

"Die Osterweiterung: Chancen und Probleme."

Auf den Tag genau vor 9 Monaten ist die Europäische Union mit dem Beitritt von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern von fünfzehn auf fünfundzwanzig Mitglieder angewachsen. Mit dieser fünften Erweiterung ist die Bevölkerung der EU um 20% gestiegen, d.h. um 75 Mio. auf ca. 455 Mio. Menschen.

An Stelle der künstlichen, Jahrzehnte währenden Spaltung Europas in Ost und West trat mit diesem historischen Datum ein Raum des Friedens und der Freiheit, der Sicherheit und der politischen Stabilität. Gemeinsame Werte wie Demokratie, Rechtstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz verbinden nun die Staaten in Ost-, Mittel- und Westeuropa, aber auch im Süden mit den neuen Mitgliedstaaten Malta und Zypern.

Wir sollten niemals vergessen, dass diese Einigung unseres Kontinents die Folge des Mutes der Menschen in Polen, Ungarn, Litauen, der DDR und in anderen Ländern des ehemaligen Ostblockes war. Menschen, die das Risiko auf sich nahmen, Systeme in Frage zu stellen, die auch von vielen Politikern in der westlichen Welt als unabänderlich gesehen wurden. Menschen, die sich bewusst gegen einen "vormundschaftlichen Staat", gegen Unterdrückung und Unfreiheit, aber auch gegen soziale und berufliche Entmündigung entschieden haben. Sie haben das politische System und die Werteordnung gewählt, die auch Grundlagen der Europäischen Union sind.

Nichts zeigt dies deutlicher, als der Stolz, mit dem in vielen der neuen Mitgliedsländer die EU-Flagge neben den nationalen Farben gezeigt wird. Gerade hier ist dies mehr als ein formeller Akt; es ist ein Zeichen neuer und doch tiefverwurzelter Identität.

Warum hat die Bundesregierung – wie ihre Vorgängerinnen – diese Erweiterung unterstützt? Worin liegen die Chancen der Osterweiterung?

Gründe für die Osterweiterung und Vorteile für Deutschland

Die erste und wichtigste Antwort ist nicht ökonomischer Natur. Das Bekenntnis aller Mitgliedstaaten der EU zu Demokratie, Rechtsstaat sowie zu Menschen- und Bürgerrechten ist die beste Gewähr für Frieden und politische Stabilität in Europa. Die erweiterte Union wird dauerhaften Frieden auf dem Kontinent sichern können. Sie erfüllt damit ein Hauptziel der Europäischen Integration, das bei Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Präambel zum 1957 unterzeichneten EWG-Vertrag formuliert wurde: *"Entschlossen, durch diesen Zusammenschluss ihrer Wirtschaftskräfte Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen, und mit der Aufforderung an die anderen Völker Europas, die sich zu dem gleichen hohen Ziel bekennen, sich diesen Bestrebungen anzuschließen."*²

¹ Der Vortragende, Ministerialdirektor Dr. Eckart Cuntz, , Leiter der Europaabteilung im Auswärtigen Amt vertritt seine persönliche Sicht der Osterweiterung.

² Dieser Grundsatz ist auch heute noch in der Präambel des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nachzulesen; s. dazu die konsolidierte Fassung des Vertrags im Amtsblatt der Europäischen

Das Ziel der Friedenssicherung in Europa, dessen Bedeutung bei Gründung der Europäischen Gemeinschaften 12 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs leicht begreifbar war, rückt im öffentlichen Bewusstsein heute vielfach in den Hintergrund. Vielen, die in einer Zeit des Friedens aufgewachsen sind, erscheint dieser Zustand selbstverständlich. Die Entwicklung im westlichen Balkan in den Neunziger Jahren zeigt jedoch, dass die Friedenssicherung auch in Europa ein wichtiges Ziel ist und bleiben muss. Die historische Dimension der Überwindung der Spaltung Europas kann deshalb nicht genug betont werden.

Am Beispiel Deutschlands wird die Bedeutung der Europäischen Integration für die Befriedung des Kontinentes besonders deutlich. Deutschland rückt aus der Grenzlage der Europäischen Union in deren Mitte. Zum ersten Mal in seiner Geschichte ist es ausschließlich von befreundeten Staaten umgeben.

Die zweite Antwort auf die Frage nach den Gründen für unsere Unterstützung der Erweiterung ist wirtschaftlicher Natur. Die EU ist mit rund 455 Millionen Einwohnern zum weltweit größten einheitlichen Binnenmarkt geworden. Mit der Erweiterung entfallen an den Grenzen alle Warenkontrollen. Durch die Warenverkehrsfreiheit im Binnenmarkt wird der grenzüberschreitende Handel erheblich erleichtert. Schon vor dem Beitritt war der Handel zwischen den EU-15 und den ehem. Beitrittsstaaten zu über 95% liberalisiert. Neue, größere und damit attraktivere Absatz- und Beschaffungsmärkte, ein intensivierter Waren- und Dienstleistungshandel und ein Anstieg der Investitionsströme – das waren die Ergebnisse im Vorfeld der EU-Osterweiterung.

Die deutsche Wirtschaft hat die sich aus der Liberalisierung des Handels ergebenden Vorteile schnell genutzt. Deutschlands Exporte in die zehn neuen Mitgliedsländer boomen. Schon kurz vor dem Beitritt hatte sich der deutsche Handelsumsatz gegenüber 1990 verfünffacht. Während der gesamte deutsche Außenhandel im Jahr 2003 um 2% stieg, wuchs der Handel mit den MOE Ländern um fast 7%. Damit sind wir für die meisten MOE Staaten die Nr. 1 im Außenhandel. Der Anteil der mittel- und osteuropäischen Länder am deutschen Außenhandel betrug im Jahr 2003 insgesamt 13,4%.³

Wegen der Exportorientierung der deutschen Wirtschaft gehören weltweiter Handel und grenzüberschreitende Investitionen zu den wichtigsten Voraussetzungen für Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand in Deutschland. Jeder dritte Euro wird im Ausland verdient. Jeder fünfte Arbeitsplatz in Deutschland hängt davon ab, dass deutsche Produkte und Leistungen sich auf anderen Märkten durchsetzen.

Bewertung der Situation in den neuen Mitgliedstaaten

Die deutschen Botschaften in den neuen Mitgliedsländern berichten regelmäßig über die dortige Situation. Die erste Bewertung des EU-Beitritts in den neuen Mitgliedsländern fällt überwiegend positiv aus.

Die im Vorfeld der Erweiterung in den mittelosteuropäischen Staaten weitverbreiteten Befürchtungen, der Beitritt könne zu einem sprunghaften Anstieg von Preisen oder zum

Gemeinschaften, C 325, 24. Dezember 2002, S. 39. Alle europäischen Verträge können unter www.europa.eu.int/eur-lex/lex/de/treaties/index.htm eingesehen werden.

³ S. dazu auch die Kennzahlen zur EU-Erweiterung des Centrums für Angewandte Politikforschung unter www.cap-lmu.de/publikationen/2004/cap_kennzahlen.php; sowie des weiteren Ognian N. Hishow: Arbeitsplätze, Steuern und Subventionen. Volkswirtschaftliche Überlegungen zur EU-Erweiterung. In: SWP-Aktuell, 23, Mai 2004, S. 1ff.

Zusammenbruch der einheimischen Agrarproduktion führen, haben sich nicht oder nur in geringem Umfang bewahrt. Preissteigerungen gab es nur bei einzelnen Produkten und in erträglichem Rahmen; die Exporte von Produkten der neuen Mitgliedstaaten in die Alt-EU haben sich teilweise deutlich erhöht.

Wo sehen wir vorrangig Problemfelder? - Grundsätzlich sollten wir nicht vergessen, dass alle Länder in Mittel- und Osteuropa nach wie vor Transformationsländer sind, deren wirtschaftliches Ausgangsniveau 1989/90 weit unter dem der damaligen EU-Mitglieder lag. Vieles ist seither geschehen. Doch der Transformationsprozess dauert noch an. Mancher veraltete Großbetrieb wird noch schließen müssen, Umwelt- und Sanitarnormen der EU machen manchem Betrieb zu schaffen, in Polen besonders im Lebensmittelbereich.

Die Arbeitslosigkeit bleibt ein Problem. Hier im vereinigten Deutschland sehen wir, dass auch Milliardenhilfen nicht umgehend Jahrzehnte strukturellen und produktiven Rückstandes wettmachen können. Die weltweiten Umwälzungen im Rahmen der Globalisierung tragen dazu bei. Darunter leiden auch die bisher bewährten Wirtschafts- und Sozialsysteme Westeuropas in dramatischer Weise.

Das hohe Wirtschaftswachstum der mittel- und osteuropäischen Länder gibt Anlass zur Hoffnung auf eine Besserung der Arbeitsmarktsituation. Dennoch besteht in den neuen Mitgliedstaaten die Sorge um die Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte.

Im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist eine maximal siebenjährige Übergangsfrist vereinbart worden, die es den alten Mitgliedstaaten erlaubt, zunächst für zwei Jahre ihre nationalen Regelungen beizubehalten. Nach fünf Jahren gilt prinzipiell die Freizügigkeit auch für Arbeitnehmer. Im Falle einer schweren Störung des Arbeitsmarktes oder der Gefahr einer solchen Störung können die alten Mitgliedstaaten ihre nationalen Regelungen für höchstens zwei weitere Jahre aufrechterhalten.

Auch wenn Personenfreizügigkeit gewährt wird, so heißt das noch nicht, dass an den Grenzen zwischen den alten und neuen Mitgliedstaaten die Personenkontrollen entfallen. Erst wenn die neuen Mitgliedstaaten zu einem späteren Zeitpunkt die Sicherung ihrer Grenzen zu Drittstaaten nach dem EU-Standard nachweisen können, werden auch die Personenkontrollen an den Binnengrenzen verzichtbar.

Die Einschränkungen, die zunächst vor der Konkurrenz aus den östlichen Nachbarländern schützen sollen, werden mancherorts bereits kritisiert. So forderte die IHK Frankfurt (Oder) die Möglichkeit, auf regionaler Ebene Ausnahmen von den Beschränkungen für ausländische Arbeitnehmer zu machen.

Ob die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Ablauf der Übergangsfrist von vielen Arbeitnehmern in Anspruch genommen werden wird, ist schwer vorherzusagen. Die Erfahrung früherer Erweiterungen, etwa der Süderweiterung um Spanien und Portugal 1986, zeigt, dass der auch damals befürchtete Massenzug von Arbeitnehmern in die "alten" EU-Staaten ausblieb.⁴

Auch die EU-Strukturpolitik wirkt durch die Förderung gering entwickelter Regionen auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse in den neuen Mitgliedstaaten hin. Die Strukturpolitik leistet auch einen beträchtlichen Beitrag zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, der für das Funktionieren des Binnenmarktes von Lissabon bis Lublin und von Stockholm bis Laibach so wichtig ist.

⁴ S. Steffen Angenendt: Die Europäische Union als Einwanderungsgebiet. In: Werner Weidenfeld (Hg.): Europa-Handbuch. Bonn 2002, S. 543-554, hier S. 547.

Viele neue Mitgliedsländer leiden bisher unter einer zu wenig entwickelten Infrastruktur - ob Straßen, Schiene, Telekommunikation, Flugverbindungen, Abwasser. Dagegen steht ein erhöhtes Verkehrsaufkommen im Binnenmarkt. So hat sich beispielsweise das Verkehrsaufkommen an der deutsch-tschechischen Grenze von Mai bis Oktober 2004 um 30% erhöht und diese Tendenz hält an. Die wirtschaftliche Verflechtung Deutschlands mit Polen und Tschechien, aber auch seine Rolle als Transitland wächst.

Auch die Bundesregierung hat bereits erhebliche Mittel in den Ausbau der Verkehrsverbindungen mit den östlichen Nachbarn investiert. Alle grenzüberschreitenden Autobahnverbindungen befinden sich im Bau bzw. sind fertiggestellt.

Herausforderungen für die Zukunft

Die Finanzierung von Regionalpolitik und Agrarpolitik stellt eine der größten Herausforderungen der nächsten Jahre dar. Im Rahmen der Verhandlungen über die EU-Finzen ab 2007 gilt es, unter strikter Wahrung der Haushaltsdisziplin eine ausgewogene Balance zwischen verschiedenen Interessen der bisherigen und der neuen Empfänger von Regional- und Agrarförderungen zu finden.⁵

Ein bislang ungelöstes Problem bleibt auch die Zypern-Frage. Zypern ist als geteilte Insel Mitglied der Union geworden. Die Überwindung der Teilung der Insel ist weiterhin Hauptziel. In der Zwischenzeit ist es wichtig, die Isolation des Nordteils wo nur möglich abzumildern, die Teilung nicht zu zementieren. Beide Seiten, Norden und Süden, müssen zur gemeinsamen Gestaltung ihrer Zukunft finden, die EU unterstützt sie dabei.

Darüber hinaus ergeben sich aus der Erweiterung neue Herausforderungen für die Funktionsfähigkeit der EU-Institutionen, aber auch der Verwaltungen der neuen Mitgliedstaaten. Auf dem Weg zur vollständigen Integration der neuen Mitgliedstaaten und zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der EU-Institutionen bleiben noch einige wichtige Schritte zu leisten.

Der Beitritt erforderte große Leistungen von den neuen Mitgliedstaaten. Die Beitrittsländer mussten 80.000 Seiten Gemeinschaftsrecht in nationales Recht überführen. Die Transformationsleistung dieser Staaten ist enorm und kann nicht genügend gewürdigt werden.

Der Prozess ist jedoch noch nicht vollständig abgeschlossen. Einige Elemente des EU-Rechts müssen noch endgültig in nationales Recht umgesetzt werden. Auch muss in manchen neuen Mitgliedstaaten die Europafähigkeit der Verwaltung noch gestärkt werden, etwa um EU-Mittel abrufen zu können.

Auch das Rechtswesen ist mancherorts noch nicht dem Standard der Union angeglichen. Hier bedarf es noch großer Anstrengungen, um die notwendigen Reformen in der schnellstmöglichen Zeit zu vollenden.

Für einige neue Mitgliedstaaten ist die Eingliederung in die Europäische Union kein leichtes Unterfangen. Erst vor 15 Jahren konnten die Länder in Mittel- und Osteuropa eigene, wirkliche Souveränität erkämpfen. Ihre Völker sind mit Recht stolz auf diesen Schritt. Und jetzt sollen sie Souveränität an Brüssel abgeben? Sich Mehrheitsentscheidungen in einer EU von 25 Staaten unterordnen?

⁵ Zu diesem Thema s. Christian Weise: Agenda 2007 – Kosten und Finanzierung der erweiterten Europäischen Union. In: Barbara Lippert (Hg.): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung (Europäische Schriften. 79). Baden-Baden 2004, S. 177-196.

Das zu akzeptieren, fällt mitunter schwer; die öffentliche Diskussion vor dem Beitritt, ganz besonders auch in Polen, hat dies gezeigt. Es ist ein großes Verdienst der politischen Eliten der neuen Mitgliedsländer, dass sie die Notwendigkeit und die Vorteile des Beitritts der Bevölkerung vermitteln konnten.

Es ist beeindruckend zu sehen, wie rasch die neuen Mitgliedsländer in allen europäischen Institutionen die Herausforderung des Mitentscheidens angenommen haben, engagiert und ideenreich. Die EU kann von diesem Zuwachs in den EU-Institutionen profitieren. Denn die "Neuen" bringen eine Unmenge Erfahrungen mit, wie man Gesellschaften verändert, wie man sich entschlossen neuen Verhältnissen stellt. Sie haben einen weiten Weg der Modernisierung ihrer Wirtschaft und Gesellschaft geschafft. Wir können von ihnen lernen, wie man sich härter werdendem Wettbewerb stellt.

Doch für die EU-Institutionen hält die Erweiterung nicht nur Chancen, sondern auch neue Anforderungen bereit. Der Rat der Europäischen Union, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission – sie alle müssen an die höhere Zahl der Mitgliedstaaten angepasst werden, damit die EU entscheidungs- und handlungsfähig bleibt, sowohl nach innen als auch nach außen.

Erste Grundlagen zu einer stärkeren Handlungsfähigkeit wurden mit dem Vertrag von Nizza gelegt, der im Februar 2003 in Kraft getreten ist. Doch die ersten Monate im Rat der Europäischen Union unter der Beteiligung der 10 neuen Mitgliedstaaten zeigen: Durch die Erweiterung auf 25 Mitglieder verliert der Rat als Verhandlungsgremium zwar nicht an Bedeutung, informelle Konsultations-mechanismen spielen aber eine wichtige Rolle.

Die Praxis zeigt schon jetzt deutlich, dass sich hier - von den unterschiedlichen Interessen in unterschiedlichen Fragen geleitet - viele variable Konsultationsmechanismen etablieren, die sowohl kleinere und größere Mitgliedstaaten als auch neuere und ältere Mitgliedstaaten zusammenführt.

Aus unserer Sicht ist es jedoch wichtig, nicht nur in kleinen Gruppen zu agieren, sondern möglichst breit alle Partner zu konsultieren: Entscheidungen sollten in den 25er-Gremien des Rates getroffen werden, nicht in kleinen Zirkeln. Deshalb ist es notwendig, die Funktionsfähigkeit des Rates, aber auch der anderen EU-Institutionen, weiter zu verbessern.

Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang die Europäische Verfassung, die die Handlungsfähigkeit der erweiterten EU deutlich verbessern wird. Der Verfassungsvertrag wurde am 29. Oktober in Rom unterzeichnet. Durch tiefgreifende Reformen im institutionellen Bereich sichert er die Handlungsfähigkeit der EU.⁶

Die deutliche Ausweitung des Anwendungsbereichs der qualifizierten Mehrheit und damit die Verringerung der Bereiche, in denen einstimmig entschieden werden muss, stellt sicher, dass auch die Union der 25 entscheidungsfähig bleibt. Gestaltungsmehrheiten werden erleichtert; Blockademinderheiten erschwert. Auch die Verringerung der Anzahl Kommissare ab 2014 wird die Handlungsfähigkeit der Kommission verbessern.

Das neue Amt des Präsidenten des Europäischen Rates wird - in Ergänzung des bewährten Systems der rotierenden Präsidenschaft des Rates - Kontinuität und Kohärenz der Europäischen Union fördern. Die Sichtbarkeit der Europäischen Union nach innen wie nach außen wird so gestärkt.

⁶ Zur Bewertung der Verfassung aus Sicht der Bundesregierung s. auch Eckart Cuntz: Ein ausgewogener Gesamtkompromiss: Die Ergebnisse des Konvents aus Sicht der Bundesregierung. In: Integration. Vierteljahresschrift des Instituts für Europäische Politik, 26, Nov. 2003, S. 351 ff.

Die politischen Ereignisse der letzten Jahre haben gezeigt, dass gerade im Bereich einer gemeinsamen Außenpolitik noch viel getan werden muss. Im Grunde haben wir zwei Möglichkeiten: Entweder wir schaffen eine gemeinsame starke EU-Außenpolitik und werden in der Welt als politische Größe respektiert, oder die Staaten Europas verlieren in der globalen Politik ihre politische Bedeutung.

Die Stärkung und bessere Sichtbarkeit der Gemeinsamen Außenpolitik ist nach dem 1. Mai 2004 noch wichtiger geworden. Nach der Erweiterung umfasst die EU den größten Teil des Kontinents. Rumänien und Bulgarien werden am 1. Januar 2007 beitreten. Der Europäische Rat hat am 16./17. Dezember 2004 beschlossen, am 17. März 2005 mit Kroatien und am 3. Oktober mit der Türkei Verhandlungen über einen Beitritt zur Europäischen Union aufzunehmen. Mazedonien hat ebenfalls einen Beitrittsantrag gestellt. Die EU kann also mit Fug und Recht für ganz Europa sprechen. Diese neue Größe bringt ein Mehr an Verantwortung mit sich. Dies gilt für alle internationalen Gremien und Organisationen, unter anderem auch für die WTO, wo Europa politisch und wirtschaftlich an Gewicht gewinnen wird.

Die Verfassung schafft die Voraussetzung für diese neue Situation. Sie sieht das Amt eines europäischen Außenministers vor. Dieses Amt wird das außenpolitische Profil der EU schärfen. Es stärkt die Kohärenz in den Außenbeziehungen und erweitert Europas Handlungsmöglichkeiten gegenüber den Herausforderungen in der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts.

Die Errungenschaften der Europäischen Verfassung sind also von wesentlicher Bedeutung für eine gestärkte Rolle der EU nach innen und nach außen. Damit diese Verbesserungen schnell wirksam werden, ist es wichtig, dass die Verfassung in den einzelnen Mitgliedstaaten schnell ratifiziert wird. Einige neue Mitgliedstaaten wie Litauen, Ungarn und Slowenien (aber auch Italien) sind schon mit gutem Beispiel vorangegangen. In Deutschland wurde das Ratifikationsgesetz zum erstmöglichen Termin nach der Unterzeichnung des Verfassungsvertrages am 3. November im Kabinett verabschiedet. Möglichst noch vor der Sommerpause 2005, soll der Ratifizierungsprozess in Deutschland abgeschlossen sein.

Mit der Verfassung kann das erweiterte Europa seiner Rolle in der Welt gerecht werden und die Funktionsfähigkeit seiner Institutionen sichern. Doch nicht nur das: Die Bürger der Europäischen Union erhalten ein Vertragswerk, in dem ihre Grundrechte verankert sind und die Aufgaben der Europäischen Union transparent und verständlich niedergelegt werden. Allen Bürgern in ganz Europa werden die gleichen Rechte gewährt.

Die Verfassung ist so auch ein Symbol, das das Zusammenwachsen Europas auf eindruckliche Weise veranschaulicht und zur Schaffung einer gemeinsamen Identität beitragen kann.

Von symbolischem Wert ist auch die Tatsache, dass der Verfassungsvertrag im Jahr der Osterweiterung unterzeichnet wurde. Das Jahr 2004 ist folglich in zweierlei Hinsicht als historisch zu bezeichnen: Es markiert nicht nur die Überwindung der langjährigen Spaltung Europas durch die Erweiterung, sondern auch eine Vertiefung des Prozesses der Europäischen Integration durch die Unterzeichnung einer gemeinsamen Europäischen Verfassung.