil des *acquis* zu übernehmen und die zur Umsetzung des *acquis* erforderliche Verwaltungsstruktur aufzubauen«. Die baltischen Staaten, die Slowakei und Slowenien könnten dies nur leisten, »wenn sie ihre Anstrengungen beträchtlich und nachhaltig verstärken«. Rumänien und Bulgarien werden – wie die Kommission ohne mildernde Floskeln feststellte – »auf mittlere Sicht nicht in der Lage sein, die Verpflichtungen des *acquis* zu übernehmen«. ⁴¹ Offenbar werden in einigen Ländern die Schwäche der öffentlichen Verwaltung und die mangelnde Funktionsfähigkeit der

Gerichte in ihrer Tragweite als Beitrittschranken nicht realistisch eingeschätzt.⁴²

Positiv beurteilt wurde die Fähigkeit der zehn MOE-Staaten, die Pflichten im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik übernehmen zu können; für die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) gilt, daß sie mit dem Beitritt nicht die Qualifikation für den Euro mitbringen müssen, aber doch die Anforderungen der zweiten Stufe der WWU erfüllen müssen, wie die Unabhängigkeit der Zentralbank, solide Fiskalpolitik und vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Ferner sollen sie am Wechselkursverbund des Europäischen Währungssystems II, der künftigen Vorstufe zum Euro, teilnehmen und »exzessive Wechselkursänderungen vermeiden«.⁴³ Dabei ist zu bedenken, daß die MOE-Staaten auch nach dem Beitritt zur EU noch auf die Pufferfunktion des Wechselkurses angewiesen sein dürften, um Leistungsbilanzdefizite ausgleichen zu können.⁴⁴

Unterstützt werden die Beitrittskandidaten bei ihrem Hürdenlauf, der sie dem Besitzstand der Union näherbringen soll, durch die vom Europäischen Rat von Luxemburg beschlossene »intensivierte Heranführungsstrategie«. Deren Schwerpunkt bilden die »Beitrittspartnerschaften«, mit denen für jeden einzelnen Bewerberstaat ein Programm zur Anpassung an den Besitzstand der Union aufgestellt wird und die verfügbaren finanziellen Mittel im Rahmen eines Gesamtkonzeptes gebündelt werden. Die Vergabe der Finanzhilfen wird davon abhängig gemacht, ob das jeweilige Land die vereinbarten Zwischenziele bei der Übernahme des Besitzstandes einhält. Bevor die Kommission künftig ihre Berichte über die Fortschritte der Beitrittskandidaten erarbeitet, wird in den Assoziationsgremien der Europa-Abkommen die Umsetzung der Beitrittspartnerschaften geprüft. Die finanzielle Unterstützung (»Heranführungshilfe«) der MOE-Staaten soll verstärkt werden und nach dem Prinzip der Gleichbehandlung erfolgen, »unabhängig vom Zeitpunkt des Beitritts und unter besonderer Berücksichtigung der Länder mit dem größten Bedarf«⁴⁵.

Im Rahmen der Heranführungshilfe wird das PHARE-Programm auf zwei vorrangige Ziele ausgerichtet: die Hilfe beim Aufbau leistungsfähiger Verwaltungen (einschließlich der Justiz), für die etwa 30 Prozent der Finanzmittel vorgesehen sind, und Investitionen (mit 70 Prozent der Mittel), welche die Übernahme des Besitzstandes erleichtern sollen. Ferner wird den Beitrittskandidaten die Möglichkeit eingeräumt, sich an Gemeinschaftsprogrammen in Bereichen wie Ausbildung und Forschung zu beteiligen. Ab dem Jahre 2000 werden sie Heranführungshilfen für die Landwirtschaft in Anspruch nehmen können und für Projekte in den Bereichen Umwelt und Verkehr Zugang zu einem »Strukturpolitischen

5. Aufnahmefähigkeit und Anpassungsprobleme der EU

Zwischen den umfangreichen Vorbereitungen auf den Beitritt, welche die EU zu Recht von den Assoziationspartnern verlangt, und der von ihr selbst bewiesenen Anpassungsbereitschaft bestand bis zum Herbst 1998 ein eklatantes Mißverhältnis. Dies zeigte sich insbesondere bei den kostenintensiven Gemeinschaftspolitiken, der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und den Strukturfonds, wo die Mitgliedstaaten über die Reformvorschläge der Kommission stritten und weithin die Verteidigung ihrer finanziellen Besitzstände über die Prinzipien der fairen Lastenteilung und der Solidarität mit den künftigen Mitgliedern stellten.

Für die Notwendigkeit von Reformen im Vorfeld der Osterweiterung sprechen folgende Überlegungen: Überträgt man die Mechanismen der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Kohäsionspolitik zu den geltenden Anspruchsvoraussetzungen auf die neuen Mitgliedstaaten, wird der Haushaltsrahmen gesprengt, den die bisherigen Nettozahler zu finanzieren bereit sind. Ferner würden dadurch Fehlentwicklungen verstärkt, die auch ohne eine Osterweiterung der Korrektur bedürfen, mit dieser aber an Dringlichkeit gewinnen. So ist ohne eine Anpassung der GAP mit zusätzlichen Überschüssen bei einer Reihe von Agrarprodukten zu rechnen (Milcherzeugnisse, Rindfleisch, Zucker), die wegen der WTO-Regeln über Exportsubventionen auch nicht auf dem Weltmarkt abzusetzen wären.⁴⁹ Die stark expandierenden Strukturfonds haben mittlerweile einen Wildwuchs an Programmen hervorgebracht und sind ein fruchtbarer Boden für Subventionsbetrug. Problematisch ist auch, daß inzwischen mehr als die Hälfte der EU-Bevölkerung in Fördergebieten lebt. Die Reform der beiden kostenintensiven Gemeinschaftspolitiken, die 1999 zusammen mehr als 80 Prozent des gesamten Haushaltes beanspruchen werden, kann nicht erst nach dem Beitritt neuer Mitglieder stattfinden, weil mit der Verfestigung von Besitzständen der Altmitglieder die Anpassungsflexibilität der EU noch weiter abnimmt. Folglich geht es darum, im Rahmen der Finanzplanung für die Zeit nach 1999 die Kohäsionspolitik wie die GAP graduell und für alle Beteiligten kalkulierbar an die Bedürfnisse einer erweiterten Gemeinschaft anzupassen. Bei beiden großen Ausgabenblöcken sind sowohl Ausgaben umzuschichten als auch die Mechanismen, welche die Ausgaben steuern, zu verändern. Darüber hinaus steht die Frage auf der Tagesordnung, ob das System der Eigenmittel – wie von einigen Mitgliedstaaten gefordert – nach den Maßstäben der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der fairen Lastenteilung umgestaltet werden muß.⁵⁰

Tabelle 2: Ausgaben im Zusammenhang mit dem Beitritt und ihre Finanzierung

In Mio. Euro – Preise von 1999	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Ausgaben</i>					
Rubrik 1 (*)	1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Rubrik 2	3 750	5 830	7 920	10 000	12 080
Rubrik 3	730	760	790	820	850
Rubrik 5	370	410	450	450	450
Mittel für Verpflichtungen insgesamt	6 450	9 030	11 610	14 200	16 780
(1) Mittel für Zahlungen insgesamt	4 140	6 710	8 890	11 440	14 220
<i>Verfügbare Finanzierungsquellen</i>					
– Finanzierung der Agrarausgaben zu Lasten des unterhalb der Agrarleitlinie verfügbaren Spielraumes	1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
– Für beitriffsbedingte Ausgaben im Finanzrahmen der Fünfzehnergemeinschaft verfügbare Mittel (Schätzung)	1 280	3 300	5 680	8 060	10 470
– Zunahme der Eigenmittel infolge des beitriffsbedingten Anstieges des BSP der Union (Schätzung)	3 440	3 510	3 580	3 660	3 740
(2) Verfügbare Finanzierungsmittel insgesamt	6 320	8 840	11 710	14 650	17 610
<i>Entwicklung der Spielräume unterhalb der Eigenmittelobergrenze</i>					
Spielraum (2) – (1)	2 180	2 130	2 820	3 210	3 390
– Spielraum im Finanzrahmen der Fünfzehnergemeinschaft (0,03% des BSP)	2 520	2 580	2 650	2 720	2 780
– Verfügbarer Gesamtspielraum in einer erweiterten Gemeinschaft (Schätzung)	4 700	4 710	5 470	5 930	6 170
– Gesamtspielraum in % des BSP der erweiterten Gemeinschaft	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%	0,06%

(*) Zu Vergleichszwecken zu Preisen von 1999 geschätzte Ausgaben. Relevant sind nur die Schätzungen zu jeweiligen Preisen.

Mit der *Agenda 2000* vom Juli 1997 legte die Kommission eine Analyse des Reformbedarfes sowie ein Paket von Reformvorschlägen vor, das stark darauf angelegt war, die politischen Widerstände unter den Mitgliedstaaten zu minimieren. Insbesondere war die Kommission darauf bedacht, die großen Nutznießer der Kohäsionspolitik – Griechenland, Portugal, Spanien

und Irland – zu schonen. In Deutschland stießen die Vorschläge zur Reform der GAP, die Senkungen der Garantiepreise und Obergrenzen für die zum Ausgleich anzuhebenden Direktzahlungen vorsahen, auf heftige Kritik bei den Agrarverbänden und dem Bundeslandwirtschaftsminister. Vom Bundesfinanzminister wurde kritisiert, daß die Kommission keinen Handlungsbedarf bei der von Bonn geforderten Verringerung des deutschen Nettobeitrages sah.⁵¹ Bis zum Luxemburger Gipfel (Dezember 1997) konnten sich die Mitgliedstaaten im Rat nicht auf ein Reformkonzept einigen, und der Europäische Rat forderte die Kommission zur Vorlage weiterer Vorschläge auf.

Im März 1998 präsentierte die Kommission ein Paket von Legislativvorschlägen, das die Vorschläge der *Agenda 2000* konkretisierte und in die Form von Rechtsvorschriften brachte. Neben den bereits oben skizzierten Instrumenten für die Heranführungshilfe umfaßt das Paket Vorschläge für neue Verordnungen im Agrarbereich, einen neuen Rechtsrahmen für die Strukturfonds und den Kohäsionsfonds und den Entwurf einer neuen finanziellen Vorausschau für den Zeitraum 2000–2006. Einen Bericht über das Eigenmittelsystem legte die Kommission im Oktober 1998 vor.⁵²

Die Vorschläge zur Reform der GAP, die zu Beginn des Jahres 2000 in Kraft treten sollen, knüpfen an die Reform von 1992 an und führen diese weiter. Der Grundgedanke dabei ist, daß die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft auf dem Binnenmarkt wie auf dem Weltmarkt nur verbessert werden kann, wenn die Marktstützungspreise deutlich gesenkt werden, wodurch auch der Entstehung neuer Überschüsse vorgebeugt werden soll. Als Ausgleich erhalten die Landwirte höhere Direktbeihilfen. Ein Teil dieser Direktzahlungen kann von den Mitgliedstaaten im Sinne der Dezentralisierung der Agrarpolitik nach eigenen Prioritäten unter Beachtung von Gemeinschaftskriterien verteilt werden. Um eine zu starke Konzentration der Subventionen auf Großbetriebe zu vermeiden, sollen die Direktzahlungen degressiv gestaltet, d.h. bei Beträgen über 100.000 ECU pro Betrieb und Jahr um 20 Prozent, über 200.000 ECU um 25 Prozent gekürzt werden.⁵³ Ferner wird ein integrierter Ansatz zur Förderung des ländlichen Raumes entwickelt. Wie sehr die Reformvorschläge den Interessen des Agrarsektors entgegenkommen, läßt sich daran ablesen, daß die Reform für die EU-15 gegenüber der Fortschreibung des Status quo Mehrkosten in Höhe von durchschnittlich 4,5 Mrd. ECU pro Jahr bis 2006 verursachen würde. Von den GAP-Gesamtausgaben für eine erweiterte EU-21 in Höhe von 53,2 Mrd. ECU (in Preisen von 1999) im Jahr 2006 würden 49,3 Mrd. ECU auf die EU-15 und 3,9 Mrd. ECU auf die sechs neuen

Mitglieder, mit denen die Kommission rechnet (fünf MOE-Staaten plus Zypern), entfallen.⁵⁴

Die Reform der Strukturfonds sieht eine stärkere Konzentration der Förderung auf die ärmsten Regionen vor, die annähernd zwei Drittel der Mittel erhalten sollen. Die bisherigen sieben Zielkategorien sollen auf drei verringert werden. Ziel 1 – Regionen, die aus der Förderung herausfallen würden, weil sie die Schwelle von 75 Prozent des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der Gemeinschaft überschreiten, können für eine Auslaufphase von sechs bis sieben Jahren weiter mit Fördermitteln rechnen. Der Prozentsatz der »förderfähigen Bevölkerung« der EU-15 wird schrittweise von 51 auf etwa 40 Prozent zurückgeführt. Der Kohäsionsfonds, der den ärmsten vier Mitgliedstaaten den Weg zur Währungsunion ebnen sollte, wird beibehalten und soll weiterhin allen vier Ländern offenstehen, obwohl Irland, Portugal und Spanien zum Teilnehmerkreis des Euro gehören. Von den 286 Mrd. ECU (in Preisen von 1999), die im Zeitraum 2000–2006 für die Strukturpolitiken zur Verfügung stehen sollen, entfallen 46,8 Mrd. ECU auf die Bewerberländer (unter Einschluß der Heranführungshilfe in Höhe von 7,3 Mrd. ECU). Angesichts der graduellen und behutsamen Absenkung der Mittel für die Altmitglieder fällt die Umschichtung zugunsten der Osterweiterung eher zaghaft aus.

Das Bestreben der Kommission, einen Kompromiß zu finden zwischen den Anforderungen der Osterweiterung und der Respektierung der vorhandenen Besitzstände, spiegelt sich auch in der Finanziellen Vorausschau für die Jahre 2000–2006 (siehe *Tabelle 1* und *2*). In diesem Zeitraum soll es bei der Eigenmittelobergrenze von 1,27 Prozent des BIP der Gemeinschaft bleiben, was den Interessen der Nettozahler entspricht. Die Mittel für Zahlungen insgesamt sollen im Jahresdurchschnitt real nur um 1,2 Prozent zunehmen. Die Obergrenze für Agrarausgaben wird entsprechend der Agrarleitlinie, welche die Zuwachsrate der Agrarausgaben auf 74 Prozent des gesamtwirtschaftlichen Wachstums begrenzt, jährlich real um 1,9 Prozent steigen. Da die geplanten Ausgaben die Obergrenze nicht ausschöpfen, bleibt im Rechenwerk der Kommission genügend Spielraum, »um sowohl erweiterungsbedingte als auch unvorhergesehene Ausgaben finanzieren zu können«.⁵⁵ Das Gewicht der Agrarausgaben am Gemeinschaftshaushalt wird danach im wesentlichen konstant bleiben. Die Mittelausstattung für strukturpolitische Maßnahmen wird sich für die EU-15 im Jahresdurchschnitt um 1,4 Prozent verringern, doch wird sie deutlich über dem Volumen des Zeitraumes 1993–1999 liegen. Die beitriffsbedingten Ausgaben für neue Mitgliedstaaten werden gesondert ausgewiesen (siehe *Tabelle 2*) und steigen von 4,1 Mrd. Euro (2002) auf 14,2 Mrd. Euro (2006). Damit würden auf die neuen Mitglieder im Jahr

2006 12 Prozent der Gesamtausgaben für die EU-21 entfallen. Die *Tabelle 2*, so die Kommission, »stellt gewissermaßen eine gemeinsame Verhandlungsposition der Fünfzehn« dar.⁵⁶

Bei der Vorlage des Paketes war abzusehen, daß sich daran innerhalb der EU Verteilungskonflikte entzünden würden. Entscheidende Weichenstellungen in der Haushaltspolitik würden spätestens unter der deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 fallen müssen. Auf die eine oder andere Weise würde die deutsche Europapolitik auch den Widerspruch auflösen müssen, daß sie gleichzeitig für ein kostenträchtiges Projekt eintrat, von dem Deutschland überproportional profitieren würde, die Reformvorschläge zur Agrarpolitik kritisierte und eine Senkung des deutschen Nettobeitrages zum Haushalt forderte. Da auch andere Mitgliedstaaten widersprüchliche Positionen bezogen, blieb offen, ob der Streit um die Geschäftsgrundlage der Osterweiterung nicht zu Lasten der Beitrittskandidaten gehen würde.

Zu den Anpassungsleistungen, welche die EU bis zum Beitritt neuer Mitglieder vollbringen muß, gehört auch eine Reform der Institutionen. Denn der Amsterdamer Vertrag hat die Erwartungen, die sich auf eine Stärkung der Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union richteten, enttäuscht und eine Lösung des Problems vertagt. Das dem Vertrag beigefügte »Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union« sieht vor, daß mit der nächsten Erweiterung jeder Mitgliedstaat nur noch einen Kommissar stellen wird. Voraussetzung für den Verzicht der großen Mitgliedstaaten auf ihren zweiten Kommissar ist allerdings, daß bis dahin »die Stimmenwägung im Rat – sei es durch Neuwägung oder durch Einführung einer doppelten Mehrheit – in einer für alle Mitgliedstaaten annehmbaren Weise geändert worden ist«⁵⁷. Ferner muß spätestens ein Jahr, bevor die EU mehr als 20 Mitglieder haben wird, eine Regierungskonferenz einberufen werden, »um die Bestimmungen der Verträge betreffend die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Organe umfassend zu überprüfen«⁵⁸. Die Kommission hat vorgeschlagen, die Regierungskonferenz solle die Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat als Regelfall einführen.⁵⁹ Obwohl das Protokoll kein bestimmtes Ergebnis der Konferenz als Voraussetzung für die Erweiterung auf mehr als 20 Mitglieder vorschreibt, ist leicht zu erkennen, daß die Reform der Institutionen als Hebel genutzt werden kann, um die Erweiterung hinauszuzögern. Unabhängig davon, wo man die Prioritäten der Institutionenreform im einzelnen gesetzt sehen will⁶⁰, wird man in Rechnung stellen müssen, daß bei jeder Erweiterung ohne eine Änderung der Entscheidungsregeln für den Rat die Zahl der Vetoinhaber zunimmt,

qualifizierte Mehrheiten schwieriger zu erreichen sind und damit die Gefahr der Selbstblockierung des EU-Systems wächst.

Wer gehofft hatte, die integrationsfreudigeren und handlungsfähigeren Mitglieder des Großverbandes könnten als Ausweg die differenzierte Integration aktivieren oder als »Kerneuropa« voranschreiten, wird durch die Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages über »eine verstärkte Zusammenarbeit« enttäuscht. Die sogenannte Flexibilitätsklausel ist ein Katalog von Einschränkungen und Kautelen, der »flexible Integration« erschwert und interessierte Mitgliedstaaten dazu bewegen kann, ihre Kooperation außerhalb des Vertragsrahmens zu organisieren.⁶¹

6. Ausblick

Nachdem die EU die Beitrittsverhandlungen mit fünf MOE-Staaten eröffnet hat, ohne schon für die Erweiterung gerüstet zu sein, werden die Mitgliedstaaten in einer ersten Phase parallel dazu die Bedingungen ihrer Aufnahmefähigkeit aushandeln müssen. Das Tempo der Beitrittsverhandlungen dürfte damit nicht zuletzt eine Funktion der Anpassungswiderstände innerhalb der EU werden. Eine Hürde bilden auch die Beitrittsverhandlungen mit Zypern, mit deren Aufnahme die EU sich in die Lage gebracht hat, sowohl vom Mitglied Griechenland als auch vom Partner Türkei erpreßt werden zu können. Welchen Preis die EU wird zahlen müssen, um zu verhindern, daß die Zypernfrage die Osterweiterung blockiert, bleibt abzuwarten.

Gelingen kann die Osterweiterung letztlich nur, wenn eine politisch tragfähige, mit Führungswillen ausgestattete Mehrheit der Mitgliedstaaten sie nicht als Nullsummenspiel oder Bürde betrachtet, sondern mittel- und langfristige Wohlstandsgewinne für alle Beteiligten einkalkuliert und die Stärkung der EU als Ordnungsfaktor und Instanz der Friedenssicherung angemessen bewertet. Defensive Definitionen nationaler Interessen und das Pochen auf Besitzstandswahrung leben offenbar von der Vorstellung einer Festung Westeuropa, die es auszubauen gelte. Als Leitbild einer Europapolitik für das 21. Jahrhundert taugt sie mit Sicherheit nicht. Es könnte allerdings sein, daß der Aufbruch der Europäischen Union nach Gesamteuropa jenseits des Pflichtenheftes der *Agenda 2000* eines neuen Gründungskompromisses bedarf, der den Zielhorizont der Integration nicht nur über die Sicherung und den Transfer des *acquis communautaire*, sondern auch über gemeinsam gewollte Projekte bestimmt.

Anmerkungen

- 1 Der Begriff der »Sicherheitsgemeinschaft« bezeichnet in Anlehnung an Karl Deutsch ein Beziehungsmuster zwischen Staaten, das durch wechselseitige Erwartungen dauerhaften Friedens gekennzeichnet ist. Vgl. Deutsch, Karl W.: *The Analysis of International Relations*, 2. Auflage, Englewood Cliffs 1978, S. 241 ff., hier S. 251.
- 2 Vgl. Jahn, Egbert: Wo befindet sich Osteuropa?, in: *Osteuropa* 40 (1990), S. 418–440, hier S. 419.
- 3 Vgl. Schneider, Heinrich: Political Prerequisites for an Integration of the Four Associated Central and Eastern European States into the European Union, in: Lippert, Barbara, und Heinrich Schneider (Hrsg.): *Monitoring Association and Beyond. The European Union and the Visegrád States*, Bonn 1995, S. 351–382, hier S. 368 ff.
- 4 Deubner, Christian: Deutsche Europapolitik. Von Maastricht nach Kerneuropa?, Baden-Baden 1995, hier S. 124.
- 5 Zu den institutionellen Problemen, die die Osterweiterung aufwirft, siehe Weidenfeld, Werner, und Christian Jung: Osterweiterung und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union: Zwang zur Reform, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Europa öffnen. Anforderungen an die Erweiterung*, Gütersloh 1997, S. 11–23; Schäfer, Günther F.: Die institutionellen Herausforderungen einer EU-Osterweiterung, in: ebd., S. 25–100; Bieber, Roland, und Florian Bieber: Institutionelle Voraussetzungen der Osterweiterung der Europäischen Union, in: ebd., S. 101–155.
- 6 Vgl. Kreile, Michael, und Helga Michalsky: Kleinstaaten im Prozeß der europäischen Integration – Erfahrungen und Perspektiven, in: Riklin, Alois, u. a. (Hrsg.): *Kleinstaat und Menschenrechte, Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag*, Basel/Frankfurt a. M. 1993, S. 227–246, hier S. 231 ff. und S. 239.
- 7 Vgl. Lippert, Barbara, und Wolfgang Wessels: Erweiterungskonzepte und Erweiterungsmöglichkeiten, in: Jakobeit, Cord, und Alparslan Yenil (Hrsg.): *Gesamteuropa*, Bonn 1993, S. 439–457.
- 8 Vgl. Lippert, Barbara: Etappen der EG-Osteuropapolitik: Distanz – Kooperation – Assoziierung, in: *integration* 3 (1990), S. 111–125.
- 9 Siehe Lippert, Barbara: EC-Ostpolitik Revisited: Continuity and New Approaches, in: Lippert/Schneider (Anm. 3), S. 49–68, hier S. 52 f.; Cameron, Fraser: Die Politik der EU gegenüber den Staaten Mittel- und Südosteuropas, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, aktualisierte und vollst. überarb. Fassung*, Gütersloh 1995, S. 423–435; Weise, Christian, u. a.: *Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU-Transformation, Verflechtung, Reformbedarf*, Berlin 1997, S. 34 f.; European Commission: *General Report on the Activities of the European Union 1997*, Brüssel/Luxemburg 1998, S. 308.
- 10 Weise u. a. (Anm. 9), S. 33–67.
- 11 Zur Bewertung der Europa-Abkommen siehe Lippert, Barbara: Shaping and Evaluating the Europe Agreements – The Community Side, in: Lippert/Schneider (Anm. 3), S. 217–247.
- 12 Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates am 21. und 22. Juni 1993 in Kopenhagen, in: Weidenfeld, Werner, und Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94*, Bonn 1994, S. 414–436, hier S. 420.
- 13 Siehe Becker, Peter, und Barbara Lippert: *Der Strukturierte Dialog der Europäischen Union mit den Staaten Mittel- und Osteuropas, IEP-Berichte 1* (1997), Bonn, Institut für Europäische Politik, hektogr.

- 14 Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates zur Ratstagung am 9. und 10. Dezember 1994 in Essen, in: Weidenfeld, Werner, und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/95, Bonn 1995, S. 438–468, hier S. 456.
- 15 Weißbuch »Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union«, Brüssel, KOM (95) 163 endg.; Annex 163/2 endg.
- 16 Vgl. Kreile, Michael: Eine Erweiterungsstrategie für die Europäische Union, in: Weidenfeld (Anm. 5), S. 203–272, hier S. 229.
- 17 Europäische Kommission: *Agenda 2000*, DOC/97/6–8, Brüssel, 15. Juli 1997.
- 18 Europäischer Rat in Luxemburg. Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 12. und 13. Dezember 1997. Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Bulletin Nr. 12 v. 16. Februar 1998, S. 141–150, hier S. 141–143. Vgl. Lippert, Barbara: Der Gipfel von Luxemburg: Startschuß für das Abenteuer Erweiterung, in: *integration 1* (1998), S. 12–31.
- 19 Europäischer Rat in Luxemburg (Anm. 18), S. 143, Randziffer 31.
- 20 Weise u. a. (Anm. 9), S. 13, S. 25. Vgl. Clement, Hermann, und Volkhart Vincenz: Globalisierung und Osteuropa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 44-45/97*, S. 27–36, hier S. 29 ff.
- 21 Weise u. a. (Anm. 9), S. 15.
- 22 Lipp, Ernst-Moritz: Mitten im Sturm des Wandels, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 11. Januar 1997, Tiefdruckbeilage.
- 23 Weise u. a. (Anm. 9), S. 78; Baldwin, Richard E.: *Towards an Integrated Europe*, London 1994, S. 88–91.
- 24 Weise u. a. (Anm. 9), S. 19 f., S. 286.
- 25 Baldwin, Richard E., u. a.: The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and Central Europe, in: *Economic Policy* 24 (April 1997), S. 127–176, hier S. 138 ff.
- 26 Brücker, Herbert, und Wolfram Schrettl: Entsteht eine neue wirtschaftliche Kluft in Europa?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 44-45/97*, S. 17–26, hier S. 24.
- 27 Weise u. a. (Anm. 9), S. 164 ff.; Tichy, Gunther: *Integrationstheorie und Osterweiterung*, in: Mayer, Otto G., und Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.): *Osterweiterung der Europäischen Union*, Baden-Baden 1997, S. 11–56, hier S. 43 f.
- 28 Weise u. a. (Anm. 9), S. 188.
- 29 Weise u. a. (Anm. 9), S. 137 ff.; vgl. *DIW-Wochenbericht* 5 (1997), S. 89–96, hier S. 94 f.
- 30 Weise u. a. (Anm. 9), S. 27.
- 31 Baldwin u. a. (Anm. 25), S. 168.
- 32 Vgl. Lippert (Anm. 18), S. 15 ff.
- 33 Europäische Kommission: *Agenda 2000*, Bd. I: Eine stärkere und erweiterte Union, DOC/97/6, S. 50 ff.
- 34 Europäische Kommission: *Agenda 2000*, DOC/97/6, S. 52.
- 35 Europäische Kommission: *Agenda 2000*, Zusammenfassungen und Schlußfolgerungen der Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen zur Europäischen Union folgender Länder: Bulgarien, usw., DOC/97/8, S. 3.
- 36 Europäische Kommission: *Agenda 2000*, DOC/97/8, S. 10, S. 22.
- 37 Europäische Kommission: *Agenda 2000*, DOC/97/8, S. 58, S. 63.
- 38 Europäische Kommission: *Agenda 2000*, DOC/97/6, S. 57 ff.; DOC/97/8, S. 4, S. 23, S. 29, S. 47.
- 39 *Financial Times Survey Poland*, 25. März 1998, S. 1, S. 4 ff.
- 40 Europäische Kommission: *Agenda 2000*, DOC/97/6, S. 62.
- 41 Europäische Kommission: *Agenda 2000*, DOC/97/6, S. 65, S. 63.

- 42 Vgl. Brusis, Martin, und Cornelius Ochmann: Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996, Gütersloh 1996, S. 9–27, hier S. 16.
- 43 Europäische Kommission: *Agenda 2000*, DOC/97/6, S. 60.
- 44 Welfens, Paul J.J.: Systemstrategische und strukturelle Anpassungsprobleme in postsozialistischen Ländern Osteuropas, Teil II: Strukturelle Anpassungserfordernisse und Perspektiven der EU-Osterweiterung, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 12 (1998), S. 19; vgl. auch Rácz, Margit, Pál Gáspár und Jürgen Nötzold: Transformation in Ostmitteleuropa. Der Weg zur Maastricht-Konvergenz, SWP-AP 3024, Ebenhausen, Juli 1997, S. 36.
- 45 Europäischer Rat in Luxemburg: Schlußfolgerungen des Vorsitzes (Anm. 18), S. 142, Rz. 17.
- 46 Europäischer Rat in Luxemburg: Schlußfolgerungen des Vorsitzes (Anm. 18), S. 142, Rz. 17–19; EU-Nachrichten: Dokumentation Nr. 2, 19. März 1998 (»*Agenda 2000*. Überblick über die Legislativvorschläge der Kommission«), S. 13.
- 47 Europäische Kommission: *Agenda 2000*, Bd. II: Mitteilung: Intensivierung der Heranführungsstrategie, DOC/97/7, S. 13.
- 48 Lippert (Anm. 18), S. 20.
- 49 Europäische Kommission: *Agenda 2000*, Bd. II: Mitteilung: Auswirkungen einer EU-Mitgliedschaft der beitrittswilligen Länder Mittel- und Osteuropas auf die Politiken der EU (Wirkungsanalyse), DOC/97/7, S. 23, S. 51 ff.
- 50 Siehe hierzu Sturm, Roland: Die Reform der Agrar- und Strukturpolitik, in: Weidenfeld (Anm. 5), S. 157–201; Kreile (Anm. 16), S. 257 ff.
- 51 Als Untermauerung der deutschen Forderung siehe schon Stark, Jürgen: Die künftige Finanzierung des EU-Haushalts und der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland, in: *integration* 3 (1996), S. 159–163.
- 52 EU-Nachrichten, Dokumentation Nr. 2, 19. März 1998, S. 2.
- 53 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates betreffend die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik, Brüssel, KOM (1998) 158 endg., S. 187.
- 54 Ebd., S. 205.
- 55 EU-Nachrichten, Dokumentation Nr. 2, 19. März 1998, S. 14.
- 56 EU-Nachrichten, Dokumentation Nr. 2, 19. März 1998, S. 16.
- 57 Siehe Textausgabe des Vertrages von Amsterdam in: Bulletin Nr. 94 v. 27. November 1997, S. 1089–1216, hier S. 1136. Mit der »doppelten Mehrheit« ist gemeint, daß Mehrheitsentscheidungen im Rat auch der Zustimmung von Mitgliedstaaten bedürfen, die die Bevölkerungsmehrheit der EU stellen.
- 58 Ebd.
- 59 Europäische Kommission, *Agenda 2000*, DOC/97/6, S. 7.
- 60 Siehe hierzu die Beiträge von Weidenfeld/Jung, Schäfer und Bieber/Bieber in: Weidenfeld (Anm. 5). Zu den Varianten einer Reform des Abstimmungsverfahrens im Rat siehe Deubner, Christian, und Josef Janning: Zur Reform des Abstimmungsverfahrens im Rat der Europäischen Union: Überlegungen und Modellrechnungen, in: *integration* 3 (1996), S. 146–158.
- 61 Vgl. Janning, Josef: Dynamik in der Zwangsjacke – Flexibilität in der Europäischen Union nach Amsterdam, in: *integration* 4 (1997), S. 285–291; Wessels, Wolfgang: Verstärkte Zusammenarbeit – Inflexible Flexibilität, in: Jopp, Mathias, Andreas Maurer und Otto Schmuck: Die Europäische Union nach Amsterdam. Ergebnisse der Regierungskonferenz, Bonn 1998, hektogr. Ms., S. 25.

