Schriftenreihe des Zentrums für europäische Studien
Band 35

Osterweiterung -

Probleme und Reformbedarf der Europäischen Union im Spannungsfeld zwischen Vertiefung und Erweiterung

Michael Glieden

„Wir einigen keine Staaten, wir bringen Menschen zusammen."

(Jean Monnet)

„Europa muß seine Probleme lösen, statt sich von ihnen überwuchern zu lassen."

(Werner Weidenfeld)

© Schriftenreihe des
Zentrums für europäische Studien, Universität Trier
Trier 1998
ISSN 0948 - 1141

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis 2

Abkürzungsverzeichnis 4

1. Einleitung 6

2. Historische Entwicklung und Stand der Annäherungen 9

2.1. Die EG/EU als zentraler Bezugspunkt der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten 9
2.2. Die Entwicklung diplomatischer Beziehungen 11
2.3. Die Handels- und Kooperationsabkommen - Verträge der ersten Generation 14
2.4. Die Europaabkommen - Verträge der zweiten Generation 17
2.5. Die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion 22
2.6. Konkrete Hilfsprogramme seitens der EG/EU 23
2.7. Weitere Annäherung und Aufnahmeanträge an die EU 28
2.7.1. Anforderungen für einen Beitritt seitens der EU 31
2.7.2. Potentielle Beitrittskandidaten 33
2.7.3. Die Regierungskonferenz '96 und der Gipfel von Amsterdam 37

3. Das Interesse der EG/EU an einer Osterweiterung 42

3.1. Allgemeine Motive für die aktive Haltung der EG/EU 44
3.2. Verschiedene Thesen zu den Auswirkungen einer EU-Erweiterung 46
3.3. Unterschiedliche Interessenlagen innerhalb der EU 48
3.4. Die besondere Rolle Deutschlands und mögliche Integrationseffekte der Erweiterungsdebatte 51

4. Mögliche Effekte einer Osterweiterung und der Reformbedarf der EU 56

4.1. Die EU und Mittelosteuropa - ökonomische, soziale und ökologische Herausforderungen 56

4.1.1. Die ökonomische Bedeutung Mittel- und Osteuropas für die EU 56
4.1.1.1. Makroökonomische Theorieansätze 57
4.1.1.2. Ökonomische Vorteile für die EU aus Mittel- und Osteuropa 60
4.1.1.3. Die Handelsstruktur im Ost-West-Handel 62
4.1.1.4. Die Handelspolitik der EU - Schutz sensibler Bereiche 68
4.1.2. Arbeitsmarktpolitische und soziale Folgen 71
4.1.3. Die ökologische Dimension 73
4.2. Der Reformbedarf im organisatorischen und institutionellen Aufbau der EU 76
4.2.1. Politikbereiche der ersten Säule - das Gemeinschaftssystem 77
4.2.1.1. Der Gemeinsame EU-Haushalt 77
4.2.1.1.1. Die Strukturfonds 79
4.2.1.1.2. Die Gemeinsame Agrarpolitik 82
4.2.1.1.3. Mögliche Konsequenzen einer Osterweiterung 83
4.2.1.2. Arbeits-, Sozial und Umweltpolitik 87
4.2.1.2.1. Die europäische Arbeits- und Sozialpolitik 87
4.2.1.2.2. Die europäische Umweltpoltik 89
4.2.1.2.3. Mögliche Konsequenzen einer Osterweiterung 91
4.2.2. Die funktionale Überdehnung und der Reformbedarf der europäischen Entscheidungsorgane 94
4.2.2.1. Der Ministerrat und der Europäische Rat 95
4.2.2.2. Die Kommission 103
4.2.2.3. Das Europäische Parlament und das Gesetzgebungsverfahren 105
4.2.3. Politikbereiche der zweiten und dritten Säule der EU -innen- und außenpolitische Zusammenarbeit 109
4.2.3.1. Das Gemeinschaftssystem im Verhältnis zu den beiden politischen Kooperationsbereichen 109
4.2.3.2. Die innen- und rechtspolitische Dimension 111
4.2.3.3. Die außen- und sicherheitspolitische Dimension 113
4.2.4. Die Probleme fehlender Akzeptanz und mangelnder Bürgernähe 116
4.2.5. Überlegungen zur Währungsordnung einer erweiterten EU 119
4.2.5.1. Theoretische Grundlagen - Theorien optimaler Währungsräume 120
4.2.5.2. Mögliche Vor- und Nachteile für die Reformstaaten 122

5. Kritische Anmerkungen im Hinblick auf eine gemeinsame europäische Zukunft 126

6. Literaturverzeichnis 131

Abkürzungsverzeichnis

AFTA ..... Südostasiatische Freihandelszone
AKP ..... Afrika-Karibik-Pazifik
APS ..... Allgemeines Präferenzsystem der EG
BIP ..... Bruttoinlandsprodukt
BSP ..... Bruttosozialprodukt
CDU ..... Christlich Demokratische Union
CEFTA ..... Central European Free Trade Area
COMECON ..... Council of Mutual Economic Aid
COPA ..... Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de la Communauté européenne/Ausschuß der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der EWG
COREPER ..... Comité des représentants permanents/Ausschuß der Ständigen Vertreter
CSFR ..... Tschechoslowakei (1990-1993)
CSSR ..... Tschechoslowakei (1948-1990)
DDR ..... Deutsche Demokratische Republik
DIHT ..... Deutscher Industrie- und Handelstag
DM ..... Deutsche Mark
EAG ..... Europäische Atomgemeinschaft
EAGFL ..... Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EBRD ..... European Bank for Reconstruction and Development
EBWE ..... Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECU ..... European Currency Unit
EEA ..... Einheitliche Europäische Akte
EFRE ..... Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EFTA ..... European Free Trade Association
EG ..... Europäische Gemeinschaft(en)
EGB ..... Europäischer Gewerkschaftsbund
EGKS ..... Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIB ..... Europäische Investitionsbank
EP ..... Europäisches Parlament
EPZ ..... Europäische Politische Zusammenarbeit
ESF ..... Europäischer Sozialfonds
ESZB ..... Europäisches System der Zentralbanken
EU ..... Europäische Union
EU-12 ..... EU der 12 Mitgliedstaaten
EU-15 ..... EU der 15 Mitgliedstaaten
EuGH ..... Europäischer Gerichtshof
Euratom ..... Europäische Atomgemeinschaft
EUROSTAT ..... Statistisches Amt der EG
EUV ..... Vertrag über die Europäische Union
EWG ..... Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV ..... Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWR ..... Europäischer Wirtschaftsraum
EWS ..... Europäisches Währungssystem

EZB ..... Europäische Zentralbank
FusV ..... Fusionsvertrag
G-7 ..... Gruppe der 7, Siebenergruppe
G-24 ..... Gruppe der 24, Vierundzwanzigergruppe
GAP ..... Gemeinsame Agrarpolitik
GASP ..... Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT ..... General Agreement on Tariffs and Trade
GUS ..... Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IDW ..... Institut der deutschen Wirtschaft
IFOR ..... International Forces
IWF ..... Internationaler Währungsfonds
JOPP ..... Joint PHARE Programme
KSZE ..... Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MOEL ..... Mittel- und osteuropäische Länder
NAFTA ..... Nordamerikanische Freihandelszone
NATO ..... North Atlantic Treaty Organization
OECD ..... Organisation for Economic Co-operation and Development
PHARE ..... Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy/Pologne-Hongrie Assistance à la Reconstruction Economique
PKA ..... Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
RGW ..... Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe
SBA ..... Selbstbeschränkungsabkommen
SPD ..... Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TACIS ..... Technical Assistance for the Commonwealth of the Independent States
TEMPUS ..... Trans-European Mobility Scheme for University Studies
TEN ..... transeuropäische Netze
UdSSR ..... Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN ..... United Nations
UNICE ..... Union des industries de la Communauté européenne/ Europäische Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände
UNO ..... United Nations Organization
USA ..... United States of America
WEU ..... Westeuropäische Union
WSA ..... Wirtschafts- und Sozialausschuß
WWU ..... Wirtschafts- und Währungsunion
ZIRP ..... Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik

1. Einleitung

In ganz Europa finden zur Zeit tiefgreifende politische, soziale und ökonomische Weichenstellungen für die Zukunft statt. Während in den 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) die Vorbereitungen und möglichen Konsequenzen der Verwirklichung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) die Diskussion in der breiten Öffentlichkeit dominieren, mehren sich allmählich die Publikationen zum Thema einer zukünftigen Erweiterung der EU um die mittel- und osteuropäischen Reformstaaten. Eine wichtige Ursache hierfür ist sicherlich die Tatsache, daß die Beziehungen der EU zu diesen Ländern nach einer Periode diplomatischer Vorbereitungen mehr und mehr in das Stadium konkreter Aufnahmeverhandlungen rücken.
Bereits sehr kurz nach der Öffnung des Eisernen Vorhangs war in den ehemaligen Ostblockstaaten eine starke Orientierung zur Europäischen Gemeinschaft (EG) beobachtbar. Der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) löste sich auf und die Handelsbeziehungen der Reformstaaten untereinander (insbesondere zum ehemaligen Haupthandelspartner Sowjetunion) brachen zunehmend auseinander.
Die EG/EU[1] verkörpert(e) für die Reformkräfte dabei den Anziehungs- und Bezugspunkt ihrer Bemühungen, das ökonomische und politische Gravitationszentrum, Garant für Wohlstand, Freiheit und Recht.[2] „Nach den Revolutionen bestanden in den [Reformländern] romantische Visionen von einem Europa, das ganz einfach eine Antithese zu allem bildete, was man unter der totalitären Herrschaft durchgemacht hatte."[3]
Die Mehrheit dieser Staaten hat versucht, sich möglichst schnell fit für die EG/EU zu machen und sich von den alten Blockstrukturen endgültig zu lösen. Sie streben die ökonomische, politische und vor allem sicherheitspolitische Integration in den Westen an. Entsprechende Reform- und Transformationsanstrengungen sind seit Beginn der politischen Umwälzungen deutlich zu beobachten.
Die Länder Mittel- und Osteuropas „neigen dabei aber dazu, die mittel- bis langfristigen Übergangsprobleme zu übersehen, die sich aus der immer noch unvollkommenen Transformation ihrer Wirtschaften, aus der Aufgabe einer nachzuholenden Modernisierung, aus den hohen Einkommensunterschieden und aus den großen soziostrukturellen Unterschieden zur EU ergeben. Es ist keineswegs sicher, daß ein rascher Beitritt die optimalen Rahmenbedingungen zur Bewältigung dieser Probleme bietet."[4] Trotzdem sind die Reformregierungen weitgehend entschlossen, bereits heute einen sehr hohen Preis in Form radikaler Strukturanpassungsmaßnahmen für eine ungewisse Zukunft zu zahlen, vielleicht irgendwann einmal dem elitären und nach außen hin gut abgeschotteten Club reicher Industriestaaten vor der eigenen Haustür - der EU - anzugehören.
Die in den Reformstaaten anfänglich sehr optimistischen, ja fast naiven Vorstellungen über die Heilwirkungen der schnellen Einführung marktwirtschaftlicher Strukturen wichen in der Realität sehr bald weitgehender Ernüchterung.[5]
Die radikalen Reformschritte sind zudem von der Angst geschürt worden, daß durch weitere Integrationsschritte der EU die Beitrittsbedingungen immer höher bzw. unerfüllbar werden könnten, weshalb man in Mittel- und Osteuropa weiterhin mit aller Kraft versucht, noch rechtzeitig auf einen schon fahrenden Zug aufzuspringen.
Die Vorgänge im Osten Europas werden - unabhängig davon, ob eine Osterweiterung stattfinden wird oder nicht - nicht spurlos an der EU vorüberziehen und erste Auswirkungen sind bereits heute deutlich spürbar. Durch die überwiegend friedlichen Revolutionen und den Zusammenbruch des kommunistischen Systems seit 1989 ist eine grundlegend neue Ausgangssituation bei der Errichtung des gemeinsamen europäischen Hauses entstanden. Als Preis für eine zukünftige Osterweiterung werden Transformationsprozesse auch in der EU zu erwarten sein. Tiefgreifende Reformen sind notwendig, um ihr Fortbestehen, ihre weitere Integration und ihre bisherigen Errungenschaften nicht zu gefährden. Bisher ungelöste und nicht vorhersehbare Probleme und Effekte werden von einer Erweiterung ausgehen, zumal wenn man sich die gewaltigen Probleme im Kontext des Zusammenbruchs der ökonomischen und sicherheitspolitischen Strukturen im Osten vor Augen führt.
Die Union muß ihre Organe und Politiken diesen neuen Herausforderungen anpassen, und dies in einer Phase, „in der sie mit inneren Schwierigkeiten und Selbstzweifeln belastet ist."[6] Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) hat den europapolitischen Reformbedarf nur zum Teil und bedingt eingelöst. In wichtigen Bereichen wurden sogar neue Fragen und Probleme aufgeworfen.[7] Von der Regierungskonferenz '96 zur Revision des Maastricher Vertrags, die im Juni 1997 in Amsterdam mit der Einigung auf ein neues Vertragswerk abgeschlossen worden ist, wurden deshalb entscheidende Reformen und deutliche Antworten erwartet.

[1] Mit dem Maastrichter Vertrag wurde die offizielle Bezeichnung Europäische Union eingeführt. Damit soll der zunehmende politische Anspruch der europäischen Integration verdeutlicht werden. Neben dem traditionellen, ökonomisch dominierten Gemeinschaftssystem der EG verfügt die EU seither über zwei weitere politische Kooperationsbereiche, vgl. dazu die Abschnitte 2.7.3. und 4.2. dieser Arbeit.
[2] Vgl. Lippert, B.: Etappen der EG-Osteuropapolitik: Distanz - Kooperation - Assoziierung, in: Integration, 13. Jg. (1990) 3, S.111.
[3] Moorhouse, J.: Ostmitteleuropa auf dem Weg in die Europäische Union, in: Außenpolitik, (1996) IV, S.368.
[4] Dauderstädt, M.: Osterweiterung der EU: Lösung ohne Problem?, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg. (1995) X, S.534.
[5] Vgl. dazu Pauli, Ch.: Osteuropa. Vom Elend des Marktes, 1. Aufl., Köln 1993; Glatzer, W. (Hrsg.): Lebensverhältnisse in Osteuropa: prekäre Entwicklungen und neue Konturen, Frankfurt a. M./New York 1996.
[6] Weidenfeld, W.: Europa '96 - Unterwegs wohin?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (1996 a) B 1-2, S.5.
[7] Vgl. ebenda.

In der vorliegenden Arbeit sollen die Auswirkungen, die möglichen Probleme und Perspektiven der EU bei einer Osterweiterung analysiert werden. Dabei wurde ein möglichst holistischer Ansatz gewählt, weil die grundlegenden politischen, ökonomischen, sozialen und ökologischen Probleme in den Reformländern höchst interdependent sind. Dies wird sich im Verlauf der Arbeit deutlich zeigen.
In einem vorangestellten Kapitel (2.) wird zunächst die historische Entwicklung des Verhältnisses der EG/EU zu Mittel- und Osteuropa kurz skizziert. Wichtig ist auch die Frage, welchen Ländern in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion unter welchen Bedingungen reelle Chancen auf einen Beitritt zur EU beigemessen werden. Neben den Anforderungen, die die EU bisher an die Reformstaaten für einen möglichen Beitritt gestellt hat, werden die wichtigsten Ergebnisse der Regierungskonferenz '96 und des Amsterdamer EU-Gipfels erörtert.
Danach (3.) soll die Interessenlage innerhalb der EU in bezug auf die Länder Mittel- und Osteuropas analysiert werden. Interessant ist dabei die Frage, ob sich deren Beitrittsbemühungen eher hemmend oder anregend auf die weitere europäische Integration[8] auswirken werden. Neben alternativen Thesen zu den Auswirkungen einer neuerlichen Erweiterungsrunde wird die besondere Rolle Deutschlands in der Osterweiterungsdiskussion dargestellt.
In nächsten Kapitel (4.) folgt eine Analyse der Auswirkungen, die eine Osterweiterung auf die EU haben könnte. Etwaige ökonomische, soziale, politische und ökologische Aspekte sollen dabei ebenso angesprochen und analysiert werden wie der Reformbedarf der funktional überdehnten Organe und Politiken der EU. Die Thematik ließ es angebracht erscheinen, dieses Kapitel in zwei Hautteile aufzugliedern. Während im Teil 4.1. ökonomische, soziale und ökologische Probleme diskutiert werden, konzentriert sich Teil 4.2. auf die eher organisatorisch-institutionelle Seite der Erweiterungsproblematik, wobei Überschneidungen nicht immer vermeidbar gewesen sind. Da die Einführung der europäischen Währung Euro und die zukünftige europäische WWU einen enormen qualitativen Sprung im europäischen Integrationsprozeß darstellen, sollen Aspekte der Währungsordnung einer später erweiterten EU erörtert werden.
Im letzten Kapitel (5.) werden Überlegungen zur weiteren Entwicklung Europas angestellt. Ein kurzes Szenario im Lichte der im Laufe der Arbeit angeführten Argumente und ein Ausblick auf die europäische Zukunft runden dieses Kapitel ab.

[8] Wenn im weiteren Text von der europäischen Integration gesprochen wird, dann sind in erster Linie die Bemühungen und Vorstöße im Rahmen der EG/EU gemeint.

2. Historische Entwicklung und Stand der Annäherungen

Mit der folgenden Darstellung und Analyse des europäischen Ost-West-Verhältnisses soll die Entwicklung von der scharfen Konfrontation der politischen Blöcke in der Nachkriegszeit bis zu den heutigen Annäherungen in ihren wesentlichen Stationen nachgezeichnet werden. Nur so ist die gegenwärtige Aufnahmedebatte zu verstehen, denn die Frage der Osterweiterung folgt nicht allein rein ökonomischer Logik, sondern erklärt sich ebenso aus der historischen Entwicklung und sicherheitspolitischen Abwägungen.

2.1. Die EG/EU als zentraler Bezugspunkt der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten

Durch den Zusammenbruch des Ostblocks und die Auflösung von RGW und Warschauer Pakt wurde ein neues Kapitel europäischer Geschichte aufgeschlagen. Die mittel- und osteuropäischen Reformstaaten bemühten sich sehr früh um eine politische und ökonomische Annäherung an den Westen, insbesondere an die EG. Dahinter stand u. a. das energische Bestreben dieser Länder und ihrer neuen politischen Eliten, sich endgültig und radikal vom alten, sowjetisch dominierten Regime des Kommunismus abzuwenden. Das entschlossene Bemühen um eine sicherheitspolitische Einbindung in das westliche System wurde vor allem durch die instabile politische Lage in der sich auflösenden UdSSR motiviert. „Solange ein Beitritt zur NATO noch nicht in Frage kam, bot die Mitgliedschaft in der EG die Möglichkeit, einen nichtmilitärischen westlichen Schutz zu erhalten, der für Moskau relativ akzeptabel war."[9]
Die mittel- und osteuropäischen Befürworter der Westintegration in Form einer EU-Vollmitgliedschaft erhoffen sich „einen Rahmen, der verhindert, daß die Reformen in Richtung Demokratie und Westorientierung aufgehalten oder gar rückgängig gemacht werden" und „einen ‚Modernisierungsanker' für ihre Wirtschaft, d. h. in erster Linie einen unumkehrbar sicheren Zugang zu einem hochentwickelten Absatzmarkt und Kapitalzuflüsse zu günstigen Bedingungen".[10] Moorhouse kritisiert in diesem Zusammenhang an der EU-Politik der Reformländer das „Fehlen eines kohärenten, koordinierten Zugangs zur EU-Integration" und die verwirrende „Uneinheitlichkeit in den öffentlichen Äußerungen."[11]

[9] Moorhouse, a.a.O., S.368.
[10] Dauderstädt, a.a.O., S.534; vgl. auch Kornai, J.: Der Beitritt zur Europäischen Union - Implikationen für Mittel- und Osteuropa, in: DIW-Vierteljahresheft (1996) 1, S.90-91.
[11] Moorhouse, a.a.O., S.369.

Bofinger beantwortet die Frage nach der Bedeutung einer EU-Mitgliedschaft für die Reformländer mit den vermeintlichen Leistungen, die die EU diesen zu bieten hat:
- die Marktöffnung für die Anbieter aus Mittel- und Osteuropa,
- finanzielle Transfers von West nach Ost, die sich aus der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und den Struktur- und Regionalfonds ergeben würden,
- die Einbeziehung in den umfassenden, ordnungspolitischen Rahmen, der durch den EUV geschaffen worden ist.[12]

Symptomatisch für die Transformationsländer war eine weitgehende Liberalisierung ihres Außenhandels binnen weniger Jahre mit der Abschaffung der staatlichen Außenhandelsmonopole, der Aufhebung der Genehmigungspflicht für Importe und Exporte, der (weitgehenden) Einführung der freien Konvertibilität ihrer Währungen und geringen Importzöllen[13] - ganz im Sinne des klassisch-neoklassischen Paradigmas.[14]

Das Argument der Anpassung an die EG/EU diente den mittel- und osteuropäischen Regierungen auch dazu, ihre Austerity- bzw. Schocktherapie-Programme der wirtschaftlichen Umgestaltung in der Öffentlichkeit zu rechtfertigen.[15] Dabei wurde größtenteils auf ökonomische Mechanismen zurückgegriffen, die bereits in der westlich-kapitalistischen Welt in die Krise[16] geführt haben.[17]

Die EU reagierte auf die plötzliche Öffnung und die Annäherungsbestrebungen ihrer östlichen Nachbarn mangels alternativer Konzepte mit dem bereits seinerzeit in Südeuropa praktizierten Instrument der Assoziierung mittels bilateraler Abkommen.

[12] Vgl. Bofinger, P.: Vertiefung und Osterweiterung der Europäischen Union. Optionen für die Währungsordnung einer EU der Zwanzig, in: DIW-Vierteljahresheft, (1996) 1, S.76. Moorhouse weist darüber hinaus auf die besondere „psychologische Bedeutung des Sicherheitselements einer EU-Mitgliedschaft" hin, vgl. Moorhouse, a.a.O., S.368.
[13] Vgl. Dauderstädt, a.a.O., S.536.
[14] Das theoretische Argument lautet, daß sich ohne freien Außenhandel und Währungskonvertibilität die grenzüberschreitenden, durch komparative Kostenvorteile induzierten Warenströme nicht entfalten bzw. entwickeln können. Aufgrund von Handelshemmnissen können mögliche Wohlfahrtsgewinne des Tauschs nicht realisiert werden. Siehe dazu ausführlich Kapitel 4.1.1.1. dieser Arbeit.
[15] Vgl. Moorhouse, a.a.O., S.368.
[16] Der Begriff der Krise soll verstanden werden „als ein Stadium in einem Entwicklungsprozeß, in dem die Verhältnisse sich tiefgreifend und qualitativ ändern müssen, wenn nicht für viele Menschen katastrophale Zustände in Kauf genommen werden sollen", Hamm, B.: Struktur moderner Gesellschaften. Ökologische Soziologie Band 1, Opladen 1996 a, a.a.O., S.441.
[17] Obwohl die großen Probleme unserer Zeit sowohl ökonomische, soziale, politische als auch ökologische Ursachen und Konsequenzen haben, so zeigt sich bei genauer Analyse ganz deutlich die Interdependenz der Problematiken, so daß man im Grunde nur von der einen globalen Krise der einen Welt sprechen kann, vgl. dazu sehr ausführlich Hamm 1996 a und Hamm, B./Neumann, I.: Siedlungs-, Umwelt- und Planungssoziologie. Ökologische Soziologie Band 2, Opladen 1996 b.

2.2. Die Entwicklung diplomatischer Beziehungen

Die Geschichte der diplomatischen Beziehungen zwischen der EG/EU und den Ländern Mittel- und Osteuropas ist in der Tat noch sehr jung.[18] Die Spaltung der Welt in zwei ideologische Lager mit deren Hauptprotagonisten USA und UdSSR verhinderte während der Zeit des Kalten Krieges lange Zeit wirtschaftliche und politische Annäherungen. Den militärischen Blockbildungen (Warschauer Pakt vs. NATO) entsprach auf der ökonomischen Seite die Gründung von RGW (1949) bzw. EGKS (1951), Euratom und EWG (1957). Letztere wurden 1968 zur EG zusammengefaßt.[19] Die Beziehungen der beiden europäischen Lager zueinander lassen sich grob in drei Phasen unterteilen:[20]

In der ersten Phase der feindlichen Ignoranz standen „der ideologische Gegensatz und die Stabilisierung der sozioökonomischen Grundlagen des jeweiligen Gesellschaftssystems im Vordergrund."[21] Die EG wurde von sowjetischer Seite als eine Art Speerspitze des Kapitalismus, als Instrument eines aggressiven US-Imperialismus und Monopolkapitalismus angesehen. An eine Annäherung der beiden ideologisch und organisatorisch fundamental verschiedenen Wirtschaftsorganisationen war unter diesen konfrontativen Umständen nicht zu denken.[22]

Die ab Ende der sechziger Jahre beginnende Phase der Anerkennung von Realitäten wurde durch die Erkenntnis eingeleitet, daß „die ökonomische Stärke des ‚sozialistischen Lagers' nicht allein von inneren Wirkungszusammenhängen abhing, sondern daß die zunehmende Bedeutung außenwirtschaftlicher und internationaler Faktoren den Abschied vom alten Autarkieideal notwendig machte."[23] Ab 1973 zeichneten sich im allgemeinen politischen Klima einer friedlichen Koexistenzpolitik der beiden Machtblöcke in Europa erste Kontakte zwischen der EG und dem sowjetisch dominierten RGW ab.

Auf dem Pariser EG-Gipfel vom Oktober 1972 erklärten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft, „ab dem 1. Januar 1973 gegenüber den Ländern des Ostens eine gemeinsame Handelspolitik zu

[18] Gemeint ist hier die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. Auf die vielfältigen diplomatischen Beziehungen zwischen West- und Osteuropa vor dieser Zeit (z. B. zwischen Frankreich u. Rumänien, Deutschland u. Rußland), die sicherlich auch noch z. T. für die heutige Außenpolitik der europäischen Staaten relevant sind, kann im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht näher eingegangen werden.
[19] Es soll an dieser Stelle ganz klar herausgestellt werden, daß die Entstehung der EG bzw. deren Erweiterung und Vertiefung nicht ausschließlich im Ost-West-Gegensatz begründet war, sondern stets von eigenen Zielen und Motiven getragen wurde. Trotzdem ist mit der Beendigung des Kalten Krieges auch die westeuropäische Integration (und viel stärker noch die NATO) zunehmend in Begründungsdruck geraten, vgl. Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.5.
[20] Zur Periodisierung vgl. Erhart, H.-G.: Die EG, die osteuropäische Herausforderung und die Sicherheit Europas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (1993) B10, S.38-39.
[21] Ebenda, S.38.
[22] Vgl. ebenda.
[23] Ebenda.

betreiben“ und „eine Politik der Zusammenarbeit, die auf Gegenseitigkeit gegründet ist,“[24] zu fördern.
Auf seiner 27. Sitzung beschloß der RGW 1973 die Aufnahme von Gesprächen mit der EG. Im Jahre 1974 erkannte der sowjetische Staatspräsident Breschnew die EG in einem Brief an den Präsidenten der Europäischen Kommission öffentlich als Realität an. Von sowjetischer Seite wurde eine zunehmende Gesprächsbereitschaft erkennbar.[25]
Die EG bot 1974 den Staaten Mittel- und Osteuropas den Abschluß bilateraler Handelsabkommen an. Mit Ausnahme Rumäniens ging jedoch kein Land auf dieses Angebot ein.[26]
Die Verhandlungen über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen RGW und EG begannen 1976 mit einem vom RGW vorgelegten Entwurf über ein Rahmenabkommen. Sie scheiterten 1980 endgültig u. a. daran, daß die EG drei unüberwindliche Hindernisse für deren Fortführung sah:
- beim RGW handelte es sich lediglich um eine zwischenstaatliche Organisation ohne eigene supranationale Kompetenzen (Autoritäts- und Kompetenzfrage);[27]
- strittig waren die Fragen über die Aufnahme von Passagen aus der KSZE-Schlußakte und von Regelungen über den Handel in das Abkommen;
- die Behandlung von West-Berlin.[28]
Obwohl die Gespräche über ein Rahmenabkommen gescheitert waren, brachen in der Folgezeit die Kontakte der einzelnen Blockstaaten zur EG in bezug auf Einzelfragen, wie z. B. über Importquoten, nie vollständig ab.[29]
Erst die Neuorientierung der sowjetischen Außenpolitik unter Gorbatschow konnte den diplomatischen Beziehungen zwischen EG und RGW neue Impulse geben und eine Phase der Annäherungen einleiten.[30] Im Mai 1985 bot Gorbatschow der EG den Aufbau von beiderseitig vorteilhaften wirtschaftlichen

[24] Erklärung der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 21. Oktober 1972 in Paris, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), 5. Aufl., Bonn 1981, S.50-51. Bereits auf dem Haager Gipfel von 1969 wurde seitens der EG der Wille zur internationalen Entspannung und Völkerverständigung, insbesondere in Europa, formuliert, vgl. Kommuniqué der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 2. Dezember 1969 in Den Haag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1981, a.a.O., S.30.
[25] Vgl. Erhart, a.a.O., S.38. Für dieses gewandelte Auftreten der Sowjetunion gegenüber der EG waren sicherlich die unübersehbaren Erfolge bei den Erweiterungs- und Integrationsbemühungen der EG von Bedeutung.
[26] Vgl. Randzio-Plath, Ch./Friedmann, B.: Unternehmen Osteuropa - eine Herausforderung für die Europäische Gemeinschaft: Zur Notwendigkeit einer EG-Ostpolitik, 1. Aufl., Baden-Baden 1994, S.27.
[27] Im Gegensatz zur supranationalen Organisation der EG, der selbständige und überstaatliche Kompetenzen zugewiesen worden sind, galt für den RGW das Souveränitätsprinzip. Dementsprechend war im RGW-Statut von der „souveränen Gleichheit aller Mitgliedsländer“ und der „Achtung der staatlichen Souveränität, der Unabhängigkeit und der nationalen Interessen“ der Mitgliedstaaten die Rede, vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Die DDR im Warschauer Pakt und im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe, 2. Aufl., Bonn 1987, S.42. Als funktionales Äquivalent zur EG konnte der RGW zu keinem Zeitpunkt angesehen werden.
[28] Vgl. Erhart, a.a.O., S.38-39; siehe auch Lippert 1990, a.a.O., S.112-113. Eine weitere Ursache für das Scheitern der Verhandlungen war sicherlich die globale Zerrüttung der Ost-West-Beziehungen aufgrund der sowjetischen Militärintervention in Afghanistan (1979) und der Verhängung des Kriegsrechts in Polen (1981).
[29] So wurden Ende der siebziger und Anfang der achtziger Jahre sektoral begrenzte, bilaterale Handelsverträge (sog. Sektoralabkommen) zwischen einzelnen RGW-Mitgliedstaaten und der EG im Textil-, Stahl- und Agrarsektor abgeschlossen. Zu Einzelheiten vgl. Lippert 1990, a.a.O., S.114-115.
[30] Vgl. dazu Timmermann, H.: Sowjetunion und Westeuropa: Perzeptionswandel und politische Neuausrichtung, in: Adomeit, H. (Hrsg.): Die Sowjetunion unter Gorbatschow, Stuttgart 1990, S.329 ff..

Beziehungen und eine Kooperation in internationalen politischen Fragen an. Der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) wurde dabei eine besondere Wertschätzung von sowjetischer Seite zu Teil. In einem Brief an den damaligen Kommissionspräsidenten Delors ergriff der RGW-Sekretär Sytschov am 14. Juni 1985 die Initiative, indem er den Abschluß einer Gemeinsamen Erklärung über die Aufnahme offizieller diplomatischer Beziehungen vorschlug.[31]
Die Verhandlungen darüber zogen sich bis 1988 hin, insbesondere weil die EG stets bilateralen Abkommen mit den einzelnen RGW-Staaten gegenüber einem Rahmenabkommen den Vorzug gegeben hatte.[32] Ein solches Rahmenabkommen wäre der Aufwertung des internationalen Stellenwerts des RGW gleich gekommen, was man seitens der EG tunlichst vermeiden wollte. Bei der EG war man sich jedoch bewußt, daß man die Bemühungen des RGW um eine Formalisierung seiner Beziehungen zur EG nicht völlig ignorieren konnte. So verfolgte man weiterhin die bereits seit Mitte der siebziger Jahre eingeschlagene Parallelpolitik, indem man auf Vorstöße auf RGW-Ebene zwar grundsätzlich einging, letztlich aber bilaterale Verhandlungen mit den einzelnen Mitgliedstaaten favorisierte.
Am 24. Juni 1988 verkündeten dann EG und RGW in ihrer gut 250 Wörter umfassenden Gemeinsamen Erklärung[33] die Aufnahme offizieller Beziehungen. Ihr bescheidener Umfang zeugt von der damals sehr schmalen gemeinsamen Basis der beiden Lager. Der jahrelange „politische Anerkennungskonflikt“[34] wurde damit jedoch beendet.
Die Gemeinsame Erklärung gab keinen institutionellen Rahmen zur Durchführung der getroffenen Vereinbarungen vor. Mit der Formulierung der gegenseitigen Verpflichtung, „die Zusammenarbeit in den Bereichen ihrer jeweiligen Zuständigkeit“ voranzutreiben, wurde das Kompetenzproblem im RGW suspendiert. Alles, was über die offizielle gegenseitige Anerkennung hinaus angesprochen wurde, war sehr allgemein und vage gehalten, so auch die Zielsetzung der Erklärung, „zur künftigen Entwicklung der für Wirtschaftswachstum und sozialen Fortschritt wesentlichen internationalen ökonomischen Zusammenarbeit beizutragen.“[35]
Dennoch muß sie als Höhepunkt in der Entwicklung der diplomatischen Beziehungen zwischen EG und RGW gesehen werden, denn mit ihr wurde, trotz der allgemeinen und knappen Formulierungen, der Weg für den Aufbau tieferer bilateraler Beziehungen zwischen der EG und den einzelnen Mitgliedstaaten

[31] Vgl. Lippert 1990, a.a.O., S.114-115.
[32] Im November 1974 und im Januar/Februar 1986 bot die EG allen europäischen RGW-Mitgliedstaaten bilaterale Handelsabkommen an, in denen die Meistbegünstigung in Aussicht gestellt wurde.
[33] Siehe Amtsblatt der EG, Nr. L 157 vom 24.6.1988, S.35. Die Gemeinsame Erklärung wurde in Luxemburg unterzeichnet.
[34] Siehe Janning, J.: Außenbeziehungen, in: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1988/89, Bonn 1989, S.199.
[35] Siehe Fußnote 33 dieser Arbeit.

des RGW geebnet.[36] Die meisten RGW-Mitglieder verstanden die Gemeinsame Erklärung als Vorbedingung zu bilateralen Abkommen.[37] Lippert bringt die Sache auf den Punkt: „Die EG akzeptierte die Gemeinsame Erklärung als Eintrittsticket für die bilateralen Kontakte, doch kann keinesfalls von einem Rahmenabkommen die Rede sein, da jeglicher Verweis in der Gemeinsamen Erklärung auf bilaterale Abkommen, etwa im Sinne von Durchführungsabkommen, fehlt. Ebenso gibt es keinen Hinweis auf einen möglichen politischen Dialog. Aus EG-Sicht sind die Beziehungen zum RGW unter dem Stichwort einer bloß geschäftsmäßigen Normalisierung abzuhandeln."[38]
Auf den folgenden EG-Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs wurden die Grundlagen für eine Vertiefung der bilateralen Beziehungen zu den einzelnen Ländern in Mittel- und Osteuropa geschaffen. In den Jahren 1988/89 begannen schließlich die tiefgreifenden Reformbewegungen in Osteuropa, die letztlich zum Zusammenbruch der dortigen Bündnisstrukturen führten.
Indem sich die EG lange Zeit weigerte, den RGW als äquivalenten Vertragspartner anzuerkennen und stets bilateralen Verträgen mit seinen Mitgliedstaaten den Vorzug gab, leistete sie seiner Desintegration und späteren Selbstauflösung am 28. Juni 1991 sicherlich einen gewaltigen Vorschub, womit dann das Kapitel EG-RGW endgültig abgeschlossen wurde.

2.3. Die Handels- und Kooperationsabkommen - Verträge der ersten Generation

Als handelspolitische Konsequenz dieser diplomatischen Annäherungsschritte sind die sog. Handels- und Kooperationsabkommen zu sehen, die mit den Ländern Ungarn (am 26. September 1988), der Tschechoslowakei (am 19. Dezember 1988), Polen (am 19. September1989), der UdSSR (am 16. Dezember 1989), Bulgarien (am 8. Mai 1990), der DDR (am 8. Mai 1990) und Rumänien (am 22. Oktober 1990) abgeschlossen wurden.[39] Besonders durch die deutlich geänderte Haltung der UdSSR gegenüber dem Westen fühlten sich die

[36] Vgl. dazu die Rede des Ratspräsidenten der Europäischen Gemeinschaft und Außenministers der Bundesrepublik Deutschland Hans-Dietrich Genscher anläßlich der Unterzeichnung der Gemeinsamen Erklärung zwischen der EG und dem Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe, am 25. Juni 1988 in Luxemburg (gekürzt), in: Europa-Archiv, 43. Jg. (1988) Folge 19, S.D577-D578.
[37] Als Ausdruck des starken Willens zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen und des Dialogs mit der EG kann die unmittelbar nach Unterzeichnung beginnende Einrichtung von Botschaften fast aller RGW-Staaten bei der EG in Brüssel angesehen werden. Ab Mitte 1990 eröffnete die EG Büros in Mittel- und Osteuropa, vgl. Erhart, a.a.O., S.39; Lippert 1990, a.a.O., S.115-116.
[38] Lippert 1990, a.a.O., S.116.
[39] Die Verhandlungen mit Bulgarien verlängerten sich wegen der anfänglich zögerlichen Reformmaßnahmen und mit Rumänien aufgrund der inneren Unruhen. Nach dem Ende des Ceausescu-Regimes wurden die vorläufig suspendierten Verhandlungen wieder aufgenommen, vgl. Agence Europe: Europe Dokumente Nr. 5164 vom 4.1.1990 a u. Nr. 5272 vom 11./12.6.1990 b; vgl. auch Erhart, a.a.O., S.39-40. Die ehemalige DDR wurde mit der deutschen Einigung am 3. Oktober 1990 Bestandteil der EG.

Reformstaaten ermutigt, ihren Kontaktbestrebungen zu Westeuropa intensiver nachzugehen.[40]
„Der Abschluß von bilateralen Handelsverträgen sollte vor allem der technologischen, wirtschaftlichen und sozialen Spaltung des Kontinents entgegenwirken und die Bedingungen für Unternehmen und Firmen aus EG-Ländern in Osteuropa verbessern. Darüber hinaus sollte ein institutioneller Rahmen geschaffen werden, um mittelfristig ohne ‚autistische Pausen' einen Gesprächsmechanismus zu entwickeln, in dem anfallende Probleme diskutiert und gelöst werden können. Schließlich ist die Gemeinschaft fundamental interessiert an Demokratisierung und Pluralisierung in Osteuropa sowie an der Entwicklung zur marktorientierten Wirtschaftsordnung."[41]
Von entscheidender Bedeutung für den erfolgreichen Abschluß der jeweiligen Vertragsverhandlungen war, daß die EG differenziert und flexibel bei der politischen und wirtschaftlichen Ausgestaltung der einzelnen Abkommen verfahren ist (sog. Prinzip der Spezifizität).[42] Bemerkenswert ist, daß diese Verträge teilweise schon vor dem Zusammenbruch des Kommunismus unterzeichnet wurden, und daß die EG-Mitglieder trotz vielfältiger Partikularinteressen bemüht waren, von Anfang an EG-übergreifende bzw. internationale Problembewältigungsstrategien zu entwickeln.[43] Diese können als eine Art „Wirtschaftshilfe mit politischem Gehalt"[44] angesehen werden, was besonders darin deutlich wird, daß die Leistungen der EG an besondere Bedingungen geknüpft worden sind: die Errichtung eines Rechtsstaats, die Achtung der Menschenrechte, die Einführung von Mehrparteiensystemen, die Abhaltung freier Wahlen und die Entwicklung marktorientierter Volkswirtschaften.[45] Sowohl die Gemeinsame Erklärung als auch die bilateralen Abkommen berufen sich auf die Bedeutung der KSZE für den Friedensprozeß in Europa.[46]
In diesem Vorgehen ist vor allem der Ausdruck dreier politischer Motive zu sehen, die auf EG-Seite in dieser Phase deutlich im Vordergrund standen: ein ideologisches Motiv durch die Beschleunigung des Systemwechsels, ein Stabilitätsmotiv durch die Abstützung der Reformprozesse und ein

[40] Ungarn und die Tschechoslowakei suchten sehr früh das Gespräch mit den westlichen Institutionen. Bereits 1983 hatten sie bei der Europäischen Kommission um eine wesentliche Erweiterung der existierenden Sektoralabkommen nachgesucht, in denen der bis dato sehr beschränkte Handel im einzelnen geregelt war.
[41] Lippert 1990, a.a.O., S.116.
[42] Die EG hat „jeweils ein spezielles Regime gegenüber dem einzelnen RGW-Staat" entwickelt „und Reichweite und Felder der Kooperation individuell" bestimmt, siehe ebenda, S.118.
[43] Vgl. Erhart, a.a.O., S.40; Lippert 1990, a.a.O., S.118 u. S.121-122.
[44] Pöthig, Ch.: Die Reaktion der EG/EU auf den Umbruch in Mittel- und Osteuropa: Die Haltung Frankreichs und Italiens, Frankfurt a. M. 1996, S.32.
[45] Vgl. ebenda. Die Zunahme des politischen Elements wird in den Verträgen ab 1989 besonders deutlich. Ab 1992 wurde der Schutz der Minderheiten in die Verträge integriert.
[46] Ein wichtiger Schritt war in diesem Zusammenhang auch die spätere Aufnahme der Länder Mittel- und Osteuropas in den Europarat, weil sie sich damit zur Achtung der Menschenrechte verpflichten mußten. Die Unterzeichnung von Menschenrechtsabkommen bedeutet jedoch noch lange nicht, daß diese auch eingehalten werden. So wird etwa die Frage der weiterhin bestehenden Diskriminierung der Roma-Bevölkerung in Mittel- und Osteuropa „nur selten als ernsthafte Frage der Menschenrechte behandelt", vgl. Moorhouse, a.a.O., S.376.

Integrationsmotiv durch die Stärkung der politischen Rolle der EG in Mittel- und Osteuropa.[47]
Der Anteil des Osthandels der EG-Staaten an ihrem gesamten Welthandel betrug laut EUROSTAT 1988 lediglich zwischen sechs bis sieben Prozent, so daß das ökonomische Interesse wohl eher gering war. In Mittel- und Osteuropa überwog Mitte bis Ende der achtziger Jahre hingegen, aufgrund des rapiden Substanzverlusts der dortigen Ökonomien, das ökonomische Interesse an der EG.[48]
Neben der politischen Motivierung sind die Abkommen auf eine ökonomische Annäherung der Reformstaaten an die EG und den Aufbau des freien Handels angelegt. Trotz der jeweils spezifischen Ausgestaltung lassen sich vier konstitutive Elemente herauskristallisieren, die jedem der Verträge zugrunde liegen:[49]
- die Einrichtung von Zoll- und Handelsbedingungen, die dem jeweiligen Land die Meistbegünstigung gewähren und den Zugang zu den EG-Märkten verbessern sollen,
- die kommerzielle Kooperation zur Verbesserung und Erleichterung der Tätigkeiten von Unternehmen auf beiden Seiten und des Austauschs von wirtschaftlichen Basisdaten,
- die ökonomische Kooperation in aufgelisteten Bereichen,
- die Schaffung eines gemeinsamen Ausschusses, der mindestens jährlich tagt und Fragen, die das Abkommen, dessen Durchführung und Weiterentwicklung betreffen, diskutieren soll.[50]

Darin zeigt sich, im Gegensatz zur Gemeinsamen Erklärung, die „evolutive Substanz“[51] dieser Verträge, d. h. eine mögliche Weiterentwicklung und Vertiefung der Beziehungen war darin bereits angelegt und vor allem in einem Gremium institutionalisiert. Die Möglichkeit eines späteren EU-Beitritts wurde jedoch nicht thematisiert, obwohl insbesondere die Länder Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei sehr früh konkrete Beitrittszusagen anstrebten.[52]

[47] Vgl. Erhart, a.a.O., S.39.
[48] Vgl. Lippert 1990, a.a.O., S.116-117.
[49] Vgl. ebenda, S.118.
[50] Die jeweiligen Ausschüsse nahmen meist unmittelbar nach Inkrafttreten der Abkommen ihre Arbeit auf. Quantitative Beschränkungen für bestimmte Importe aus den betroffenen Ländern wurden schrittweise zurückgenommen, Anti-Dumping-Bestimmungen zum Schutze von EG-Interessen blieben jedoch bestehen.
[51] Ebenda.
[52] Dies entspricht der allgemein abweisenden Haltung auf der EG-Seite gegenüber einem Beitritt der Länder Mittel- und Osteuropas in der Frühphase des politischen Dialogs. Der damalige Kommissionspräsident Delors erläuterte in seiner wichtigen Rede vor dem Europa-Kolleg in Brügge am 17. Oktober 1989 seine Konzeption einer zukünftigen europäischen Ordnung. In seinem Modell der konzentrischen Kreise sieht er in einer weiter integrierten EG den föderativen Kern Europas mit integrierter Wirtschaft, gemeinsamer Außenpolitik, Verteidigung, Währung und einer zentralen Regierung. Um diesen Kern gruppieren sich die übrigen Länder Europas, die durch besondere Assoziationsformen mit der EG verbunden sind. Im ersten Kreis siedelt er die EFTA-Staaten und in einem zweiten Kreis die Länder Mittel- und Osteuropas und eventuell die Schweiz und Finnland an. Der weiteren Vertiefung der bestehenden Gemeinschaft gibt er deutlich den Vorrang vor einer Erweiterung, weil ein geographisch erweitertes Europa seiner Ansicht nach zwingend weniger politisch integriert sein würde. Um den Aufgaben im Osten begegnen zu können, müsse die EG ihre Integration vertiefen, um so den eigenen Fortbestand nicht zu gefährden, vgl. Pöthig, a.a.O., S.28-29.

Im Herbst 1989 modifizierte die EG ihre Osteuropapolitik aufgrund des dortigen massiven Durchbruchs der Demokratisierungsbewegungen, indem sie ihre Vorbedingungen für eine breitere Unterstützung dieser Länder reduzierte.[53]
Der EG-Sondergipfel von Paris am 18. November 1989 war ausschließlich den Umwälzungen im Osten gewidmet: „Der Gipfel hatte die Funktion, die innere Kohäsion der Gemeinschaft zu stärken, um als privilegierter Sprecher gegenüber den Reformern im Osten auftreten zu können, nachdem die 23 Mitgliedsstaaten des Europarats Mitterrand zuvor eine Botschaft hatten zukommen lassen, die eine verstärkte Kooperation und Konzertation gegenüber diesen Ländern forderte.“[54]
Als Beginn der forcierten Unterstützung und des intensiven politischen Dialogs der EG mit den Reformländern muß die Tagung des Europäischen Rates in Straßburg am 8./9. Dezember 1989 bewertet werden. Dort wurden die entscheidenden Weichenstellungen für die späteren Kooperations- und Hilfsmaßnahmen getroffen und der Wille, die EG-Politik der gewandelten Lage in Osteuropa und der UdSSR anzupassen, trat erstmals deutlich hervor.[55]
Ab 1990 wurden die Reformstaaten, beginnend mit Polen und Ungarn, in das Allgemeine Präferenzsystem der EG (APS) aufgenommen, das eine Zollbefreiung für die meisten gewerblichen Waren mit den üblichen Mengenbeschränkungen bei sensiblen Produkten vorsieht. Die Marktöffnung erfolgte asymmetrisch, da gewisse sensible Märkte der EG durch protektionistische Maßnahmen geschützt worden sind.[56] Im Rahmen der Unterstützungsstrategie der EG wurden zahlreiche Hilfsaktivitäten für die Reformen in Mittel- und Osteuropa eingeleitet.[57]

2.4. Die Europaabkommen - Verträge der zweiten Generation

Auf der Tagung des Europäischen Rates in Straßburg im Dezember 1989 erklärten die Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft, „auf der Grundlage eines intensiveren politischen Dialogs und einer verstärkten Zusammenarbeit auf allen Gebieten umfassendere und engere Beziehungen zur UdSSR und zu den übrigen mittel- und osteuropäischen Ländern sowie zu Jugoslawien zu entwickeln.“[58]

[53] Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: XXXIII. Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Gemeinschaften 1989, Luxemburg 1990, S.350; siehe auch Lippert 1990, a.a.O., S.118-119.
[54] Pöthig, a.a.O., S.30. Frankreich hatte zu diesem Zeitpunkt die EG-Ratspräsidentschaft inne.
[55] Vgl. Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs am 8. und 9. Dezember 1989 in Straßburg, Schlußfolgerungen des Rates, in: Europa-Archiv, 45. Jg. (1990) Folge 1, S.D5-D18.
[56] Vgl. Lippert 1990, a.a.O., S.119; Erhart, a.a.O., S.40; Pöthig, a.a.O., S.33; Dauderstädt, a.a.O., S.535.
[57] Vgl. dazu ausführlich Abschnitt 2.6. dieser Arbeit.
[58] Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs am 8. und 9. Dezember 1989 in Straßburg, a.a.O., S.D14.

Auf dem Dubliner Sondergipfel vom 28. April 1990 konkretisierte der Europäische Rat seinen Kooperationswillen, indem er den mittel- und osteuropäischen Ländern ein Netz von Assoziierungsabkommen gemäß Art. 238 EWGV[59] in Aussicht stellte.[60] Diese auch als Europaabkommen bezeichneten Assoziierungsverträge waren ein weiterer Schritt zur politischen und ökonomischen Bindung dieser Länder an die EG/EU. „Aus dem Wortlaut und der Rechtssystematik des EWGV ergibt sich, daß das Assoziierungsabkommen ein engeres Vertragsverhältnis zwischen den Parteien schaffen soll als Handels- und Kooperationsabkommen, das jedoch nicht bis zu den Rechten und Pflichten einer Vollmitgliedschaft reicht."[61]

Die im Dezember 1990 begonnen Verhandlungen mit den Staaten Polen, Ungarn und Tschechoslowakei wurden am 16. Dezember 1991 nach nur einem Jahr erfolgreich abgeschlossen.[62] Da in ihnen teilweise Bereiche berührt werden, die nicht in den Kompetenzbereich der EU fallen, mußten sie sowohl von den assoziierten Vertragspartnern als auch vom Europäischen Parlament und den EU-Mitgliedsländern ratifiziert werden. Zur Überbrückung der Zeitspanne vom Vertragsabschluß bis zur Ratifizierung wurden sog. Interimsabkommen abgeschlossen, in denen die Einfuhrkontingente für sensible Produkte vorab festgelegt wurden. Assoziierungsabkommen mit Rumänien und Bulgarien folgten am 1. Februar 1993.[63]

Ähnlich wie die anderen Reformstaaten suchten auch die unabhängig gewordenen baltischen Länder und Slowenien früh den Kontakt zur EG. Die Vertragsabschlüsse mit diesen Ländern erfolgten aber erst am 12. Juni 1995.[64] Im Falle Estlands, Lettlands und Litauens, die immerhin ehemals Bestandteil

[59] Der Art. 238 [Assoziierungsabkommen] lautet folgendermaßen: „Die Gemeinschaft kann mit einem dritten Staat, einer Staatenverbindung oder einer internationalen Organisation Abkommen schließen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen. Diese Abkommen werden nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder beschließt, einstimmig vom Rat geschlossen. Werden durch diese Abkommen Änderungen dieses Vertrages erforderlich, so müssen diese zuvor nach dem in Artikel 236 vorgesehenen Verfahren angenommen werden." In dem am 7. Februar 1992 in Maastricht unterzeichneten EUV (Titel II/84) wurde dieser Artikel durch folgende neue Fassung abgelöst: „Die Gemeinschaft kann mit einem oder mehreren Staaten oder einer oder mehreren internationalen Organisationen Abkommen schließen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen."

[60] Dieses Angebot richtete sich wegen „besonderer Fragen" nicht an die UdSSR, siehe Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über die Entwicklung der Beziehungen der Gemeinschaft zu den Ländern Mittel- und Osteuropas, Brüssel 18.4.1990, in: EG-Nachrichten Sonderausgabe Nr. 4 vom 2. Mai 1990, S.24.

[61] Augustin, C.: Assoziierungsabkommen, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.13. Der Begriff der Assoziierung wird im Art 238 EWGV nicht explizit definiert. „Nach der Definition des Europäischen Gerichtshofs sollen Assoziierungen besondere und privilegierte Beziehungen zu einem Drittland schaffen, wonach der Assoziationspartner zumindest teilweise am Gemeinschaftsprozeß teilhaben, jedoch außerhalb des Entscheidungsprozesses der EG bleiben muß", Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Die Europaabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Polen, Ungarn und der CSFR, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 4 vom 6. Februar 1992, abgedruckt in: Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.237.

[62] Die Assoziierungsverträge mit diesen Ländern traten am 1. März 1993 in Kraft. Das Abkommen mit der Tschechoslowakei wurde nach deren Teilung für die beiden Nachfolgestaaten neu verhandelt.

[63] Diese Abkommen traten am 1. Februar 1995 in Kraft.

[64] Die Bestimmungen in den späteren Abkommen sind z. T. weniger weitreichend, vgl. Wolf, S.: Die Europa-Verträge: Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die EU?, in: WISU, 24. Jg. (1995) 2, S.119.

der UdSSR waren, verzögerten sich die Abschlüsse aus Gründen der Rücksichtnahme auf die geschwächte innenpolitische Position der russischen Reformregierung und zur Vermeidung von Irritationen.[65] Slowenien hatte sich erst 1991 nach einer bewaffneten Auseinandersetzung mit der jugoslawischen Bundesarmee die Unabhängigkeit erkämpft. Die Zukunft dieses Landes schien anfangs sehr ungewiß.[66]

Die Grundstruktur der Europaabkommen ist im wesentlichen gleich. Der länderspezifische Verhandlungsansatz wurde jedoch beibehalten.[67] Sie gehen zwar in ihrem politischen Anspruch weiter als die Kooperationsverträge, im Vordergrund stehen jedoch ökonomische Aspekte. Tiefgreifende Reformschritte in den Bereichen Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, Achtung der Menschenrechte[68], politischer Pluralismus und freie und geheime Wahlen wurden den Reformstaaten zur Bedingung gemacht.[69] Offen bleibt die Frage, welche Elemente eines marktwirtschaftlichen Systems von den assoziierten Reformstaaten eingeführt bzw. übernommen werden sollen.[70]

Die Abkommen mit Polen, Ungarn und der CSFR „enthalten Bestimmungen über Marktöffnung im Warenverkehr, die industrielle Kooperation, die Niederlassungsfreiheit, über den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr, über den Kapitalverkehr, die Wanderung von Arbeitnehmern, Verpflichtungen zur Anwendung des EG-Rechts und zur Rechtsangleichung sowie über die politische, finanzielle und sonstige Zusammenarbeit."[71] Bezüglich der wirtschaftlichen Kooperation fällt der EG die Rolle zu, „im Rahmen der finanziellen und technischen Hilfe flankierend ein[zu]greifen und darauf hin[zu]wirken, daß geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden"[72], während die eigentliche Kooperationsaufgabe der Industrie und dem freien Unternehmertum überlassen bleibt. Feste Zusagen über finanzielle Hilfen gibt es in den Europaabkommen keine.[73]

Das erklärte Ziel ist die Schaffung einer Freihandelszone für Industrieprodukte innerhalb von zehn Jahren mittels einer schrittweisen, asymmetrischen Liberalisierung des Warenverkehrs. Mit dem asymmetrischen Ansatz der Marktöffnung wurde auf das Prinzip der Reziprozität bewußt verzichtet, d. h.

[65] Vgl. Pöthig, a.a.O., S.40; Dauderstädt, a.a.O., S.535.

[66] Erste freie Wahlen fanden dort 1992 statt.

[67] Vgl. Erhart, a.a.O., S.40-41.

[68] Hierbei wird auf die verschiedenen Deklarationen der Vereinten Nationen und des Europarats Bezug genommen.

[69] Vgl. Sondertagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs am 28. April 1990 in Dublin, Schlußfolgerungen des Rates, in: Europa-Archiv, 45. Jg. (1990) Folge 11, S.D284-D288.

[70] Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1992, a.a.O., S.238.

[71] Ebenda, S.237. In den Bereichen Arbeitsmarktorganisation, Erziehung, Forschung und Entwicklung, Geldverfassung, Industriepolitik, Informationsaustausch, Infrastruktur, Kultur, Statistikerstellung, technische Normierung, Verkehr und Zollwesen wurde ebenfalls eine enge Zusammenarbeit beschlossen. Die EU leistet dabei technische Hilfe und ermöglicht den Zugang zu den Hilfsprogrammen., vgl. dazu Wolf, a.a.O., S.119-120. Zu weiteren Einzelheiten der intergouvernementalen Zusammenarbeit vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1992, a.a.O., S.245

[72] Ebenda, S.245.

[73] Vgl. dazu Wolf, a.a.O., S.120 und Abschnitt 2.6. dieser Arbeit.

daß zwischen den Zugeständnissen der EU und der mittel- und osteuropäischen Vertragspartner absichtlich kein Gleichgewicht besteht.[74] Die EG hat sich verpflichtet, ihre protektionistischen Maßnahmen für Industrieprodukte spätestens bis zum Ende des fünften Vertragsjahres aufzuheben, während den Vertragspartnern bei einigen Produkten dafür längere Zeiträume (bis zu zehn Jahre) eingeräumt worden sind. Die EU muß also ihre mengenmäßigen Beschränkungen für Industriegüter aus Polen, Ungarn und der ehemaligen CSFR bis 1998 aufheben. Nach Ablauf dieses Zeitraums sind die Europaabkommen verwirklicht und laufen ohne zeitliche Begrenzung weiter, ohne daß sich daraus etwa ein automatischer Beitritt zur EU ergeben würde.

Die Reformstaaten müssen im Zuge der Öffnung und Liberalisierung ihrer Märkte nach einer Übergangszeit die Wettbewerbsregeln der EG übernehmen. Diese untersagen Wettbewerbsbeschränkungen (z. B. Kartellbildungen) und die Ausnutzung von Monopolstellungen und unzulässigen staatlichen Beihilfen.[75] In einigen Bereichen wird auf das GATT Bezug genommen.[76] Während der Übergangszeit sind die Wettbewerbsregeln für die assoziierten Staaten gelockert worden.[77] Die Übernahme des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts kann als eine Vorstufe zur allgemeinen Rechtsangleichung der assoziierten Länder an die EU gesehen werden, die ohne Angabe eines zeitlichen Rahmens vorgesehen ist.[78]

Die Verträge enthalten jedoch Schutzklauseln, die es den Vertragspartnern ermöglichen, neue, einseitige Einfuhrverbote einzuführen, wenn „eine Ware in erhöhten Mengen eingeführt wird, so daß inländischen Herstellern ein erheblicher Schaden entsteht oder einem Wirtschaftszweig schwerwiegende Störungen drohen" bzw. „wenn die „öffentliche Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, geistiges Eigentum etc." gefährdet sind.[79] Die Einführung neuer Schutzmaßnahmen ist gerechtfertigt bei Marktstörungen durch eine Einfuhrzunahme und veränderte Einfuhrbedingungen oder Dumping.[80] Diese Regelungen haben für Exporteure aus den assoziierten Staaten zu erhöhter Unsicherheit geführt, weil sie beliebig auslegbar sind und die EU bereits vielfach von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht hat.[81]

Im Agrarbereich gestaltete sich die Marktöffnung am problematischsten, weil die Agrarproduktion in der EU den Bedarf bei weitem übersteigt und ein zusätzliches Angebot aus Mittel- und Osteuropa den Interventionsbedarf und die Kosten der Gemeinsamen Agrarpolitik weiter in die Höhe treiben würde. Auf EU-Seite ist eine Senkung der Abschöpfungssätze um insgesamt 60% in drei Jahren und eine schrittweise Erhöhung der Einfuhrkontingente um 50% in fünf Jahren vorgesehen. Hier bestehen besondere Bestimmung, die die Einführung neuer Schutzmaßnahmen ermöglichen. Die EU fördert Dreiecksgeschäfte, indem sie den Export von Agrarprodukten aus Mittel- und Osteuropa in diese Region und in die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) finanziell unterstützt, um auf diese Weise zusätzliche Agrarimporte an der EU vorbeizulenken.

Auf dem Gebiet der Niederlassungsfreiheit von Unternehmen aus der EU in den assoziierten Reformstaaten wurden Fortschritte erzielt, wenn auch zahlreiche Einzel- und Sonderregelungen die Möglichkeiten und Bedingungen für den Erwerb von Grund und Boden oder die Niederlassungsfreiheit bestimmter Wirtschaftsbereiche näher definieren bzw. einschränken. Für Dienstleistungsunternehmen sind Übergangsfristen bis zu zehn Jahren bis zum Erlangen der Niederlassungsfreiheit vorgesehen.[82]

Das Recht auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer assoziierter Staaten in der EU war eines der heikelsten Themen bei den Vertragsverhandlungen und besonders Polen wollte sich dieses Recht sichern. Die Mitglieder der EU waren jedoch aufgrund der angespannten Lage auf ihren Arbeitsmärkten dazu nicht bereit, so daß der Arbeitsmarkt der EU für Staatsangehörige aus diesen Ländern bisher weitgehend verschlossen bleibt.[83]

Durch die Schaffung der Assoziationsräte (bestehend aus Mitgliedern des EG-Rates, der Kommission und Mitgliedern der jeweiligen Regierung des Assoziationspartners) als Beratungs- und Beschlußfassungsgremium[84] sowie eines gemeinsamen parlamentarischen Ausschusses aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der jeweiligen nationalen Volksvertretung des assoziierten Staates, sind politische Organe zum weiteren Ausbau der Beziehungen und des politischen Dialogs eingerichtet worden.[85] Außerdem

---

[74] Die EU folgte damit einer Empfehlung des GATT, vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, a.a.O., S.242.

[75] Siehe die Art. 85, 86 und 92 des EWGV.

[76] Art. XXIV des GATT-Abkommens enthält besondere Vorschriften bezüglich einer Freihandelszone. Insbesondere darf die freie (Markt-) Preisbildung nicht durch staatliche Subventionen verfälscht sein, vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1992, a.a.O., S.238.

[77] Vgl. Wolf, a.a.O., S.119.

[78] Gemeint sind insbesondere das Wirtschafts-, Sozial-, Verbraucherschutz- und Umweltschutzrecht, vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1992, a.a.O., S.244.

[79] Wolf, a.a.O., S.119.

[80] Bei Einfuhrzunahmen und veränderten Einfuhrbedingungen sind die Voraussetzungen zur Rechtfertigung von Schutzmaßnahmen wesentlich geringer als es Art. XIX des GATT vorsieht. Zu Einzelheiten vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1992, a.a.O., S.243.

[81] Zu Einzelheiten vgl. Kapitel 4.1.1.4. dieser Arbeit.

[82] Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1992, a.a.O., S.241-248. In Mittel- und Osteuropa ist der Dienstleistungssektor noch sehr schwach ausgeprägt. Vermutlich wollte man mit dieser Regelung den allmählich aufkommenden einheimischen Dienstleistungsunternehmen einen gewissen Schutz vor der übermächtigen westlichen Konkurrenz bieten.

[83] EU-Mitgliedsländer, die mit den assoziierten Ländern sog. Werkvertragsarbeitnehmer- oder Gastarbeitnehmerverträge abgeschlossen haben, gewähren osteuropäischen Arbeitnehmern und deren Angehörigen in festgelegten Quoten und unter bestimmten Bedingungen den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten, vgl. Wolf, a.a.O., S.119-121.

[84] Beschlüsse müssen dort nach dem Prinzip der Einstimmigkeit gefaßt werden.

[85] Das Europäische Parlament befürwortete ebenfalls den Ausbau eines institutionalisierten Dialogs mit den Reformstaaten über die Europaabkommen, vgl. dazu die Entschließung des Europäischen Parlaments zum Europäischen Rat von Dublin, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilungen und Bekanntmachungen, 33. Jg., Nr. C 149, Luxemburg 18.6.1990, S.171. Siehe auch die Entschließung des Europäischen Parlaments zu einem allgemeinen Schema für Assoziierungsabkommen mit den Ländern in Mittel- und Osteuropa, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilungen und Bekanntmachungen, 34. Jg., Nr. C 129, Luxemburg 20.5.1991, S.142.

wurde ein Konsultationsmechanismus zur Klärung von Dumpingvorwürfen und handelsstörenden Subventionen vereinbart.[86]
Die Abkommen enthalten keine definitive Beitrittszusage an die assoziierten Länder. Auf den grundsätzlich offenen Charakter der EU wird in den Präambeln der jeweiligen Abkommen jedoch hingewiesen, so daß ein späterer Beitritt nicht grundsätzlich ausgeschlossen wird. Die Abkommen sollen vielmehr eine Angleichung der assoziierten Länder (etwa der jeweiligen Rechtsvorschriften) an die EU fördern und so zur Vorbereitung eines späteren Beitritts beitragen, ohne jedoch einen zeitlichen Rahmen vorzugeben. Zur Beitrittsfrage bemerkte der Europäische Rat, daß diese von den Assoziierungsabkommen deutlich unterschieden werden müsse.[87]
Ein eventueller Beitritt wird von der Fähigkeit der antragstellenden Länder abhängen, die politischen, rechtlichen und ökonomischen Auflagen bzw. Verpflichtungen der EU erfüllen zu können. Die Erwähnung der Beitrittsperspektive in den Präambeln der Europaabkommen kann daher als Ausdruck des guten Willens der EU-Politik gesehen werden, dem Wunsch der Reformstaaten nach einer Beitrittsperspektive grundsätzlich Rechnung tragen zu wollen und dem besonderen Interesse der EU an Mittel- und Osteuropa ein Zeichen zu setzen.

2.5. Die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion

Die Beziehungen zu den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion wurden nach deren Zerfall durch sog. Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) neu geregelt. Diese lösten das Handels- und Kooperationsabkommen von 1989/90 mit der damaligen Sowjetunion ab, das nach deren Auseinanderbrechen auf die Nachfolgestaaten übertragen worden war.[88]
Neben wirtschaftlicher und technischer Hilfe steht der politische Dialog im Rahmen des Kooperationsrats und anderer Konsultationsmechanismen im Mittelpunkt, um damit zur politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung in dieser Region beizutragen. Im Gegensatz zu den Europaabkommen verfolgen die PKA nicht das Ziel der Vorbereitung einer späteren Integration der GUS-

[86] Vgl. Wolf, a.a.O., S.119. Für Einzelheiten zum Anti-Dumping-Konsultationsmechanismus vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1992, a.a.O., S.244.
[87] Vgl. Sondertagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs am 28. April 1990 in Dublin, a.a.O., S.284-288; siehe auch: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Beziehungen zwischen der EG und Osteuropa, EG-Nachrichten Nr.11 vom 26. August 1991, S.12.
[88] Seit dem Beschluß der EG-Außenminister vom 6. Oktober 1992 ist die Kommission ermächtigt, PKA mit den einzelnen Republiken der GUS abzuschließen. Seitdem wurden PKA mit Rußland, Estland, Lettland, Litauen, der Ukraine, Moldawien, Belarus (Weißrußland), Kasachstan, Kirgistan, aber auch mit Slowenien unterzeichnet. Am 10. April 1995 billigte der Ministerrat die Aufnahme von Verhandlungen mit Kroatien über ein Handels- und Kooperationsabkommen, vgl. Lippert, B.: Mittel- und Osteuropa/GUS, in: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/95, Bonn 1995, S.233-234.

Staaten in die EU und bleiben damit noch sehr viel weiter unter der Beitrittsschwelle als die Europaabkommen. Die PKA fügen sich „in eine Konzeption einer gesamteuropäischen Architektur ein, die davon ausgeht, daß nicht alle europäischen Staaten Mitglied der Europäischen Gemeinschaft sein können oder müssen und eine gesamteuropäische Struktur zur politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung beitragen kann."[89]
Randzio-Plath faßt die bisherigen Bemühungen der EG/EU in bezug auf die Reformstaaten passend zusammen: „Die Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa werfen über die aktuellen Schwierigkeiten hinausgehende Fragen nach einer dauerhaften Neugestaltung für die Beziehungen zwischen allen europäischen Staaten auf. Die Assoziierungsabkommen und Partnerschaftsverträge wollen eine vorläufige Regelung dieser Beziehungen darstellen. Eine Verbesserung der Assoziationsbeziehungen zur Stabilisierung des Reformprozesses ist in der Diskussion, stößt sich aber in der Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungskrise der EG an den egoistischen und protektionistischen Tendenzen der EG-Mitgliedstaaten."[90]

2.6. Konkrete Hilfsprogramme seitens der EG/EU

Auf die einsetzenden politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa hat die EG/EU, wie viele andere Organisationen und Behörden (Internationaler Währungsfonds, Weltbank, OECD, G-7 u. a.), rasch mit Unterstützungsaktionen und Hilfsprogrammen reagiert.[91] Auf die zahlreichen nationalen und regionalen Hilfsinitiativen kann im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen werden. Vielmehr sollen allgemeine und EU-übergreifende Programme dargestellt werden, die darauf abzielen, die mittel- und osteuropäischen Reformstaaten langfristig in den westlichen Kontext zu integrieren.[92]
Die EG/EU-Maßnahmen beinhalten sowohl kurzfristige Überbrückungshilfen wie Finanzhilfe, Lieferungen von medizinischen Gütern und Nahrungsmitteln als auch eher langfristig angelegte Programme als Starthilfe zum Wiederaufbau der Wirtschaft. Die Wirtschaftskraft der Reformstaaten und die Selbstheilungskräfte ihrer Ökonomien wurden von Anfang an jedoch stark überschätzt.[93]

[89] Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.30.
[90] Ebenda, S.29.
[91] Für eine ausführliche Beschreibung der genannten Institutionen bzw. Organisationen vgl. Deutsche Bundesbank: Internationale Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft. Sonderdrucke der Deutschen Bundesbank Nr. 3, 4. Aufl., Frankfurt a. M. 1992 a.
[92] Zu detaillierten Darstellungen der einzelnen Förderprogramme vgl.: Lingelsheim-Seibicke, W.: Handbuch für das Ostgeschäft, Köln 1995, S.V/83-V/100; Retztlaff, K./Simons, O.: EG-Wegweiser Osteuropa. Brüsseler Förderprogramme, Berlin 1992; Sabathil, G./Hörstmann-Jungemann, M.: Förderprogramme der EU, 5. Aufl., Bonn 1995.
[93] Viele Programme werden mit der Absicht begründet, eine Art Initialzündung für die Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften oder bestimmter Bereiche zu bewirken. Im Jargon der internationalen Organisationen spricht man vom sog. Prime Pumping Effect, vgl. Lingelsheim-Seibicke, a.a.O., S.V/89.

Im Juli 1989 wurde auf dem Pariser Weltwirtschaftsgipfel der G-7 von den USA vorgeschlagen, die EG-Kommission solle die Koordination der westlichen Hilfe der 24 OECD-Staaten für den Osten übernehmen. Die aus dieser Initiative hervorgegangene Gruppe der 24 (G-24)[94] hat seitdem Hilfestellungen auf den verschiedensten Gebieten eingeleitet, wobei der größte Teil der Hilfszahlungen von den EG-Staaten übernommen wurde.[95]

Am bekanntesten wurde das sog. PHARE-Programm.[96] PHARE ist eine langfristig angelegte Initiative zur Bereitstellung nicht rückzahlbarer Zuschußmittel, um die wirtschaftlichen Transformationen und die Errichtung von Marktwirtschaften in den Reformstaaten zu unterstützen. Das Programm ist nach dem Prinzip Konkrete Hilfe für reelle Bedürfnisse angelegt und im Rahmen der EU-Strategie zu sehen, die Reformländer in den westlichen Kontext zu integrieren.[97] Auch in den Europaabkommen, die im übrigen keine festen Zusagen für finanzielle Hilfe beinhalten, wird Bezug auf das PHARE-Programm und die Kredite der European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)[98] genommen.[99]

PHARE wird von der Kommission geleitet und verwaltet. Diese kooperiert mit der EBRD, der Weltbank, dem IWF, der Europäischen Investitionsbank (EIB)[100] und der OECD. Ziele sind die Unterstützung des Aufbaus einer marktwirtschaftlichen Ordnung, die wirtschaftliche Umstrukturierung und Privatisierung staatlicher Unternehmen, die Modernisierung der Finanz-, Bank- und Steuersysteme, die Entwicklung der Sozial- und Gesundheitssysteme, die Förderung des privaten Unternehmertums, die Erleichterung des Zugangs zu den westlichen Märkten und die Unterstützung der demokratischen Entwicklungen in den Reformstaaten. Mittel werden u. a. in den Bereichen technische Zusammenarbeit, Infrastrukturverbesserung, Landwirtschaft, Wohnungsbau,

[94] Diese Kooperationsgruppe der 24 OECD-Staaten, die seit 1990 die Regierungshilfe für den wirtschaftlichen Aufbau in der ehemaligen Sowjetunion und in Mittel- und Osteuropa koordiniert, ist nicht zu verwechseln mit der Gruppe der 24 (G-24) die, bestehend aus je 8 Vertretern der Kontinente Afrika, Asien und Lateinamerika, die währungspolitischen Interessen der Entwicklungsländer beim IWF vertritt, vgl. Deutsche Bundesbank 1992 a, a.a.O., S.5.

[95] Vgl. die detaillierte Übersicht in Retzlaff u. a., a.a.O., S.22-23.

[96] PHARE steht für Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy bzw. für Pologne-Hongrie Assistance à la Reconstruction Economique. Das Programm wurde 1989 von den G-24 zunächst nur für Polen und Ungarn entworfen. Im September 1990 beschloß der Rat im Einklang mit der G-24 die Ausdehnung auf Bulgarien, die DDR, Jugoslawien, Rumänien und die Tschechoslowakei. Für die DDR wurde es wegen der Integration in die EG im Zuge der deutschen Einigung und für Jugoslawien wegen des Kriegsausbruchs 1991 aufgehoben. Seit Januar 1992 sind auch Albanien und die drei baltischen Staaten, seit September 1992 Slowenien in das Programm integriert. Die baltischen Staaten waren zuvor in das Programm TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of the Independant States) einbezogen. Zum PHARE-Programm vgl. insbesondere PHARE Information Office (Hrsg.): 1993 Indicative Programme Summary, Brüssel 1993.

[97] Vgl. Pöthig, a.a.O., S.35.

[98] Die Gründung dieser Bank (zu deutsch Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) oder auch Osteuropabank, Sitz in London) wurde auf dem Pariser EG-Sondergipfel am 18. November 1989 aufgrund einer französischen Initiative erörtert und auf dem Straßburger Gipfel am 8./9. Dezember 1989 beschlossen. Ziel ist die finanzielle Unterstützung von wirtschaftlichen Reformen in Mittel- und Osteuropa. 60% der sechs Mrd. ECU an bereitgestellten Mitteln sind für die assoziierten Staaten bestimmt. Zur ausführlichen Beschreibung dieser Institution vgl. Deutsche Bundesbank 1992 a, a.a.O., S.337-342.

[99] Vgl. Wolf, a.a.O., S.121; siehe auch Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.28-29.

[100] Die EIB hat ihren Sitz in Luxemburg. Zu Einzelheiten vgl. Deutsche Bundesbank 1992 a, a.a.O., S.209-213.

Bildung, Gesundheitswesen, Forschung und Entwicklung, Umweltschutz und Reaktorsicherheit bereitgestellt. Aus dem Strategiepapier der Europäischen Kommission zum Beitritt der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten, das auf dem Essener EU-Gipfel im Dezember 1994 angenommen wurde, wird deutlich, daß der Schwerpunkt von PHARE auf der Investitionsförderung und im Ausbau des Privatsektors liegen soll.[101] Maßnahmen, die einen späteren EU-Beitritt unterstützen, werden bevorzugt gefördert.[102]

Seit 1990 ist eine steigende Tendenz des Volumens an Fördermitteln zu verzeichnen. Von 1990 bis 1994 hat die EG/EU insgesamt rund 4,3 Mrd. ECU in elf Reformstaaten im Rahmen dieses Programms bereitgestellt.[103] Das Budget für den Zeitraum 1995-1999 beträgt 6,693 Mrd. ECU.[104]

Die UdSSR bzw. deren Nachfolgestaaten (mit Ausnahme des Baltikums) sind aufgrund der enormen geographischen Ausdehnung und der außerordentlichen wirtschaftlichen und politischen Probleme nicht in das PHARE-Programm integriert, sondern werden als Sonderfall angesehen.[105] Gegenüber den GUS-Staaten bevorzugt die Kommission Dreiecksgeschäfte. Durch Kredite an die Mitgliedsländer der GUS finanziert die EU Agrarimporte aus Mittel- und Osteuropa in diese Länder. Dies soll der Überflutung der EU-Märkte mit Produkten aus Mittel- und Osteuropa entgegenwirken.[106]

Eine besondere Rolle der finanziellen Unterstützung kommt der EIB als Projektfinanzierungsinstitution der EU zu. Auf dem Essener Gipfel vom Dezember 1994 wurde die EIB vom Europäischen Rat aufgefordert, „zur Vorbereitung des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Länder beizutragen, so wie sie dies in der Vergangenheit im Falle Griechenlands, Portugals und Spaniens vor deren Beitritt getan hat."[107] So wurden von 1990 bis Mitte 1995 insgesamt fast drei Mrd. ECU bereitgestellt.[108]

[101] Vgl. das Strategiepapier der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Vorbereitung des Beitritts der Länder Mittel- und Osteuropas, veröffentlicht am 13. Juli 1994 in Brüssel (Auszüge), in: Europa-Archiv, 49. Jg. (1994) Folge 22, S.D655-D661, insbesondere S.D659.

[102] Vgl. Lippert 1995, a.a.O., S.230-231.

[103] Vgl. Europäische Investitionsbank: Die Rolle der EIB in Mittel- und Osteuropa, in: EIB-Informationen, Oktober 1995, S.10. Die geförderten Länder waren: Albanien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

[104] Vgl. Agence Europe: Europe Dokumente Nr. 2000 vom 9. August 1996, S.5.

[105] Für die UdSSR wurde das Programm TACIS erstellt, das nach deren Zerfall heute die elf Republiken der GUS und Georgien umfaßt. Das Budget betrug 1992 450 Mio. ECU als Zuschuß. Unterstützt wird die wirtschaftliche Gesundung und Neubelebung der genannten Staaten, vgl. Pöthig, a.a.O., S.36-37.

[106] Nach dem Beschluß des Europäischen Rates vom 16. September 1991 müssen 50% der Kredite an die Republiken der GUS für Importe aus Mittel- und Osteuropa verwendet werden, vgl. ebenda, S.37.; vgl. auch Wolf, a.a.O., S.119.

[107] Europäische Investitionsbank, a.a.O., S.10.

[108] Davon rund 37% im Bereich Verkehr, 24,4% in der Telekommunikation, 14% im Bereich Energie und 20% im Bereich Industrie, vgl. ebenda, S.11-12.

Tabelle 1: Mittelbereitstellung der EIB in Mittel- und Osteuropa von 1990 bis Mitte 1995

gefördertes Land	*bereitgestellte Mittel in Mio. ECU*
Polen	*886*
Ungarn	*537*
Tschechien	*477*
Rumänien	*290*
Bulgarien	*286*
Slowakei	*253*
Slowenien	*88*
Estland	*52*
Litauen	*29*
Albanien	*10*
Lettland	*5*

(Quelle: Europäische Investitionsbank: Die Rolle der EIB in Mittel- und Osteuropa, in: EIB-Informationen, Oktober 1995, S.10.)

Die EIB arbeitet bei ihren Projekten eng mit der Kommission zusammen. Im Gegensatz zu den PHARE-Zuschüssen sind die EIB-Darlehen zwar rückzahlbar, jedoch aufgrund von günstigen Sonderkonditionen (z. B. tilgungsfreie Zeiten, Zinsvergünstigungen) und langen Laufzeiten sehr attraktiv. Sie konzentriert ihre Bemühungen insbesondere auf die Ausweitung der innerhalb der EU bestehenden transeuropäischen Netze (TEN) in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie auf Mittel- und Osteuropa. Dahinter steht die Überzeugung, daß eine gute Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur von ausschlaggebender Bedeutung für den wirtschaftlichen Aufschwung in dieser Region sein wird.[109]
Die EIB betont, daß sie Maßnahmen des Umweltschutzes eine hohe Priorität einräumt, Umweltschutzaspekte in die Prüfung der von ihr zu finanzierenden Projekte einbezieht und auch Projekte finanziert, „die in erster Linie aufgrund ihres Beitrags zur Verbesserung des Umweltschutzes gerechtfertigt sind."[110]
Das sog. JOPP-Programm[111] wurde im Rahmen des PHARE-Programms von der EU initiiert, um Joint-Ventures von Unternehmen des privaten Sektors in der EU und den Reformstaaten zu fördern. Dies soll die verstärkte wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit zwischen diesen Ländern unterstützen. Die EIB beteiligt sich auch hier mit mittel- bis langfristigen Krediten.[112]
Die EU betrachtet insbesondere den Ausbau interregionaler Verbindungen als wichtiges Versuchsfeld einer späteren EU-Mitgliedschaft.[113] Das Programm für interregionale Zusammenarbeit mit Gemeinden in Mittel- und Osteuropa OUVERTURE hat den Erfahrungsaustausch und die Kooperation zwischen Regionen und Gemeinden in der EU und den Reformstaaten zum Förderziel.[114]
Die Programme COPERNICUS, EAST und GREEN fördern die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Universitäten, Forschungseinrichtungen und Wissenschaftlern in der EU und Mittel- und Osteuropa.[115] In der sog. PECO/COPERNICUS 92/93-Initiative unterstützte die Kommission 3200 Projekte mit 93 Millionen ECU.[116]
Das europaweite Mobilitätsprogramm für den Hochschulbereich TEMPUS wurde am 7. Mai 1990 vom Rat beschlossen. Ziele sind die Modernisierung der Hochschulsysteme und die Verbesserung der Berufsausbildung in den Reformstaaten sowie die Herstellung von Hochschulkontakten.[117]
Weiterhin können die Reformstaaten Zahlungsbilanzdarlehen bzw. EGKS- und EAG-Darlehen in Anspruch nehmen.[118]
Angesichts der gewaltigen Probleme mit entsprechendem Mittelbedarf muten die sicherlich gut gemeinten Programme an wie der berühmte Tropfen auf den heißen Stein. Die EU erhebt zwar den Anspruch, Mitverantwortung für die Zukunft in Mittel- und Osteuropa zu übernehmen. Sie kann jedoch höchstens Hilfe zur Selbsthilfe leisten oder gar nur ihren guten Willen dokumentieren. Die Gewährung von Hilfen wird zudem in den meisten Programmen von der Beibehaltung des Reformkurses oder sonstigen Auflagen (Stabilitäts- und Sparpolitik der Regierungen u. a.) abhängig gemacht. Wegen des hohen bürokratischen Aufwands ist es für kleine und mittlere Unternehmen fast unmöglich, an Mittel aus solchen Förderprogrammen heranzukommen.
Die zahlreichen Hilfsprogramme, die von den verschiedensten Organisationen eingeleitet wurden, „sind nur durch ihre Ausrichtung auf das gemeinsame strategische Ziel verbunden, im übrigen jedoch beklagenswert wenig koordiniert. Sie haben zu Doppelarbeit, Konkurrenz und vor allem zu einer wuchernden Bürokratie geführt."[119]

[109] Vgl. ebenda, S.11.
[110] Ebenda, S.12.
[111] Abkürzung für Joint PHARE Programme.

[112] Vgl. ebenda, S.11.
[113] Vgl. Moorhouse, a.a.O., S.374.
[114] Das Budget betrug im Zeitrahmen 1991 bis 1993 vier Mio. ECU, vgl. Sabathil u. a., a.a.O., S.26-28.
[115] Die Fördervolumina betrugen 1992 insgesamt 40 Mio. ECU, vgl. ebenda, S.49-50.
[116] Vgl. Pöthig, a.a.O., S.38.
[117] Die Abkürzung steht für Trans-European Mobility Scheme for University Students. Das Budget betrug für den Zeitraum 1990 bis 1992 117 Mio. ECU, vgl. Sabathil u. a., a.a.O., S.109-111.
[118] Vgl. Agence Europe: Europe Dokumente Nr. 2000 vom 9. August 1996, S.5-6.
[119] Lingelsheim-Seibicke, a.a.O., S.V/83-84.

2.7. Weitere Annäherung und Aufnahmeanträge an die EU

Seit den Abschlüssen der Europaabkommen und der Kooperationsverträge hat die EU ihre diplomatischen Beziehungen zu den Reformländern kontinuierlich ausgebaut. Der sog. Strukturierte Dialog begann am 31. Oktober 1994 unter deutscher Präsidentschaft mit einem Treffen auf Außenministerebene.[120] Zahlreiche weitere Treffen schlossen sich an.[121]
Die Staats- und Regierungschefs der EU begrüßten ihre Kollegen aus den assoziierten Ländern Mittel- und Osteuropas erstmals zu einem erweiterten Gipfeltreffen im Dezember 1994 in Essen. Dort wurde der Osterweiterung höchste Priorität eingeräumt, was damals als entscheidender Wendepunkt in der Erweiterungspolitik der EU bewertet wurde.[122] Die dort beschlossene Heranführungsstrategie ist allerdings sehr allgemein und unverbindlich gehalten.[123] Die in den Reformstaaten dadurch geweckten Hoffnungen konnten in der Folgezeit nicht erfüllt werden.
Im Juni 1993 in Kopenhagen war den Reformländern erstmals eine Beitrittsperspektive zur EU eröffnet worden.[124] In den Schlußfolgerungen zum Kopenhagener Gipfeltreffen legte der Europäische Rat dar, „daß die assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder, die dies wünschen, Mitglieder der Europäischen Union werden können. Ein Beitritt kann erfolgen, sobald ein assoziiertes Land in der Lage ist, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen."[125] Diese Äußerungen sind in der Folgezeit allzu häufig überinterpretiert worden.[126]
Folgende Reformstaaten haben daraufhin einen Aufnahmeantrag in die EU gestellt:[127]

[120] Der Strukturierte Dialog besteht aus den Treffen der Staats- und Regierungschefs (in der Regel einmal im Jahr) und Ministertreffen in folgenden Bereichen: auswärtige Angelegenheiten (zweimal im Jahr), Entwicklung des Binnenmarktes, insbesondere Wirtschafts- und Finanzfragen und Landwirtschaft (einmal im Jahr), Verkehr, Telekommunikation, Forschung und Umwelt (einmal im Jahr), Justiz und/oder Inneres (zweimal im Jahr) und Kultur und Bildung (einmal im Jahr), vgl. Agence Europe: Europe Dokumente Nr. 2000 vom 9. August 1996, S.4-5.
[121] Vgl. Lippert 1995, a.a.O., S.231-233.
[122] Vgl. Moorhouse, a.a.O., S.371.
[123] Deren wesentliche Elemente sind die Durchführung der Europaabkommen, das PHARE-Hilfsprogramm, die Anpassung der Rechtsvorschriften bezüglich des Binnenmarkts und der sog. Strukturierte Dialog mit den Reformstaaten.
[124] Auf dem Gipfel von Edinburgh 1992 war das Thema der Osterweiterung bereits angesprochen worden.
[125] Agence Europe: Europe Dokumente Nr. 2000 vom 9. August 1996, S.2.
[126] Vgl. Abschnitt 2.7.1. dieser Arbeit.
[127] Zur Zeit sind insgesamt 14 Beitrittsanträge an die EU gerichtet. Neben diesen Ländern haben die Türkei (1987), Zypern (1990), Malta (1990) und die Schweiz (1992) Anträge beim Rat eingereicht. Nach dem ablehnenden Ergebnis des schweizer Referendums bezüglich des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) im Dezember 1992 ist der Beitrittsantrag von der schweizer Regierung nicht länger verfolgt worden. Er ist aber weiterhin bei der EU anhängig, vgl. dazu Agence Europe: Europe Dokumente Nr. 2000 vom 9. August 1996, S.2 u. S.7-8. Der Antrag Maltas wird von der malteser Regierung im Moment nicht weiter verfolgt. Bei der Türkei sieht die EU bisher zu große innenpolitische und ökonomische Probleme (Kurdenproblematik, politische und religiöse Radikalisierung, Demokratiedefizite, Verletzung der Menschenrechte u. a.).

Tabelle 2: Aufnahmeanträge mittel- und osteuropäischer Länder an die EU

antragstellendes Land	*Datum der Antragstellung*
Ungarn	*31. März 1994*
Polen	*5. April 1994*
Rumänien	*22. Juni 1995*
Slowakei	*27.Juni 1995*
Lettland	*13. Oktober 1995*
Estland	*24. November 1995*
Litauen	*8. Dezember 1995*
Bulgarien	*14. Dezember 1995*
Tschechische Republik	*17. Januar 1996*
Slowenien	*10. Juni 1996*

(Quelle: Agence Europe: Europe Dokumente Nr. 2000 vom 9. August 1996, S.1)

Rechtliche Grundlage ist Artikel O EUV.[128] Dort ist das rechtlich verbindliche Verfahren für einen Aufnahmeantrag festgelegt.[129] Der Rat ist verpflichtet, die Kommission zur Erweiterungsfrage anzuhören.
Auf seinem Gipfeltreffen am 15./16. Dezember 1995 in Madrid hat der Europäische Rat die Kommission aufgefordert, ihre Stellungnahmen (sog. Avis) zu den Anträgen so bald wie möglich nach Abschluß der Regierungskonferenz '96 zu veröffentlichen. Diese wurden auch im Einklang mit Artikel O erarbeitet und am 16. Juli 1997 vorgelegt.[130] Der EU-Kommissar van den Broek erklärte zum Inhalt folgendes: „Die Stellungnahmen zu den Anträgen der mitteleuropäischen Länder werden eine ausführliche Beschreibung der politischen und der wirtschaftlichen Lage jedes Beitrittskandidaten enthalten, eine Evaluierung seiner Fähigkeit, den Acquis (d. h. die sich aus den Verträgen und den Rechts-

[128] Artikel O EUV lautet: „Jeder europäische Staat kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Er richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder beschließt. Die Aufnahmebedingungen und die durch eine Aufnahme erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge, auf denen die Union beruht, werden durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt. Das Abkommen bedarf der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften."
[129] Der ursprüngliche Text im Art. 237 EWGV sprach noch von einem Beitritt zur Gemeinschaft. Im neuen Art. O des EUV ist hingegen vom Beitritt zur Union die Rede, d. h. zum Gemeinschaftssystem und zu den beiden Kooperationsbereichen. „Diese Bestimmung zeugt von der Intention, den [EUV] nur als eine neue Etappe auf dem Wege der Verwirklichung der Union der Europäischen Völker (Art. A) zu betrachten", siehe Glaesner, H.-J.: Vertrag über die Europäische Union, in: Monar u. a., a.a.O., S.356.
[130] Des weiteren hat der Europäische Rat von Madrid die Kommission aufgefordert, eine Wirkungsstudie über die Auswirkungen der Osterweiterung auf die EU-Politiken, ein Gesamtdokument über die Erweiterung und einen Bericht über den künftigen Finanzrahmen der EU vorzulegen, vgl. Agence Europe: Europe Dokumente Nr. 2000 vom 9. August 1996, S.3-4.

vorschriften der EU ergebenden Rechte und Pflichten) in allen Tätigkeitsbereichen der EU zu übernehmen und umzusetzen, Hinweise auf Probleme, die in den Beitrittsverhandlungen auftreten könnten, und eine Empfehlung über die Aufnahme der Verhandlungen. Die Stellungnahmen werden sowohl eine Analyse der derzeitigen Lage umfassen als auch eine Bewertung der vor dem Beitritt zu erwartenden Fortschritte, wobei der Entwicklung des Acquis der Union und der sich ändernden Lage in den antragstellenden Ländern Rechnung getragen werden wird."[131]

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Antwort van den Broeks auf die Frage, wie eine solche Beurteilung bzw. Stellungnahme zustande kommt: „Bei der Ausarbeitung ihrer Stellungnahmen stützt sich die Kommission zum großen Teil auf die Angaben der Beitrittskandidaten, zieht aber zur Evaluierung und Ergänzung dieser Angaben auch andere Quellen heran. Den beitrittswilligen mitteleuropäischen Ländern wurden im April 1996 technische Fragen in Form eines Fragebogens übersandt, die alle Bereiche der Unionspolitiken umfassen. Die Antworten sind Ende Juli [1996] eingegangen."[132]

Außerdem beschloß der Europäische Rat in Madrid, ein halbes Jahr nach Abschluß der Regierungskonferenz '96 erste Verhandlungen über einen möglichen Beitritt aufzunehmen. Somit hat die EU dem anhaltenden Drängen der Reformstaaten nachgegeben und einen abschätzbaren Zeithorizont für die Aufnahme von ersten Beitrittsverhandlungen festgelegt.[133]

Die Entscheidung, welche Staaten in die erste Verhandlungsrunde einbezogen werden sollen, ist indes noch nicht getroffen worden. Sie soll mit Hilfe der Stellungnahmen innerhalb von sechs Monaten nach Beendigung der Regierungskonferenz '96 erfolgen. Auf seinem Gipfeltreffen im Juni 1996 in Florenz erklärte der Europäische Rat erneut, „daß die in Madrid geforderten Stellungnahmen und Berichte der Kommission zu der Erweiterung möglichst bald nach Abschluß der Regierungskonferenz vorliegen müssen, damit die erste Phase der Verhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern mit dem Beginn der Verhandlungen mit Zypern und Malta [...] zusammenfallen kann."[134]

Am 16. Juli 1997 veröffentlichte die Kommission ihre Vorschläge, erste Beitrittsverhandlungen mit den Ländern Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, Slowenien, Estland und Zypern[135] aufzunehmen. Sie begründete ihre Auswahl damit, daß in diesen Ländern die politischen und wirtschaftlichen Transformationen am weitesten vorangeschritten seien, obwohl kein Reformland die ökonomischen Voraussetzungen für einen Beitritt derzeit erfülle. Man glaubt jedoch, daß sie in einigen Jahren so weit sein könnten. Daran schloß sie ihr Plädoyer für eine umfassende Reform der europäischen Institutionen und Politiken an, die unter dem Titel Agenda 2000 bereits eine Woche vorher veröffentlicht worden waren. Kommissionspräsident Santer vertrat deutlich die Meinung, daß die in Amsterdam beschlossenen Vertragsreformen nicht ausreichten, um „den Herausforderungen einer um mehr als fünf Mitgliedstaaten erweiterten Gemeinschaft gerecht zu werden."[136] Diese Vorschläge, die vom Europäischen Parlament überwiegend Zustimmung fanden, müssen nun von den nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten geprüft werden.[137]

Die Frage der Teilnehmer der ersten Verhandlungsrunde wird wahrscheinlich auf dem Luxemburger EU-Gipfel im Dezember 1997 geklärt werden.[138] Erste Beitrittsverhandlungen würden also frühestens Anfang 1998 beginnen.[139] Über deren Dauer läßt sich jedoch nur spekulieren.[140] Van den Broek sieht die nächste Erweiterung frühestens „unmittelbar nach dem Jahr 2000."[141] Santer nannte den Zeitraum zwischen 2001 und 2003 für die nächste Erweiterungsrunde.[142]

2.7.1. Anforderungen für einen Beitritt seitens der EU

Bereits in den vorherigen Abschnitten wurde deutlich, daß die EG/EU ihre Leistungen und Zugeständnisse an die Reformstaaten immer an politische, rechtliche und ökonomische Bedingungen geknüpft hat.[143] In den Europaabkommen wurde bewußt auf die feste Zusage einer Beitrittsperspektive innerhalb eines bestimmten Zeitraumes verzichtet, weil dies in späteren Verhandlungen zu klären sei.

Die Kommission stützte sich bei der Ausarbeitung ihrer Stellungnahmen im wesentlichen auf die Kriterien, die die Staats- und Regierungschefs der EU-12 bereits auf ihrem Gipfel im Juni 1993 in Kopenhagen beschlossen hatten. Diese waren speziell an die Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa gerichtet und

---

[131] Ebenda, S.2. Unter dem sog. Acquis communautaire (zu deutsch Gemeinschaftlicher Besitzstand) fast man den Inhalt, die Grundsätze und die Ziele der europäischen Verträge und Regelungen zusammen.
[132] Ebenda.
[133] Bundeskanzler Kohl hatte große Mühe, diesen Kompromiß in Madrid auszuhandeln. Insbesondere durch französisches und skandinavisches Betreiben wurden feste Beitrittszusagen an die von Deutschland favorisierten Beitrittskandidaten Polen, Tschechien und Ungarn vermieden, vgl. Schur, U.: EU-Osterweiterung - vage Konturen, in: EU-Magazin, (1996) 1-2, S.9.
[134] Agence Europe: Europe Dokumente Nr. 2000 vom 9. August 1996, S.2.
[135] Die Teilung Zyperns wirft zwar ernste politische Fragen auf, aufgrund seiner wirtschaftlichen Prosperität käme jedoch ein Nettozahler zur EU hinzu, vgl. o. V.: Sechs Kandidaten für die nächste Erweiterung der Europäischen Union, in: FAZ Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.11.

[136] o. V.: Europäische Kommission empfiehlt Verhandlungen mit sechs Beitrittskandidaten, in: FAZ Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.1.
[137] Vgl. ebenda.
[138] Vgl. Europäischer Rat: Tagung am 16. Und 17. Juni 1997 in Amsterdam. Schlußfolgerungen des Vorsitzes (Vorläufige Fassung), in: EU-Nachrichten Nr. 2 vom 23. Juni 1997, S.4.
[139] Vgl. o. V.: Kohl lobt den Vertrag von Amsterdam als „solide Grundlage", in: FAZ, Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.1.
[140] Die Beitrittsverhandlungen mit Österreich, Schweden und Finnland waren nach nur 13 Monaten abgeschlossen. Bei diesen Ländern handelt es sich jedoch um Nettozahler zum EU-Haushalt. Die Verhandlungen mit Spanien und Portugal, beide Nettoempfängerländer, dauerten fast sieben Jahre. Die mittel- und osteuropäischen Länder würden ausnahmslos und auf nicht absehbare Zeit zu den Nettoempfängerländern gehören.
[141] Agence Europe: Europe Dokumente Nr. 2000 vom 9. August 1996, S.4.
[142] o. V.: Europäische Kommission empfiehlt Verhandlungen mit sechs Beitrittskandidaten, in: FAZ Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.1.
[143] Vgl. dazu beispielsweise die Formulierungen in den Präambeln der Europaverträge.

können als vorläufige Zusammenstellung der Bedingungen angesehen werden, die die EU an diese Länder stellt:

„- Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muß der Beitrittskandidat eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten verwirklicht haben;

- sie erfordert ferner eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.

- Die Mitgliedschaft setzt ferner voraus, daß die einzelnen Beitrittskandidaten die aus der Mitgliedschaft erwachsenen Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können."[144]

Weiterhin heißt es in den Schlußfolgerungen von Kopenhagen: „Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar."[145] Darin wird das Bestreben des Europäischen Rates deutlich, den europäischen Integrationsprozeß durch eine Erweiterung auf keinen Fall verzögern oder gar gefährden zu wollen.[146] Mit dieser Formulierung hat sich die EU alle Möglichkeiten offen gehalten, so daß keines Falls von einer irgendwie gearteten Beitrittszusage der EU an die Reformländer gesprochen werden kann.

Auch die Kommission äußerte sich dazu ganz entschieden: „Die Erweiterung darf nicht unter der Preisgabe der Errungenschaften von vierzig Jahren europäischer Einigung vollzogen werden. Diese Errungenschaften werden die Grundlagen für die Solidarität im Verhältnis zu den neuen Mitgliedstaaten sein."[147]

Im Mai 1995 veröffentlichte die Kommission das Weißbuch zur Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union.[148] Dieses sollte als Leitfaden zur Anpassung der Wirtschafts- und Rechtsstrukturen der Reformstaaten an die Erfordernisse einer Vollmitgliedschaft und der Teilnahme am Binnenmarkt dienen.[149] Dabei bestätigten sich die Befürchtungen einiger Kommissionsmitglieder, daß das Weißbuch von den Reformregierungen falsch interpretiert werden könnte, denn in den Reformländern bestand die Tendenz, „diese Empfehlungen [...] so zu behandeln, als handele es sich dabei um eine Kontrolliste von Bedingungen, die bei Erfüllung abgehakt werden"[150] könnten. Dadurch wurde der Eindruck erweckt, „daß die Anpassung an die EU-Erfordernisse ein einmaliger Vorgang sei, der von einigen Ländern schneller als von anderen abgeschlossen werden könne."[151]

Im Dezember 1995 wurden die Beitrittskriterien von Kopenhagen vom Europäischen Rat in Madrid bestätigt. Weiterhin erklärte der Europäische Rat, daß es notwendig sei, „die Voraussetzungen für eine schrittweise und harmonische Integration dieser Länder zu schaffen, und zwar insbesondere durch

- die Entwicklung der Marktwirtschaft,
- die Anpassung der Verwaltungsstrukturen dieser Länder und
- die Schaffung stabiler wirtschaftlicher und monetärer

Rahmenbedingungen."[152]

Seit dieser anfänglich dynamischen Entwicklung sind im Dialog der EU mit Osteuropa, bis zur Veröffentlichung der Kommissionsvorschläge am 16. Juli 1997, nur noch wenige nennenswerte Fortschritte erzielt worden.

Wie die obigen Ausführungen zeigen, ist die Beitrittsfrage von der EU bisher nur sehr ungenau und unverbindlich beantwortet worden. Die EU ist weder weitreichende Verpflichtungen eingegangen, noch hat sie bindende Zusagen an die Reformländer gemacht. Angesichts der vielen ungelösten internen Probleme und Herausforderungen der EU ist es verständlich, daß die Osterweiterung nicht immer auf den oberen Plätzen der Brüsseler Agenda gestanden hat.[153]

2.7.2. Potentielle Beitrittskandidaten

Von offizieller EU-Seite gibt es bisher noch keine konkreten Zusagen, welche Länder in die erste Aufnahmerunde einbezogen werden sollen. Bisher liegt lediglich der Vorschlag der Kommission vor, mit dem die Gruppe der ersten Verhandlungskandidaten abgesteckt ist. Damit wurde jedoch noch keine Beitrittszusage abgegeben.

Die Staats- und Regierungschefs der 15 EU-Mitgliedstaaten waren sich frühzeitig einig, daß es auf keinen Fall zu Gruppenverhandlungen oder etwa einem Gruppenbeitritt aller antragstellenden Reformstaaten kommen soll. Bundeskanzler Kohl hat betont, daß „die Beitrittsverhandlungen mit jedem Land je nach Erfolg der jeweiligen Reformschritte zu unterschiedlichen Zeitpunkten aufzunehmen und einzeln zu führen" [154] seien. Erst kürzlich bestätigte Außen-

[144] Agence Europe: Europe Dokumente Nr. 2000 vom 9. August 1996, S.2-3; vgl. auch die Schlußfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen am 21./22.6.1993, in: Europa-Archiv, 48. Jg. (1993) Folge 13-14, S.D263-D270.

[145] Agence Europe: Europe Dokumente Nr. 2000 vom 9. August 1996, S.3.

[146] Vgl. Baldwin, R. E.: Towards an Integrated Europe, CEPR, London 1994, S.155; Bofinger 1996, a.a.O., S.75; Moorhouse, a.a.O., S.376.

[147] Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Regierungskonferenz 1996. Stellungnahme der Kommission, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1996, S.8

[148] Siehe dazu Lippert 1995, a.a.O., S.229-230.

[149] Zu den dort angegebenen Unterstützungsmaßnahmen zählt das Büro für den Informationsaustausch über Technische Hilfe.

[150] Moorhouse, a.a.O., S.371.

[151] Ebenda.

[152] Agence Europe: Europe Dokumente Nr. 2000 vom 9. August 1996, S.3.

[153] Vgl. Bofinger 1996, a.a.O., S.75.

[154] o. V.: Keine Vorbehalte Kohls gegen EU-Beitritt der baltischen Länder, in: FAZ Nr. 293 vom 16. Dezember 1995, S.2.

minister Kinkel diese Haltung: „Beitrittsverhandlungen müßten die spezifische Lage eines jeden Landes erfassen und deshalb individuell verlaufen."[155]
Auch die ökonomisch relativ bessergestellten Reformländer lehnen Gruppenverhandlungen ab und bestehen auf Einzelgesprächen mit der EU, weil sie befürchten, von den schwächeren in ihren Beitrittsbestrebungen aufgehalten zu werden. Darin zeigt sich ganz besonders die Rivalität der Reformländer um die Gunst der EU.[156]
In der Literatur bestand ein breiter Konsens, der den vier Visegrád-Staaten[157] (Polen, Tschechische und Slowakische Republik, Ungarn) und Slowenien aufgrund ihrer ökonomisch und politisch relativ weit fortgeschrittenen Transformationen die besten Chancen für die Aufnahme in die erste Beitrittsrunde einräumt hat. Innerhalb dieser Gruppe sind wiederum Tschechien, Ungarn und Polen favorisiert worden.[158]

Tabelle 3: Ausgewählte Basisdaten europäischer Staaten mit ökonomischem Entwicklungsrückstand gegenüber den Zentren (1991)[159]

Land	*Bevölkerung (in Mio.)*	*BIP pro Kopf (in US $)*	*Anteil der Landwirtschaft am BIP (in %)*
Tschechien	*10,4*	*7 570*	*8*
Ungarn	*10,3*	*6 080*	*10*
Slowakei	*5,2*	*3 790*	*8*
Polen	*38,2*	*4 720*	*7*
Visegrád im Durchschnitt[160]	*64,1*	*5 325*	*8*
Slowenien	*2,0*	*10 800*	*5*
Visegrád + Slowenien im Durchschnitt	*66,1*	*5 491*	*8*
Estland	*1,6*	*8 090*	*15*
Lettland	*2,6*	*7 540*	*20*
Litauen	*3,7*	*5 410*	*20*
Bulgarien	*9,0*	*4 980*	*13*
Rumänien	*23,0*	*6 900*	*19*
EU-12 Durchschnitt	*($\bar{I}$=346)*	*16 800 (*75% = 12600)[161]*	*3*
Portugal	*9,9*	*9 450*	*9*
Griechenland	*10,3*	*7 680*	*17*
Irland	*3,5*	*11 430*	*11*
Spanien	*39,0*	*12 670*	*5*
Deutschland	*79,1*	*19 770*	*2*

(Quelle: World Bank: World Development Report, Washington D.C. 1993)[162]

Bemerkenswert ist, daß die Visegrád-Staaten in der Literatur häufig als homogene Einheit behandelt werden, obwohl sie in ihren Strukturen sehr unterschiedlich sind. Polen ist von seiner Fläche in etwa viermal größer, jedoch gemessen am Pro-Kopf-Einkommen wesentlich ärmer als Tschechien, Ungarn oder Slowenien. Die Slowakei ist wiederum viel ärmer als Polen und die Systemtransformation ist dort weitaus weniger fortgeschritten. Tschechien kann auf eine lange Tradition als Industriestandort zurückblicken, während die anderen Staaten traditionell eher agrarisch geprägt waren. Slowenien hingegen ist sogar reicher und weniger agrarisch als Portugal und Griechenland. Polen hat absolut gesehen den größten Agrarsektor, hingegen ist in Ungarn der Agrarsektor relativ zum BIP am stärksten ausgeprägt.[163] Während bei Tschechien, Ungarn und Slowenien vor allem die ökonomischen Transformationserfolge angeführt werden, dominieren bei Polen und der Slowakei überwiegend (sicherheits-) politische und historische Argumente bei der Argumentation für ihre Aufnahme in die EU.[164]

[155] o. V.: Kinkel: Erweiterung der EU führt zu neuen Kosten, in: FAZ Nr. 160 vom 14. Juli 1997, S.2.
[156] Vgl. Moorhouse, a.a.O., S.374; siehe auch Schur, a.a.O., S.9.
[157] Diese Staatengruppe ist benannt nach dem Schloß Visegrád bei Budapest, wo im Februar 1991 die erste Gesprächsrunde der Präsidenten Ungarns, Polens und der damaligen Tschechoslowakei stattfand, um über ein gemeinsames Vorgehen bei der Integration in das westliche System und den angestrebten Mitgliedschaften in der NATO und der EU zu beraten.
[158] Die Spekulationen über die Auswahl der Länder, die für die erste Erweiterungsrunde favorisiert werden, variieren je nach Zielsetzung und Argumentationsweise (sicherheitspolitisch, ökonomisch, historisch, kulturell, ethnisch-religiös u. a.) von Studie zu Studie. Die Auswahl hängt sicherlich auch von den Präferenzen und persönlichen Meinungen der Verfasser ab.
[159] In den wenigsten Studien wird darauf hingewiesen, daß die Datenlage über Mittel- und Osteuropa als sehr schlecht einzustufen ist, weil die finanziellen Mittel zu genauen und regelmäßigen Erhebungen weitgehend fehlen. Entsprechende Darstellungen sind deshalb immer mit angemessener Skepsis zu betrachten.
[160] Solche Durchschnittswerte sagen natürlich wenig aus, weil sie den Blick auf die Einkommensverteilung innerhalb der Gesellschaft oder regionale Disparitäten verdecken, die in Mittel- und Osteuropa sehr ausgeprägt sind. So ist in den Reformstaaten eine stark zunehmende Kluft zwischen armen und reichen Bevölkerungsschichten beobachtbar. Die hier präsentierten Daten sollen auch nur einen allgemeinen Eindruck über die Lage in den Reformstaaten im Verhältnis zur EU-Peripherie vermitteln.
[161] Ein Kriterium der EU-Strukturförderung lautet, daß die Länder bzw. Regionen, die weniger als 75% des durchschnittlichen EU-Pro-Kopf-Einkommens vorweisen können, als förderungswürdig eingestuft werden. Die Werte zeigen deutlich, daß alle antragstellenden Reformländer darunter fallen. Dieser Aspekt wird in den Abschnitten 4.2.1.1.1. u. 4.2.1.1.3. dieser Arbeit sehr ausführlich behandelt.
[162] Die Daten wurden übernommen aus Baldwin, a.a.O., S.166-167. Neuere Daten und Augenzeugenberichte weisen darauf hin, daß sich der Abstand der Pro-Kopf-Einkommen der Reformstaaten zur EU wesentlich vergrößert hat, so daß die ökonomische und soziale Lage in den Transformationsländern sehr viel schlechter ist, als obige Daten für 1991 es vermuten lassen.
[163] Vgl. Baldwin, a.a.O., S.156 u. S.165-166.
[164] Auch in der Kommission wird offen zugegeben, daß z. B. die Einstufung Polens als potentieller Beitrittskandidat „nicht zuletzt einer politischen Argumentation gefolgt sei. Die Dienststellen der Behörde waren zu dem Schluß gelangt, daß Polen bis auf weiteres weniger gut für den Konkurrenzdruck des europäischen Binnenmarkts gewappnet sei als Estland oder Slowenien. Dennoch stand für die Kommissare außer Frage, daß Polen zur ersten Gruppe zählen müsse", o. V.: Beitrittsverhandlungen mit sechs weiteren Ländern, in: FAZ Nr. 159 vom 12. Juli 1997, S.1.

Neuere Untersuchungen belegen, daß Polen in der ökonomischen Transformation mittlerweile zu Ungarn und Tschechien deutlich aufgeholt hat, wobei das Wirtschaftswachstum in Mittel- und Osteuropa generell rückläufig ist.[165]
Die Kommission hat, wie erwartet, die mittel- und osteuropäischen Länder Ungarn, Tschechien, Polen und Slowenien für erste Beitrittsverhandlungen vorgeschlagen. Etwas überraschend war der Vorschlag, auch Estland in die erste Beitrittsgruppe einzubeziehen. Verhandlungen mit den baltischen Staaten waren mit Rücksichtnahme auf Rußland seit je her mit besonderer Sensibilität geführt worden. Mit diesem Grundsatz will man nun offensichtlich brechen. Zwischen die viel beschworene baltische Solidarität, die insbesondere durch das gemeinsame Ziel der Loslösung vom sowjetischen bzw. russischen Einfluß genährt wurde, wird damit ein Keil getrieben.[166]
Den übrigen Reformstaaten werden aufgrund zu eklatanter politischer und ökonomischer Transformationsprobleme in absehbarer Zeit kaum Chancen auf einen EU-Beitritt eingeräumt. Gegen die Slowakei wurde vor allem das Argument angeführt, daß die Verstöße gegen demokratische Grund- und Minderheitenrechte zu gravierend seien, so daß eine Beitrittsperspektive derzeit aus politischen Gründen ausgeschlossen sei. Die politische und wirtschaftliche Abspaltung von Tschechien wird damit noch einen Schritt weiter getrieben. Das Problem, daß die russischen Mitbürger in Estland oder die Roma-Bevölkerung in Ungarn oder Tschechien nicht gleichberechtigt behandelt werden und vielfachen Diskriminierungen ausgesetzt sind, scheint für die Kommission offensichtlich nicht so sehr ins Gewicht gefallen zu sein.
Santers Ausführungen, daß die ablehnende Entscheidung nicht bedeute, daß die anderen Mitgliedstaaten nicht EU-Mitglied werden könnten, können nur als schwache Beschwichtigungsversuche der enttäuschten Hoffnungen dieser Länder beurteilt werden.[167]
Die Aufnahme einzelner Reformstaaten (und die Ablehnung anderer) wird für zusätzliches Spannungspotential in Mittel- und Osteuropa sorgen. Die bisherigen Rivalitäten um die Gunst der EU sprechen dabei für sich. Zwischenstaatliche oder regionale Unstimmigkeiten und Auseinander-setzungen würden bei einer gravierenden Ungleichbehandlung der Reformstaaten verschlimmert werden. Die EU-Politik muß darauf achten, daß ungelöste regionale Streitigkeiten durch ihre Politik nicht verstärkt werden und destabilisierende Auswirkungen auf den gesamten europäischen Friedensprozeß haben können.[168]
Der Vorsitzende des Auswärtiges Ausschusses des Deutschen Bundestags, Hornhues (CDU), kritisierte deshalb den Vorschlag der Kommission. „Es sei ein gravierender Fehler, zu wenig die gesamtpolitische Verantwortung der EU für Mittel- und Osteuropa zu berücksichtigen und zu sehr die gegenwärtige ökonomische Lage."[169]

[165] Vgl. o. V.: Freude in Budapest, Trübsinn in Prag, in: FAZ Nr. 162 vom 16. Juli 1997, S.22; o. V.: Wirtschaftliche Verflechtung mit Osteuropa soll Frieden sichern, in: FAZ Nr. 148 vom 30. Juni 1997, S.15; o. V.: Das Wachstum in den Reformländern schwächt weiter ab, in: FAZ Nr. 160 vom 14. Juli 1997, S.13.
[166] Lettland und Litauen äußerten sich empört über den Vorschlag der Kommission, lediglich Estland zu berücksichtigen. U. a. wurde kritisiert, die Kommission hätte für ihre Stellungnahmen auf veraltetes und falsches Datenmaterial zurückgegriffen. Sie sehen sich als Balten zweiter Klasse degradiert, vgl. o. V.: Lettland und Litauen empört über EU-Empfehlungen zur Erweiterung, in: FAZ Nr. 164 vom 18. Juli 1997, S.2; o. V.: Für Estland war die Gipfelserie die „Mutter aller Wochen", ebenda, S.3.
[167] Die Frage, wie weit überhaupt der geographische Anspruch der zukünftigen EU reicht, wurde bisher nicht eindeutig beantwortet, sondern wird wohl von Fall zu Fall entschieden werden müssen. Dies wird in Zukunft reichlich Diskussionsstoff für politische Auseinandersetzungen liefern. Beispielsweise hat der ukrainische Außenminister Udowenko kürzlich erst geäußert, daß er die Einbindung seines Landes in die westeuropäischen Strukturen anstrebt, vgl. Siegl, E.: Die Ukraine blickt nach Westeuropa, in: FAZ Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.15.

2.7.3. Die Regierungskonferenz '96 und der Gipfel von Amsterdam

Mit der am 29. März 1996 in Turin begonnenen und am 16./17. Juni 1997 in Amsterdam abgeschlossenen Regierungskonferenz '96 wurde Art. N EUV eingelöst, eine neuerliche Konferenz der Vertreter der EU-Mitgliedstaaten einzuberufen, „um die sich herausbildende Union zu festigen und zu stärken."[170]
Mit dem am 7. Februar 1992 unterzeichneten und am 1. November 1993 in Kraft getretenen Maastricher Vertrag wollten die 12 Mitgliedstaaten die Basis für eine über die bloße Wirtschaftsgemeinschaft hinausgehende politische Union schaffen.[171] Die EU ruht seither auf drei Säulen:[172] Die EG, die aus den 1957 in Rom unterzeichneten Gründungsverträgen hervorgegangen ist und durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) und den Maastrichter Vertrag weiter vertieft wurde, wird als tragende erste Säule der Union bezeichnet.[173] Die Grundlagen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik GASP (zweite Säule) und die Zusammenarbeit in der Innen- und Rechts- bzw. Justizpolitik (dritte Säule) wurden geschaffen.[174] Kritiker haben das unausgewogene Verhältnis zwischen diesen drei Hauptteilen des Vertrags bemängelt, das u. a. auf den Versuch zurückzuführen ist, die unterschiedliche Integrationsbereitschaft der unterzeichnenden Staaten zu berücksichtigen.[175]

[168] Vgl. Moorhouse, a.a.O., S.374.
[169] o. V.: Hornhues: Gefahr für Reformprozeß, in: FAZ Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.2.
[170] Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1996, a.a.O., S.7.
[171] Siehe dazu Art. A EUV.
[172] Diese Bezeichnung bezieht sich auf die drei Hauptteile des Vertrags.
[173] Die Änderungen zu den bisherigen Verträgen (EWG, EGKS, Euratom) sind in den Titeln II, III und IV des EUV enthalten.
[174] Mit dem EUV löste die Bezeichnung Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) die seit 1970 bestehende Bezeichnung Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) ab. Die Bestimmungen zur Einführung der GASP enthält Titel V EUV, zur Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres Titel VI EUV.
[175] „Der Vertrag enthält deutlich zwei unterschiedliche Teile: einen ersten über die Wirtschafts- und Währungsunion, der sorgfältig ausgearbeitet und formuliert und durch zahlreiche Konsultationen vorbereitet war, und einen weit weniger überzeugenden zweiten Teil, in dem es um die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik (ZIRP), die Unionsbürgerschaft geht. Dazu kommen Subsidiarität, Ausschuß der Regionen, neue Kompetenzen in den Bereichen Forschung, Bildung, Jugend, Kultur, Gesundheit, VerbraucherInnenschutz. Schließlich wurden die Rechte des Europäischen Parlaments wenigstens geringfügig verbessert. Das Ungleichgewicht zwischen diesen beiden Teilen ist selbstverständlich nicht zufällig, es zeigt deutlich die Dominanz der Wirtschaftsinteressen", Hamm 1996 a,

Gemessen an den hochgesteckten Zielen, die derzeit auf der europäischen Agenda stehen, wurden an die Regierungskonferenz '96 hohe Erwartungen geknüpft:

- Zum 1.1. 1999 soll in Europa eine einheitliche Währung eingeführt werden.
- Die innen- und außenpolitische Kohärenz der Union soll gestärkt werden.
- Die Zukunft einer gemeinsamen europäischen Verteidigung im Rahmen der Westeuropäischen Union (WEU) soll geklärt werden.
- Ein neuer Finanzrahmen soll abgesteckt und die Strukturpolitiken der EU reformiert werden.
- Die Möglichkeiten für eine Osterweiterung sollen vorangebracht werden.[176]

Die unzähligen Veröffentlichungen und Stellungnahmen im Vorfeld des Amsterdamer EU-Gipfels hatten den gemeinsamen Tenor, daß vom Reformerfolg der Regierungskonferenz '96 die Zukunft der EU anhängen würde. Die bisherigen Integrationserfolge werden zunehmend auf die Probe gestellt. Die entscheidenden Schlagwörter der Reformdiskussion waren deshalb Handlungsfähigkeit und Akzeptanz der Bürger.

- Der EUV hat die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Union nicht verbessert. Er hat vielmehr „den europapolitischen Reformbedarf nur zum Teil eingelöst, in einigen Bereichen sogar neue Fragezeichen und Probleme aufgeworfen."[177] Deshalb wurde in Maastricht die nächste Regierungskonferenz bereits für 1996 terminiert. Die Reformdiskussion hatte sich jedoch in technischen Einzelheiten verhakt, was symptomatisch für europäische Entscheidungsprozesse zu sein scheint.[178]
- Die Erweiterung um Österreich, Finnland und Schweden hat die Konsensfindung wiederum verkompliziert und zu einer weiteren Relativierung der Handlungs- und Konsensfähigkeit der EU beigetragen. Die Institutionen und Politiken wurden weiter aufgebläht, womit ihr Reformbedarf dringlicher denn je geworden ist.[179]
- Der EU droht eine Erosion von innen. Die schwindende Akzeptanz der weiteren Integration wurde besonders während der Maastricht-Debatte in den einzelnen Mitgliedstaaten deutlich. Dies ist maßgeblich auf die Undurchsichtigkeit der europäischen Bürokratie und die mangelnde Bürgernähe der Politik zurückzuführen. Zudem wurde der Begründungsdruck auf die westeuropäische Integration durch die Beendigung des Ost-West-Konflikts erhöht. Die deutlich zu spürende Europamüdigkeit und das Erstarken nationalistischer Kräfte in fast allen EU-Mitgliedstaaten bergen große Gefahren für die europäische Kooperation und Kohäsion.[180]
- Die bisherige innen- und justizpolitische Kooperation der EU-Mitgliedstaaten wird den zunehmenden Anforderungen und Problemen des Europas ohne Grenzen nicht gerecht. Dies zeigt sich ganz besonders in der Zunahme der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität auf der einen, und der Ohnmacht der nationalen Ermittlungsbehörden auf der anderen Seite.
- Die EU kann den sozialen und ökologischen Krisen in den Mitgliedstaaten keine überzeugenden und wirksamen Konzepte entgegensetzen. „In einer Situation, in der die Nationalstaaten immer weniger in der Lage sind, drängende Probleme ihrer Gesellschaften - Arbeitslosigkeit, Umweltschutz, sozio-ökonomische Polarisierung in arm und reich, Einwanderung, um nur einige zu nennen - zu lösen, werden Kompetenzen unter einer Orientierung an der produktiven Funktion freier Konkurrenz für das Wirtschaftswachstum auf die EG-Ebene verlagert."[181]
- Mit der Beendigung des Kalten Krieges und dem Abbau amerikanischer Militärpräsenz in Europa ist die EU aufgefordert, eine stärkere außenpolitische Rolle in ihrem Einflußbereich zu übernehmen. Die EU verfügt bisher noch nicht über die Mechanismen, die eine europäische Interessendefinition als Grundlage einer einheitlichen europäischen Außenpolitik garantieren könnten.[182]

Die im Vorfeld der Regierungskonferenz zur Überprüfung der Funktionsweise der EU einberufene Reflexionsgruppe kam zu folgendem, nicht überraschenden Ergebnis: „Die Union verfügt nicht über die ihren Zielen entsprechenden Mittel."[183]

Auch die Kommission maß dieser Regierungskonferenz eine ganz entscheidende Bedeutung bei: Die „Konferenz 1996 ist sehr wahrscheinlich die einzige und letzte Gelegenheit, in einem Kreis von fünfzehn Mitgliedstaaten Überlegungen anzustellen, wie die Union in einem erweiterten Rahmen funktionieren kann."[184] Damit wird die Tatsache angesprochen, daß in einer in ihrer heutigen Form erweiterten und in ihren Institutionen linear aufgeblähten EU eine Konsensfindung, und damit weitere Integrationsschritte, wahrscheinlich unmöglich wären. Die Osterweiterung „wird sich von den früheren Erweiterungen durch ihren Umfang und durch die damit verbundene größere Diversität

---

a.a.O., S.307; zur Kritik vgl. auch Krägenau, H./Wetter, W.: Maastricht II: Europäische Integration auf dem Prüfstand, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg. (1995) X, S.525 ff..

[176] Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1996, a.a.O., S.7.

[177] Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.4.

[178] Vgl. dazu die Bewertung des Spezialisten in Europafragen W. Weidenfeld in bezug auf die Ergebnisse der europäischen Reflexionsgruppe zur Regierungskonferenz 1996, in: Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.3. Auf dem Europagipfel in Korfu erhielt diese Reflexionsgruppe, bestehend aus 15 persönlichen Beauftragten der EU-Außenminister, zwei Abgeordneten des Europäischen Parlaments und einem Vertreter der Kommission den Auftrag, Vorschläge für die Reform des EUV auszuarbeiten, siehe dazu: Schlußfolgerungen des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs auf Korfu am 24. und 25. Juni 1994 (gekürzt), in: Europa-Archiv, 49. Jg. (1994) Folge 13-14, S.D409-D423; siehe auch: Regierungskonferenz 1996: Bericht der Reflexionsgruppe und dokumentarische Hinweise, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union Brüssel, Dezember 1995, Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1996.

[179] Vgl. Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.4-5.

[180] Vgl. ebenda.

[181] Hamm 1996 a, a.a.O., S.351.

[182] Die Unfähigkeit der EU zu einer geschlossenen außenpolitischen Linie im Balkankonflikt führte (neben der Wirkungslosigkeit der UNO-Maßnahmen) dazu, daß abermals die USA die eigentlich der EU zukommende Vermittlerrolle zwischen den verfeindeten Parteien übernehmen mußten. Die Vermittlungen der USA mündeten schließlich im November 1995 im Friedensabkommen von Dayton.

[183] Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1996, a.a.O., S.7.

[184] Ebenda, S.7.

unterscheiden. Ein größeres Europa wird notgedrungen vielfältiger und somit komplexer sein. Eine Union mit noch mehr Mitgliedern birgt die Gefahr der Auflösung in sich."[185]

Trotz dieses offensichtlichen Handlungs- und Reformbedarfs bewertete die Fachwelt die Chancen auf weitreichende und grundsätzliche Reformschritte sehr skeptisch. Die zögerliche und unentschlossene Herangehensweise an notwendige Reformmaßnahmen wurde den Zielen und Herausforderungen einer zukünftigen Osterweiterung nicht gerecht. Der Endbericht der Reflexionsgruppe mit seinen allgemeinen und unverbindlichen Formulierungen deutete bereits die Lage der derzeitigen Reformdynamik an, nämlich daß man am Ende der Regierungskonferenz nur sehr geringe Erfolge würde verzeichnen können, was sich dann auf dem EU-Gipfel im Juni 1997 in Amsterdam auch weitgehend bestätigte.[186]

Der Abschluß der Regierungskonferenz am 17./18. Juni 1997 zeigte ganz deutlich, daß die europäische Integration immer schwieriger wird, je weiter sie voranschreitet. Der ausgehandelte Vertrag von Amsterdam steht den Vorschlägen des damals niederländischen Ratsvorsitzes und der Kommission in wesentlichen Teilen nach.[187]

Zu den geringen Vorstößen zählt z. B., daß die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments ausgeweitet, und daß der Kooperationsbereich der Innen- und Rechtspolitik zu großen Teilen in das Gemeinschaftssystem überführt werden soll.[188] Die grundlegenden Reformen der europäischen Institutionen und Politiken im Hinblick auf zukünftige Erweiterungsrunden brachte er jedoch nicht.[189] Eine notwendige Konsolidierung der Verträge und eine Vereinfachung der Verfahren wurde ebenfalls nicht erreicht. Im Gegenteil ist die EU mit Amsterdam abermals komplizierter geworden.
Der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament, Hänsch (SPD), äußerte gar, daß sich mit einem „Kraut-

[185] Ebenda, S.8.
[186] Weidenfeld etwa beobachtete hinter der „tagespolitischen Betriebsamkeit" der EU eine sich mehr und mehr breitmachende, „am Status quo orientierte Integrationsmüdigkeit", begleitet von „Skepsis, Minimalismusdenken und [...] Mutlosigkeit", Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.3. Eine ähnliche Meinung vertrat auch Bofinger 1996, a.a.O., S.75-76.
[187] Anfang Oktober 1997 soll der Vertrag in Amsterdam unterzeichnet werden. Danach muß er noch von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden, so daß bis zu seinem Inkrafttreten (vorbehaltlich der Zustimmungen) noch ca. eineinhalb bis zwei Jahre vergehen werden.
[188] Weitere Einzelheiten werden im Abschnitt 4.2. (und Unterabschnitte) dieser Arbeit erörtert.
[189] Der luxemburgische Premierminister Juncker bezeichnete die Gipfelverhandlungen als „schwierig und teilweise sehr frustrierend", siehe o. V.: Einigung auf „Vertrag von Amsterdam" erzielt, in: Luxemburger Wort Nr. 140 vom 19. Juni 1997, S.1. Wie deutsche Regierungsbeamte berichteten, hing das Schicksal der gesamten Konferenz mehrfach „am seidenen Faden", vgl. o. V.: Dankesworte für den Bundeskanzler. „Insgesamt ein großer Erfolg", in: FAZ Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.2.

und-Rüben-Vertrag" nach Amsterdamer Art die Herausforderungen der Erweiterung ganz bestimmt nicht meistern lassen werden.[190]

Gemessen an den hohen Erwartungen, die im Vorfeld der Regierungskonferenz von den Verantwortlichen geweckt worden waren, sind die Abschlußergebnisse recht mager, so daß bereits heute eine weitere Revisionskonferenz, vermutlich nach dem Jahr 2000 und ein Jahr vor dem ersten Beitritt, in Aussicht genommen wurde.[191]

[190] o. V.: Kommission für Verhandlungen, in: FAZ Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.2.
[191] Vgl. o. V.: Kohl lobt den Vertrag von Amsterdam als „solide Grundlage", in: FAZ Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.1; zu Einzelheiten siehe auch Europäischer Rat 1997, a.a.O., S.3-26.

3. Das Interesse der EG/EU an einer Osterweiterung

Für ein stabiles und zukunftsfähiges Gesamteuropa müssen vier Voraussetzungen erfüllt sein:
-.die Beseitigung des ökonomischen, sozialen und ökologischen Problemüberhangs aus den siebziger, achtziger und neunziger Jahren in Westeuropa (insbesondere der hohen Arbeitslosenzahlen, der zunehmenden Polarisierung der Gesellschaft in Arme und Reiche, der Zerstörung der natürlichen Lebensumwelt u. a.) durch die Stärkung der europäischen Sozial- und Umweltpolitik und die Einleitung nachhaltiger Entwicklungen.[192] Die weitläufige Überzeugung, daß mit dem Untergang des ruinösen, real existierenden Staatssozialismus das überlegene System des westlichen Kapitalismus gesiegt hat, versperrt sehr häufig den Zugang zu alternativen Denkmustern;
- die Lösung der transformationspolitischen Anpassungsprobleme in den mittel- und osteuropäischen Reformländern, insbesondere durch die Förderung eines qualitativen Wirtschaftswachstums[193] und den Abbau des enormen Wohlstandsgefälles zur EU mit westeuropäischer Unterstützung;
- die Eingrenzung und die Kontrolle potentieller externer Schocks und Störpotentiale, insbesondere der wichtigsten potentiellen Destabilisierungsherde in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion und auf dem Balkan;
- die Schaffung eines politischen Gleichgewichts in der EU mit einem reformierten institutionellen Design, das auch bei zukünftigen Erweiterungen tragbar bleibt.[194]

[192] Zum Begriff der nachhaltigen, zukunftsfähigen Entwicklung (sustainability, sustainable development) vgl. Hamm 1996 a, a.a.O., S.21 ff.. Die Bestandsaufnahme der Probleme ist erschreckend, die praktischen Lösungsvorschläge sind vielfältig. Ernst Ulrich von Weizsäcker und Jürgen Malley fassen die von ihnen propagierten Maßnahmen in fünf Punkten zusammen:
„- Kurzfristige Erhöhung der Ressourcenproduktivität um mindestens einen Faktor Vier. Berücksichtigung der Regeln des Ökologischen Designs von Produkten und Prozessen.
- Umbau des Steuer- und Subventionssystems unter Einbeziehung ökologischer Gesichtspunkte.
- Förderung von Bildungs- und Erziehungsmaßnahmen in allen Bereichen des ökologischen Bewußtseins, sozialer Rechte und Pflichten und der Zukunftsfähigkeit der Menschheit. Es gilt, einen breiteren Konsens als bisher herzustellen und ein Bewußtsein zu schaffen, das weiter reicht als bis zum ‚Schadereignis der Woche'.
- Einrichtung öffentlicher Servicezentren zur Förderung des Zugangs zu ökoeffizienten, die Ressourcenproduktivität steigernden Dienstleistungen und Produkten, etwa u. a. im Bereich Bauen und Wohnen, Freizeitgestaltung, Textilien, Ernährung.
- Entwicklung angepaßter Technologien für den Einsatz in Entwicklungs- und Schwellenländern." Vgl. Weizsäcker, E. U. von/Malley, J.: „Zukunftsfähige Entwicklung - wieso eigentlich nicht?", in: Verein zur Weiterbildung in Wissenschaft und Forschung (Hrsg.): Handbuch Zukunftsfähige Entwicklung - Experten und Institutionen, Bonn 1997, S.26-27; zu weiteren Aspekten vgl. Weizsäcker, E. U. von: Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt, Darmstadt 1994.

[193] Der Begriff des qualitativen Wachstums soll als Gegenposition zum traditionell mengenorientierten und im Ressourcenverbrauch verschwenderischen Wirtschaftswachstum stehen, das trotz eklatanter Überschußprobleme und ökologisch ruinöser Produktionsmethoden weiterhin weltweit vorherrscht. Eine zukunftsfähige Ökonomie kann aber nur im sparsamen Ressourceneinsatz bei der Produktion von langlebigen und qualitativ möglichst hochwertigen Gütern begründet sein, vgl. Hamm 1996 a, a.a.O., S.39-40.

[194] Vgl. dazu Welfens, P.J.J.: Die Europäische Union und die mittelosteuropäischen Länder: Entwicklungen und wirtschaftspolitische Optionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (1995) B 39, S.22.

Die bisher dargestellten Reaktionen der EG/EU auf die Reformvorgänge in Mittel- und Osteuropa dokumentieren das westeuropäische Interesse an der Mitgestaltung der zukünftigen Entwicklungen in den Reformstaaten. Die Analyse wird zeigen, daß es aus verschiedenen Gründen an erfolgversprechenden Konzepten und der notwendigen politischen Entschlossenheit mangelt, die genannten Voraussetzungen für ein stabiles Gesamteuropa auch zu erreichen. Dabei stellen sich vier zentrale Fragen, auf die im Laufe dieser Arbeit Antworten gesucht werden:
1) Welche Konsequenzen wird die Osterweiterung für die Menschen in der EU haben?
2) Welche Interessengruppen in der EU werden die Modalitäten einer Osterweiterung bestimmen oder gar versuchen wollen, diese ganz zu verhindern?
3) Wie würden sich die Machtverhältnisse im institutionellen Design der EU durch eine Osterweiterung verschieben und welche Konsequenzen würden sich daraus für deren Funktionsfähigkeit ergeben?
4) Wie stehen die Chancen, daß nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklungen auf europäischer Ebene endlich eingeleitet werden?

Wenn in diesem Zusammenhang von dem Interesse der EG/EU gesprochen wird, soll auf keinen Fall pauschalierend über die weiterhin bestehenden und tief verwurzelten Interessenheterogenitäten und -konflikte hinweggesehen werden, die die europäischen Integrationsbemühungen seit je her in ihre Richtung bzw. ihre Schranken gewiesen haben: „grundsätzlich gilt die eherne Regel, daß internationale Organisationen nur so entwicklungs- und leistungsfähig sind, wie die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten es zulassen."[195] Die Wahl des Beitrittszeitpunkts gibt allen Betroffenen in der EU reichlich Gelegenheit, ihre unterschiedlichen nationalstaatlichen Interessen zur Geltung zu bringen.[196] Bemerkenswert ist immerhin für ihre Haltung gegenüber den Reformländern, „daß die Vertreter der EG von Anfang darauf bestanden haben, bei der Koordinierung ihrer Hilfsmaßnahmen für den Osten eine gemeinsame Linie zu vertreten und eine ‚dynamische Rolle' zu spielen."[197]
Nach der Darstellung allgemeiner Interessen soll versucht werden, die verschiedenen und teilweise kollidierenden Interessen der EU-Mitgliedstaaten und ihrer Interessengruppen an einer Osterweiterung zu analysieren, wobei die besondere Rolle Deutschlands in der Erweiterungsdiskussion deutlich wird. Zudem wird sich zeigen, daß die häufig separat diskutierten Fragen der Erweiterung und Vertiefung untrennbar miteinander verbunden sind.

[195] Erhart, a.a.O., S.38.
[196] Vgl. Dauderstädt, a.a.O., S.533.
[197] Pöthig, a.a.O., S.24.

3.1. Allgemeine Motive für die aktive Haltung der EG/EU

Das Interesse der EG/EU an den Vorgängen in Mittel- und Osteuropa erklärt sich größtenteils aus der Tatsache, daß die dortigen Entwicklungen aufgrund der geographischen Nähe auf jeden Fall Rückwirkungen auf die Zukunft Westeuropas haben bzw. haben werden.[198]
Erhart unterscheidet sechs Problematiken, die die Europäer verbinden bzw. an deren nachhaltiger Lösung dem gesamten Kontinent gelegen sein muß, um Frieden, Sicherheit und Wohlstand in Europa zukünftig zu schaffen bzw. zu sichern. Diese können gleichzeitig als Motive für ein westeuropäisches Engagement in und für Mittel- und Osteuropa angesehen werden. Je nach der vertretenen Position werden diese in politischen oder akademischen Verlautbarungen angesprochen oder einzeln als entscheidend hervorgehoben:[199]
1. Die Werteproblematik: Die Staaten Europas empfinden sich trotz der bestehenden Probleme und Interessenheterogenitäten durch viele gemeinsame kulturelle und historische Elemente eng miteinander verbunden (Europa als kulturelle Einheit).[200] Das westeuropäische Empfinden der gemeinsamen historischen Verantwortung und der moralischen Verpflichtung für die Zukunft Mittel- und Osteuropas ist in vielen Äußerungen von EU-Offiziellen erkennbar. Oft entsteht jedoch der Eindruck, daß dieses Argument immer dann strapaziert wird, wenn sonstige Argumente und klare Konzepte fehlen.[201] Bei genauerer Betrachtung erscheint die historisch-kulturelle Legitimation der Neuordnung Europas durch eine EU-Osterweiterung äußerst problematisch.[202]
2. Die Migrationsproblematik: Westeuropa ist nicht länger durch die künstliche Grenze des Eisernen Vorhangs vom Osten abgeschirmt. Ein auf Dauer bestehendes Wohlstandsgefälle zwischen Ost- und Westeuropa wird mittel- bis langfristig die Gefahr großer Migrationsbewegungen und entsprechendes soziales Konfliktpotential mit sich bringen. Dies wird die bestehenden Probleme in der EU verstärken.

[198] Dies macht u. a. einen entscheidenden Unterschied zur Entwicklungsländerproblematik in Afrika, Asien oder Lateinamerika aus. Dort sind die Krisenherde i. d. R. weit von den reichen Industriestaaten entfernt.
[199] Die analytische Unterscheidung dieser Problembereiche soll nicht über deren Interdependenz hinweg täuschen. Zur Kategorisierung vgl. Erhart, a.a.O., S.37.
[200] Delors sprach in diesem Zusammenhang von den „Waisenkindern des Ostens", um die man sich zu kümmern müsse, vgl. Delors, J.: Le nouveau concert européen, Paris 1991, S.202. In ihrer Stellungnahme zur Regierungskonferenz wählte die Kommission folgende pathetische Formulierung: „Denn wie könnten wir untätig bleiben angesichts der historischen Chance, die Völker Europas in einer erweiterten Union zu einigen?", Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1996, a.a.O., S.7. Vgl. auch die Äußerungen des Ungarn J. Kornai, a.a.O., S.89-90 in bezug auf die tiefe kulturelle Verbundenheit Mittel- und Osteuropas zu Westeuropa.
[201] „Denn die politische Entscheidung für den Beitritt drückt in erster Linie den eher spontanen Wunsch und die Einfallslosigkeit der Politiker aus, einer beispiellosen historischen Umbruchsituation nach dem Kollaps des Kommunismus gerecht zu werden", Dauderstädt, a.a.O., S.533.
[202] Vgl. dazu Nolte, H.-H.: Wohin mit Osteuropa? Überlegungen zur Neuordnung des Kontinents, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (1995) B39, S.3-11.

3. Die Tschernobylproblematik:[203] Die krisenhaften, katastrophalen Zustände im Bereich der Belastung der natürlichen Umwelt verlangen internationale bzw. globale Strategien. Den westeuropäischen Staaten kann es darum nicht gleichgültig sein, daß in den ehemaligen Ostblockstaaten ökologische Zeitbomben ticken, die aus Knappheit an Mitteln oder schierer Ignoranz nicht entschärft werden und weiterhin die Unversehrtheit aller Menschen in Europa und darüber hinaus, heute und zukünftig gefährden.
4. Die Konkurrenzproblematik: In Zeiten der Globalisierung von Produktion und Handel und der weltweiten ökonomischen Blockbildungen ist die EU an der Ausweitung ihres Einflußbereichs in dieser angrenzenden Region sehr interessiert. Die wachsende Nachfrage nach westeuropäischen Konsum- und Investitionsgütern könnte, so die Ergebnisse zahlreicher Studien, die Wachstumsdynamik des Binnenmarktes steigern. Andererseits versprechen sich die Reformländer aus einer EU-Mitgliedschaft verbesserte Zugänge zu den gemeinschaftlichen und den internationalen Märkten.[204]
5. Die Friedensproblematik: Seit dem Zusammenbruch des seit Ende des zweiten Weltkrieges bestehenden bipolaren Systems der Weltordnung und der Auflösung des Warschauer Paktes (Mitte 1991) ist in Mittel- und Osteuropa eine bündnispolitische Grauzone entstanden. Die mittel- und osteuropäischen Reformstaaten drängen seit längerem auf eine militärische Integration in das westliche Bündnissystem. Die Länder der EU sind im eigenen Interesse aufgefordert, stabilisierend auf diese Region einzuwirken.[205]
6. Die Konfliktregelungsproblematik:[206] Obwohl die EU auf eine autonome außenpolitische Rolle noch zu wenig vorbereitet und in ihren eigenen politischen Strukturen zu wenig gefestigt ist, mußte sie im eigenen sicherheitspolitischen Interesse seit 1989 zunehmend die außenpolitische Rolle gegenüber dem Osten übernehmen. Das große politische Interesse der Reformstaaten an der EU hatte ihrem politischen Charakter einen bis dato nicht erreichten Stellenwert zukommen lassen, obwohl das Erreichen einer gemeinsamen außen- und sicherheitspolitische Linie meist nicht im Mittelpunkt der Europapolitik der einzelnen Mitgliedstaaten stand.
Wie die Realität häufig gezeigt hat, werden die hier aufgezählten Motive von den einzelnen EU-Mitgliedstaaten bzw. den dort angesiedelten

[203] In der ukrainischen Kleinstadt Tschernobyl fand am 26.04.1986 der bisher schwerste Reaktorunfall statt, wobei ganz Europa einer stark erhöhten radioaktiven Belastung ausgesetzt wurde. Spätestens seit dem wird auch in der breiten Öffentlichkeit die Tragbarkeit dieser Energieform angezweifelt.
[204] Diese kurzen Anmerkungen sollen hier zunächst genügen, vgl. dazu ausführlich Abschnitt 4.1. (und Unterabschnitte) dieser Arbeit.
[205] Obwohl der Themenkreis der NATO-Osterweiterung, wo sich im Gegensatz zur EU-Osterweiterung bereits heute klare Konturen abzeichnen, inhaltlich sehr eng mit der EU-Osterweiterungsproblematik verbunden ist, kann im Rahmen dieser Arbeit darauf nicht näher eingegangen werden. Am 8. Juli 1997 beschloß die NATO in Madrid, Polen, Ungarn und Tschechien zu ersten Beitrittsverhandlungen einzuladen. Die Verhandlungen sollen bis Ende 1997 abgeschlossen sein, vgl. o. V.: Entscheidung in Madrid: Zunächst Polen, Ungarn und die Tschechische Republik in die NATO, in: FAZ Nr. 156 vom 9. Juli 1997, S.1.
[206] Die Friedens- und die Konfliktregelungsproblematik sind inhaltlich sehr eng miteinander verbunden. Bei der Friedensproblematik liegt der Schwerpunkt eher auf den militärischen, bei der Konfliktregelungsproblematik eher auf den politischen Aspekten der zukünftigen Neuordnung Europas.

Interessengruppen in sehr unterschiedlichem Maße verfolgt. Die Unentschlossenheit in vielen wichtigen Politikfeldern erweckt den Anschein, daß häufig ein mangelndes Problembewußtsein für die wirklich drängenden Probleme vorherrscht.

3.2. Verschiedene Thesen zu den Auswirkungen einer EU-Erweiterung

Bevor einzelne Interessengruppen innerhalb der EU in bezug auf eine Osterweiterung analysiert werden, sollen zunächst drei alternative Thesen dargestellt werden, die die Folgen einer Erweiterung ohne tiefgreifende Reformen der EU für die Machtbalance in Europa und die weitere europäische Integration postulieren:[207]

1) Die Britannisierungsthese bezieht sich vornehmlich auf die Haltung Großbritanniens (und Dänemarks), die einer politischen Vertiefung der Union eher ablehnend gegenüberstehen. Die These lautet, daß diese Länder durch die Befürwortung einer raschen Erweiterung der weiteren Vertiefung entgegenwirken wollten, weil sich dadurch der Kreis der Länder, die eine weitere Abgabe von nationalen Kompetenzen an die Union ablehnten, erweitern würde (Erweiterung statt Vertiefung). Diese These wurde hauptsächlich im Zusammenhang mit der Erweiterung um die EFTA-Staaten diskutiert und ging von der fälschlichen Annahme aus, daß diese Länder rein wirtschaftliche bzw. handelspolitische Interessen mit einem EU-Beitritt verfolgen würden, und die ehemals neutralen Staaten kein wirkliches Interesse an einer politischen Integration hätten.[208] Dies mag allein für Schweden zutreffen. Mit dem Wahlsieg der Labour-Partei in Großbritannien am 1. Mai 1997 verbinden sich in Brüssel die Hoffnungen auf eine pro-europäische Wende der britischen Politik.[209]

Die beitrittswilligen Reformstaaten haben von Anfang an (neben dem ökonomischen) ein ausgeprägtes politisches Interesse an der EU gezeigt, was hauptsächlich mit dem Schutzbedürfnis vor erneuter sowjetischer bzw. russischer Fremdbestimmung und Dominanz zu erklären ist. Die bevorstehende NATO-Osterweiterung wird den sicherheitspolitisch motivierten Druck der einbezogenen Staaten auf einen baldigen EU-Beitritt abdämpfen. Es ist sehr fraglich, ob die gerade erst souverän gewordenen Reformländer, in denen sich nach jahrzehntelanger sowjetischer Unterdrückung mittlerweile nationale Identitäten herausbildet haben,[210] die Abgabe nationaler Souveränitätsrechte an die EU in absehbarer Zeit mittragen würden. Der tschechische Präsident V. Havel etwa hat sich mehrfach kritisch zur politischen Union und zur Abgabe von Souveränitätsrechten geäußert.[211]

2) Die Germanisierungsthese behauptet, daß durch die Aufnahme der Reformstaaten der deutsche Einfluß- bzw. Machtbereich in der EU, aufgrund der besonderen geographischen, politischen und ökonomischen Verbundenheit dieser Länder zu Deutschland (intensive wirtschaftliche Verflechtung, gemeinsame innen- und außenpolitische Präferenzen u. a.), erheblich gestärkt würde. Erwartet wird eine Polarisierung der Mitgliedsländer in zwei Lager: auf der einen Seite Deutschland als Führungsmacht des ökonomisch starken, nordöstlichen Europa, auf der anderen Seite die wirtschaftlich viel schwächeren Südstaaten mit ihrem Fürsprecher Frankreich.[212] Dieser Ansatz ist sicherlich nicht ganz unplausibel. Das weitere Funktionieren der französisch-deutschen Kooperation ist deshalb für die Handlungsfähigkeit der EU von ganz besonderer Wichtigkeit.

3) Die Renationalisierungsthese erwartet als Konsequenz der Erweiterung eine Zunahme der zentrifugalen und desintegrierenden Kräfte innerhalb der EU. Eine lineare Aufblähung ihrer heutigen Organe, Politiken und Entscheidungsmodi (insbesondere der disproportionalen Stimmenwägung im Ministerrat) würde bei einer Erweiterung die Konsensfindung erheblich erschweren oder gar ihre Funktionsfähigkeit völlig blockieren. Schon in der Vergangenheit waren die entscheidenden integratorischen Fortschritte nur über komplizierte Verhandlungspakete, inklusive finanzieller Zugeständnisse an die ärmeren oder Vergünstigungen für weniger interessierte Mitglieder, möglich. Denkbar sind Interessenkoalitionen der armen, stark agrarisch geprägten oder der kleinen Mitglieder, die aufgrund ihrer Überrepräsentation in den EU-Organen die weitere Integration gefährden könnten. In zahlreichen Studien werden mögliche Interessenkoalitionen und Sperrminoritäten im Ministerrat bei linearer Aufblähung des bestehenden Apparats diskutiert.[213] Die Union würde an ihrer Erweiterung zerbrechen und sich womöglich zu einer Art „Super-EFTA“[214] (zurück-) entwickeln. Diese These beschreibt wohl am ehesten die zu erwartende Entwicklung, wenn nicht tiefgreifende Reformschritte in der EU er-

---

[207] Vgl. Janning, J.: Politische und institutionelle Konsequenzen der Erweiterung, in: Weidenfeld, W. (Hrsg.): Reform der Europäischen Union: Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrags 1996, Gütersloh 1995, S.270-273.

[208] Vgl. Ebenda, S.270-271; Dauderstädt, a.a.O., S.534.

[209] „Bezeichnend für die gewandelte Stimmung in der Gemeinschaft ist, daß der britische Premierminister Blair [in Amsterdam] bei der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen auf den traditionellen Feldern der Europa-Politik deutlich weiter gehen wollte als Bundeskanzler Kohl“, o. V.: Verhaltener Jubel: Die Gefahr eines Scheiterns ist gebannt, in: FAZ Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.6.

[210] Nationale Unterschiede und Identitäten bestanden sicherlich auch schon vor dem Zerfall der Blockstrukturen in den teilweise historisch-kulturell sehr unterschiedlichen Ländern Mittelosteuropas. Seit dem Wegfall der sowjetischen Dominanz erleben diese aber eine neue Blüte, die teilweise sogar extremistische Züge annimmt.

[211] Vgl. Dauderstädt, a.a.O., S.540.

[212] Ein Indiz für die Stichhaltigkeit dieser These ist die Äußerung des heutigen französischen Staatspräsidenten Chirac aus dem Jahre 1991, Frankreich solle sich vor allem auf den Westen und den Süden konzentrieren, während man den Osten den Deutschen überlassen solle, vgl. Jacques Chirac en Allemagne. Le grand dessein d'une autre Europe, in: Le Figaro vom 7.7.1991, o.S.. Man darf natürlich nicht die traditionellen Verbindungen Frankreichs nach Mittel- und Osteuropa, etwa nach Polen oder Rumänien, aus den Augen verlieren. Doch scheint die geographische Distanz dazu beizutragen, daß Frankreich seine Interessen eher auf seine westlichen und südlichen Nachbarn konzentriert, während man Osteuropa, bei aller politischen Vorsicht und Argwohn gegenüber einer deutschen Übermacht, wohl eher den Deutschen überlassen möchte.

[213] Zu Einzelheiten vgl. Abschnitt 4.2.2.1. dieser Arbeit.

[214] Janning 1995, a.a.O., S.272.

griffen werden. Der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament Hänsch warnte erst am 16. Juli 1997 wieder vor der Gefahr, „daß sich die Gemeinschaft bei einer Erweiterung ohne umfassende institutionelle Reformen in eine Freihandelszone aufzulösen drohe. Für die Gemeinschaft stelle sich jetzt die Alternative, entweder ökonomische und politische Stabilität in den Ostteil des Kontinents auszuführen oder von dort Instabilität zu importieren."[215]

3.3. Unterschiedliche Interessenlagen innerhalb der EU

Im Folgenden sollen die partikulären Interessen der EU-Mitgliedstaaten und einzelner Interessengruppen bezüglich einer Osterweiterung etwas genauer analysiert werden. Die Vor- und Nachteile fallen für diese sehr unterschiedlich aus. Die politischen und ökonomischen Machtverhältnisse in der EU werden letztlich die Möglichkeiten bzw. Modalitäten einer Osterweiterung bestimmen.
In der Literatur wird meist der Versuch unternommen, die EU-Mitgliedsländer nach (nationalen) Interessen zu gruppieren. Dieser Ansatz hat einerseits seine Berechtigung, weil bezüglich der Beitrittsfrage im Rat einstimmig entschieden werden muß, und deshalb jedes Land gleichberechtigt mit einer Stimme entscheiden wird.[216] Andererseits greift dieser Ansatz zu kurz und verdeckt den Blick auf das Geflecht der vielfältigen und teilweise gegensätzlichen Interessen innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten, deren Vertreter nur in sehr unterschiedlichem Maße ihre Interessen in Brüssel geltend machen bzw. durchsetzen können. Darauf wird noch eingegangen werden.
In der Analyse nach Ländergruppen wird argumentiert, daß die EU-Nachbarländer zu Mittel- und Osteuropa (insbesondere Deutschland) den größten Nutzen aus einer Osterweiterung ziehen könnten, weil sie wirtschaftlich bereits relativ eng mit den Reformstaaten verflochten sind.[217] Von einer Destabilisierung der östlichen Nachbarregion, die bei einer stärkeren politischen und ökonomischen Isolation der Reformländer wahrscheinlicher würde, wären diese EU-Länder am stärksten betroffen. Daraus resultiert deren besonderes Interesse an stabilen Rahmenbedingungen in Mittel- und Osteuropa.[218] Man argumentiert deshalb, daß diese EU-Länder originäre Interessen an einer Osterweiterung hätten. Auf der anderen Seite hätten diese EU-Staaten bei einer Osterweiterung den größten Teil der zusätzlichen sozialen und arbeitsmarktpolitischen Probleme des erweiterten Binnenmarkts zu tragen und wären dem zunehmenden Migrationsdruck am stärksten ausgesetzt.

[215] o. V.: Europäische Kommission empfiehlt Verhandlungen mit sechs Beitrittskandidaten, in: FAZ Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.1.
[216] Siehe Art. O EUV.
[217] Vgl. dazu die Abschnitte 3.4. u. 4.1.1.3. dieser Arbeit.
[218] Vgl. Dauderstädt, a.a.O., S.533; Holtbrügge, D.: Ökonomische Voraussetzungen und Folgen einer Osterweiterung der Europäischen Union, in: Osteuropa, (1996) 6, S.545; Schur, a.a.O., S.8-9.

Die übrigen EU-Mitgliedsländer bringen nach dieser Argumentation überwiegend abgeleitete Interessen in die Osterweiterungsdebatte ein, die sich aus der Modifizierung ihres jetziges Status' in der EU ergeben. Diese werden mit zunehmender Konkretisierung der Erweiterungsmodalitäten immer deutlicher hervortreten.
Die westlichen und südlichen Peripherieländer Irland, Portugal, Spanien und Griechenland müßten durch eine Osterweiterung eine wachsende Konkurrenz um Investitionen aus den Zentrumsländern und um Transfereinnahmen aus den Agrar- und Strukturfonds befürchten. Ihr bisheriger ökonomischer Standortvorteil als Niedriglohnländer im Binnenmarkt würde stark relativiert, und die Konkurrenzsituation auf dem Markt für einfache Industriegüter und Agrarprodukte würde verschärft werden.[219] Dies spricht für ihre ablehnende Haltung in der Osterweiterungsfrage. Andererseits würde der Einfluß der Gruppe der Peripherieländer in der EU durch den Beitritt weiterer peripherer Länder an Gewicht gewinnen, so daß diese u. U. weitere Transferleistungen durchsetzen könnten.[220] Dies ist jedoch angesichts der Sparanstrengungen in den Nettogeberländern (besonders als Konsequenz der fiskalischen Maastrichtkriterien) und entsprechendem Widerstand gegen Beitragserhöhungen zum EU-Haushalt sehr unwahrscheinlich. Die reicheren Mitgliedsländer werden eine Majorisierung der EU-Organe durch die Peripherie deshalb nicht zulassen.
Aus der institutionellen Perspektive müßten die kleinen Länder bei einer EU-Reform zugunsten der Erweiterung einen Teil ihres bisher überrepräsentierten Status' in den EU-Organen aufgeben, so daß auch aus dieser Richtung Gegenkräfte zu erwarten sind. Beim Amsterdamer EU-Gipfel hat sich ganz deutlich gezeigt, daß die kleinen Länder auch in Zukunft ihren Status im Rat und in der Kommission energisch verteidigen werden.[221] Aufgrund dieser Argumente erscheint eine Osterweiterung in absehbarer Zukunft sehr unwahrscheinlich.
Eine genauere Analyse muß sich jedoch von der nationalstaatlichen Perspektive lösen und danach fragen, welche Interessengruppen „unter welchen Bedingungen eine gute Chance haben, die jeweils eigenen Interessen in Brüssel zu Gehör zu bringen".[222] Dieser Ansatz führt unmittelbar zur Analyse der europäischen Interessenverbände, die auf verschiedenen Ebenen wirksam sind.[223]
Die prominentesten europäischen Verbände sind die der Unternehmen (Europäische Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände - UNICE[224]), der Landwirtschaft (Ausschuß der berufsständischen landwirtschaftlichen Organi-

[219] Vgl. Kornai, a.a.O., S.95.
[220] Dieses Argument bringt Baldwin in die Diskussion ein. Er argumentiert, daß eine ähnliche Logik bei der Rücknahme des Einspruchs Griechenlands gegenüber der zweiten Süderweiterung um Spanien und Portugal eine entscheidende Rolle gespielt habe, vgl. Baldwin, a.a.O., S.188.
[221] Vgl. dazu Abschnitt 4.2.2. (und Unterabschnitte) dieser Arbeit.
[222] Hamm 1996 a, a.a.O., S.304.
[223] Für eine genaue Darstellung vgl. ebenda, S.304-305; siehe auch Hrbek, R.: Euro-Verbände, in: Monar u. a., a.a.O., S.142-144.
[224] Für Einzelheiten vgl. Neuwahl, N.: Europäische Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände, in: Monar u. a., a.a.O., S.134.

sationen der EWG - COPA[225]) und der Gewerkschaften (Europäischer Gewerkschaftsbund - EGB[226]). Diesen gehören die nationalen Verbände als Mitglieder an.[227]

„Als stärkster Europaverband gilt die COPA. Sie verfügt über den größten Etat, den größten Mitarbeiterstab in Brüssel und hat die besten politischen Kontakte. An zweiter Stelle erst steht die UNICE, und der EGB bringt unter den großen wirtschaftlichen Europaverbänden das geringste politische Gewicht auf."[228]

Die Interessenvertretung der Arbeitnehmer ist auf europäischer Ebene bei weitem am schwächsten ausgeprägt und eine substanzielle Sozialpolitik ist nicht vorhanden.[229] Eine Europapolitik der Gewerkschaften ist faktisch nicht oder erst in Anfängen existent, „und dies in einem Augenblick, wo es ihnen offenbar nicht mehr gelingt, den Mitgliederschwund aufzuhalten und wo eine globale Wirtschafts- und Gesellschaftskrise mit hoher Arbeitslosigkeit bevorsteht. Dies ist angesichts der großen nationalen Unterschiede in Wohlstand, Lohnkosten und arbeitsrechtlichen Regelungen in der Tat eine bestürzende Diagnose, muß doch damit gerechnet werden, daß der Binnenmarkt den Unternehmen in erster Linie dazu dienen wird, in Regionen mit möglichst vorteilhaften Bedingungen auszuweichen und damit die bestehenden sozialpolitischen Errungenschaften in anderen Regionen zu zerschlagen."[230]

Die Modalitäten und Möglichkeiten einer Osterweiterung werden letztlich von den Interessen der westeuropäischen Unternehmen und Konzerne bestimmt werden, weil die Politik von ihnen in vielfältiger Weise abhängig ist. In der weiteren Analyse wird sich zeigen, daß große westeuropäische Unternehmen in bestimmten Branchen durchaus ein Interesse an einer weiteren Liberalisierung des Osthandels durch eine Osterweiterung haben, um die westeuropäischen Regelungen und Standards im Sozial- und Umweltbereich, etwa durch Produktionsverlagerungen nach Mittel- oder Osteuropa, zu umgehen und zusätzlich von den vereinfachten Handelsbedingungen des Binnenmarktes profitieren zu können. Die Angst vor weiter ansteigender Arbeitslosigkeit in diesem unfairen Konkurrenzkampf der europäischen Produktionsstandorte wird den seit Ende der achtziger Jahre ansteigenden Druck auf die sozial- und umweltpolitischen Errungenschaften in den einzelnen westeuropäischen Staaten (besonders in Deutschland) deutlich erhöhen.

[225] Vgl. Urff, W. von: Ausschuß der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der EWG, in: Monar u. a., a.a.O., S.21.
[226] Vgl. Kleinhenz, G.: Europäischer Gewerkschaftsbund, in: Monar u. a., a.a.O., S.113-114.
[227] Vgl. Hamm 1996 a, a.a.O., S.305.
[228] Hartmann, J.: Interessenverbände, in: Gabriel, O. W./ Brettschneider, F. (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich, Opladen 1995, S.275. Der enorme Einflußbereich der Agrarlobby erklärt sich historisch daraus, daß „die Gemeinsame Agrarpolitik der EG bis zur Realisierung des Gemeinsamen Binnenmarktes der einzige vollständig integrierte Politikbereich war: Brüsseler Entscheidungen wurden seit Mitte der sechziger Jahre wichtiger für die Einkommenssituation der Landwirte als agrarpolitische Entscheidungen der nationalen Parlamente und Regierungen", ebenda.
[229] Vgl. Hamm 1996 a, a.a.O., S.306; siehe auch Abschnitt 4.2.1.2.1. u. 4.2.1.2.3. dieser Arbeit.
[230] Hamm 1996 a, a.a.O., S.306.

Die mächtige Agrarlobby wird vorerst die westeuropäischen Märkte zu schützen wissen. Die Struktur der Europaabkommen und deren Handhabung haben diese Entwicklung bereits ganz deutlich angezeigt.[231] Spätestens dann, wenn im Zuge fiskalischer Sparmaßnahmen die Mittel für die GAP eingefroren oder gar zurückgeführt werden, wird auch die Agrarpolitik der unfairen Weltmarktkonkurrenz zum Opfer fallen.[232]

Letztlich wird eine Osterweiterung unter solchen Bedingungen die Bedürftigen und Armen in einem erweiterten Europa am stärksten treffen, etwa in Form gesteigerten Konkurrenzkampfs um beschränkt vorhandene Arbeitsplätze, Lohneinbußen, Kürzungen im Sozialsystem etc.. Die Kluft zwischen arm und reich wird sich vergrößern. Diese Schlußfolgerung wird im Folgenden noch untermauert werden.

3.4. Die besondere Rolle Deutschlands und mögliche Integrationseffekte der Erweiterungsdebatte

Mit der Beendigung des Kalten Krieges ist das vereinte Deutschland aus seiner östlichen Randlage innerhalb des westeuropäischen Lagers wiederum in das Zentrum Gesamteuropas gerückt. Aufgrund seiner langen gemeinsamen Grenze (zu Lande mehr als 1000 km) ist Deutschland ganz besonders an politischer Stabilität in Mittel- und Osteuropa interessiert. Die Grenzregionen sind besonders dem Druck und den Folgen des eklatanten Wohlstandsgefälles nach Osten ausgesetzt.[233]

Wirtschaftlich ist Deutschland (zusammen mit Österreich) von allen EU-Mitgliedern am stärksten mit Mittel- und Osteuropa verflochten, wobei ein deutlich zunehmender Handelsbilanzüberschuß gegenüber dieser Region besteht.[234] Besonders für ostdeutsche Unternehmen werden dort Expansionschancen gesehen, wobei traditionelle Handelsbeziehungen und Kontakte zu den ehemaligen RGW-Partnern von Vorteil sein könnten.

Unerwähnt bleibt oft die Tatsache, daß Deutschland aufgrund seiner geographischen Nähe die Hauptlast grenzüberschreitender Umweltverschmutzung aus dem Osten zu tragen hat, und deshalb ein besonderes Interesse an Umweltschutzmaßnahmen in dieser Region haben müßte.[235]

[231] Vgl. Abschnitt 4.1.1.4. dieser Arbeit.
[232] Indiz ist beispielsweise die Aufforderung des Deutschen Industrie und Handelstags (DIHT) an die Bundesregierung, angesichts der Haushaltslage keine zusätzlichen Mittel für die Agrar- und Strukturpolitik bei einer Osterweiterung bereitzustellen, vgl. o. V.: Borchert: Bauern verdienen bei EU-Reform 15 bis 20 Prozent weniger, in: FAZ Nr. 164 vom 18. Juli 1997, S.15.
[233] Vgl. Schur, a.a.O., S.8.
[234] Die deutsch-polnische Zusammenarbeit in der Wirtschaft umfaßt mittlerweile bereits 6000 Gemeinschaftsunternehmen, vgl. o. V.: Kwasniewski dankt Kohl für dessen persönlichen Einsatz, in: FAZ Nr. 161 vom 15. Juli 1997, S.2.
[235] Vgl. Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.224.

Tabelle 4: Die Entwicklung des deutschen Handelsbilanzüberschusses gegenüber Mittel- und Osteuropa[236]

Jahr	*Handelsbilanzüberschuß in Mio. ECU*
1992	*435*
1993	*2 087*
1994	*2 071*
1995	*2 185*
1996 (erstes Halbjahr)	*3 170*

(Quelle: Eurostat: Außen- und Intrahandel der Europäischen Union. Monatliche Statistiken 12/1996, Themenkreis 6 Außenhandel, Reihe B Konjunkturstatistiken, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1996, S.117.)

Deutsche Politiker haben sich immer wieder für eine EU-Integration dieser Länder eingesetzt, wobei ein hervorgehobenes Interesse an Polen und Tschechien erkennbar gewesen ist.[237] Gebremst werden solche Vorstöße durch die Befürchtungen vor den gewaltigen Kosten einer EU-Aufnahme und den Sorgen in der deutschen Wirtschaft vor erhöhtem Konkurrenzdruck in gewissen sensiblen Bereichen. Gegner der Osterweiterung können aus den geschilderten Gründen insgeheim auf Schützenhilfe aus den Mitgliedsländern der Peripherie und die Unstimmigkeiten im Rat vertrauen, ohne in der Öffentlichkeit großartig (und vielleicht unangenehm) in Erscheinung treten zu müssen.
Die mittel- und osteuropäischen Regierungen hegen gegenüber Deutschland einerseits eine ganz besondere Erwartungshaltung und erhoffen sich von der deutschen Europapolitik eine Art Fürsprecherrolle für ihre Interessen. Wichtig für die Reformstaaten ist dabei vor allem:
- die geographische Nähe zu einer führenden Wirtschaftsmacht,
- Deutschlands Schlüsselposition im europäischen Integrationsprozeß,
- Deutschlands historische Verantwortung aus den beiden Weltkriegen,[238]

[236] Visegrád-Staaten, Baltikum, Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, Albanien, Bulgarien, Rumänien.
[237] Für Österreich gilt ähnliches auf absolut geringerem Niveau in bezug auf Ungarn und die Slowakei, vgl. Dauderstädt, a.a.O., S.533; Moorhouse, a.a.O., S.372-373. Bundeskanzler Kohl sagte z. B. erst am 14. Juli 1997: „Das Haus Europa ohne Polen wäre ein Torso", o. V.: Die Beziehungen zu Polen sind besser als je zuvor, in: FAZ Nr. 161 vom 15. Juli 1997, S.1.
[238] Die historische Verantwortung Deutschlands für Osteuropa und Rußland äußert sich sowohl im Wiedergutmachungsmotiv für die Greueltaten im deutschen Namen während des zweiten Weltkrieges als auch im Dankbarkeitsmotiv für die deutsche Einigung. Die Reformpolitik Gorbatschows läutete das Ende der deutschen Teilung ein und Ungarn öffnete als erstes Land im September 1989 den Eisernen Vorhang, vgl. Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.223-226.

- die hier bereits gemachten Erfahrungen mit der marktwirtschaftlichen Transformation und Integration eines ehemals planwirtschaftlichen Systems in den fünf neuen Bundesländern.[239]

Andererseits ist die Haltung der Reformstaaten zu Deutschland gespalten. Man glaubt zwar, auf seine politische und wirtschaftliche Vormachtstellung in der EU angewiesen zu sein. Es bestehen jedoch ebenso Befürchtungen und Ängste, Deutschland könne diese Macht zu ihren Ungunsten ausnutzen.[240]
Es ist nicht verwunderlich, daß das deutsche Engagement in Mittel- und Osteuropa von seinen westeuropäischen Partnern mit Mißtrauen gesehen wird. Immerhin wurden beide Weltkriege maßgeblich durch deutsche Hegemonialbestrebungen in dieser Region (mit-) herbeigeführt.[241] Bereits vor der deutschen Einigung wurden die alten Ängste vor einem zu großen und zu starken Deutschland in Zentraleuropa wieder wach. Das besondere politische und ökonomische Verhältnis zu seinen östlichen Nachbarn legt die Vermutung nahe, daß die machtpolitische Position Deutschlands in der EU durch eine Osterweiterung maßgeblich gestärkt würde.[242]
Die europapolitischen Kurse Frankreichs und Italiens nach dem Zerfall des Ostblocks zeigen, daß das Thema der Osterweiterung untrennbar verbunden ist mit der Machtbalance und der zukünftigen Stellung Deutschlands in Europa.
Frankreich, wo eine „hohe Sensibilität gegenüber jeglicher Veränderung des deutschen Status besteht",[243] würde durch eine Erweiterung der EU nach Osten stärker an die geographische Peripherie der Union rücken. Pöthig geht in ihrer Analyse gar so weit zu folgern, daß die „Sorge vor einer möglichen deutschen Hegemonie in Europa, [...] in Frankreich das zentrale Element seiner Reaktion auf die Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa" war.[244] Sie sieht in den Bestrebungen Frankreichs (und auch Italiens), gegenüber Mittel- und Osteuropa einen gemeinsamen politischen Kurs auf EG/EU-Ebene zu verfolgen, vor allem das Motiv, dadurch das Engagement und die Machtentfaltung Deutschlands kontrollieren zu können.[245]

[239] Vielleicht sollte man aufgrund der vielen Betriebsschließungen besser von Abriß sprechen.
[240] Vgl. Moorhouse, a.a.O., S.372-373. Solche Ängste werden beispielsweise durch die regelmäßigen Forderungen der Vertriebenenverbände und Landsmannschaften auf Rückgabe ihrer ehemaligen Besitztümer in den damaligen deutschen Ostgebieten geschürt.
[241] Gemeint sind hier vor allem die verwickelten deutschen Beziehungen zum Balkan vor dem ersten Weltkrieg und der deutsche Einmarsch in Polen, der den zweiten Weltkrieg auslöste, vgl. dazu Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.222.
[242] Der damalige deutsche Außenminister Genscher hatte 1991 die trilaterale Zusammenarbeit Frankreichs, Deutschlands und Polens im sog. Weimarer Dreieck ins Leben gerufen, um Polen an die westlichen Sicherheits- und Wirtschaftsstrukturen heranzuführen. „Im deutschen Interesse lag es dabei aber auch, von Anfang an jedem Verdacht im Westen vorzubeugen, Deutschland wolle sich durch sein politisches Engagement im östlichen Mitteleuropa und besonders in Polen eine nationale ‚Einflußzone' schaffen," o. V.: Die Beziehungen Deutschlands zu Polen, in: FAZ Nr. 160 vom 14. Juli 1997, S.4.
[243] Pöthig, a.a.O., S.156.
[244] Ebenda, S.159.
[245] Solche Ängste sind in allen europäischen Staaten vernehmbar. In Italien etwa wurde Ende Oktober 1994 im Rahmen der Kerneuropadebatte die Befürchtung geäußert, es könne sich ein Europa des vereinigten Deutschlands und seinen Satellitenstaaten herausbilden, siehe ebenda, S.161.

Zudem wurden aufgrund der Hilfsmaßnahmen für den Osten in Italien und Frankreich Stimmen laut, die vor einer Vernachlässigung des Südens warnten.[246] Die französischen Bestrebungen, gleichzeitig zum Ostengagement die ökonomische Kooperation mit den nordafrikanischen Mittelmeeranrainerstaaten (sog. Maghreb-Staaten)[247] zu intensivieren, müssen in diesem Kontext gesehen werden.[248] Die Kommission hat dazu bereits ein Programm vorgelegt, für das bis zum Jahre 1999 5,5 Mrd. ECU bereitgestellt werden sollen.[249]
Auch die aus französischer Initiative hervorgegangene EBRD sollte dazu beitragen, einen deutschen Alleingang und damit einen Ausbau der ökonomischen Vormachtstellung in Europa zu verhindern.[250] Dauderstädt vertritt die These, daß „das Hauptinteresse aller EU-Partner [...] die Westeinbindung des durch die Vereinigung gewachsenen Deutschlands in eine integriertes Europa" geblieben ist.[251]
Die Europapolitiken Frankreichs und Italiens zielten in den letzten Jahren auf eine weitergehende europäische Integration ab, weil mit der Einbindung die einzige Möglichkeit besteht, mit einem ökonomisch und politisch starken Deutschland auskommen zu können, ohne von dessen Übermacht erdrückt zu werden. In diesem Sinne könnte die Perspektive der Osterweiterung zukünftig dem weiteren Integrationsprozeß, und somit der Notwendigkeit zu weitreichenden Reformen, die notwendige Dynamik verleihen, auch wenn in Amsterdam davon wenig zu spüren war. Eine weitergehende Einbindung Deutschlands in die EU muß mit der gleichen Integrationsbereitschaft der anderen Mitgliedstaaten einher gehen. Daß die deutsche Politik die Integration der EU entschieden voran treiben möchte, zeigt ihr Engagement für die europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Die neuerliche Kerneuropadebatte muß wie ein ultimativer deutscher Appell an die Reform- und Integrationsbereitschaft

[248] Während Frankreich größeres Interesse an der Mittelmeerregion zeigt, sind für Italien, aufgrund seiner geographischen Lage, Osteuropa und der Mittelmeerraum eher gleich bedeutsam. Für eine interessante Darstellung der französischen und italienischen Interessen an einer Ost- bzw. Mittelmeererweiterung der EU, vgl. ebenda, S.145-163.
[247] Maghreb (arabisch Westen) bezeichnet den westlichen Teil der arabisch-muslimischen Welt. Zu den Maghreb-Staaten zählen Tunesien, Algerien, Marokko, Libyen und Mauretanien.
[248] Wenn auch der Problembereich der EU-Südgrenze zu den nordafrikanischen Maghreb-Staaten in der deutschen Presse bzw. Öffentlichkeit weniger wahrgenommen wird als die Ostgrenze, so darf jedoch nicht verkannt werden, daß das französisch dominierte Engagement in diesem Raum von ähnlicher Relevanz für den Frieden und die Sicherheit in ganz Europa ist, wie das von Deutschland dominierte Engagement im Osten Europas. Auch wenn sich dort die Beitrittsfrage nicht stellt - der Beitrittsantrag Marokkos von 1987 wurde damals definitiv wegen mangelnder Zugehörigkeit zu Europa abgelehnt - sind diese Länder geprägt von anhaltenden ökonomischen Krisen und wachsenden Einkommensrückständen gegenüber Westeuropa, so daß dort eine zunehmende politische Radikalisierung droht. In Zukunft ist mit einer Zunahme des Migrationsdrucks aus diesen Ländern auf die reicheren europäischen Nachbarstaaten zu rechnen. Die besondere Rolle Frankreichs (aber auch Italiens und Spaniens) in diesem Problembereich ist in seiner geographischen Lage, und vor allem in seiner Affinität zu diesen Ländern aus der Kolonialzeit begründet, vgl. Welfens, a.a.O., S.22; Monar, J.: Erweiterung(en), in: Monar u. a., a.a.O., S.81. Frankreich zieht zudem aus seinem Mittelmeerengagement im Rahmen der AKP-Kooperation der EU nachweislich beträchtliche ökonomische Vorteile, vgl. dazu Brüne, S.: Europas Entwicklungspolitiken - Anspruch, Zielkonflikte, Interessen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (1995) B 29, S.30-39, insbesondere S.38.
[249] Vgl. Holtbrügge, a.a.O., S.545.
[250] Vgl. Pöthig, a.a.O., S.92-96 u. S.159-161.
[251] Dauderstädt, a.a.O., S.534.

der weniger integrationsbereiten Mitgliedsländer gewirkt haben, notfalls auch ohne diese die europäische Integration vorantreiben zu wollen.[252] Die Verträge von Maastricht und Amsterdam sind von dem Spannungszustand der großen Mitgliedstaaten geprägt, der sich einerseits aus der erkannten Notwendigkeit, andererseits aber aus dem Unwillen ergibt, nationale Souveränitätsrechte an übergeordnete und demokratisch legitimierte Institutionen abzugeben.
Die Vorbehalte und Reaktionen der EU-Partner sind sicherlich nicht unbegründet, vor allem wenn in Zukunft die supranationale politische Kooperation auf EU-Ebene nicht durch grundlegende Reformen aufgewertet wird. Durch eine weiterhin in Krisensituationen mangelhaft funktionierende GASP würden nationale Strategien und Politiken mehr und mehr favorisiert werden. In Deutschland könnten die bereits lauter werdenden Stimmen nach nationalen Alleingängen und einer politischen Aufwertung seiner internationalen Rolle an Gewicht gewinnen.[253] Dies ist sicherlich auch ein Grund, warum Großbritannien zukünftig mehr Einfluß auf den europäischen Integrationsprozeß nehmen will.
Die deutsche Vormachtstellung wird zwar auch in einer politisch tiefer integrierten EU befürchtet. Jedoch erscheint die Perspektive der politischen Auseinandersetzung mit einem tief in die EU integrierten Deutschland seinen europäischen Partnern günstiger, als die mögliche Konfrontationen mit einem übermächtigen, unkontrollierbaren und nicht weitgehend in die EU eingebundenen Deutschland.[254]

[252] Ein dem Kerneuropagedanken ähnliches Integrationsinstrument wurde in den Amsterdamer Vertrag eingebaut. Das Konzept der flexiblen Integration ermöglicht es einigen Mitgliedstaaten, enger und schneller auf dem Integrationspfad voranzugehen als die anderen Mitglieder, wobei insbesondere Fortschritte bei der GASP und der ZIRP ins Auge gefaßt wurden. Darüber muß der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Jedes Land kann jedoch nationale Interessen anmelden (Notbremse), womit der engere Zusammenschluß einzelner Länder vorerst unterbleiben muß, vgl. o. V.: Grundzüge des Vertrags von Amsterdam, in: FAZ Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.6.
[253] Deutschland fordert seit der Einigung immer eindringlicher einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat und beteiligt sich an militärischen Einsätzen der UNO bzw. der IFOR.
[254] Vgl. Krägenau u. a., a.a.O., S.525-526.

4. Mögliche Effekte einer Osterweiterung und der Reformbedarf der EU

In diesem Kapitel sollen nun Aspekte und Problempotentiale der geänderten Lage in Mittel- und Osteuropa für die EU diskutiert werden. Die Ergebnisse und Schlußfolgerungen wurden teilweise schon in den vorherigen Abschnitten vorweggenommen. Das Argument der Reformbedürftigkeit der EU und die Notwendigkeit eines grundsätzlichen Umdenkens in ökonomischen, sozialen und ökologischen Fragen soll durch die Präsentation und Analyse stichhaltiger Argumente und Fakten untermauert werden, und nicht bloß als leere Hülse stehen bleiben. Die Möglichkeit der Eingliederung mittel- und osteuropäischer Reformstaaten in die EU soll dabei, gemäß der Zielsetzung dieser Arbeit, im Vordergrund stehen.

4.1. Die EU und Mittelosteuropa - ökonomische, soziale und ökologische Herausforderungen

Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und der Öffnung der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten nach Westen wurde die EU mit der Herausforderung Osteuropa konfrontiert. Das bereits lange vor der Maueröffnung bestehende Wohlstandsgefälle zwischen West- und Osteuropa spielte insofern keine Rolle für die westeuropäischen Staaten, weil sich das ärmere Osteuropa selbst durch eine dichte Grenze quasi hermetisch vom Westen isoliert hatte.[255] Die Staaten Westeuropas waren dadurch vor möglichen sozialen bzw. arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen und Migrationswirkungen aus dem Osten abgeschirmt.[256] Der Zerfall des maroden osteuropäischen Staatssozialismus und der planwirtschaftlichen Ordnung des RGW riß die reichen Westeuropäer aus ihrer in den letzten Jahren recht bequem gewordenen Position des Status-quo-Denkens.

4.1.1. Die ökonomische Bedeutung Mittel- und Osteuropas für die EU

Die Schaffung des Binnenmarkts beruht auf den Vorstellungen einer klassisch-neoklassischen Modellwelt. Danach wird das Ziel verfolgt, durch die Vollendung des Gemeinsamen Marktes, den Abbau von internen Handelsbarrieren und

[255] Die permanente ökonomische Rückständigkeit Mittel- und Osteuropas gegenüber Westeuropa läßt sich mindestens bis ins 18. Jahrhundert zurückverfolgen, Vgl. Nolte, a.a.O., S.6 ff..
[256] Den ökologischen Konsequenzen der besonders starken Umweltverschmutzung im Osten konnte sich der reiche Westen jedoch nicht entziehen.

die Integration der nationalen Güter- und Faktormärkte europaweit eine effizientere Allokation der knappen Produktionsfaktoren und Güter zu gewährleisten. Durch die internationale Arbeitsteilung soll der allgemeine Wohlstand in allen Mitgliedsländern gesteigert werden. Den osteuropäischen Märkten wird vielfach im Rahmen der Triadendiskussion[257] eine wettbewerbsstrategisch wichtige Rolle für die Zukunft der westeuropäischen Ökonomien im globalen Wettbewerb zuerkannt. Eine genauere Analyse wird jedoch zeigen, daß diese theoretischen Vorstellungen nicht uneingeschränkt auf die Realität übertragbar sind.

4.1.1.1. Makroökonomische Theorieansätze

Die theoretische Basis der Idee allgemein höheren Wohlstands durch die Integration nationaler Märkte liefern die güterwirtschaftlichen klassisch-neoklassischen Modelle der Außenwirtschaftstheorie[258] und der regionalen Wachstumstheorie.[259]
Die Theorien kommen unter restriktiven Modellannahmen[260] zu dem Ergebnis, daß durch die Integration von Regionen mit unterschiedlichen Ressourcenausstattungen und/oder Faktoreinkommen langfristig ein Ausgleich der Faktorproduktivitäten und des wirtschaftlichen Wohlstands erreicht wird. Drei Mechanismen führen demnach zu einer Konvergenz armer und reicher Regionen bzw. zu einer Annäherung der jeweiligen Pro-Kopf-Einkommen:[261]
- 1) die Liberalisierung des Außenhandels und wechselseitiger Freihandel auf den Gütermärkten. Die Grundidee lautet, daß die einzelnen Länder sich bei der

[257] Das Argument der Triadendiskussion lautet, daß die ökonomische Integration der europäischen Staaten notwendig sei, um in Zukunft im verschärften globalen Wettbewerb der sich herausbildenden Wirtschaftsblöcke EU, NAFTA und AFTA zuzüglich Japan (sog. tripolares System der Weltwirtschaft) bestehen zu können, vgl. Duwendag, D./Ketterer, K.-H./Kösters. W./Pohl, R./Simmert, D. B.: Geldtheorie und Geldpolitik. Eine problemorientierte Einführung mit einem Kompendium monetärer Fachbegriffe, 4. Aufl., Köln 1993, S.326-327.
[258] Zu den wichtigsten Vordenkern und Vertretern dieser Richtung zählen D. Ricardo, J. S. Mill, A. Marshall, F. W. Taussig, J. Viner, F. Heckscher, B. Ohlin und G. von Haberler. Für eine kurze Darstellung der wichtigsten Ansätze vgl. Woll, A.: Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 10. Aufl., München 1990, S.555-626. Grundsätzlich unterscheidet man die reale (güterwirtschaftliche) und die monetäre Außenhandels- bzw. Außenwirtschaftstheorie. Nach traditioneller, klassisch-neoklassischer Auffassung ist die monetäre (im Gegensatz zur realen) Außenwirtschaftstheorie nicht in der Lage zu erklären, warum und in welchem Umfang Güter international ausgetauscht werden (Stichwort Geldschleier und klassische Dichotomie). Vertreter einer keynesianischen Denkschule sehen hingegen durchaus signifikante Wirkungen monetärer Phänomene auf realwirtschaftliche Vorgänge wie den internationalen Gütertausch. Trotz vereinzelter Integrationsversuche führen die monetäre und die reale Außenwirtschaftstheorie weiterhin ein ziemlich isoliertes Dasein. Eine ausführliche Darstellung außenwirtschaftlicher makroökonomischer Modellansätze findet sich in Schmitt-Rink, G./Bender, D.: Makroökonomie geschlossener und offener Volkswirtschaften, 2. Aufl., Berlin 1992; zu monetären Ansätzen vgl. Jarchow, H.-J./Rühmann, P.: Monetäre Außenwirtschaft, Bd. I, Monetäre Außenwirtschaftstheorie, 3. Aufl., Stuttgart 1991 oder De Grauwe, P.: Macroeconomic Theory for the Open Economy, Aldershot 1983; siehe dazu auch Baldwin, a.a.O., S.17-79.
[259] Für einen guten Überblick über die wichtigsten makroökonomischen Wachstumstheorien, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, vgl. Woll, a.a.O., S.397-426.
[260] Zu den Modellannahmen der Theorie komparativer Kostenvorteile (Basismodell) vgl. ebenda, S.591.
[261] Vgl. Hardes, H.-D./Stupp, S.: Die Integrationserfahrungen Südeuropas: Wirtschaftlicher Wegweiser für eine Osterweiterung der Europäischen Union?, in: Osteuropa-Wirtschaft, 41. Jg. (1996) 4, S.359-360.

Liberalisierung des Außenhandels auf die jeweiligen Güterproduktionen konzentrieren, die bei ihnen vergleichsweise am kostengünstigsten ablaufen, um dann im freien Handel die Güter miteinander auszutauschen bzw. zu handeln. Durch das Ausnutzen komparativer Kostenvorteile mittels regionaler Spezialisierung und dem Ausschöpfen möglicher Handels- und Spezialisierungsgewinne soll die bestmögliche Allokation knapper Mittel erreicht werden, was eine Wohlfahrtssteigerung für alle beteiligten Staaten bedeuten soll. Dieser Aspekt wird in der Theorie komparativer Kostenvorteile bzw. der Heckscher-Ohlin-Theorie (auch Faktorproportionen-Theorie) und deren Verfeinerungen thematisiert.[262]

- 2) die internationale Arbeitskräftemobilität und die Wanderung der Arbeitskräfte aus der Peripherie ins Zentrum. Dies ist Thema der Theorie lohninduzierter interregionaler Wanderungen von Arbeitskräften. „Große Lohnunterschiede zwischen Zentrums- und Peripherieregionen bilden demnach Anreize zu Nettowanderungen in die Hochlohnländer des Zentrums, so daß ein sinkendes Arbeitskräfteangebot in der Peripherie und ein steigendes -angebot im Zentrum letztlich einen Ausgleich der unterschiedlichen Knappheiten der nationalen Arbeitsmärkte und folglich der Reallöhne bewirken",[263] sofern die internationale Mobilität der Arbeitnehmer nicht eingeschränkt ist.
- 3) die internationale (Real-) Kapitalmobilität (Kapitaltransfer vom Zentrum zur Peripherie).[264] Multinationale Unternehmen verfolgen damit verschiedene Motive wie etwa die Nutzung standortbedingter Wettbewerbsvorteile durch internationale Produktion, die Umgehung von Handelshemmnissen und Wechselkursrisiken, die Erschließung und Sicherung ausländischer Faktor- und Absatzmärkte, Portfolioüberlegungen zur Ertragssteigerung und Risikominderung durch die internationale Streuung der Unternehmensstandorte und -beziehungen, die Ausnutzung international unterschiedlich strenger Umweltschutzbestimmungen oder internationaler Lohndifferentiale u. a..[265]

Vor diesem theoretischen Hintergrund ist auch die Integrationspolitik der EG/EU zu bewerten. Die Schaffung des Binnenmarktes gewährleistet die Liberalisierung der genannten Austauschformen, nämlich den freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital.[266]

Auf der anderen Seite stehen jedoch theoretische Argumente, „die für eine wirtschaftliche Agglomeration in den Zentralländern sprechen, wodurch letztlich ein Auseinanderdriften der Volkseinkommen bewirkt würde".[267]

Die theoretische Vorstellung über die integratorische Wirkung von Arbeitskräftewanderungen muß stark angezweifelt werden: „Lohnpolitische Rigiditäten

[262] Vgl. Gabler-Wirtschafts-Lexikon: Faktorproportionentheorem, Bd. 3 F-H, 13. Aufl., Wiesbaden 1994, S.1095; siehe auch Woll, a.a.O., S.606-607.
[263] Hardes u. a., a.a.O., S.360.
[264] Vgl. ebenda, S.359-360.
[265] Vgl. Gabler-Wirtschafts-Lexikon: Direktinvestition, Bd. 2 Bi-E, 13. Aufl., Wiesbaden 1994, S.806-807.
[266] Diese werden auch als Freiheiten des Gemeinsamen Marktes oder Grundfreiheiten bezeichnet, vgl. Leupold, A.: Freiheiten des Gemeinsamen Marktes, in: Monar u. a., a.a.O., S.153-158.
[267] Hardes u. a., a.a.O., S.359.

und der oftmals selektive Charakter von Mobilitätsprozessen können zur Arbeitslosigkeit in den Zentrumsregionen beitragen."[268] Eine wichtigere Rolle für Konvergenz und Integration spielt neben dem intra-industriellen Handel vor allem die Kapitalmobilität vom Zentrum zur Peripherie.[269] Jedoch ist dabei nicht automatisch gewährleistet, daß die in der Peripherie anfallenden Gewinne auch den dort lebenden Menschen zugute kommen, sondern vielmehr in die reichen Zentrumsregionen abfließen, von wo aus die multinationalen Unternehmen gesteuert werden.[270] Außerdem werden in den Zentrumsregionen die Aussichten auf mögliche Standortverlagerungen regelmäßig als politisches Druckmittel gegen nationale und kostspielige Vorstöße im Sozial- oder Umweltbereich eingesetzt, so daß die theoretische Folgerung allgemeiner Wohlfahrtssteigerung durch die Liberalisierung des Außenhandels nicht haltbar ist.

Die Frage nach möglichen Konvergenz- und Wohlfahrtseffekten durch die Integration von Zentrums- und Peripherieländern und die Liberalisierung ihrer Märkte kann theoretisch nicht eindeutig beantwortet werden.

In neueren Ansätzen wird versucht, die beiden gegensätzlichen Hypothesen zu verbinden.[271] Beispielsweise argumentiert der Ansatz der U-Kurve, daß mit zunehmender Integration der Märkte (d. h. einer Senkung der Tauschkosten zwischen den Ländern) die Produktion allmählich vom Zentrum in die Peripherie verlagert wird.[272]

Der Produktlebenszyklusansatz postuliert, daß die Produktion vieler Waren, die anfangs im Zentrum erzeugt werden, später in die Peripherie verlagert wird, weil viele Produkte im Verlauf der späteren Phase ihres Lebenszyklus mit arbeitsintensiveren Methoden hergestellt werden.[273] „Produktinnovationen und die damit verbundenen Funktionen wie Forschung und Entwicklung, Marktforschung, Konstruktion und Design, Marketing und Vertrieb sowie die Planungs- und Entscheidungsfunktion sind in den hochentwickelten Verdichtungszentren angesiedelt. Je weiter nun der Lebenszyklus eines Produkts voranschreitet, d. h. je mehr sich der Schwerpunkt von der Produktinnovation zur Produktmodifizierung und Prozeßinnovation verschiebt, desto mehr wird der Produktionsprozeß vom ursprünglichen Standort unabhängig (zunehmende Globalisierung). So kann durch Standardisierung des Produktionsablaufs auf hochqualifizierte ArbeitnehmerInnen mehr und mehr

[268] Ebenda, S.360; siehe auch die dort angegebenen Quellen.
[269] Vgl. ebenda, S.361 ff..
[270] Letzteres ist im globalen Zusammenhang ganz deutlich in den afrikanischen und mittel- und südamerikanischen Entwicklungsländern zu beobachten gewesen. Vor Ort konnten höchstens die politischen Eliten von den ausländischen Direktinvestitionen profitieren bzw. sich zu Lasten breiter Bevölkerungsschichten bereichern, vgl. Hamm 1996 a, a.a.O., S.125 ff..
[271] Für einen guten Überblick vgl. Hardes u. a., a.a.O., S.359.
[272] Vgl. ebenda; zu näheren Einzelheiten vgl. Krugman, P.R./Venables, A. J.: Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry, in: Bliss, C./Braga de Macedo, J. (Hrsg.): Unity with Diversity in the European Economy: The Community's Southern Frontier, Cambridge 1990, S.56 ff..
[273] Vgl. Hardes, a.a.O., S.359; zu näheren Einzelheiten vgl. Vernon, R.: International Investment and international Trade in the Product cycle, in: Quarterly Journal of Economics, 80. Jg. (1966) 2, S.192 ff..

verzichtet werden, und andere Standortfaktoren (niedrige Löhne, geringe Steuern und Auflagen usw.) gewinnen an Bedeutung."[274]
Die Realität hat gezeigt, daß die theoretisch erwartete wohlfahrtssteigernde Wirkung der Liberalisierung des internationalen Handels nur ganz wenigen Menschen, i. d. R. den Kapitaleignern großer Konzerne, zugute kommt, die ihr Einkommen aus Vermögen beziehen. „Das klassische Theorem der komparativen Kostenvorteile eines weniger industrialisierten Gebiets und des daraus fast automatisch folgenden Aufstiegs eines halbperipheren oder peripheren Raums wurde nur selten bestätigt; in der Regel hat die Hierarchie des Systems [von Zentrum und Peripherie] große Zählebigkeit gezeigt".[275]

4.1.1.2. Ökonomische Vorteile für die EU aus Mittel- und Osteuropa

Im Sinne der klassisch-neoklassischen Theorie wird in der Literatur häufig von einer neuen Arbeitsteilung in Europa mit der Einbeziehung der Ökonomien Mittel- und Osteuropas gesprochen. Dabei werden überwiegend drei Argumente genannt, warum die Märkte Mittel- und Osteuropas interessant und bedeutsam für westeuropäische Unternehmen sind bzw. werden könnten:[276]
- Die wachsende Nachfrage nach westlichen Konsum- und Investitionsgütern (zur Modernisierung des Kapitalbestands) eröffnet den westeuropäischen Unternehmen neue Absatzmärkte für ihre Produkte in Mittel- und Osteuropa. Dies könnte der Wachstumsdynamik des europäischen Binnenmarkts neue Impulse geben.
- Das im Verhältnis zur EU sehr niedrige Lohnniveau ermöglicht es den westeuropäischen Produzenten, durch Standortverlagerungen lohnintensiver Fertigungsbereiche in diese Region Lohnkosten einzusparen und dadurch ihre Wettbewerbsposition im EU-, als auch im Welthandel zu verbessern. Ein deutlich gesteigerter Konkurrenzdruck im Industrie-, Dienstleistungs- und Finanzsektor innerhalb der EU ergab sich durch die Schaffung des Binnenmarktes gemäß der EEA zum 1.1.1993.[277]
Hinzu kommt die positive Komponente des relativ hohen Bildungsstands in diesen Ländern, so daß sich die Produktion nicht nur auf einfache Güter oder Vorprodukte beschränken müßte. Größere Direktinvestitionen in den Reformländern könnten durch den Kapital-, Technologie und Wissenstransfer dynamische Effekte auf die wechselseitige ökonomische Entwicklung ausüben.[278]

[274] Hamm 1996 a, a.a.O., S.136.
[275] Nolte, a.a.O., S.7.
[276] Vgl. Welfens, a.a.O., S.28-29.
[277] Vgl. ebenda, S.22-23.
[278] Vgl. Hardes u. a., a.a.O., S.361.

Tabelle 5: Arbeitskosten in ausgewählten Ländern im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland (alte Bundesländer 1992 = 100)

Land	*Index*
Polen	*4,9*
CSFR	*5,3*
Ungarn	*8,8*
Mexiko	*10,4*
Hongkong	*16,0*
Singapur	*19,7*
Portugal	*21,3*
Taiwan	*21,4*
Südkorea	*22,6*

(Quelle: Institut der Deutschen Wirtschaft: IWD Mitteilungen Nr. 32, 12. August 1993, S.2.)

Das osteuropäische Land mit den höchsten Arbeitskosten, Ungarn, erreichte 1992 nicht einmal neun Prozent der Arbeitskosten in der alten Bundesrepublik, so daß durchaus Anreize zur Verlagerung von Produktionsteilen nach Osteuropa bestehen.[279] In der Textil- und der Automobilindustrie u. a. wurden bereits arbeits-, und somit lohnintensive Fertigungsbereiche nach Osten verlagert.
- Schließlich werden die Reformländer wegen deutlich niedriger Preise als wichtige zukünftige Importquellen von Vor- und Endprodukten gesehen, zumal wenn man damit rechnet, daß die Produktqualität und -diversifikation bzw. -differenzierung im Zuge der Modernisierung und des zunehmenden Wettbewerbs in diesen Ländern ansteigen wird. Interessant sind auch die günstigen Energiepreise.[280] Die geographische Nähe und die zukünftige Verbesserung der Ost-West-Verbindungen (Straße, Schiene, Flugverbindungen, Telekommunikation) ermöglichen einen Import aus den benachbarten Niedriglohnländern ohne übermäßige Transportkosten, die diesen Standortvorteil aus westeuropäischer Sicht neutralisieren würden. Die Länder Mittel- und Osteuropas könnten dabei, so die Argumentation, für die EU als Lieferanten hochwertiger Vorprodukte eine ähnliche Schlüsselrolle übernehmen, wie die südostasiatischen Tigerländer für Japan, und Mexiko für die USA.

[279] Die vorstehende Tabelle soll lediglich zeigen, daß aufgrund der niedrigeren Arbeitskosten die Länder Mittel- und Osteuropas interessant für westeuropäische Unternehmen sein können. Für eine genauere Analyse möglicher Vorteile aufgrund dieses Sachverhalts müßte man zusätzlich die Arbeitsproduktivitäten in den einzelnen Ländern bzw. in einzelnen Sektoren betrachten. Die enormen Niveauunterschiede in den Arbeitskosten lassen jedoch stark vermuten, daß der Anreiz zu Standortverlagerungen durch niedrigere Produktivitäten in Mittel- und Osteuropa nicht kompensiert werden kann.
[280] Vgl. Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.187-188.

Mögliche soziale und ökologische Konsequenzen der weiteren Handelsliberalisierung werden im Glauben an die wohlfahrtssteigernden Kräfte des freien Marktes nur selten thematisiert. Zur Analyse möglicher Problempotentiale einer EU-Erweiterung nach Osten soll nun die Entwicklung der Handelsströme zwischen der EU und Mittel- und Osteuropa analysiert werden.

4.1.1.3. Die Handelsstruktur im Ost-West-Handel

Nach dem Übergang zur Abrechnung des Außenhandels in Weltmarktpreisen und harten Währungen war der Handel im RGW zusammengebrochen, was zu scharfen Exportrückgängen führte. Enorme Produktionseinbrüche, negatives Wirtschaftswachstum[281] und strukturelle ökonomische Krisen waren die Folge, die von manchen Autoren mit den Folgen der Weltwirtschaftskrise von 1929 verglichen worden sind.[282] Seit diesem schmerzlichen Zusammenbruch haben die Exporte der mittel- und osteuropäischen Länder in die westlichen Industrieländer, außer im Falle Rumäniens, zugenommen:

Tabelle 6: Der Anstieg der Exporte aus Mittel- und Osteuropa in den Westen von 1989-1992

Land	*in die OECD in %*	*in die EU in %*
CSFR	*+ 40,6*	*+ 62,0*
Ungarn	*+ 56,0*	*+ 87,0*
Polen	*+ 55,7*	*+ 86,1*
Bulgarien	*+ 58,1*	*+ 72,4*
Rumänien	*- 56,5*	*- 47,9*

(Quelle: Inotai, A./Stankovsky, J.: Transformation in Progress: The External Factor, WIIW Research Reports Nr. 200, Wien 1993, S.5.)

Für diese Entwicklung waren mehrere Faktoren verantwortlich:
- Die Zugangsmöglichkeiten zu den westlichen Märkten wurden für die ehemaligen RGW-Staaten deutlich verbessert, insbesondere durch die Aufnahme in das Allgemeine Präferenzsystem (APS) und den Abschluß der Europaabkommen mit der EG/EU.
- Durch scharfe Abwertungen der Währungen dieser Länder wurden letztere teilweise zu Billiganbietern für den Westen (besonders in der Anfangsphase der Öffnung).

[281] Charakteristisch waren Wachstumsraten um die -10% über mehrere Jahre, vgl. Dauderstädt, a.a.O., S.535.
[282] Vgl. ebenda, S.534.

- Die dortigen Lohnkosten sind bis heute wesentlich geringer als in Westeuropa. Sie liegen um die 10-15% des westeuropäischen Niveaus,[283] was u. a. auf die Abwesenheit von beitragsfinanzierten sozialen Sicherungssystemen und niedrige Steuersätze zurückzuführen ist.[284]
- Die im Vergleich zur EU sehr niedrigen Energiekosten lassen ebenfalls eine kostengünstigere Produktion zu.
- Durch den Wegbruch der traditionellen Märkte im RGW und stark rückläufiger Binnennachfrage waren die mittel- und osteuropäischen Unternehmen gezwungen, „Märkte um fast jeden Preis zu suchen."[285]

Diese in der Literatur oft hervorgehobene Entwicklung sehr hoher Exportzuwachsraten muß relativiert werden, da die osteuropäischen Westexporte ab 1989 von einer minimalen Ausgangslage expandierten.[286] Ihr absoluter Anstieg war eher gering. Vielmehr muß diese Entwicklung als Normalisierungsprozeß der vormals beiderseitig durch staatliche Beschränkungen verzerrten Handelsbeziehungen gesehen werden. Die positiven Wachstumseffekte dieser Exporte nach Westeuropa fielen in den Reformländern entsprechend bescheiden aus.
Als Kunden und Lieferanten dominieren (in absteigender Reihenfolge) Polen, Tschechien und Ungarn den Osteuropahandel der EU.[287] Für die Zukunft wird mit einer weiteren Expansion ihrer Exporte in die EU gerechnet.[288]
Die vorhandenen Statistiken zeigen eindeutig, daß sich die EU seit 1989 zum wichtigsten Exportmarkt für Anbieter aus Mittel- und Osteuropa entwickelt hat. Die Visegrád-Staaten, Rumänien und Bulgarien lieferten 1992 insgesamt ca. 49% ihrer Exporte in die EU-12 und 11% in die EFTA-Staaten, zusammen also rund 60% in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Der im Vergleich zu früher bescheidene Anteil von 21% ihrer Gesamtexporte, die 1992 noch auf die ehemaligen Haupthandelspartner im Osten entfielen, zeigt die fortschreitende Auflösung der traditionellen Handelsbeziehungen der Reformländer zu den Märkten in Mittel- und Osteuropa und zur ehemaligen Sowjetunion.[289] Deutschland stellte mit einem Anteil von 27% im Jahre 1992 den wichtigsten Einzelmarkt für die mittel- und osteuropäischen Exporteure dar.[290]

[283] Vgl. ebenda, S.535.
[284] Die vorhandenen Steuersysteme funktionieren zudem meist sehr schlecht.
[285] Ebenda.
[286] Vgl. Welfens, a.a.O., S.27; Dauderstädt, a.a.O., S.535.
[287] Vgl. ebenda.
[288] Vgl. zu verschiedenen Schätzungen ausführlich Baldwin, a.a.O., S.80-122. Dort werden insbesondere die sog. Gravitationsmodelle thematisiert.
[289] Der überwiegende Teil des Außenhandels dieser Länder fand bis 1989 innerhalb des RGW statt (für Bulgarien zu 75%, für die CSFR zu 74%, für Polen zu 70% und für Ungarn zu 44%). Haupthandelspartner war die Sowjetunion, vgl. Dauderstädt, a.a.O., S.535.
[290] Dies entspricht einem Anteil von rund 55 % an den Exporten dieser Länder in die EU-12 im Jahre 1992, vgl. Stehn, J.: Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union, in: Die Weltwirtschaft, (1994) Heft 2, S.195. 1993 nahm Deutschland 58% der EU-Importe aus Mittel- und Osteuropa auf und produzierte 53% der EU-Exporte in diese Region, gefolgt von Italien mit 13% bzw. 14% und Frankreich mit jeweils 8%, vgl. Dauderstädt, a.a.O., S.535.

Tabelle 7: Gesamtexporte mittelosteuropäischer Länder nach Empfängerregionen 1992 (in %)[291]

Empfängerregion	*Anteil an den Gesamtexporten der mittel- und osteuropäischen Länder*
Europäische Union (darunter Deutschland)	*49% (27%)*
Ehemalige UdSSR	*14%*
EFTA	*11%*
Mittelosteuropa	*7%*
Asien/Nordamerika	*7%*
andere	*6%*
nicht spezifiziert	*6%*

(Quelle: Stehn, J.: Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union, in: Die Weltwirtschaft, (1994) Heft 2, S.195.)

Stehn bezeichnet deshalb die Länder der EU und insbesondere Deutschland als „natürliche Handelspartner der Länder im Osten Europas", da sie „auch unter den Bedingungen einer erst in den Ansätzen erkennbaren handelspolitischen Ost-West-Integration einen Großteil der Exporte aus den Ländern im Osten Europas absorbieren."[292]
Während also die EU im Durchschnitt weit über die Hälfte des Außenhandels der mittel- und osteuropäischen Reformländer aufnahm, spielten die Länder Mittel- und Osteuropas als Absatzmarkt für Exportunternehmen aus der EU insgesamt eine relativ geringe Rolle. 1992 gingen nur 1,6 % aller EU-Exporte in die genannten sechs mittel- und osteuropäischen Staaten.[293] 1993 erhöhte sich ihr Anteil am EU-Außenhandel immerhin auf 4,2% aller EU-Importe und 5,3% aller EU-Exporte (mit steigender Tendenz).[294]
Das beachtliche prozentuale Wachstum des mittel- und osteuropäischen Außenhandels mit der EU darf zudem nicht darüber hinweg täuschen, daß die EU trotz der asymmetrischen Zugeständnisse der Marktöffnung im Zuge der Europaabkommen seit 1991 einen relativ großen Handelsbilanzüberschuß gegenüber dieser Region verzeichnet. Die Exporte der Reformländer in die EU sind zwar

[291] Gesamtzahlen für Bulgarien, Rumänien, Polen, Ungarn, Tschechien u. Slowakei.
[292] Stehn, a.a.O., S.195.
[293] Vgl. ebenda, S.197.
[294] Damit entsprach der Anteil der Visegrád-Staaten, Rumänien und Bulgarien zusammen etwa dem der Schweiz am EU-Außenhandel, vgl. Dauderstädt, a.a.O., S.535.

gestiegen, die Importe aus der EU haben jedoch sehr viel stärker zugenommen.[295]

Tabelle 8: Entwicklung des EU-Außenhandels mit Mittel- und Osteuropa (in Mrd. ECU)[296]

Jahr	EU-Exporte in die Reformländer	EU-Importe aus den Reformländern	Handelsbilanzüberschuß der EU
1989	11,5	12,1	- 0,6
1990	12,0	13,0	- 1,0
1991	17,5	16,1	+ 1,4
1992	21,4	18,9	+ 2,5
1993	25,7	20,1	+ 5,6
1994	31,1	26,2	+ 4,9

(Quelle: o. V.: Stetig wachsender EU-Handel mit Osteuropa. Verdreifachung der EU-Exporte seit 1989, Neue Zürcher Zeitung, Nr. 171 vom 26.7.1995, S.21.)

Neuere Daten bestätigen diesen Befund sehr deutlich: „Den größten Überschuß (9,4 Mrd. ECU) erwirtschaftete die EU im ersten Halbjahr 1996 im Handel mit den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL),[297] während der Handel mit Japan und China die höchsten Defizite aufwies (8,7 bzw. 7,3 Mrd. ECU). [...] Bei den EU-Ausfuhren in die GUS und die MOEL waren von Januar-Juni 1995 bis Januar-Juni 1996 die höchsten Wachstumsraten zu beobachten (+21% bzw. +18%), während die Einfuhren aus diesen Ländern entweder zurückgingen oder sich nur schwach erhöhten (-7,2% bzw. +3,3%). Aus diesem Grund stiegen die Salden des Handels mit diesen Ländern (auf die 1995 insgesamt 13,6% aller EU-Ausfuhren entfielen) beträchtlich, nämlich um 2,9 bzw. 4,3 Mrd. ECU."[298]
Für diese Entwicklung waren vor allem folgende Faktoren verantwortlich:
- Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einzelner Exporte aus Mittel- und Osteuropa verschlechterte sich seit 1990 zusehends, weil die im Vergleich zu Westeuropa viel höheren Inflationsraten den abwertungsbedingten Preisvorsprung allmählich kompensierten.

[295] Dieser Befund gilt für jedes mittel- und osteuropäische Land in unterschiedlichem Ausmaß, vgl. Kornai, a.a.O., S.92. Eine sehr detaillierte und aktuelle Übersicht des Außenhandels der EU mit Mittel- und Osteuropa, aufgegliedert nach Partnerländern, liefert Eurostat: Eurostatistik. Daten zur Konjunkturanalyse 6/1997. Themenkreis 1 Allgemeine Statistik. Reihe B Konjunkturstatistiken, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1997, S.119.
[296] Berechnung für die EU gegenüber Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Rumänien und Bulgarien.
[297] In dieser Statistik: Visegrád-Staaten, Baltikum, Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, Albanien, Bulgarien, Rumänien.
[298] Eurostat: Außen- und Intrahandel der Europäischen Union. Monatliche Statistiken 12/1996. Themenkreis 6 Außenhandel. Reihe B Konjunkturstatistiken, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1996, S.14.

- In einigen Transformationsländern war/ist die Landeswährung überbewertet und deshalb der Import zu billig.[299]
- Ein großer Teil der EU-Hilfsprogramme und Direktinvestitionen diente der Förderung des EU-Exports oder zogen EU-Exporte nach sich.[300]
- Während der freie Zugang zu den westlichen Märkten für hochwertige Konsumgüter und der wirtschaftliche Aufbau in den erfolgreicheren Transformationsländern den Import westlicher Industriegüter anstiegen ließ, dämpfte die in Westeuropa zu Beginn der neunziger Jahre einsetzende Rezession allgemein die Importnachfrage. Die westlichen Exporteure profitierten von den Nachfrageimpulsen aus dem Osten.[301] In Osteuropa wurde zudem teilweise das Angebot vom Export zur Binnennachfrage umgelenkt.[302]
- Die EU-Handelspolitik griff häufiger zu dem Instrument der Anti-Dumping-Maßnahmen und führte neue Handelsbarrieren für sensible Bereiche ein.
- Der für den Export der Transformationsländer sehr wichtige Agrarbereich wurde bei der Handelsliberalisierung der EU mit dem Osten weitgehend ausgeklammert.[303]

Dieser Sachverhalt wird auf Dauer das Schuldenproblem der Transformationsländer verschärfen. Ein dauerndes Handelsbilanzdefizit ruft einen steigenden Finanzierungsbedarf in Fremdwährungen hervor, zumal wenn die ausländischen Direktinvestitionen nur sehr bescheiden ausfallen.[304] Fehlende Steuereinnahmen und schlecht funktionierende Steuersysteme verhindern ein regelmäßiges Steueraufkommen, so daß sich in Mittel- und Osteuropa Tendenzen einer massiven Schuldenkrise abzeichnen. Die Verschuldung ist ein, wenn nicht das Haupthindernis zur Überwindung der Schwierigkeiten in Mittel- und Osteuropa.[305] „Deswegen hat sich die EG zu Recht für eine weitgehende Streichung der polnischen Auslandsschulden eingesetzt. Deswegen wurden Zahlungsbilanzhilfen für Mittel- und Osteuropa zu Recht gewährt."[306]

Eine nähere Betrachtung der gehandelten Güter präzisiert das Bild der einseitigen ökonomischen Abhängigkeit zu Ungunsten der mittel- und osteuropäischen Reformländer. Die Unternehmen der EU exportierten überwiegend industrielle Fertigprodukte (hochwertige Investitions- und Konsumgüter) in diese Region. Die mittel- und osteuropäischen Exporte beinhalten vor allem chemische Produkte, Textilien/Kleidung, Holzprodukte, Nahrungsmittel und Metallerzeugnisse, die größtenteils als sensible Produkte bestimmten Einfuhr-

[299] Vgl. Kornai, a.a.O., S.92.
[300] Vgl. Dauderstädt, a.a.O., S.536.
[301] Vgl. ebenda, S.536; Bofinger 1996, a.a.O., S.76 u. Bofinger, P.: The Political Economy of the Eastern Enlargement of the EU, CEPR Discussion Paper No.1234, London 1995.
[302] Vgl. Dauderstädt, a.a.O., S.536; Kornai, a.a.O., S.92.
[303] Vgl. Bofinger 1996, a.a.O., S.76.
[304] Vgl. Kornai, a.a.O., S.93.
[305] Vgl. Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.98-99. Zum Schuldenproblem in Polen vgl. Zimmer, B.: Der Internationale Währungsfonds und die Verschuldung der Entwicklungsländer - Stabilisierung und Strukturanpassung, Zentrum für europäische Studien, Trier 1995, S.81-83.
[306] Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.52.

beschränkungen der EU unterliegen.[307] Zeitweise exportierte die EU mehr Agrarprodukte nach Polen oder die Tschechoslowakei, als sie von dort importierte.[308]

Aufgrund der enormen ökonomischen Überlegenheit der EU fällt die Abhängigkeit sehr einseitig zu Ungunsten der Reformländer aus. Deren Ökonomien sind wegen der steigenden Import- und Exportquoten zunehmend von den EU-Konjunkturzyklen abhängig geworden. Diese Abhängigkeit stellt ein besonderes Risiko im marktwirtschaftlichen Transformations- und Öffnungsprozeß dar, weil dort die sozialen Sicherungssysteme kaum ausgebaut und die Pro-Kopf-Einkommen verhältnismäßig niedrig sind, so daß durch externe Einflüsse verursachte makroökonomische Schocks nicht sozial verträglich absorbiert werden können. Die Einführung neuer Handelshemmnisse seitens der EU kann deshalb schon empfindliche soziale und ökonomische Konsequenzen für diese Länder zur Folge haben. Zudem fördern die Europaabkommen zwar den Freihandel der einzelnen Transformationsländer mit der EU, nicht jedoch den Handel dieser Länder untereinander. Die Exporteure in der EU werden damit bevorteilt, weil sie mit allen assoziierten Reformländern unter begünstigten Bedingungen Handel treiben können, während der Handel zwischen ihnen durch den fortbestehenden Protektionismus in Mittel- und Osteuropa behindert wird. Die alleinige Fokussierung auf die EU als Handelspartner und die damit verbundenen Risiken werden dadurch verstärkt.[309] Die am 13. Juli 1997 vom Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche vorgelegte Studie bestätigt dieses Bild. „Fast ein Jahrzehnt nach der Wende ist in den Reformländern [...] noch immer kein sich selbst tragendes Wachstum sichtbar."[310] Für die Visegrád-Staaten und Slowenien, in denen die wirtschaftlichen Transformationen am weitesten vorangeschritten sind, wird für 1997 ein Rückgang des durchschnittlichen Wirtschaftswachstums auf 4,3% (1996: 4,7%) erwartet. „Unter Einbeziehung der beiden Problemländer Rumänien und Bulgarien ergibt sich nur noch ein durchschnittliches Wachstum von 2,2 statt 2,7 (1996: 3,5) Prozent. Für Rußland und die Ukraine wird eine Stagnation erwartet - statt des ursprünglich vorausgesagten Wachstums von ein und zwei Prozent."[311] Der Export hat als Konjunkturmotor gänzlich an Bedeutung verloren, und die hohen Leistungsbilanzdefizite werden zunehmend zum Problem. Das schwache Wachstum erlaubt keinen Abbau der hohen Arbeitslosigkeit, vielmehr wird mit einem weiteren Anstieg gerechnet.[312]

[307] Vgl. Dauderstädt, a.a.O., S.534; Stehn, a.a.O., S.199.
[308] Dies wird oft als Beweis der handelsverzerrenden Wirkungen der Europaabkommen angesehen, die die EU meist zu ihren Gunsten ausgelegt hat, vgl. z. B. o. V.: Stetig wachsender EU-Handel mit Osteuropa. Verdreifachung der EU-Exporte seit 1989, Neue Zürcher Zeitung Nr. 171 vom 26.7.1995, S.21. Siehe dazu detailliert Abschnitt 4.1.1.4. dieser Arbeit.
[309] Vgl. Wolf, a.a.O., S.122.
[310] o. V.: Das Wachstum in den Reformländern schwächt sich weiter ab, in: FAZ Nr. 160 vom 14. Juli 1997, S.13.
[311] Ebenda.
[312] Vgl. ebenda.

4.1.1.4. Die Handelspolitik der EU - Schutz sensibler Bereiche

Bei genauerer Betrachtung wird die oben skizzierte einseitige Vorteilhaftigkeit des Ost-West-Handels für die EU immer offensichtlicher. Die EU ist den ökonomisch schwachen Ländern Osteuropas ganz klar im Wettbewerb um hochwertige Industriegüter überlegen.[313] Die mittel- und osteuropäischen Unternehmen können allein durch eine stärkere Externalisierung ihrer Produktionskosten zu Lasten von Mensch und Umwelt den Wettbewerbsrückstand zu ihren westlichen Konkurrenten in einigen Bereichen wettmachen. Eine Bedrohung ihrer Märkte konnte die EU bisher mittels ihrer Außenhandels- und Subventionspolitik immer abwenden.
Nach Inkrafttreten der Europaabkommen wurden zahlreiche Zölle und Importbeschränkungen für die assoziierten Länder sofort abgeschafft. Jedoch werden für eine bestimmte Gruppe von sensiblen Gütern (Güter aus Sektoren mit Überkapazitäten bzw. hohen Subventionsquoten) protektionistische Maßnahmen seitens der EU weiterhin (für einige Jahre oder fortdauernd) bestehen bleiben.[314] Für den Handel im Agrarbereich wurde keine endgültige Liberalisierung vereinbart.[315] Fast die Hälfte der Exporte der Transformationsländer in die EU unterliegen mengenmäßigen Beschränkungen.[316]
Bei einer Vollmitgliedschaft mit Teilnahme am Binnenmarkt müßten diese protektionistischen Maßnahmen abgeschafft werden. Deshalb ist es sinnvoll, nach Gründen und Motiven für diesen Protektionismus der EU zu fragen, weil sich dadurch mögliche Probleme der vollständigen Liberalisierung des Warenverkehrs ausmachen lassen.
In bezug auf die Förderung des Außenhandels der Reformstaaten favorisiert die EU in erster Linie Handelsumlenkungen, „d. h. [den] Ersatz von Importen aus nicht begünstigten Staaten durch Importe aus den Partnerländern“[317], um die Substitution inländischen Angebots durch zusätzliches und kostengünstigeres Importangebot zu verhindern.[318] Eine zusätzliche Handelsschaffung, d. h. eine Erhöhung der Importe, würde die ohnehin überlasteten Regelungsmechanismen der EU-Märkte letztlich überfordern. Die quantitätsorientierte Produktionsweise in den EU-Ländern hat zu Produktionsüberschüssen (besonders im Agrarbereich) geführt, die zur Markt- und Preisstützung von der EU aufgekauft werden, um sie dann kostspielig zu vernichten bzw. zu entsorgen.[319]

[313] Im Hochtechnologiebereich können die Unternehmen in den Transformationsländern der westlichen Konkurrenz, bis auf ganz wenige Ausnahmen, nichts Vergleichbares entgegensetzen.
[314] In den Anhängen zu den Europaabkommen (Annexe) sind diese Güter aufgelistet, vgl. dazu sehr detailliert: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1992, a.a.O., S.239-240.
[315] Vgl. Schur, a.a.O., S.11.
[316] Vgl. Welfens, a.a.O., S.27.
[317] Vgl. Wolf, a.a.O., S.121.
[318] Die nicht begünstigten (Entwicklungs-) Länder sind also auch durch die Intensivierung des EU-Handels mit Osteuropa betroffen.
[319] Die türkische Regierung, die sich seit Jahren um einen EU-Beitritt bemüht, befürchtet durch die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Länder (und den damit verbundenen günstigeren Zugangsbedingungen zu den EU-Märkten) Einbußen im Textilbereich. Die türkische Textilindustrie gehört seit Jahren zu den

Die sensiblen Güter lassen sich in vier Gruppen unterteilen: Kohle, Eisen und Stahl (1), chemische Produkte (2), Textilien, Bekleidung und Lederwaren (3), Agrarprodukte und Lebensmittel (4).[320] Die unterschiedliche Bedeutung der sensiblen Wirtschaftsbereiche für die ehemaligen RGW-Staaten und die EU zeigt sich in den Import- und Exportanteilen dieser Produkte in den jeweiligen Staaten:

Tabelle 9: Der prozentuale Anteil sensibler Güter an den Gesamtexporten ausgewählter Länder in die EU 1992/1993

Produktgruppe	CSFR	Ungarn	Polen	Rumänien	Bulgarien	Rußland
Eisen und Stahl	11	4	12	7	7	3
Chemie	8	9	6	4	7	4
Lederwaren, Textil, Bekleidung	17	23	21	49	38	1
Agrarprodukte	4	18	11	5	18	2
Gesamtanteil	40	54	50	65	70	10

(Quelle: European Bank for Reconstruction and Development: Transition Report, London 1994, S.117.)

Man sieht, daß gerade die Güter, die die EU als sensibel einstuft und deren Märkte sie am besten schützt, den exportinduzierten Wachstumserfolg der mittel- und osteuropäischen Länder sichern sollen. Daß die EU ihre Märkte in der Vergangenheit häufig durch protektionistische Maßnahmen schützte, läßt sich an zahlreichen Beispielen festmachen. Zum Schutze ihrer Eisen- und Stahlindustrie hatte die EU bei Polen, der CSFR und Ungarn auf Selbstbeschränkungsabkommen (SBA) gedrängt.[321] Nach einer Erhöhung der tschechoslowakischen Stahlexporte in die EU um 125% zu Preisen von ca. 2/3 des EU-Niveaus im ersten Halbjahr 1992[322] begrenzte die Kommission den weiteren Import für eine ganze Reihe von Gütern unter Berufung auf die in den

Hauptzulieferern und Billigproduzenten für westeuropäische (und besonders deutsche) Konzerne, vgl. Afra, S.: Autozulieferer und Textil mit neuen Perspektiven, in: Handelsblatt Nr. 111 vom 12.6.1996, S.27. Die türkische Regierung hat in letzter Zeit mehrfach angekündigt, ihre Zustimmung zur NATO-Osterweiterung von ihrer vorherigen Aufnahme in die EU abhängig zu machen. Das diesbezüglich ständige Drängen der Türkei und die harschen Töne der türkischen Regierung gegenüber Deutschland und der EU im Frühjahr 1997 müssen in diesem Kontext gesehen werden.
[320] Vgl. Rollo, J./Smith, A.: The political economy of Eastern European trade with the European Community: why so sensitive?, in: Economic Policy, (1995) 16, S.141-142; siehe auch Dauderstädt, a.a.O., S.536.
[321] Die Exportselbstbeschränkungsabkommen über Stahl liefen zwar grundsätzlich am 31.12.1991 aus, einige Sonderregelungen bezüglich Stahl, Textilien und Kohle blieben jedoch bestehen, vgl. dazu detailliert Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1992, a.a.O., S.237; Welfens, a.a.O., S.27.
[322] Die Erhöhung bezog sich auf den entsprechenden Vorjahreszeitraum.

Europaverträgen enthaltenen Schutzklauseln.[323] Die Teilung der CSFR nahm die EU zum Anlaß, bei der Neuverhandlung des bestehenden Europaabkommens neue Importbeschränkungen durchzusetzen.[324] Beliebtes Protektionsinstrument sind Anti-Dumping-Maßnahmen,[325] mit denen vor allem EU-Importe im Eisen- und Stahlbereich erschwert wurden.[326] Ein solches wurde auch in der Zementindustrie eingeleitet, die zu den am höchsten konzentrierten Industrien der EU gehört.[327] Weil eine Fleischlieferung aus Kroatien mit Maul- und Klauenseuche infiziert war, stoppte man 1993 Agrarimporte aus insgesamt 17 mittel- und osteuropäischen Ländern. Polnische Kirschen wurden Mindestpreisregelungen unterworfen.[328] Im Frühjahr 1994 wurde sogar die Einfuhr polnischer Gartenzwerge wegen des Dumpingvorwurfs zeitweise blockiert etc..[329] Mit Ausnahme Ungarns müssen alle potentiellen Beitrittskandidaten seit 1993 ein steigendes Defizit im Agrarhandel mit der EU verkraften.[330]

Die EU-Staaten (und insbesondere Deutschland) sind für die Länder Mittel- und Osteuropas eindeutig die wichtigsten Absatzmärkte, wobei die sensiblen Güter einen großen Anteil der Exporterlöse einbringen. Wenn man bedenkt, daß sich der Gesamtanteil der wichtigsten mittel- und osteuropäischen Importländer an den Gesamtimporten der EU gerade einmal in einer Größenordnung um die fünf Prozent bewegt, dann ist verständlich, warum sich die östlichen Nachbarn häufig über die protektionistischen Praktiken der EU beklagt haben. Obwohl mit den Europaabkommen der Zugang für mittel- und osteuropäische Produzenten bzw. Exporteure zu den westeuropäischen Märkten wesentlich verbessert wurde, besteht ein psychologisches Moment fortdauernder Unsicherheit, das sich aus den vielen Ausnahmeregelungen, teils unpräzisen Formulierungen und der Möglichkeit der Einführung neuer Handelshemmnisse ergibt.[331]

Die protektionistische Haltung der EU erklärt sich aus der jahrelangen Abschirmung der sensiblen Bereiche vom Wettbewerbsdruck der Weltmärkte. Besonders der Agrarsektor, in den z. Zt. weit über die Hälfte der EU-Haushaltsmittel fließen, bildet eine starke Lobby, die den Konkurrenzdruck von außen fürchtet. Bei Standardchemikalien und im Stahlsektor sind die im Osten vorhandenen Produktionskapazitäten und Expansionsmöglichkeiten so groß, daß die entsprechenden westeuropäischen Industrien bei einer völligen

[323] Vgl. Wolf, a.a.O., S.121.
[324] Vgl. Moorhouse, a.a.O., S.371.
[325] Anti-Dumping-Maßnahmen sind neben den Anti-Subventionsmaßnahmen das wichtigste handelspolitische Instrument der EU, basierend auf Art. VI GATT und dem GATT Anti-Dumping Kodex, die in EG-Recht umgesetzt wurden. Ein Anti-Dumping-Verfahren wird auf Antrag des betroffenen Wirtschaftszweigs in der EU eingeleitet. Zu Einzelheiten vgl. Welge, G.: Anti-Dumping-Maßnahmen, in: Monar u. a., a.a.O., S.11-13.
[326] Vgl. Dauderstädt, a.a.O., S.536.
[327] Vgl. Wolf, a.a.O., S.121; Der europäische Zementmarkt wird zu drei Vierteln von einem Kartell kontrolliert, das seit Jahren viel zu hohe Preise durchsetzt. Hier zeigt sich ein sehr eklatantes Beispiel, wie konsequent Industrieverbände ihre Interessen in Brüssel durchsetzen können, vgl. Hamm 1996 a, a.a.O., S.303.
[328] Vgl. Dauderstädt, a.a.O., S.536.
[329] Vgl. ebenda.
[330] Vgl. Schur, a.a.O., S.11.
[331] Vgl. Wolf, a.a.O., S.121; Bofinger 1996, a.a.O., S.76.

Handelsliberalisierung einen massiven Preisverfall mit Marktanteilsverlusten und Gewinneinbußen befürchten müßten. Ausländische Direktinvestitionen und Modernisierungen würden diesen Effekt verstärken.[332]

Die Reformländer sind in ihrer jetzigen Entwicklungsphase in besonderem Maße auf die Exportmöglichkeiten der sensiblen Güter angewiesen, weil ohne diese überhaupt kein exportinduziertes Wachstum möglich ist. In den ehemaligen RGW-Ländern[333] sind etwa zehn Mio. Menschen, also ca. 25% der Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt, in der EU hingegen nur sechs Prozent. In den Visegrád-Ländern, Bulgarien und Rumänien sind zusammengenommen absolut mehr Menschen in der Landwirtschaft beschäftigt als in der EU-15, obwohl deren Gesamtbevölkerung nur rund 25% der der EU beträgt. Bei einer weiteren Beschränkung dieser Absatzmöglichkeiten durch protektionistische Maßnahmen würde der Importüberhang Mittel- und Osteuropas viel stärker zunehmen, was eine weitere Verschärfung des dortigen Devisenmangels und der Verschuldungssituation zur Folge hätte. Die vermeintlichen Export- und Expansionsmöglichkeiten der EU-Länder im Bereich hochwertiger Industrie- und Konsumgüter würden in dieser Region somit merklich schwinden.[334]

Rollo und Smith kommen aufgrund der bisherigen Erfahrung mit der EU-Handelspolitik zu dem Schluß, daß die assoziierten Reformländer in all den Bereichen protektionistische Maßnahmen seitens der EU zu befürchten haben, in denen sie auf den EU-Märkten erfolgreich sind bzw. sein könnten.[335] Dies wird bestätigt durch die Tatsache, daß die Handelsliberalisierung überall dort am langsamsten voranschreitet, wo die Reformländer komparative Kostenvorteile gegenüber der EU besitzen und die Handelsstruktur dadurch weiterhin verzerrt bleibt.[336] Es läßt sich also festhalten, daß „sich aus den steigenden Handelsbeziehungen zwischen der EU und den ost- und mittelosteuropäischen Ländern bisher keine nennenswerten Nachteile für die EU-Mitgliedsländer ergeben“ haben.[337]

4.1.2. Arbeitsmarktpolitische und soziale Folgen

Trotz der marktwirtschaftlichen Euphorie und den vielfachen Liberalisierungsappellen westlicher Ökonomen ist ganz klar, daß eine uneingeschränkte Teilnahme dieser Länder am Binnenmarkt erhebliche ökonomische und soziale

[332] Vgl. Welfens, a.a.O., S.28.
[333] Ohne die ehemalige UdSSR und die außereuropäischen Mitgliedsländer.
[334] Vgl. Welfens, a.a.O., S.27.
[335] Vgl. Rollo u. a., a.a.O., S.141.
[336] Vgl. Wolf, a.a.O., S.121.
[337] Vgl. Bofinger 1996, a.a.O., S.76; siehe auch Faini, R./Portes, R.: Opportunities outweight adjustment: the political economy of trade with Central and Eastern Europe, in: Faini, R./Portes, R. (Hrsg.): European Union trade with Eastern Europe: adjustment and opportunities, CEPR, London, S.1-18.

Anpassungsprobleme in der EU mit sich bringen würde.[338] Mit der EU-Mitgliedschaft würden die Menschen in den Reformländern das Recht auf freien Personenverkehr, d. h. die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die dauerhafte Niederlassungs- und Beschäftigungsfreiheit in der gesamten EU erlangen.[339] Aufgrund des hohen Wohlstandsgefälles zwischen der EU und Mittel- und Osteuropa würden erfahrungsgemäß große Migrationsbewegungen von Ost nach West zu erwarten sein. Wegen der derzeit sehr angespannten Lage auf den europäischen Arbeitsmärkten und der allgegenwärtigen Konzept- und Machtlosigkeit der Politik bezüglich der rapide ansteigenden Arbeitslosigkeit werden immer mehr Stimmen laut, die protektionistische Maßnahmen zur Abschottung der nationalen bzw. des gemeinschaftlichen Arbeitsmarktes fordern, um die Konkurrenz von Billiglohnarbeitern aus Mittel- und Osteuropa, die wesentlich niedrigere Löhne in Kauf nehmen, zu verhindern. Diese Debatte wird genährt durch die immer zahlreicheren Pressemeldungen über illegal, zu Niedrigstlöhnen beschäftigte Gast- oder Leiharbeiter aus dem Osten.[340]
Für dieses Problem lassen sich Parallelen zu den Süderweiterungen und der folgenden Süd-Nord-Migration ziehen.[341] Dies ist insofern sehr hilfreich, da sich die zu erwartenden Migrationsbewegungen von Osten nach Westen ohne Vergleichsdaten kaum abschätzen lassen. Aufgrund des vergleichbaren Einkommensgefälles der EU zu den Visegrád-Staaten einerseits und der EG zu den Südländern (Griechenland, Portugal und Spanien vor deren Beitritt) andererseits schätzt Baldwin, daß rund fünf bis zehn Prozent der osteuropäischen Bevölkerung bei einem EU-Beitritt nach Westen wandern würden.[342] Allein für die Visegrád-Staaten wären dies immerhin zwischen 3,2 und 6,4 Mio. Menschen. Bei derzeit rund 366 Mio. EU-Bürgern erscheint diese Zahl gering. Da jedoch nicht zu erwarten ist, daß sich die Zuwanderer über die gesamte EU gleich verteilten, sondern sich vor allem in den urbanen, industriellen Zentren niederlassen würden, könnten die dortigen sozialen Probleme empfindlich gesteigert werden. Der Migrationsdruck aus den peripheren Nachbarregionen der EU wird erst dann nachlassen, wenn das Leben für die Menschen in ihrer Heimat wieder lebenswert wird und Zukunftsperspektiven bietet. Hier ist die EU-Entwicklungspolitik gefordert.
Durch den völligen Wegfall der Handelsschranken und Mobilitätsbarrieren würden Verlagerungen von Produktionsstätten nach Mittel- und Osteuropa für multinationale Unternehmen wesentlich vereinfacht werden. Fakt ist, daß die Aufnahmefähigkeit vieler Gütermärkte (besonders für einfache Industrie- und Agrargüter) aufgrund der mechanisierten Massenproduktion weitgehend

[338] Allein deshalb wird die Gruppe der ersten Beitrittskandidaten sehr klein sein.
[339] Siehe die Art. 48 u. 52 EWGV.
[340] Insbesondere geriet die Baubranche in letzter Zeit häufig in die Schlagzeilen, weil mittel- und osteuropäische Arbeiter mit Stundenlöhnen um die 5-10 DM illegal auf deutschen Baustellen beschäftigt wurden.
[341] Griechenland wurde 1981 als zehntes, Spanien und Portugal 1986 als elftes bzw. zwölftes Mitglied in die EG aufgenommen. Vom Abschluß bilateraler Handelsabkommen bis zum Beitritt waren im Falle Griechenlands 20, im Falle Spaniens und Portugals 15 bzw. 13 Jahre vergangen.
[342] Vgl. Baldwin, a.a.O., S.190.

ausgereizt ist, und daß die Eröffnung von neuen Produktionsstätten im Osten zwingend Schließungen im Westen nach sich ziehen muß. Dies würde für strukturschwache Regionen in der EU verheerende soziale und ökonomische Folgen haben, wie unzählige Beispiele belegen. Aber gerade diese Option liefert multinationalen Unternehmen in der EU ein gefährliches Druckmittel gegen Gewerkschaften und Sozialpolitik. Die Funktionsfähigkeit der sozialen Systeme und die sozialen und arbeitsrechtlichen Errungenschaften in den EU-Staaten werden aufgrund der zunehmenden Konkurrenz auf den Arbeitsmärkten und steigender Arbeitslosigkeit mehr und mehr unter Druck geraten.[343] Sollte die EU einen baldigen Beitritt der Reformstaaten ernsthaft in Erwägung ziehen, dann wird sie sich entschieden dieser Probleme annehmen müssen.[344]

4.1.3. Die ökologische Dimension

Die ökologischen Herausforderungen und Probleme bzw. die damit verbundenen umweltpolitischen Aspekte einer Osterweiterung werden nur sehr selten in der Literatur zu diesem Themenkreis behandelt.[345] Dabei stellt die lebensbedrohliche Zerstörung der natürlichen Umwelt eines der größten globalen Probleme überhaupt dar, und die Konzeptlosigkeit ist in diesem Bereich allenthalben am größten.
In Mittel- und Osteuropa ticken ökologische Zeitbomben. Die erschreckende Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen (verseuchte Böden und Landstriche, schmutziges Grundwasser, verpestete Flüsse und Seen, lebensbedrohliche Trinkwasserprobleme, eine nuklear kontaminierte und biologisch stark geschädigte Ostsee, rasant fortschreitendes Waldsterben, gravierende Luftverschmutzung, gefährliche Mülldeponien etc.) müßte die politisch Verantwortlichen in Ost und West endlich zu energischem Handeln aufrütteln.[346]
Über ein Drittel der Menschen in Mittel- und Osteuropas und den GUS-Republiken lebt in ökologischen Krisengebieten. Bis heute sind dort weiterhin 16 Reaktoren des Tschernobyl-Typs (RBMIC) am Netz. In einigen Gebieten der ehemaligen CSFR sterben die Menschen durchschnittlich zehn Jahre früher als in der EU. „Die Werte für Umweltverschmutzung und Ressourcenvergeudung sind die schlechtesten in Europa, und öffentliches Umweltbewußtsein ist kaum

[343] Für die Reformländer könnte der sog. Brain-Drain-Effekt eine erhebliche Rolle spielen. Die Hypothese lautet, daß im Zuge größerer Migrationsbewegungen vor allem hochqualifizierte Bevölkerungsgruppen mit guten Beschäftigungsaussichten ihr Land verlassen würden. Ihr Humankapital wäre für den politischen und wirtschaftlichen Aufbau in Mittel- und Osteuropa verloren, vgl. ebenda, S.192-193; siehe auch Kornai, a.a.O., S.91.
[344] Weitere Aspekte dieses Problemkreises werden im Kapitel 4.2.1.2.3. dieser Arbeit diskutiert.
[345] Auch Moorhouse kommt zu dem Schluß, daß sozial- und umweltpolitische Aspekte der Osterweiterung „wesentlich seltener diskutiert" werden als etwa „Probleme der wirtschaftlichen Anpassung", die „gut dokumentiert sind", vgl. Moorhouse, a.a.O., S.375.
[346] Zur Umweltsituation in Europa vgl. Europäische Umweltagentur: Die Umwelt in Europa. Der Dobris-Lagebericht. Ein Überblick, Kopenhagen 1994. Zu weiteren ernüchternden Fakten vgl. Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.177-183.

entwickelt."[347] Der Alltag ist, gerade in den ländlichen Gebieten, geprägt vom Kampf ums Überleben.[348]
In Mittel- und Osteuropa zeigt sich sehr deutlich die enge Verzahnung von ökonomischen, sozialen und ökologischen Problemen. Die dortigen Unternehmen können aufgrund ihrer schlechten Ertragslagen vorsorgende Umweltmaßnahmen nicht selbst finanzieren, die niedrigen Pro-Kopf-Einkommen lassen Gebühren oder Steuern zur Finanzierung von Kläranlagen oder umweltschonender Wertstoffaufbereitung etc. nicht zu. Die hohen Inflationsraten erschweren eine angemessene Energiepreiskalkulation und entwerten etwaige ökonomische Instrumente der Umweltpolitik (Gebühren, Steuern, Geldstrafen).[349]
Je höher die Umweltverschmutzung ist, desto höher werden die Kosten und Ansprüche an die Gesundheits- und Sozialsysteme. Die schwachen Umweltschutzauflagen, sofern denn welche bestehen, bieten ausländischen Investoren Anreize, umweltintensive Fertigungsbereiche in diese Länder zu verlagern, was der Lösung der dortigen Probleme nicht gerade zuträglich ist.
Im kommunistischen System wurde die Zerstörung der Umwelt zur Erfüllung der Pläne und zur Demonstration der Überlegenheit des politischen Systems in gigantischen Großprojekten hingenommen. Die verheerenden Folgen für Mensch und Natur wurden systematisch verschwiegen und unter Strafandrohung bei öffentlichen Äußerungen tabuisiert. Die Industriereviere in Polen, der ehemaligen CSFR und der damaligen DDR bilden heute das „Dreieck des Todes".[350] Die Ohnmacht der sozialistischen Zentralregierungen bezüglich dieser existentiellen Probleme hat sicherlich einen entscheidenden Beitrag zum Untergang des planwirtschaftlichen Systems und zum Aufleben der Reformbewegungen im Osten beigetragen.[351]
Die Reformländer treiben heute ihre wirtschaftlichen Transformationen intensiv nach westlichem Muster (und mit westlicher Unterstützung) voran, obwohl das marktwirtschaftlich-liberale System bisher keine überzeugenden Lösungen für die Probleme der Vernichtung der natürlichen Lebensumwelt zu bieten hat. Die soziale und ökonomische Misere in Mittel- und Osteuropa läßt keinen Spielraum für umweltschutzpolitische Maßnahmen. Die notwendige Schließung der ökologisch untragbaren Industriebetriebe und Kraftwerke würde zur Verschärfung der sozialen Katastrophe in Form von Massenarbeitslosigkeit, Armut, Verelendung und damit letztlich zur Existenzbedrohung der jungen Demokratien führen. Zur Finanzierung ausstehender Kredite und Importe sind

[347] Moorhouse, a.a.O., S.375.
[348] Vgl. Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.177-183.
[349] Vgl. Gneveckow, J.: Umweltpolitik in Mittel- und Osteuropa - der Prozeß „Umwelt für Europa", in: Osteuropa, (1996) 4, S.350-351.
[350] Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.178.
[351] Man denke etwa an den Widerstand in Ungarn gegen das Donaustaustufenprojekt Gabcikovo-Nagymaros oder die Umweltbewegung im Baltikum, vgl. Gneveckow, a.a.O., S.343. Zu diesem Themenkreis siehe insbesondere: Thurn, V./Clasen, B. (Hrsg.): Klassenfeind Natur - die Umweltkatastrophe in Osteuropa, Gießen 1992; siehe darin insbesondere den Beitrag von Piani, G.: Grüne Nationalisten - Aufstieg und Fall der litauischen Umweltbewegung, S.27-37.

diese Länder auf Devisen angewiesen, wobei vor allem der Export billiger Energie in den Westen, wie vielfach in der Literatur erwähnt, große Einnahmen verspricht. Die Reformregierungen fühlen sich durch solche Aussichten ermutigt, an ihrer Atompolitik festzuhalten. In Tschechien etwa soll das bestehende Kernkraftprogramm substanziell erweitert werden.[352] Die USA, Frankreich und Deutschland setzen derzeit die Osteuropabank unter Druck, zwei ukrainische Kernkraftwerke zu finanzieren, obwohl Expertengutachten den Projekten Unwirtschaftlichkeit und erhebliche Sicherheitsmängel bescheinigt haben. Die Ukraine hat zudem deutliche Überkapazitäten in der Stromversorgung und Tschernobyl könnte ohne Probleme ersatzlos abgeschaltet werden.[353]
Die Förderung alternativer Energien im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung wird von westlicher Seite boykottiert, weil sich diese Länder Großaufträge für ihre Kraftwerksindustrien sichern wollen. In diesem Zusammenhang von der billigen Energie aus Mittel- und Osteuropa als zukünftigem strategischen Wettbewerbsvorteil der EU im globalen Konkurrenzkampf zu sprechen, ist unverantwortlich und gefährlich. Eine erste Maßnahme müßte deshalb die Anhebung der Energiepreise in Mittel- und Osteuropa sein.[354]
Sowohl im Westen als auch im Osten bemühte man sich frühzeitig nach der politischen Wende um eine Kooperation im Umweltschutzbereich.[355] Zu nennen sind etwa die gesamteuropäischen Umweltkonferenzen von Dobris[356] (Juni 1991), Luzern (April 1993) und Sofia (Oktober 1995)[357], die Unterzeichnung der Europäischen Energiecharta in Den Haag (1991)[358] oder die Hilfsprogramme für Mittel- und Osteuropa, wobei die Kommission in Zusammenarbeit mit der OECD versucht hat, die verschiedenen Programme zu koordinieren.[359] Jedoch zeigte sich sehr bald, daß „das Ausmaß der vorgefundenen

[352] Vgl. o. V.: Sechs Kandidaten für die nächste Erweiterung der Europäischen Union, in: FAZ Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.11.
[353] Vgl. o. V.: Die Osteuropabank sucht nach einem neuen Präsidenten, in: FAZ Nr. 148 vom 30. Juni 1997, S.15.
[354] Vgl. Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.190.
[355] Die Bundesrepublik hatte bereits vor Beginn der politischen Reformen im Osten als Konsequenz der Münchner Umweltkonferenz von 1984 bilaterale Umweltabkommen mit der DDR (September 1987), der Tschechoslowakei (Oktober 1987), der Sowjetunion (Oktober 1988), Ungarn (Dezember 1988), Bulgarien (April 1989) und Polen (November 1989) abgeschlossen. Diese sollten den Informations- und Erfahrungsaustausch fördern. Sie dienten aber vor allem dazu, den angesprochenen Umweltexperten und Politikern aus Mittel- und Osteuropa das marktwirtschaftliche System zu demonstrieren, vgl. Gneveckow, a.a.O., S.343-344.
[356] Benannt nach der Burg Dobris bei Prag, wo 1991 die erste gesamteuropäische Umweltkonferenz unter Beteiligung von Vertretern der USA und der UdSSR stattfand.
[357] Die nächste Konferenz soll im Mai 1998 in Aarhus/Dänemark stattfinden.
[358] „Zu den Unterzeichnern gehören alle EG- und EFTA-Staaten, alle Staaten Mittel- und Osteuropas, die Baltischen Republiken, elf der zwölf GUS-Republiken sowie die USA, Kanada, Australien, die Türkei, Zypern und Malta. Hauptzweck der Charta ist eine bessere Kooperation im Energiebereich", Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.187.
[359] Zu nennen sind etwa das Transform-Programm der Bundesregierung, das Osteuropa-Projekt des finnischen Umweltministeriums, der Environmental Know how Fund des britischen Umweltdepartments, die Programme PHARE, TACIS, LIFE der EU u. a., vgl. Gneveckow, a.a.O., S.344-345; siehe auch Abschnitt 2.6. dieser Arbeit.

Probleme ursprüngliche Vorstellungen sprengte“[360] und die für den Umweltschutz veranschlagten Mittel bei weitem überstieg. Außerdem verlor der Einfluß der mittel- und osteuropäischen Umweltministerien aufgrund der verschärften ökonomischen und sozialen Probleme (Arbeitslosen- und Inflationsproblematik) erheblich an Bedeutung, so daß die getroffenen, und im Grunde als positiv zu bewertenden Vereinbarungen nicht im erforderlichen Maße bzw. überhaupt nicht umgesetzt wurden.[361]
Auch wenn etwa die europäische Umweltkonferenz von Luzern (1993) von der Erkenntnis getragen wurde, der wirtschaftspolitische Neuanfang beinhalte die Chance „den Wiederaufbau von Industrie, Handel und Dienstleistungssektor unter Beachtung umweltpolitischer Belange vollziehen zu können“,[362] so zeigt die Realität jedoch sehr deutlich, daß umweltpolitische Notwendigkeiten im Reformprozeß ganz hinten anstehen müssen.[363]
Die katastrophalen Umweltzustände in Mittel- und Osteuropa sind nur ein Teilaspekt der globalen Krise, die sich in allen gesellschaftlichen Teilbereichen der modernen Gesellschaften abzeichnet.[364] Die EU muß allein schon im Eigeninteresse und zum Schutz ihrer Bevölkerung den Umweltschutz, die Reaktorsicherheit und den Aufbau ökologisch verträglicher Technologien intensiv finanziell und mit Know-how unterstützen, denn die ökologische Bedrohung macht an nationalen Grenzen nicht halt.[365]

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß die Handelsliberalisierung, wenn man denn angesichts der vielen Beschränkungen überhaupt davon sprechen kann, vor allem den westeuropäischen Konzernen zugute kommt, die mittels der EU die Spielregeln im Ost-West-Handel diktieren. Eine zukünftige Osterweiterung wird derselben Logik folgen und nur die Länder werden aufgenommen werden, von denen sich die westeuropäischen Großkonzerne ökonomische Vorteile versprechen.

4.2. Der Reformbedarf im organisatorischen und institutionellen Aufbau der EU

Sowohl in der Politik als auch in der wissenschaftlichen Diskussion herrscht ein weitgehender Konsens darüber, daß die EU im Hinblick auf zukünftige Erweiterungsrunden reformiert werden muß. Bisher nahm mit jeder

[360] Gneveckow, a.a.O., S.345.
[361] Die Energiecharta etwa ist (wie fast alle internationale Umweltabkommen) nach ihrer Rechtsnatur lediglich ein Verhaltenskodex ohne rechtliche Verbindlichkeit, vgl. Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.188.
[362] Gneveckow, a.a.O., S.346.
[363] Zu den einzelnen Vereinbarungen und ihren Umsetzungsmechanismen vgl. ebenda, S.344-359.
[364] Zum Themenkreis der globalen ökologischen Krise vgl. Hamm 1996 a, a.a.O., insbesondere S.85-124.
[365] Im Zusammenhang mit der EU-Umweltpolitik wird dieser Problemkreis weiter im Kapitel 4.2.1.2.3. dieser Arbeit diskutiert.

Erweiterung die Interessenheterogenität und damit die Komplexität der Entscheidungsfindung zu. Dabei stellte sich jedes Mal erneut die Frage nach der Tragfähigkeit und Effizienz des institutionellen Designs der EG/EU für ein zukunftsfähiges Europa. Wie man jedoch notwendige Reformen angehen soll, ist weitläufig umstritten.
Aus der Erfahrung der letzten Erweiterungsrunden sind mit einer Osterweiterung neue Verteilungskonflikte, eine weitere Schwächung der Entscheidungsfähigkeit und eine weiter abnehmende Problemlösungsfähigkeit zu erwarten. Die EU muß demokratischer werden, da der weitaus größte Teil der nationalen Gesetzgebungen direkt oder indirekt von Europa beeinflußt wird.[366] Ihre Entscheidungsfähigkeit (und damit auch ihre Glaubwürdigkeit) muß auch dann erhalten bleiben, wenn einzelne Mitglieder mehrheitlich gefaßten Verhandlungskompromissen nicht in allen Punkten zustimmen, was in allen westlichen Demokratien als normaler Zustand gilt.[367]
Mit dem EUV wurde die EG weiter vertieft. Mit dem vorgesehenen Ausbau der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik tun sich die EU-Mitglieder bisher sehr schwer.
In diesem Abschnitt sollen nun schwerpunktmäßig institutionelle Probleme der EU im Kontext der Osterweiterung analysiert werden. Dabei werden auch Probleme zur Sprache kommen müssen, die bereits heute bestehen, durch eine Erweiterung jedoch weiter an Brisanz gewinnen würden.

4.2.1. Politikbereiche der ersten Säule - das Gemeinschaftssystem

Die erste Säule des Maastrichter Vertrags bezeichnet die traditionellen Politikbereiche der EG, die im Laufe der Jahre erheblich ausgebaut und einer komplizierten gemeinsamen Gesetzgebung unterworfen wurden. Im Kontext einer zukünftigen Osterweiterung der EU sollen nun die wichtigsten Probleme erörtert werden.

4.2.1.1. Der Gemeinsame EU-Haushalt

Als supranationale Organisation verfügt die EG seit 1970 über eigene Mittel[368] zur Durchführung ihrer Gemeinsamen Politiken, wenn auch ihr Umfang im Verhältnis zu den nationalen Budgets relativ bescheiden ist.[369] Ihr Gesamtbetrag

[366] Vgl. Hamm 1996 a, a.a.O., S.30.
[367] Vgl. Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.5; Janning 1995, a.a.O., S.266.
[368] Zum Begriff der Eigenmittel der EG vgl. Bieber, R.: Eigenmittel der EG, in: Monar u. a., a.a.O., S.67-68.
[369] Der EU-Haushalt für 1996 betrug 81,888 Mrd. ECU. Für 1995 beliefen sich die Eigenmittel der EU auf 73 Mrd. ECU oder etwa 142 Mrd. DM, was rund 12% des Ausgabenvolumens der öffentlichen Haushalte der Bundesrepublik Deutschland entsprach, vgl. Hamm 1996 a, a.a.O., S.302. Der Jahreshaushalt für 1992 belief sich auf 130 Mrd. DM und entsprach so in etwa dem Staatshaushalt der Niederlande, vgl. Bieber, R.: Haushalts- und Finanzpolitik, in Monar u. a., a.a.O., S.204-206.

für 1997 beträgt rund 160 Mrd. DM. Diese sind in erster Linie für die Politikbereiche der ersten Säule der EU bestimmt.[370]
Die Gemeinschaftsausgaben haben sich von 1973 bis 1988 real mehr als verdoppelt, was hauptsächlich auf die enormen Ausgabensteigerungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bzw. der Strukturfonds und die Süderweiterungen zurückzuführen ist.[371] Gemessen als prozentualer Anteil am BIP der EG/EU ist das Haushaltsvolumen von 0,3% im Jahre 1971 auf rund 1,2% im Jahre 1993 angestiegen. Bis 1999 soll es laut Delors-Paket II auf 1,27% angehoben werden.[372]
Eine Osterweiterung würde drastische Konsequenzen für den Gemeinschaftshaushalt haben, wenn die gemeinschaftliche Haushalts- und Finanzpolitik wie bisher fortgeschrieben würde. Die Effekte werden bei einer Analyse des Haushaltsplans deutlich: weit über 80% der Gemeinschaftsmittel werden für den Agrarsektor und die Strukturfonds ausgegeben.[373]
Die herausragende Bedeutung dieser beiden Politikbereiche für den europäischen Integrationsprozeß kommentiert Baldwin folgendermaßen: „By providing the means to help various regions and groups adjust to changes induced by integration, these programmes play a critical role in allowing the EU to be much more than a free trade area. In a sense, these expenditures are the weight that counterbalances the centrifugal forces pulling the twelve very different nations apart."[374]
Bei einem Beitritt der Reformländer müßte dieser Ausgabenblock erheblich erweitert werden. Die Kommission will mit einer Straffung der Strukturausgaben in der heutigen EU und der Fortführung der 1992 begonnen Reform der GAP Mittel für die Reformländer freistellen. Die Obergrenze des Haushalts soll nach wie vor unverändert bei 1,27% des BIP der Gemeinschaft bleiben. In den folgenden Abschnitten wird gezeigt, daß die Verteilungskämpfe bzw. die Finanzierung des EU-Haushalts ein Haupthindernis für die Osterweiterung darstellt. Dies gibt mittlerweile selbst die Kommission offen zu.[375]

[370] Der Ministerrat kann einstimmig beschließen, daß die im Rahmen der Kooperationsbereiche entstehenden Verwaltungskosten zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gehen. Hier liegt einer der wenigen formellen Berührungspunkte zwischen dem Gemeinschaftssystem der ersten und den Kooperationsbereichen der zweiten und dritten Säule der EU, vgl. Glaesner, a.a.O., S.355-356.
[371] Vgl. Franklin, M.: The EC budget: Realism, redistribution and radical reform, Royal Institute of International Affairs, Discussion Paper No. 42, London 1992; siehe auch Baldwin, a.a.O., S.163.
[372] Das Delors-Paket II wurde vom Europäischen Rat in Edinburgh im Dezember 1992 verabschiedet. Es soll vor allem die bis zum Ende des Jahrhunderts erforderlichen Eigenmittel zur Finanzierung der Politiken der EG/EU sichern, die Kohäsion stärken und klare Prioritäten für die nächsten Jahre setzen. Zu weiteren Einzelheiten vgl. Monar, J.: Delors-Paket(e), in: Monar u. a., a.a.O., S.58.
[373] Eine knappe, gelungene und verständliche Erläuterung der Einnahme- und Ausgabekategorien des EU-Haushalts bietet Baldwin, a.a.O., S.162 ff..
[374] Ebenda. Zum Haushaltsverfahren der EU vgl. Monar, J.: Haushaltsverfahren, in: Monar u. a., a.a.O., S.206-208.
[375] Vgl. o. V.: EU-Kommission sieht Gefahren für europäische Einigung, in: FAZ Nr. 171 vom 26. Juli 1997, S.1.

4.2.1.1.1. Die Strukturfonds

Die Strukturfonds der EG wurden geschaffen, um bestehende Einkommens- und Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen und Mitgliedstaaten mittels finanzieller Transfers und Förderprogramme abzubauen und so den ökonomischen und sozialen Zusammenhalt (sog. Kohäsion) in der Gemeinschaft zu stärken (Budget für 1993 bis 1999: 161 Mrd. ECU).[376] Durch die Süderweiterungen und die größeren ökonomischen und sozialen Diskrepanzen zwischen den reichen Zentrums- und den armen Peripherieregionen gewannen die Regional- und Strukturpolitiken der EG stark an Bedeutung. Zu den Strukturfonds zählen der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Kohäsionsfonds. Sie werden von der Kommission verwaltet.
Bei der Reform der Strukturfonds 1989 wurden folgende vorrangige Ziele (engl. objectives) definiert: die Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (1), die Umstellung der von der rückläufigen industriellen Entwicklung (insbesondere Stahl, Kohle) betroffenen Regionen (2), die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (3), die Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben (4), die Anpassung der Agrarstrukturen (5a) und die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (5b). Der 1992 in Maastricht beschlossene Kohäsionsfonds ist für den Umweltbereich und die transeuropäische Verkehrsinfrastruktur vorgesehen. Mit diesem Fonds sollen Projekte in den vier ärmsten Mitgliedstaaten (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) unterstützt werden (Budget für 1997: 2,5 Mrd. ECU).[377]

[376] Dies wurde in der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) besonders hervorgehoben, siehe Art. 130a EWGV.
[377] Unter dem Druck Spaniens wurde die Empfehlung in die Agenda 2000 aufgenommen, den Kohäsionsfonds für die ärmsten Mitglieder auch über 1999 hinaus beizubehalten. Er soll für den Zeitraum 2000 bis 2006 mit rund 40 Mrd. DM dotiert sein, vgl. o. V.: Verhandlungen über weitere EU-Beitritte, in: FAZ Nr. 159 vom 12. Juli 1997, S.2.

Tabelle 10: Ausgaben für die Strukturfonds von 1989 bis 1993 (in Mrd. ECU) und Ziele und Indikatoren der EG-Strukturpolitik

Objectives/ Ziele	*Ziele (und Indikatoren)*	*Volumen*
1	*Low-income regions/Regionen mit Entwicklungsrückstand (BIP je Einwohner ist kleiner als 75% des EG-Durchschnitts)*	*38,3*
2	*Declining-industry regions/Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung (Arbeitslosenquote ist größer als der EG-Durchschnitt u. die Beschäftigung in der Industrie ist rückläufig)*	*7,2*
3	*Long-term unemployment/Langzeitarbeitslose (Arbeitslose, die älter als 25 Jahre alt und länger als ein Jahr arbeitslos sind)*	*7,5*[378]
4	*Youth training/Arbeitslose Jugendliche (Arbeitslose unter 25)*	
5a	*Agricultural structural adjustment regions/Anpassung der Agrarstrukturen (ohne Indikatoren gemäß gemeinschaftlicher Förderkonzepte)*	*3,4*
5b	*Rural areas/Entwicklung des ländlichen Raums (hoher Anteil der landwirtschaftlichen Beschäftigten, niedriges Einkommensniveau in der Landwirtschaft, niedriges BIP pro Kopf)*	*2,8*
other/andere		*1,1*
Total		*60,3*

(Quelle: Eurostat: L'Europe en chiffres, Luxembourg 1992.)[379]

Viele Kommentatoren sahen darin ein Zugeständnis der reichen an die armen Mitglieder, um deren Zustimmung zur tieferen europäischen Integration im Zuge des EUV zu erkaufen. Um wiederum mit den Worten Baldwins zu sprechen: „As such it is an excellent example of the EU's rich-North/poor-South policies. When the rich EU nations want something that does not directly benefit the poorer states, the poorer states demand generous transfers in exchange for acquiescence."[380]

[378] Diese Angabe umfaßt das Ausgabevolumen für die Ziele 3 u. 4 zusammen.
[379] Die Tabelle wurde modifiziert übernommen aus Baldwin, a.a.O., S.164 u. Eser, Th. W./Hallet, M.: Der mögliche Beitrag der EG-Regionalpolitik bei einer Ost-Erweiterung der EG: Hilfe oder Hindernis, in: Osteuropa-Wirtschaft, 38. Jg. (1993) 3, S.203.
[380] Baldwin, a.a.O., S.164-165.

Ein Anspruch auf Fördermittel wird den rückständigen Regionen u. a. dann zuerkannt, wenn das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen weniger als 75% des EU-Durchschnitts beträgt (Ziel 1)[381] oder die Arbeitslosenquote deutlich über dem EU-Durchschnitt liegt (Ziel 2). Beides trifft für alle mittel- und osteuropäischen Reformländer zu.
In ihrer Agenda 2000 hat die Kommission eine Konzentration und Kürzung der heutigen Strukturhilfen in der EU-15 vorgeschlagen, um somit Strukturmittel für die zukünftigen Beitrittskandidaten freizubekommen. Der von den Regionalprogrammen abgedeckte Bevölkerungsanteil soll von bisher 51 auf höchstens 35 bis 40 Prozent sinken.[382] Inhaltlich sollen die Förderprogramme erheblich gestrafft werden, indem sie auf nur noch drei statt der bisherigen sechs Oberziele konzentriert würden. Für das erste Ziel sollen rund zwei Drittel der Strukturmittel aufgebracht werden. In das zweite Ziel sollen städtische und ländliche Krisengebiete eingeschlossen werden. In der dritten Kategorie sollen Maßnahmen zur Berufsbildung und Beschäftigung zusammengefaßt werden.[383]
Die Kommission will von 2000 bis 2006 mindestens 70 Mrd. DM für die von ihr vorgeschlagenen sechs neuen Mitglieder und 14 Mrd. DM für die Vorbereitung der anderen Beitrittskandidaten bereitstellen. Im Jahr 2006 soll rund ein Drittel aller Strukturmittel nach Mittel- und Osteuropa fließen. In der Vorbereitungsphase sollen den neuen Mitgliedern ab dem Jahr 2000 jährlich sechs Mrd. DM bereitgestellt werden. Diese Mittel sollen auch nach der ersten Beitrittswelle im vollen Umfang erhalten bleiben, um die danach beitretenden Länder intensiver zu unterstützen. Die eine Hälfte soll aus PHARE-Mitteln, die andere aus den Strukturfonds und dem Agrarhaushalt finanziert werden. Für die strukturpolitische Förderung sollen der EU, so der Kommissionsvorschlag, von 2000 bis 2006 insgesamt 525 Mrd. DM (275 Mrd. ECU) zur Verfügung stehen. Die Beitragsschlüssel der einzelnen Mitgliedstaaten will die Kommission aber vorerst nicht antasten, weil eine Erhöhung oder Umverteilung der Kosten im Rat bestimmt nicht durchsetzbar wäre.[384] Unmittelbar nach der Veröffentlichung dieser Pläne erhob sich deutliche Kritik in den geförderten Ländern bzw. Regionen.

[381] Darunter fallen insbesondere Griechenland, Irland, Nordirland, Portugal, Korsika, Süditalien und weite Teile Spaniens, vgl. Baldwin, a.a.O., S.164.
[382] Nach den Plänen der Kommission würden eine Reihe von Regionen aus der höchsten Förderstufe herausfallen, darunter Teile Irlands und Portugals, die niederländische Provinz Flevoland, der belgische Hennegau, Teile Mittel- und Süditaliens. Die neuen Bundesländer sollen, mit Ausnahme Ostberlins, weiterhin unter die höchste Förderstufe fallen, vgl. o. V.: Verhandlungen über weitere EU-Beitritte, in: FAZ Nr. 159 vom 12. Juli 1997, S.2.
[383] Vgl. o. V.: Ost-Erweiterung soll EU-Hilfen nicht einschränken, in: FAZ Nr. 157 vom 10. Juli 1997, S.11.; o. V.: EU-Ost-Erweiterung kostet rund 150 Mrd. DM, in: FAZ Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.13.
[384] Vgl. ebenda; siehe auch o. V.: Beitrittsverhandlungen mit sechs weiteren Ländern, in: FAZ Nr. 159 vom 12. Juli 1997, S.1.

4.2.1.1.2. Die Gemeinsame Agrarpolitik

Die Errichtung einer GAP geschah aus der Überzeugung der Gründer der EWG heraus, daß die Landwirtschaft in ganz besonderem Maße schutzbedürftig und förderungswürdig sei, um in Zukunft Unterversorgung und Elend, wie sie die europäische Geschichte nur zu oft kannte, zu verhindern. Diese Zielsetzung kommt in Art. 39 EWGV zum Ausdruck. Die EU-Agrarmärkte sind stark reguliert und reglementiert.
Die EG gab sich gemeinsame Marktordnungen, die ihre Agrarmärkte gegenüber dem Weltmarkt, insbesondere durch Importquoten, Einfuhrzölle und Abschöpfungen, schützen.[385] Sie gewährt Absatz- und Preisgarantien, setzt Quoten als Produktionsobergrenzen fest und gewährt finanzielle Beihilfen und Steuervergünstigungen bei weniger konkurrenzfähigen Produkten. Im Rahmen der Agrarstrukturpolitik fördert sie entwicklungsfähige Agrarbetriebe, leistet Ausgleichszahlungen bei ungünstigen Standortbedingungen und zahlt andererseits Prämien für Flächenstillegungen oder die Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit.
Mehr als die Hälfte der gesamten Kosten der Unterstützung werden nach OECD-Berechnungen wegen der künstlich hochgehaltenen Preise direkt von den Konsumenten getragen. Die andere Hälfte wird aus dem EAGFL finanziert, der rund 50% des Gemeinschaftshaushalts ausmacht.[386] Die GAP hat sich damit zu einem sehr teuren und komplizierten Instrument entwickelt.
Nach der am 21. Mai 1992 vom Ministerrat beschlossenen Reform der GAP sollen die Quotenregelungen, die Preisstützungen und die Absatzgarantien schrittweise zurückgenommen und durch direkte Zahlungen ersetzt werden. Die konsequente Fortführung dieser Reform und die Bindung der Direktzahlungen an Umweltschutzauflagen oder Landschaftspflegemaßnahmen stieß jedoch bei den Bauernverbänden auf großen Widerstand. Sie bestanden auf die Fortsetzung der Preissubventionierungen, die besonders für kostengünstig produzierende Großagrarier sehr lukrativ sind.[387] Direkte Einkommenshilfen wären nicht mehr an die Höhe der Produktion geknüpft und würden kleinere Betriebe begünstigen, die eine Abkehr von der Massenproduktion und eine umweltverträglichere Erzeugung verfolgen.[388]
Die in ihrer Agenda 2000 von der Kommission geforderte Obergrenze für Einkommenshilfen ist in Bonn sofort auf heftige Kritik gestoßen, weil dies die Nettozahlungen an die agrarischen Großbetriebe in Ostdeutschland erheblich beschneiden, und somit die Nettozahlerposition Deutschlands in der EU verschlechtern würde.[389] Bundeslandwirtschaftsminister Borchert „bezifferte die zu erwartenden Einkommensausfälle der deutschen Landwirte nach ersten Berechnungen auf 15 bis 20 Prozent."[390]

[385] Unter Abschöpfungen versteht man Abgaben, die beim Import in die EU aus Drittstaaten in Höhe der Differenz zwischen dem niedrigeren Weltmarktpreis und einem vom Rat jährlich festgesetzten Schwellenpreis abzuführen sind. Beim Export werden in analoger Weise Ausfuhrerstattungen gezahlt, vgl. Schmitt, G.: Abschöpfung(en), in: Monar u. a., a.a.O., S.2.
[386] Vgl. OECD: Agricultural Policies, Markets and Trade, Paris 1992; Schmitt, G.: Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, in: Monar u. a., a.a.O., S.110.
[387] Vgl. Urff, W. von: Gemeinsame Agrarpolitik, in: Monar u. a., a.a.O., S.164-167; Schur, a.a.O., S.9-10.
[388] Vgl. o. V.: Verhandlungen über weitere EU-Beitritte, in: FAZ Nr. 159 vom 12. Juli 1997, S.2.

4.2.1.1.3. Mögliche Konsequenzen einer Osterweiterung

Die Bestimmungen über die Strukturförderkriterien lesen sich wie ein Katalog der Probleme, mit denen die Reformländer in unterschiedlichem Maße konfrontiert sind. Ein Indiz für den Entwicklungsrückstand der Reformländer ist die Tatsache, daß die Pro-Kopf-Einkommen in den ökonomisch vergleichsweise gut gestellten Visegrád-Staaten mit 2.000-3.000 US$ pro Jahr weit hinter dem ärmsten EU-Mitglied Griechenland (7.300 US$) zurückliegen.[391]
Zahlreiche Studien wurden angefertigt, um die Ausgabenentwicklung der Strukturfonds und der GAP bei einer Osterweiterung (unter Berücksichtigung unterschiedlicher Szenarien in bezug auf die Entwicklung der ökonomischen Rahmenbedingungen) zu simulieren. Obwohl mit solchen Simulationsrechnungen immer unendlich viele methodische und empirische Probleme verbunden sind, kommen alle Studien zu dem einen Resultat, daß die Ausweitung der EU-Subventions- und Förderpolitiken auf Mittel- und Osteuropa (unter Beibehaltung der heutigen Finanzierungsmodi) nicht machbar wäre, ohne eine massive Aufstockung des EU-Haushalts.
Trotz der Problematik solcher Berechnungsmodelle sind einige Ergebnisse interessant. Gefragt wird danach, welche Zusatzbelastungen auf das EU-Budget bei einer Osterweiterung zukämen oder wie lange es dauern würde, bis die Reformländer im Zuge ihres für die nächsten Jahre erwarteten Wirtschaftswachstums nicht mehr auf strukturelle Hilfsmittel angewiesen wären und den Status von Nettoempfängerländern verlassen, d. h. Budgetneutralität erreichen würden. Die kritischen Daten bei den Analysen sind das jeweilige Pro-Kopf-Einkommen und die Größe des Agrarsektors der Länder, weil sich daran die Zuteilung des größten Teils der Mittel orientiert.
Koop beispielsweise erwartet bei einer Erweiterung um die Visegrád-Länder eine jährliche zusätzliche Nettobelastung des EU-Haushalts von mindestens 20

[389] Vgl. o. V.: EU-Ost-Erweiterung kostet rund 150 Milliarden DM, in: FAZ Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.13, und o. V.: Wachstum der Agrarausgaben unverändert, ebenda.
[390] o. V.: Borchert: Bauern verdienen bei EU-Reform 15 bis 20 Prozent weniger, in: FAZ Nr. 164 vom 18. Juli 1997, S.15.
[391] Bofinger nennt diesen Wert für das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in den Visegrád-Staaten in seinem Beitrag von 1996, a.a.O., S.76. An dieser Stelle soll auf das Problem hingewiesen werden, aktuelles, zuverlässiges und valides Zahlenmaterial über Mittel- und Osteuropa zu erhalten. Die Weltbank nannte für 1991 Werte in der doppelten bis dreifachen Größenordnung (vgl. Tabelle 3 im Abschnitt 2.7.2. dieser Arbeit). Dieser Größenunterschied kann mit Erfassungs- und Bewertungsproblemen, dem enormen wirtschaftlichen Zerfall, den hohen Inflationsraten und den bedeutenden Abwertungen der mittel- und osteuropäischen Währungen gegenüber dem US-Dollar seit 1991 erklärt werden. Der Verfasser der vorliegenden Arbeit kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die Weltbank-Daten für 1991 geschönt sind.

bis 25 Mrd. ECU (etwa 38 bis 48 Mrd. DM).[392] Baldwin und Courchene schätzen, daß das EU-Budget um mindestens 70% aufgestockt werden müßte, um einen Beitritt dieser Länder um das Jahr 2000 finanzierbar zu machen.[393] Für die Aufnahme der von ihr am 16. Juli 1997 vorgeschlagenen Länder Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland, Zypern und die Vorbereitung der übrigen Reformstaaten hat die Kommission von 2000 bis 2006 rund 150 Mrd. DM veranschlagt. Sie geht davon aus, daß die Beitragsobergrenze von 1,27% des BIP zum EU-Haushalt ausreiche, wenn ein Wirtschaftswachstum von jährlich 2,5% in der heutigen EU und von vier Prozent in den Beitrittsländern unterstellt wird, und zusätzlich die Ausgaben in den heutigen Fördergebieten der EU gestrafft werden.[394]

Baldwin kam mit 1991er Weltbankdaten zu dem Schluß, daß es bei einem jährlichen, durchschnittlichen Wirtschaftswachstum (BIP) in der EU-12 von zwei Prozent und den Visegrád-Ländern von drei bis sechs Prozent rund zwei bis vier Jahrzehnte dauern würde, bis diese die kritische Schwelle von 75% des durchschnittlichen EU-Einkommens (Ziel 1) überschritten hätten, so daß sie nach diesem Kriterium keine Mittel mehr in Anspruch nehmen würden. Slowenien benötige nach dieser Rechnung nur 8 bis 15 Jahre.[395]

Die Betrachtung dieser Ergebnisse zeigt, daß selbst optimistische Studien, die von der Möglichkeit einer nachholenden Entwicklung und den vorhandenen Selbstheilungskräften des Marktes in Mittel- und Osteuropa ausgehen, als Ergebnis einen sehr langen Zeitraum für die ökonomische Gesundung dieser Länder ansetzen.

[392] Vgl. Koop, M.: Joining the Club: Options for the Integration of Central and Eastern Countries into the European Union, American Institute for Contemporary German Studies at the John Hopkins University, Washington 1995. Die Ergebnisse der Studien variieren je nach Modellansatz und Annahmen sehr, wobei sich Koops Angaben etwa im unteren Mittelfeld bewegen. Zu weiteren Berechnungen vgl. Baldwin, a.a.O., S.161-181.

[393] Vgl. Baldwin, a.a.O., S.176.

[394] Vgl. o. V.: EU-Ost-Erweiterung kostet rund 150 Milliarden DM, in: FAZ Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.13.

[395] Vgl. Baldwin, a.a.O., S.166-167. Dem kritischen Betrachter wird aufgrund der katastrophalen Lage in den Reformländern sofort einleuchten, daß diese Schätzungen viel zu optimistisch und deshalb wenig aussagefähig sind.

Tabelle 11: Die Anzahl der Jahre, die die Visegrád-Staaten voraussichtlich benötigen werden, um ein Niveau von mindestens 75% des EU 12 Pro-Kopf-Einkommens zu erreichen (Baldwin-Modell, Berechnungsgrundlage 1991)

Wirtschaftswachstum in den Reformländern:	*bei 3% Wachstum*	*bei 4% Wachstum*	*bei 6% Wachstum*
Tschechische Republik	*28*	*21*	*14*
Ungarn	*35*	*26*	*18*
Slowakei	*51*	*39*	*26*
Polen	*44*	*33*	*22*
Visegrád-Staaten (Durchschnitt)	*40*	*30*	*20*
Slowenien	*15*	*11*	*8*

Annahme: Durchschnittliches EU-12-Wachstum von 2% p. a.
(Quelle: Baldwin, R.E.: Towards an Integrated Europe, CEPR, London 1994, S.168.)

Die neueste Studie des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche zeichnet ein ähnlich pessimistisches Bild. Das derzeitige Wirtschaftswachstum in den Reformländern sei im Vergleich zur EU derart gering, „daß eine Einkommensangleichung immer mehr in die Ferne rücke. Selbst die Tschechen und Slowenen, deren derzeitige Wirtschaftsleistung je Kopf der Bevölkerung rund 60 Prozent des griechischen und portugiesischen Wertes entspreche, könnten nicht damit rechnen, Griechenland oder Portugal vor dem Jahr 2005 einzuholen. Für die restlichen Reformländer liege dieser Zeitpunkt weit hinter dem Jahr 2010 und damit ‚außerhalb jeden realistischen Zeithorizonts.'"[396]

In bezug auf die GAP würde ein Beitritt dieser Länder die Überschußproblematik bei Agrarprodukten weiter dramatisieren. Zudem ist denkbar, daß wegen der gestützten Preise und Subventionen die Agrarsektoren dieser Ländern angeregt würden, noch mehr zu produzieren, was die Preise in der EU und auf dem Weltmarkt weiter unter Druck setzen würde. Selbst wenn man diesen Ländern also Subventionszahlungen verweigerte, würden die Ausgaben für die Marktregulierungen und Preisstabilisierungen der GAP weiter enorm ansteigen.[397]

Der Europäische Rat von Essen hatte für den Gipfel von Madrid ein Strategiepapier über die Konsequenzen einer Osterweiterung für die GAP gefordert, das Anfang Dezember 1995 vorgelegt wurde. Die Kommission errechnet darin Mehrkosten für die GAP im Jahr 2000 von neun Mrd. DM bei der Aufnahme

[396] o. V.: Das Wachstum in den Reformländern schwächt sich weiter ab, in: FAZ Nr. 160 vom 14. Juli 1997, S.13.

[397] Vgl. Schur, a.a.O., S.10.

aller zehn Beitrittskandidaten und der Beibehaltung der heutigen GAP; ab 2010 wäre danach mit jährlichen Mehrkosten von zwölf Mrd. DM zu rechnen.[398] Anderson und Tyers kommen zu dem Ergebnis, daß eine Einbindung der Visegrád-Gruppe in die bestehende GAP deren Gesamtbedarf an Eigenmitteln weit mehr als verdoppeln würde.[399] Die Kommission schätzt eine jährliche Zusatzbelastung für die heutige EU-15 von mindestens acht Mrd. DM bei der Aufnahme der sechs vorgeschlagenen Kandidaten im Jahr 2002.[400]
Das gravierendste Problem dieser Studien ist, daß sie die zukünftigen Wirtschaftsentwicklungen in den Reformländern im Grunde überhaupt nicht erfassen können. Aus der bloßen Extrapolation der heutigen Daten lassen sich aufgrund der unstetigen Lage in den Reformländern die zukünftigen Wirtschaftsentwicklungen nur schwerlich und unter unrealistischen Annahmen prognostizieren.[401] In keinem Reformland ist derzeit ein Zeitpunkt abzusehen, zu dem diese nicht mehr auf finanzielle Unterstützung von außen angewiesen wären. Selbst die „Kommission läßt keinen Zweifel daran, daß alle Mitglieder der heutigen Fünfzehnergemeinschaft für die Osterweiterung ‚zahlen' müssen."[402]
Wichtig ist das qualitative Ergebnis, daß eine Osterweiterung die bisherigen Vorstellungen der Agrar- und Strukturförderung bei weitem sprengen würde, und daß sich für solche finanziellen Transfers ganz sicher keine politischen Mehrheiten in der EU finden lassen werden. Für dieses Argument sprechen insbesondere die Kontroversen um die Erhöhung des EU-Budgets im Rahmen des Delors-Pakets II und die Bestrebungen zur strengeren Haushaltsdisziplin, die besonders in letzter Zeit in den Sparmaßnahmen zur Erfüllung der Konvergenzkriterien zum Ausdruck kamen.
Die Haupt-Kostenlast einer Osterweiterung müßten die subventionierten Bauern und die geförderten Regionen der heutigen EU tragen, da die vorhandenen Fördermittel mit den neuen mittel- und osteuropäischen Partnern geteilt werden müßten. Damit sind harte Verteilungskämpfe vorprogrammiert. Es ist weder zu erwarten, daß sich in der EU Mehrheiten für eine generelle Rückführung der Subventions- bzw. Transferleistungen zugunsten von Mittel- und Osteuropa finden lassen, noch daß z. B. Deutschland als absolut größter Nettozahler dazu bereit wäre, mindestens rund ein Drittel dieser zusätzlichen Belastungen zu tragen.[403] Es spricht also vieles dafür, daß vor allem die mächtige EU-Agrarlobby und die Nettoempfängerländer alles daran setzen werden, eine Osterweiterung in absehbarer Zukunft zu verhindern.[404] Die Nettogeberländer werden sich in dieser Hinsicht ganz bestimmt auf ihre ärmeren Partner verlassen können.
Unter diesen Voraussetzungen war eine zwischenzeitlich nachlassende Dynamik des EU-Interesses an einer Osterweiterung nicht überraschend. „Damit kann sich für die Reformländer leicht die Situation ergeben, daß sie so lange vor der Tür der Gemeinschaft warten müssen, bis sie reich und industrialisiert genug sind, um den Altmitgliedern nicht allzu sehr auf der Tasche zu liegen."[405] Die Frage ist nur, ob dies jemals eintreffen wird. Bei einem eventuellen Beitritt einzelner Reformstaaten werden diese sich wohl darauf einstellen müssen, auf größere Transferzahlungen seitens der EU verzichten zu müssen.

4.2.1.2. Arbeits-, Sozial und Umweltpolitik

Die folgenden Ausführungen befassen sich mit den Harmonisierungsbestrebungen in den Bereichen Sozial- und Umweltpolitik, die stets Anlaß zu heftigen Kontroversen boten und deshalb auf Gemeinschaftsebene stets mit besonderer Sensibilität behandelt wurden. Im Hinblick auf eine zukünftige Osterweiterung muß die Einführung und Durchsetzung von europäisch einheitlichen Mindeststandards in diesen Bereichen dringlicher als je zuvor bewertet werden, da die Umwelt- und Sozialgesetzgebung in den Reformländern bei weitem den EU-Standards nachsteht.

4.2.1.2.1. Die europäische Arbeits- und Sozialpolitik

Die gesetzlichen Grundlagen und sozialpolitischen Elemente einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik waren in den Gründungsverträgen sehr schwach.[406] Bis zur EEA bildeten die Art. 100 EWGV (Rechtsangleichung) und 235 EWGV (Generalermächtigung) die primäre Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden auf Gemeinschaftsebene.[407] In der Präambel zum EWGV werden „sozialer Fort-

[398] Diese Zahlen zählen zu den optimistischeren Schätzungen, vgl. Schur, a.a.O., S.9-10.
[399] Anderson, K./Tyers, R.: Implications of EC expansion for European agricultural policies, trade and welfare, CEPR, Discussion Paper No. 829, London 1993.
[400] o. V.: Wachstum der Agrarausgaben unverändert, in: FAZ Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.13.
[401] Zur Diskussion der Studien von Begg (1992), Anderson/Tyers (1993), Courchene u. a. (1993), Brenton/Gros (1993), und Baldwin (1994) vgl. Baldwin, a.a.O., S.166-180. Siehe auch die Untersuchung von Eser u. a., a.a.O., S.195-217.
[402] o. V.: EU-Ost-Erweiterung kostet rund 150 Milliarden DM, in: FAZ Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.13.
[403] Diese Meinung teilt u. a. auch Bofinger 1996, a.a.O., S.76. Neuerliche Schätzungen gehen davon aus, daß der deutsche EU-Haushaltsbeitrag noch sehr viel höher ist als bisher angenommen.
[404] Vgl. Baldwin, a.a.O., S.176; Schur, a.a.O., S.10.
[405] Bofinger 1996, a.a.O., S.76.
[406] Zu den einzelnen sozialpolitischen Elementen des EGKS-Vertrags vgl. Hamm 1996 a, a.a.O., S.414.
[407] Diese Artikel sollen bestehende Lücken im EWGV schließen, um ein Tätigwerden auf Gemeinschaftsebene in nicht explizit im EWGV behandelten Gebieten zur Erreichung der dort formulierten Ziele zu ermöglichen. Der Art. 235 EWGV [Subsidiäre Rechtsetzungsbefugnis] soll Befugnislücken auf der europäischen Ebene schließen, um die Kontinuität und Handlungsfähigkeit der EG bei der Verwirklichung ihrer Ziele zu bewahren. Zur Erfüllung ihrer Ziele kann die EG selbständig ihren Regelungsbereich ausweiten. Der Artikel lautet folgendermaßen: „Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften." Vgl. dazu ausführlich Groeben, H. von der (Hrsg.): Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. 4 Artikel 189-248, 4. neubearb. Aufl., Baden- Baden 1991, S.5754-5834

schritt“ und „die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ angesprochen. In Art. 2 EWGV wird die beschleunigte Hebung des Lebensstandards zu einem Vertragsziel erhoben. Art. 117 EWGV formuliert die Notwendigkeit einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte, in Art. 119 EWGV wird der Grundsatz des Diskriminierungsverbots zwischen Männern und Frauen (gleicher Lohn für gleiche Arbeit) festgeschrieben.[408] Im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (Budget 1993: rund sechs Mrd. ECU) stehen der Kommission bescheidene Mittel zur gemeinschaftlichen Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung.[409] Von einer kohärenten europäischen Sozialpolitik ist die Union jedoch noch sehr weit entfernt.[410]
Die z. T. weitreichenden sozialpolitischen Vorschläge und Entwürfe der Kommission wurden nur teilweise und stark modifiziert umgesetzt. Die Gemeinschaft gibt i. d. R. Mindestvorschriften vor, die dann schrittweise in den Mitgliedsländern anzuwenden sind. So beschließt der Rat nach Art. 118 a EWGV mit qualifizierter Mehrheit Mindestvorschriften zur Verbesserung der Arbeitsumwelt in Form von Richtlinien, bei deren schrittweiser Anwendung die national unterschiedlichen Bedingungen und technischen Regelungen berücksichtigt werden sollen. Die Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen soll durch diese Mindestvorschriften jedoch nicht beeinträchtigt werden.[411] Dies ist nur ein Beispiel für die Dehnbarkeit und Verwässerung sozialpolitischer Vorgaben der EU.
Die von der Kommission in verbindlicher Form vorgeschlagene Sozialcharta wurde im Dezember 1989 auf dem Straßburger EG-Gipfel nur teilweise und nicht verbindlich als Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von elf Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Großbritannien) akzeptiert. „Aus dem ursprünglichen Plan, eine Charta rechtlich verbindlicher, einklagbarer Sozialrechte zu schaffen, wurde im MinisterInnenrat - unter dem Druck vor allem Großbritanniens - schließlich ein inhaltsleerer, unverbindlicher Text [. ...] Da die Einzelmaßnahmen, die das darauf aufbauende Aktionsprogramm vorsieht, gemäß Art. 100 a EWGV ebenfalls einstimmig verabschiedet werden müssen, können sie von jedem Mitgliedstaat verhindert werden“.[412]
Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Sozialpolitik der Union eingeführt. Ein allgemein gehaltenes Protokoll über die Sozialpolitik wurde dem Vertrag angefügt. Im darin enthaltenen Abkommen über die Sozialpolitik einigten sich die elf Mitgliedstaaten (ohne Großbritannien) auf eine schrittweise Umsetzung der Mindestvorschriften der Gemeinschaftscharta. Wichtige Regelungen der Gemeinschaftscharta wie z. B. Art. 5 über eine angemessene Bezahlung wurden nicht übernommen. Andere wichtige Bereiche wie z. B. Koalitionsfreiheit und

[408] Die sozialpolitischen Bestimmungen im engeren Sinne sind im Teil 3, Titel III EWGV zu finden.
[409] Siehe Art. 123-127 EWGV.
[410] Zu weiteren Einzelheiten vgl. O'Keeffe, D.: Sozialpolitik der EG, in: Monar u. a., a.a.O., S.308-311; Dibelius, O.: Europäischer Sozialfonds, in: Monar u. a., a.a.O., S.118-119; siehe auch Hamm 1996 a, a.a.O., S.414-418.
[411] Vgl. O'Keeffe, a.a.O., S.309.
[412] Hamm 1996 a, a.a.O., S.415-416.

Streikrecht wurden völlig ausgeklammert. Bei Fragen der sozialen Sicherheit und der Mitbestimmung u. a. ist Einstimmigkeit im Rat erforderlich, was weitreichende Entscheidungen sehr unwahrscheinlich werden läßt.[413]
Wegen massiver Probleme bei der Umsetzung der Gemeinschaftscharta erhoben sich Forderungen nach einer Stärkung der sozialen Dimension der Gemeinschaft. Besonders die drei neuen Mitglieder sprachen sich immer wieder zusammen mit dem Europäischen Parlament für eine Stärkung der EU-Sozialpolitik aus.[414]
Auch in Amsterdam war die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit in der Sozialpolitik nicht möglich. Immerhin wurde, besonders auf Drängen der sozialistischen Regierung Frankreichs, ein sehr allgemein gehaltenes Beschäftigungskapitel in den Vertrag aufgenommen. Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und das Bemühen um mehr Beschäftigung wurden zu einer Priorität der Unionspolitik erhoben, wobei die Zuständigkeiten im wesentlichen bei den nationalen Regierungen verblieben sind.[415] Weitere Fonds aus Brüssel werden dafür aber nicht zur Verfügung stehen. Das Sozialprotokoll wurde mit Zustimmung Großbritanniens in den Vertrag integriert, hat aber keinen verbindlichen Charakter, womit die europäischen sozialen Grundrechte wiederum nicht einklagbar werden.[416]
Die europäische Sozialpolitik wird nach wie vor den Erfordernissen des Binnenmarktes nicht gerecht. Probleme des sozialen Dumpings sind nach wie vor aktuell. Im Vergleich zu den anderen Gemeinschaftspolitiken sind die Vorstöße in der Sozialpolitik eher kümmerlich und minimalistisch einzustufen. „Einmal mehr [ist] den Wirtschafts- und Finanzfragen mehr Gewicht zugeräumt worden als der sozialen Frage [, ...] und die rigide Finanzpolitik im Hinblick auf die europäische Währungsunion wurde weiter gefestigt. [...] Die europäische Sozialunion bleibt weiterhin das Stiefkind in der Europäischen Union.“[417]

4.2.1.2.2. Die europäische Umweltpoltik

Im Vergleich zu den anderen Politikfeldern der EG (Agrar-, Wirtschafts-, Währungs-, oder Energiepolitik) war die gesetzliche Grundlage einer gemeinsamen Umweltpolitik in den Gründungsverträgen ebenfalls sehr schwach und nur unter Berufung auf Art. 100 und Art. 235 EWGV möglich.
Seit dem Grundsatzbeschluß der europäischen Staats- und Regierungschefs von 1972 hat die Kommission eine ganze Reihe von Vorhaben auf den Weg gebracht. Mit der Ausarbeitung von Grundsatzprogrammen (1973, 1977, 1982 und

[413] Vgl. dazu Abschnitt 4.2.2.1. dieser Arbeit.
[414] Vgl. Hamm 1996 a, a.a.O., S.416.
[415] Zu Einzelheiten vgl. o. V.: Grundzüge des Vertrags von Amsterdam, in: FAZ Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.6.
[416] Vgl. o. V.: Der LCGB ist enttäuscht über den europäischen Gipfel, in: Luxemburger Wort Nr. 140 vom 19. Juni 1997, S.3.
[417] Ebenda.

1987) wurden zukunftsweisende Leitlinien formuliert, die jedoch nur teilweise und in stark modifizierter Form in EG-Recht umgesetzt wurden und deshalb höchstens als politische Absichtserklärungen eingestuft werden können.[418] Aufgrund der Entscheidungsmacht des Rats sind Fortschritte nur mit der Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten möglich.[419]
Im Laufe der Jahre ist eine im internationalen Maßstab beachtliche EG-Umweltgesetzgebung geschaffen worden, wenn Fortschritte auch nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner möglich waren.[420] Die geschilderten Interessen- und Machtverhältnisse in der EU führten regelmäßig dazu, daß ökologische Notwendigkeiten kurzfristigem Profitdenken nachstehen mußten.[421]
Mit der EEA wurde der Umweltschutz inhaltlich in den EWGV aufgenommen und somit Bestandteil der relevanten Politiken der EG.[422] Die wichtigsten Rechtsakte sind die Allgemeine Gewässerschutzrichtlinie, die Abfall-Rahmenrichtlinie, die verschärfte Lärmrichtlinie, die Chemikalienrichtlinie, die Trinkwasserrichtlinie, die Badegewässerrichtlinie und die Umweltverträglichkeitsrichtlinie.[423] Jedoch beinhaltet die EG-Umweltgesetzgebung viele Relativierungen und Zugeständnisse an nationale Interessen.
Nach der EEA geht es zwar darum, „den Binnenmarkt ohne Zurückstellung von Gesundheit, Umweltschutz und Arbeitsumwelt“[424] zu errichten. In den beigefügten Erklärungen zur EEA findet sich jedoch die Formulierung, „daß die Tätigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes sich nicht störend auf die einzelstaatliche Politik der Nutzung der Energieressourcen auswirken darf.“[425]
Bei der nationalen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts bestehen noch wesentliche Vollzugsdefizite. „Zwar kann ein Land vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) wegen Mißachtung europäischer Verordnungen oder Richtlinien verurteilt werden, erzwingen kann das Gericht die Einhaltung aber nicht. [...] Der EuGH selbst schätzt, daß in etwa 45 Prozent aller Fälle seine Urteile von den Mitgliedsstaaten entweder zu spät oder gar nicht beachtet werden.“[426]
Beim Amsterdamer Gipfel wurde der Mehrheitsentscheid im Umweltbereich ausgeweitet, was grundsätzlich positiv zu bewerten ist. Auch wurde festgeschrieben, daß einzelne Staaten verschärfte Regeln in diesem Bereich haben

[418] Zu Einzelheiten vgl. Strübel, M.: Umweltpolitik der EG, in: Monar u. a., a.a.O., S.329-332; siehe auch die Fallstudie „Umweltpolitik der Europäischen Union“ bei Hamm 1996 a, a.a.O., S.357-360.
[419] Entscheidungen zu den Themen allgemeine Umweltpolitik und Umwelt-Aktionsprogramm müssen mit qualifizierter Mehrheit, zu den Themen der speziellen Umweltpolitik einstimmig getroffen werden, vgl. Nentwich, M.: Institutionelle und verfahrensrechtliche Neuerungen über die Europäische Union, in: EuZW, 3. Jg. (1992) Heft 8, S.235-243, insbesondere die Übersicht auf S.239.
[420] Vgl. Strübel, a.a.O., S.329-332.
[421] Vgl. Abschnitt 3.3. dieser Arbeit.
[422] Siehe insbesondere Art. 130 EWGV; für weitere Einzelheiten siehe Strübel, a.a.O., S.329.
[423] Vgl. ebenda; siehe auch Wegener, B.: Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Monar u. a., a.a.O., S.332-333.
[424] Strübel, a.a.O., S.329.
[425] Ebenda, S.330.
[426] Hamm 1996 a, a.a.O., S.359. Vgl. auch o. V.: EU-Vertragshüter mahnen Mitgliedstaaten. Mangelnde Befolgung europäischer Vorschriften/Mehr Klagen, in: FAZ Nr. 173 vom 29. Juli 1997, S.11.

dürfen.[427] Es reicht jedoch noch längst nicht aus, wenn sustainable development als Ziel in den Vertrag aufgenommen wird, ohne daß Taten folgen.
Andere Politikfelder stehen häufig im Gegensatz zu den umweltpolitischen Erfordernissen. Durch die Subventionspolitik der GAP und die dadurch geförderte Überproduktion in der Landwirtschaft werden die natürlichen Ressourcen überbeansprucht (Massenproduktion, Überdüngung, Lebensmittelvernichtung). Durch die Regionalpolitik steigt die Umweltbelastung in den geförderten strukturschwachen Regionen. In der Forschungs- und Technologiepolitik werden alternative Energien (Sonne, Wind, Wasserkraft, Erdwärme) nicht genügend berücksichtigt, sondern konventionelle Energieformen (fossile Brennstoffe, Kernenergie) gefördert. Durch die Liberalisierung des Energiemarktes „werden politische Energiepreise unmöglich. Aber nur sie begünstigen Energieeinsparung und die verstärkte Förderung und Nutzung regenerativer Energiequellen.“[428] Der freie Austausch von Waren unterminiert die umweltfreundlichen und in kurzfristiger Betrachtung kostspieligen Vorstöße einiger Mitgliedstaaten. Die „Vereinheitlichung im Bereich Umweltpolitik wird [...] zu einer Einigung auf niedrigem Niveau führen, die sich z. B. in Deutschland, den Niederlanden oder Skandinavien als Senkung bereits erreichter Standards, als Öko-Dumping auswirken wird“.[429]
Auf der einen Seite mag die Entwicklung in den letzten beiden Jahrzehnten in Westeuropa einen gedämpften Optimismus erlauben wenn man bedenkt, daß z. B. die Umweltbelastungen im Ruhrgebiet vor 20 bis 30 Jahren mit der im heutigen Schwarzen Dreieck zwischen Polen, der ehemaligen DDR und der damaligen CSFR vergleichbar gewesen sind.[430] Im europäischen Umweltschutz sind sicherlich Fortschritte erzielt worden. Auf der anderen Seite steht die ernüchternde Tatsache, daß die bisherigen Maßnahmen bei weitem nicht ausreichen, um die globale ökologische Krise aufzuhalten.

4.2.1.2.3. Mögliche Konsequenzen einer Osterweiterung

In den mittel- und osteuropäischen Reformländern ist der Rückstand in der Umwelt- und Sozialgesetzgebung bzw. -politik zur EU gewaltig; z. T. bestehen gar keine Regelungen. Die vergleichsweise hohen Auflagen der EU und die Kosten der Anpassung an die EU-Richtwerte (Übernahme des Acquis communautaire) werden von den Reformregierungen meist als teurer Luxus oder gar Protektionismus bewertet.[431]

[427] Vgl. o. V.: Einigung auf „Vertrag von Amsterdam“ erzielt, in: Luxemburger Wort Nr. 140 vom 19. Juni 1997, S.1.
[428] Hamm 1996 a, a.a.O., S.358.
[429] Ebenda, S.360.
[430] Vgl. Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.177.
[431] Vgl. Moorhouse, a.a.O., S.375.

Zwar wurden in den meisten mittel- und osteuropäischen Ländern Umweltgesetze verabschiedet, jedoch hapert es an ihrer Umsetzung aus Mangel an der notwendigen Einsicht, überzeugenden Konzepten, Know-how, finanziellen Mitteln, technischer Ausstattung und kompetentem Personal. Bisher gibt es noch keine Perspektive, wie man gegen die dortige Misere im Umwelt- und Sozialbereich effektiv angehen will.[432] Zudem hat es den Anschein, daß entsprechende Maßnahmen in den assoziierten Reformstaaten weniger aus der Einsicht ihrer Notwendigkeit her verfolgt werden, sondern allein deshalb, um dadurch die späteren Beitrittsperspektiven zur EU zu verbessern.
Die Ausführungen des Weißbuchs zur Osterweiterung sind in den sozial- und umweltpolitischen Fragen bewußt vorsichtig gehalten. Dahinter steht die Erkenntnis, daß 1) die nötigen Reformen und Erneuerungen die Wettbewerbsfähigkeit der Reformländer gänzlich aushöhlen würden, und 2) sich wohl keine Mehrheiten für massive finanzielle Unterstützungen der Reformländer in der EU finden lassen werden.[433]
Bei der Umsetzung der Umweltprogramme und Vorgaben vor Ort werden die Reformstaaten mit ihren Problemen bisher weitgehend allein gelassen. Die EU nimmt überwiegend eine passive Beobachterrolle ein.[434] Beim PHARE-Programm zeigte sich deutlich, „wie mangelnde Kenntnisse der Umweltministerien in den Empfängerländern in bezug auf Projektvorbereitung und Projektdurchführung eine zeitnahe und effiziente Umsetzung behindern können.“[435] Die im Rahmen der Hilfsprogramme veranschlagten Mittel können nur einen bescheidenen Beitrag zur Beseitigung der vorhandenen Altlasten oder zur Einführung umweltschonender Technologien leisten. Die anfänglich hohen Erwartungen der mittel- und osteuropäischen Reformregierungen in bezug auf finanzielle und technische Hilfe konnten bei weitem nicht erfüllt werden. „Nur ein Bruchteil der Osteuropahilfe wird für Umweltprojekte verwandt.“[436] Alle westlichen Geberländer haben zusammengenommen lediglich 327 Mio. DM zu Umweltmaßnahmen im Osten beigetragen.[437] Dabei nannte allein Polen in diesem Bereich einen vorläufigen Mittelbedarf um die 20 Mrd. US-Dollar.[438] „Der Finanzbedarf für die Beseitigung der Umweltverschmutzung soll allein für Osteuropa eine Billion US-Dollar betragen.“[439] Auch wenn die westlichen Geberländer auf hohe Multiplikatoreffekte ihrer Finanzhilfen hoffen und ihr „Selbstverständnis von einer katalytischen Rolle im gesamten Prozeß“[440]

[432] Vgl. Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.183-185.
[433] Vgl. Moorhouse, a.a.O., S.376-377.
[434] Vgl. Gneveckow, a.a.O., S.349.
[435] Ebenda, S.345-346.
[436] Randzio-Plath, a.a.O., S.183.
[437] Stand August 1995, vgl. Gneveckow, a.a.O., S.352. Randzio-Plath nennt den Betrag von „rund 400 Mio. US-Dollar“, vgl. Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.187.
[438] Vgl. ebenda, S.188.
[439] Ebenda, S.178. Die langfristigen ökologischen Schäden und deren Folgen lassen sich wohl kaum in Kostenkategorien erfassen.
[440] Gneveckow, a.a.O., S.352.

geprägt ist, so wird ihr bisheriges Engagement kaum dazu beitragen, die Mißstände im Osten zu beheben.
Ähnliches gilt für die Sozialgesetzgebung bzw. -politik, die in den Reformländern weitgehend den marktwirtschaftlichen Reformen zum Opfer gefallen ist. Wenn in Mittel- und Osteuropa die Produktion unter menschenunwürdigen Bedingungen kostengünstiger ablaufen kann, dann erhöht dies in den sozialpolitisch entwickelteren Ländern Westeuropas den Druck auf die Arbeitsmärkte und die kostspieligen sozialen Sicherungssysteme. Aus Mangel an Kapital zur Erneuerung ihrer alten Produktionsanlagen halten die Unternehmen in Mittel- und Osteuropa an den veralteten, umweltpolitisch ruinösen und nach westeuropäischen Sicherheitsstandards lebensgefährlichen Techniken fest, um zumindest in einzelnen Bereichen dem Wettbewerbsdruck westlicher Unternehmen standhalten zu können. Es besteht die Gefahr, daß die schwachen Umwelt- und Sozialgesetzgebungen der Reformländer von internationalen Unternehmen zur Kostenersparnis und kurzfristigen Gewinnmaximierung ausgenutzt werden (Sozial- und Umweltdumping). Durch Standortverlagerungen umwelt- und arbeitsintensiver Fertigungsbereiche in diese Region können die Umwelt- und Sozialauflagen der EU umgangen werden. Oft haben die Reformstaaten den westlichen Industrienationen als Gegenleistung für dringend benötigtes Kapital auch nichts anderes anzubieten, als den Ausverkauf ihrer Umwelt (im Extremfall als billige Senke für westlichen Wohlstandsmüll) und das Zu-Markte-Tragen ihrer Arbeiter, so daß die Bedürfnisse der Umwelt und der dort lebenden Menschen wiederum kurzfristigen ökonomischen Gewinnkalkülen nachstehen müssen.
In der europäischen Umwelt- und Sozialgesetzgebung müßten deshalb vor der Osterweiterung einheitliche und allgemein gültige Standards auf europäischer Ebene durchgesetzt und deren Umsetzung und Einhaltung streng überwacht werden.[441] Gleiches müßte für eine einheitliche Unternehmensbesteuerung gelten. Diese Standards müßten durchschaubar und eindeutig sein. Ebenso müßte dafür gesorgt werden, daß öffentliche Mittel nicht durch eine wuchernde Bürokratie aufgezehrt werden oder in dunklen Kanälen verschwinden, wie es bisher sehr häufig der Fall gewesen ist. Bei einer Osterweiterung müßten diese Maßnahmen uneingeschränkt auf die neuen Mitgliedsländer ausgeweitet werden, um einen Rückschritt in Westeuropa zu verhindern. Ohne massive finanzielle und technische Hilfe aus dem Westen werden diese Aufgaben für die Reformländer unmöglich zu bewältigen sein. Außerdem wird sowohl im Westen als auch im Osten noch sehr viel Aufklärungsarbeit zu leisten sein.
Im Kontext der Triadendargumentation[442] stehen ökonomische Motive für eine Osterweiterung deutlich im Vordergrund. „Mit Blick auf die USA und Japan sollen Wettbewerbsvorteile für Europa geschaffen werden, die sich dann in

[441] Ein erster Schritt wäre beispielsweise die Einführung einer einheitlichen und verbindlichen Umweltverträglichkeitsprüfung für alle Anlagen in Ost- und Westeuropa, vgl. Randzio-Plath u. a., a.a.O., S.190.
[442] Vgl. Abschnitt 4.1.1. dieser Arbeit.

Zuwächsen zum Bruttosozialprodukt niederschlagen sollen. Diesem Ziel dient die Vollendung des Binnenmarktes. Die Sozialpolitik ist in dieser Logik ebenso hinderlich wie die Umweltpolitik [. ...] Man könnte gar einen Schritt weitergehen und sagen, daß in der EU im wesentlichen Interessen der Großindustrie sich durchsetzen."[443] Eine europäische Harmonisierung wird vom untersten Niveau ausgehen und deshalb in den sozialpolitisch entwickelteren Ländern, etwa in Skandinavien oder Deutschland, eine Anpassung nach unten erzwingen.[444]
Die Verpflichtung der beitrittswilligen Staaten auf eine kohärente EU-Umwelt- und Sozialgesetzgebung im Zuge der Osterweiterung könnte dort erste Maßstäbe setzen bzw. die bereits rudimentär vorhandenen Umweltgesetze untermauern. Sehr viel wahrscheinlicher jedoch ist, daß durch den Beitritt der Reformstaaten zum Binnenmarkt die bisherigen umwelt- und sozialpolitischen Errungenschaften einzelner EU-Mitgliedstaaten weiter unter Druck geraten werden.

4.2.2. Die funktionale Überdehnung und der Reformbedarf der europäischen Entscheidungsorgane

Eine Erweiterung der EU (etwa um die Visegrád-Staaten oder die von der Kommission vorgeschlagene Ländergruppe) würde einen weiteren Quantensprung gegenüber der ursprünglichen Sechsergemeinschaft bedeuten. Die funktionale Überdehnung der politischen Organe der EU zeigte bereits in der Vergangenheit in vielerlei Hinsicht deren Anfälligkeit zur Entscheidungsunfähigkeit, die mit ihrer weiteren Aufblähung zunehmen würde.
Besonders im Hinblick auf die Akzeptanz der Bürger muß die EU durchsichtiger werden. Ihre Verfahren und Institutionen müssen demokratisch legitimiert, und die Effizienz der Entscheidungsfindung muß, besonders im Hinblick auf bevorstehende Erweiterungsrunden, wesentlich verbessert werden: „Es ist [...] eine radikale Vereinfachung des gesamten institutionellen und rechtlichen Rahmens erforderlich, die eine gründliche Entrümpelung des Vertrages einschließt."[445] In Amsterdam ist der Vertragstext jedoch nicht einfacher geworden. Die notwendige Konsolidierung und Zusammenfassung der einzelnen Verträge konnte nicht erreicht werden.
In diesem Abschnitt sollen die gravierendsten Defizite der europäischen Institutionen im Hinblick auf eine Osterweiterung aufgezeigt werden. Es wird erkennbar werden, daß die EU, trotz ihres hohen supranationalen Anspruchs, vielfach nur als ein Flickenteppich mühsam abgerungener nationaler Kompetenzen angesehen werden kann, wobei sich die nationalen Regierungen die Möglichkeiten der direkten Einflußnahme auf die Entscheidungen der europäischen Ebene in Form vielfältiger Hintertürchen offengehalten haben. Eine eigenständige europäische Politik, die zum Wohle des Ganzen den Interessen einzelner Mitgliedstaaten bzw. bestimmter Interessengruppen zuwider laufen könnte, ist unter den gegebenen institutionellen Arrangements ausgeschlossen bzw. allein vom Wohlwollen der betroffenen Mitgliedstaaten und Interessengruppen abhängig.

[443] Hamm 1996 a, a.a.O., S.358.
[444] Vgl. ebenda, S.441.
[445] Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.3.

4.2.2.1. Der Ministerrat und der Europäische Rat

Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer ist, im Gegensatz zum Ministerrat, kein in den Verträgen von Paris oder Rom vorgesehenes Organ der EG. Er hat sich selbst eingesetzt und erhielt erst in der EEA eine vertragliche Verankerung. Mit dem EUV wurde er offiziell zu einem Organ der EU (Art. D). Er soll der europäischen Integration die entscheidenden Impulse geben und auch informelle Gespräche zwischen den Staats- und Regierungschefs ermöglichen. Deren Treffen werden als EU-Gipfel medienwirksam inszeniert. Die Leitlinien und allgemeinen Zielvorstellungen der europäischen Politik werden dort festgelegt.[446]
Das Europäische Parlament äußerte immer wieder Vorbehalte zum Verhältnis des Europäischen Rats zu den anderen Gemeinschaftsinstitutionen, die sich in folgender Formulierung widerspiegeln: „Dennoch bleibt der Europäische Rat als supranationales, aber intergouvernementales Entscheidungsgremium, das sich einer direkten parlamentarischen Kontrolle entzieht, ein Gefüge, dessen Konturen sich sowohl verfassungsmäßig als auch im Hinblick auf eine Politik der europäischen Integration immer noch nicht klar abzeichnen."[447]
Der Ministerrat (Rat) besteht aus je einem Regierungsvertreter auf Ministerebene und wird i. d. R. von den Außenministern gebildet.[448] Je nach Fachfragen treten aber auch die anderen Ressortminister als Rat zusammen.[449] Obwohl der Kommission und dem EP im Zuge der europäischen Integration zunehmend erweiterte Kompetenzen und Mitwirkungsmöglichkeiten bei den Entscheidungsverfahren eingeräumt worden sind, ist der Rat weiterhin das wichtigste und höchste Entscheidungsorgan der EU.[450] Den Vorsitz haben turnusmäßig die zuständigen Minister für je ein halbes Jahr inne, so daß derzeit jedes Mitglieds-

[446] Eine ausgezeichnete Darstellung der historischen Entwicklung und der Aufgaben des Europäischen Rats bietet: Europäisches Parlament - Generaldirektion Wissenschaft: Das EP und die Tätigkeit der EU - Kurzdarstellungen, Luxemburg 1994, S.43-44.
[447] Vgl. ebenda, S.44.
[448] Siehe insbesondere die Art. 145 u. 146 EWGV und die Artikel 1 u. 2 des Fusionsvertrags (FusV) vom 8. April 1965. Zu weiteren Einzelheiten siehe Hoscheit, J.-M.: Rat der EG, in: Monar u. a., a.a.O., S.277-280.
[449] Im Art. 146 EUV heißt es, daß sich der Ministerrat aus je einem Vertreter pro Mitgliedsland auf Ministerebene zusammensetzt, „der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedsstaats verbindlich zu handeln."
[450] Zum Gesetzgebungverfahren der EU vgl. Abschnitt 4.2.2.3. dieser Arbeit.

land alle siebeneinhalb Jahre den Vorsitz übernimmt.[451] Bei einer Vergrößerung der Mitgliederzahl müßte über dieses Arrangement aus Gründen schwindender Kontinuität der Ratspolitik sicherlich nachgedacht werden.[452]
Der Ausschuß der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (COREPER)[453] bereitet als beigeordnetes Gremium die Arbeit des Rates vor und ist für die Erfüllung der Aufgaben verantwortlich, die ihm vom Rat übertragen werden.[454]
Im Art. 145 EWGV ist der Aufgabenbereich des Rats festgelegt: er sorgt für die Koordination der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Gleichzeitig vertritt er die EU nach außen. Abkommen der EU mit Drittstaaten werden zwar von der Kommission ausgehandelt, jedoch vom Rat, unter Mitwirkung des EP, abgeschlossen. Dies betrifft nur internationale Abkommen in Wirtschafts- und Finanzfragen. Außenpolitik, Verteidigungs- oder Sicherheitsfragen sind den nationalen Regierungen vorbehalten, können jedoch gemeinsam und intergouvernemental im Rahmen der GASP verhandelt werden.[455]
Die Entscheidungsregeln im Rat sind recht komplex. Man unterscheidet die einfache Mehrheit (eine Stimme pro Mitgliedsland), die qualifizierte Mehrheit (mit unterschiedlicher Gewichtung der Stimmen) und die Einstimmigkeit, die bei wichtigen und sensiblen Fragen (z. B. Vertragsänderungen, Budget- und Erweiterungsfragen) angewendet wird. In der Vergangenheit hat man sich auch bei weniger wichtigen Fragen meist um Einstimmigkeit bemüht, worin die mangelnde Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen zum Ausdruck kommt.[456]
In den Jahren 1965 bis 1966 blieb Frankreich aus Protest mehreren Ratssitzungen fern (sog. Politik des leeren Stuhls),[457] um somit die Ausweitung des Mehrheitsentscheids, insbesondere auf die Gemeinsame Agrarpolitik, zu verhindern. Seitdem wird bei wichtigen Fragen der sog. Luxemburger Kompromiß angewendet.[458] Dies hat zu einer wesentlichen Verlangsamung der Entscheidungsfindung beigetragen.[459]
Die einfache Mehrheit findet relativ wenig Anwendung. Für die qualifizierte Mehrheit sind die Stimmen gewichtet, indem jedes Land eine gewisse Anzahl von Stimmen innehat. Dabei müssen mindestens 71% der Stimmen einer Entscheidung zustimmen, damit diese als angenommen gilt. Die Stimmenaufteilung auf die Länder ist nicht proportional zu deren Einwohnerzahl, so daß die kleinen Länder in ihren relativen Stimmenanteilen (Ratsstimmen pro eine Mio. Einwohner) überrepräsentiert sind. Luxemburg z. B. besitzt mit zwei Stimmen und ca. 400 000 Einwohnern rechnerisch fünf Stimmen pro eine Mio. Einwohner und Deutschland mit zehn Stimmen und 79,5 Mio. Einwohnern lediglich 0,126. In Amsterdam konnte man sich nicht auf eine Reform dieser Gewichtung im Hinblick auf die zukünftige Osterweiterung einigen. Über diese Frage soll kurz vor der nächsten Erweiterungsrunde, also nachdem die Kandidaten feststehen, entschieden werden.

Tabelle 12: Einwohnerzahlen und Anzahl der Stimmen der derzeitigen EU-Mitgliedstaaten im Rat

Land	*Bevölkerung in Mio.*	*Stimmen im Rat*	*Stimmen pro eine Mio. Einwohner*
Belgien	*9,9*	*5*	*0,505*
Dänemark	*5,1*	*3*	*0,588*
Deutschland	*79,5*	*10*	*0,126*
Griechenland	*10,1*	*5*	*0,495*
Spanien	*39,0*	*8*	*0,205*
Frankreich	*56,4*	*10*	*0,177*
Irland	*3,5*	*3*	*0,857*
Italien	*57,7*	*10*	*0,173*
Luxemburg	*0,4*	*2*	*5,000*
Niederlande	*14,9*	*5*	*0,336*
Portugal	*10,4*	*5*	*0,481*
Großbritannien	*57,4*	*10*	*0,174*
Schweden	*8,5*	*4*	*0,471*
Finnland	*5,0*	*3*	*0,600*
Österreich	*7,75*	*4*	*0,516*
EU-15 gesamt:	*365,55*	*87*	

(Eigene Berechnungen; Quelle der Basisdaten: Janning, J.: Politische und institutionelle Konsequenzen der Erweiterung, in: Weidenfeld, W. (Hrsg.): Reform der Europäischen Union: Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995, S.280.)[460]

Durch die EEA und den EUV wurde der Mehrheitsentscheid zwar auf weite Gebiete ausgeweitet, jedoch ist nicht immer ganz klar, warum andere Entscheidungsfelder davon ausgeschlossen bleiben, wenn nicht aus rein

[451] Für das zweite Halbjahr 1997 hat Luxemburg in einer für die EU sehr kritischen Phase den Vorsitz im Rat übernommen.
[452] Vgl. Dauderstädt, a.a.O., S.539.
[453] Abkürzung für Comité des représentants permanents.
[454] Zu Einzelheiten vgl. Hoscheit, J.-M.: Ausschuß der Ständigen Vertreter, in: Monar u. a., a.a.O., S.22-24.
[455] Siehe Abschnitt 4.2.3. (und Unterabschnitte) dieser Arbeit.
[456] Eine interessante Diskussion zur Logik der Entscheidungsfindung im Rat, dargestellt in Kostenkategorien für die jeweiligen Mitgliedstaaten, findet sich bei Krägenau u. a., a.a.O., S.529; siehe dazu auch die dort angegebenen Quellen.
[457] Vgl. dazu Rometsch, D.: Politik des „leeren Stuhls", in: Monar u. a., a.a.O., S.269-270.
[458] Dieser lautet in seinem Kernsatz: „Stehen bei Beschlüssen, die mit Mehrheit auf Vorschlag der Kommission gefaßt werden können, sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel, so werden sich die Mitglieder des Rates innerhalb eines angemessenen Zeitraums bemühen, zu Lösungen zu gelangen, die von allen Mitgliedern des Rates unter Wahrung ihrer gegenseitigen Interessen und der Interessen der Gemeinschaft gemäß Artikel 2 des Vertrages angenommen werden können", siehe Europäisches Parlament, a.a.O., S.42.
[459] Siehe dazu Streinz, R.: Luxemburger Kompromiß, in: Monar u. a., a.a.O., S.241.
[460] Zwischen den Bevölkerungsdaten bei Janning 1995 u. Baldwin bestehen geringfügige Abweichungen, vgl. Tabelle 3 dieser Arbeit.

nationalstaatlichen Interessenabwägungen. Die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit in den Bereichen Umwelt, Freizügigkeit, soziale Sicherheit von Wanderarbeitnehmern, Industriepolitik, Kultur, Berufsordnungen und Niederlassungsrecht war in Amsterdam nicht oder nur in wenigen Einzelfragen durchsetzbar.[461] Besonders Deutschland weigerte sich, in den Bereichen Asyl- und Aufenthaltsrecht, berufliche Bildung, Industriepolitik, Kultur u. a. das Einstimmigkeitsprinzip zugunsten der qualifizierten Mehrheit aufzugeben.[462]
Die Einstimmigkeitsregelung bei wichtigen Fragen gibt den einzelnen Staaten eine enorme Macht, weil jeder, unabhängig von seiner Größe bzw. der Anzahl der Stimmenanteile, grundlegende Entscheidungen blockieren kann. In der Vergangenheit wurden deshalb wichtig Beschlüsse oft als Junktim gefaßt, indem den blockierenden Ländern Vergünstigungen bzw. Sonderrechte im Gegenzug für eine Zustimmung eingeräumt wurden. Frankreich etwa nutzte seine Machtstellung, um seinen Agrarsektor zu schützen und Großbritannien, um die Zahlungen an den gemeinsamen Haushalt zu kürzen. Den ärmeren Ländern wurden, quasi als Gegenleistung zur Zustimmung zur EEA oder zum EUV, regelmäßig erhöhte Mittel aus den Strukturfonds gewährt.[463] Ein entscheidender Aspekt der Machtposition im Rat ist also die Fähigkeit, sich finanzielle Transfers aus dem EU-Haushalt zu sichern. Baldwin weist (unter gewissen Vorbehalten) einen positiven Zusammenhang zwischen der Nettoempfängerposition der Länder an EU-Mitteln und ihren relativen Stimmenanteilen im Rat nach.[464] Er schließt daraus, daß die Allokation der EU-Mittel ein Spiegelbild der relativen Machtverhältnisse im Rat darstellt.[465]
Eine EU-Osterweiterung unter Fortschreibung der momentanen Entscheidungsmodi und Stimmenwägungen hätte gravierende Auswirkungen auf die Machtkonstellationen im Rat. Durch die zusätzlichen Stimmen der neuen Mitglieder würden die Stimmen der jetzigen Mitglieder relativ an Gewicht verlieren. Die Position der ärmeren und stark landwirtschaftlich geprägten Mitglieder würde durch die Aufnahme der teilweise noch ärmeren, ebenfalls stark agrarisch geprägten und (in bezug auf die Einwohnerzahl) relativ kleinen mittel- und osteuropäischen Reformstaaten gestärkt werden. Es droht eine „Majorisierung der großen durch die kleinen Mitgliedstaaten".[466]
Es ist sehr wahrscheinlich, daß die Reformländer bei einem Beitritt die anderen armen EU-Mitgliedsländer in ihren Forderungen nach weiteren finanziellen Transfers unterstützen würden, um schließlich selbst davon zu profitieren. Dies

[461] Vgl. o. V.: Einigung auf „Vertrag von Amsterdam" erzielt, in: Luxemburger Wort Nr. 140 vom 19. Juni 1997, S.1.
[462] Vgl. o. V.: Kohl lobt den Vertrag von Amsterdam als „solide Grundlage", in: FAZ Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.1.
[463] Vgl. Baldwin, a.a.O., S.164-165 u. S.180; vgl. auch Krägenau u. a., a.a.O., S.529-530.
[464] Vgl. obige Tabelle. Das reichste Land der EU, Luxemburg, ist sogar Nettoempfänger , vgl. o. V.: Mehr Gerechtigkeit für die Nettozahler in der EU gefordert, in: FAZ Nr. 173 vom 29. Juli 1997, S.11.
[465] Vgl. Baldwin, a.a.O., S.183-184. Die genaue Ermittlung der Nettozahler- bzw. Empfängerposition ist sehr schwierig, weil sich die Kommission bisher geweigert hat, die Bilanz der Ein- und Auszahlungen zu veröffentlichen. Nur der Europäische Rechnungshof veröffentlicht entsprechende Daten.
[466] Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.9; siehe auch Krägenau u. a., a.a.O., S.529-530.

würde die ohnehin problematische Konsensfindung im Rat weiter erschweren. Es ist nicht einzusehen, warum die Reformländer nicht in gleicher Weise wie die bisherigen Mitglieder ihre nationalen Interessen im Rat klar vertreten sollten.
Bei insgesamt über 100 Mio. Einwohnern in Mittel- und Osteuropa (und allein über 64 Mio. in den Visegrád-Staaten) erhielten die neuen Mitglieder ein erhebliches Stimmengewicht. Da man davon ausgehen kann, daß die Reformstaaten bei vielen Fragen die gleichen Interessen haben werden (z. B. in bezug auf die Strukturfonds, die GAP oder die GASP), würde dadurch ein neuer und mächtiger Interessenblock im Rat entstehen.
Die reichen Mitglieder müßten weiteren finanziellen Forderungen der armen natürlich nicht nachgeben. Da jedoch regelmäßig wichtige integratorische Fortschritte nur mit Mittelzugeständnissen an die armen Mitglieder zu erreichen waren, könnte die weitere Integration in Zukunft an dieser Praxis scheitern.

Tabelle 13: Einwohnerzahlen und Anzahl der Stimmen möglicher Beitrittskandidaten im Ministerrat – hypothetische Fortschreibung gemäß bestehender Zuteilungsregeln

Land	*Bevölkerung in Mio.*	*Stimmen im Rat (hypothetisch)*	*Stimmen pro eine Mio. Einwohner (hypothetisch)*
Tschechien	*10,4*	*5*	*0,481*
Ungarn	*10,3*	*5*	*0,485*
Slowakei	*5,2*	*4*	*0,769*
Polen	*38,2*	*8*	*0,209*
Slowenien	*2,0*	*3*	*1,500*
Rumänien	*23,0*	*7*	*0,304*
Bulgarien	*9,0*	*5*	*0,556*
Estland	*1,6*	*3*	*1,875*
Lettland	*2,6*	*3*	*1,154*
Litauen	*3,7*	*4*	*1,081*
Gesamt:	*106*	*47*	

(Eigene Berechnungen; Quelle der Basisdaten: Baldwin, R .E.: Towards an Integrated Europe, CEPR, London 1994, S.186.)

Wenn die Macht der armen Länder durch eine Osterweiterung so sehr gestärkt würde, daß diese über eine Sperrminorität verfügten und als Kompensation für ihre Zustimmung zu wichtigen integratorischen Entscheidungen deutlich erhöhte Transferzahlungen durchsetzen könnten, dann wäre seitens der bisherigen Peripherieländer eher mit einer zustimmenden, seitens der reichen EU-Mitglieder mit einer ablehnenden Haltung bezüglich einer Osterweiterung zu

rechnen. Würde eine Osterweiterung die Verhandlungsmacht der armen Länder nicht wie im beschriebenen Maße stärken, dann würden sie wahrscheinlich einer solchen nicht zustimmen, weil sie den konsequenterweise erhöhten Bedarf an Transfermitteln auf keinen Fall in voller Höhe durchsetzen könnten. Ein eventueller Machtgewinn im Rat würde wegen erhöhter Konkurrenz um finanzielle Transfers nicht vollständig durch einen Anstieg des EU-Gesamthaushalts kompensiert werden, so daß die bisherigen armen EU-Mitglieder schlechter dastehen würden als vorher.

Die Aufnahme neuer Mitglieder unter Beibehaltung der jetzigen Entscheidungsregeln mit überproportionaler Repräsentation der kleinen Länder im Rat würde die, auch bereits ohne Osterweiterung bestehende, verzerrte Machtkonstellation der kleinen gegenüber den großen Mitgliedstaaten verschärfen. Eine Änderung dieser Regel wird schwerlich durchzusetzen sein, weil ein solcher Beschluß im Rat einstimmig gefaßt werden muß, und so die kleinen Mitglieder einen erheblichen Teil ihrer Verhandlungsmacht aufgeben müßten. Wenn man sich vorstellt, daß die kleinen Mitglieder vor die Entscheidung gestellt würden zwischen der Beschneidung ihrer bisherigen Machtposition und einer Osterweiterung zu wählen, dann wird letztere zunehmend unwahrscheinlich.

Unter alternativen Annahmen über die beitrittsfähigen Länder bzw. die Stimmenanteile, die diesen Ländern aufgrund ihrer Populationen zugeteilt würden, lassen sich Szenarien aufzeigen, unter denen die verschiedenen Interessenkoalitionen (Mittel- und Osteuropa, arme oder kleine Mitglieder) über Sperrminoritäten verfügen würden.

Nimmt man z. B. allein die Aufnahme Polens mit einer Zuteilung von acht Stimmen an, so besäßen die Peripherieländer (Portugal, Spanien, Griechenland, Irland, Polen) bereits die Sperrminorität, um eine qualifizierte Mehrheit verhindern zu können.[467]

Um das Moment der europäischen Integrationsfähigkeit zu erhalten, muß der Rat entscheidungsfähig bleiben. Die kooperations- bzw. integrationsfördernde Wirkung von finanziellen Transferleistungen wird durch eine EU-Erweiterung an die Grenzen ihrer Machbarkeit bzw. Durchsetzbarkeit geführt. Auf der einen Seite besteht also die Gefahr, daß bei einer Osterweiterung die jetzigen armen Länder weniger Transfers erwarten müßten, auf der anderen Seite würde ihre Stellung im Rat jedoch durch die Aufnahme der mittel- und osteuropäischen Reformländer gestärkt. Die Abwägung dieses Kalküls wird die Erweiterungsdebatte maßgeblich mitbestimmen.[468]

[467] Siehe Szenario B in der Tabelle 14 dieser Arbeit.
[468] Vgl. zu obiger Diskussion Baldwin, a.a.O., S.180-190.

Tabelle 14: Alternative Szenarien für die Entwicklung der Stimmen und der Machtverhältnisse im Rat unter Beibehaltung der derzeitigen Entscheidungspraxis[469]

Szenario	*teilnehmende Länder*
O	*EU-15*
A	*EU-15 + Tschechien oder Ungarn*
B	*EU-15 + Polen*
C	*EU-15 + Tschechien + Ungarn*
D	*EU-15 + Tschechien + Slowakei*
E	*EU-15 + Tschechien oder Ungarn + Polen*
F	*EU-15 + Tschechien + Ungarn + Polen*
G	*EU-15 + Tschechien + Slowakei + Ungarn*
H	*EU-15 + Tschechien + Slowakei + Polen*
I	*EU-15 + Tschechien + Ungarn + Polen + Slowakei = EU-15 + Visegrád*
J	*EU-15 + Visegrád + Slowenien*
K	*EU-15 + Visegrád + Slowenien + Estland + Lettland + Litauen*
L	*EU-15 + Visegrád + Slowenien + Rumänien*
M	*EU-15 + Visegrád + Slowenien + Bulgarien*
N	*EU-15 + Visegrád + Slowenien + Rumänien + Bulgarien*
P	*EU-15 + Visegrád + Slowenien + Rumänien + Bulgarien + Estland + Lettland + Litauen*

Szenario	*Gesamtzahl der Stimmen im Rat*	*Gesamtzahl der Stimmen armer Mitgliedstaaten[470]*	*Gesamtzahl der Stimmen der berücksichtigten Reformländer*	*benötigte Stimmen für eine Sperrminorität[471]*	*Sperrminorität erreicht? Ja: +, nein: -*	
					Alle arme MOEL	
O	*87*	*21*	*0*	*26*	-	-
A	*92*	*26*	*5*	*27*	-	-
B	*95*	*29*	*8*	*28*	+	-
C	*97*	*31*	*10*	*29*	+	-
D	*96*	*30*	*9*	*28*	+	-
E	*100*	*34*	*13*	*30*	+	-

[469] Eventuelle Beitritte Maltas, der Schweiz, der Türkei oder Zyperns bleiben hier unberücksichtigt.
[470] Darunter fallen Irland, Griechenland, Portugal, Spanien und die jeweils berücksichtigten Reformländer.
[471] Für eine Sperrminorität werden bei Entscheidungen, die mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden, mindestens mehr als 29% der Gesamtstimmen benötigt, um die 71%-Mehrheit zu verhindern.

F	*105*	*39*	*18*	*31*	+	-
G	*101*	*35*	*14*	*30*	+	-
H	*104*	*38*	*17*	*31*	+	-
I	*109*	*43*	*22*	*32*	+	-
J	*112*	*46*	*25*	*33*	+	-
K	*122*	*56*	*35*	*36*	+	-
L	*119*	*53*	*32*	*35*	+	-
M	*117*	*51*	*30*	*34*	+	-
N	*124*	*58*	*37*	*36*	+	+
P	*134*	*68*	*47*	*39*	+	+

(Quelle: Baldwin, R. E.: Towards an Integrated Europe, CEPR, London 1994, S.187 und eigene Berechnungen.)

Es ist offensichtlich, daß die relative Macht der kleinen Staaten eingeschränkt werden muß. Eine Osterweiterung wird nicht zuletzt von der Bereitschaft der kleinen EU-Mitgliedstaaten abhängen, ihren Machtbereich im Rat zugunsten einer Erweiterung einzuschränken. Die häufigere Anwendung der qualifizierten Mehrheit und die deutliche Einschränkung der Einstimmigkeitsregelung würde die Entscheidungsfindung schon wesentlich vereinfachen. Das EP hat zudem gefordert, daß der Rat zur besseren Transparenz seiner Funktionsweise öffentlich tagen sollte, wenn er gesetzgeberisch tätig wird.[472]
Obige Diskussion zeigt, daß eine EU-Erweiterung die Entscheidungsprozesse im Rat unter Beibehaltung der heutigen Regeln erheblich verkomplizieren, wenn nicht gar vollständig zum Erliegen bringen würde. Ein solches Risiko kann sich Europa nicht leisten. Die geschilderten Probleme bestehen seit langem. Die Dimension der Osterweiterung macht eine grundlegende Reform aber notwendiger den je. Zudem ist noch fraglich, ob man sich angesichts der vielfältigen Interessengegensätze auf eine grundlegende Reform der Stimmenwägung oder der Abstimmungsmodi (etwa die weitgehende Aufgabe der Einstimmigkeitsregelung) wird einigen können, denn eine solche Entscheidung muß, wie die Aufnahme weiterer Mitglieder, einstimmig getroffen werden.

[472] Vgl. Europäisches Parlament, a.a.O., S.42.

4.2.2.2. Die Kommission

Die Kommission ist das höchste Exekutivorgan der EU und besitzt im wesentlichen Kontroll-, Initiativ- und Exekutivbefugnisse. Ihre derzeit 20 Mitglieder (Kommissare) werden von den nationalen Regierungen in gegenseitigem Einvernehmen für eine verlängerbare Amtszeit von vier Jahren ernannt und sind von deren Weisungen unabhängig.[473] Ihre besondere Aufgabe bestand sehr häufig darin, „Ratsvorlagen durch die Berücksichtigung der unterschiedlichsten nationalen Interessen verabschiedungsfähig zu machen,“[474] um auf diese Weise zu einer Kompromiß- und Konsensfindung in der EG/EU beizutragen.
Die Ernennung der Kommissare und des Kommissionspräsidenten bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien stellen jeweils zwei, die anderen Länder jeweils ein Mitglied. Durch ihr alleiniges Initiativ- bzw. Vorschlagsrecht soll sie der Motor für die fortschreitende Entwicklung der EU sein, indem sie dem Rat Maßnahmen zur Entwicklung von Gemeinschaftspolitiken, besonders in den Bereichen Landwirtschaft, Industrie, Binnenmarkt, Forschung, Energie, Umwelt, soziale und regionale Probleme, Außenhandel etc., vorschlagen kann. Sie ist die Hüterin der Verträge und die Vertreterin der Gemeinschaftsinteressen.[475]
Durch den EUV erhielt die Kommission erweiterte Befugnisse. Sie spielt eine Schlüsselrolle in der wirtschaftlichen Verwaltung der EU und ist an den Kooperationsbereichen Justiz und Inneres beteiligt. Außerdem kann sie den Rat mit einer Frage im Bereich der GASP befassen und ihm Vorschläge unterbreiten.[476]
Die Vorschläge der Kommission werden seit der institutionellen Krise von 1965/66 davon bestimmt, was unter gegebenen Bedingungen im Rat durchsetzbar ist. Dieses Verhalten wurde ihr in der Luxemburger Vereinbarung vom 29. Januar 1966 nahe gelegt: „Es ist wünschenswert, daß die Kommission, bevor sie einen Vorschlag von besonderer Bedeutung annimmt, in geeigneter Weise über die Ständigen Vertreter mit den Regierungen der Mitgliedstaaten Fühlung nimmt. Dieses Verfahren darf das Vorschlagsrecht, das die Kommission nach dem Vertrag besitzt, jedoch nicht beeinträchtigen.“[477] Entscheidungen werden mit Mehrheit nach dem Prinzip der kollegialen Verantwortlichkeit getroffen. Der Verwaltungsapparat der Kommission umfaßt 23 Generaldirektionen und 14 besondere Dienststellen.[478]

[473] Ausführliche und detaillierte Darstellungen bieten: Dietz, W. A./Glatthaar, Ch.: Das Räderwerk der Europäischen Kommission, 2. Aufl., Bonn 1994; Europäisches Parlament, a.a.O., S.45-46.
[474] Krägenau u. a., a.a.O., S.530.
[475] Vgl. Art. 157 EWGV u. Artikel 9 FusV.
[476] Vgl. Europäisches Parlament, a.a.O., S.45-46; siehe dazu auch Titel V Art. J.8 u. J.9 EUV. Zur Stellung der Kommission in der GASP vgl. Abschnitt 4.2.3. dieser Arbeit.
[477] Europäisches Parlament, a.a.O., S.45.
[478] Vgl. ebenda, S.46.

Der Rat überträgt der Kommission lt. Art. 145 EWGV die Befugnisse zur Durchführung der von ihm erlassenen Rechtsakte, kann jedoch die Modalitäten für deren Ausübung festlegen. Er hat davon mit seinem Beschluß vom 13. Juli 1987 auch intensiv Gebrauch gemacht, indem er dem Verwaltungsapparat der Kommission eine ganze Reihe von Ausschüssen mit nationalen Beamten beigeordnet hat (sog. Komitologie). Diese Ausschüsse sollen die Kommission unterstützen und kontrollieren. Ihre Befugnisse gehen jedoch teilweise so weit, daß sie die Exekutivfunktion der Kommission de facto aufheben.[479] Die Kommission und das Europäische Parlament haben diese Vorgehensweise kritisiert. Das EP zog den Schluß, „daß nur eine diesbezügliche Reform der Verträge die Effizienz der gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahren gewährleisten und den demokratischen Grundsätzen der Gewaltenteilung und der Kontrolle der Exekutive Geltung verschaffen kann."[480]
Bei einer EU-Erweiterung würde nach bisherigen Verfahren die Anzahl der Kommissare ohne eine Änderung der Aufgabenzuweisung zunehmen, so daß die Bürokratie „nach ihren eigenen Gesetzen und ohne Substanzzuwachs"[481] weiter aufgebläht würde. Folgende Lösungsmöglichkeiten werden hierzu hauptsächlich diskutiert:
- Während die großen Länder ihre beiden Vertreter behalten, sollen die kleinen Länder nur abwechselnd in der Kommission vertreten sein (Rotationsprinzip). Die kleinen Länder haben aus Angst vor einer Marginalisierung ihres Einflusses bereits heftig gegen diesen Vorschlag protestiert.
- Die großen Länder sollen auf einen Kommissar verzichten, so daß jedes Land nur einen Vertreter erhält. Bei dieser Lösungsmöglichkeit würde die Rolle der kleinen Länder noch stärker überbewertet.
- Die Anzahl der notwendigen Kommissare soll sich an der Anzahl der Sachgebiete orientieren.[482] Janning hat die Aufhebung des nationalen Quotenschlüssels und die Einführung des Ressortprinzips vorgeschlagen. Der Präsident der Kommission solle die erforderlichen Kommissare auswählen und „mit politischem Gespür die Balance unter den Räumen der erweiterten Union in seinem Kollegium"[483] abbilden. Dabei wäre nicht unbedingt jedes Land mit einem eigenen Kommissar vertreten. Die Rolle des Kommissionspräsidenten als besondere Integrations- und Identifikationsfigur für alle Mitgliedstaaten müßte dann jedoch de facto und in der Öffentlichkeit aufgewertet werden.[484]

[479] Vgl. dazu Wolf-Niedermaier, A.: Komitologie, in: Monar u. a., a.a.O., S.223; Europäisches Parlament, a.a.O., S.46.
[480] Ebenda, S.46.
[481] Janning 1995, a.a.O., S.268.
[482] Vgl. Krägenau u. a., a.a.O., S.530.
[483] Janning 1995, a.a.O., S.268 u. S.273.
[484] Mit dem Amsterdamer Gipfel wurde die Rolle des Kommissionspräsidenten de jure aufgewertet, indem er eine Richtlinienkompetenz (bisher Primus inter pares) gegenüber den anderen Kommissaren erhält. Er wirkt künftig bei der Auswahl der Kommissare durch die EU-Regierungen mit und kann deren Kompetenzbereiche nach dem Ressortprinzip selbst bestimmen und auch abändern. Ob sich dies jedoch auch de facto auf seine Rolle in der EU auswirken wird, muß sich erst noch zeigen. Zu Einzelheiten vgl. o. V.: Grundzüge des Vertrags von Amsterdam, in: FAZ Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.6.

Die letzte Alternative würde auch zukünftigen Erweiterungen standhalten, jedoch bestünde die Gefahr, daß die nicht durch einen Kommissar repräsentierten Staaten Kommissionsentscheidungen weniger bereitwillig mittragen würden als bisher. Der Amsterdamer Gipfel vom Juni 1997 hat aber gezeigt, daß dieser Ansatz nicht durchsetzbar sein wird, weil kein Land auf seinen Kommissar verzichten will. Die Anzahl der Kommissare wird sich auch in Zukunft nicht an der Anzahl der Sachgebiete, d. h. an inhaltlichen Notwendigkeiten, orientieren, sondern an politischen Machtkalkülen der einzelnen Mitgliedstaaten.
Im Amsterdam hat man sich immerhin darauf geeinigt, daß die Anzahl der Kommissare auch zukünftig 20 nicht überschreiten soll. Bis zur endgültigen Klärung haben sich die großen Mitgliedstaaten bereit erklärt, bei der ersten Erweiterungsrunde zugunsten der neuen Mitglieder auf einen Kommissar zu verzichten.[485] Diese Frage müßte also spätestens nach der fünften Neuaufnahme neu geregelt werden.[486]

4.2.2.3. Das Europäische Parlament und das Gesetzgebungsverfahren

Während die Gründungsverträge der EG dem Europäischen Parlament (EP)[487] lediglich Kontrollrechte und ein begrenztes Mitwirkungsrecht im Gesetzgebungsprozeß in Form eines einfachen Konsultationsverfahrens zubilligten, wurden seither seine Befugnisse und Einflußmöglichkeiten im Vergleich zur Ausgangssituation wesentlich verbessert.[488] Die Abgeordneten werden seit 1979 in den Mitgliedstaaten alle fünf Jahre direkt gewählt.
Das EP besitzt heute Kontrollrechte gegenüber der Kommission und dem Rat, Haushaltsrechte,[489] gewisse Mitwirkungsrechte im Gesetzgebungsverfahren der EU und die Klagemöglichkeit vor dem Europäischen Gerichtshof im Falle der Vertragsverletzung durch ein anderes Organ der EU. Im Rahmen seiner Haushaltsrechte stellt das EP den jährlichen Gemeinschaftshaushalt endgültig fest, kann dessen Feststellung also auch verweigern. Außerdem kann das EP durch ein Mißtrauensvotum die Kommission zum Rücktritt zwingen. Von den Kompetenzbereichen der nationalen Parlamente ist das EP aber noch sehr weit entfernt.

[485] Dabei kann durchaus die Situation entstehen, daß bei der Aufnahme von weniger als fünf Ländern trotzdem alle großen Länder auf ihren zweiten Kommissar verzichten, die Kommission also schrumpft.
[486] Vgl. ebenda.
[487] Mit der EEA (1987) wurde die Bezeichnung Parlamentarische Versammlung durch Europäisches Parlament als ein äußeres Zeichen seiner Statusverbesserungen offiziell abgelöst.
[488] Zu nennen sind vor allem die Änderungen in den Haushaltsverfahren (April 1970 und Juli 1975), die am 1.7.1987 in Kraft getretene EEA und der am 7.2.1992 in Maastricht unterzeichnete EUV. Auch durch den Amsterdamer Vertrag werden die Rechte des EP ausgeweitet. Für weitere Einzelheiten in bezug auf das EP (Zusammensetzung, Sitz u. Befugnisse) vgl. Europäisches Parlament, a.a.O., S.27-30; siehe auch Morgan, R.: Europäisches Parlament, in: Monar u. a., a.a.O., S.125-127.
[489] Insbesondere in bezug auf die nicht-obligatorischen Ausgaben.

Je mehr politische Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen werden, desto dringlicher wird „die Notwendigkeit einer lückenlosen demokratischen Legitimation“[490] der EU-Gesetzgebung, d. h. ein Abbau des Demokratiedefizits durch die Stärkung der Kompetenzen des EP beim Gesetzgebungsprozeß.[491] Bisher wirkt das EP dort in unterschiedlichem Maße und je nach gewähltem Rechtsrahmen lediglich mit. Wichtigstes legislatives Organ der EU ist der Ministerrat, womit die legislative Aufgabe der EU im wesentlichen von den exekutiven Organen der nationalen Mitgliedstaaten ausgeübt wird.[492] Die Demokratiedefizite zeigen sich deutlicher bei der Betrachtung des europäischen Gesetzgebungsverfahrens:[493]

Die Leitlinien der Unionspolitik werden vom Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs auf den EU-Gipfeln festgelegt.[494] Dessen Beschlüsse beinhalten oft Aufträge an den Ministerrat.

Am Anfang eines Gesetzgebungsverfahrens steht immer ein Vorschlag der Kommission. Sie besitzt das alleinige Initiativrecht. Die Ausarbeitung eines Vorschlags durch die Kommission kann aber auch nach Aufforderung durch das EP oder den Ministerrat geschehen. Beschlossen werden die EU-Gesetze vom Ministerrat, der sich aus den nationalen Fachministern, also Vertretern der nationalen Exekutivorgane, zusammensetzt.[495] Das EP muß in vielen Fällen zuvor gehört werden und wird dazu vom Rat zu einer Stellungnahme aufgefordert.[496] Änderungswünsche oder Einwände des EP müssen jedoch häufig von der Kommission nicht zwingend berücksichtigt werden. Können sich das EP und die Kommission nicht über Änderungsvorschläge des EP einigen, dann kann der Rat oft eigenmächtig entscheiden.[497]

[490] Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.6.

[491] In zahlreichen Verlautbarungen bringt das EP diese Forderung regelmäßig und energisch zum Ausdruck.

[492] Je nach Gesetz kommt entweder ein Verfahren mit oder ohne Beteiligung des EP zur Anwendung. Bei den Verfahren mit Konsultation des EP unterscheidet man das Konsultationsverfahren, das Zusammenarbeitsverfahren und das Zustimmungsverfahren, vgl. dazu im einzelnen Teske, H.: Europäische Gemeinschaft: Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise, 3. Aufl., Bonn 1991; Offele, H.: Entscheidungsverfahren, in: Monar u. a., a.a.O., S.75-76. Die EU kennt derzeit „rund 20 Verfahren, die die Entscheidungsfindung komplizieren und ihre Transparenz beeinträchtigen“, Krägenau u. a., a.a.O., S.528. Eine sehr gute Darstellung der Verfahrensänderungen durch den EUV liefert Nentwich, a.a.O., S.239.

[493] Das europäische Gesetzgebungsverfahren ist in all seinen Einzelheiten und Ausnahmeregelungen sehr komplex und soll auch nur in seinen wesentlichen Zügen dargestellt werden.

[494] Vgl. Titel I Art. D u. Titel V EUV.

[495] Während für die Annahme eines Kommissionsvorschlags in vielen Fällen eine qualifizierte Mehrheit ausreicht, können dessen Änderungen (bis auf eine Ausnahme) nur einstimmig vom Rat beschlossen werden, vgl. Offele, H.: Vorschlagsrecht der Kommission, in: Monar u. a., a.a.O., S.365-366.

[496] Je nach Gesetz muß/kann der Ministerrat auch den Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA), den Ausschuß der Regionen oder den Rechnungshof anhören. Neben der obligatorischen Anhörung hat sich in der Praxis die fakultative Anhörung entwickelt, die zwar nicht rechtlich zwingend ist, aber die Bereitschaft von Kommission und Ministerrat erkennen läßt, das EP stärker am Gesetzgebungsprozeß zu beteiligen, Änderungsvorschläge zu hören und deren Ablehnung zu begründen.

[497] Bei Meinungsverschiedenheiten zu finanzwirksamen Fragen im Haushaltsbereich, d. h. wenn der Ministerrat von der Stellungnahme des EP abweicht, können sowohl der Ministerrat als auch das EP seit 1975 das sog. Konzertierungsverfahren beantragen, um im Konzertierungsausschuß eine gemeinsame Kompromißlösung zu finden. Die Kommission gibt bei ihren Vorschlägen jeweils an, ob dieses Verfahren angewendet werden kann oder nicht. Nach einer erneuten Stellungnahme des EP beschließt der Rat dann endgültig, vgl. Offele, H.: Konzertierungsverfahren, in: Monar u. a., a.a.O., S.230-231.

Für bestimmte Bereiche wurde im EUV ein neues Mitentscheidungsverfahren eingeführt, das es dem EP ermöglicht, einen Vorschlag zurückzuweisen und ihm somit ein echtes Vetorecht einräumt.[498] Beispielsweise ist bei der Ernennung der Kommissionsmitglieder und zum Abschluß von Assoziations- oder Beitrittsabkommen der EU mit Drittstaaten die Zustimmung des EP unbedingt erforderlich. Mit dem Amsterdamer Vertrag werden dem Europäischen Parlament 25 weitere Mitentscheidungsbereiche eingeräumt, so daß es zukünftig, vorbehaltlich der Ratifikation des Vertrags, bei ca. ¾ der EU-Gesetzgebung mitentscheidet. Darunter fallen die Beschäftigungspolitik, das Gesundheitswesen, die Betrugsbekämpfung, die Verkehrspolitik und die Entwicklungspolitik. Selbst die Vertreter des EP beim Amsterdamer Gipfel, Brok und Gigou, waren sehr erstaunt über diesen Erfolg.[499]

Zum Abbau des Demokratiedefizits im europäischen Gesetzgebungsprozeß reichen die Beschlüsse von Amsterdam nicht aus. Weidenfeld hat ein Zwei-Kammern-System vorgeschlagen, „in dem der Rat als die eine Kammer die entscheidende Rolle der Mitgliedstaaten repräsentiert und das Europäische Parlament (EP) als die andere Kammer die direkte Legitimationsquelle europäischer Entscheidungen bildet.“[500] Dies würde nicht automatisch einen Kompetenzzuwachs auf europäischer Ebene bedeuten, sondern die bisher dort angesiedelten Kompetenzen würden einer systematischen parlamentarischen Kontrolle unterworfen, und der Rat könnte seine wichtige Rolle als zentrales Entscheidungsorgan beibehalten.[501] „Das föderale Prinzip in Gestalt des Rates und das demokratische Prinzip in Gestalt des Europäischen Parlaments [würden] so konstruktiv miteinander verknüpft. Ein solches System [könnte] evolutionär aus den heutigen Strukturen heraus entstehen, da Rat und EP auch schon jetzt bei der Gesetzgebung zusammenwirken.“[502] Der Weg dorthin könnte, so Weidenfeld, mit einer weiteren und allmählichen Ausweitung der Materien, die nach dem Mitentscheidungsverfahren entschieden werden, geebnet werden.[503] Mit einer Reform in diesem Ausmaß ist in absehbarer Zukunft wohl kaum zu rechnen.

Zur Förderung der Transparenz müßten die Entscheidungsverfahren vereinfacht und deren Anzahl reduziert werden. Da von Materie zu Materie jeweils andere Verfahren mit jeweils unterschiedlichen Einflußmöglichkeiten des EP

[498] Für eine sehr gute Darstellung dieses sog. Verfahrens der Kodezision (Art. 189 b EUV) siehe Europäische Kommission: Die Europäische Union. Europa in Bewegung, Luxemburg 1994, S.24 f.; siehe auch Europäisches Parlament, a.a.O., S.41-42.

[499] o. V.: Einigung auf „Vertrag von Amsterdam“ erzielt, in: Luxemburger Wort Nr. 140 vom 19. Juni 1997, S.1.

[500] Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.6; siehe auch Weidenfeld, W. (Hrsg.): Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union, Gütersloh 1996 b, S.14 ff.; genauso auch Krägenau u. a., a.a.O., S.528-529.

[501] Vgl. Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.6.

[502] Ebenda.

[503] Ebenda. Weidenfeld lehnt den alternativen Reformvorschlag, dem EP eine zweite parlamentarische Kammer aus nationalen Abgeordneten zur Seite zu stellen, ab, weil dies den Effizienz- und Transparenzüberlegungen einer Reform zuwiderlaufen, eine Verdoppelung von Strukturen und Verfahren und damit eine weitere Aufblähung und Verkomplizierung des bisherigen Systems bedeuten würde, vgl. ebenda, S.7. Zu dem zweiten Vorschlag vgl. European Constitutional Group: A proposal for a European Constitution, London 1993.

angewendet werden, fällt die Beurteilung, ob das EP je nach Gegenstand bedeutende Einflußmöglichkeiten hat, selbst auf wissenschaftlicher Ebene sehr schwer.
Auch die Zuordnung der Verfahren zu den Materien folgt nicht logischen Gesichtspunkten, sondern ist historisch und aus Kompromißlösungen entstanden. Auf der einen Seite stehen die Forderungen nach Demokratisierung der Entscheidungsprozesse, auf der anderen der Wunsch vieler Mitgliedstaaten, das EP möglichst wenig zu beteiligen.[504] Weidenfeld stellt darum mit Recht die Frage, weshalb „beispielsweise das Parlament in der Agrarpolitik, einem klassischen vergemeinschafteten Bereich, nur über ein Anhörungsrecht [verfügt], während in der Bildungspolitik das Mitentscheidungsverfahren praktiziert wird."[505] Krägenau kritisiert u. a., daß das EP „im Bereich der Bildung und Gesundheit, wo die Nationalstaaten Primärkompetenz besitzen, über mehr Rechte verfügt als in der vergemeinschafteten Verkehrs- und sogar Agrarpolitik."[506] Hier müßte endlich mehr Klarheit geschaffen werden. Gerade den Menschen in den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten, die sich nach ihrer Loslösung von jahrzehntelanger sowjetischer Fremdbestimmung derzeit noch in einem demokratischen Emanzipations- und Entwicklungsprozeß befinden, wird die Akzeptanz dieses für den Durchschnittsbürger kaum durchschaubaren Systems sehr schwer fallen.[507] Es ist jedoch kaum damit zu rechnen, daß sich die nationalen Regierungen bzw. die dahinter stehenden Interessengruppen (insbesondere die Agrar-, Unternehmer- und Industrieverbände)[508] die Fäden in wichtigen Fragen aus der Hand nehmen lassen, um die EU auch zukünftig nach ihren Präferenzen zu beeinflussen und zu gestalten.
Ein weiteres organisatorisches Problem der Osterweiterung wäre die gewaltige Expansion der Abgeordnetenzahl im EP und die dadurch ausgelöste Aufblähung der anhängenden Bürokratie.
Die Zahl der pro Mitgliedsland entsandten Abgeordneten wird nach einem Schlüssel festgestellt, der sich an den Einwohnerzahlen der Länder orientiert. Zur Wahrung der Interessen kleinerer Mitgliedstaaten sind diese im EP überrepräsentiert. Da die Populationsgröße Polens ungefähr der Spaniens, die Portugals ungefähr der Ungarns bzw. Tschechiens und die Dänemarks ungefähr der der Slowakei entspricht, würden zu den bisherigen 626 Euro-Parlamentariern, allein durch die Aufnahme der Visegrád-Länder, weitere 130 hinzukommen.
Ein Problem, das alle EU-Institutionen betrifft, ist die verwirrende Sprachenvielfalt in den Mitgliedstaaten. Dauderstädt hat errechnet, daß durch die Aufnahme aller zehn antragstellenden Reformstaaten die Zahl der Amtssprachen

[504] Vgl. Krägenau u. a., a.a.O., S.528.
[505] Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.7.
[506] Krägenau u. a., a.a.O., S.528.
[507] Vgl. dazu genauer Abschnitt 4.2.4. dieser Arbeit. Siehe auch Moorhouse, a.a.O., S.370; Kornai, a.a.O., S.90-91.
[508] Vgl. Abschnitt 3.3. dieser Arbeit.

auf mindestens 20 ansteigen würde, „d. h. 380 (!) Übersetzungsvarianten bei einer in allen Sprachen simultan gedolmetschten Konferenz oder Sitzung."[509]
Die Wahl der Euro-Parlamentarier erfolgt nach national unterschiedlichen Wahlsystemen. Die Einführung eines einheitlichen europäischen Wahlsystems, das auch möglichen Erweiterungen Rechnung trägt, wird zwar seit langen gefordert, wurde jedoch bisher noch nicht realisiert. Neben einer Verkleinerung bzw. Konservierung der Abgeordnetenzahl auf heutigem Niveau sollte endlich ein europaweit einheitliches Wahlsystem eingeführt werden. Das deutsche Wahlsystem als Verbindung aus Mehrheits- und Verhältniswahlrecht vereint die Vorzüge beider Systeme und bietet sich als mögliches Modell an. Außerdem wäre die Zulassung von europaweiten Listen gemäß den Fraktionen im EP denkbar, um den Integrationsgedanken zu vertiefen.[510]

4.2.3. Politikbereiche der zweiten und dritten Säule der EU - innen- und außenpolitische Zusammenarbeit

Die Politikbereiche der ersten Säule sind durch die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche und Kompetenzen der EU, die Art der Zusammenarbeit und die Entscheidungsverfahren sehr detailliert geregelt. Die außen- und innenpolitischen Kooperationsbereiche (zweite und dritte Säule) sind wesentlich geringer in den Gemeinschaftsorganen verankert und funktionieren auf der Basis der Regierungszusammenarbeit (intergouvernementale Methode). „Der eigentliche Platz der [politischen Zusammenarbeit] im institutionellen Gefüge der EG war stets ein Streitobjekt zwischen den Anhängern der intergouvernementalen Kooperation und denen der integrierten Entscheidungsverfahren im Rahmen der EG."[511]

4.2.3.1. Das Gemeinschaftssystem im Verhältnis zu den beiden politischen Kooperationsbereichen

Mit dem EUV wurde versucht, die politische Seite der europäischen Integration stärker mit der ökonomischen zu verklammern. Obwohl die Bereiche der politischen Kooperation darin strukturiert wurden, sind das Gemeinschaftssystem und die beiden Kooperationsbereiche fundamental voneinander getrennt. Auf dem Amsterdamer Gipfel vom Juni 1997 wurde immerhin

[509] Dauderstädt, a.a.O., S.538.
[510] „Im Vorfeld der ersten Wahl zum EP haben sich Mitte der siebziger Jahre Zusammenschlüsse politischer Parteien auf der europäischen Ebene gebildet, am wichtigsten (a) Sozialdemokratische Partei (198 Sitze nach der 4. Direktwahl vom Juni 1994), (b) Europäische Volkspartei, ChristdemokratInnen (157), (c) Liberale und DemokratInnen (43). Dazu gibt es Fraktionen der Grünen (23); Vereinigte Europäische Linke (EurokommunistInnen) (28); Sammlungsbewegungen der europäischen DemokratInnen (u. a. französische Gaullisten) (26) und einige kleinere", Hamm 1996 a, a.a.O., S.350.
[511] Nuttall, a.a.O., S.109.

beschlossen, weite Teile der innen- und rechtspolitischen Kooperation in das Gemeinschaftssystem zu integrieren.
Den Tagungen der Staats- und Regierungschefs (EU-Gipfel) kommt die besonders wichtige Rolle als Impulsgeber der politischen Kooperation auf europäischer Ebene zu. Entscheidungen werden ausschließlich im Europäischen Rat und im Ministerrat getroffen, so daß die Entscheidungsbefugnis allein bei den Vertretern der nationalen Regierungen liegt. Die Kommission hat in diesen Bereichen kein Initiativrecht, sondern unterstützt den Rat lediglich bei seiner Arbeit. Das Europäische Parlament hat das Recht, durch die Kommission und den Rat informiert zu werden bzw. darf Fragen an diese richten. Entscheidungen werden im Rat, sofern dieser nichts anderes beschließt, einstimmig getroffen (Konsensus-Regel).[512]
Die Mitgliedstaaten waren in diesen Bereichen am wenigsten bereit, ihre nationale Souveränität zugunsten der europäischen Ebene einzuschränken. Sie konnten sich nicht darauf einigen, diese Bereiche einem gemeinsamen, von den Mitgliedssaaten unabhängigen Entscheidungszentrum zu unterwerfen, und damit weitreichende nationale politische Kompetenzen aufzugeben. Dies wird vor allem mit dem Art. L EUV deutlich, nach dem die Rechtsordnung der EU nicht für die zweite und dritte Säule gilt. Diese Bereiche sind auch nicht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof unterworfen und die Entscheidungsverfahren der EU finden keine Anwendung.[513]
Mit dem Amsterdamer Vertrag werden große Teile (formal) aus der dritten Säule in das Gemeinschaftssystem der ersten Säule übertragen, insbesondere die Asyl- und Visapolitik, die Einwanderungspolitik, die Kontrolle an den Außengrenzen und die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen. Das Schengener Abkommen[514] wird (inklusive der Sonderregelungen für Großbritannien, Irland und Dänemark) Bestandteil des Vertrags. Die üblichen Gemeinschaftsverfahren werden aber nicht auf diesen Bereich ausgeweitet und Entscheidungen im Rat werden weiterhin einstimmig getroffen, so daß durch die Vergemeinschaftung kaum etwas Neues erreicht wurde. Der Übergang zum Mehrheitsentscheid soll frühestens in fünf Jahren ins Auge gefaßt werden, wobei dann diese Änderung einstimmig beschlossen werden muß.[515] „Die politische Union ist bislang nicht mehr als ein Anhängsel."[516]

[512] Vgl. Europäisches Parlament, a.a.O., S.43-44. Aufgrund des Art. 228 a EUV kann der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit Wirtschaftssanktionen gegen Drittländer im Rahmen der GASP aussprechen, so daß handelspolitische Maßnahmen auch aus gemeinsamen politischen Motiven möglich geworden sind. Das EP ist hieran nicht beteiligt.
[513] Vgl. Glaesner, a.a.O., S.354-358
[514] Zum Wegfall der innereuropäischen Grenzkontrollen im Rahmen der Schengener Abkommen, vgl. Leyendecker, M.: Schengener Übereinkommen, in: Monar u. a.., a.a.O., S.298-299; Meijers, H. u. a.: Schengen, Internationalisation of central chapters of the law on aliens, refugees, privacy, security and the police, Leiden 1992.
[515] Zu Einzelheiten vgl. o. V.: Grundzüge des Vertrags von Amsterdam, in: FAZ Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.6; siehe dazu auch o. V.: Einigung auf „Vertrag von Amsterdam" erzielt, in: Luxemburger Wort Nr. 140 vom 19. Juni 1997, S.1.
[516] Hamm 1996 a, a.a.O., S.352.

Die möglichen Konsequenzen einer EU-Erweiterung wurden anhand alternativer Thesen bereits kurz diskutiert.[517] Die Defizite und Schwächen der innen- und außenpolitischen Kooperation sollen in den folgenden beiden Abschnitten etwas genauer analysiert werden. Es wird sich zeigen, daß zwischen Anspruch und Realität erhebliche Divergenzen bestehen. Eine Osterweiterung birgt zudem zusätzliche Problempotentiale.

4.2.3.2. Die innen- und rechtspolitische Dimension

Oberste Aufgabe der europäischen Politik ist die Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit und Stabilität. Mit der Schaffung des Binnenmarkts und dem weitgehenden Wegfall der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen ist eine engere Kooperation in der Innen- und Justizpolitik notwendig geworden. Dies betrifft insbesondere Fragen der Kontrolle der Außengrenzen, der Einwanderungspolitik und der grenzüberschreitenden Polizeikooperation. Während sich die international organisierte Kriminalität seit dem Wegfall der Grenzkontrollen europaweit sehr stark ausbreiten konnte, wußte die europäische Innenpolitik dieser Entwicklung bisher keine wirksamen Konzepte entgegenzusetzen.
Es ist offensichtlich, daß sich mit dem Beitritt der Reformstaaten das Problem zunehmender Kriminalität in Westeuropa deutlich verschärfen würde. Die in Mittel- und Osteuropa weit verbreiteten Probleme der Korruption und Schattenwirtschaft würden sich in die EU ausdehnen und die dortigen Probleme verstärken. Bereits heute ist eine deutliche Zunahme der organisierten Kriminalität aus Osteuropa im wesentlich reicheren Westen erkennbar.
Die Implementierung eines funktionsfähigen Rechtssystems bereitet den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten erhebliche Schwierigkeiten. Die Justiz ist teilweise noch nicht genügend staatsunabhängig und die administrativen Strukturen zur Durchsetzung und Überwachung der Gesetze sind oft nur sehr schwach ausgebildet. EU-Gesetze werden zwar mit großem Eifer als nationales Recht übernommen, jedoch scheint hier das Primat der Quantität vor Qualität zu gelten. Die Bedeutung und Reichweite einzelner Vorschriften wird häufig nicht erkannt.[518] Es macht „noch kein voll funktionsfähiges Rechtssystem aus, wenn man soundsoviel Prozent der Gesetze in die eigenen Gesetzessammlungen aufgenommen hat."[519] Daneben muß man berücksichtigen, daß diese Reformen einen erheblichen staatlichen Finanzierungsaufwand darstellen, und dies in einer Zeit, in der die Reformregierungen sowieso mit hohen Defiziten zu kämpfen haben.[520]

[517] Siehe Abschnitt 3.2. dieser Arbeit.
[518] Vgl. Moorhouse, a.a.O., S.375.
[519] Ebenda.
[520] Vgl. Kornai, a.a.O., S.93.

Die innereuropäische Zusammenarbeit der Ermittlungsbehörden (insbesondere der Polizei) scheitert zu häufig an ihren bürokratischen Hürden. Beispielsweise ist es bei offenen Grenzen nicht verständlich, warum die Verfolgung von Straftätern im Grenzgebiet durch die Behörden des Nachbarstaates nicht ohne weiteres möglich ist (Verbot der grenzüberschreitenden Fahndung). In Frankreich oder Italien z. B. kann man sich heute noch nicht mit dem Gedanken anfreunden, daß etwa deutsche Behörden dort Ermittlungen gegen einheimische - wenn auch vermeintlich kriminelle - Bürger anstellen. Europol (Sitz in Den Haag) soll den innereuropäischen Datenaustausch vereinfachen und die Koordination von Aktionen zur Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität ermöglichen. Eigene Ermittlungsbefugnisse wird Europol jedoch vorerst nicht erhalten.
Auch Amsterdam hat hier de facto kaum Fortschritte gebracht. Erschwerend kommt hinzu, daß „bisher wegen der erforderlichen Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten keine einzige der seit 1991 vereinbarten Konventionen zur Innen- und Rechtspolitik rechtswirksam geworden“[521] ist. Die Ohnmacht gegenüber diesen Problemen hat die europäischen Regierungen in der Vergangenheit dazu veranlaßt, verschiedentlich die Grenzkontrollen wieder einzuführen bzw. den Schengener Abkommen nicht beizutreten, was dem europäischen Integrationsgedanken offensichtlich zuwider läuft.
Die regionale Kooperation ist in Mittel- und Osteuropa relativ schwach ausgeprägt. Man glaubte, daß dies im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaft eher hinderlich sei. Die gerade erlangte Souveränität einzelner Reformstaaten (Tschechien, Slowakei, Slowenien, Baltikum), die Loslösung aus den verhaßten RGW-Strukturen und aufkommendes Nationalgefühl behinderten gemeinsame regionale Lösungsansätze. Dabei ist gerade die regionale Zusammenarbeit sowohl in der EU als auch in den Reformländern von besonderer Wichtigkeit, um gemeinsame Probleme auf regionaler Ebene erkennen, gemeinsame Lösungsmöglichkeiten suchen und auch deren Umsetzung gewährleisten zu können.[522]
Moorhouse sieht angesichts der vielfältig bestehenden ethnischen Spannungen und Konfliktpotentiale in und zwischen den Ländern Mittel- und Osteuropas die Gefahr, daß der freie Personenverkehr in dieser Region die Zunahme nationalistischer Tendenzen fördern könnte, was sich letztlich destabilisierend auf den gesamten europäischen Integrationsprozeß auswirken würde.[523]
Der Beitritt der Reformstaaten würde den Ausbau der europäischen Kooperation auf dem Gebiet der Innen- und Justizpolitik aufgrund der Defizite in den Reformländern einerseits erschweren. Andererseits wären die EU-

[521] o. V.: Verhaltener Jubel: Die Gefahr des Scheiterns ist gebannt, in: FAZ Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.6.
[522] Vgl. Lippert 1995, a.a.O., S.233; Dauderstädt, a.a.O., S.540. Gerade im Umweltbereich wird der regionalen Kooperation eine besondere Bedeutung beigemessen, vgl. Gneveckow, a.a.O., S.344, S.349 u. S.359. Als positives Beispiel ist die Ostseekooperation zu nennen. Am 2.7.97 verständigte man sich im Ostseerat auf grenzüberschreitende Maßnahmen zur Bekämpfung der internationalen Kriminalität.
[523] Vgl. Moorhouse, a.a.O., S.377.

Mitglieder wegen der enormen Probleme zu forcierter und effizienterer Zusammenarbeit gezwungen, wovon sowohl die Reformstaaten (in der Form eines innenpolitischen Stabilitätsimports) als auch die bisherigen EU-Mitglieder (durch die forcierte Zusammenarbeit) profitieren könnten. Auf dem Gebiet der innen- und rechtspolitischen Kooperation sind jedoch bis dahin noch wesentliche Verbesserungen und Vereinfachungen der Verfahren vonnöten. Die Harmonisierung des europäischen Rechts, besonders des Straf- und Strafprozeßrechts, würde die grenzüberschreitende Bekämpfung der internationalen Kriminalität erheblich vereinfachen.
Ob die in Amsterdam „beschlossene Einschaltung von EU-Kommission und Europaparlament wohl zu europäischerem Denken der Innen- und Justizminister führen wird, die die alleinige Entscheidungsgewalt auf diesem die Bürger sehr interessierenden Gebiet der Verbrechensbekämpfung behalten“,[524] ist jedoch sehr fraglich.

4.2.3.3. Die außen- und sicherheitspolitische Dimension

Neben ihren ambitionierten Plänen der politischen und monetären Integration mußte die EU seit Beginn der Reformbewegungen zunehmend die außenpolitische Funktion gegenüber den Ländern in Mittel- und Osteuropa übernehmen, obwohl ihre vergleichsweise schwach institutionalisierte außenpolitische Zusammenarbeit einer solchen Aufgabe nicht gewachsen war. Der Zusammenbruch des Ostblocks und das politische Interesse der Reformstaaten an ihren westeuropäischen Nachbarn verstärkte seit 1989 das Bestreben in der EG, neben der außenwirtschaftlichen auch die außenpolitische Kooperation zu intensivieren, um gemeinsam gegenüber den osteuropäischen Staaten auftreten zu können.[525]
Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) war von Beginn an geprägt von intergouvernementaler Kooperation mit dem Bestreben nach supranationalem Krisenmanagement.[526] Die EG hat auf diesem Gebiet eigene Organe entwickelt, die sich jedoch ausschließlich aus nationalen Regierungsvertretern zusammensetzen, z. B. die (Außen-) Ministertagungen, das Politische Komitee und die Arbeitsgruppen.[527]
Mit dem EUV wurde eine Integration der EPZ in die EG-Organe, unter Beibehaltung der nationalen Entscheidungskompetenzen, beabsichtigt. Seither trägt die außenpolitische Kooperation die Bezeichnung Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Ihre Bezeichnung geht weit über ihren Gehalt hinaus, denn bei der GASP handelt es sich bei weitem nicht um eine echte und integrierte Gemeinsame Politik (wie etwa die Gemeinsame Handelspolitik),

[524] o. V.: Ernüchterung, in: Luxemburger Wort Nr. 140 vom 19. Juni 1997, S.1.
[525] Vgl. Kapitel 2 dieser Arbeit.
[526] Vgl. Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.8.
[527] Vgl. Nuttall, a.a.O., S.107-110.

sondern um eine verdichtete zwischenstaatliche Kooperation ohne wirklich supranationalen Charakter.[528] Die vielfach kollidierenden nationalen Interessen in der EU verhinderten bisher notwendige Reformen.
Die Verankerung im EUV sollte die Basis für weitere Integrationsschritte schaffen. Im Unterschied zur EPZ beinhaltet die GASP auch verteidigungspolitische Fragen. Die angestrebte Integration der WEU in die Union ist in Amsterdam nicht gelungen, friedenserhaltende und friedenssichernde Maßnahmen wurden aber in den Vertrag integriert.[529] Der Ministerrat erhält diesbezüglich immerhin eine Leitlinienkompetenz. Die WEU soll den späteren Rahmen für die Ausarbeitung einer zukünftigen gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik bilden, um die Glaubwürdigkeit der GASP zu erhöhen.[530]
Wegen teilweise erheblicher Positionsdifferenzen zwischen den Mitgliedstaaten, dadurch überlastete Tagesordnungen und unzureichende Instrumente der auswärtigen Vertretung, konnten die hohen Erwartungen, die von den mittel- und osteuropäischen Staaten an die EU herangetragen wurden, häufig nicht erfüllt werden.[531]
Auch der Amsterdamer Gipfel brachte keine entscheidenden Neuerungen.[532] Die Schaffung eines Hohen Repräsentanten (Generalsekretär des Ministerrates) und einer Analyse- und Planungseinheit beim Ministerrat sind sicherlich begrüßenswerte Neuerungen. Die Staats- und Regierungschefs legen zukünftig einstimmig allgemeine Leitlinien der Außen- und Sicherheitspolitik fest, die der Ministerrat i. d. R. mit qualifizierter Mehrheit in konkrete Aktionen umsetzen muß. Durch die Möglichkeit jedes einzelnen Mitgliedstaates, ein vitales Interesse anzumelden und die Anwendung der Einstimmigkeit durch ein Veto zu verlangen, bleibt jedoch de facto alles wie bisher.[533]
Die Reformstaaten wurden nach dem Ende der sowjetischen Dominanz vor die Aufgabe gestellt, ihre außenpolitischen Beziehungen neu zu gliedern. Auffallend war die Fokussierung der Reformregierungen auf die EG/EU. Trotz der Kooperationsversuche im Visegrád-Prozeß wetteiferten die Teilnehmerstaaten

[528] Vgl. Monar, J.: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Monar u. a., a.a.O., S.167-168.
[529] Die verteidigungspolitischen Konzeptionen der EU-Mitgliedstaaten variieren sehr. So sind nicht alle EU-Mitglieder in der WEU oder in der NATO vertreten. Selbst innerhalb der NATO gibt es Länder mit Beobachterstatus, nicht-militärischer Beteiligung und sonstigen Ausnahmeregelungen, vgl. zur Kurzinformation Hamm 1996 a, a.a.O., S.353-354.
[530] Während der WEU ursprünglich keine militärisch-operativen Aufgaben zukommen sollten, mehrten sich seit Ende den achtziger Jahren die Stimmen, die die WEU auch militärisch ausgerüstet sehen wollen, vgl. hierzu beispielsweise Weidenfeld W. (Hrsg.): Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union, Gütersloh 1994, S.45 ff.. Während Frankreich für die Position einer eigenen europäischen Verteidigungsorganisation außerhalb der NATO steht, befürworten die anderen Mitgliedstaaten (insbesondere Großbritannien) diese innerhalb der NATO. Vgl. dazu Monar, J.: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Monar u. a., a.a.O., S.167-168; siehe auch Mahncke, D.: Westeuropäische Union, in: Monar u. a., a.a.O., S.370-371. Zu den sicherheitspolitischen Vorstellungen Frankreichs in bezug auf West-, Mittel- und Osteuropa vgl. Pöthig, a.a.O., S.69-73.
[531] Der tschechische Premierminister Vaclav Klaus etwa machte keinen Hehl aus seiner skeptischen Haltung gegenüber der Politischen Union, vgl. Dauderstädt, a.a.O., S.540.
[532] Vgl. o. V.: Ernüchterung, in: Luxemburger Wort Nr. 140 vom 19. Juni 1997, S.1.
[533] Diese neue Praxis entspricht im Grunde dem Luxemburger Kompromiß. Zu Einzelheiten vgl. o. V.: Grundzüge des Vertrags von Amsterdam, in: FAZ Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.6.

von Anfang an um die Gunst der reichen Westeuropäer, wodurch die zwischenstaatlichen Rivalitäten in Mittel- und Osteuropa gefördert wurden. Eine tiefergehende Kooperation mit den ehemaligen RGW-Partnern, von denen man sich gerade gelöst hatte, wäre von den Reformländern eher als Rück- denn als Fortschritt verstanden worden;[534] „insofern wirft diese Haltung ein Schlaglicht auf viele Widersprüchlichkeiten und Schwächen in der generellen Einstellung der [Reformländer] zur europäischen Integration."[535] Die Außenpolitik der EU hat es zudem bisher versäumt, die interregionale Zusammenarbeit innerhalb dieser Region zu fördern.[536]
Durch die Osterweiterung wird die Interessenvielfalt deutlich ansteigen und damit die Kompromiß- und Handlungsfähigkeit der EU im Rahmen der GASP weiter erschweren.
Wenn die EU-Staaten den Anspruch einer politischen Union erheben und eine gemeinsame innen- und außenpolitische Linie vertreten wollen, dann müssen sie auch dafür sorgen, daß politische Entscheidungen möglich sind, die von europäischen und demokratisch legitimierten Entscheidungsinstanzen getroffen werden. Der Preis für den guten Willen einer gemeinsamen Vorgehensweise oder gar die Übertragung nationaler Souveränitätsrechte an eine übergeordnete Instanz darf nicht politische Ohnmacht, Handlungsunfähigkeit und Destabilisierung sein. In absehbarer Zeit besteht jedoch kaum die Möglichkeit, die gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahren der ersten Säule auf die Kooperationsbereiche auszuweiten, „obwohl wichtige Transparenz- und Effizienzgründe ebenso für diese Lösung sprechen wie die stärkere demokratische und rechtliche Kontrolle durch das Europäische Parlament und den Europäischen Gerichtshof."[537]
Trotz aller Kritik muß man sich jedoch immer wieder vor Augen halten, daß der Frieden in Westeuropa für eine bisher in der Historie einmalig lange Zeit gesichert war, was zu einem wesentlichen Teil der supranationalen Zusammenarbeit und dem Dialog der westeuropäischen Völker im Rahmen der EG/EU zu verdanken gewesen ist. Um so verständlicher ist es, daß zahlreiche Politiker mit dem weiteren Gelingen der europäischen Integration mit Recht direkt die Frage nach Krieg oder Frieden im zukünftigen Europa verbinden.[538]

[534] Als wesentlich erfolgreicher in bezug auf die regionale Zusammenarbeit hat sich die Gründung der Mitteleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) erwiesen, die sich an den Handelskonditionen der EU orientiert. Jedoch waren bisher die Möglichkeiten, gemeinsame Probleme auch gemeinsam anzugehen (insbesondere durch die minimalistische Haltung Tschechiens), stark begrenzt, vgl. Moorhouse, a.a.O., S.372-374.
[535] Ebenda, S.372.
[536] Vgl. ebenda, S.374.
[537] Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.8. Auch die zur Revision des Maastrichter Vertrages eingesetzte Revisionsgruppe konnte sich zu einem solchen Vorschlag nicht durchringen, vgl. ebenda S.7-8. Weidenfeld hat zur Verbesserung der GASP die Einrichtung einer europäischen außenpolitischen Informations- und Planungseinheit vorgeschlagen, die Zugang zu den Informationspools der nationalen außenpolitischen Administrationen haben sollte: „Denn nur wenn das nationale Informationsmonopol in der Außenpolitik aufgebrochen werden kann, entsteht eine Basis für gemeinsames europäisches Handeln", ebenda S.8.
[538] Diese Meinung vertreten beispielsweise Bundeskanzler Kohl und der Fraktionsvorsitzende der Grünen im Deutschen Bundestag, Fischer, in seltener Eintracht.

4.2.4. Die Probleme fehlender Akzeptanz und mangelnder Bürgernähe

Spätestens mit dem ablehnenden dänischen Referendum vom 2. Juni 1992, bei dem 50,7% der abstimmenden Bevölkerung gegen den Maastrichter Vertrag votierten, wurden die Politiker aufgeschreckt. Bis dahin „war Europa die Angelegenheit einer kleinen Gruppe von (fast nur) Männern, die sich vor übermäßigem öffentlichen Interesse sicher fühlen und die Integration weitgehend nach ihrem Gutdünken vorantreiben konnten: der Kommission und dem Rat, samt den an den inneren Zirkeln beteiligten Interessengruppen. [...] Die schwierige Ratifikation im britischen Parlament (10.6.1993), das nur knapp zustimmende Referendum in Frankreich (20.9.1992), die ablehnende Volksabstimmung zum Europäischen Wirtschaftsraum in der Schweiz (6.12.1992), die Verfassungsklage in Deutschland (12.10.1993), das ‚Opting-out' Großbritanniens und Dänemarks und schließlich die zweite dänische Abstimmung (18.5.1993) waren überaus deutliche Zeichen allgemeiner Verunsicherung."[539]
Die EU und die europäische Integration haben in weiten Bevölkerungsschichten an Akzeptanz verloren. Dies ist u. a. der mangelnden Transparenz ihrer Entscheidungsstrukturen und der wuchernden Bürokratie zuzuschreiben. Viel wichtiger für den einzelnen Bürger (der im Durchschnitt nur sehr schlecht über das institutionelle Gefüge und die Inhalte der europäischen Verträge informiert ist) sind die alltäglich spürbaren Auswirkungen des Binnenmarktes.
Es ist nicht förderlich für die Akzeptanz der europäischen Integration, wenn in der Öffentlichkeit das Bild entsteht, daß mit ihr die Politik noch undurchschaubarer und die Abgaben- und Steuerlasten nur noch höher werden, damit die Gelder schließlich in dunklen Kanälen verschwinden. Hinzu kommen die deutlich spürbaren Konsequenzen des Binnenmarkts und die Vernachlässigung der sozialen Dimension der Union, die vor allem die unteren Einkommensschichten empfindlich trifft. Die Folgen sind Sozialdumping, erhöhter Konkurrenzkampf, wachsende Arbeitslosigkeit, Sozialstaatsabbau, zunehmende Jugendkriminalität, Perspektivenlosigkeit und steigende Aktienkurse.
Der Bürger kann nicht nachvollziehen wo, auf nationaler oder auf europäischer Ebene, die relevanten Entscheidungen getroffen werden und welche Funktionen die einzelnen EU-Organe überhaupt erfüllen.[540] Zudem fehlt auf europäischer Ebene ein deutlich erkennbares Gegenüber von Regierung und Opposition, so daß die politischen Entscheidungen und Verantwortlichkeiten für den Bürger

[539] Hamm 1996 a, a.a.O., S.457-459.
[540] Daß dieses Problem zumindest erkannt wurde, äußert sich in der Formulierung des Art. A Abs. 2 EUV, in dem das Ziel bürgernaher Entscheidungen formuliert wird. Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EUV, die Einrichtung des Ausschuß der Regionen, das Petitionsrecht und die Ernennung eines Bürgerbeauftragten sind erste Schritte, um die EU-Politik zukünftig bürgernäher zu gestalten, vgl. dazu Schmuck, O.: Petitionsrecht, in: Monar u. a., a.a.O., S.268-269; Monar, J.: Bürgerbeauftragter, in: Monar u. a., a.a.O., S.52-53; Stumm, T.: Ausschuß der Regionen, in: Monar u. a., a.a.O., S.22.

nicht klar zuzuordnen sind.[541] Dies wurde durch den EUV keinesfalls verbessert und selbst Experten tun sich bei der Klärung der Kompetenzlage schwer.[542]
Mittels Art. 235 EWGV hat die EG ihren Regelungsbereich zur Erreichung ihrer Ziele kontinuierlich ausgeweitet. Den Gemeinschaftsorganen ist es damit gelungen, in fast alle Politikbereiche der Mitgliedstaaten vorzudringen.[543] Bei den Bürgern sind dadurch erhebliche Zentralisierungs- und Fremdbestimmungsängste geweckt worden.
Weidenfeld argumentiert deshalb, daß dieser Artikel nicht mehr in die heutige Zeit paßt, „in der die europäische Ebene über eine enorme Kompetenzfülle verfügt und sich die Bürger zunehmend Sorgen über eine wachsende Zentralisierung der EU machen."[544] Er fordert einen eindeutigen Kompetenzkatalog und eine Europäische Verfassung mit der Garantie der Menschenrechte.[545]
Weiterhin ist die Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit seitens der EU mangelhaft, oft zu akademisch und erreicht nicht den Bürger. Die daraus resultierende Orientierungslosigkeit, Politikverdrossenheit und der Akzeptanzverlust stellen eine wirkliche Bedrohung für die EU dar. Die Europadebatte wird regelmäßig zum nationalen Wahlkampfthema und liefert den europafeindlich gesonnenen und extremen Parteien reichlich Munition. Deshalb haben die Befürworter der europäischen Integration mit Recht die Befürchtung gehegt, daß bei einem erneuten Referendum in den Mitgliedstaaten über ein Maastricht-II[546] die weiteren Integrationsbemühungen endgültig scheitern könnten.[547]
Die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen für politische Entscheidungen müssen für den Bürger wieder erkennbar werden, sonst „wird er dem System auf Dauer seine Zustimmung und Loyalität versagen."[548] Weidenfeld folgert daraus, daß unter diesen Voraussetzungen grundsätzlich und zunächst eine Begrenzung der europäischen Kompetenzen einer Ausweitung vorzuziehen sei. Dies bedeutet eine Intensivierung der Kernkompetenzen statt einer weiteren ungezügelten Kompetenzausweitung.[549]
Weiterhin fordert er die Wahrung der Machbalance zwischen den EU-Mitgliedstaaten und der europäischen Ebene durch eine stärkere Betonung des Subsidiaritätsprinzips und des Föderalismusgrundsatzes: „Das Kompetenzgefüge, das sich im Verlauf der Integration in einer Art Wildwuchs entwickelte, ist auf

[541] In der Vergangenheit konnte man höchstens eine Allianz von Europäischem Parlament und Kommission gegen den Ministerrat und den Europäischen Rat ausmachen.
[542] Vgl. dazu Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.4-6.
[543] Vgl. ebenda, S.6; Krägenau u. a., a.a.O., S.526-527.
[544] Vgl. Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.6.
[545] Vgl. ebenda, S.6 u. S.10; siehe auch Weidenfeld 1996 b, a.a.O., S.20-37. Zu Fragen der Kompetenzverteilung, ihrer kontinuierlichen Ausweitung auf EG/EU-Ebene und der föderativen Balance vgl. die Beiträge von Arens, Fischer, Hilf u. Laufer, in: Weidenfeld 1996 b, a.a.O., Kapitel C. S.191-226.
[546] Gemeint ist der Vertrag von Amsterdam, der im Vorfeld der Verhandlungen so bezeichnet wurde.
[547] In Dänemark ist wohl auf jeden Fall mit einem erneuten Volksentscheid zu rechnen, siehe o. V.: Referendum in Dänemark angekündigt, in: FAZ Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.2.
[548] Vgl. Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.5
[549] Vgl. ebenda, S.6.

diese Aufgaben hin auszurichten. Dabei sind zwei Elemente entscheidend: zum einen die Orientierung auf das unverzichtbar Wesentliche und zum anderen die Wahrung eines Gleichgewichts der Kompetenzen zwischen der europäischen Ebene und den Mitgliedstaaten."[550]
Das von Deutschland verfolgte europäische Bundesstaatenmodell hatte in Maastricht aber keine Mehrheit gefunden. „So brachte der Vertrag einen (weiteren) instabilen Kompromiß zwischen deutschem föderalistischen Anspruch und französischem Pragmatismus zustande, der von der legislativen Regelung bis zur institutionellen Ausgestaltung der Organe reicht."[551]
Auch in der Bevölkerung der Reformländer hat, trotz des Drängens der Regierungen auf eine Vollmitgliedschaft, die Kritik an der EU zugenommen.[552] Eine wirkliche Diskussion politischer Entscheidungen findet dort aber auf breiter Ebene meist nicht statt, was sich aus der totalitären Vergangenheit erklären läßt. Die Menschen in den Reformstaaten sind deshalb auf die Auswirkungen und Alltagsrealitäten einer Vollmitgliedschaft und der vier Grundfreiheiten nicht genügend vorbereitet. „Die öffentliche Meinung befindet sich vorerst eher in einem oberflächlichen, naiven Erwartungszustand",[553] daß sich mit einem EU-Beitritt plötzlich alles bessern wird. Langfristig „kann daher die mangelnde Beteiligung der Öffentlichkeit dazu führen, daß das Pendel zurückschlägt und die Meinung sich gegen die Konditionen der Gemeinschaft wendet, wenn klarer wird, was der einheitliche europäische Markt und geteilte Souveränität bedeuten."[554] Die destabilisierenden Wirkungen und Konsequenzen solcher Entwicklungen für die gesamte EU sind heute kaum abzusehen.
„Meinungsumfragen belegen die geringe Verankerung demokratischer Werte in der Bevölkerung und die wachsende Frustration mit dem neuen System".[555] Ein Beitritt zur EU könnte einige der damit verbundenen Ängste (z. B. vor Überfremdung oder erneuter Fremdbestimmung - diesmal aus Brüssel) sogar noch verstärken.[556] Der Ungar J. Kornai bringt dies folgendermaßen zum Ausdruck: „Es kommt die Befürchtung auf, daß nun, da wir uns von der Bürokratie des Moskauer COMECON und der Beeinflussung durch den sowjetischen Gosplan befreit haben, in Brüssel ein neues bürokratisches Monster entsteht."[557]
Bei einer weiterhin zögerlichen und abweisenden Haltung der EU könnten nationalistische und antieuropäische Kräfte die Regierungsmacht in den Reformstaaten übernehmen. Diese Gefahr besteht besonders dann, wenn sich in der breiten Öffentlichkeit das Bild erhärtet, daß „ein Teil [der politischen und sozialen] Spannungen gerade durch die Absicht, sich der EU anzupassen, aus-

[550] Ebenda; so ähnlich auch Krägenau u. a., a.a.O., S.532.
[551] Ebenda, S.525-526
[552] Vgl. Moorhouse, a.a.O., S.370.
[553] Kornai, a.a.O., S.89.
[554] Moorhouse, a.a.O., S.377.
[555] Dauderstädt, a.a.O., S.534.
[556] Vgl. ebenda.
[557] Vgl. Kornai, a.a.O., S.91.

gelöst wird", und die EU „sich anscheinend von einer Hilfestellung bei der Bezwingung der makroökonomischen Gleichgewichtsprobleme völlig fern"[558] hält. Die deutsche Vergangenheit hat zu deutlich gezeigt, daß politische Instabilität und soziale Misere einen hervorragenden Nährboden für radikale und nationalistische Strömungen bieten.
Wie schnell die politische Lage von angeblicher Stabilität in soziale Unruhen umschlagen kann, zeigen beispielsweise die neuerlichen Unruhen in Bulgarien oder Albanien im Frühjahr 1997, die mit Rumänien zu den ärmsten Ländern in dieser Region zählen. Die Süderweiterungen oder die bisher ablehnende Haltung gegenüber der Aufnahme der Türkei belegen, daß die EG/EU politische Stabilität und Demokratie als Vorbedingung einer Erweiterung immer sehr ernst genommen hat.[559]

4.2.5. Überlegungen zur Währungsordnung einer erweiterten EU

Obwohl es wohl auf den ersten Blick verfrüht erscheinen mag, bereits heute das Thema der währungspolitischen Einbindung der ehemaligen Ostblockstaaten ansprechen zu wollen, so wird dieser Themenkreis eine überaus wichtige Rolle in der zukünftigen Beitrittsdiskussion spielen.[560] Eine der Beitrittsbedingungen von Kopenhagen lautete, daß sich die einzelnen Beitrittskandidaten das Ziel der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu eigen machen müssen.[561]
Mit der Verwirklichung der WWU wird die EU in eine qualitativ höhere Stufe der wirtschaftlichen und politischen Integration eintreten. Denn mit der Aufgabe der nationalen Geldpolitiken zugunsten der Europäischen Zentralbank (EZB) verlieren die Regierungen der Länder mit bis dato abhängigen Zentralbanken einen erheblichen Teil ihrer wirtschaftspolitischen Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeiten.[562] Für die beitrittswilligen Länder bedeutet dies ein

[558] Ebenda, S.94.
[559] Vgl. Dauderstädt, a.a.O., S.534; Monar, J.: Erweiterung(en), in: Monar u. a., a.a.O., S.81-83.
[560] Selbst wenn die derzeitige öffentliche Diskussion um die europäische Wirtschafts- und Währungsunion den Eindruck vermitteln mag, man könne diese ohne weiteres verschieben oder gar verhindern, so entspricht das nicht den Fakten. Die Entscheidung für die WWU wurde mit der Ratifizierung des EUV durch die Mitgliedstaaten endgültig gefällt und ein Ausstieg würde, von dem Glaubwürdigkeitsverlust der europäischen Politik einmal abgesehen, einen glatten Vertragsbruch bedeuten. Für eine Kurzinformation zu den Hintergründen der WWU vgl. Duwendag u. a., a.a.O., S.128-137; siehe auch Deutsche Bundesbank: Die Beschlüsse von Maastricht zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Februar 1992, S.45-54.
[561] Siehe Abschnitt 2.7.1 dieser Arbeit; vgl. auch die Schlußfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen am 21./22.6.1993, in: Europa-Archiv, 48. Jg. (1993) Folge 13-14, S.D263-D270.
[562] Man denke etwa an die Möglichkeiten, die Geldpolitik in den Dienst einer antizyklischen Beschäftigungspolitik zu stellen, die Phillips-Kurven-Diskussion, eine Verringerung der Staatsschuld mittels Inflationierung oder steuerlichen Mehreinnahmen durch ein progressives, nicht vollständig preisindexiertes Steuersystem (sog. Inflationssteuer). Mit der unabhängigen Europäischen Zentralbank wird auch die Möglichkeit einer Direktfinanzierung von Staatsschulden durch die Zentralbank in allen teilnehmenden Ländern abgeschafft (Art. 104 EUV), was den nationalen fiskalpolitischen Spielraum einschränkt, vgl. Deutsche

weiterer Anstieg ihrer Zugangsvoraussetzungen, weil man von dem Ziel ausgehen muß, die neuen Mitglieder später auch an der gemeinsamen Geldverfassung beteiligen zu wollen.[563]
Wichtig für die Reformländer ist vor allem die Frage, „unter welchem Währungsregime die Geldpolitik am effizientesten das Ziel der Geldwertstabilität verwirklichen kann."[564] Übermäßige und nicht antizipierbare Inflation bedeutet Unsicherheit. Diese verhindert wichtige langfristige Investitionen. Geldwertstabilität ist grundsätzlich eine der wichtigsten Rahmenbedingungen für das Funktionieren moderner Volkswirtschaften.

4.2.5.1. Theoretische Grundlagen - Theorien optimaler Währungsräume

Die Diskussion adäquater währungspolitischer Arrangements für die Reformländer ist sehr schwierig, zumal „da sich die Wirtschaftswissenschaft selbst für vollentwickelte Marktwirtschaften nicht darüber einig ist, wie die dafür optimale Währungsordnung beschaffen sein sollte".[565]
Bei der Debatte um die WWU sind vielfach die rein güterwirtschaftlichen Theorien optimaler Währungsräume herangezogen worden. Diese versuchen, Kriterien für die Bestimmung und Abgrenzung optimaler Währungsräume aufzustellen.[566] Ein optimaler Währungsraum ist ein Währungsgebiet, dessen währungspolitische Beziehungen im Innern am besten durch eine Währungsunion, und nach außen am besten durch flexible Wechselkurse geregelt sind.[567]
Grundsätzlich stellt ein flexibler Wechselkurs ein Anpassungsinstrument bei negativen externen Nachfrageschocks dar, wobei die theoretische Argumentation in etwa folgendermaßen lautet: Wird ein Land bei starren Löhnen und Preisen von einem negativen externen Nachfrageschock getroffen, dann führt dies zu Arbeitslosigkeit. Durch eine entsprechende Abwertung der Inlandswährung kann das Land jedoch darauf reagieren, um seine internationale Wettbewerbsfähigkeit im Verhältnis zum Rest der Welt zu verbessern und die Auslandsnachfrage zu stimulieren. Bei der Integration der nationalen Finanzmärkte und der Aufgabe der nationalen Währungspolitik im Zuge einer Währungsunion würde dieses Instrument für das einzelne Land wegfallen.
Die Theorien optimaler Währungsräume untersuchen einerseits die Bedingungen und Möglichkeiten des Auftretens externer Schocks bei alternativen Ausgangslagen in den Volkswirtschaften (u. a. Offenheitsgrad und

Bundesbank: Die Geldpolitik der Bundesbank. Sonderveröffentlichung, Frankfurt a. M. Oktober 1995, S.15-17; siehe auch Bofinger 1996, a.a.O., S.77.
[563] Vgl. dazu Moorhouse, a.a.O., S.377.
[564] Bofinger 1996, a.a.O., S.80.
[565] Ebenda, S.79.
[566] Vgl. dazu ausführlich Rühl, F.: Optimale Abgrenzung von Währungsgebieten: Ein Literaturüberblick, in: Kredit und Kapital, (1975) 8, S.123-152; Revelas, K.: Optimale Währungsräume und Währungsunionen, Berlin 1980.
[567] Vgl. Feldsieper, M.: Währungsunionen II: Zielsetzungen und Probleme, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 8, Stuttgart u. a. 1980.

Größe der Volkswirtschaft,[568] Diversifikation der Exportpalette und Integration der Gütermärkte[569]). Andererseits werden Anpassungsmechanismen gesucht, die die Rolle des Wechselkurses bei der Kompensation negativer externer Nachfrageschocks übernehmen könnten (u. a. Arbeits- und Kapitalmobilität, Preis- und Lohnflexibilität[570]). Das Fazit lautet, daß ein Land, bei dem die Wahrscheinlichkeit groß ist, von asymmetrischen realen Schocks getroffen zu werden und dies nicht durch andere Mechanismen ausgleichen kann, seine Wechselkursflexibilität als Anpassungsinstrument beibehalten sollte.[571] „Bezogen auf die Reformländer wird dann daraus sehr häufig die Schlußfolgerung gezogen, daß hier auf absehbare Zeit jede Form eines Festkurssystems auszuschließen sei, da gerade in der Transformationsphase mit erheblichen asymmetrischen Schocks zu rechnen sei."[572]
Obwohl diese Theorien gerade in der Diskussion um die WWU häufig herangezogen worden sind, beinhalten sie jedoch enorme Schwächen, weil sie die komplexe Realität in ungerechtfertigter Weise vereinfachen. Zudem kommen die meisten modernen Studien zu den Bestimmungsfaktoren von Wechselkursen zu dem Ergebnis, daß keine systematischen Zusammenhänge zwischen der Wechselkursentwicklung und güterwirtschaftlichen Fundamentalfaktoren bestehen.[573] Der schwerwiegendste Mangel ist jedoch die Vernachlässigung monetärer Aspekte optimaler Währungsräume. Der finanzielle Überbau moderner Volkswirtschaften hat sich gleichsam von seiner realen Basis abgelöst. Wechselkursflexibilität hilft nicht, externe Schocks abzumildern, sondern ist vielmehr ihr regelmäßiger Auslöser.[574] Filc argumentiert deshalb zurecht, daß „nominale Konvergenz also Voraussetzung für die Währungsunion ist", während „zunehmender Gleichlauf realwirtschaftlicher Größen allein ihr Ergebnis sein" kann.[575]

[568] Vgl. McKinnon, R. I.: Optimum Currency Areas, in: The American Economic Review, (1963) 53, S.717-725; siehe auch Tavlas, G. S.: The 'New' Theory of Optimum Currency Areas, in: The World Economy, (1993 a) Vol. 16, S.663-685.
[569] Vgl. Kenen, P. B.: The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View, in: Mundell, R. A./Swoboda, A. K. (Hrsg.): Monetary Problems of the International Economy, Chicago/London 1969, S.41-60; siehe auch Tavlas, G. S.: Das Wiederaufleben der Theorie optimaler Währungsräume, in: Finanzierung und Entwicklung, Juni 1993 b, S.33.
[570] Vgl. dazu: Mundell, R. A.: A Theory of Optimum Currency Areas, in: The American Economic Review, (1961) 51, S.657-665; vgl. auch Tavlas 1993 b, a.a.O., S.33.
[571] Vgl. Streit, M. E.: Die verdrängte Osterweiterung der EU, in: Handelsblatt vom 9.11.1995, S.2.
[572] Bofinger 1996, a.a.O., S.79.
[573] Zur Kritik an den Theorien optimaler Währungsräume vgl. Weber, S.: Gibt es eine monetäre Theorie des optimalen Währungsraums, Seminararbeit zum Thema Europäische Wirtschafts- und Währungsunion unter der Leitung von Prof. Dr. W. Filc im Sommersemester 1996 an der Universität Trier (unveröffentlicht), S.3-4; siehe auch Bofinger 1996, a.a.O., S.79;
[574] Vgl. ebenda.
[575] Filc, W.: Wenn Maastricht scheitert, droht auch das Ende des Binnenmarktes, in: Welt am Sonntag Nr. 45 vom 5.11.1995, S.60; So argumentiert auch Bofinger in seiner Kritik zum Memorandum der 62 Kritiker der WWU, vgl. Bofinger 1996, a.a.O., S.80 u. das Memorandum führender deutscher Wirtschaftswissenschaftler zur Währungsunion vom 11. Juni 1992, abgedruckt in: Bofinger, P. u. a.: Währungsunion oder Währungschaos?: Was kommt nach der D-Mark?, Wiesbaden 1993.

4.2.5.2. Mögliche Vor- und Nachteile für die Reformstaaten

Mit dem zukünftigen Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) werden die Grundlagen für eine stabile Währung geschaffen. Die zukünftige EZB ist noch strenger und strikter dem Ziel der Geldwertstabilität verpflichtet als die Deutsche Bundesbank. Der Unabhängigkeitsstatus der EZB, Garant für eine stabile Währung, wird über den der Bundesbank hinausgehen.[576]
Für die Transformationsländer, deren finanzielle Sektoren noch im Aufbau begriffen sind, hätte der Beitritt zu einer späteren WWU vor allem eine ordnungs- und stabilitätspolitische Dimension. Wie die bisherige Erfahrung gezeigt hat, haben sich feste Wechselkurse für die daran festhaltenden Reformländer relativ gut bewährt. Besonders hervorzuheben ist die Tschechische Republik, die ihren seit 1990 festen Wechselkurs zur DM selbst während der EWS-Krisen lange Zeit „recht spannungsfrei“[577] durchhalten konnte.[578] Deren Regierung hat auch „ein reales Interesse am Voranschreiten der Wirtschafts- und Währungsunion bekundet.“[579] In Polen „wurde die Anfang 1990 eingeleitete Schocktherapie zunächst durch einen festen Wechselkurs zum Dollar abgesichert.“[580] Estland hat die Krone stabil an die DM gekoppelt.
Während diese Länder in vielfältiger Weise von Unsicherheiten und Schocks heimgesucht worden sind, hat ein festes Wechselkursziel zur wirtschaftlichen Stabilisierung beigetragen. „Alles in allem hat es sich - ganz im Gegensatz zur ‚Theorie optimaler Währungsräume‘ - offensichtlich gerade in einer Phase mit großen Umwälzungen sehr bewährt, die Geldpolitik am Zwischenziel eines festen Wechselkurses auszurichten. Dies deckt sich auch mit den Erfahrungen der Nachkriegszeit, in der ein über viele Jahre unveränderter Dollarkurs zwischen den vom Krieg total geschwächten europäischen Ländern und den Vereinigten Staaten bestanden hatte. Offensichtlich war dies eine sehr effiziente Währungsordnung für die Jahre des Wiederaufbaus.“[581]
Abrupte und erratische Wechselkursverschiebungen haben immer wieder die Wirtschaftsbeziehungen in Europa belastet. Die DM als internationale Fluchtwährung geriet in der Vergangenheit bei Dollarschwächen immer wieder unter Aufwertungsdruck gegenüber den anderen europäischen Währungen, was sich nachteilig auf den innereuropäischen Handel ausgewirkt hat.[582] Mit einer einheitlichen Währung wird der innereuropäische Handel von den Unwägbarkeiten

[576] Vgl. Deutsche Bundesbank: Die Geldpolitik der Bundesbank 1995, a.a.O., S.16-17; Filc, W.: Zentralbankautonomie und geldpolitische Effizienz, in: WSI Mitteilungen (1994) 11, S.698-708.
[577] Bofinger 1996, a.a.O., S.79
[578] Vgl. ebenda. Im Juni 1997 wurde die Tschechische Krone gegenüber der DM jedoch abgewertet.
[579] Moorhouse, a.a.O., S.372.
[580] Bofinger 1996, a.a.O., S.80.
[581] Ebenda.
[582] Aufgrund der überbewerteten DM wurden Importe aus dem Ausland für deutsche Firmen sehr günstig. Der deutsche Export litt hingegen unter der überbewerteten DM. Für ausländische Abnehmer wurden deutsche Spitzenprodukte teilweise nicht mehr erschwinglich. Filc spricht in diesem Zusammenhang davon, daß sich Europa endlich von der „Dollarschaukel“ lösen müsse, Filc 1995, a.a.O., S.60.

erratischer Wechselkursschwankungen an den Devisenmärkten befreit, was bei einer Teilnahme auch den Reformstaaten zugute käme.
Es gibt viele Beispiele dafür, daß in der Vergangenheit die Verlagerung von Produktionsstandorten aus rein wechselkurstechnischen Überlegungen geschehen ist (sog. Wechselkursfabriken).[583] Derartige Maßnahmen verursachen in der vom Abbau betroffenen Region enorme soziale Probleme und Arbeitslosigkeit. Zudem können sich solche Investitionen rasch abwerten, wenn sich der Wechselkurstrend umkehrt. Die anschließende Korrektur solcher Entscheidungen führt zur Verschwendung von wertvollen Ressourcen.[584] „Ohne Währungsunion sind und bleiben Währungsturbulenzen die hauptsächliche Gefahr für den Binnenmarkt. Allein die Einschätzung, daß Kursänderungen nicht auszuschließen sind, hemmt auf Dauer angelegte, grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivitäten“[585], die für den Aufbau Mittel- und Osteuropas sehr wichtig sind.

Durch die Teilnahme an der WWU und der Übertragung aller geldpolitischen Kompetenzen an eine übergeordnete, allein der Geldwertstabilität verpflichteten Instanz (EZB), würde die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen in die Wirtschaftspolitik dieser Länder weiter zunehmen (Stabilitäts- und Glaubwürdigkeitsimport), denn mit einer einheitlichen europäischen Währung kann keine nationale Regierung die Geldpolitik zu Lasten der Geldwertstabilität für ihre politischen Ambitionen einsetzen. Zudem würden die Reformstaaten mit ihren Problemen der Währungsunsicherheit und Überschuldung nicht länger allein und isoliert da stehen, weil ihre Probleme auch die anderen Mitglieder spürbar betreffen würden. Im Idealfall könnte dies die europäische Solidarität und ein kontinentales Problemlösungsbewußtsein fördern.

Bofinger macht noch auf ein weiteres Problem aufmerksam, das sich mit der Teilnahme der Reformländer an der WWU lösen würde: „Durch das definitive Festschreiben der Wechselkurse könnten sich die Reformländer auch mancher geldpolitischer Steuerungsprobleme entledigen. So stellt sich derzeit für die Tschechische Republik die Schwierigkeit, wie sie auf anhaltende Kapitalzuflüsse reagieren soll. Bei einem festen Wechselkurs gehen damit zwangsläufig expansive Impulse für das heimische Geldangebot einher. Eine Aufwertung der Krone scheidet wegen ihrer nachteiligen Effekte auf die Wettbewerbsfähigkeit aus. Eine kräftige Zinssenkung könnte als Zeichen einer Abkehr vom bisherigen Stabilisierungskurs gewertet werden. Unter den Bedingungen einer Währungsunion wären solche Kapitalzuflüsse völlig unproblematisch. Sie wären dann im Grunde nicht anders zu bewerten als die Finanzströme zwischen den Regionen eines Landes. Ein anhaltender Kapitalzufluß würde von einem Trans-

[583] Für einige Beispiele vgl. ebenda.
[584] Ebenda.
[585] Ebenda.

formationsland dann nicht mehr als ein geldpolitisches Problem, sondern als eine wachstumspolitische Chance betrachtet werden."[586]
Mit den Konvergenzkriterien wurden theoretisch fundierte Richtwerte formuliert, bei denen die wichtigsten, ökonomisch fundierten Größen für Wechselkurse dicht beeinander liegen, so daß es keinen ökonomisch fundierten Druck für Leitkursänderungen mehr geben kann.[587] Kontroversen gab und gibt es weniger um deren grundsätzliche Relevanz als über deren absolute Größe und Interpretationsfähigkeit. Besonders die fiskalischen Kriterien in bezug auf die Staatsverschuldung bereiten den meisten EU-Mitgliedsländern erhebliche Schwierigkeiten. In Südeuropa oder Frankreich wurden erhebliche Teile der öffentlichen Ausgaben im Sozial-, Gesundheits- und Bildungssektor zusammengestrichen. In Europa regiert allenthalben (außer in Luxemburg) der Rotstift, um auf jeden Fall zum ersten Kreis der teilnehmenden Staaten (sog. Ins) zu gehören. Es kursiert die Angst, man könne durch eine anfängliche Nichtteilnahme zur Gruppe der Verlierer (Outs) gehören und deshalb nicht (oder eventuell erst sehr viel später) von den Vorteilen eines integrierten Währungsraums profitieren. De Grauwe kritisiert deshalb die strikte Auslegung der Konvergenzkriterien, weil deren Dynamik zu einer großen Spaltung der EU führen wird. Er fordert, mehr Augenmerk auf das zukünftige Funktionieren der europäischen monetären Institutionen zu legen als auf die Konvergenzkriterien.[588]
Hauptleidtragende der starren Auslegung der Konvergenzkriterien und den Etatkürzungen sind die Menschen, die auf öffentliche (Sozial-) Leistungen angewiesen sind: Arme, Alte, Kranke, Arbeitslose, aber auch junge Menschen in der Ausbildung.[589]

Die Menschen in den Ländern Mittel- und Osteuropas würden in absehbarer Zeit solche staatlichen Sparanstrengungen nicht verkraften. Um den sozialen Kollaps und ein endgültiges Abgleiten in die Schuldenfalle zu verhindern, sind die Reformstaaten auf Schuldenerlasse und massive finanzielle Zuwendungen von außen angewiesen. Die jungen Ökonomien würden beim weiteren Rückzug der staatlichen Aktivitäten als Konsequenz rigider Sparmaßnahmen endgültig kollabieren. Folgen wie totale soziale Verelendung und politisches Chaos wären damit vorprogrammiert.[590]

[586] Bofinger 1996, a.a.O., S.80.
[587] Während das Zinskriterium auf der Zinsparitätentheorie beruht, bezieht sich das Inflationskriterium auf die Kaufkraftparitätentheorie und das fiskalische Kriterium auf die Portfoliotheorie des Wechselkurses, vgl. Filc 1995, a.a.O., S.60.
[588] Vgl. De Grauwe, P.: The Economics of Convergence: Towards Monetary Union in Europe, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 132 (1996) Nr. 1, S.1-27; vgl. zu dieser Diskussion auch Sell, F. L.: A Two-Speed Europe: How (Un)Stable Would such a Solution Be?, in: Intereconomics, July/August 1996, S.166-169.
[589] Vgl. Raith, W.: Der Preis des Euro, in: die tageszeitung, Dienstag, 26. November 1996, S.10.
[590] Vgl. Kornai, a.a.O., S.93.

Wie die vorherigen Ausführungen deutlich gezeigt haben, wird Mittel- und Osteuropa auf massive finanzielle Hilfe seitens der EU vergeblich warten. Den Reformstaaten bleibt nichts anderes übrig, als die Entwicklung der WWU abzuwarten und auf deren durchschlagenden Erfolg zu hoffen. Nur dann besteht eine Chance, daß man zumindest die bessergestellten Reformländer irgendwann einmal an den Vorteilen einer einheitlichen europäischen Währung teilhaben lassen wird. Die aktuellen Diskussionen um die punktgenaue Einhaltung der Konvergenzkriterien lassen aber vermuten, daß es in absehbarer Zeit dazu nicht kommen wird.[591]

[591] Wahrscheinlich wird man die neuen Mitglieder mittel- bis langfristig in das in Amsterdam beschlossene EWS-II einbinden, was sicherlich schon einen Fortschritt für die Wechselkursstabilisierung der beteiligten Währungen zu ihren europäischen Haupthandelspartnern bedeuten würde.

5. Kritische Anmerkungen im Hinblick auf eine gemeinsame europäische Zukunft

Die am Anfang dieser Arbeit stehenden Zitate von Jean Monnet, einem Gründungsvater der europäischen Idee, und Werner Weidenfeld, einem führenden und anerkannten Europaexperten, stehen stellvertretend für die Divergenzen zwischen Anspruch und Realität der europäischen Integration. Die idealisierte Vorstellung eines Europas, dessen Völker in Frieden und Wohlstand vereint ihr gemeinsames Haus bauen, wurde allzu häufig an ihre realpolitischen Grenzen geführt. Mit dem Begriff Europa verbindet sich heute die Vorstellung einer gigantischen bürokratischen Maschinerie, die in ihrer Regelungs- und Vereinheitlichungswut die europäische Vielfalt überkleistert, auf der anderen Seite notwendige Harmonisierungen im Sozial, Rechts- oder Umweltbereich nur sehr zögerlich und auf einem sehr niedrigen Niveau vorangebracht hat. „Die europäische Integration ist [...] bestimmt gewesen von sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen. Sie hat sich über dieses enge Themenspektrum nur ansatzweise hinausbewegt. Führt man diese Linie in die Zukunft fort, dann sind Beiträge zu globaler ökologischer, ökonomischer und sozialer Zukunftsfähigkeit von dort her kaum zu erwarten."[592]
Ebenso zeichnen sich immer mehr Tendenzen einer Zersplitterung der Integration ab, wobei die Mitglieder nur noch nach ihren jeweiligen nationalen Interessen an gemeinsamen Politiken teilhaben. In einem Europa à la carte beteiligen sich nicht mehr alle Länder an der gemeinsamen Sozialgesetzgebung, an einer gemeinsamen Innen- oder Außenpolitik an einer künftigen Währungsunion etc.. Das in Amsterdam beschlossene Konzept der flexiblen Integration wird diese Tendenz noch verstärken.
Die mittel- und osteuropäischen Völker hegen den Wunsch, in ihren Ländern Wohlstand in Frieden und Freiheit zu verwirklichen und sehen ihre Chance in einem EU-Beitritt. Die bisherigen Transformations- und Reformanstrengungen wurden jedoch im Kern von grundsätzlich falschen Annahmen geleitet.
In Mittel- und Osteuropa ging man davon aus, man könne durch eine möglichst schnelle und radikale Übertragung der westlichen Strukturen den baldigen Wohlstand herbeiführen. Doch der angebliche Automatismus, mit der Einführung marktwirtschaftlicher Strukturen gleichzeitig den Grundstein für allgemeinen Wohlstand zu legen, hat sich nicht bewahrheitet. Die teilweise apokalyptischen Verhältnisse nach dem Zusammenbruch der ökonomischen und sozialen Strukturen in Mittel- und Osteuropa, der durch die transformatorischen Roßkuren erheblich beschleunigt wurde, belegen diesen Irrglauben nur zu deutlich.
Zudem wird im Grunde sowohl im Westen als auch im Osten weiterhin davon ausgegangen, man könne das Wohlstandsmuster westlicher Prägung uneingeschränkt nach Osten ausweiten. Dabei zeigt sich seit längerem mehr als deutlich, daß die Grenzen des Wachstums längst überschritten sind und ein Festhalten oder gar die Ausweitung des westlichen ökonomischen Systems auf weitere Länder die natürlichen Lebensgrundlagen der Erde vollends zerstören wird.
Die Analyse hat gezeigt, daß viele vermeintliche ökonomische Vorteile einer Osterweiterung für die EU lediglich eine Verschiebung der im Westen verursachten Probleme in den Osten darstellen, sei es als Absatzmarkt für westeuropäische Überproduktionen oder als Senke für kapitalistischen Wohlstandsmüll.
Die Annäherungsstrategie der EU wird in erster Linie nicht von den Erfordernissen der Reformstaaten, sondern von der Sicherung des Einflusses und der Macht der EU-Mitgliedstaaten und ihrer Interessengruppen bestimmt. Wie deutlich gezeigt wurde, lassen sich zahlreiche Argumente anführen, die eine Osterweiterung sehr unwahrscheinlich werden lassen, darunter:
- die Verteilungskämpfe um die Strukturfonds und die Agrarsubventionen,
- die Reformunwilligkeit in bezug auf die Gemeinsamen Politiken und Institutionen, insbesondere die Stimmenwägung und die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat,
- die befürchteten Migrationswirkungen u. a..

Die Reformdiskussion wird von der Erkenntnis getragen, daß mit der Aufnahme weiterer Mitglieder ohne Reformen der europäische Integrationsprozeß höchstwahrscheinlich auseinanderbrechen würde, was jedoch nicht den antragstellenden Ländern, sondern den Schwächen der EU und der Unentschlossenheit ihrer Mitglieder anzulasten ist. Das partikularistische, an nationalstaatlichem Vorteilsdenken orientierte Hick-Hack im Rat und die dort angewendeten Abstimmungsmodi ließen bisher keine wirklichen Reformerfolge zu, um der supranationalen Ebene die nötigen Kompetenzen für ein geschlossenes, europäisches Auftreten zu verleihen.
Auch der Amsterdamer Gipfel brachte in institutionellen Fragen, bis auf die Stärkung des Europäischen Parlaments in einigen Bereichen, keine wirklichen Fortschritte. Die Logik wurde vielmehr umgekehrt. Sprach man während der Regierungskonferenz von der Notwendigkeit der Reformen vor einer Osterweiterung, so wird nun die Neuregelung der Gewichtung im Rat und der Zusammensetzung der Kommission, in umgekehrter Argumentationsrichtung, von der vorherigen Aufnahme neuer Mitglieder abhängig gemacht, womit die Probleme erst einmal vertagt sind.
Die EG/EU konnte bisher trotz ihrer strukturellen und organisatorischen Schwächen nur überleben, weil sie in bezug auf die Mitgliederzahl, zumindest bis zur letzten Erweiterungsrunde, noch relativ überschaubar war. Politische Kompromißbereitschaft konnte notfalls mit ökonomischen oder finanziellen Vergünstigungen für die weniger kompromiß- bzw. integrationsbereiten Mitglieder erkauft werden. Auch spielte die informelle Ebene, etwa in Form besonderer Sympathie verschiedener Staats- und Regierungschefs füreinander,

[592] Hamm 1996 a, a.a.O., S.356.

eine wichtige Rolle bei der Kompromißfindung.[593] Je größer der Kreis der Mitgliedstaaten zukünftig wird, desto weniger werden diese Mechanismen funktionieren.

Demokratisch im Sinne einer modernen Demokratie war die EG/EU noch nie. Beispielsweise lieferte Art. 235 EWGV bisher die Grundlage für einen schleichenden und unkontrollierten Kompetenztransfer von der nationalen auf die europäische Ebene. Mit der fortschreitenden europäischen Integration, der zunehmenden Mitgliederzahl und der damit einhergehenden Pluralisierung der Interessen werden diese seit Bestehen der Gemeinschaft existierenden Demokratiedefizite immer problematischer. Der Europaexperte Werner Weidenfeld analysiert die Problemlage treffend, wenn er schreibt: „Die Dramatik erwächst aus zwei gegenläufigen Befunden: Auf der einen Seite ist die zügige Osterweiterung zu einem unabweisbaren Grundbestandteil der Idee Europa geworden. [...] Auf der anderen Seite ist ebenso offensichtlich: Bereits der gegenwärtige Status quo der Integration zeigt deutliche Anzeichen einer Überforderung der Institutionen und Entscheidungsprozesse. Der Kollaps wird unausweichlich, wenn die Osterweiterung vollzogen wird, ohne daß es bis dahin zu einer grundlegenden Reform gekommen sein sollte. Die nüchterne Analyse ergibt: Erweist sich Europa in diesem Punkt als nicht handlungsfähig, wird es entweder die historische Chance seiner Einheit als Schicksalsgemeinschaft der Demokratien verpassen oder politisch und institutionell auseinanderfallen."[594]

Die akademischen Vorschläge einer künftigen europäischen Ordnung sind sehr vielfältig. Die Möglichkeit etwa, die Reformländer in einer eigenen Wirtschaftsunion zu organisieren, um eigene Mittel und Wege aus der gesellschaftlichen Krise zu finden, ist längst verpaßt worden. Nolte vertrat das Argument, daß „ein Großraum vom Mittel- zum Eismeer und von der Ostsee zum Pazifik groß genug [gewesen wäre], einen sinnvollen Schutz eigener Industrien gegen Japan, die USA und Westeuropa zu organisieren. [...] Für die sozialökonomischen Probleme der Großregion östlich der Oder [hätte] ein solcher Einigermaßen homogener Wirtschaftsraum gute Lösungschancen"[595] versprochen. Eine solche Einheit kann heute nicht mehr zustande kommen, und so sind die schwachen Ökonomien der Reformländer direkt dem Weltmarktdruck ausgesetzt, dessen Konkurrenzmacht sie nicht widerstehen können.

Sollte die erste Erweiterungsrunde trotzdem im ersten Jahrzehnt des nächsten Jahrtausends eingeleitet werden, dann werden nur die Staaten in den Kandidatenkreis einbezogen werden, von denen sich mächtige Interessengruppen in der EU Vorteile versprechen. Multinationale Industrieunternehmen hoffen auf die Verbesserung ihrer Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt durch niedrigere Arbeits-, Energie- und Umweltschutzkosten. Dabei zeichnet sich bei realistischer Betrachtung folgendes Entwicklungsszenario ab:

[593] Man denke etwa an die Freundschaften Adenauer/De Gaulle, Schmidt/Giscard d'Estaing, Kohl/Mitterrand oder Kohl/González.
[594] Weidenfeld 1996 a, a.a.O., S.3.
[595] Nolte, a.a.O., S.8.

Mittel- und osteuropäische Unternehmen würden aufgrund der schwachen Umwelt- und Sozialgesetzgebungen und deshalb kostengünstigeren Produktionsbedingungen die westliche Konkurrenz als Lieferanten von Vorprodukten und Energie in Bedrängnis bringen. Die vereinfachten Handelsbedingungen des Binnenmarktes würden Betriebsstätten- oder Unternehmensverlagerungen für multinationale Unternehmen von West nach Ost attraktiver werden lassen. Durch diese Option und die Angst vor erhöhter Arbeitslosigkeit in Westeuropa würden die Politik und damit die westeuropäischen Errungenschaften im Sozial- und Umweltbereich noch stärker unter Druck geraten und weiter in Frage gestellt. Die Probleme des innereuropäischen Sozial- und Umweltdumpings würden sich mit der Osterweiterung deutlich verschärfen. Dies würde neue Verteilungskämpfe, erhöhte Arbeitslosigkeit und soziale und politische Destabilisierung in der gesamten erweiterten EU bedeuten.

Die europäische Umwelt- und Sozialgesetzgebung ist zu schwach, um diesen Rückschritt zu verhindern. Vorhandene Gesetze werden nur sehr zögerlich oder überhaupt nicht umgesetzt. Die Beibehaltung der Einstimmigkeitsregelung im Rat läßt keine Fortschritte zu, weil nationales Vorteilsdenken europäische Vorstöße regelmäßig scheitern läßt. Die notwendigen Reformen in der GAP und im Umwelt- und Sozialbereich der EU werden in absehbarer Zeit nicht im erforderlichen Maße vorangeschritten sein, um eine Verschärfung des Sozial- und Umweltdumpingproblems zu verhindern.

Die international organisierte Kriminalität würde ihre Effektivität und Effizienz erheblich steigern, während man in den EU-Mitgliedsländern weiterhin an nationalen Denkmustern und Strategien in der Rechts-, Justiz- und Innenpolitik festhält.

Da die Nettogeberländer weder zu deutlich erhöhten, und die bisherigen Nettoempfängerländer nicht zu einer Rückführung ihrer Transferzahlungen bereit sein werden, müssen die Reformländer ohne wirkliche finanzielle Hilfe auskommen müssen. Den Reformstaaten wird es in einseitiger Abhängigkeit vom Westen und aus eigenen Kräften nicht gelingen, die Misere zu beheben.

In der institutionellen Frage wird man sich, wie der Amsterdamer Gipfel gezeigt hat, mit Kompromissen begnügen. Wirkliche Reformen wird es nicht geben.

Deshalb ist der der gegenwärtigen Diskussion zugrunde liegende Ansatz, welche Länder Vor- oder Nachteile von einer EU-Osterweiterung zu erwarten hätten, eigentlich unangebracht. Man müßte vielmehr in einem länderübergreifenden, horizontalen Ansatz fragen, welche Gesellschaftsschichten von einer Osterweiterung ohne eine Stärkung der umwelt- und sozialpolitischen Komponenten der EU-Politik profitieren könnten. Zu den Gewinnern würden sicherlich die etablierten Eliten und Kapitaleigner in Ost- und West gehören, zu den Verlierern die Menschen, die ihr Einkommen aus

unselbständiger Arbeit beziehen. Die bestehende Kluft zwischen arm und reich wird sich vergrößern.[596]

In der vorliegenden Arbeit wurde versucht, die möglichen Probleme einer EU-Osterweiterung mittels eines holistischen Ansatzes zu untersuchen. Die Vielschichtigkeit der Problematik konnte hier nur angedeutet, und viele Aspekte konnten nicht berücksichtigt werden.
Es wurde jedoch sehr deutlich am Beispiel der Osterweiterungsproblematik gezeigt, daß die ökonomischen, sozialen, politischen und ökologischen Probleme unserer Zeit aufs Engste miteinander verwoben sind. Dabei stellt die Osterweiterungsproblematik in ihrem Kern lediglich einen Teilaspekt der globalen Krise in allen gesellschaftlichen Teilbereichen dar, die sich „in der Form fortbestehender und weiter ansteigender Arbeitslosigkeit, als rasch zunehmende Polarisierung zwischen Armen und Reichen, als Staatsverschuldung und Politikunfähigkeit, im Zerfall der Sozialsysteme, als Zunahme von organisierter Kriminalität und Gewalt“[597] immer deutlicher zeigt. Die Zerstörung unserer natürlichen Lebensgrundlagen ist bereits so weit fortgeschritten, daß die Lage aussichtslos erscheint. Der schwache Stellenwert sozialer und ökologischer Themen in der EU zeigt ganz deutlich, daß eine zukunftsfähige Entwicklung, deren Basis heute gelegt werden müßte, politisch nicht durchsetzbar ist. Vielmehr wird am bisherigen Kurs festgehalten und die Festung Europa zum globalen ökonomischen Kampf gegen Nordamerika bzw. Südostasien und Japan weiter aufgerüstet. Osteuropa wird vor den Karren der westeuropäischen Konzerne gespannt.
Bei realistischer Betrachtung sieht die europäische Zukunft sehr düster aus. Von politischer Seite sind zukunftsfähige Lösungen nicht zu erwarten.

[596] Vgl. dazu die Zukunftsszenarien bei Hamm 1996 a, a.a.O., S.442-451 u. Hamm 1996 b, a.a.O., S.326-340.
[597] Hamm 1996 a, a.a.O., S.21.

6. Literaturverzeichnis

Afra; S.: Autozulieferer und Textil mit neuen Perspektiven, in: Handelsblatt Nr.111 vom 12.6.1996, S.27.

Agence Europe: Europe Dokumente Nr. 5164 vom 4.1.1990 a.

Agence Europe: Europe Dokumente Nr. 5272 vom 11./12.6.1990 b.

Agence Europe: Europe Dokumente Nr. 2000 vom 9. August 1996.

Anderson, K./Tyers, R.: Implications of EC expansion for European agricultural policies, trade and welfare, Centre of Economic Policy Research (CEPR), Discussion Paper No. 829, London 1993.

Augustin, C.: Assoziierungsabkommen, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.13-14.

Avineri, S.: Demokratie und Nationalismus in postkommunistischen Staaten, in: Europäische Rundschau, Vierteljahreszeitschrift für Politik, Wirtschaft und Zeitgeschichte, 21. Jg. (1993) 4, S.51-60.

Bakos, G.: After COMECON: A Free Trade Area in Central Europe?, in: Europe-Asia Studies, Vol. 45 (1993) 6, S.1025-1044.

Baldwin, R. E.: Towards an Integrated Europe, Centre of Economic Policy Research (CEPR), London 1994.

Beyme, K.: Systemwechsel in Osteuropa, 1. Aufl., Frankfurt a. M. 1994.

Bieber, R.: Eigenmittel der EG, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.67-68.

Bieber, R.: Haushalts- und Finanzpolitik, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.204-206.

Bofinger, P.: The Political Economy of the Eastern Enlargement of the EU, Centre of Economic Policy Research (CEPR), Discussion Paper No. 1234, London 1995.

Bofinger, P.: Vertiefung und Osterweiterung der Europäischen Union. Optionen für die Währungsordnung einer EU der Zwanzig, in: DIW-Vierteljahresheft, (1996) 1, S.75-81.

Brüne, S.: Europas Entwicklungspolitiken - Anspruch, Zielkonflikte, Interessen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, (1995) B29, S.30-39.

Bundesministerium für Wirtschaft, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.): Wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern, Bonn 1993.

Dauderstädt, M.: Osterweiterung der EU: Lösung ohne Problem?, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg. (1995) X, S.533-541.

De Grauwe, P.: Macroeconomic Theory for the Open Economy, Aldershot 1983.

De Grauwe, P.: The Economics of Convergence: Towards Monetary Union in Europe, in: Weltwirtschaftliches Archiv, (1996) Bd. 132 Nr.1, S.1-27.

Delors, J.: Le nouveau concert européen, Paris 1991.
Deutsche Bundesbank: Internationale Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft. Sonderdrucke der Deutschen Bundesbank Nr. 3, 4. Aufl., Frankfurt a. M. 1992 a.
Deutsche Bundesbank: Die Beschlüsse von Maastricht zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Februar 1992 b, S.45-54.
Deutsche Bundesbank: Die Geldpolitik der Bundesbank. Sonderveröffentlichung, Frankfurt a. M., Oktober 1995, S.15-17.
Dibelius, O.: Europäischer Sozialfonds, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.118-119.
Dietz, W. A./Glatthaar, C.: Das Räderwerk der Europäischen Kommission. Strukturen, Zuständigkeiten, Entscheidungswege, Adressen, 2. neubearb. u. erw. Aufl., Bonn 1994.
Duwendag, D./Ketterer, K.-H./Kösters. W./Pohl, R./Simmert, D. B.: Geldtheorie und Geldpolitik. Eine problemorientierte Einführung mit einem Kompendium monetärer Fachbegriffe, 4. überarb. u. erw. Auflage, Köln 1993.
Entschließung des Europäischen Parlaments zum Europäischen Rat von Dublin, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilungen und Bekanntmachungen, 33. Jg., Nr. C 149, Luxemburg 18.6.1990.
Entschließung des Europäischen Parlaments zu einem allgemeinen Schema für Assoziierungsabkommen mit den Ländern in Mittel- und Osteuropa, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 34. Jg., Nr. C 129, Luxemburg 20.5.1991.
Erhart, H.-G.: Die EG, die osteuropäische Herausforderung und die Sicherheit Europas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, (1993) B10, S.37-47.
Erklärung der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 21. Oktober 1972 in Paris, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), 5. Aufl., Bonn 1981, S.50-51.
Eser, Th. W./Hallet, M.: Der mögliche Beitrag der EG-Regionalpolitik bei einer Ost-Erweiterung der EG: Hilfe oder Hindernis, in: Osteuropa-Wirtschaft, 38. Jg. (1993) 3, S.195-217.
Europäische Investitionsbank: Die Rolle der EIB in Mittel- und Osteuropa, in: EIB-Informationen, Oktober 1995.
Europäische Kommission: Die Europäische Union. Europa in Bewegung, Luxemburg 1994.
Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über die Entwicklung der Beziehungen der Gemeinschaft zu den Ländern Mittel- und Osteuropas, Brüssel 18.4.1990, in: EG-Nachrichten, Sonderausgabe Nr. 4 vom 2. Mai 1990.

Europäischer Rat: Tagung am 16. und 17. Juni 1997 in Amsterdam. Schlußfolgerungen des Vorsitzes (Vorläufige Fassung), in: EU-Nachrichten Nr. 2 vom 23. Juni 1997, S.4.
Europäisches Parlament - Generaldirektion Wissenschaft: Das EP und die Tätigkeit der EU - Kurzdarstellungen, Luxemburg 1994.
Europäische Umweltagentur: Die Umwelt in Europa. Der Dobris-Lagebericht. Ein Überblick, Kopenhagen 1994.
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD): Transition Report, London 1994.
European Constitutional Group: A proposal for a European Constitution, London 1993.
Eurostat: L'Europe en chiffres, Luxembourg 1992.
Eurostat: Außen- und Intrahandel der Europäischen Union. Monatliche Statistiken 12/1996. Themenkreis 6 Außenhandel. Reihe B Konjunkturstatistiken, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1996.
Eurostat: Eurostatistik. Daten zur Konjunkturanalyse 6/1997, Themenkreis 1 Allgemeine Statistik, Reihe B Konjunkturstatistiken, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1997.
Faini, R./Portes, R.: Opportunities outweigh adjustment: the political economy of trade with Central and Eastern Europe, in: Faini, R./Portes, R.: (Hrsg.): European Union trade with Eastern Europe: adjustment and opportunities, Centre of Economic Policy Research (CEPR), London 1995, S.1-18.
Feldsieper, M.: Währungsunionen II: Zielsetzungen und Probleme, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 8, Stuttgart 1980.
Filc, W.: Wenn Maastricht scheitert, droht auch das Ende des Binnenmarktes, in: Welt am Sonntag Nr. 45 vom 5.11.1995, S.60.
Filc, W.: Zentralbankautonomie und geldpolitische Effizienz, in: WSI Mitteilungen, (1994) 11, S.698-708.
Franklin, M.: The EC budget: Realism, redistribution and radical reform, Royal Institute of International Affairs, Discussion Paper No. 42, London 1992.
Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Die DDR im Warschauer Pakt und im Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe, 2. Aufl., Bonn 1987.
Gabler-Wirtschafts-Lexikon, Taschenbuch-Kassette mit 8 Bd., 13. Aufl., Wiesbaden 1994.
Gemeinsame Erklärung über die Aufnahme offizieller Beziehungen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilungen und Bekanntmachungen, 31. Jg., Nr. L 157, Luxemburg 24.6.1988, abgedruckt in: Weidenfeld, W./Wessels, W.: Jahrbuch der Europäischen Integration 1988/1989, Bonn 1989, S.406.
Glaesner, H.-J.: Vertrag über die Europäische Union, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.354-358.

Glatzer, W. (Hrsg.): Lebensverhältnisse in Osteuropa: prekäre Entwicklungen und neue Konturen, Frankfurt a. M./New York 1996.
Gneveckow, J.: Umweltpolitik in Mittel- und Osteuropa - der Prozeß „Umwelt für Europa", in: Osteuropa, (1996) 4, S.343-363.
Groeben, H. von der (Hrsg.): Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. 4 - Artikel 189-248, 4. neubearb. Aufl., Baden-Baden 1991, S.5754-5834.
Grupp, D. G.: Sechs-Neun-Zehn-Zwölf. Europas schwieriger Weg zur Einigung, 1. Aufl., Köln 1984.
Hamm, B.: Struktur moderner Gesellschaften. Ökologische Soziologie Band 1, Opladen 1996 a.
Hamm, B./Neumann, I.: Siedlungs-, Umwelt- und Planungssoziologie. Ökologische Soziologie Band 2, Opladen 1996 b.
Hardes, H.-D./Stupp, S.: Die Integrationserfahrungen Südeuropas: Wirtschaftlicher Wegweiser für eine Osterweiterung der Europäischen Union?, in: Osteuropa-Wirtschaft, 41. Jg. (1996) 4, S.354-383.
Hartmann, J.: Interessenverbände, in: Gabriel, O. W./ Brettschneider, F. (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich, Opladen 1995.
Holtbrügge, D.: Ökonomische Voraussetzungen und Folgen einer Osterweiterung der Europäischen Union, in: Osteuropa, Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, 46. Jg. (1996) 6, S.537-547.
Hoscheit, J.-M.: Ausschuß der Ständigen Vertreter, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.22-24.
Hoscheit, J.-M.: Rat der EG, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.277-280.
Hrbek, R.: Euro-Verbände, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.142-144.
Inotai, A./Stankovsky, J.: Transformation in Progress: The External Factor, Wiener Institut für Internationale Wirtschhaftsvergleiche (WIIW) Research Reports Nr. 200, Wien 1993.
Institut der Deutschen Wirtschaft: IWD Mitteilungen Nr. 32, 12. August 1993.
Janning, J.: Außenbeziehungen, in: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1988/89, Bonn 1989, S.199 ff..
Janning, J.: Politische und institutionelle Konsequenzen der Erweiterung, in: Weidenfeld, W. (Hrsg.): Reform der Europäischen Union: Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrags 1996, Gütersloh 1995, S.265-281.
Jarchow, H.-J./Rühmann, P.: Monetäre Außenwirtschaft, Bd. I: Monetäre Außenwirtschaftstheorie, 3. Aufl., Stuttgart 1991.
Kenen, P. B.: The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View, in: Mundell, R. A./Swoboda, A. K. (Hrsg.): Monetary Problems of the International Economy, Chicago/London 1969, S.41-60.
Kleinhenz, G.: Europäischer Gewerkschaftsbund, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.113-114.

Knaurs Lexikon von A bis Z. CD-ROM Ausgabe der aktualisierten Neuauflage 1996/97, München 1996.
Kommission der Europäischen Gemeinschaften: XXIII. Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Gemeinschaften 1989, Luxemburg 1990.
Kommission der Europäischen Gemeinschaften: EG-Nachrichten, Berichte und Informationen - Dokumentationen: Die Beziehungen zwischen der EG und Osteuropa, Nr. 11, Bonn 26.8.1991.
Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Europäische Gemeinschaft 1992 und danach, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1991.
Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Regierungskonferenz 1996. Stellungnahme der Kommission, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1996.
Kommuniqué der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 2. Dezember 1969 in Den Haag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), 5. Aufl., Bonn 1981, S.30.
Koop, M.: Joining the Club: Options for the Integration of Central and Eastern Countries into the European Union, American Institute for Contemporary German Studies at the John Hopkins University, Washington 1995.
Kornai, J.: Der Beitritt zur Europäischen Union - Implikationen für Mittel- und Osteuropa, in: DIW-Vierteljahresheft (1996) 1, S.89-96.
Krägenau, H./Wetter, W.: Maastricht II: Europäische Integration auf dem Prüfstand, in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg. (1995) X, S.525-533.
Kristoffersen, N.: Europäischer Wirtschaftsraum, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.121-122.
Krugman, P. R.:/Venables, A. J.: Integration and the Competitiveness of Peripheral Industry, in: Bliss, C./Braga de Macedo, J. (Hrsg.): Unity with Diversity in the European Economy: The Community's Southern Frontier, Cambridge 1990, S.56 ff..
Leupold, A.: Freiheiten des Gemeinsamen Marktes, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.153-158.
Leyendecker, M.: Schengener Übereinkommen, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.298-299.
Lingelsheim-Seibicke, W.: Handbuch für das Ostgeschäft, Köln 1995.
Lippert, B.: Etappen der EG-Osteuropapolitik: Distanz - Kooperation - Assoziierung, in: Integration - Beilage zur Europäischen Zeitung 7/8 1990, 13. Jg. (1990) 3, S.111-125.
Lippert, B.: Mittel- und Osteuropa/GUS, in: Weidenfeld, W,/Wessels, W. (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/95, Bonn 1995, S.229-234.

Mahncke, D.: Westeuropäische Union, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.370-371.
McKinnon, R. I.: Optimum Currency Areas, in: The American Economic Review, (1963) 53, S.717-725.
Meijers, H.: Schengen, Internationalisation of central chapters of the law on aliens, refugees, privacy and the police, Leiden 1992.
Memorandum führender deutscher Wirtschaftswissenschaftler zur Währungsunion vom 11. Juni 1992, abgedruckt in: Bofinger, P.: Währungsunion oder Währungschaos - was kommt nach der D-Mark?, Wiesbaden 1993.
Monar, J.: Bürgerbeauftragter, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.52-53.
Monar, J.: Delors-Paket(e), in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.58.
Monar, J.: Erweiterung(en), in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.81-83.
Monar, J.: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Monar, J./Neuwahl, N./ Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.167-168.
Monar, J.: Haushaltsverfahren, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.206-208.
Monar, J.: Europa der Bürger, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.88.
Moorhouse, J.: Ostmitteleuropa auf dem Weg in die Europäische Union, in: Außenpolitik, (1996) IV, S.367-378.
Morgan, R.: Europäisches Parlament, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.125-127.
Mundell, R. A.: A Theory of Optimum Currency Areas, in: The American Economic Review, (1961) 51, S.657-665.
Nentwich, M.: Institutionelle und verfahrensrechtliche Neuerungen über die EU, Europäische Zeitung für Wirtschaftsrecht (EuZW), 3. Jg. (1992) 8, S.235-243.
Neuwahl, N.: Europäische Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.134.
Nolte, H.-H.: Wohin mit Osteuropa? Überlegungen zur Neuordnung des Kontinents, in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, (1995) B39, S.3-11.
Nuttall, S.: Europäische Politische Zusammenarbeit, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.109.
OECD: Agricultural Policies, Markets and Trade, Paris 1992.

Offele, H.: Entscheidungsverfahren, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.75-76.
Offele, H.: Konzertierungsverfahren, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.230-231.
Offele, H.: Vorschlagsrecht der Kommission, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.365-366.
O'Keeffe, D.: Sozialpolitik der EG, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.308-311.
o. V.: Beitrittsverhandlungen mit sechs weiteren Ländern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 159 vom 12. Juli 1997, S.1.
o. V.: Borchert: Bauern verdienen bei EU-Reform 15 bis 20 Prozent weniger, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 164 vom 18. Juli 1997, S.15.
o. V.: Dankesworte für den Bundeskanzler. „Insgesamt ein großer Erfolg", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.2.
o. V.: Das Wachstum in den Reformländern schwächt sich weiter ab, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 160 vom 14. Juli 1997, S.13.
o. V.: Der LCGB ist enttäuscht über den europäischen Gipfel, in: Luxemburger Wort Nr. 140 vom 19. Juni 1997, S.3.
o. V.: Die Beziehungen Deutschlands zu Polen, in: FAZ Nr. 160 vom 14. Juli 1997, S.4.
o. V.: Die Beziehungen zu Polen sind besser als je zuvor, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 161 vom 15. Juli 1997, S.1
o. V.: Die Osteuropabank sucht nach einem neuen Präsidenten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 148 vom 30. Juni 1997, S.15.
o. V.: Einigung auf „Vertrag von Amsterdam" erzielt, in: Luxemburger Wort Nr. 140 vom 19. Juni 1997, S.1.
o. V.: Entscheidung in Madrid: Zunächst Polen, Ungarn und die Tschechische Republik in die NATO, in: FAZ Nr. 156 vom 9. Juli 1997, S.1.
o. V.: Ernüchterung, in: Luxemburger Wort Nr. 140 vom 19. Juni 1997, S.1.
o. V.: EU-Kommission sieht Gefahren für europäische Einigung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 171 vom 26. Juli 1997, S.1.
o. V.: EU-Ost-Erweiterung kostet rund 150 Milliarden DM, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.13.
o. V.: EU-Vertragshüter mahnen Mitgliedstaaten. Mangelnde Befolgung europäischer Vorschriften/Mehr Klagen, in: FAZ Nr. 173 vom 29. Juli 1997, S.11
o. V.: Europäische Kommission empfiehlt Verhandlungen mit sechs Beitrittskandidaten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.1.

o. V.: Freude in Budapest, Trübsinn in Prag, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 162 vom 16. Juli 1997, S.22.
o. V.: Für Estland war die Gipfelserie die „Mutter aller Wochen", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 164 vom 18. Juli 1997, S.3.
o. V.: Grundzüge des Vertrags von Amsterdam, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.6.
o. V.: Hornhues: Gefahr für Reformprozeß, in: FAZ Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.2.
o. V.: Jacques Chirac en Allemagne. Le grand dessein d'une autre Europe, in: Le Figaro vom 7.7.1991, o.S..
o. V.: Keine Vorbehalte Kohls gegen EU-Beitritt der baltischen Länder, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 293 vom 16. Dezember 1995, S.2.
o. V.: Kinkel: Erweiterung der EU führt zu neuen Kosten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 160 vom 14. Juli 1997, S.2.
o. V.: Kohl lobt den Vertrag von Amsterdam als „solide Grundlage", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.1.
o. V.: Kommission für Verhandlungen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.2.
o. V.: Kwasniewski dankt Kohl für dessen persönlichen Einsatz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 161 vom 15. Juli 1997, S.2.
o. V.: Lettland und Litauen empört über EU-Empfehlungen zur Erweiterung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 164 vom 18. Juli 1997, S.2.
o. V.: Mehr Gerechtigkeit für die Nettozahler in der EU gefordert, in: FAZ Nr. 173 vom 29. Juli 1997, S.11.
o. V.: Ost-Erweiterung soll EU-Hilfen nicht einschränken, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 157 vom 10. Juli 1997, S.11.
o. V.: Referendum in Dänemark angekündigt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.2.
o. V.: Sechs Kandidaten für die nächste Erweiterung der Europäischen Union, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.11.
o. V.: Stetig wachsender EU-Handel mit Osteuropa. Verdreifachung der EU-Exporte seit 1989, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 171 vom 26.7.1995, S.21.
o. V.: Verhaltener Jubel: Die Gefahr des Scheiterns ist gebannt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.6.
o. V.: Verhandlungen über weitere EU-Beitritte, in: FAZ Nr. 159 vom 12. Juli 1997, S.2.
o. V.: Wachstum der Agrarausgaben unverändert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 163 vom 17. Juli 1997, S.13.
o. V.: Wirtschaftliche Verflechtung mit Osteuropa soll Frieden sichern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 148 vom 30. Juni 1997, S.15.
Pauli, Ch.: Osteuropa. Vom Elend des Marktes, 1. Aufl., Köln 1993.

PHARE Information Office (Hrsg.): 1993 Indicative Programme Summary, Brüssel 1993.
Pöthig, Ch.: Die Reaktion der EG/EU auf den Umbruch in Mittel- und Osteuropa: Die Haltung Frankreichs und Italiens, Frankfurt a. M. 1996.
Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Die Europaabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Polen, Ungarn und der CSFR, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 4/1992, Bonn 6. Februar 1992, abgedruckt in: Randzio-Plath, Ch./Friedmann, B.: Unternehmen Osteuropa - eine Herausforderung für die Europäische Gemeinschaft: Zur Notwendigkeit einer EG-Ostpolitik, 1. Aufl., Baden-Baden 1994, S.237-248.
Raith, W.: Der Preis des Euro, in: die tageszeitung Nr. 5088 vom 26. November 1996, S.10.
Randzio-Plath, Ch./Friedmann, B.: Unternehmen Osteuropa - eine Herausforderung für die Europäische Gemeinschaft: Zur Notwendigkeit einer EG-Ostpolitik, 1. Aufl., Baden-Baden 1994.
Rede des Ratspräsidenten der Europäischen Gemeinschaft und Außenministers der Bundesrepublik Deutschland Hans-Dietrich Genscher anläßlich der Unterzeichnung der Gemeinsamen Erklärung zwischen der EG und dem Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe, am 25. Juni 1988 in Luxemburg (gekürzt), in: Europa-Archiv, 43. Jg. (1988) Folge 19, S.D577-D578.
Regierungskonferenz 1996: Bericht der Reflexionsgruppe und dokumentarische Hinweise, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union Brüssel, Dezember 1995, Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1996.
Retzlaff, K./Simons, O.: EG-Wegweiser Osteuropa. Brüsseler Förderprogramme, Berlin 1992.
Revelas, K.: Optimale Währungsräume und Währungsunionen, Berlin 1980.
Rollo, J./Smith, A.: The political economy of Eastern European trade with the European Economy: why so sensitive?, in: Economic Policy, (1996) 16, S.141-142.
Rometsch, D.: Politik des „leeren Stuhls", in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.269-270.
Rühl, F.: Optimale Abgrenzung von Währungsgebieten: Ein Literaturüberblick, in: Kredit und Kapital, (1975) 8, S.123-152.
Sabathil, G./Hörstmann-Jungemann, M.: Förderprogramme der EU, 5. Aufl., Bonn 1995.
Schink, G.: Europa der Bürger, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.88.
Schlußfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen, in: Europa-Archiv, 48. Jg. (1993) 13-14, S.D263-D270.

Schlußfolgerungen des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs auf Korfu am 24. Und 25. Juni 1994 (gekürzt), in: Europa-Archiv, 49. Jg. (1994) Folge 13-14, S.D409-D423.
Schmitt, G.: Abschöpfung(en), in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.2.
Schmitt, G.: Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.110.
Schmitt-Rink, G./Bender, D.: Makroökonomie geschlossener und offener Volkswirtschaften, 2. Aufl., Berlin 1992.
Schmuck, O.: Der Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union: Fortschritt und Ausdifferenzierung der europäischen Integration, in: Europa-Archiv, (1992) 4, S.97-106.
Schmuck, O.: Petitionsrecht, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.268-269.
Scholl-Latour, P.: Leben mit Frankreich. Stationen eines halben Jahrhunderts, ungekürzte Taschenbuchausgabe, München 1991.
Schur, U.: EU-Osterweiterung - vage Konturen, in: EU-Magazin, (1996) 1-2, S.8-11.
Schwarz, H.-P.: Die Zentralmacht Europas - Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne, Berlin 1994.
Sell, F. L.: A Two-Speed Europe: How (Un)Stable Would Such A Solution Be?, in: Intereconomics, July/August 1996, S.166-169.
Siegl, E.: Die Ukraine blickt nach Westeuropa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) Nr. 139 vom 19. Juni 1997, S.15.
Sondertagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs am 28. April 1990 in Dublin, Schlußfolgerungen des Rates, in: Europa-Archiv, 45. Jg. (1990) Folge 11, S.D284-D288.
Stehn, J.: Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union, in: Die Weltwirtschaft, (1994) 2, S.194-279.
Strategiepapier der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Vorbereitung des Beitritts der Länder Mittel- und Osteuropas, veröffentlicht am 13. Juli 1994 in Brüssel (Auszüge), in: Europa-Archiv, 49. Jg. (1994) 22, S.D655-D661.
Streinz, R.: Luxemburger Kompromiß, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.241.
Streit, M. E.: Die verdrängte Osterweiterung der EU, in: Handelsblatt vom 9.11.1995, S.2.
Strübel, M.: Umweltpolitik der EG, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.329-332.
Stumm, T.: Ausschuß der Regionen, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.22.

Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs am 8. und 9. Dezember 1989 in Straßburg, Schlußfolgerungen des Rates1989 in Straßburg, in: Europa-Archiv, 45. Jg. (1990) Folge 1, S.D5-D18.
Tavlas, G. S.: Das Wiederaufleben der Theorie optimaler Währungsräume, in: Finanzierung und Entwicklung, Juni 1993, S.33.
Tavlas, G. S.: The 'New' Theory of Optimum Currency Areas, in: The World Economy, (1993) Vol. 16, S.663-685.
Teske, H.: Europäische Gemeinschaft: Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise, 3. erw. Aufl., Bonn 1991.
Thurn, V./Clasen, B. (Hrsg.): Klassenfeind Natur - die Umweltkatastrophe in Osteuropa, Gießen 1992.
Timmermann, H.: Sowjetunion und Westeuropa: Perzeptionswandel und politische Neuausrichtung, in: Adomeit, H. (Hrsg.): Die Sowjetunion unter Gorbatschow, Stuttgart 1990, S.329 ff..
Urff, W. von: Ausschuß der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der EWG, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.21.
Urff, W. von: Gemeinsame Agrarpolitik, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.164-167.
Verein zur Weiterbildung in Wissenschaft und Forschung (Hrsg.): Handbuch Zukunftsfähige Entwicklung - Experten und Institutionen, Bonn 1997.
Vernon, R.: International Investment and International Trade in the Product cycle, in: Quarterly Journal of Economics, 80. Jg. (1966) 2, S.192 ff..
Weber, S.: Gibt es eine monetäre Theorie des optimalen Währungsraums? Seminararbeit zum Thema Europäische Wirtschafts- und Währungsunion an der Universität Trier unter der Leitung von Prof. Dr. W. Filc im Sommersemester 1996 (unveröffentlicht).
Wegener, B.: Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.332-333.
Weidenfeld, W. (Hrsg.): Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, Gütersloh 1993.
Weidenfeld, W. (Hrsg.): Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union, Gütersloh 1994.
Weidenfeld, W.: Europa '96 - Unterwegs wohin?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, (1996 a) B1-2, S.3-10.
Weidenfeld, W. (Hrsg): Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union, Gütersloh 1996 b.
Weidenfeld, W. (Hrsg.): Reform der Europäischen Union: Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrags 1996, Gütersloh 1995.
Weizsäcker, E. U. von: Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt, Darmstadt 1994.

Welfens, P. J. J.: Die Europäische Union und die mittelosteuropäischen Länder: Entwicklungen und wirtschaftspolitische Optionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte - Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, (1995) B39, S.22-31.
Welge, G.: Anti-Dumping-Maßnahmen, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.11-13.
Wolf, S.: Die Europa-Verträge: Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die EU?, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU), 24. Jg. (1995) 2, S.118-122.
Wolf-Niedermaier, A.: Komitologie, in: Monar, J./Neuwahl, N./Noack, P. (Hrsg.): Sachwörterbuch zur Europäischen Union, Stuttgart 1993, S.223.
Woll, A.: Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 10. Aufl., München 1990.
World Bank: World Development Report, Washington D.C. 1993.
Zimmer, B.: Der Internationale Währungsfonds und die Verschuldung der Entwicklungsländer - Stabilisierung und Strukturanpassung, Zentrum für europäische Studien, Trier 1995.