

# 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 <b>Die Osterweiterung der Europäischen Union</b>	4	Thomas Fischer <b>Eine Verfassung für das große Europa</b>	56
Stephanie Weiss <b>Die Erweiterung aus der Sicht der Beitrittskandidaten</b>	11	Franco Algieri <b>Die erweiterte EU als internationaler Akteur</b>	63
Mechthild Schrooten <b>Ökonomische Perspektiven der EU-Osterweiterung</b>	17	Jürgen Gerner <b>Die Erweiterung der EU – eine Chance für Baden-Württemberg</b>	69
Barbara Lippert <b>Finanzielle Handlungsfähigkeit und Gemeinschaftspolitiken</b>	20	Claudia Philipp <b>Hans Furler – ein Europäer der ersten Stunde</b>	71
Wilhelm Knelangen <b>Die Innen- und Justizpolitik der EU und die Erweiterung</b>	28	<b>Buchbesprechungen</b>	75
Elmar Hönekopp <b>Arbeitsmarktperspektiven in der erweiterten Europäischen Union</b>	34		
Marcus Höreth <b>Die erweiterte EU in der Legitimitätskrise</b>	41		
Claus Giering <b>Die institutionellen Konsequenzen der EU-Erweiterung</b>	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.<sup>1</sup> 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?<sup>2</sup>

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“.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Die Europäische Union, die nun zehn neue Staaten auf einen Schlag aufnimmt, ist ein ganz besonderer „Club“.<sup>5</sup> 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“.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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

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

## 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“.<sup>9</sup> 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“.<sup>10</sup> Neben dem Argument, eine Erweiterung sei aufgrund der Unvermeidbarkeit der britischen und der kontinentaleuropäischen Volks-







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;<sup>12</sup>
- und schließlich hat der Europäische Gipfel von Kopenhagen als zusätzliches Kriterium die Reformbedürftigkeit der Strukturen der EU definiert. Die Staats- und Regierungschefs der Zwölfer-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.<sup>13</sup> 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 Unionssabgeordneten 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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“.<sup>18</sup> 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](http://www.politik-im-netz.com)), Rubrik: global, September 2002
- Hasenpflug, H./Köhler, 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](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 Schlusserklärung 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.<sup>1</sup>

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 Wendejahres 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.<sup>2</sup>

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“.<sup>3</sup> 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“<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

## 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

## 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.“<sup>8</sup> 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,<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> „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“<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> Auch Heranführungsinstrumente wie PHARE<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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 <sup>(1)</sup>	6,0	5,6	75,1	56,3
Slowenien	2,0	35,3	74,0	3,2	3,3 <sup>(1)</sup>	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 <sup>(2)</sup>	55 <sup>(2)</sup>	1,2	2,8	2,3 <sup>(1)</sup>	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.<sup>19</sup>

## 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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> 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“<sup>22</sup> 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.







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.<sup>47</sup> 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“<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup>

## 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.<sup>50</sup> 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

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

<sup>2</sup> 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).

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

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Siehe dazu Rhodes, S. 173–178.

<sup>7</sup> *Hospodářské noviny*, 4. November 2003, S. 8.

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

<sup>9</sup> 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.

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

<sup>11</sup> 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).

<sup>12</sup> 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](http://europa.eu.int/comm/public_opinion)).

<sup>13</sup> Dauderstädt 2002, S. 7.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> RFE/RL Newline, Part II, 29 May 2003

<sup>16</sup> *Enlargement Weekly*, 11 June 2002.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

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

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

<sup>21</sup> *Hospodářské noviny*, 2.–4. Januar 2004, S. 1.

<sup>22</sup> *Lidové Noviny*, 24. März 2003, S. 8.

<sup>23</sup> Bugge 2000, S. 10.

<sup>24</sup> Vgl. Lang 2002, S. 34.

<sup>25</sup> 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](http://www.ods.cz)).

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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](http://www.cssd.cz)]

<sup>28</sup> *Die Zeit*, 16. April 2003.

<sup>29</sup> Diese Argumentation folgt Lang 2002, S. 15–17.

<sup>30</sup> 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.

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

<sup>32</sup> *Lidové Noviny*, 13. Oktober 2003, S. 1.

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

<sup>34</sup> Juchler 2003, S. 508.

<sup>35</sup> Juchler 2003, S. 510.

<sup>36</sup> Juchler 2003, S. 502.

<sup>37</sup> 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).

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

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

<sup>40</sup> Mildnerberger, 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).

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

<sup>42</sup> 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).

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

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> Lang 2001, S. 1; Lang 2002 (Slowakei), S. 6.

<sup>46</sup> Mildnerberger 2003, S. 110.

<sup>47</sup> Dauderstädt/Joerßen 2003, S. 12.

<sup>48</sup> Rupnik 2003, S. 44.

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

<sup>50</sup> 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 BEITRITTLÄNDER 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.<sup>1</sup> 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 BEITRITTLÄNDER

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: BEITRITTLÄNDER UND EU-15

	Mittel-osteuropäische Länder	EU-15
Fläche (1000 km <sup>2</sup> )	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 BEITRITTSLÄNDERN

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

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
<b>EU Durchschnitt</b>	<b>2,30</b>	<b>1,87</b>	<b>4,25</b>	<b>4,25</b>

\* 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](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

<sup>1</sup> 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 zukunftssträchtiger 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 Reformoptionen. 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 Reformoptionen 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 Ausgaben Seite 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 betrug 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 HAUSHALTUNGSGLEICHGEWICHTE

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 Haushaltungleichgewichte 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
<b>Rubrik 1: Landwirtschaft</b>	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
<b>Rubrik 2: Strukturpolitische Maßnahmen</b>	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
<b>Rubrik 3: Interne Politikbereiche und zusätzliche Ausgaben für die Übergangszeit</b>	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
<b>Rubrik 5: Verwaltungsausgaben</b>	503	558	612	1.673
<b>Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen insgesamt</b>	<b>9.927</b>	<b>12.640</b>	<b>14.901</b>	<b>37.468</b>
<b>Rubrik X</b>	<b>1.273</b>	<b>1.173</b>	<b>940</b>	<b>3.386</b>
davon:				
besondere Cashflow-Fazilitäten	1.011	744	644	2.399
vorübergehender Haushaltsausgleich	262	429	296	987
<b>Verpflichtungen + Rubrik X</b>	<b>11.200</b>	<b>13.813</b>	<b>15.841</b>	<b>40.854</b>

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 <sup>2</sup>	Einwohner/km <sup>2</sup>	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)<sup>1</sup> 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 signalisierte<sup>2</sup>, 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 Mitgliedstaaten 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><b>Ziel 1: Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand.</b> 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><b>Ziel 2: Wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen.</b> 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><b>Ziel 3: Anpassung und Modernisierung</b> 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"><li>■ Förderung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit;</li><li>■ Förderung des Zugangs zum Arbeitsmarkt unter besonderer Berücksichtigung der von sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen;</li><li>■ Förderung der Beschäftigungsfähigkeit mit Hilfe der Aus- und Weiterbildungssysteme;</li><li>■ Förderung von Maßnahmen zur Vorwegnahme und Erleichterung der Anpassung an wirtschaftliche und soziale Veränderungen;</li><li>■ Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen.</li></ul> <p>Etwa 13 Prozent der Fördermittel entfallen auf Ziel 3.</p>
--

Quelle: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/index\\_de.htm](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 Fonds<sup>3</sup>, 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 Kohäsionsfonds<sup>4</sup> 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 Graduirungsmechanismus 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

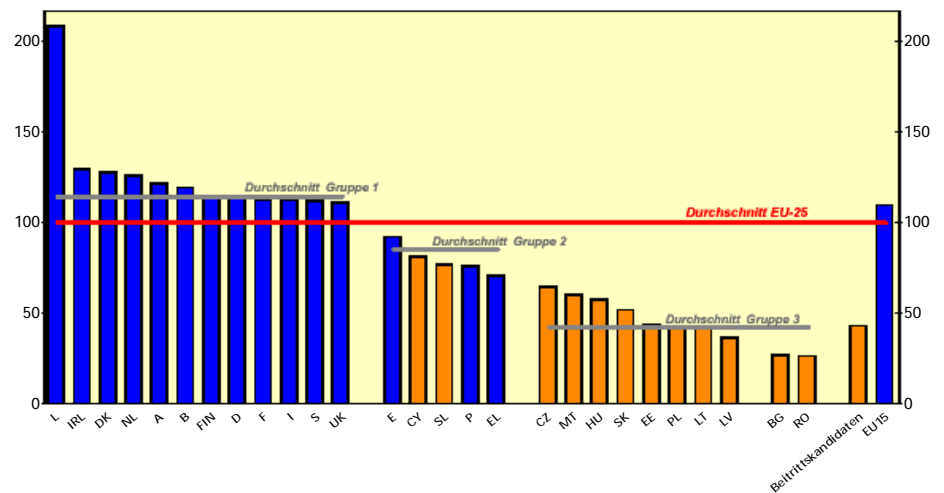
Wirtschafts- und Währungsunion ermöglicht werden.

### 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 Prozent<sup>5</sup> 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





# 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 VERHANDLUNGS- GEGENSTAND

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-











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

<sup>1</sup> 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 Integrationstheorie<sup>1</sup> 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,



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](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).<sup>3</sup> 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 jewei-

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 Saisonarbeitnehmer<sup>4</sup> 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%.<sup>5</sup> 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)

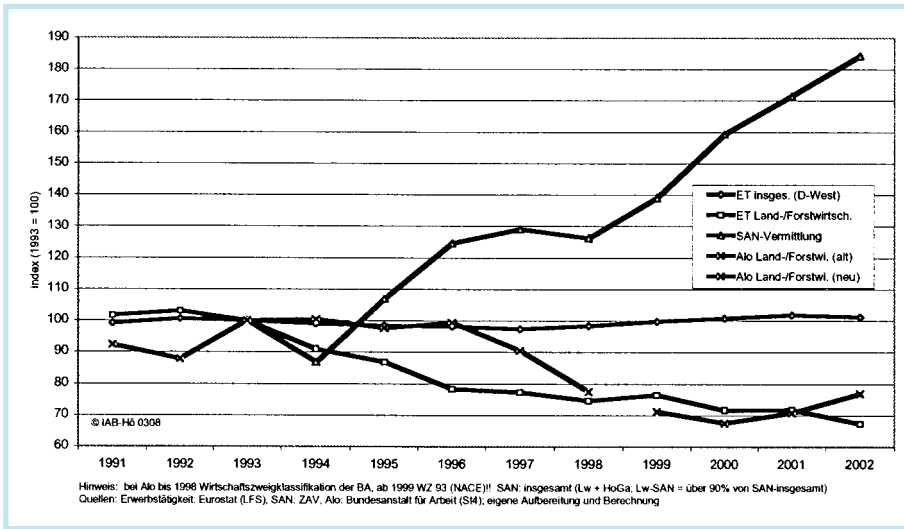
© IAB-Hö 0308

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

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

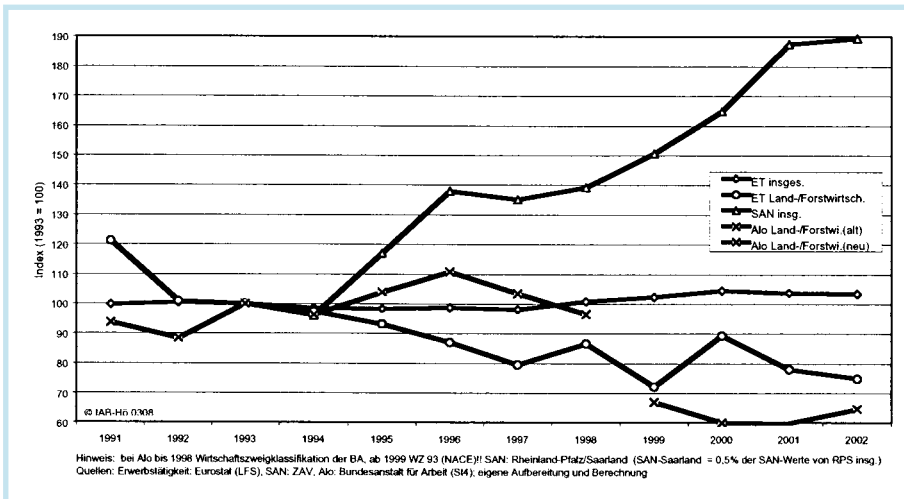
Quellen: Erwerbstätigkeit: Eurostat (LFS), SAN: ZAV, Alo: Bundesanstalt für Arbeit (St4); eigene Aufbereitung und Berechnung

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)

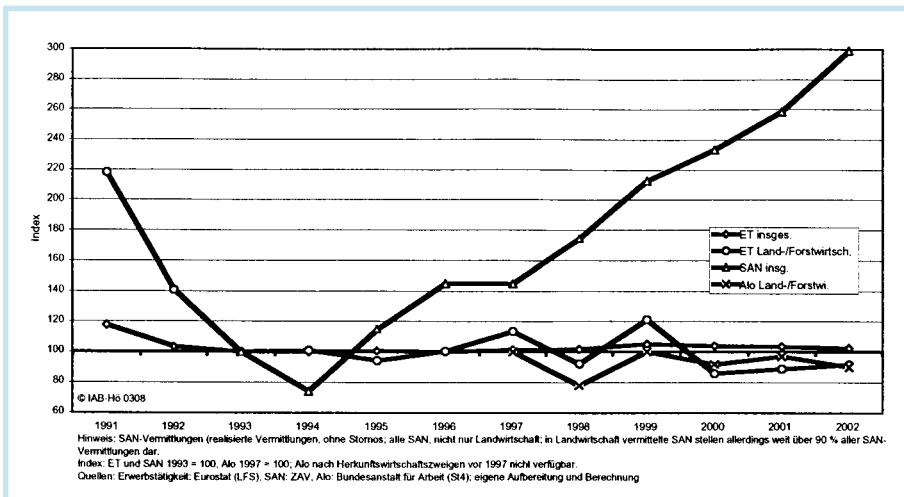


WIE VIELE GRENZPENDLER?

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 TSCHECHIEN

Raumordnungsregion	Pendler* (absolut)
Vorpommern	9.800
Uckermark-Barnim	6.300
Oderland-Spree	11.700
Lausitz-Spreewald	18.000
Oberlausitz-Niederschl.	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
<b>Insgesamt</b>	<b>153.700</b>

\* bei durchschnittl. Distanz von 100 km  
 Quelle: Alecke, Björn, Untiedt, Gerhard, Pendlerpotenzial in den Grenzregionen an der EU-Außengrenze. Methoden, Ergebnisse und Prognosen (Preparaty, 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.<sup>6</sup>

## 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.<sup>7</sup> 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 BEITRITTSLÄNDER ZUR EU 2000

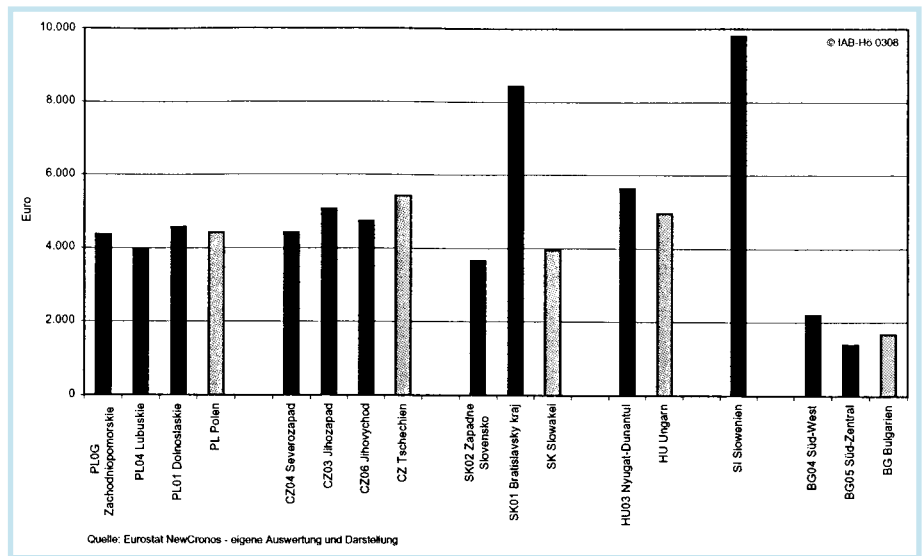


ABBILDUNG 5: BRUTTOINLANDSPRODUKT PRO KOPF IN DEN GRENZREGIONEN DER EU ZU DEN BEITRITTSLÄNDERN 2000

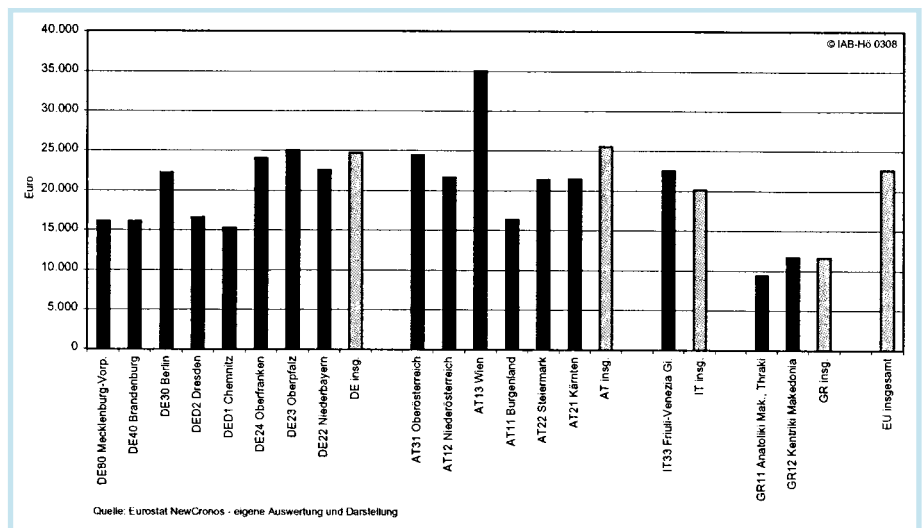


ABBILDUNG 6: ARBEITSLOSENQUOTEN IN DEN GRENZREGIONEN DER LME ZUR EU 2001

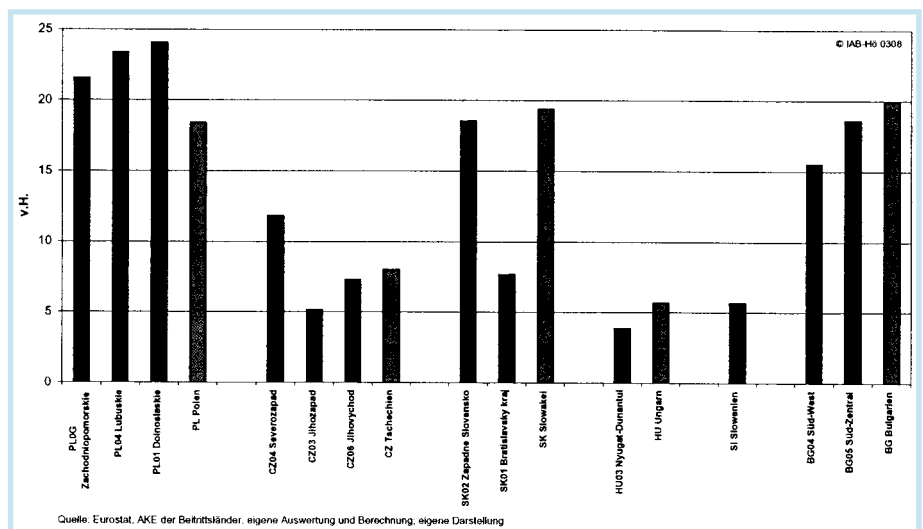
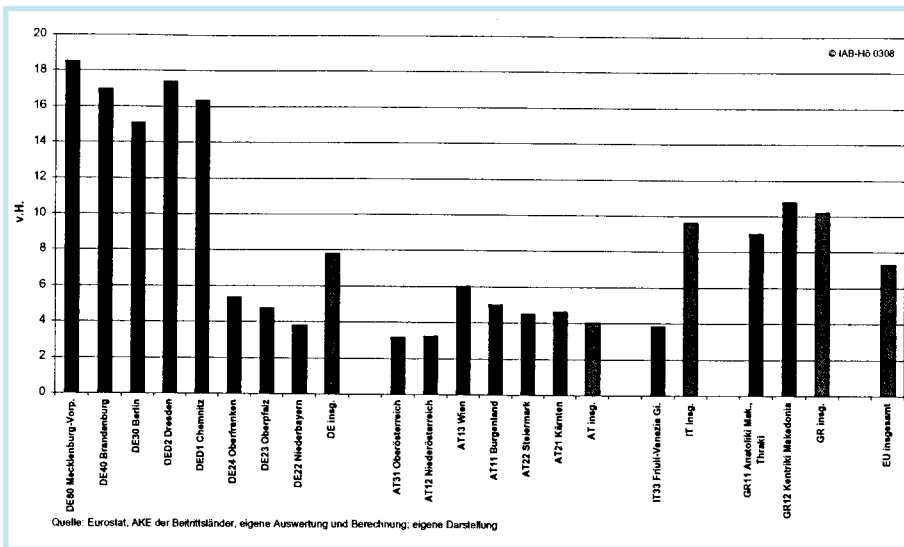


ABBILDUNG 7: ARBEITSLOSENQUOTEN IN DEN GRENZREGIONEN DER EU ZU DEN LME 2001



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 Wanderungsdatenanalysen 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

Quaisser, 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](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.I 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](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.



**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







**DIE ERWEITERUNG ALS PROBLEMVERSCHÄRFENDER 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 brähte 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 GIERING<sup>1</sup>

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. <sup>1)</sup>	Bevölkerung in %	Stimmen im Rat <sup>2)</sup>	Sitze im EP <sup>2)</sup>	Kommissare <sup>2)</sup>
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
<b>EU-15</b>	<b>375,325</b>	<b>68,8</b>	<b>87</b>	<b>626</b>	<b>20</b>
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
<b>EU-27</b>	<b>481,179</b>	<b>88,2</b>	<b>134</b>	<b>874</b>	<b>33</b>
Türkei	64,385	11,8	10	89	2
<b>EU-28</b>	<b>545,564</b>	<b>100</b>	<b>144</b>	<b>963</b>	<b>35</b>

<sup>1)</sup> Quelle: Eurostat 1999

<sup>2)</sup> Bei einer Fortschreibung des bestehenden Systems



■ **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
<b>Stimmen gesamt</b>	<b>17</b>	<b>58</b>	<b>63</b>	<b>76</b>	<b>87</b>	<b>237</b>
<b>Qual. Mehrheit*</b>	12 (67,8)	41 (70,5)	45 (70,1)	54 (63,2)	62 (58,2)	169 (60,0)
<b>Sperrminorität**</b>	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
<b>EU-25</b>	<b>124</b>	<b>321</b>	<b>450,46</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

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
<b>EU-25</b>	<b>626</b>	<b>732</b>	<b>732</b>	<b>686</b>
Rumänien			36	33
Bulgarien			18	17
<b>EU-27</b>			<b>786</b>	<b>736</b>

\* 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





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

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



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.<sup>9</sup>

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.“<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup>

## 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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“.<sup>15</sup>

## 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.<sup>16</sup> Rund sechzehn Monate danach präsentierte das Gremium am 18. Juli 2003 seinen Entwurf für einen „Vertrag über eine Verfassung für Europa“,<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

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.<sup>19</sup>

Dagegen ist in den acht mittel- und osteuropäischen Neumitgliedern zwar zu beobachten, dass die Befürwortung einer EU-Mitgliedschaft dort unverändert relativ hoch liegt.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

## 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-









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.<sup>40</sup>

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

## 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.*

## ANMERKUNGEN

<sup>1</sup> So auch Wolfgang Proissl/Thomas Klau/Rainer Koch: „Verfassungslos“. In: Financial Times Deutschland vom 15.12.2003.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Vgl. Thomas Klau: „Europas Kamikazepiloten“. In: Financial Times Deutschland vom 18.12.2003.

<sup>4</sup> Vgl. Klau, a.a.O.

<sup>5</sup> Vgl. Klaus-Dieter Frankenberger: „Einiges Europa?“. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.12.2003.

<sup>6</sup> Vgl. Werner Weidenfeld: „Europas historische Chance“. In: Süddeutsche Zeitung vom 18.12.2003.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Vgl. Janis A. Emmanouilidis/Thomas Fischer: Die Machtfrage europäisch beantworten. Die Abstimmungsregeln von Nizza und Konvent im Vergleich (Reform-Spotlight 04/2003). Gütersloh/München 2003.

<sup>9</sup> Vgl. Anlage 1 „Die Zukunft der Europäischen Union – Erklärung von Laeken“ zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Laeken), 14. und 15. Dezember 2001.

<sup>10</sup> 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.).

<sup>11</sup> Vgl. Hartmut Marhold: Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz nach der ersten Phase. In: integration, 4/2002, S. 251-268 (hier: S. 252).

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Vgl. Anlage 1 „Die Zukunft der Europäischen Union – Erklärung von Laeken“ zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Laeken), 14. und 15. Dezember 2001.

<sup>14</sup> Die Einzelfragen finden sich in Abschnitt II der Erklärung von Laeken.

<sup>15</sup> So in Abschnitt I der Erklärung von Laeken.

<sup>16</sup> Vgl. zum Konvent zur Zukunft Europas: Abschnitt III der Erklärung von Laeken.

<sup>17</sup> Vgl. Europäischer Konvent: Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa (CONV 850/03 vom 18.07.2003).

<sup>18</sup> Vgl. Dieter Grimm: „Auf ewig unverfasst? Europas Weg, juristisch und symbolisch“. In: Süddeutsche Zeitung vom 7.1.2004.

<sup>19</sup> Vgl. European Commission: Eurobarometer 60. Public Opinion in the European Union. First Results. Autumn 2003. S. 7f; 9f.

<sup>20</sup> Vgl. European Commission: Eurobarometer 2003.3. Public Opinion in the Candidate Countries. Summer 2003. S. 11.

<sup>21</sup> 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).

<sup>22</sup> 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).

<sup>23</sup> So Christian Wernicke: „Europas Identitätskrise“. In: Süddeutsche Zeitung vom 14.1.2004.

<sup>24</sup> Vgl. Gemeinsames Schreiben Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, der Niederlande, Österreichs und Schwedens an den EU-Kommissionspräsidenten Romano Prodi vom 15.12.2003.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Vgl. Richard von Weizsäcker/Jean-Luc Dehaene/David Simon: Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung. Bericht an die Europäische Kommission, Brüssel, 18.10.1999.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> Vgl. Andreas Maurer: Auf dem Weg zum Verfassungsvertrag. Der Entwurf einer Europäischen Verfassung in der Regierungskonferenz (SWP-Arbeitspapier). Berlin 2003.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> Vgl. auch zum Folgenden: Gerhards, a.a.O.

<sup>31</sup> 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).

<sup>32</sup> 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).

<sup>33</sup> 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).

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> Vgl. Präsidium des Konvents: Vorentwurf des Verfassungsvertrags (CONV 369/02 vom 28.10.2002).

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> Vgl. Rothacher, a.a.O., S. 31.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Vgl. Janis A. Emmanouilidis/Claus Giering: In Vielfalt geeint – Elemente der Differenzierung im Verfassungsentwurf. In: integration, 4/2003, S. 454-467.



# 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.<sup>1</sup> 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) <sup>3</sup>		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.<sup>2</sup> 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.<sup>5</sup>

#### 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) <sup>4</sup>		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



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	–	–



spruch der Gemeinsamkeit gerecht wird, kann dahingehend beantwortet werden, dass sich eine bemerkenswerte Entwicklung des Potenzials 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.<sup>6</sup> 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 ENTWICKLUNGSSZENARIEN

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](http://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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Ich danke Simone Weske für die Zusammenstellung des Datenmaterials.

<sup>3</sup> Ohne Intra-EU-15-Handel.

<sup>4</sup> Ohne Intra-EU-15-Handel.

<sup>5</sup> Vgl.: [http://www.europa.eu.int/comm/echo/statistics/echo\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/echo/statistics/echo_en.htm)

<sup>6</sup> 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 Maltas 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.<sup>1</sup> 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, angelockt 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 Materialien<sup>2</sup> 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](http://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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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](mailto:sybille.weber-blaser@wm.bwl.de)), Herr Pfauth (Tel. 07 11/1 23 20 86; [anton.pfauth@wm.bwl.de](mailto: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 badi-schen 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 Westeuropä-ischen Union.

Er sah für die seit dem 23. Juli 1952 arbei-tende 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 Gemein-schaft 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 Mög-liche, und sie wird eine entscheidende Rolle spielen, wenn die sechs Staaten sich entschie-ßen, das Projekt des gemeinsamen Allge-mei-nen Marktes zu realisieren.“

### PRÄSIDENT DER GEMEINSAMEN VERSAMMLUNG

Furler muss die damals 78 Abgeordneten der Gemeinsamen Versammlung der EGKS nach-haltig beeindruckt haben. „Das Parlament“ charakterisierte ihn am 21. März 1962 wie folgt: „Er brachte für sein europäisches Amt Ei-genschaften 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) erlangene 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?

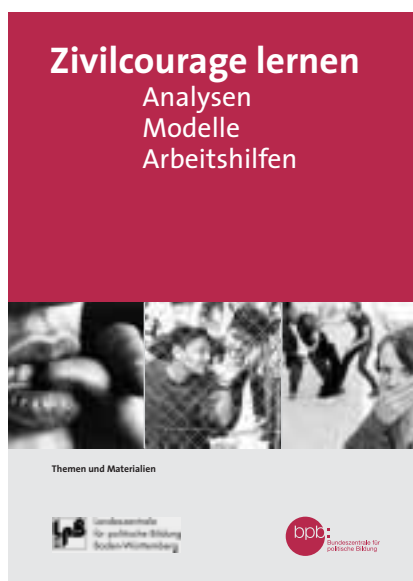
Es ist das Verdienst von Melanie Zeller-Rudolf, den leider wieder in Vergessenheit geratenen Zusammenhang von politischer Bildungsarbeit und betrieblicher Weiterbildung mit Hilfe von Fallstudien (z.B. bei den Unternehmen BASF, Dresdner Bank, Otto Versand oder Siemens) neu zu beleuchten. Sie liefert lang 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