

## Eine Erweiterung der Herausforderungen und Perspektiven: Die EU vor dem Gipfel in Kopenhagen

*Martin Große Hüttmann*

„Unser Ziel ist das eine Europa“ – unter diesem Motto versammelten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs Mitte Dezember 2002 in der dänischen Hauptstadt, um die Aufnahme von zehn weiteren Staaten im Jahr 2004 perfekt zu machen. Fünf Wochen vor dem wirklich historisch zu nennenden Erweiterungsgipfel von Kopenhagen am 12. und 13. Dezember 2002 diskutierte der AEI auf einer von der Robert Bosch Stiftung geförderten internationalen Tagung die „Folgeprobleme der Osterweiterung“ (so der Tagungstitel). Nach der Einführung durch *Rudolf Hrbek* stellte *Jaroslav Šonka* die Frage, wie die Europäische Union als Erinnerungs- und Wertegemeinschaft nach der Erweiterung zu verstehen sei. Statt von „Erweiterung der EU“ zu sprechen, schlug Šonka eine „Erweiterung der Perspektive“ vor. Er machte in seinen weiteren Ausführungen klar, dass die neuen Mitgliedstaaten Erinnerung nur als „verordnete Erinnerung“, etwa an die Oktoberrevolution, kennen und dass der Begriff „Gemeinschaft“ nicht den (guten) Klang habe wie im Westen, da in ihm immer auch die Form alten Zwangs mitschwingt. Erschwert würde die Vermittlung der Erweiterung auch dadurch, dass die nationalen Öffentlichkeiten in den MOE-Staaten durch Asymmetrien geprägt seien – in trivialen Fragen bestehe eine gemeinsame, die künftigen EU-Staaten einschließende Öffentlichkeit bereits, was bislang fast vollständig fehle, sei eine gesamteuropäische Öffentlichkeit zu Fragen der Zukunft und Verfassung der Europäischen Union. Dies und manches andere führe dazu, dass Mittel-Ost- und Westeuropa im Moment noch in „getrennten Welten“ lebten und eine „Fragmentierung der politischen Kommunikation“ zu beobachten sei, die etwa auch durch Vorurteile, eine mangelnde Glaubwürdigkeit und Einseitigkeiten in der gegenseitigen Wahrnehmung gekennzeichnet sei. In der anschließenden Diskussion wurde u.a. nach der Möglichkeit einer gemeinsamen europäischen Identität und nach den möglichen

## Folgeprobleme der EU-Osterweiterung

Internationale Wissenschaftliche Konferenz des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.  
Bonn, 7.-8. November 2002

*Wissenschaftliche Leitung:*

Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Universität Tübingen

Eröffnung und Einführung in die Konferenz  
Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Universität Tübingen

Die erweiterte EU als Erinnerungs- und Wertegemeinschaft: auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen Identität?  
Dr. Jaroslav Šonka, Europäische Akademie Berlin

Institutionelle Reformen für die erweiterte EU: eine Zwischenbilanz der Debatte im Verfassungskonvent  
Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Universität zu Köln

Reformen von gemeinschaftlicher Agrar- sowie Struktur- und Kohäsionspolitik und die Aufnahmefähigkeit der EU  
Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt, Universität Duisburg

Finanzprobleme in einer erweiterten EU  
Dr. Christian Weise, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin  
Thea Emmerling, Kabinett Frau Schreyer, Europäische Kommission

Die erweiterte EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Europafähigkeit von Justiz und Verwaltung in den MOEL?  
Prof. Dr. Jörg Monar, University of Sussex

GASP und ESVP in einer erweiterten EU  
Dr. Mathias Jopp, Institut für Europäische Politik, Berlin

Neue Grenzen und neue Nachbarschaften als besondere Herausforderung (oder: Überforderung?) einer erweiterten EU  
Dr. Vladislav Belov, Europa Institut der Russischen Akademie der Wissenschaften, Moskau

Prämissen (religiös/spirituell oder „europäischer Verfassungspatriotismus“) einer solchen kollektiven Identität gefragt.

*Der Verfassungskonvent: seine bisherige Arbeit*

Eine Zwischenbilanz der Arbeiten im europäischen Konvent zur Zukunft Europas, der Ende Februar 2002 seine Arbeit aufgenommen hat, legte *Wolfgang Wessels* vor. Er erinnerte dabei eingangs daran, dass „Institutionen“ in einem weiteren (politikwissenschaftlichen) Verständnis nicht nur als „festgefügte Institutionen“, d.h. als „Korridor von Handlungsmöglichkeiten“ zu verstehen seien, sondern dass sie auch zur Identitätsbildung beitragen und als Symbole gedeutet werden können. So habe die Regierungskonferenz von Nizza die institutionelle Struktur der Europäischen Union in dem Sinne verändert, dass die Zahl der „Veto-Spieler“ erhöht und Einigungen im Rat durch neue Regeln („Sicherheitsnetz“) erschwert worden seien. Damit sei zwar einerseits eine höhere Partizipation geschaffen worden („Input-Legitimation“), andererseits sei die Effizienz, d.h. die „Output-Legitimation“ verringert worden. Im Blick auf eine erweiterte Union sieht Wessels zwei mögliche Szenarien: In dem ersten würden die neuen Mitglieder die Gemeinschaft primär ökonomisch wie politisch nutzen, indem sie zu „konstruktiven Mitspielern“ im EU-System werden; im zweiten Szenario dagegen dominiere das „Souveränitätsdenken“ auf Seiten der Beitrittsländer und führe zu einem „passiven Blockieren“. Für beide Szenarien, so Wessels, gebe es aktuelle Belege. Im Folgenden beschäftigte sich Wessels direkt mit dem Reform-Konvent und damit, was bislang erreicht worden ist. Er wies darauf hin, dass institutionelle Fragen – aus Rücksicht auf die irische Volksabstimmung zum Nizza-Vertrag und um die Debatte im Konvent nicht frühzeitig durch kontroverse Fragen zu belasten – zunächst nicht im Rahmen des Konvents diskutiert wurden. Erst durch die Vorlage eines Verfassungs-„Skeletts“ durch den Konventspräsidenten Giscard d’Estaing im Oktober 2002 und durch die Veröffentlichung einer Reihe weiterer Verfassungsentwürfe widmete sich der Konvent auch institutionellen Fragen.

Wessels ging abschließend ausführlicher auf den Giscard-Entwurf ein und unternahm eine erste Analyse des Textes. Er machte dabei unter anderem auf den Artikel 46 des Entwurfs

(„Austritt aus der Union“) und die möglichen Folgen dieser Klausel aufmerksam: Dieser Artikel könnte rein theoretisch, so Wessels, von den sechs Gründerstaaten der Gemeinschaft dazu genutzt werden, kollektiv „auszutreten“ und eine neue, politisch und ökonomisch noch enger verflochtene Gemeinschaft zu gründen. Insgesamt prognostiziert Wessels, dass in einem fertigen Konventsentwurf, der dem Europäischen Rat vorgelegt werden kann, sowohl „Metternich“ als auch „Monnet“ enthalten sein werde – was die Regierungskonferenz mit einem entsprechenden Formelkompromiss machen werde, sei im Moment eine „offene Frage“.

*Reformbedarf in einzelnen Politikbereichen*

Mit der Frage, welche Reformen im Bereich der Agrar-, Struktur- und Kohäsionspolitik in der Folge der Erweiterung notwendig seien, beschäftigte sich *Heinz-Jürgen Axt*.<sup>1</sup> Auf der Basis von Daten machte Axt deutlich, dass eine „Verschärfung der regionalen Disparitäten“ zu erwarten sei. In der jetzigen EU-15 gibt es 46 Ziel 1-Gebiete; in einer auf 27 Staaten erweiterten Gemeinschaft wird diese Zahl sich mehr als verdoppeln und bei 97 liegen. Die Folge davon wäre, dass in einer EU-27 insgesamt 36 Prozent (statt heute 19 Prozent) der EU-Bevölkerung in Ziel 1-Gebieten leben werden. Nach einer kurzen Diskussion der Strukturpolitik bis zum Jahre 1999, die sich durch das „Gießkannenprinzip“, ein „Förderwirrwarr“, „Förderdickicht“ und „Zielverfehlung“ auszeichnete, ging Axt auch auf die Reformvorstellungen ein, wie sie in Deutschland etwa von der bayerischen Staatsregierung 1996 („Solidaritätsfonds“, Verzicht auf Programmplanung, ungebundene Finanzmittel und Erhöhung der Kofinanzierungsbeiträge) und von dem damaligen Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalens, Wolfgang Clement, im Jahr 2001 (Finanzausgleich, Orientierung am Kohäsionsfonds mit seinen Zuteilungskriterien und Ermöglichung einer eigenständigen Strukturpolitik) diskutiert wurden.

Schließlich stellte Axt in seinem Vortrag verschiedene Reformmodelle vor: erstens das „*Status-Quo-Szenario*“ (Fortschreibung der derzeit

tigen Schwellenwerte; Einbeziehung der Beitrittsländer; Abfederung des statistischen Effekts, durch den vor allem die ostdeutschen Länder betroffen sind und Kompensation bei Verlusten in der Ziel 2-Förderung); zweitens das „*Status-Quo-Plus-Szenario*“ (Anhebung der Schwellenwerte; Berücksichtigung zusätzlicher Kriterien wie etwa Inseln, Bergregionen und Gebiete in extremer Randlage; Einbeziehung der Bereiche Raumordnung und Stadtentwicklung); drittens das „*Konzentrations-Szenario*“ (Verzicht auf eine europäische Förderung in den Zielen 2 und 3; Beibehaltung der Ziel 1-Förderung; Kontrolle der Mittelverwaltung durch die Kommission; nationale Kompensation für entfallende EU-Förderung durch den Bund zugunsten der Länder; mehr Spielraum für nationale Förderung außerhalb der Ziel 1-Gebiete); und schließlich viertens das „*Nettofonds- oder Solidaritätsfonds-Szenario*“ (Bedürftigkeit der Mitgliedstaaten als Zuteilungskriterium; Abkehr vom Ziel des Regionalausgleichs; Verzicht wirtschaftlich stärkerer Mitgliedstaaten auf Rückflüsse aus den EU-Strukturfonds; Möglichkeit zur Förderung schwacher Regionen aus eigener Kraft im Rahmen des EU-Behilferechts; Forderung nach größeren beihilferechtlichen Spielräumen für die nationale Strukturpolitik und EU-Mittel für Netzwerke, innovative Maßnahmen, „best practice“, Modellprojekte sowie grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit). Das Umsetzen der Reform, darauf wies Axt zum Schluss seiner Ausführungen hin, werde ein „kompliziertes Spiel“ werden, da alle Mitgliedstaaten Besitzstände wahren wollten. Da eine Reform nur einstimmig beschlossen werden könne, sei mit für den europäischen Entscheidungsprozess typischen „package deals“ zu rechnen.

#### *Die Finanzierung der Erweiterung*

Unter Rückgriff auf verschiedene, ganz aktuelle Studien, an denen er mitgearbeitet hatte, beschäftigte sich *Christian Weise* in seinem Vortrag mit den konkreten Finanzproblemen in einer erweiterten Union.<sup>2</sup> Er machte dabei eingangs deutlich, dass aufgrund der neuen Aufgaben wie etwa Außen- und Verteidigungspolitik

sowie Hilfe für Drittstaaten sich der Finanzbedarf für die Gemeinschaft erhöhe und dadurch der Reformbedarf in den „traditionellen“ Politikfeldern wie Agrar- und Strukturpolitik noch stärker wachse. Die bevorstehende Erweiterung zwingt die Europäische Union, so die These von Weise, zu Anpassungen und Reformen in den Bereichen, in denen eine Umstrukturierung seit langem als notwendig angesehen wird. Die Erweiterung sei nur dann zu finanzieren, wenn rasch weitreichende Reformen in diesen ausgabenintensiven Politikfeldern angepackt würden und dadurch auch eine gleichmäßigere Lastenverteilung erreicht werde. Er erinnerte in diesem Zusammenhang auch an die von der Kommission in jüngster Zeit wieder in die Diskussion gebrachte „EU-Steuer“, die nach Weise „kein Tabu“ darstellen dürfe. Problematisch sei Weise zufolge dieses Thema nur, wenn es auf eine der Steuerfamilien, wie etwa Einkommen- und Mehrwertsteuer reduziert werde – zu unterschiedlich seien bislang noch die Steuersysteme in den Mitgliedstaaten, weshalb es dann zu Ungerechtigkeiten kommen würde. Insgesamt bedauerte Weise die in der Öffentlichkeit zu beobachtende „Fixierung auf die Budgetdiskussion“, dies ist seiner Meinung nach schädlich.

*Thea Emmerling* verdeutlichte in ihrem Vortrag zu Anfang, dass der gesamte EU-Haushalt – entgegen der weit verbreiteten öffentlichen Meinung – nur einen Bruchteil der Haushalte aller Mitgliedstaaten ausmache. Und sie machte auch deutlich, dass es bei der Finanzierung der Erweiterung – auch im Unterschied zu den Kosten der deutschen Einheit und der damit verbundenen Übertragung des kompletten Sozialversicherungssystems – nur um „begrenzte Finanztatbestände“ gehe. Sie ging dann auch auf den Gipfel von Brüssel im Oktober 2002 ein und machte darauf aufmerksam, welche Rolle die Kommission hier gespielt hat: Ihr Vorschlag zur Agrarpolitik und zu den Direktzahlungen sei fast unverändert von den Staats- und Regierungschefs übernommen worden – dies habe gezeigt, dass die Kommission in ihren internen Verhandlungen richtig gelegen habe. Auch Emmerling warf die Frage auf, wie die künftigen Aufgaben und Herausforderungen aus der zweiten und dritten Säule in Zukunft zu

finanzieren seien. In der sich anschließenden Diskussion erinnerte Frau Emmerling daran, dass es im Konvent bislang noch keine offene Diskussion über das Finanzsystem gegeben habe, immer nur „versteckt“ im Zusammenhang mit der Debatte um die Kompetenzen der Gemeinschaft.

*Ein gemeinsamer Raum der Sicherheit*

Mit der Frage nach der „Europafähigkeit von Justiz und Verwaltung“ in den Beitrittskandidaten setzte sich *Jörg Monar* auseinander. Er stellte dieses Politikfeld als einen „Bereich von erheblicher Dynamik“ dar, das ein „atemberaubendes Tempo“ zeige, so dass aus seiner Sicht die immer wieder vorgetragene „Kritik an der Langsamkeit“ nicht nachvollziehbar sei. Was hier in den letzten Jahren zu beobachten gewesen sei, bezeichnete Monar als die „allmähliche Herausbildung einer gemeinsamen Zone der Sicherheit“ – dessen System freilich nur so gut sei wie das schwächste Glied, etwa im Bereich der Außengrenzenkontrollen. Im Zusammenhang des Aufbaus und Ausbaus des Systems hätten aber die Behörden in den künftigen Mitgliedstaaten „erhebliche Anstrengungen“ unternommen, um eine Angleichung der nationalen Rechtssysteme an den *Acquis* der Gemeinschaft zu erreichen. Organisatorische Defizite auf Seiten der Bewerberstaaten, die auch nach dem Beitritt weiter bestehen werden, und die rasche Integration und technische Entwicklung lassen diesen Bereich als „moving target“ erscheinen; sie machen gleichzeitig deutlich, dass eine technische und organisatorische Hilfe von Seiten der Europäischen Union auf absehbare Zeit vonnöten sein wird.

Durch eine Erweiterung werden, so Monar, die politischen Positionsunterschiede innerhalb einer EU-25 eher größer als kleiner werden – mit der Folge, dass etwa auf dem Gebiet der Bekämpfung der Geldwäsche eine europäische Kooperation noch schwieriger werden dürfte. Abschließend kam Monar auf ein Problem zu sprechen, das sich durch institutionelle und finanzielle Lösungen allein nicht beheben lasse: die Frage, wie sich Vertrauen zwischen den jetzigen EU-Staaten und den neuen Staaten auf-

bauen lasse und das – auch innerhalb der EU-15 noch verbreitete – Misstrauen abgebaut werden könne. Hauptsächlich durch den verstärkten Austausch von Verbindungsbeamten und eine Zusammenarbeit von Beamten aus den alten und neuen Mitgliedstaaten oder durch den Aufbau einer europäischen Grenzpolizei könne, so die Erwartung von Monar, dieses für das Funktionieren eines europäischen Raumes der Freiheit unerlässliche Vertrauen schrittweise aufgebaut werden.

*Die Zukunft der europäischen Sicherheit und Verteidigung*

Mit der Frage, welche Rolle und welche Aufgaben der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im Zusammenhang mit der Erweiterung zukommen, setzte sich *Mathias Jopp* auseinander. Jopp sieht in diesem Bereich eine Reihe von schwerwiegenden Fragen auf die Europäische Union zukommen. Durch die Verschiebung der Grenzen kämen die Konflikte im Kaukasusraum in den Blick der EU und die Frage, ob und wie die Union sich dort engagieren wolle. Das Thema „Terrorismus“ könnte sich – unabhängig von der Erweiterung –, so die Vermutung von Jopp, in Zukunft noch verschärfen. Eine Anhörung von Experten vor dem Konvent in Brüssel, aus der er berichten konnte, diskutierte in diesem Zusammenhang die Frage, ob die „Petersberg-Aufgaben“ um den Aspekt „Terrorismus“ erweitert werden sollten oder ob ein neues Kapitel „Verteidigung“ im Sinne von „protection“ in den Vertrag aufgenommen werden müsste. Da von manchen Beobachtern den neuen Mitgliedstaaten mangelnde Unterstützung einer Weiterentwicklung der europäischen Kapazitäten und eher eine „Nato- und Washington-Fixierung“ unterstellt würde, drängten, so Jopp, manche Staaten im Moment darauf, die Integration der EU auf sicherheits- und verteidigungspolitischen Gebiet vor einem Beitritt neuer Staaten so weit wie möglich voranzutreiben.

Abschließend ging Jopp auf die auch öffentlich breit diskutierte Frage nach dem „Spannungsverhältnis zwischen Legitimität und Hand-

lungsfähigkeit“ der EU ein, also der Frage, welche Verfahren und Institutionen einerseits die Einstimmigkeit relativieren und andererseits eine breite Akzeptanz sichern können. Vorschläge, einen „EU-Präsidenten“ einzuführen, wie sie etwa von britischer, französischer und spanischer Seite im Laufe des Jahres 2002 eingebracht wurden, könnten zwar die Schwierigkeiten, die mit einer halbjährlich wechselnden Ratspräsidentschaft in einer EU-25 kommen würden, mindern; einen Sinn ergebe diese Konstruktion nach Jopp aber nur, wenn eine Personalunion („Doppelhut“) von Hohem Repräsentanten (Solana) und dem zuständigen Kommissar (Patten) gewählt würde. Ergänzt werden müssten entsprechende institutionelle Neuerungen durch eine Erhöhung der finanziellen Ausstattung und eine Stärkung der „parlamentarischen Dimension“, etwa durch verbindliche Konsultationsbeziehungen zwischen Europäischem Parlament und dem Rat sowie durch einen Ausbau der Kontakte zwischen den zuständigen Ausschüssen in den mitgliedstaatlichen Parlamenten und dem Europäischen Parlament.

#### *Die Grenzen der erweiterten EU*

Mit dem Thema „Neue Grenzen und neue Nachbarschaften“ aus russischer Sicht beschäftigte sich *Vladislav Belov* in seinem Beitrag. Eingangs strich Belov heraus, dass Russland und die Europäische Union wichtige wirtschaftliche Partner seien, wobei die ökonomischen Beziehungen sich durch eine „schwankende Dynamik“ und vor allem durch Asym-

metrien im Außenhandel auszeichneten, die auf absehbare Zeit auch nicht behoben werden könnten. Zwei Probleme, dies sich aus dem Verhältnis der neuen Mitgliedstaaten mit Russland ergeben, hob Belov besonders hervor: erstens die Frage der Organisation der Einreise (Kaliningrad) und zweitens, der zu erwartende Rückgang der Direktinvestitionen nach Russland und die Umleitung der Mitteln in die neuen Beitrittsstaaten. Er bedauerte, dass die Kaliningrad-Frage in der zweiten Jahreshälfte 2002 die anderen Fragen in den Hintergrund gedrängt hätten. In der anschließenden Diskussion wurde u.a. die Frage aufgeworfen, ob und wann Russland ein Kandidatenstaat für eine EU-Mitgliedschaft sein könne; es wurde von einem Teilnehmer die Vermutung geäußert, dass durch die jetzigen Beitritte sich ein „Schneeballeffekt“ ergebe, der Russland in 25 Jahren zu einem neuen Kandidaten mache.

#### *Fazit*

Die Tagung zeichnete einen spannungsreichen Bogen von den Chancen zu den noch zu lösenden Problemen, die sich aus der Erweiterung der Europäischen Union ergeben. Wenige Wochen vor dem Gipfel in Kopenhagen zeigten die Referenten und die Diskussionen auf der Konferenz, was in der Vergangenheit schon alles – vor allem auch auf Seiten der künftigen Mitgliedstaaten – geleistet worden ist und was in den nächsten Wochen und Monaten noch an „Hausaufgaben“ auf die EU wie auf die neuen Mitgliedstaaten wartet.

#### *Anmerkungen*

1. Vgl. dazu ausführlich Axt, Heinz-Jürgen: Die Strukturpolitik und die EU-Erweiterung – Substantielle Reformen unabdingbar, aber politisch schwer durchzusetzen, Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik SWP, Berlin 2002.
2. Weise, Christian/Banse, Martin/Bode, Wolfgang/Lippert, Barbara/Nölle, Ferdinand/Tangermann, Stefan: Die Finanzierung der Osterweiterung der EU, Baden-Baden 2002 (Nomos) und Weise, Christian: How to Finance Eastern Enlargement of the EU, Discussion Papers 287, DIW Berlin, Berlin 2002, <http://www.diw.de> (13.01.03).

---

Martin Große Hüttmann, M.A., Wissenschaftlicher Angestellter, Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen.