

Die deutsche Ratspräsidentschaft:

Doppelstrategie

zur Vertiefung und Erweiterung der EU

Michael Dauderstädt

und

Barbara Lippert

ISBN 3-86077-756-4

Herausgeber: Dr. Michael Domitra
Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung

Redaktion: Hans Ulrich Eßlinger

Copyright 1998 by Friedrich-Ebert-Stiftung

53170 Bonn (Briefanschrift)

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Layout: PAPHYRUS – Schreib- und Büroservice, Bonn

Gesamtherstellung: Druckerei Plump, Rheinbreitbach

Printed in Germany 1998

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG	5
VORBEMERKUNG	7
I. DIE DOPPELSTRATEGIE ALS KERNSTÜCK DEUTSCHER EUROPA-POLITIK	8
1. Die Rolle Deutschlands	8
2. Die Agenda für die deutsche Präsidentschaft in der EU	9
3. Vertiefung und Erweiterung: Doppelstrategie	9
3.1 Das Reformdreieck der Vertiefung	9
3.1.1 WWU und wirtschaftspolitische Impulse	10
3.1.2 Neugewichtung statt Aufstockung der Ressourcen	10
3.1.3 Institutionelle Reformen	10
3.2 Reformdreieck und Differenzierung	11
3.3 Abgestufte Erweiterung und Wachstumspakt mit den Nachbarn	11
4. Zur Mehrheitsfähigkeit der Doppelstrategie	11
II. REFORMBEDARF NACH INNEN UND AUSSEN	13
1. Europa nach 1989: Vielfältiger, offener und verunsichert	13
1.1 Das vereinte Deutschland: Europas neue Mitte	13
1.2 Beschlußlage: Amsterdamer Vertrag und Luxemburger Gipfel (Agenda 2000)	13
1.3 Wachsende Europaskepsis in den Mitgliedstaaten	14
1.4 Unterschiedliche integrationspolitische Grundorientierungen in der EU	14
1.5 Zunehmende Differenzierung in der EU	14
1.6 EU-Wirtschaft: Stabil, aber arbeitslos	15
1.7 Beitrittskandidaten: Fortschritte, aber noch kein Abschluß	17
1.8 „Arme“ Nachbarn zwischen Reform und Systemkrise	17
2. Ziele: Deutsche Mittellage und nationale Interessen	17
3. Probleme und Risiken: Desintegration in der EU, Instabilität um die EU	19
3.1 Europaskepsis, Stagnation oder Rückschritt bei der Integration	19
3.2 Reformbedarf in diversen Politikfeldern angesichts der Erweiterung	19
3.3 Einseitige Marktintegration und soziale Defizite	21
3.4 Politische Stabilitätsrisiken in den Beitrittsländern	22
3.5 Krisen in den übrigen Nachbarländern	22

III. REFORMOPTIONEN ZWISCHEN VERTIEFUNG UND ERWEITERUNG.....	25
1. Vertiefung	25
1.1 Umfassende Reform der Verfahren, Institutionen und Politiken	25
1.1.1 Amsterdam ratifizieren und implementieren.....	25
1.1.2 Reform der Entscheidungs- und Beschlußfassungsverfahren	26
1.1.3 Reform der Institutionen	28
1.1.4 Aufstockung der Ressourcen nicht aktuell.....	33
1.1.5 Wirtschaftspolitische Initiativen	34
1.2 Differenzierungsoptionen	35
1.2.1 Verstärkte Zusammenarbeit	36
1.2.2 Flexibilisierung à la carte.....	36
1.2.3 Kerneuropa mit deutsch-französischem Motor.....	36
1.2.4 Außenpolitisches Direktorat der Großen.....	36
2. Erweiterung.....	37
2.1 Strategien der Erweiterung	38
2.1.1 Erweiterung um jeden Preis	38
2.1.2 Kriteriengesteuerte Erweiterung	38
2.1.3 Erweiterung nach Vertiefung	40
2.1.4 Blockade und Verzögerung der Erweiterung/„Festung Europa“.....	40
2.2 Begleitstrategien für Beitrittskandidaten	41
2.3 Strategie gegenüber Nachbarn ohne baldige Beitrittsperspektive	41
TABELLENVERZEICHNIS.....	43
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS (AUSWAHL).....	44
ZU DEN AUTOREN.....	51

Zusammenfassung

Am 1. Januar 1999 wird Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft übernehmen. Die Bundesregierung sollte diese Gelegenheit nutzen, die deutsche Position für EU-Partner und Beitrittskandidaten zu klären. **Eine glaubwürdige Europapolitik verbindet das Bewußtsein der Schlüsselrolle Deutschlands mit der deutschen Bereitschaft, sich in Europa einzubinden, eigene Handlungsmöglichkeiten einem gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahren unterzuordnen und seine politische Gestaltungskraft nachdrücklich in die EU-Arena einzubringen.** Aus dieser Grundhaltung heraus sollte Deutschland eine **Doppelstrategie** der Vertiefung und Erweiterung der EU verfolgen, die sich durch folgende **Elemente** auszeichnet:

Vertiefung: Die deutsche Vertiefungspolitik findet im **Reformdreieck von wirtschaftspolitischen Impulsen** (stärkere Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik), **neuen Ausgabenprioritäten** (Umschichtung des EU-Budgets zugunsten von innovativen, wachstumsorientierten Sektoren, Qualifizierungsmaßnahmen und einer effektiven Heranführungs- und Begleitstrategie) und **institutionellen Reformen** statt. Deutschland strebt eine **proportionalere Gewichtung der Mitgliedstaaten in den Organen** an. Das hat ein stärkeres formales Gewicht Deutschlands im Europäischen Parlament und Rat zur Folge. Gleichzeitig ist es bereit, **in weiteren Bereichen Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren.** Deutschland blockiert nicht länger eine GAP-Reform und setzt sich für eine effektivere und konzentrierte Verwendung der Strukturfördermittel ein.

Erweiterung: Deutschland strebt eine **kriteriengesteuerte schrittweise Erweiterung** an. Im besonderen deutschen Interesse liegt der Beitritt von **Polen, Tschechien und Ungarn.** Beitrittsverhandlungen sollen zügig abgeschlossen werden, jedoch nicht um den Preis eines durchlöcherten Acquis. Deshalb sollten **nur befristete Ausnahmeregelungen und generell keine länger als zehn Jahre dauernden Übergangsregelungen** vereinbart werden. Grenzen des bewußt offen gehaltenen Erweiterungsprozesses liegen im Politisch-Institutionellen und den Modernisierungs- und Transformationsanforderungen der Bewerber. Auch jenseits der Erweiterungs politik im engeren Sinne muß die EU eine Politik der Einbindung betreiben. Deshalb muß die EU **bereits vor einem Beitritt eine effektive Heranführungs- und Begleitstrategie für die Nachbarn entwickeln.**

Ziel deutscher Politik muß es sein, eine **robuste Koalition für die Doppelstrategie** zusammenzubekommen. **Schlüsselstaaten sind Frankreich und das UK,** die je-

weils in die ihnen „nahestehenden“ Gruppierungen hineinwirken.

Deutschland in Europa: Interessen und Risiken

Auch in dem neuen Europa liegen Deutschlands primäre wirtschaftliche und politische Interessen in der Westintegration. Sie ist nicht aktuell gefährdet, doch häufen sich einige Risikoanzeichen: Die westlichen Nachbarn müssen sich erst noch an das größere, vereinigte Deutschland gewöhnen; sie teilen nur bedingt das deutsche Engagement im Osten; die südlichen EU-Mitgliedstaaten machen sich Sorgen um Nordafrika und den Mittelmeerraum; die Vielfalt der Interessenlagen der Mitgliedstaaten hat trotz Vertiefung die Integration weiter differenziert (Opt-outs, Flexibilisierung); die Anpassungsprobleme im Zuge der Währungsunion sind noch nicht überschaubar; Massenarbeitslosigkeit und relative Verarmung haben populistische, euroskeptische und nationalistische Kräfte in Europa gestärkt.

Diesem vorrangigen Westinteresse Deutschlands tritt ein relativ schwächeres, aber wachsendes Interesse an Mittel- und Osteuropa gegenüber, wo die Risiken für Frieden, Sicherheit, Stabilität und Wohlstand deutlich höher sind. **Vor allem braucht Deutschland stabile unmittelbare Nachbarn. Zwar gehören Polen und Tschechien zusammen mit Ungarn zu den fortgeschrittensten Reformstaaten mit inzwischen bewährten Demokratien, aber wirtschaftliche und soziale Probleme werden deren junge Demokratien noch weiter politischen Belastungen aussetzen.** Weiter im Osten und Südosten überwiegen jedoch Länder mit verspäteten Reformen oder Fassadendemokratien, die häufig noch gewaltsame Konflikte um ihre Nationalstaatlichkeit austragen. **Die Stabilität Rußlands ist dabei für Deutschland und die Region von überragender Bedeutung.**

Reformoptionen

Die eingangs vorgeschlagene Doppelstrategie ist am besten geeignet, den Interessen Deutschlands und den sie bedrohenden Risiken Rechnung zu tragen. Die Doppelstrategie muß ihre Überlegenheit im Vergleich mit anderen Optionen beweisen, die von verschiedenen Seiten in die europapolitische Debatte getragen werden oder sich als Ergebnis unterschiedlicher Zwänge selbstläufig entwickeln.

Vertiefung: Zunächst gilt es, den **Amsterdamer Vertrag** zu ratifizieren und umzusetzen. Aber die in ihm vorge-

sehenen **Reformen reichen nicht aus, um die EU bürgernäher und effizienter**, geschweige denn für die Erweiterung fit zu machen. **Parlament und Kommission sollten eine bestimmte Größe nicht überschreiten**, weshalb der Verteilungsschlüssel neu definiert werden muß. Generell sollten **beim Europäischen Parlament die maximal 700 Sitze stärker proportional zur Bevölkerung der Mitgliedstaaten aufgeteilt** und auch **bei der Stimmengewichtung im Rat die Proportionalitätsdefizite abgebaut werden**. **Der Kommissionspräsident sollte als Person gewählt werden**, um eine gestärkte Legitimation und politisches Profil zu gewinnen. Eine Aufstockung des Finanzvolumens sollte hinter einer **Reform ausgabenträchtiger Politiken, insbesondere der Gemeinsamen Agrarpolitik**, zurücktreten. Vor allem im Zuge der Währungsunion bedarf die EU wirtschaftspolitischer Initiativen, die die **stark zunehmende Liberalisierung der Märkte durch steuer-, beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen flankiert**. Sie sollen sicherstellen, daß alle Bürger an den Wohlfahrtsgewinnen teilhaben. Angesichts der steigenden Heterogenität in der Union ist Deutschland an einer Differenzierung und Flexibilisierung der Union interessiert, die in bezug auf das politische System der EU und/oder Politikbereiche eine bessere Problemlösung verspricht oder die Gestaltungsmöglichkeiten deutscher Europapolitik erweitert. **Ein Ausfransen und eine Rückbildung der Integration in Kernbereichen widerspricht deutschen Interessen**.

Erweiterung: Abgesehen von einer massiven Krise, etwa einem antidemokratischen und außenpolitisch aggressiven Umsturz in Rußland, gibt es **keine Veranlassung, den Erweiterungsprozeß überstürzt voranzutreiben**. Umgekehrt ist **einer anpassungsfeindlichen und xenophobischen Tendenz zur Abschottung** („Festung Europa“) **entgegentreten**, die hohe wirtschaftliche und politische Kosten mit sich brächte. Auch ein absoluter Vorrang der Vertiefung könnte den Beitrittskandidaten kaum vermittelt werden. Statt dessen sind die **Beitrittsverhandlungen zügig fortzusetzen, wobei den bisher verdrängten Interessenkonflikten zwischen EU und Kandidaten mehr Aufmerksamkeit zu schenken ist**. Die Modalitäten des Beitritts müssen so gestaltet werden, daß die sozialen und politischen Folgen der engeren wirtschaftlichen Integration für beide Seiten zu verkraften sind. **Vor Aufnahme weiterer Verhandlungen liegt es nahe, die Kandidaten mittels Kriterien zu überprüfen, die diese zentrale Dimension politischer und sozialer Stabilität und Kompatibilität berücksichtigen**. Vorbeitritts Hilfen und Heranführungsstrategie sind in den Dienst dieser Ziele zu stellen. **Mit den übrigen Nachbarländern**, die nicht mittelfristig Vollmitglied werden können, sollte die EU einen **Wachstumspakt schließen, der durch eine weniger protektionistische Handelspolitik, eine Währungs Kooperation und eine modernisierte Hilfe eigene Reformanstrengungen unterstützt und flankiert**. Insbesondere der Türkei ist glaub-

haft zu vermitteln, daß ihr seitens der EU keine fundamentalistischen Beitritts Hindernisse im Weg stehen.

Vorbemerkung

Am 1. Januar 1999 wird Deutschland die EU-Präsidentschaft übernehmen. Nach den gegenwärtigen Regeln wird die nächste deutsche Präsidentschaft erst 2006 stattfinden. **Die Bundesregierung sollte diese Gelegenheit nutzen, die deutsche Position für EU-Partner und Beitrittskandidaten zu klären.** Abschnitt I

stellt die Kernelemente der hier vorgeschlagenen Doppelstrategie vor, basierend auf einer kritischen Bestandsaufnahme der EU aus deutscher Sicht (Abschnitt II) und in Abwägung verschiedener Reformoptionen (Abschnitt III) zwischen Vertiefung und Erweiterung.

I. Die Doppelstrategie als Kernstück deutscher Europapolitik

Deutschland stellt sich seiner neuen Rolle in Europa. Es wünscht in der EU den Platz, der ihm von seinem realen Gewicht zukommt. Das ist für seine Nachbarn glaubwürdiger als eine vielleicht von Deutschland selbst geglaubte oder gar vorgetäuschte Schwäche mit verstecktem Führungsanspruch. **Andererseits erklärt Deutschland seine Bereitschaft und sein Interesse, sich in Europa einzubinden,** eigene Handlungsmöglichkeiten einem gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahren unterzuordnen und seine politische Gestaltungskraft nachdrücklich in die EU-Arena einzubringen. **Vertiefung:** Die deutsche Vertiefungspolitik findet im **Reformdreieck** von

1. **wirtschaftspolitischen Impulsen** (stärkere Koordination der Wirtschafts- und Sozialpolitik),
2. **neuen Ausgabenprioritäten** (Umschichtung des EU-Budgets zugunsten von innovativen, wachstumsorientierten Sektoren, Qualifizierungsmaßnahmen und einer effektiven Heranführungs- und Begleitstrategie) und
3. **institutionellen Reformen**

statt.

Deutschland strebt eine proportionalere Gewichtung der Mitgliedstaaten in den Organen an. Das hat ein stärkeres formales Gewicht Deutschlands im Europäischen Parlament und Rat zur Folge. Gleichzeitig ist es bereit, in weiteren Bereichen Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren. Deutschland blockiert nicht länger eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und setzt sich für eine effektivere und konzentrierte Verwendung der Strukturfördermittel ein.

Erweiterung: Deutschland strebt eine **kriteriengesteuerte schrittweise Erweiterung** an. Im besonderen deutschen Interesse liegt der **Beitritt von Polen, Tschechien und Ungarn.** Beitrittsverhandlungen sollen zügig abgeschlossen werden, jedoch nicht um den Preis eines durchlöchernten Acquis. Deshalb sollten nur befristete Ausnahmeregelungen und generell keine länger als zehn Jahre dauernden Übergangsregelungen vereinbart werden. Grenzen des bewußt offen gehaltenen Erweiterungsprozesses liegen im Politisch-Institutionellen und den Modernisierungs- und Transformationsanforderungen der Bewerber. **Auch jenseits der Erweiterungspolitik im engeren Sinne muß die EU eine Politik der Einbindung (Inklusion) betreiben. Deshalb muß die EU be-**

reits vor einem Beitritt eine effektive Heranführungs- und Begleitstrategie für die Nachbarn entwickeln.

1. Die Rolle Deutschlands

Die Bundesrepublik Deutschland muß ihre Rolle im veränderten Europa und in der Welt auch in Zukunft in erster Linie innerhalb der EU definieren. Die **Multilateralisierung** deutscher Außenpolitik wird unter veränderten Rahmenbedingungen und mit neuen Akzenten fortgesetzt. Re-Nationalisierung und Unilateralismus sind weder erstrebenswert noch möglich.

Das vereinte Deutschland hält an der außen- und zunehmend auch innenpolitischen (z.B. Innen- und Justizpolitik) **Einbindung in das EU-System** fest. Der Integrationsprozeß stößt mit der Einführung des Euro in einen weiteren Kernbereich des Nationalstaats vor. Deutschland investiert politisch und materiell in die Vertiefung der EU. Wegen des Umfangs und der Intensität der Integration, aber auch wegen des Verzichts auf alternative Optionen und Opt-outs, hat die Bundesrepublik Deutschland ein überragendes Interesse an einer hohen Funktions- und Leistungsfähigkeit der EU. Auch deshalb zählt die Fortentwicklung des EU-Systems neben den Politikgehalten zu den Schlüsselthemen der deutschen EU-Agenda.

Der Fortfall der militärischen Bedrohung in Europa hat einerseits den zivilen Machtwägungen (Geld, Diplomatie, Handel) mehr Gewicht gegeben, andererseits verlangt die tendenzielle Globalisierung der Aufgaben und Ambitionen der EU und ihre Rolle als europäische Ordnungsmacht in Mittel- und Osteuropa (MOE) eine neue Qualität der EU-Politik: **Die EU muß eine konsistente Politik kollektiv vertreten, die von den Unionsbürgern und einer überwiegend aus nationalen Diskursen zusammengesetzten europäischen Öffentlichkeit akzeptiert und unterstützt wird.**

Das alte Droh- und Abschreckungssystem des Ost-West-Konflikts hatte eine nivellierende Wirkung auf das relative Gewicht der einzelnen EU-Staaten. Nach 1989 spielt die Gewichtung von großen, mittleren und kleinen Ländern im Binnengefüge der EU eine größere Rolle als zuvor. **Die gewachsene Zentralität Deutschlands für die innere Entwicklung der EU und für ihre äußere Handlungsfähigkeit verlangt die Bereitschaft zur politischen Führung unter den Vorzeichen der Selbstbindung.** Eine

offenkundig macht-, interessen- und verantwortungsbewußte Politik der Bundesrepublik Deutschland kann mehr Vertrauen schaffen und politische Lösungen auf den Weg bringen als eine versteckte oder aber mißtrauisch unterstellte Führungsrolle.

2. Die Agenda für die deutsche Präsidentschaft in der EU

In der ersten Hälfte 1999 wird die deutsche Bundesregierung die Präsidentschaft in der EU übernehmen.

Unter deutschem Vorsitz

- **wird die dritte Stufe der WWU und damit der Euro als Buchungsgeld eingeführt,**
- **werden – evtl. im Rahmen eines Sondergipfels – die finanzielle Vorausschau der EU für die Jahre 2000 bis 2006 verabschiedet und**
- **Eckwerte für die Reform der Struktur- und Agrarpolitik bestimmt,**
- **wird die fünfte Direktwahl zum Europäischen Parlament (EP) durchgeführt und**
- **daraufhin das Verfahren zur Ernennung des Kommissionspräsidenten und der übrigen Mitglieder der Kommission in Gang gesetzt,**
- **wird das „Screening“ mit den Beitrittskandidaten abgeschlossen,**
- **der Gipfel-Dialog mit Asien (ASEM) fortgesetzt,**
- **der Barcelona-Prozeß fortgeführt und**
- **die Umsetzung des dem EU-V in Amsterdam beigebenen Protokolls über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung vorbereitet.**

Zu diesen großen Themen der EU-Agenda und den vielen kleinen **muß die deutsche Präsidentschaft ein klares Programm vorlegen**, das die Vertiefung und Erweiterung der EU befördert.

Besondere Aufmerksamkeit verdient die Mobilisierung und Motivierung der Wähler im Zusammenhang mit den EP-Wahlen. Zumindest in Deutschland dürfte die Zustimmung zur EU und auch zum EP vom erfolgreichen Start der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) abhängen. Die politische Begleitung des „Euro-Prozesses“ sollte von der deutschen Präsidentschaft in Angriff genommen werden. Obwohl die Unionsbürger erst 2002 den Euro im Zahlungsverkehr einsetzen werden, wäre eine Bagatellisierungs- und Verdrängungsstrategie kurzfristig.

3. Vertiefung und Erweiterung: Doppelstrategie

Die deutsche Politik muß daran festhalten, **Vertiefung und Erweiterung parallel zu verfolgen**. Jeder Ausstieg aus einem der beiden Projekte würde gerade für die deutsche Politik mit erheblichen Kosten verbunden sein. **Vertiefung und Erweiterung sind Prozesse, die aufeinander abgestimmt werden müssen**. Beide sind wichtige Anpassungsschritte an eine durch Globalisierung gekennzeichnete Weltwirtschaft und ein neues internationales System, in dem die Europäer mehr als vor 1989 für ihre

Interessen selbst eintreten müssen und wollen. Politische und wirtschaftliche Herausforderungen verbieten eine Kirchturmpolitik Westeuropas, die weder die Lebensweise noch den Wohlstand sichern kann.

Ziel der **Europapolitik** bleibt es, **das EU-System sowohl demokratischer als auch leistungsfähiger zu machen**. Über die Marktintegration hinaus geht es darum, Lebensverhältnisse zu gestalten. Das verlangt Reformen auf Ebene der EU, aber ebenso auf nationaler Ebene. Die Erweiterung wie auch die Vertiefung werden kurzfristig Kosten verursachen. Es sind nützliche Investitionen, wenn sie in der EU mit gezielten Strukturreformen verbunden werden. Ausgangspunkt der Handlungsempfehlungen ist die Vertiefung der EU.

Die hier empfohlene Doppelstrategie schlägt eine Konsolidierung und programmierte Reform der EU und eine abgestufte Erweiterung sowie die Durchführung einer Regierungskonferenz zu integrationspolitischen (insbesondere institutionellen) Konsequenzen der Erweiterung im Jahr 2000 vor.

3.1 Das Reformdreieck der Vertiefung

Ausgangspunkt: Die Europäische Union kann nicht am Reißbrett neu entwickelt werden. Vielmehr spricht alles dafür, daß die EU-Mitgliedstaaten an einer inkrementalistischen Vision für die EU festhalten und auf Dauer mit dem „strange animal“ EU leben werden. Eine pragmatische Politik wird deshalb nicht Verfassungsprojekte in den Mittelpunkt rücken, sondern pragmatische Lösungen für die brennenden Probleme in der EU suchen:

- Verlust an Wettbewerbsfähigkeit einzelner EU-Volkswirtschaften;
- Arbeitslosigkeit in der EU und in steigendem Maße auch in den Kandidatenländern;
- Demokratiedefizit in der EU;
- Effizienz und Effektivität des EU-Systems;
- begrenzte außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU;
- Konsolidierung der Demokratie in MOE durch Erweiterung der EU und Begleitstrategie.

Deshalb werden Konsolidierung und Weiterentwicklung des Integrationsstandes empfohlen.

Ziel: Eine moderne EU **muß demokratischer, aber auch wirtschaftlich und politisch erfolgreicher** als die gegenwärtige EU sein. Sie muß **sozialen und ökologischen Belangen größeren Raum geben, ohne insular und damit wettbewerbsunfähig zu werden**.

Diesem Ziel dient folgendes Dreieck von wirtschaftspolitischen Impulsen, neuen Ausgabenprioritäten und institutionellen Reformen.

3.1.1 WWU und wirtschaftspolitische Impulse

Das größte Vertiefungsprojekt der nächsten Jahre wird die Einführung der gemeinsamen Währung „Euro“ 1999 sein. Allerdings sind die nicht-monetären Effekte der WWU schwer zu kalkulieren. Eine Aufgabe größter Priorität ist deshalb die **politische Flankierung und Gestaltung der Währungsunion**.

Der gemeinsame Währungsraum zwingt zu einer **stärkeren Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik in der EU**. Für die anstehenden Reformen des Steuer- und Sozialsystems ist der europäische Kontext zunehmend wichtig. Es gilt, ein **ausgewogenes Verhältnis von Deregulierung und sozialer Sicherung** zu finden. Es müßte gelingen, z.B. in Form der Sozialschlange, soziale Mindestmargen für Mitgliedstaaten entsprechend ihrem Leistungsniveau zu definieren, und zugleich eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte durchzusetzen. In anderen Bereichen, z.B. der Beschäftigungspolitik, kann die EU punktuell unterstützen und Impulse geben, die eigentliche Rahmensetzung erfolgt jedoch national. Qualifizierungs- und Innovationsoffensiven, die national oder als multinationale Kooperationsprojekte angelegt sind, sollten durch EU-Programme (Darlehen) unterstützt werden. Dafür ist eine Umschichtung der EU-Haushaltsmittel, vornehmlich zu Lasten des Agrarbudgets notwendig.

3.1.2 Neugewichtung statt Aufstockung der Ressourcen

Bei der **Neuordnung der Finanzen für den Zeitraum 2000 bis 2006** sollten folgende Ziele berücksichtigt werden:

- Festschreibung der Obergrenze von 1,27 Prozent des BIP der EU;
- Verbesserung der relativen Nettozahlerposition Deutschlands und stärkere Berücksichtigung des BIP pro Kopf bei der Bestimmung des jeweiligen EU-Beitrags;
- Neugewichtung der Ausgaben durch schrittweise Reduzierung des Agraranteils auf 30 Prozent;
- Ausblenden des Kohäsionsfonds für Teilnehmer an der 3. Stufe der WWU;
- Konzentration und Effizienzsteigerung der Strukturpolitik, die bei 0,46 Prozent des EU-BIP auch im Zuge der Erweiterung festzuschreiben ist;
- Begrenzung der Beitrittskosten durch Kappung der Transfers bei 5 Prozent des Empfänger-BIP;
- Bereitstellung von Mitteln für Begleitstrategie (Modernisierungspakt).

3.1.3 Institutionelle Reformen

Um die großen Reformen und Anpassungen der Politikbereiche zügig anzugehen und eine größere Zahl von Mitgliedern zu verkraften, muß die EU ihre Institutionen sowie die Entscheidungs- und Beschlußfassungsverfahren reformieren. **Ziel ist die Schaffung eines Zweikammersystems mit dem Rat als Vertretung der Re-**

gierungen und dem Parlament als Vertretung der EU-Bürger. Die naheliegende Aufgabe ist die Einberufung einer ausschließlich den institutionellen Fragen gewidmeten **Regierungskonferenz im Jahr 2000**.

Auf der Regierungskonferenz sollte die Bundesregierung folgende Ziele verfolgen:

- Neugewichtung der Stimmen im Rat nach einem Stufenmodell, mit dem Effekt einer stärkeren Gewichtung der großen Länder: mehr Proportionalität, aber keine Singularisierung Deutschlands;
- Neuverteilung der maximal 700 Sitze im EP nach proportionalen Gesichtspunkten;
- Wahlen zum EP aufgrund eines einheitlichen europäischen Wahlrechts;
- Obergrenze der Kommission bei 20 Kommissaren festlegen; Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP auf Vorschlag des Europäischen Rats; Organisations- und Personalgewalt für den Kommissionspräsidenten; Hearing und Zustimmung zur gesamten Kommission durch EP;
- Generelle Einführung des Qualifizierten Mehrheitsvotums (QMV) bei Ernennungen durch den Rat;
- Ablösung des Rotationsystems im Vorsitz durch die Wahlpräsidentschaft.

Die **Neugewichtung der Stimmen im Rat** wird durch die Erweiterung akut. Sie ist der wichtigste Baustein der institutionellen Neuordnung der EU. Ziel der Reform ist es, **Gestaltungsmehrheiten für EU-Politik langfristig zu sichern und Blockademöglichkeiten zu reduzieren**.

Je stärker das Europäische Parlament als zweite Kammer ausgebaut ist, desto stärker muß seine Zusammensetzung dem **Proportionalitätsprinzip** entsprechen. Im Sinne der Effizienzsteigerung ist eine **Verkleinerung der Kommission** wünschenswert. Sie ist jedoch im Vergleich zu den beiden anderen Reformzielen nachrangig.

Vorrangig ist dagegen die generelle **Ausweitung der QMV** in der EG-Säule in Verbindung mit dem Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EG-Vertrag¹. Bezüglich der Gemeinsamen

1 Hier und im folgenden zit. nach dem Amsterdamer Vertrag.

Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) hängt eine größere Handlungsfähigkeit vor allem von einer verbesserten Abstimmung zwischen dem UK, Deutschland und Frankreich (bald auch Polen?) ab.

3.2 Reformdreieck und Differenzierung

In dieses Reformdreieck ist mehr politische Energie als bisher zu investieren. Auch für die deutsche Politik werden Ad-hoc-Kooperationen außerhalb der EU interessanter, wenn innerhalb der EU keine Einigung zu erreichen ist. Diese Differenzierungsoption sollte insbesondere im GASP-Bereich fallweise genutzt, aber nicht systematisch verfolgt werden. So einsichtig die Überlegung ist, daß eine größere und heterogenere EU nicht am Uniformitätsprinzip festhalten kann, so wenig inhaltliche Ansatzpunkte bieten sich für die praktische Differenzierung/Flexibilisierung.

Generell dürften die stärksten Differenzierungsbewegungen im Zusammenhang mit einer **abgestuften Integration nach dem Modell verschiedener Geschwindigkeiten in einer erweiterten EU** ausgehen. Das gilt für die indikatorengesteuerte Teil- bzw. Nichtteilnahme an der WWU, zumal wenn soziale und politische Flankierungsmaßnahmen ergriffen werden. Das gilt für die Übertragung der Sozial- und Umweltpolitik aber bald auch des Schengen-Acquis der EG-Säule auf die neuen Mitglieder. Die Übergangs- und Ausnahmeregelungen werden nach Art und Dauer den weitestgehenden Differenzierungsraum schaffen, der allerdings den Acquis unterschreiten wird. Dagegen ist die im EU/EG-Vertrag (EU/EG-V) vorgesehene engere Zusammenarbeit auf Intensivierung vorhandener Politiken und Aktivitäten angelegt. Für Deutschland sind Flexibilisierungsmöglichkeiten interessant, die Avantgarde-Lösungen und Reforminitiativen in die EU einführen.

3.3 Abgestufte Erweiterung und Wachstumspakt mit den Nachbarn

Deutschland ist nicht an einer Erweiterungsstrategie interessiert, die die Handlungsfähigkeit der EU gefährdet. Andererseits ist ein zu vernünftigen Bedingungen ausgehandelter **Beitritt Polens, Tschechiens und Ungarns** wünschenswert. Weitere Länder aufzunehmen, ist aus deutscher Sicht zwar nicht prioritär, allerdings stellen nach entsprechenden Reformen der EU vor allem kleinere Länder wie Slowenien oder Estland keine große ökonomisch-finanzielle Belastung dar. Im Fall Zypern müßte vor einem Beitritt eine klare Absprache mit der Türkei und Griechenland erfolgen, die sicher stellt, daß kein neuer Sprengstoff geschaffen, sondern alter beseitigt wird.

Um die Belastung klar zu begrenzen und den Kandidaten deutlich zu machen, sollten transparente und harte Kriterien formuliert werden, die das deutsche und europäische Interesse an Frieden, sozialer Kohäsion und Handlungsfähigkeit der EU-Institutionen deutlich machen. Ethnische und kulturelle Kriterien sind klar zurückzuweisen.

Beitrittskandidaten und anderen Nachbarn der EU sollte die EU einen **Wachstums- und Modernisierungspakt** anbieten, der ihren materiellen Interessen Rechnung trägt, ohne einen voreiligen und häufig unüberlegten raschen Beitritt für die nahe Zukunft in Aussicht zu stellen.

Komponenten eines solchen Paktes wären

- eine **berechenbarere Marktöffnung** der EU,
- eine **Währungs Kooperation** und
- eine **auf Standortqualifikation ausgerichtete Hilfe**, die nicht die Verschuldung weiter erhöht.

4. Zur Mehrheitsfähigkeit der Doppelstrategie

Wähler und öffentliche Meinung sind durch Erfolge für die Doppelstrategie Vertiefung und Erweiterung zu gewinnen. Erfolge müssen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet aber auch in der Außenpolitik erzielt werden. Darüber hinaus sollte gegebenenfalls auch die Darstellung deutscher Europapolitik durch die Politik realitätsnäher werden. Die Bürger müssen zwar lernen, mit der Komplexität des EU-Systems zu leben, sie haben aber auch Anspruch auf mehr Information und Einblick in das Entscheidungsgefüge.

Die Bundesregierung sollte ihre Grundpositionen zur Reform der Institutionen und Entscheidungsverfahren, aber mehr noch zu politischen Inhalten – Agrarpolitik, Strukturpolitik, GASP-Themen, Sozial- und Beschäftigungspolitik – in der Öffentlichkeit klar vertreten. Das Europäische Parlament darf nicht Konsensmaschine ohne erkennbare Unterschiede zwischen den großen Fraktionen sein. Entlang der Fraktions- und Parteilinien oder aber der regionalen/nationalen Zuordnung müssen politische Alternativen und Profile für die Unionsbürger erkennbar werden. In der EU war traditionell die Kommission ein wichtiger Partner zur Durchsetzung deutscher Interessen. **Ziel deutscher Politik muß es sein, eine robuste Koalition für Vertiefung und Erweiterung zusammenzubekommen. Schlüsselstaaten sind Frankreich und das UK**, die jeweils in die ihnen „nahestehenden“ Gruppierungen hineinwirken.

Da ein großzügiges Aufkaufen der Erweiterungsskeptiker ausgeschlossen ist und der Einsatz der Vetomacht (z.B. bei der Strukturpolitik, Haushalt) nur bedingt wirksam sein dürfte, müßte ein ausgewogenes Paket definiert werden. Deutschland würde Entgegenkommen beim Ausphasen der Kohäsionsmittel für die vier konzeptionellen Südländer zeigen, Einbußen bei der Agrarpolitik und den Ziel-2-Gebieten hinnehmen, aber bei der Anwendung der neuen Kriterien und Begrenzung der Mittel strikt sein. Hinsichtlich seiner konkreten Reformwünsche (Neuordnung des Einnahmesystems des EU-Haushalts; gebremste GAP-Reform, Neugewichtung der Stimmen im Rat) befindet sich Deutschland, vor allem in Kombination mit dem Ziel der Erweiterung, in der Rolle des Bittstellers. **Die Bundesregierung muß auf europäisch definierte Ziele und Reformschritte hinwirken und einen ruinösen Wettbewerb zwischen eng gefaßten nationalen Interessen verhindern.**

II. Reformbedarf nach innen und außen

1. Europa nach 1989: Vielfältiger, offener und verunsichert

1.1 Das vereinte Deutschland: Europas neue Mitte

Der Zusammenbruch des Kommunismus und die Auflösung des Ostblocks haben die grundlegenden Parameter für die europäische Integration und die deutsche Europapolitik verändert. Der EU kommt damit eine historisch neue Rolle als kontinentale Ordnungsmacht zu. Der Zerfall des Ostblocks und der Sowjetunion hat auch die innenpolitische Lage in Europa spürbar verändert. Der Druck zum Konsens innerhalb der Gesellschaften hat nachgelassen. Dies drückt sich zum einen in einer härteren Gangart gegenüber den sozial Schwächeren aus, zum anderen in einer Verschärfung regionaler Konflikte (z.B. in Italien).

Auch wenn manche Kräfte und Gruppen die Virulenz neuer globaler Bedrohungen behaupten (Islam, China, 'clash of civilizations'), so sind diese derzeit nicht real und überzeugend genug, um die zentrifugalen Tendenzen in Europa und im Westen zu dämpfen.

Mit der Vereinigung hat Deutschland gleichzeitig die erste Osterweiterung der EU vollzogen. In der Tradition der bundesdeutschen Außenpolitik hat es sich dabei die Zustimmung der Nachbarn und Betroffenen durch Konzessionen vor allem finanzieller Natur, aber auch – insbesondere gegenüber Frankreich – durch die Einwilligung zur raschen Währungsunion erkaufte. Die Lasten hat Deutschland weitgehend selbst übernommen, aber die EU eingebunden (Regionalförderung in den neuen Bundesländern etc.).

Insbesondere nach der EFTA-Erweiterung ist das vereinigte Deutschland im EU-Kontext dank seiner Lage und

Größe politisch mächtiger als die alte Bundesrepublik, aber zumindest vorläufig wirtschaftlich schwächer. **Seine Interessen haben sich nach Osten hin diversifiziert;** so ist im Vergleich zu 1991 der Anteil der EU am deutschen Außenhandel von 63,1 Prozent (Exporte) bzw. 59,5 Prozent (Importe) auf 55,5 Prozent bzw. 54,1 Prozent gesunken, während die entsprechenden Anteile Mittel- und Osteuropas von 5,6 Prozent (Exporte) bzw. 5,1 Prozent (Importe) im Jahr 1991 auf 9,3 Prozent bzw. 9,0 Prozent 1997 angestiegen sind. Gleichzeitig sind aber die Grenzen fiskalischer Außenpolitik spürbar geworden.

Deutschland braucht eine europäische Einbettung, um die Risiken der neuen Mittellage zu bewältigen und die Kosten der Stabilisierungspolitik in seiner östlichen Nachbarschaft zu teilen.

1.2 Beschlußlage: Amsterdamer Vertrag und Luxemburger Gipfel (Agenda 2000)

Der Amsterdamer Vertrag und die Beschlüsse des EU-Gipfels von Luxemburg sind der vorläufige Höhepunkt der Reformprozesse in der EU, um sich der veränderten Lage anzupassen.

- **Erweiterung:** Nachdem die EU sich schrittweise und unter konstantem deutschen Druck mit einer Osterweiterung angefreundet hat – wichtige Etappen waren die Europaabkommen sowie die Beschlüsse der Gipfel von Kopenhagen und Essen –, steht seit Dezember 1997 fest, daß die EU 1998 mit fünf MOE-Staaten sowie mit Zypern intensive Beitrittsverhandlungen aufnehmen wird. Die fünf vorläufig zurückgestellten Länder („Pre-ins“) erhalten zusätzliche Hilfen bei der Heranführung an die EU und nehmen an einer Euro-pakonferenz teil, die die 15 Mitgliedstaaten und zwölf Antragsteller (inkl. Türkei) umfaßt (vgl. dazu Tabelle 1).

**Tabelle 1:
Die Nachbarn der EU-15: Von beitriffsunwillig bis zu beitriffsunfähig**

EWG-Mitglieder und Länder, die ihren Beitrittsantrag zurückgestellt haben	Beitrittskandidaten und in Beitrittsverhandlungen	Beitrittskandidaten, noch nicht in Verhandlungen	Kandidaten für Europaabkommen	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
	Beitritts- und Verhandlungsprozeß 15 + 11		Albanien	Armenien
Island	Estland	Bulgarien	Bosnien-Herzegowina	Aserbaidzhan
Norwegen	Polen	Lettland	Kroatien	Belarus
Schweiz	Tschechien	Litauen	Mazedonien (FYROM)	Georgien
	Ungarn	Rumänien	Serbien-Montenegro (Jugoslawien)	Kasachstan
Malta	Slowenien	Slowakei		Moldawien
	Zypern			Rußland
		Türkei		Ukraine
	Europakonferenz 15 + 12			

- **Vertiefung:** Der Vertrag von Amsterdam ist das Ergebnis der mehrjährigen Regierungskonferenz und schreibt den Maastrichter Vertrag fort. Er hat aber nicht die erhofften Reformen gebracht, die für eine Erweiterung notwendig sind. Die Entscheidungsprozesse sind nur punktuell vereinfacht worden. Die Flexibilisierung wurde ermöglicht, aber in sehr engen Grenzen. Schengen ist in die erste Säule überführt worden. Das UK hat die Sozialcharta unterzeichnet.

1.3 Wachsende Europaskepsis in den Mitgliedstaaten

Immer weniger EU-Bürger betrachten die EU-Mitgliedschaft ihres Landes als eine gute Sache. Im EU-Durchschnitt bejahten 1997 nur noch 46 Prozent diese Frage (1990 noch über 70 Prozent). **Deutschland führt diesen Trend mit überdurchschnittlichen 70 Prozent 1990 und unterdurchschnittlichen 36 Prozent 1997 an.** Ähnlich, wenn auch weniger stark, sank der Anteil der Befragten, die annehmen, ihr Land hätte von der EU-Mitgliedschaft Nutzen gezogen: 41 Prozent 1997 gegenüber knapp 60 Prozent 1990 (vgl. Tabelle 2).

1.4 Unterschiedliche integrationspolitische Grundorientierungen in der EU

Erweiterung und Vertiefung finden unterschiedliche Befürworter unter den Mitgliedstaaten. Das Engagement für eine Vertiefung ist am leichtesten bei der Währungsunion abzulesen: Vor allem Großbritannien und Dänemark sowie in geringerem Maß das Neumitglied Schweden halten sich zurück, während die Mittelmeerländer große An-

strengungen gemacht haben, um von Anbeginn an der dritten Stufe teilnehmen zu können. Andererseits anerkennen alle EU-Mitgliedstaaten, daß die WWU ein politisches Projekt ist und ein Fernbleiben (Opt-out) ihren Einfluß in der EU deutlich begrenzen wird. In Deutschland zeichnet sich eine neue Akzentsetzung ab, die institutionelle Fragen weniger und politikbereichsbezogene stärker als zuvor gewichtet. Drei EG-Gründungsmitglieder, Frankreich, Italien und Belgien, treten offen für eine Vertiefung – einschließlich der Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen – vor der Erweiterung ein. Deutschland stimmt dem zwar zu, will aber eine Verkopplung von EU-Reform- und Erweiterungsagenda vermeiden. In anderen Mitgliedstaaten sind vor allem die konkreten Modalitäten, nicht der Reformbedarf selbst strittig. Mit Blick auf die Erweiterung sieht jedoch das UK eventuell damit verbundene Rückschläge bei der Vertiefung gelassen und betont die strategische und außenpolitische Bedeutung der Erweiterung, während der Südwesten der Union wegen der finanziellen und wirtschaftlichen Folgen skeptisch ist. Typisch hierfür ist die spanische Haltung zu den EU-Finzen: keine feste Obergrenze, um das Umverteilungsvolumen nicht zu beschränken, und Ablehnung jeder Aufnahme armer MOE-Länder auf Kosten jetzt begünstigter Regionen.

1.5 Zunehmende Differenzierung in der EU

Auch vor der Erweiterung ist die **EU kein homogener Integrationsraum.** Differenzierung und Flexibilität, d.h. Verfahren und Vertragsbestimmungen, die individuellen

Tabelle 2:
EU-Mitgliedschaft im Spiegel der öffentlichen Meinung

Indikator \ Jahr	1990	1994	1995	1996	1997
Gute Sache (D)	73%	61%	51%	39%	36%
Gute Sache (EU)	70%	58%	53%	48%	46%
Nutzt meinem Land (D)	61%	50%	40%	38%	34%
Nutzt meinem Land (EU)	59%	48%	44%	45%	41%

Quelle: Eurobarometer 47/1997.

Interessen- und Problemlagen von Mitgliedstaaten entsprechen (15 minus x) gab es bereits vor dem Amsterdamer Vertrag. Zu nennen sind:

- WWU: mehrere Geschwindigkeiten plus intra-EU variable Geometrie (Opt-in für das UK und Dänemark);
- Opting-out Sozialprotokoll für das UK;
- Autorisierung zur Anwendung höherer Standards (Umwelt) nach Art. 95 EG-V;
- befristete, selten dauerhafte Abweichungen vom Acquis communautaire im Rahmen von Beitrittsverträgen;
- bei der Vollendung des Binnenmarkts haben noch nicht alle Länder alle EU-Regelungen ins nationale Recht überführt, was zu faktischer Differenzierung führt und formal eine Vertragsverletzung darstellt (vgl. Tabelle 3).

Darüber hinaus sind in der GASP-Säule und der dritten Säule Differenzierungen im Zusammenhang mit der WEU-Mitgliedschaft und Schengen-Teilnahme festzuhalten.

Folgende Faktoren verstärken den **Druck zur Differenzierung**:

- Erweiterung der EU: Zahl der Kandidaten mit Beitrittsversprechen (12), überwiegend kleine und relativ arme Länder; das Spektrum der Heterogenität (politisch, wirtschaftlich, kulturell) wird größer;
- Ökonomische Divergenzen;
- Variable Mitgliedschaften, Teilnahme an funktionalen Regimen und regionalen Gruppen außerhalb der EU;
- „Exzentrizität“ einzelner Mitgliedstaaten;
- Veränderungen im politischen Kräfteverhältnis innerhalb der EU: a) im Zuge der deutschen Vereinigung, b) im Zuge der Erweiterung;
- Interesse an der weiteren Systemgestaltung und Sorge vor Immobilität.

1.6 EU-Wirtschaft: Stabil, aber arbeitslos

Die EU leidet weiter unter Wachstumsschwäche und hoher Arbeitslosigkeit. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit hat dank der Dollaraufwer-

tung zugenommen, aber es fehlt an exportstarken High-tech-Sektoren. Positiv sind die in der EU konvergieren-

den und niedrigen Inflations- und Zinsraten zu sehen (vgl. Tabelle 4).

**Tabelle 3:
Differenzierungen in der EU**

EU-Mitgliedstaat	NATO-Mitglied	WEU-Mitglied	Schengen	Währungsunion	Umsetzungsdefizit ¹⁾ Binnenmarkt
Belgien	ja	ja	ja	ja	8,74
Deutschland	ja	ja	ja	ja	9,26
Frankreich	ja	ja	ja	ja	8,14
Luxemburg	ja	ja	ja	ja	5,97
Niederlande	ja	ja	ja	ja	2,91
Portugal	ja	ja	ja	ja	6,50
Spanien	ja	ja	ja	ja	5,30
Italien	ja	ja	ja	ja	7,84
UK	ja	ja	nein	nein	5,00
Österreich	nein	nein	ja	ja	9,34
Griechenland	ja	ja	ja ²⁾	nein	7,07
Dänemark	ja	nein	ja ²⁾	nein	2,46
Irland	nein	nein	nein	ja	4,85
Finnland	nein	nein	ja ²⁾	ja	3,44
Schweden	nein	nein	ja ²⁾	nein	5,97

1) Prozentsatz der noch nicht ins nationale Recht übernommenen EU-Richtlinien.

2) Unterzeichnet, aber noch nicht angewandt.

**Tabelle 4:
Entwicklung der EU-Wirtschaft (in Prozent)**

Indikator \ Jahr	1995	1996	1997	1998
Wachstum des BIP	2,4	1,6	2,3	2,8
Wachstum der Beschäftigung	0,5	0,1	0,6	0,9
Arbeitslosenquote	10,9	10,9	10,8	10,4
Inflationsrate	3,0	2,6	2,2	2,2
Haushaltsdefizit in % des BIP	-5,0	-4,4	-3,0	-2,5

Quelle: Europäische Wirtschaft Nr. 63/1997.

1.7 Beitrittskandidaten: Fortschritte, aber noch kein Abschluß

Die zehn Beitrittskandidaten zeichnen sich durch eine unterschiedliche, aber im Vergleich zu den übrigen Ländern Ost- und Südosteuropas erfolgreiche Transformation aus. Die Währungskrise in Tschechien hat aber deutlich gemacht, daß auch die angeblichen Musterschüler noch gewaltige Probleme haben. Die fünf „Pre-ins“ der zweiten Runde schneiden in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht schwächer ab. Der Außenhandel hat schon weitgehend den EU-Beitritt vorweggenommen. Deutschland ist für fast alle Länder wichtigster Handelspartner, das seinen Außenhandel schon zu fast 10 Prozent mit dieser Region abwickelt.

In keinem Land kann man von einer vollendeten Transformation sprechen (vgl. Tabelle 5). Vor allem die Modernisierung des Unternehmens- und Bankensektors bedarf noch großer Anstrengungen. Sie wird die ohnehin historisch hohe Arbeitslosigkeit weiter erhöhen. Arbeitslosigkeit, Armut und eine immer schiefere Einkommens- und Vermögensverteilung gefährden den sozialen Konsens. **Politisch sind Parteiensysteme und Wählerverhalten noch von starken Fluktuationen gekennzeichnet, die bei sozialen Krisen auch unangenehme Überraschungen bereiten könnten.**

1.8 „Arme“ Nachbarn zwischen Reform und Systemkrise

Auch nach einer Osterweiterung bleibt die EU – wie schon heute – von einem Ring „armer“ Nachbarländer umgeben, die mit ihr durch Beitrittswünsche, Assoziierung, Zollunion, Handels- und Kooperationsabkom-

men oder Partnerschaftsverträge verbunden sind. **Die EU ist für diese Länder der wichtigste Wirtschaftspartner**, auch wenn deren wirtschaftliche Bedeutung für die EU gering ist. **Ihr im Vergleich zu den Peripherien der EU-Konkurrenten USA und Japan schwaches Wachstum bremst auch das Wachstum der EU.**

Diese Staaten zeichnen sich durch Gesellschaften aus, in denen die Reformen in unterschiedlichen Phasen stecken. In den ehemals kommunistischen Ländern dominieren häufig nationalistische oder autoritäre Kräfte, die sich obendrein noch die Kontrolle über wichtige Teile des Nationalvermögens angeeignet haben. In den arabischen Ländern des südlichen Mittelmeerraumes ist die klassische Renten- und Klientelökonomie zwar weitgehend zusammengebrochen, aber nur oberflächlich demokratisiert und liberalisiert worden. Krisen in diesen Ländern tendieren dazu, Systemkrisen zu sein, die Politik und Wirtschaft umfassen, und Europa nicht zuletzt stärkerem Migrationsdruck aussetzen (z.B. Algerien, Albanien).

2. Ziele: Deutsche Mittellage und nationale Interessen

Die nationalen Interessen Deutschlands unterscheiden sich in ihrer allgemeinen Form nicht von denen anderer Länder:

- **Frieden und Stabilität:** Die EU soll – neben der NATO und OSZE – für Deutschland Frieden und Stabilität in Europa sichern. **Dies gilt primär nach innen, aber in zunehmendem Maße auch nach außen.** Dazu braucht Deutschland eine handlungsfähige EU, in der die Entscheidungsprozesse und Institutionen nicht durch eine zu große Vielfalt divergierender

Tabelle 5:
Die Wirtschaft der Beitrittskandidaten 1997 (in Prozent)

Land	BIP-Wachstum	Inflation	Arbeitslosenquote	Handelsbilanz/BIP
Estland	5,2	10,8	3,7	-27,8
Lettland (Latvia)	3,5	8,5	7,1	-20,7
Litauen	5,0	9,2	5,9	-18,7
Polen	6,0	15,0	10,3	-9,8
Tschechien	1,2	8,9	4,9	-10,5
Slowakei	5,3	6,4	13,0	-9,6
Ungarn	3,1	18,2	10,1	-6,5
Slowenien	3,4	9,2	7,1	-5,2
Bulgarien	-7,4	1000,0	13,6	4,1
Rumänien	-3,0	125,0	7,6	-5,5

Quelle: euro-east Nr. 62 Januar 1998.

Interessen blockiert sind und die über ausreichende politische Kompetenzen und finanzielle Ressourcen zur Verfolgung der gemeinsamen Politiken verfügt.

- **Wohlstand:** Deutschlands Wohlstand hängt von offenen Märkten für deutsche Exporte ab, die überwiegend in die EU gehen. **Spätestens mit der Währungsunion sind zentrale Ziele der deutschen Wirtschaftspolitik nur noch mit der EU zu erreichen.** Deutschland hat diese für seine Interessen wichtige Rolle der EU bisher mit einer Nettozahlerposition honoriert. Die Regierung Kohl hat diesen deutschen Beitrag in Zweifel gezogen. Berechtigt ist sicher ein deutsches Interesse an einer guten Kosten-Nutzen-Relation der EU-Mitgliedschaft, d.h. hoher EU-Output für deutschen Input an Finanzen etc.
- **Erweiterung:** Im Prozeß der Erweiterungsverhandlungen weist Deutschlands Position besondere Interessen und „Sensibilitäten“ auf. **Deutschland ist einerseits als wichtigster**

Wirtschaftspartner Mittel- und Osteuropas besonders an einer Absicherung der bisherigen Öffnung durch einen Beitritt interessiert. Andererseits hat Deutschland auch spezifische Ängste, z.B. bzgl. der Freizügigkeit, die vor allem den deutschen Arbeitsmarkt betreffen wird. Diese Ängste gelten im stärksten Maß gegenüber einem Beitritt der Türkei. Bei der Osterweiterung muß Deutschland außerdem sein Verhältnis zu Rußland im Auge behalten.

- **Soziales und ökologisches Europa:** Neben den allgemeinen, nationalen deutschen Zielen in der Europapolitik bedarf es neuer Akzente, um die soziale, ökologische und grundrechtliche Dimension der Integration zu betonen. **Die Liberalisierung der Märkte darf nicht mit der Aufgabe sozialer und ökologischer Ziele erkaufte werden.**

Aber Deutschlands spezifische räumliche Lage in der Mitte Europas und seine historische Verantwortung nach zwei gescheiterten militärischen Versuchen, Europa zu beherrschen, erfordern eine **besonders rücksichtsvolle Verfolgung dieser Ziele.** Es muß dabei eine **Balance zwischen seinem sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Hauptinteresse,** nämlich der westeuropäischen Integration, und den wichtiger werdenden anderen Interessen, nämlich in Ostmitteleuropa, in seinen Beziehungen zu Rußland und im transeuropäischen Raum (USA, Weltwirtschaft, Mittelmeer) finden.

Auch und gerade nach der Vereinigung braucht Deutschland dabei die EU. Zwar könnte das vereinigte Deutschland dank seiner stärkeren Position in noch größerem Maße als die alte Bundesrepublik seine Interessen auch allein durchsetzen (z.B. in der Währungspolitik), aber es würde Gefahr laufen, von seinen Nachbarn als bedrohlicher Hegemon wahrgenommen zu werden. **Politisch erwartet Deutschland daher von der EU eine europäische Einbettung, die seine nationalen Interessen europäisieren und in Einklang mit den nationalen Interessen seiner Nachbarn bringen kann.**

3. Probleme und Risiken: Desintegration in der EU, Instabilität um die EU

Probleme und Risiken ergeben sich für die deutsche Politik aus der Verletzung der vorgenannten Ziele. Dabei unterliegt die Präzisierung der deutschen Interessen immer noch einem in sich problematischen Anpassungsprozeß. **Trotzdem ist davon auszugehen, daß auf absehbare Zeit das Hauptrisiko für Deutschland in einem Abbruch des (west-)europäischen Integrationsprozesses mit einer schleichenden Rückkehr zu historischen Konfliktlagen – Einkreisung Deutschlands durch schwächere und sich bedroht fühlende Nachbarn – liegt.** In zweiter Linie drohen Gefahren von Instabilitäten in Nachbarregionen und in Rußland.

3.1 Europaskepsis, Stagnation oder Rückschritt bei der Integration

Nicht zuletzt die soziale Krise in vielen EU-Mitgliedstaaten in Form wachsender Arbeitslosigkeit und überlasteter Sozialsysteme mit der Folge zunehmender Armut und sozialer Exklusion hat in einigen EU-Mitgliedstaaten extreme politische Kräfte gestärkt, die der Demokratie im eigenen Land, aber auch der EU feindlich gegenüberstehen. Sie schreiben der EU und der mit ihr verbundenen Öffnung der nationalen Wirtschaft und Gesellschaft die Schuld an den sozialen Problemen zu. Sie sind in vielen Fällen für eine Abschottung gegen Einwanderer, oft auch die Vertreibung der bereits ansässigen ausländischen Mitbürger und den Austritt aus der EU.

Die bisher wichtigsten und mächtigsten Eliten in den EU-Mitgliedstaaten, d.h. Unternehmen, Gewerkschaften, Regierungen, wichtige Parteien, waren überwiegend EU-freundlich, wie es auch ihrer Interessenlage entspricht. Das könnte sich vor allem im Bereich der Politik ändern, wenn die Wählermeinung immer weiter von der Meinung der Eliten divergiert. **Noch zögern die demokratischen, systemtragenden Parteien, anti-europäische Wählerstimmungen aufzugreifen. Wenn aber euroskeptische Positionen in der Wählerschaft dauerhaft Gewicht behalten, werden entweder die Volksparteien davon Elemente in ihr Programm übernehmen oder kleinere Parteien werden auf dem anti-europäischen Ticket erstarken** (vgl. Tabelle 6).

Sind diese kleineren Parteien als Koalitionspartner unentbehrlich, so können sie die von ihnen abhängigen Regierungen zu einer weniger konstruktiven Politik in Brüssel zwingen. Im Extremfall bedeutet dies, daß zunehmend nationale Eigeninteressen die Formulierung gemeinsamer und gemeinschaftlicher Politik erschweren. Die Integration schreitet dann nicht mehr voran oder nimmt sogar ab. **Das „Fahrradmodell“ des europäischen Integrationsprozesses unterstellt, daß eine EU ohne Integrationsfortschritt „umkippt“. Dieses „Umkippen“ könnte von einer Verharzung aller Entscheidungsprozesse über die mehr oder weniger systematische Verletzung von EU-Vertragsbestimmungen durch einzelne EU-**

Mitgliedstaaten bis hin zum Austritt oder Ausschluß einzelner EU-Mitgliedstaaten reichen.

Derartige **Alleingänge von EU-Mitgliedstaaten** könnten auch das Ergebnis mangelnder Handlungsfähigkeit der EU sein, wenn EU-Mitgliedstaaten wichtige nationale Interessen bedroht sehen und die EU keine gemeinsame Reaktion zustande bringt. Modell solcher Problemlagen wären im Innern etwa die Seuche des Rinderwahnsinns oder nach außen die Krisen in Bosnien, Albanien oder Algerien.

3.2 Reformbedarf in diversen Politikfeldern angesichts der Erweiterung

Zahlreiche, historisch gewachsene EU-Politiken sind reformbedürftig. Sie tragen kaum noch zu den ursprünglich damit verfolgten Zielen bei, verursachen übermäßige Kosten, untergraben die Legitimität der EU und verletzen gewichtige Interessen in und außerhalb der Mitgliedstaaten. Dazu zählen als die bedeutendsten:

- **Die Gemeinsame Agrarpolitik:** Sie ist auch nach den MacSharry-Reformen noch eine **extrem teure Politik, die in diesem Umfang nicht zur Sicherung der Nahrungsmittelversorgung der EU benötigt wird, die Beziehungen zu Drittländern belastet, einseitig die reichen Produzenten bevorzugt**, deren Produktionsmethoden in der Regel weniger umwelt- (insbesondere tier-)freundlich sind. **Die GAP dient heute Zielen wie der sozialen Absicherung der Bauern und der Landschaftspflege, die ihrer eigentlichen Aufgabe fremd sind.**

**Tabelle 6:
Extreme Parteien in der EU und ihre Wahlergebnisse**

Land	Partei	Stimmenanteil	Jahr
Belgien	Vlaamse Blok	10,0%*	1995
Dänemark	Dänische Volkspartei	ca. 8,0%	1998
Deutschland	Republikaner PDS	1,9% 4,4%	1994
Finnland	–		
Frankreich	Front National PCF (Kommunisten)	14,9% 9,9%	1997
Griechenland	Pola KKE (Kommunisten)	2,9% 11,0%	1996
Italien	Nationale Allianz Lega Nord Forza Italia Rifondazione (Komm.)	15,7% 10,1% 20,6% 8,6%	1996
Irland	–		
Luxemburg	–		
Niederlande	Centrumsdemokraten	2,5%	1994
Österreich	FPÖ	21,9%	1995
Portugal	CDU (Kommunisten)	8,6%	1995
Schweden	–		
Spanien	Vereinigte Linke	10,6%	1995
UK	–		

* Flamen.

Quelle: Munzinger-Archiv.

- **Die Regionalfonds:** Obwohl ihre Zielsetzung wichtiger denn je ist, sind die Mittel von fragwürdiger Qualität. **Nach Jahrzehnten der Anwendung haben sich die Unterschiede zwischen den EU-Regionen kaum verringert.** Das Beispiel Irland zeigt zwar, daß ein Aufstieg einzelner Regionen vom Fördergebiet (Ziel 1) zum Wachstumschampion der EU möglich ist; aber offen bleibt, ob dieser Erfolg nicht eher einer geschickten Strategie zur Anwerbung von ausländischen Investitionen geschuldet ist. **Die Fonds brauchen mehr Effizienz, bessere Kontrolle, einen Graduierungsmechanismus und innovative Ansätze über den Schwerpunkt Infrastrukturinvestitionen hinaus.**
- **Die Finanzen:** Das **System der Beiträge und deren Verteilung wirkt ungerecht** und gibt Anlaß zu immer wiederkehrendem Streit. Der britische Rabatt ist kaum zu rechtfertigen und lädt andere Mitgliedstaaten zu ähnlichen Forderungen ein. **Die Legitimität**

der EU würde durch ein transparentes und gerechtes Finanzierungsverfahren gestärkt. Das Festhalten an der einmal gewählten Obergrenze (1,27 Prozent des BIP, also 1998: 84 Mrd. Ecu) drückt weniger eine sinnvolle Finanzkontrolle als Mißtrauen gegenüber der Mittelverwendung aus. Dieses Mißtrauen konzentriert sich weniger auf spezifische Politiken (wo es angezeigt wäre) als auf nationale Rücklaufquoten (wo es Zeichen integrations-skeptischer Haltung ist).

- **Die Institutionen:** Geformt für eine Sechsergemeinschaft, **haben sie inzwischen ein Ausmaß erreicht, das Kosten und Ertrag in ein krasses Mißverhältnis setzt.** Die große Zahl der Parlamentarier, Kommissare und Sprachen muß überprüft werden. Die Zyklen der Präsidentschaft sind bereits in der EU-15 zu lang. Die Kommissare verstehen sich zu sehr als Vertreter ihrer Mitgliedstaaten. Die demokratische Legitimität der Abgeordneten wird durch die riesigen Unter-

schiede von Stimmen, die je nach Land einen Sitz bringen, untergraben. Die demokratische Kontrolle durch das Parlament ist schwach. Die Gewaltenteilung ist – soweit überhaupt vorhanden – schlecht ausbalanciert.

Mit einer EU der 21 oder 26 würden diese Probleme überproportional zunehmen. Die möglichen Koalitionen unterschiedlicher Interessen bei der Erarbeitung von Paketlösungen würden unüberschaubar. Der Zyklus der EU-Präsidentschaft überstiege 10 Jahre. Da die neuen Mitgliedstaaten alle deutlich ärmer als der jetzige EU-Durchschnitt wären, müßten sie bei Gültigkeit der heutigen Regelungen erhebliche Finanztransfers erhalten (vgl. Tabelle 7). Auch die Landwirtschaften Mittel- und Osteuropas würden die Agrarfonds extrem beanspruchen. Ohne Beschränkung der Ansprüche der Altmitglieder und ohne Rücksichtnahme auf die Absorptionsfähigkeit der Neumitglieder müßte der EU-Haushalt deutlich zunehmen.

Trotz der offensichtlichen Probleme ist **innerhalb der EU kaum eine Mehrheit für Reformen** und Erweiterung zu finden. Zwar sind die Staaten, denen eine Erweiterung am meisten nutzt, auch relativ reformfreudig. Aber auch ihre Reformfreude hält sich in Grenzen (z.B. die deutsche Abneigung gegen eine Reform der Agrarpolitik und weitere Mehrheitsentscheidungen). Aber diese

Pro-Erweiterung/Pro-Reform-Gruppe besteht nur aus Deutschland und den Niederlanden. Die anderen Erweiterungsbefürworter (UK, Skandinavien) stehen Reformen noch zurückhaltender gegenüber. Die Gegner der Erweiterung wünschen auch keine Reformen bei den Finanzen.

3.3 Einseitige Marktintegration und soziale Defizite

Hinter dem Anwachsen nationaler Egoismen innerhalb der EU und der Zurückhaltung bei der Erweiterung (und den damit verbundenen Anpassungslasten) verbirgt sich die Krise der EU-Wirtschaften und EU-Gesellschaften. Sie haben ihre Wurzel in der Wachstumsschwäche und der damit verbundenen Massenarbeitslosigkeit. Zwar hat die EU in diesem Bereich von 1985 bis 1990 einen positiven Trend aufgewiesen, aber seitdem nicht wieder auf diesen Pfad zurückgefunden. Es verbinden sich allerdings mit dem Beginn der Währungsunion Hoffnungen, diesen Pfad erneut und dauerhafter zu erreichen, wenn Wachstumshemmnisse bei den Stabilitätsrisiken und Wechselkurssturbulenzen beseitigt oder abgeschwächt sind.

Der Integrationsprozeß in der EU verläuft über die Liberalisierung der Märkte und Harmonisierung der Politiken. Die Liberalisierung erhöht vor allem die Handlungsspielräume der Unternehmen und – in zweiter Linie – der Konsumenten. Regierungen und

Tabelle 7:
Überblick: Kostenschätzungen der Osterweiterung (in Mrd. ECU/Jahr)

Land/Region	Struktur-fonds ¹⁾	Agrar-politik	Summe	Netto-summe ²⁾	Quelle
Visegrad-4		37,6			Anderson/Tyers
Visegrad-4	26,0	17,0	43,0		Courchene u.a.
Visegrad-4	45,0	6,6	51,6		SBG (NZZ)
Visegrad-4	7,2	2,4	9,6	7,8	Begg
Visegrad-4				10,8	Baldwin
10 Assoziierte				26,7	Baldwin
10 Assoziierte	42,2				Grabbe/Hughes
10 Assoziierte		9–12			Fischler, EU-Kommission
zum Vergleich:					
EU-15 (1996)	27,6	39,5	68,1		
gesamter EU-Haushalt			81,0		

1) Einschließlich Kohäsionsfonds.

2) Nach Abzug der EU-Beiträge der Neumitglieder.

Quelle: Arbeitsgruppe Europäische Integration der FES: „Die Kosten der Osterweiterung der EU werden überschätzt“, Bonn, Dezember 1997.

Arbeitnehmer müssen sich anpassen. Die Harmonisierung der Politiken soll zwar verhindern, daß die Unternehmen die Regierungen gegeneinander ausspielen, aber häufig kommt es zu einer Harmonisierung auf dem sehr kleinen gemeinsamen Nenner der Mindeststandards. Soziale und Umweltziele finden in der EU-Politik erheblich geringere Beachtung als die Wirtschafts- und Währungsunion. So hat die mit spürbaren Einschnitten und Kürzungen verbundene Konsolidierung der Haushalte der Mitgliedstaaten zur Erfüllung der Maastricht-Kriterien zumindest kurzfristig die Arbeitslosigkeit erhöht und die Sozialleistungen beeinträchtigt.

3.4 Politische Stabilitätsrisiken in den Beitrittsländern

Die politischen Systeme der jungen Demokratien haben noch nicht die sozialen und politischen Konsequenzen des Systemwechsels verarbeitet. **Die schwere Transformationskrise hat die meisten Länder so zurückgeworfen, daß sie erst heute langsam das Pro-Kopf-Einkommen von 1989 wieder erreichen.** Die Wähler haben zunächst die Reformregierungen der ersten Stunde „abgestraft“. Inzwischen haben sie in einigen Ländern auch die damals an die Macht gewählten Reformkommunisten wieder in die Opposition geschickt. Trotz der Instabilität und Schwäche des Parteiensystems vollzogen sich die meisten dieser Machtwechsel in geordneten, demokratischen Bahnen und extreme Parteien konnten keine besorgniserregenden Gewinne verbuchen.

Dies könnte sich mit der Neuordnung der politischen Agenda im Vorlauf des Beitritts verändern. Einzelne Parteien könnten die Beitrittsfrage zum Wahlkampfthema machen. Insbesondere ein Referendum über den EU-Beitritt würde zwangsläufig eine Polarisierung mit sich bringen, die auch – wie oft in Westeuropa – quer zu bisherigen Parteiorientierungen liegen kann. **Gegen einen Beitritt könnten nicht nur Kräfte sein, die soziale Nachteile und Einkommenseinbußen befürchten, sondern auch anti-liberale, nationalkonservative Gruppierungen, die eine Verwestlichung ablehnen und von der EU-Mitgliedschaft nicht nur Souveränitätsverluste, sondern auch einen Verfall nationaler Werte befürchten.** Viele Ostmitteleuropäer mißtrauen dem westeuropäischen Vorbild und wünschen eine Entwicklung auf der Grundlage eigener Werte und Traditionen (63 Prozent in Tschechien, 58 Prozent in der Slowakei, 63 Prozent in Ungarn).

3.5 Krisen in den übrigen Nachbarländern

Im Vergleich zu den Beitrittsländern mit ihren Stabilitätsrisiken befinden sich die übrigen Länder im Umfeld der EU noch tief im Reformprozeß mit starken Defiziten sowohl in der Demokratisierung als auch in der wirtschaftlichen Entwicklung. **In vielen Fällen handelt es sich um Fassadendemokratien, also de facto Diktaturen mit simulierten demokratischen Prozessen und Institutionen. Ihre Politökonomie funktioniert nach**

dem von der Mafia bekannten, klientelistischen Patronagesystem, in dem Renten und Vermögen oben konzentriert und dann hierarchisch nach unten an die eigenen Anhänger verteilt werden. Ein-

kommen werden nicht durch Arbeit oder unternehmerische Innovation, sondern durch politische Kontrolle erworben. Da außenwirtschaftliche Rentenquellen infolge sinkende Rohstoffpreise und dem Ende der ideologischen Geberkonkurrenz eher abnehmen, geraten diese Systeme in eine Krise, da sie die Loyalität der Anhänger nicht mehr „erkaufen“ können: Verstärkte Repression verschärft die Spannungen; wirtschaftliche Krise und politische Unterdrückung erhöhen den Migrationsdruck, vor allem in die EU. Eine ähnliche Entwicklung droht **Rußland** zu nehmen. **Angesichts seiner Größe, Bevölkerung und seines militärischen Potentials muß seine Stabilisierung ein besonderes deutsches Interesse sein. Dabei sind die Gefahren, die von der politischen Instabilität einer handlungsunfähigen oder unberechenbaren Regierung in Moskau ausgehen, größer als die wirtschaftlichen Risiken.**

III. Reformoptionen zwischen Vertiefung und Erweiterung

Die EU und die Politik der EU-Mitgliedstaaten, insbesondere die deutsche Politik, kann sicher nicht für alle oben aufgelisteten Probleme verantwortlich gemacht werden. Sie ist auch nicht bei allen Problemen in der Lage, eine Lösung anzubieten. Viele krisenhafte Entwicklungen werden von **komplexen Ursachenbündeln** herbeigeführt, von denen nur einige kurzfristig politisch zu beeinflussen sind. Weder die sogenannte Globalisierung der Weltwirtschaft noch das Ende des Sowjetsystems sind reversibel. Selbst wo die Politik Einfluß hätte, gibt es oft machtvolle Gruppen, die an einem unveränderten Zustand der Dinge interessiert sind. Dies gilt insbesondere für die Beitritts- und sonstigen Nachbarländer. Deren Entwicklungsprobleme sind letztlich nur durch Reformen in den Ländern selbst zu lösen, die Deutschland und die EU bestenfalls anregen, begleiten und unterstützen, aber nicht erzwingen und durchführen können.

In diesem realistischen Rahmen sind Reformoptionen zu suchen. **Erfolgversprechend sind Strategien, die Vertiefung und Erweiterung parallel verfolgen, nach Verknüpfungen („Pakete“) und nach zeitlichen Abstimmungen suchen.** Generell und gemäß dem Kopenhagener Absorptions-Kriterium ist die Erweiterung in Form und Tempo abhängig von der Erweiterungsfähigkeit der EU. Um diese Aufgabe anzugehen, ist politisches Leadership unabdingbar. **Es muß eine Reformkoalition unter den EU-Mitgliedstaaten gebildet werden, die als Vorreiter in der EU wirkt: Eine „Programmierung“ der Doppelstrategie Vertiefung und Erweiterung über einen Zeitraum von rund zehn Jahren ist erstrebenswert.** Die folgenden Optionen sind unter dem Gesichtspunkt deutscher Interessen und Verantwortung zu diskutieren.

1. Vertiefung

Nachfolgend werden unter dem Stichwort „Vertiefung“ zwei Optionen zur Fortentwicklung der EU vorgestellt. Während in der ersten Option Elemente und Schrittfolgen für eine „verstärkte Vertiefung“ im Kreis aller Mitglieder entfaltet werden, akzentuiert Option 2 die Möglichkeiten der politischen, funktionalen und institutionellen Differenzierung im weiteren Prozeß der „engeren Union“.

1.1 Umfassende Reform der Verfahren, Institutionen und Politiken

Gemeinhin wird Vertiefung oder „immer engere Union der Völker“ (Präambel, Art. 1 EU-V) in Abgrenzung zur

intergouvernementalen Kooperation als **Ausweitung und Stärkung der Gemeinschaftsmethode im Rahmen der EG/EU-Institutionen** definiert. Eine weitere Vertiefung als Selbstzweck scheint allerdings nicht überzeugend. Vielmehr sollten diesbezügliche Schritte an drei Kriterien gemessen werden:

- Verbesserung der **Verfahrenseffizienz** bei der Vorbereitung und Herstellung von Entscheidungen;
- Verbesserung der **Problemlösungseffektivität** durch Erweiterung oder andere Anpassung der Handlungsfelder, Verbesserung der Regelungs- und Steuerungsinstrumente;
- Verbesserung der **Legitimitätsgewinnung** für die EU und ihre Mitgliedstaaten sowie Erhöhung der Akzeptanz durch Verbesserung demokratischer Verfahren und Steigerung der **Problemlösungskapazitäten**.

Insbesondere der positive Leistungsnachweis verdient angesichts einer zunehmend utilitaristischen Einstellung der deutschen Bevölkerung zur EU besondere Bedeutung. Allerdings hängt dieser erwartete „Output“ in dem Mehrebenensystem EU von komplexen, wenig transparenten nationalen und europäischen Entscheidungswegen im Politikzyklus – Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle von Entscheidungen – ab.

Mit Blick auf die Vertiefung werden **fünf Themenfelder**, die mehr oder weniger auch durch das Politikziel **EU-Erweiterung** induziert sind, als zentral angesehen:

1.1.1 Amsterdam ratifizieren und implementieren

Gemessen an den oben genannten Kriterien brachte die Überarbeitung und Ergänzung des Vertrags von Amsterdam keine ausreichenden Ergebnisse (siehe v.a. Punkt 2 und 3). Dennoch bildet die Ratifizierung des Vertrags in allen 15 EU-Mitgliedstaaten bis Anfang 1999 und seine konstruktive Implementierung eine Minimalkondition für den weiteren Integrationsprozeß. Die Geschichte der Vertragsentwicklung hat gezeigt, daß sich die Qualität der EU-Politik erst in der praktischen Anwendung der Vertragsbestimmungen erweisen läßt.

Unter dem Gesichtspunkt der Vertiefung der Integration verdienen folgende Neuerungen und Bestimmungen des Amsterdamer EU- und EG-Vertrags besondere Beachtung, weil sie **strategische Ansatzpunkte** bieten:

- die **Ausgestaltung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts** in der Perspektive einer europäischen Innen- und Justizpolitik;
- **Verbesserung des primärrechtlichen Grundrechtsschutzes** (aber noch kein Grundrechtskatalog); Nichtdiskriminierung der EU-Bürger über die rein wirtschaftlichen Belange in der Union hinaus;
- das Ziel der **Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus** und koordinierte Beschäftigungsstrategien der Mitgliedstaaten;
- **Schutz der Umwelt als Querschnittziel** und teilweise Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung durch Mitentscheidungsverfahren;
- **Stärkung der Mitwirkung des EP an der Rechtsetzung** durch Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens;
- **Institutionelle und verfahrensmäßige Neuerungen bei der GASP** durch Einführung eines Hohen Vertreters/Generalsekretärs des Rates, eines Sonderbeauftragten, sowie einer Strategieplanungs- und Frühwarnheit;
- **Erweiterung der Aufgaben der GASP** durch Aufnahme der „Petersberg-Aufgaben“, rüstungspolitische Zusammenarbeit.

1.1.2 Reform der Entscheidungs- und Beschlußfassungsverfahren

Eine Reform der Entscheidungs- und Beschlußfassungsverfahren muß die drei oben genannten Kriterien berücksichtigen. Insbesondere das Legitimitätskriterium zielt auf die **Reduzierung des Demokratiedefizits** in der EU. Im Mittelpunkt des Konzepts „Demokratisierung“ stehen zwei Forderungen:

- die Ausweitung der QMV im Rat in Kombination mit
- der Ausdehnung des jetzt gestrafften Mitentscheidungsverfahrens nach Art. 251 EG-V als Regelfall.

1.1.2.1 Entscheidungsverfahren

Zu beobachten ist ein Trend zur Reduzierung der Entscheidungsverfahren auf die drei Grundtypen Mitentscheidung, Zustimmung und Anhörung. Dies trägt zu mehr Effizienz und zu Transparenz durch Vereinfachung bei. Nach dem Amsterdamer Vertrag ist das Verfahren der Zusammenarbeit nach Art. 252 nur noch auf vier WWU Materien (Art. 99 (5), 102 (2), 103 (2), 106 (2) EG-V) begrenzt worden. Dagegen ist das Mitentscheidungsverfahren, das dem EP eine dem Rat ebenbürtige Stellung einräumt, in Amsterdam auf acht neue und 15 alte und damit auf insgesamt 38 Vertragsbestimmungen ausgedehnt worden. Deshalb wird **das EP auch häufig als „Gewinner“ von Amsterdam bezeichnet. In die Mitentscheidung könnten jene Bereiche einbezogen werden, die bisher noch der reinen Anhörung unterliegen.** Dazu zählen u.a. folgende:

- Aktives und passives Wahlrecht für Unionsbürger (Art. 19 (1) EG-V);

- Grundlinien/Reform der GAP und Gemeinsamen Fischereipolitik (Art. 37 EG-V);
- Aufhebung von Beschränkungen im Dienstleistungsverkehr (Art. 52 EG-V);
- Verordnungen und Richtlinien zur Wettbewerbspolitik (Art. 83 EG-V);
- Erlaß von Durchführungsverordnungen für staatliche Beihilfen (Art. 89 EG-V);
- Harmonisierung indirekter Steuern (Art. 93 EG-V);
- Rechtsharmonisierung in bezug auf den Binnenmarkt (Art. 94 EG-V);
- Industrie: EG-Maßnahmen zur Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit (Art. 157 (3) EG-V);
- Struktur- und Kohäsionsfonds: Aktionen außerhalb des Fonds (Art. 159 EG-V);
- Umwelt (Art. 175 (2) EG-V), in bezug auf Raumordnung, Bodennutzung, Bewirtschaftung der Wasserressourcen und Energieversorgung;
- Eigenmittel (Art. 269 EG-V): Festlegung des Systems der Eigenmittel der Gemeinschaft;
- Haushaltsordnung (Art. 279 EG-V);
- Neu: Beschäftigungsleitlinien (Art. 128 EG-V);
- Neu: Autorisierung für die Flexibilität in EG-Säule (Art. 11 (2) EG-V).

Eine **Mitentscheidung** des EP ist unter dem Gesichtspunkt der Vertiefung besonders in den Bereichen

- **Steuerharmonisierung,**
 - **Grundlinien der GAP,**
 - **Eigenmittelsystem** und
 - **Umwelt**
- wünschenswert.

Bezüglich des Haushalts strebt das EP eine Aufhebung der Unterscheidung in obligatorische (im wesentlichen die Marktordnungsausgaben in der GAP) und nicht obligatorische Ausgaben (z.B. Strukturmaßnahmen, externe Politiken) an. Nur bei nicht obligatorischen Ausgaben (z.B. Strukturmittel) liegt die letzte Entscheidung beim EP. Die anstehende Neuordnung der Finanzen für die Jahre 2000 bis 2006, die Reform der GAP und der Strukturpolitik bilden Schlüsselbereiche für die Politikreformen. Sie werden mehr als eine Wahlperiode des EP umfassen. Eine stärkere Beteiligung des EP könnte den erkennbaren nationalen Spannungen und Interessendivergenzen unter den Mitgliedstaaten ein supranationales Gegengewicht gegenüberstellen. Andererseits müßten bei einer stärkeren EP-Mitwirkung eventuell längere Verhandlungen und (noch) größere Pakete in Kauf genommen werden. Das **Zustimmungsverfahren**, das für quasi-konstitutionelle Akte vorgesehen wird, z.B. Neuaufnahme von Mitgliedern, **sollte** zunächst auf die folgenden Felder **ausgedehnt werden:**

- **Eigenmittel** (Art. 269 EG-V) – bislang: Anhörung;

- **Generalmächtigung** (Art. 308 EG-V) – bislang: Anhörung;
- **Vertragsänderungen** (Art. 48 EU-V) – bislang: Anhörung bei Einsetzung einer Regierungskonferenz.

Bei Neuaufnahmen (Art. 49 EU-V) und Vertragsänderungen könnte die mit der Zustimmung des EP korrespondierende Einstimmigkeit im Rat aufgegeben werden. Statt dessen könnte mit qualifizierter Mehrheit (plus zehn Staaten – nach dem Modell der Durchführung gemeinsamer Aktionen und Standpunkte in der GASP) entschieden werden. Zu klären wäre darüber hinaus, inwieweit ein Ratifizierungsverfahren in den Mitgliedstaaten vorgeschrieben werden muß. Wird an der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten festgehalten, sollte ein Quorum für das Inkrafttreten festgelegt werden. Auf diese Weise könnten Blockaden der Erweiterung und Vertragsentwicklung durchkreuzt werden.

Nach wie vor fehlt dem EU-/EG-V eine konsequente Systematik für die Zuweisung von Entscheidungs- und Beschlußfassungsverfahren, die eine Vereinfachung brächten. Das Defizit hängt u.a. mit der fehlenden Hierarchisierung der Normen zusammen.

1.1.2.2 Beschlußfassungsverfahren: mehr QMV

Derzeit existieren rund zwanzig (nach Amsterdam sogar zwischen dreißig und vierzig) verschiedene Abstimmungsmodalitäten, die wesentlich zur Komplexität und mangelnden Transparenz des Entscheidungssystems beitragen. Zum Zwecke der Vertiefung sollen in erster Linie QMV im Rat – in Verbindung mit dem Mitentscheidungsverfahren – häufiger oder generell angewandt werden. Die einstimmige Beschlußfassung im Rat bringt demgegenüber erhebliche Effizienz- und (z.B. bei Nichthandeln) Effektivitätseinbußen mit sich.

Die Einstimmigkeitsregel gilt derzeit bei rund fünfzig Materien. **Einfache und qualifizierte Mehrheitsabstimmungen als Regelfall könnten zunächst psychologische Wirkung entfalten und nachhaltig Verhandlungsstil und -taktik der Delegationen und Organe zugunsten effektiver Gestaltungsmehrheiten beeinflussen.** Ein positiver Effekt dürfte auch in einer **rascheren Entscheidungsfindung** liegen. Der Rat würde weniger als bisher als Konsensmaschine fungieren und neue Gestaltungsmöglichkeiten für Reformkoalitionen unter den Mitgliedstaaten eröffnen.

GASP: Ein Sonderfall

QMV findet bisher nahezu ausschließlich in der EG-Säule Anwendung. Bei der GASP kann sie nur für Durchführungsbeschlüsse in bezug auf gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte herangezogen werden, wurde dort jedoch noch nie angewendet. QMV gilt also nicht in der Sicherheitspolitik. Allerdings verfügt die GASP über die Möglichkeit der „konstruktiven Enthaltung“, so daß eine Blockade umgangen werden kann (GASP-Variante der Flexibilisierung). Obgleich sich gerade bei der GASP der Zwang zum Konsens häufig dahingehend auswirkt,

daß bei Dissens gar keine Entscheidung, z.B. Demarche, Erklärung, gemeinsame Strategie, gefällt wird und die EU außenpolitisch nicht handelt oder nicht – mit einer Stimme – spricht (z.B. Irak), bleibt die Einführung der Mehrheitsentscheidung in einem Bereich, der nicht primär mit Rechtsetzung befaßt ist, äußerst heikel. Die Glaubwürdigkeit des kollektiven außenpolitischen Auftretens der EU würde auch dann leiden, wenn große Länder, insbesondere Deutschland, Frankreich, das UK und Italien oder Gruppen, z.B. Post-Neutrale, Skandinavien und Südländer, überstimmt worden wären. **Hinzu kommt, daß das größte Hindernis der gemeinschaftlichen Willensbildung und kollektiven Aktion in der GASP zumeist in der Uneinigkeit der großen Länder (Frankreich, das UK, Deutschland) zu suchen ist.** Für die GASP scheint deshalb die – aus o.g. Gründe ohnehin äußerst unwahrscheinliche – Einführung der QMV-Regel kein Allheilmittel. Andere institutionelle Vorkehrungen des Amsterdamer Vertrags zur Stärkung supranationaler Entscheidungsvorbereitung und Planungskapazitäten sind deshalb zu forcieren.

EG-Säule: Generelle Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen

Im Prinzip weniger problematisch ist die Ausdehnung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen in der EG-Säule. Die Einstimmigkeitsregel bliebe zunächst für konstitutionelle Entscheidungen und solche mit erheblichen finanziellen Implikationen reserviert. Generell sollte die QMV in allen Fällen der Mitentscheidung nach Art. 251 EG-V Anwendung finden. Das ist überwiegend, aber nicht immer der Fall. Von strategischer Bedeutung für die Fortentwicklung der EG könnte die Ausdehnung der QMV in Kombination mit Mitentscheidungsverfahren auf die o.g. Felder: Ziele und Organisation der Strukturfonds und Kohäsionsfonds (Art. 161 EG-V), Umweltpolitik (Art. 175 (2) EG-V), Haushaltsordnung (Art. 279 EG-V) und GAP (Art. 36 EG-V) sein.

Die mit dem Amsterdamer Vertrag von der Dritten Säule in die EG-Säule überführten Materien – Asyl, Einwanderung, und Personenfreizügigkeit (Schengen Acquis) – können erst nach einer fünfjährigen Übergangszeit in die Mitentscheidung plus QMV überführt werden. Dazu bedarf es eines einstimmigen Ratsbeschlusses, in dem auch die Materien zu nennen sind, für die die neue Regelung gelten soll. **Die Position der Bundesregierung unter Kohl, bei Abschluß des Amsterdamer Vertrags keinen automatischen Übergang zur QMV nach Ablauf der Übergangszeit vorzusehen, könnte sich insofern integrationshemmend auswirken, als damit der Druck zur frühzeitigen Kompromißsuche erheblich reduziert wurde.** Inhaltlich müßte es insbesondere um eine „europäische Einwanderungs- und Asylpolitik“ gehen, die erhebliche Auswirkungen auf die Rechtslage in der Bundesrepublik hätte.

Eine Ausdehnung der QMV auf die in der dritten Säule verbliebenen Bereiche – polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit sowie Bekämpfung des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit – könnte im Zusammenhang mit

einer schrittweisen Integration in die EG-Säule geschehen.

Generell ist zu überlegen, ob die **Ausdehnung der QMV auf kostenintensive Bereiche**, wie die Strukturpolitik, für die Bundesrepublik Deutschland mehr Vor- oder Nachteile bringt. Jedoch dürften die Vorteile überwiegen, da es aussichtsreicher ist, **mit den großen und mit mehr Stimmengewicht ausgestatteten Ländern und Nettozahlern eine Mehrheit für disziplinierte Haushaltsführung zu erreichen** als ein Blockierer-Land „aufzukaufen“. Die Gefahr, daß die Nettozahler häufig eine Politik finanzieren müßten, gegen die sie im Rat votiert haben, ist eher unwahrscheinlich, da sie zumindest die notwendige qualifizierte Minderheit (23 bis 26 Stimmen) zustande bringen und damit derartige Vorschläge zu Fall bringen könnten.

Eine Ausweitung der QMV rückt die Stimmengewichtung für die Mitgliedstaaten ins Zentrum der Betrachtung. Bei der Reform der Institutionen ist darüber hinaus auch die Zusammensetzung der Organe zu überprüfen.

1.1.3 Reform der Institutionen

Zunächst sollte das Amsterdamer „**Protokoll über die Organe**“ zügig umgesetzt werden. Dort ist kein präzises Datum für die Reformen angegeben. Folgende Umschreibungen und Konditionen werden genannt:

- Vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der ersten Erweiterung an soll der Kommission ein Angehöriger je Mitgliedstaat angehören, „... sofern zu diesem Zeitpunkt die Stimmengewichtung im Rat ... in einer für alle Mitgliedstaaten annehmbaren Weise geändert worden ist“.
- Spätestens ein Jahr vor dem Zeitpunkt, zu dem die Union 20 Mitglieder überschreiten wird, soll eine Regierungskonferenz zur umfassenden Überprüfung der Zusammensetzung und Arbeitsweise der Organe einberufen werden.

Allein aufgrund dieser Bestimmung wird künftig die Zahl von 20 Mitgliedern eine Schmerzgrenze und Reformschwelle darstellen. Im Extremfall könnte bis zu diesem Zeitpunkt das alte System unreformiert fortbestehen, wenn keine Einigung über die Reform von Kommission und Rat erreicht worden wäre. Dies wäre wegen der bereits heute erkennbaren und mit jedem neuen Mitglied sich verschärfenden **Probleme der Effizienz, Handlungsfähigkeit und Legitimität** äußerst riskant und würde Verwässerung statt Vertiefung bewirken. Es herrscht kein Mangel an Reformvorschlägen und Modellrechnungen. Neben unabhängigen Experten haben die Mitgliedstaaten ihre Überlegungen weitestgehend schon im Bericht der Reflexionsgruppe dargelegt. Eine Einigung ist deshalb so schwierig, weil erstmals seit 1957 ein fundamental neues politisches Kräfteverhältnis und damit die formale Macht der Mitgliedstaaten auf lange Sicht neu festgelegt wird. Reformvorschläge gehen – formal gesehen – generell zu Lasten der kleinen Mitgliedstaaten.

1.1.3.1 Präsidentschaft

Mit Blick auf die Kontinuität der Arbeit und die Sichtbarkeit der EU nach außen ist das gegenwärtige Verfahren der halbjährlichen Rotation im Vorsitz (Präsidentschaft) der EU bereits vor der Erweiterung unbefriedigend. Das gilt in erster Linie mit Blick auf die GASP. Die Troika, die sich aus der amtierenden, der vorangegangenen und der kommenden Präsidentschaft zusammensetzt, wird mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags abgeschafft. Sie besteht dann in der GASP aus dem Vorsitz, dem zuständigen Kommissionsmitglied und dem Generalsekretär des Rats als Hoher Beauftragter der GASP.

Eine Verlängerung des Status quo bedeutet, daß in der EU-15 ein Mitgliedstaat alle siebeneinhalb Jahre die Präsidentschaft erlangt, in einer EU-26 alle dreizehn Jahre. Damit verliert die Präsidentschaft als Identifikations- und Motivationsangebot deutlich an Attraktion für die nationalen Regierungen. Durch eine generell wünschenswerte Verlängerung der Dauer der Präsidentschaft auf ein Jahr würde der Zyklus unvertretbar lang. Hinzu kommt, daß die 1994 vereinbarte Manipulation der alphabetischen Reihenfolge der Präsidentschaftsländer zur Vermeidung der Aufeinanderfolge von mehr als drei kleinen Präsidentschaftsländern, im Zuge der Erweiterung nicht mehr möglich sein wird. **Bei jeder Reform ist zu bedenken, daß der EU- und der WEU-Vorsitz synchronisiert sind.** Folgende Reformoptionen bieten sich an:

Die **Teampräsidentschaft** ist von der Troika inspiriert worden. Nach unterschiedlichen Kriterien, z.B. Einwohnerzahl, BIP, Alter der Mitgliedschaft, oder auch einfacher: nach dem System große, kleine, mittlere Länder, wird ein dreiköpfiges Team formiert und ein Rotationssystem festgelegt.

- **Vorteile:** Der Repräsentationsgedanke wird gewahrt, alle Länder kommen häufiger zum Zuge, so daß auch eine Verlängerung der Präsidentschaft auf einen Jahresrhythmus möglich ist.
- **Nachteile:** Das Verfahren ist kompliziert in bezug auf die Zuordnung der Länder zu den drei Kategorien. So wurden im bestehenden System beispielsweise die Niederlande nominell als großes Land eingestuft. Jede Erweiterung wird zu einer Neudefinition Anlaß geben. Das Rotationssystem mit drei Positionen ist wenig einsichtig. Der Präsidentschaft fehlt ein Gesicht und eine Stimme.

Die **Wahlpräsidentschaft** verlangt eine Entscheidung für ein bestimmtes Land und ihre Regierung. Der Rat oder der Europäische Rat wählt aus seinem Kreis den Präsidenten für eine einjährige Amtsdauer. Im Europäischen Rat müßte die Entscheidung im Konsens fallen, im Rat besteht die Möglichkeit der Abstimmung mit QMV.

- **Vorteile:** Die politische Position und Sichtbarkeit des EU-Präsidenten würden gestärkt. Prinzipiell haben alle gleiche Chancen, gewählt zu werden. Der innenpolitische Kalender (z.B. Wahlen, Verfassungsgerichtsurteile, Referenda) und die innenpolitische Situation der Mitgliedstaaten können anders als beim bisheri-

gen starren System berücksichtigt werden. Wahlen führen zu neuem Verhalten der Mitgliedstaaten und stärkerer Politisierung der Vorsitzfunktion.

- **Nachteile:** Die EU-Mitglieder verlieren ihren Anspruch auf den Vorsitz. Die präsidentenübergreifende Programmierung kann wegen des unbekanntem Wahlausgangs nicht koordiniert werden. Die Gleichrangigkeit der Mitgliedstaaten wird durch die Politisierung des Vorsitzes untergraben. Energien werden auf Personalentscheidungen und weniger auf die Programmatik verwandt.

Die Wahlpräsidentschaft ist in der Abwägung eine rationale Lösung für das Problem und führt zu stärkerer Personalisierung, die dem EU-System insgesamt guttut.

1.1.3.2 Stimmengewichtung im Rat

Der Rat repräsentiert einerseits die Mitgliedstaaten und andererseits ein supranationales Organ der EG. Die bisherige Stimmengewichtung weist ihn nicht als eine reine Staatenkammer nach dem Modell des US-Senats mit gleicher Stimmenzahl für alle Bundesstaaten aus. Stärker als zum Beispiel im Bundesrat (zwei bis sechs Stimmen) kommt bereits das Prinzip der Proportionalität in Form von abgestuften Stimmrechten (zwei bis zehn) zum Tragen. **Schon die deutsche Einigung hat in beiden Organen, EP und Rat, die Proportionalitätsdefizite stärker hervortreten lassen. Deutschland ist seitdem mit Abstand das größte Land (81 Millionen Einwohner, Frankreich und das UK mit je 58 Millionen auf Platz zwei), mit der größten Wirtschaft (27 Prozent des EU-BIP) und dem größtem Beitrag zum EU-Haushalt (ca. 28 Prozent). Diese Stellung manifestiert sich nicht im Stimmengewicht im Rat, in dem die vier großen Länder Deutschland, das UK, Frankreich und Italien über die gleiche Stimmenzahl (jeweils zehn) verfügen. Aus integrationspolitischen Gründen sollte Deutschland wie zuvor nicht anstreben, seinen Vorsprung maximal auszubauen.** Dies würde zu einer politisch kontraproduktiven Singularisierung Deutschlands führen. Im Zuge der Erweiterung wird sich jedoch die Disproportionalität zuungunsten großer Länder weiter verstärken. Die ursprüngliche Privilegierung der kleinen Länder und die institutionellen Vorkehrungen gegen eine Majorisierung der kleineren und mittleren Länder ist jedoch im Lichte des Demokratiegebotes wie der Effizienz in ihrem Ausmaß und ihren absehbaren Wirkungen zu überdenken. Vor diesem Hintergrund sollte das Ziel einer stärkeren Proportionalität und **höheren Gewichtung der großen Länder** unter Beachtung eines ausgewogenen Verhältnisses von kleinen, mittleren und großen Ländern verfolgt werden. Eine solche Formel müßte das Erreichen von Gestaltungsmehrheiten (ca. 70 bis 71 Prozent der gewogenen Stimmen) und Blockademinderheiten in Rechnung stellen. **Folgende Optionen** bieten sich an:

- **Fortschreibung des Status Quo bzw. doppelte Mehrheit:** Fortschreibung des Status quo und Mehrheit der Bevölkerung;
- **Lineare Proportionalität:** Anzahl der Stimmen direkt proportional zur Bevölkerungszahl;
- **Abgestufte Proportionalität,** d.h. Staffelung der Stimmen entsprechend einer bestimmten Proportion der Bevölkerung: bis 18 Millionen Einwohner eine Stimme für jede angefangenen 1,5 Millionen Einwohner; von 18 bis 45 Millionen eine Stimme für je drei Millionen Einwohner; bei über 45 Millionen eine Stimme für je 5 Millionen EW.²

- **quadratische Proportionalität:** Stimmen basieren auf der Quadratwurzel der Bevölkerung, d.h. bei vierfacher Bevölkerung doppelte Stimmenzahl.³

Danach ergibt sich das in Tabelle 8 dargestellte Bild. Die erste und zweite Option sind aus o.g. Gründen politisch oder sachlich dysfunktional. Option zwei teilt als Variante der Option 1 deren Schwächen. **Die Staffelung nach der abgestuften Proportionalität gibt ein nach politischen und föderalen Gesichtspunkten überzeugendes und bei einer abgestuften Erweiterung praktikables Modell vor.** Das bezieht sich auch auf die Herstellung von Gestaltungsmehrheiten und Verhinderungsminderheiten. Die vierte Option ist komplizierter und weniger differenziert in der Stimmenzuweisung. Es könnte in Kombination mit einem Collegien-System Anwendung finden: Für eine QMV in der EU-27 müßte neben den 71 Prozent gewogenen Stimmen insgesamt auch eine einfache Mehrheit der gewogenen Stimmen in mindestens zwei Collegien zustande kommen. Das **Collegiensystem**⁴ der EU-27 nach dem gegenwärtigen System der Stimmengewichtung ist in Tabelle 9 dargestellt.

2 Nach Josef Janning: Am Ende der Regierbarkeit? Gefährliche Folgen der Erweiterung der Europäischen Union, in: Europa-Archiv 22 (1993), S. 645-652.

3 Nach Philippe C. Schmitter/José I. Torreblanca: Old 'Foundations' and 'New Rules' for an Enlarged European Union, The Robert Schuman Centre: Policy Paper 97/1, European University Institute, Florence.

4 Nach Schmitter/Torreblanca, a.a.O.

Tabelle 8:
Stimmengewichtung im Rat der Europäischen Union

Mitgliedstaat	Bevölkerung in Millionen	Status quo	Linear proportional	Abgestuft	Quadratische Proportionalität bei EU-27
Deutschland	81.6	10	40	28	10
UK	58	10	29	24	8
Frankreich	58	10	29	24	8
Italien	57	10	29	24	8
Spanien	39.6	8	20	19	7
Niederlande	15.5	5	8	10	4
Griechenland	10.5	5	6	7	3
Belgien	10.1	5	5	7	3
Portugal	9.8	5	6	7	3
Schweden	8.8	4	5	6	3
Österreich	7.8	4	4	6	3
Dänemark	5.2	3	3	4	2
Finnland	5.1	3	3	4	2
Irland	3.6	3	2	3	2
Luxemburg	0.4	2	1	1	1
EU-15	371.2	87	190	174	–
Polen	38.4	8	20	19	7
Rumänien	22.8	6	12	14	5
Tschechien	10.3	5	6	7	3
Ungarn	10.1	5	6	8	3
Bulgarien	8.8	4	5	6	3
Slowakei	5.4	3	3	4	2
Litauen	3.7	3	2	3	2
Lettland	2.6	3	1–2	2	2
Slowenien	1.9	2	1	2	1
Estland	1.5	2	1	1	1
Zypern	0.7	2	1	1	1
Malta	0.4	2	1	1	1
Plus 12	106.6	45	60	68	–
EU 15 plus 12	477.8	132	250	242	198

**Tabelle 9:
Collegiensystem für EU-27**

Collegium	Mitgliedstaat ¹⁾	Stimmen
I	Deutschland, Frankreich, Italien, UK Spanien, Polen Rumänien	je 10 je 8 6
II	Belgien, Griechenland, Niederlande, Portugal, Tschechien, Ungarn Österreich, Schweden, Bulgarien	je 5 je 4
III	Dänemark, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, Slowakei Luxemburg, Estland, Malta, Slowenien, Zypern	je 3 je 2

1) EU-Beitrittskandidaten in Fettdruck.

1.1.3.3 Zusammensetzung des Europäischen Parlaments

Im Amsterdamer Vertrag ist die Zahl der Sitze im EP mit der **Obergrenze von 700** festgelegt worden. Allerdings gibt es keinen neuen Schlüssel für die Verteilung der Sitze auf die erweiterte EU. Allein der Beitritt Polens würde das EP mit 686 (626 plus 64) nahe an die Schwelle von 700 Sitzen führen. **Eine Fortschreibung des Status quo ist also nicht möglich. Stärker als beim Rat ist in der Vertretung der Völker der Union das Proportionalitätsprinzip zu berücksichtigen.** Dies gilt zumal dann, wenn der Ausbau eines Zweikammersystems mit Rat und EP sowie eine stärkere Akzentuierung des Rats als Staatenkammer angestrebt wird. Die in Tabelle 10 dargestellten Optionen bieten sich an.

Über die Sitzverteilung hinaus müßte ein einheitliches Wahlverfahren in den Mitgliedstaaten praktiziert werden. **Das EP sollte weiter zu einem Arbeitsparlament ausgebaut werden** und sich deshalb streng an die Obergrenze von 700 Sitzen halten.

1.1.3.4 Zusammensetzung der Kommission

Die Größe der Kommission ist mit zwanzig Mitgliedern bereits heute wegen **Effizienzmängeln und „Überbesetzung“** kritikwürdig. Im Falle der Erweiterung nehmen diese Probleme zu. Nach dem in Amsterdam avisierten Verfahren dürfte jedes Mitglied dann nur noch ein Kommissionsmitglied entsenden. Das heißt, bei einer möglichen ersten Erweiterung um sechs Länder würde die Zahl nur auf 21 (15 alte + 6 neue) steigen, im Falle einer kleineren ersten Erweiterung würde die Zahl der Kommissionsmitglieder sogar vorübergehend unter die Zahl 20 fallen.

Folgende **Reformoptionen** sind zu beurteilen:

- **je ein Kommissionsmitglied pro Land mit gleichem Status;**
- je ein Kommissionsmitglied pro Land mit abgestuftem Status („**Junior-Kommissare**“), um Verkleinerung und Effizienzsteigerung zu erreichen;
- **Wahl einer absolut begrenzten und von der Nationalität unabhängigen Zahl von Kommissionsmitgliedern** (z.B. 15) inklusive Präsident durch das EP

nach Vorschlag des Europäischen Rates. Es sollte maximal ein Kommissionsmitglied pro Mitgliedstaat gewählt werden.

Die beiden ersten Optionen wollen das Interesse der Repräsentation jedes Mitgliedstaates in der Kommission sicherstellen, während die dritte den Charakter der Kommission als Gemeinschaftsorgan heraushebt und qua Wahl seine Legitimität stärkt. Kompensation für leer ausgegangene Mitgliedstaaten könnten auf anderen Hierarchieebenen der Kommission erfolgen, z.B. durch eine Aufwertung der Generaldirektoren. Am Beispiel der Kommission würde das Prinzip eingeführt, daß über die Breite der Organe und Institutionen sowie anderer Positionen eine angemessene und ausgewogene Repräsentation der Mitgliedstaaten sicherzustellen ist. **Die Supra-**

**Tabelle 10:
Zusammensetzung des Europäischen Parlaments**

Mitgliedstaat	Bevölkerung in Millionen	Status quo (ohne Ober- grenze)	Lineare Pro- portionalität	Abgestuft¹⁾	Quadratische Propor- tionalität bei EU-27
Deutschland	81.6	99	120	96	67
UK	58	87	84	72	56
Frankreich	58	87	84	72	56
Italien	57	87	84	72	56
Spanien	39.6	64	58	55	47
Niederlande	15.5	31	23	30	29
Griechenland	10.5	25	15	21	24
Belgien	10.1	25	15	20	23
Portugal	9.8	25	14	20	23
Schweden	8.8	22	13	18	22
Österreich	7.8	21	11	16	21
Dänemark	5.2	16	8	10	17
Finnland	5.1	16	8	10	17
Irland	3.6	15	5	7	14
Luxemburg	0.4	6	1	1	5
EU-15	371.2	626	543	520	
Polen	38.4	64	56	53	46
Rumänien	22.8	42	34	37	35
Tschechien	10.3	25	15	20	24
Ungarn	10.1	25	15	20	23
Bulgarien	8.8	22	13	18	22
Slowakei	5.4	16	8	11	17
Litauen	3.7	15	5	7	14
Lettland	2.6	15	4	5	12
Slowenien	1.9	15	3	4	10
Estland	1.5	15	2	3	9
Zypern	0.7	6	1	1	6
Malta	0.4	6	1	1	5
Plus 12	106.6	266	157	180	
EU 15 plus 12	477.8	892	700	700	700

1) Abgestuft: Bis 15 Millionen Einwohner: 1 Sitz je 0,5 Millionen Einwohner; darüber 1 Sitz pro eine Millionen Einwohner.

nationalität der Kommission wird jedoch nicht automatisch durch eine auch in anderen Organen (Gerichtshof, Rechnungshof) beachtete vollständige Repräsentation der Mitgliedstaaten gefährdet, sondern durch mangelhafte Qualität und Effizienz ihrer Arbeit.

Deshalb sollte in jedem Falle die Zustimmung des EP zur gesamten Kommission und die Wahl des Kommissionspräsidenten genutzt bzw. durchgesetzt werden, um ausreichend qualifizierte Personen in das Kollegium zu schicken. Generell sollten auch bei anderen Personalentscheidungen (z.B. Hoher Beauftragter, EZB-Präsident) zunehmend Mehrheitsentscheidungen statt Konsenszwang im Rat plus Zustimmung des EP Anwendung finden.

Dies ist vor allem im Sinne der Transparenz und Legitimität wichtig.

1.1.3.5 Sprachen: Vielfalt und Bürgernähe vor Kostenargumenten

In der erweiterten EU wird es 11 plus x Amtssprachen geben. Abstriche daran sind aufgrund der notwendigen Veröffentlichung von EG-Recht in den Landessprachen, zumal bei direkter Wirksamkeit z.B. von Verordnungen nicht möglich.

Die drei in der EU genutzten Arbeitssprachen – Englisch und Französisch, mit Einschränkungen auch Deutsch – dürften auch in der EU-15 plus x bestehen bleiben. Keine der elf neuen Landessprachen kann den Status einer Lingua franca in den MOE-10 einnehmen und sich als vierte Arbeitssprache etablieren. Während dies für die Kommission keine Probleme verursacht, müßte aus grundsätzlichen Gründen im **Europäischen Parlament** aus allen in alle Sprachen der Mitgliedstaaten gedolmetscht werden. Obwohl dafür technisch effiziente Lösungen gefunden werden können, entstehen zusätzliche Kosten, die aber im Sinne der Transparenz und Bürgernähe zu rechtfertigen sind. Die große Sprachenvielfalt im EP unterstreicht die Heterogenität der erweiterten EU und die daraus resultierenden Probleme der politischen Willensbildung für einen Raum von der Barentssee bis zum Schwarzen Meer und Mittelmeer.

Der **Rat** ist ein multilinguales Organ. Grundsätzlich hat jeder Teilnehmer das Recht in seiner Sprache zu sprechen bzw. Übersetzungen der Redebeiträge und Texte zu erhalten. Tatsächlich hat sich eine größere Flexibilität herausgebildet: Die nicht franko- und anglophonen bzw. deutschsprachigen Delegationen verzichten häufig auf Übersetzungen in ihre Muttersprache (z.B. Dänen und Niederländer). Durch eine Erweiterung der EU würde die Sprachenvielfalt im Rat prinzipiell steigen und sich ein neues Arrangement herausbilden. In jedem Falle dürfte die Maschinerie schwerfälliger werden. Insbesondere wird zumindest vorübergehend die Förmlichkeit der Sitzungen zunehmen.

Der **Ausschuß Ständiger Vertreter** (ASTV/ COREPER) arbeitet überwiegend in Englisch und Fran-

zösisch (selten in Deutsch). Im Zuge der Erweiterung sind kaum Änderungen prinzipieller Art zu erwarten. Dagegen könnte ein deutlich höherer Übersetzungsbedarf in den technischen Arbeitsgruppen des Rates auftreten, denn dort wirken auch weniger „europäisierte“ nationale Beamte mit.

Insgesamt ist festzuhalten, daß multilinguale Vertreter auf Ministerebene und darunter einen deutlichen Verhandlungsvorteil haben. Ein Übergang zu einer Arbeitssprache, wie z.B. bei der EFTA (Englisch), oder zu einer begrenzten Zahl von Konferenz- und Amtssprachen nach dem Vorbild anderer internationaler Organisationen (z.B. OSZE) ist wohl auszuschließen.

1.1.4 Aufstockung der Ressourcen nicht aktuell

Angesichts der Konvergenzpolitik in den Mitgliedstaaten und des Subsidiaritätsprinzips bedarf eine Erhöhung der Ressourcen der EU guter Argumente. Dies könnten zusätzliche Aufgaben oder intensivere Wahrnehmung traditioneller Aufgaben sein, die möglicherweise mit einer Entlastung nationaler Haushalte einhergehen. Die EU könnte auf drei Wegen zu mehr Einnahmen gelangen: Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, sind gegen eine Aufstockung der

Einnahmen im Zeitraum 2000 bis 2006. Dagegen soll das Haushaltsvolumen durch das Wirtschaftswachstum in der EU mitwachsen. Die Kommission hat in ihrer Agenda 2000 optimistische 2,5 Prozent durchschnittliches Wachstum angesetzt. Das würde insgesamt ein Volumen von 745,5 Mrd. ECU ergeben.

Eine **Reduzierung bzw. Umverteilung der Haushaltsmittel, die bisher auf GAP (ca. 50 Prozent) und Strukturpolitik (ca. 33 Prozent) entfallen, ist geboten, um Mittel für andere Politikfelder freizusetzen.** Die Erweiterung der EU erhöht den Druck, zu mehr Konzentration und Effizienz in der Strukturpolitik und zu einer marktorientierteren GAP zu gelangen. **Für Deutschland würde eine Umschichtung, insbesondere eine Reduktion der GAP-Ausgaben eine Verbesserung des Verhältnisses von Einzahlungen und Rückflüssen bringen.** Dieser ausgabenbezogene Ansatzpunkt zur Normalisierung der deutschen Nettozahlerposition ist einer Reduktion der Beiträge z.B. im Kappungsmodell vorzuziehen. Dennoch könnte ein Korrekturmechanismus größere Gerechtigkeit und Plausibilität auf der Einnahmenseite erzielen. **Generell sollte das BIP pro Kopf stärker bei der Zusammensetzung der Einnahmen berücksichtigt werden.** Auch die Renationalisierung von Ausgaben ist im Bereich GAP zu prüfen.

Derzeit kaum abzusehen ist der Bedarf eines „horizontalen Finanzausgleichs“ innerhalb der WWU. Manche Beobachter vermuten, daß in einer Währungsunion – ähnlich wie innerhalb der Bundesrepublik – ein Finanzausgleich zwischen reichen und ärmeren Mitgliedern notwendig sei, da die Mitglieder den Mangel an geld-, fiskal- und wechsellkurspolitischen Steuerungsmöglichkeiten kompensieren müssen. Sollten sich derartige Forderungen unabweisbar aufdrängen, wäre eine erhebliche Aufstockung des EU-Haushalts notwendig.

1.1.5 Wirtschaftspolitische Initiativen

Ein wichtiger Schritt der wirtschaftlichen Integration ist

die **bevorstehende Währungsunion**, auf die in dieser Studie jedoch nicht eingegangen wird. Wir beschränken uns auf die beiden zentralen Felder der Regional- und Strukturpolitik und der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Die derzeitige **Struktur- und Regionalpolitik der EU** zeichnet sich durch eine **historisch bedingte Ziel- und Instrumentenvielfalt aus, die wenig effizient ist.** So leben inzwischen über die Hälfte der EU-Bürger in förderungswürdigen (auch bedürftigen?) Regionen. Es gibt sechs bis sieben Zielgebiete mit mehreren Teilfonds. Reformkonzepte reichen von der neoliberal inspirierten Streichung jeder Regional- und Strukturpolitik über die Einführung eines regionalen Finanzausgleichs bis zu pragmatischen Verbesserungen der gegenwärtigen Politik. Das von Wulf-Mathies und Samland präferierte Modell sieht immer noch fünf Zielbereiche vor, die allerdings schon enger interpretiert werden (vgl. Tabelle 11).

Im Falle einer Umsetzung der Kommissionsvorschläge zur **Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)** und schrittweisen Ausdehnung auf die neuen Mitgliedstaaten ab 2002 würden die Ausgaben für die GAP absolut gesehen weiter steigen (vgl. Tabelle 12).

Der Anteil am EU-Haushalt liegt 2006 bei ca. 44 Prozent (1999 ca. 48 Prozent). Deutschland war 1996 mit Abstand der größte GAP-Nettozahler (-10,2 Nettobeitrag). Frankreich war 1996 mit + 5,2 Mrd. Ecu der größte GAP-Nettoempfänger. Jede Aufstockung der Agrarausgaben bedeutet für Deutschland wegen seines hohen Anteils am EU-Haushalt eine große Belastung. Die Kommission hat keine Zahlen für den Zeitraum nach 2006 vorgelegt, jedoch ist zu vermuten, daß die Zahlungen an die neuen Mitglieder steigen werden. Eine weitere Regulierung und Produktionsbegrenzung im Sinne der Mac-Sharry-Reformen könnte wie nach 1992 die deutsche Nettozahlerposition noch verschlechtern. Hinzu kommt, daß die unterschiedlichen Effekte einer Reform für Ost- und Westdeutschland kalkuliert werden müssen.

Tabelle 12:
Entwicklung der Agrarausgaben nach Agenda 2000 (Mrd. ECU in jeweiligen Preisen)

Tabelle 11:

Zielbereiche der EU-Struktur- und Regionalpolitik (Wulf-Mathies/Samland-Modell)								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ziel	45,0	46,7	48,5	50,6	52,6	54,7	56,3	58,2
Einlinie								
Armut/Arbeitslosigkeit				96,2			65%	26% (bisher 42%)
Agrarausgaben		44,0	45,9	49,7	52,1	53,2	53,9	54,5
ländlicher Raum				13,2		9%		8% (wie bisher)
EU-15	41,7	43,5	45,4	47,4	49,3	49,3	50,0	50,0
Strukturwandel				14,7		10%		
Neue Mitglieder		0	0	15,6	1,7	2,2	11% 2,7	3,3
Beitrittskandidaten								3,9
Gemeinschaftsinitiativen		0,5	0,5	7,3	0,6	5% 0,6	0,6	0,6
Spezialinitiativen								
1992-Preise		2,7	2,6	0,9	0,5	1,5	3,0	4,7

Quelle: Heinz-Jürgen Axt, Strukturpolitik der Europäischen Union. Reformmodelle im Vorfeld der Osterweiterung, Duisburg 1997.

Tabelle 13:
GAP-Reform in unterschiedlichen Szenarien (für die Jahre 2000 bis 2010)

	Szenario A ¹⁾	Szenario B ²⁾	Szenario C ³⁾
Mrd. ECU zu Preisen 1992	2000 / 2005 / 2010	2000 / 2005 / 2010	2000 / 2005 / 2010
EU (15) Agrarpolitik	40,1 / 44,3 / 48,9	40,1 / 44,3 / 48,9	40,1 / 23,7 / 7,3
Plus CEFTA (5) Agrarpolitik	6,7 / 7,3 / 7,9	1,0 / 1,1 / 1,2	1,0 / 1,1 / 1,2
Plus MOE (10) Agrarpolitik	14,5 / 15,9 / 17,0	2,2 / 2,4 / 2,6	2,2 / 2,4 / 2,6

1) Beibehaltung der GAP, volle Übertragung auf Neu-Mitglieder.

2) Beibehaltung der GAP, Teilübertragung auf Neu-Mitglieder.

3) Reform der GAP (vollständige, aber schrittweise Renationalisierung der Ausgleichszahlungen) Volle Übertragung auf Neu-Mitglieder.

Quelle: Christian Weise u.a. (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU – Transformation, Verflechtung, Reformbedarf, Beiträge zur Strukturforchung, Heft 167, 1997, S. 276.

Eine nachdrückliche Absenkung des GAP-Anteils am EU-Haushalt bedürfte gerade in der Perspektive der Erweiterung wesentlich drastischerer Maßnahmen als von der Kommission vorgeschlagen. Solche Alternativen gehen prinzipiell in die Richtung der Renationalisierung und/oder Deregulierung. **Der Entlastung des EU-Agrarhaushalts stünde bei der Renationalisierung eine Mehrbelastung nationaler Haushalte gegenüber. Mitgliedstaaten würden dann selbst entscheiden, inwieweit sie sozialpolitisch motivierte Subventionen an ihre Bauern zahlen wollen.**

Auf EU-Ebene könnte vor allem im Zusammenhang mit den WTO-Runden eine durchgreifende Deregulierung der Agrarpolitik verfolgt werden, die zumindest erhebliche soziale Folgen in Deutschland und den stärker agrarisch strukturierten Mitgliedstaaten hätten.

Die in Tabelle 13 dargestellten Szenarien bieten sich an.

Im Zuge der WWU dürfte erheblicher Druck zur stärkeren Angleichung der Steuern, einschließlich der direkten Steuern, entstehen. Zumindest innerhalb der EU könnte durch verbesserte Harmonisierung ein ruinöser Wettbewerb unter den Mitgliedstaaten ausgeschlossen werden. Der in Luxemburg verabschiedete Verhaltenskodex greift noch zu kurz.

Ähnlich wie die Steuersysteme werden auch die Sozialsysteme innerhalb der Euro-Zone in einen stärkeren Wettbewerb treten. Bisher liegt hier die Kompetenz eindeutig auf nationaler Ebene. **Im Vordergrund der deutschen Politik müßte es stehen, wieder ein akzeptables Verhältnis von Netto- und Brutto-Löhnen durch Re-**

duzierung von Steuern und Abgaben und Konzentration staatlicher Leistungen zu erhalten. Dadurch werden die Löhne in der Bundesrepublik wieder wettbewerbsfähiger. Auch **beschäftigungspolitische Initiativen und Strategien** sind in erster Linie national angelegt und sollten unter den Mitgliedstaaten auf EU-Ebene stärker koordiniert werden.

1.2 Differenzierungsoptionen

Diese Alternative sieht eine **Vertiefung der EU im Zusammenhang mit einer differenzierten Mitwirkung der Mitgliedstaaten und mit differenzierten Integrationsstrukturen vor. Das Gemeinschafts-Uniformitätsprinzip würde stärker als zuvor aufgebrochen.** Erneut ist aber festzustellen, daß eine Erweiterung der EU die Tendenz zur Differenzierung verstärkt, aber nicht begründet.

Vor dem Hintergrund bestehender Vielfalt und Heterogenität und angesichts des bereits nach Amsterdam erreichten Integrationsstandes ist **jeder Vertiefungsschritt potentiell ein Differenzierungsschritt.** Die Amsterdamer Vertragsbestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit/Flexibilität sehen Flexibilität in erster Linie als Entscheidungsverfahren und nicht als feste Integrationsstruktur vor. Dagegen könnten Folgeentscheidungen im Zusammenhang mit dem Übergang zur dritten Stufe der WWU schon bald zu dauerhaften institutionellen und damit strukturellen Differenzierungen in der EU führen (Euro-X-Rat als Auftakt). Trotz des vielfältigen Drucks zur Differenzierung sind Konzept und politische Agenda für die Differenzierung/Flexibilität weiterhin offen. Folgende Suboptionen bieten sich an:

1.2.1 Verstärkte Zusammenarbeit

Die „verstärkte Zusammenarbeit“ würde zunächst die Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags nutzen. Dort ist Flexibilität als „letztes Mittel“ für jene Situationen konzipiert worden, wenn eine Mehrheit von Mitgliedstaaten (mindestens acht) innerhalb der etablierten Ziele des EU-V Neuerungen festlegen wollen, denen sich derzeit oder auf Dauer nicht alle anschließen wollen bzw. können. Die Ermächtigung geschieht durch Entscheidung des Rates mit QMV und bei Veto-Möglichkeit aus wichtigen Gründen des nationalen Interesses. Die verstärkte Zusammenarbeit folgt im wesentlichen dem **Konzept der abgestuften Integration**. Im Zentrum steht die **Einheitlichkeit des institutionellen und rechtlichen Rahmens**. Die Stärke des Konzepts liegt im Primat der Wahrung des Acquis (wichtig auch im Hinblick auf das Risiko der Aufweichung im Zuge der Erweiterung). Die Sicherheitsvorkehrungen machen jedoch die praktische Anwendung der Flexibilität äußerst schwerfällig, wenn nicht unmöglich. So müssen in der EG-Säule acht allgemeine und fünf spezielle Kriterien erfüllt sein, bevor die Kommission einen Antrag der Mitgliedstaaten in einen offiziellen Vorschlag überführt. Trotz dieser Restriktionen könnten die Amsterdamer Vorratsbestimmungen zur Flexibilität von interessierten Ländern ausgebaut werden. Das Ziel wäre es, unter Wahrung des EU-Rahmens mehr Möglichkeiten für die Systemgestaltung qua Flexibilität einzubauen. Dafür müßten die Anwendungsfälle ausgedehnt werden, so daß z.B. Ziele der EU ergänzt oder präzisiert und Flexibilität auch bei hoch-integrierten Politikbereichen angewandt werden könnte. Ein weiterer Ansatzpunkt könnte die Reduzierung der Mindestteilnehmer sein. Auf diese Weise würde auch mit Blick auf die Erweiterung eine mehrgleisige und mehrstufige EU entstehen können.

1.2.2 Flexibilisierung à la carte

Dieses Konzept nimmt Abschied vom Acquis: Der einheitliche institutionelle und rechtliche Rahmen wird auf einen supranational verfaßten Kernbereich, z.B. Binnenmarkt heruntergeschraubt. **Die Leitmaxime wäre, daß die EU weniger und dies dafür effizienter und besser machen sollte.** Die Tätigkeitsfelder und Ressourcen würden drastisch reduziert. Daneben würden sich **funktionale und sektorale Gruppen nach dem Prinzip intergouvernementaler Kooperation** selbst organisieren (Vorbild Schengen vor Amsterdam). Die Erweiterung wäre möglicherweise schneller und billiger möglich, da die Neumitglieder nicht in kostenintensive Bereiche wie GAP und Strukturpolitik integriert werden müßten. Die Stärke der „Flexibilisierung à la carte“ könnte in der Bildung optimal effizienter und politisch homogener Gruppen liegen. Eine Schwäche des „robusten EWR“ wäre der erhebliche Aufwand für die Organisation der flexiblen Kooperation, die einen teuren Bilateralismus begründen könnte. Negativ zu bewerten ist der voraussichtliche Verlust des politischen Magnetismus und seiner ordnungstiftenden Wirkung in MOE. In einer solchen Kon-

stellation würden die kleineren und mittleren Staaten nicht nur im Zwischeneuropa sondern auch im alten Westeuropa deutlicher marginalisiert und potentiell majorisiert. Sie wären gezwungen Schutzmächte zu finden, an die sie sich „anlehnen“ können.

1.2.3 Kerneuropa mit deutsch-französischem Motor

Die im Schäuble-Lamers-Papier vorgedachte Konstellation, daß die integrationswilligen und integrationsfähigen Länder mit der Kerngruppe der WWU identisch sein werden (fünf plus x) **wird sich so nicht ergeben.** Die Euro-Zone wird elf Länder umfassen, die eher die politische und wirtschaftliche Bandbreite der EU als eine besonders homogene Avantgarde umfassen. Insoweit ist die Antriebsfunktion zur Herstellung von Vertiefung und Erweiterung durch diese Kerngruppe nicht ohne weiteres zu erreichen. Dessenungeachtet kann der Grundgedanke einer Vertiefung im harten Kern in einer anderen Konstellation realisiert werden. Im Zentrum eines solchen stabilen Kerns würde die **deutsch-französische Achse** stehen. Ihre Aufgabe wäre es, **entsprechende Initiativen zur Vertiefung und Erweiterung in die EU einzuspeisen und dafür Mehrheiten zu „organisieren“.** Diese Initiativen könnten, entlang den Vereinbarungen von Münster einen bilateralen Vorlauf haben. Die Kooperation würde sich auf Materien aller drei Säulen erstrecken. Stärken und Schwächen des Konzepts liegen nah beieinander. Das Ausmaß der deutsch-französischen Interessendivergenz ermöglicht einerseits einen für die übrigen Mitgliedstaaten akzeptablen Korridor, in dem Kompromisse vereinbart werden. Andererseits verhindern die Interessen- und Traditionsdivergenzen häufig das Zustandekommen gemeinsamer Vorschläge. Für den deutsch-französischen Motor müßte ein gemeinsames Projekt, z.B. eine politische Union, definiert werden, für das sich die Regierungschefs beider Länder mit Nachdruck engagieren. Auszuloten wäre aber auch der Ausbau der Achse zu einem Reformdreieck unter Einschluß des UK. Die Reformimpulse der britischen Labour-Regierung könnten gerade aus deutscher Sicht für die Gestaltung des Binnenmarktes oder der Beschäftigungspolitik nützlich sein. Das UK sollte, um eine stärkere integrationspolitische Rolle spielen zu können, möglichst frühzeitig Mitglied der Euro-Zone werden.

1.2.4 Außenpolitisches Direktorat der Großen

Neben oder oberhalb des Europäischen Rates würde ein **neues (informelles) Lenkungsgremium bestehend aus Deutschland, Frankreich und dem UK** eingerichtet. Ziel eines solchen Direktorates außerhalb der EU wäre es vor allem, **europäische Handlungsfähigkeit in der internationalen Politik** herzustellen. In erster Linie würde diese Kooperation GASP-Materien betreffen. In die GASP der EU würde politisch nicht weiter investiert, sondern bestenfalls der gegenwärtige Zustand eingefroren. Die Drei könnten im Bedarfsfall unbeschadet der Loyalitäts- und Solidaritätsverpflichtungen in der GASP

Aktivitäten außerhalb der EU verfolgen. Aus Sicht Deutschlands und vor allem des UK wäre die Kooperation transatlantisch einzurahmen. **Die Drei würden reklamieren, für Europa zu sprechen und zu handeln.**

Diese Option birgt jedoch **zahlreiche Risiken**:

- Auflösung der GASP und ihrer politisch wichtigen Abstimmungsreflexe unter den EU-15;
- kein Ausbau der WEU zum europäischen Pfeiler der NATO;
- Spaltung des wirtschaftlichen und außenpolitischen Akteurs EU mit deutlichen Gewichtsverlusten;
- Auflösung der Säulenstruktur.

Auch wenn keine Strategie zur Einrichtung eines Direktorats verfolgt würde, könnte die realpolitische Entwicklung ein solches Zusammengehen (wie im Fall Bosnien) nahelegen. Dafür sollten innerhalb der EU Regeln etabliert werden, die einen derartigen Übergang zu Extra-EU-Aktivitäten ermöglichen. Allerdings sind im Falle der Kontaktgruppe nicht nur Italien, sondern die USA und Rußland einbezogen. Wie sich beide Flügelländer zu einer EU-unabhängigeren und gegebenenfalls weniger multilateral orientierten deutschen Außenpolitik stellen würden, ist offen.

Zu klären ist unter anderem: Wie hoch ist der Bedarf Deutschlands an Differenzierung zur Verfolgung der Ziele Vertiefung und Erweiterung? Sollte Deutschland eine Differenzierungsoption aktiv betreiben oder auf mittlere Sicht mehrere Entwicklungsoptionen offenhalten?

Im Vordergrund der deutschen Politik sollte zunächst das Ziel stehen, ihren Einfluß auf die Systemgestaltung und den Output der EU durch Differenzierung zu optimieren. Dagegen dürfte z.B. das Ziel eines geringeren finanziellen Input nachrangig sein. Zudem ist davon auszugehen, daß jede Innovation der integrationspolitischen Strukturen und Tätigkeitsfelder zunächst zusätzlich finanziert werden müßte.

2. Erweiterung

Die Erweiterung der EU läßt unterschiedliche **Optionen in drei Dimensionen** zu: in der **Auswahl der Neumitglieder**, im **Zeitpunkt ihrer Aufnahme** und in der **Form ihres Beitritts**, d.h. dem Ausmaß an Übergangs- und Ausnahmeregelungen. Letztere bestimmen zumindest für die Dauer ihrer Gültigkeit auch eine Grenze für die Vertiefung der EU oder den Grad ihrer Differenzierung. Diese drei Dimensionen sind nicht unabhängig voneinander. **Je mehr Kandidaten je früher aufgenommen werden, desto mehr Differenzierung wird notwendig. Je weniger Differenzierung die EU toleriert, desto härter wird die Auswahl ausfallen oder desto länger die Vorbereitungsphase dauern.** Die folgenden Strategievarianten unterscheiden sich auf diesem Spektrum durch ihre sinkende Präferenz für eine rasche und umfassende Erweiterung.

2.1 Strategien der Erweiterung

2.1.1 Erweiterung um jeden Preis

Diese Strategie wäre zunächst im Kontext einer großen **Krise in Osteuropa** denkbar, deren **Überschwappen auf die Nachbarländer die EU verhindern möchte**.

Sollte es z.B. in Rußland zu einer Implosion der jetzigen, halbwegs demokratischen Staatsordnung kommen mit unkalkulierbaren Risiken im Inneren und dem Risiko neoimperialistischer Expansion nach Westen, so könnte vor allem Deutschland einen raschen Beitritt Polens wünschen.

Ein zweiter möglicher Kontext und Anlaß wäre eine **aktuelle Gefährdung von Demokratie und Westorientierung innerhalb eines Beitrittskandidaten**, die die EU durch eine Aufnahme verhindern möchte. Es ist aber eher unwahrscheinlich, daß die EU zu einem solchen Schritt bereit wäre und auch unklar, inwieweit damit eine solche Gefährdung vermieden werden könnte. **Das Beispiel Slowakei zeigt, daß die EU auf interne Probleme eines Beitrittslandes eher mit Distanzierung als mit beschleunigter Integration reagiert und eine Stabilisierung vor dem Beitritt erwartet**.

Falls unter außergewöhnlichen Umständen trotzdem diese Strategie gewählt würde, so läge ihr **Nutzen** vor allem in der Symbolik der Aufnahme, die alle übrigen Akteure zu besonnenerem Verhalten veranlassen dürfte.

Dieser Nutzen würde aber durch integrationspolitische **Kosten** erkaufte: Die EU verzichtet mit zahlreichen Ausnahme- und Übergangsregelungen auf die Einhaltung des Acquis und verwässert so die eigene Integration. Altmitglieder und künftige Beitrittskandidaten könnten sich auf diesen Präzedenzfall berufen. Bestenfalls kann die EU einige spezifische Kosten vermeiden, indem sie das Notaufnahmeland nicht nur von Pflichten entbindet, sondern auch im Gegenzug gewisse Rechte, vor allem bei den Transfers, einschränkt.

2.1.2 Kriteriengesteuerte Erweiterung

Die gegenwärtige Strategie der EU orientiert sich an **Kriterien**, die ein Beitrittskandidat und die EU erfüllen muß, um eine Erweiterung zu ermöglichen. Auf dem Gipfel von **Kopenhagen** beschloß der Rat 1993, daß alle assoziierten Ländern Mittel- und Osteuropas Mitglieder werden können, sofern sie es wünschen und die notwendigen Bedingungen erfüllen. Als Voraussetzungen für einen Beitritt nannte er fünf Kriterien:

1. Demokratie und Rechtsstaat,
2. Marktwirtschaft,
3. Wettbewerbsfähigkeit im Binnenmarkt,
4. Übernahme des *acquis communautaire* und Übereinstimmung mit den Zielen der politischen Union und der WWU,
5. Integrationsfähigkeit der EU.

Drei Aspekte könnte und sollte ein **anspruchsvoller Kriterienkatalog** noch umfassen:

- **Ein Beitrittsland sollte außenpolitisch sein Haus in Ordnung haben** und keine stark von der EU abwei-

chenden Interessen verfolgen. Konkret heißt dies, daß es keine offenen Grenzfragen und Nachbarschaftskonflikte, z.B. wegen Minderheiten, bei der Erweiterung in die EU einschleppen und daß es keine Feindschaften zu Freunden oder Bündnisse mit Feinden der EU bzw. ihrer Mitgliedstaaten haben sollte. Griechenland wäre nach diesem Kriterium ohne Bereinigung seines Verhältnisses zur Türkei nicht beitragsfähig gewesen. Zypern ist danach erst aufzunehmen, wenn damit keine zusätzliche Konfrontation mit der Türkei eintritt.

- Ein Beitrittsland sollte **sozial**, d.h. in puncto Einkommensverteilung, Arbeitslosigkeit und Armut, **nicht allzu sehr vom EU-Durchschnitt abweichen** oder zumindest nicht hinter die Werte des schlechtesten Mitgliedstaats zurückfallen. Zwar sind grundlegende soziale Rechte schon mit der im Acquis enthaltenen Sozialcharta abgedeckt, aber dies läßt noch erhebliche Spielräume in der sozialen Realität zu. Nicht zuletzt, um starken Migrationsdruck zu vermeiden, sollte die EU hier Anforderungen stellen.
- Ein Beitrittsland sollte **in der europapolitischen Orientierung** nicht nur der Eliten, sondern auch der Bevölkerungsmehrheit **klar für eine Integration sowie für die Grundziele und -werte der EU eintreten**. Dies wäre durch ein entsprechendes Referendum zu prüfen, bei dem Beteiligung und Zustimmung bestimmte Mindestquoten überschreiten sollten.

Ein Problem bei relativ harten Kriterien besteht darin, daß eventuell nicht einmal alle bisherigen EU-Mitgliedstaaten sie erfüllen. Natürlich ist es für die EU am besten, wenn nur Nettozahler mit einem überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen ohne große strukturelle Probleme beiträten, wie es etwa bei der EFTA-Erweiterung der Fall war. Bei der Osterweiterung schloß schon ein Beitrittskriterium, das ein Pro-Kopf-Einkommen in Höhe des ärmsten EU-Mitgliedstaates verlangt, praktisch alle Kandidaten im gegenwärtigen Entwicklungsstadium aus.

Unter den zehn assoziierten Beitrittskandidaten Mittel- und Osteuropas wählte die Kommission 1997 fünf Länder aus, um mit ihnen die **Beitrittsverhandlungen** zu beginnen. Die Auswahl erfolgte aufgrund intensiver Analysen der Beitrittsfähigkeit der Antragsteller. Als Maßstab dienten die Kopenhagener Kriterien. **Von den fünf zunächst abgelehnten Bewerbern scheiterten die meisten an der Hürde der Wettbewerbsfähigkeit und des *acquis communautaire***. Lediglich bei der Slowakei sah die Kommission auch Probleme in den Feldern Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenschutz. Die Integrationsfähigkeit der EU selbst – das fünfte Kriterium – hielt die Kommission unter den optimistischen Annahmen ihrer „Agenda 2000“ in finanzieller und institutioneller Hinsicht für erreichbar.

Diese **Erweiterungsfähigkeit der EU** wäre ebenfalls präziser durch **Kriterien** zu fassen. Im finanziellen Bereich ist dies noch vorstellbar in Form einer Obergrenze an zusätzlichen Ausgaben. Eine solche Grenze ist mit

den 1,27 Prozent des EU-BIP auch schon gegeben, obwohl sie nicht alle EU-Mitgliedstaaten so festlegen wollen. Sie hängt allerdings von der Wachstumsentwicklung ab. Im politisch-institutionel-

len Bereich sind die Kriterien schwieriger zu fassen, schon weil der Konsens noch schwerer herzustellen ist.

Letztlich muß es bei der Erweiterungsfähigkeit um Handlungsfähigkeit gehen. Die Handlungsfähigkeit hängt von mehreren **Faktoren** ab:

- **Verfahren und Institutionen:** Verschiedene Institutionen (Rat, Parlament, Kommission) formulieren die Politik der EU nach formalen und inzwischen real eingefahrenen Verfahren (gewichtetes Stimmrecht, mal qualifizierte Mehrheit, mal Vetorecht, Nationenproporz, 'package deals' etc.). Je mehr Mitglieder daran beteiligt sind, desto schwieriger wird ein Konsens. Entweder bleibt nur ein kleiner gemeinsamer Nenner übrig, oder einige Länder geben nach, da sie anderweitig entschädigt werden.
- **Ressourcen:** Die Handlungsfähigkeit hängt auch von den verfügbaren Ressourcen, in erster Linie den Finanzen, ab. Sie erlauben unter anderem Entschädigungen für Mitglieder, die Entscheidungen mittragen, an denen sie kein besonderes Interesse haben. Nach außen kann Europa ebenfalls versuchen, mit dem Angebot finanzieller Unterstützung Einfluß zu gewinnen. Offensichtlich ist aber die Bereitschaft der Mitglieder, in die EU-Kassen einzuzahlen, und ihr Wunsch, aus diesen Kassen Rückflüsse zu erzielen, ein deutlicher Indikator für ihr Verhältnis zur EU.
- **Interessen:** Sowohl in den Verfahren wie in den Ressourcen drücken sich letztlich Interessen aus. Konvergieren die Interessen, so liefern auch auf Einstimmigkeit und Minderheitenschutz abgestellte Verfahren Ergebnisse und die Beteiligten sind bereit, für diese gemeinsamen Interessen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Die EU ist um so handlungsfähiger, je mehr die Interessen ihrer Mitglieder übereinstimmen. Die Chancen dafür nehmen mit der Zahl der Mitglieder ab. Aber die Übereinstimmung

hängt nicht nur von der Zahl, sondern auch von der Strukturähnlichkeit der Mitglieder ab. Österreich und Deutschland haben ähnlichere Interessen als Estland und Spanien. Damit kehrt die Frage nach der Handlungsfähigkeit zur Frage der Kriterien zurück. **Kriterien dienen u.a. dazu, Kandidaten auszugrenzen, die zu verschiedenen in ihren Strukturen sind und deswegen die Handlungsfähigkeit der EU und die Befriedigung der von ihr abhängenden Interessen der Mitgliedstaaten und ihrer Bürger gefährden.**

Manche kulturhistorisch argumentierenden Beobachter sehen eine Abgrenzung auf der Linie Estland-Polen-Kroatien, von der südöstlich nur Länder mit schwachen Traditionen autonomer bürgerlicher Gesellschaften zu finden sind, da dort entweder orthodoxe oder islamische (osmanische) Elemente vorherrschten, während westlich davon die römisch-lateinische Tradition prägend war. Die EU hat aber diese Trennlinie schon mit der Aufnahme Griechenlands und der Assoziierung Bulgariens und Rumäniens inklusive Beitrittsperspektive durchbrochen. Im Ergebnis müssen beide Seiten zusammentreffen: **Die EU kann und muß handlungsfähig bleiben, indem sie nur Kandidaten aufnimmt, die mit ihr kompatibel sind, und indem sie sich selbst so weit reformiert, daß sie auch als erweiterte Union funktioniert. Die kriteriengesteuerte Erweiterung erlaubt dies grundsätzlich.**

- Ihre **Vorteile** liegen in der strengen Orientierung an Output und Effizienz und der größeren Steuerungssicherheit für die EU. Sie führt naturgemäß zu einer abgestuften Erweiterung im Rhythmus der Erfüllung der Kriterien. Interessen und Bedenken der EU-Mitgliedstaaten können in den Beitrittsprozeß einfließen.
- Diese Freiräume für die EU bestimmen auch die **Nachteile**: Die EU kann die Erweiterung leicht verzögern, um Anpassungen zu verschieben oder zu vermeiden, die in ihrem eigenen, zumindest langfristigen Interesse wären. Damit reduziert sich der Reformdruck trotz akuter Reformnotwendigkeit.

2.1.3 Erweiterung nach Vertiefung

Diese Option möchte die **Erweiterung verzögern, bis der gegenwärtige Reform- und Vertiefungsprozeß der EU abgeschlossen ist**. Dies bedeutet zumindest die Umsetzung von Maastricht und Amsterdam, einschließlich der Währungsunion. Wahrscheinlich gehören dazu aber auch die noch ausstehenden Reformen der Agrarpolitik, der Strukturfonds und der Institutionen. **Dies bedeutet implizit, daß eine Erweiterung frühestens 2003, eher deutlich später in Frage kommt.**

Es könnte schwierig sein, das in der EU vor einer Erweiterung zu erreichende Stadium genau zu bestimmen. Müssen z.B. alle gegenwärtigen EU-Mitgliedstaaten auf dem gleichen Vertiefungsniveau angekommen, also insbesondere schon Mitglieder der Währungsunion sein? Ähnliche Fragen stellen sich in anderen Vertiefungsbereichen (z.B. Schengen). Wird diese Frage bejaht, so kann es zu einer weitreichenden Verzögerung kommen.

- **Vorteil** dieser Strategie wäre eine nach Abschluß des Vertiefungsprozesses konsolidierte und handlungsfähige EU. Daran haben letztlich auch die Beitrittskandidaten ein Interesse. Vor allem für die EU-Mitgliedstaaten ist die EU der 15 immer noch mit Abstand wichtiger als Mittel- und Osteuropa. Ihre primäre Stabilisierung würde also wichtige wirtschaftliche und politische Interessen wahren. Dank der Reformen wäre die nachfolgende Erweiterung ohne Probleme für die EU durchzuführen. Insbesondere dürften sich die Kosten dank der Reformen in Grenzen halten.
- **Nachteil** dieser Strategie wäre vor allem der dramatische Verlust an politischer Glaubwürdigkeit; denn sie impliziert ja eine weitgehende Abkehr vom gegenwärtigen, mit den Partnern in Mittel- und Osteuropa vereinbarten und überall verkündeten Vorgehen. Obendrein wäre sogar das Ziel der Reform und Stabilisierung der EU so nicht zu erreichen, da ohne Erweiterungsperspektive der Druck für EU-Reformen deutlich geringer ausfällt und die besonders mit Mittel- und Osteuropa verbundenen EU-Mitgliedstaaten Deutschland und Österreich eigenständige Initiativen zur Sicherung des Verhältnisses ergreifen würden oder müßten.

In Mittel- und Osteuropa selbst käme es sicher zu einer erheblichen Enttäuschung der reform- und westorientierten Kräfte. Es könnte zu Versuchen einer außenpolitischen Neu-Orientierung und gesellschaftspolitischen Experimenten mit „Dritten Wegen“ kommen. Allerdings sind die realen Alternativen zu einem EU-Beitritt für Mittel- und Osteuropa recht beschränkt, da sie sicher nicht eine neue Dominanz Rußlands akzeptieren wollen. Am ehesten wäre noch ein Versuch regionaler Integration denkbar, der sich eventuell sogar positiv auswirken würde.

2.1.4 Blockade und Verzögerung der Erweiterung/„Festung Europa“

Diese Option ist weniger eine mögliche Strategie der EU als vielmehr ein mögliches **Szenario, das sich vor allem im Fall einer schweren wirtschaftlichen und sozialen Krise in der EU ergeben könnte**. Einzelne EU-Mitgliedstaaten könnten auch unter normalen Umständen in der Erweiterungsfrage eine Blockade- und Verzögerungsstrategie verfolgen, wenn ihren Interessen nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Dies gilt vor allem für Spanien, aber in geringerem Maß auch für Portugal, Irland und Frankreich. Diese Länder träten nicht für eine grundsätzliche Ablehnung der Erweiterung ein, sondern würden wahrscheinlich pragmatisch gewendet eine Strategie zu hoher Anforderungen an die Beitrittskandidaten mit einer Verhandlungsführung verfolgen, die ein Scheitern bewußt hinnimmt.

Problematischer wäre eine Krise in der EU mit wirtschaftlicher Rezession und weiter erhöhter Arbeitslosigkeit, die in den Augen einer mehr populistisch geprägten politischen Öffentlichkeit äußeren Faktoren wie der Konkurrenz billigerer Anbieter zugeschrieben wird. Daraus entstünde dann die **Forderung nach außenwirtschaftlicher Abschottung**, die in einer EU-15 mit ihrer geringeren Außenabhängigkeit auch leichter durchzusetzen wäre. Sie würde wahrscheinlich auch auf Mittel- und Osteuropa zielen, das als geographisch näher Niedriglohnstandort und Herkunftsland billiger Arbeitsmigranten als besonders bedrohlich wahrgenommen wird. Diese Option bietet an **Vorteilen** bestenfalls die der Strategie „Erweiterung nach Vertiefung“, wenn parallel zur Abschottung noch die Vertiefung und innere Reform der EU stattfindet. Ein besonderer Vorteil wäre es, wenn die EU und ihre Mitgliedstaaten eine derartige Krise offensiv zur Restrukturierung der Wirtschaft und Reform der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nutzen würden. Erfahrungsgemäß stellen aber Krisen- und Rezessionsphasen ungünstige Perioden für eine Vertiefung und Reformen dar. Sie waren bisher immer Zeiten eines zunehmenden nationalen Egoismus und entsprechender Verteilungskämpfe ohne Neigung zu kooperativen Lösungen. Dagegen träten erhebliche **Nachteile** auf. Nicht nur wären alle Probleme der Strategie „Erweiterung nach Vertiefung“ zu befürchten, sondern auch zusätzliche Desintegrationsprozesse. Der xenophobe, populistische Virus, der eine Abschottung befürwortet, dürfte auch das innergemeinschaftliche Verhältnis vergiften. Eine Festung Europa kann sich begrenzt schützen, aber beschädigt ihre Wettbewerbsfähigkeit und außenwirtschaftliche Position durch Verteuerung der Inputs aus Drittländern, durch Gegenmaßnahmen betroffener Handelspartner und die Unfähigkeit, den Protektionismus auf den Exportmärkten fortzusetzen.

2.2 Begleitstrategien für Beitrittskandidaten
Jede Strategie braucht eine Vorbereitungs-komponente für die Beitrittskandidaten bis zum Beitritt, insbesondere für diejenigen, die nicht sofort für beitriffsreif gehalten werden, aber eine prinzipielle Zusage haben. Die Agenda 2000 sieht vor, daß im Zuge jährlicher Nachprüfungen die erste Auswahl der Kommission revidiert werden kann und während der Verhandlungen alle Kandidaten durch Beitrittspartnerschaften, Mitgliedschaft in einer „Europäischen Konferenz“ und besondere Hilfen weiter an die EU-Mitgliedschaft herangeführt werden sollen.

Diese Maßnahmen sollen den späteren Beitritt erleichtern, indem die Kandidaten schon in eine engere Kooperation mit der EU eingebunden und ihre inneren Reformen unterstützt werden. Diese Vorbereitungshilfe sollte aber stärker auf die Aspekte der Transformation abgestellt werden, die für die EU besondere Gefährdungen darstellen. So spielen bisher Maßnahmen, die auf soziale Probleme abzielen, kaum

eine Rolle, da dieser Bereich auch in der EU deutlich hinter der Marktintegration zurücktritt. Weiter könnte die Hilfe sich mehr auf Bereiche konzentrieren, in denen mit größeren Kosten für die EU nach dem Beitritt zu rechnen ist, wie z.B. die Agrarpolitik.

2.3 Strategie gegenüber Nachbarn ohne baldige Beitrittsperspektive

Auch nach der nächsten Erweiterungsrunde wird rings um die EU eine Kette armer Nachbarländer verbleiben, die mit ihr durch Beitrittswünsche, Assoziation, Zollunion, Handels- und Kooperationsabkommen oder Partnerschaftsverträge verbunden sind. Aus vielerlei Gründen auf beiden Seiten kommt eine baldige Vollmitgliedschaft dieser Länder nicht in Frage. Trotzdem kann ihr Schicksal der EU nicht gleichgültig sein, denn Europas Frieden, Sicherheit und Wohlstand hängen in besonderem Maße von der Entwicklung dieser Nachbarländer ab.

Letztlich entscheiden nationale Anstrengungen über den Entwicklungserfolg. Der erfolgreiche Policy-mix aus Exportorientierung, Sparsamkeit, hoher Investitionsrate, relativ gerechter Einkommensverteilung und entwicklungsorientiertem Staatshandeln scheitert aber in den meisten armen Ländern an den Interessen reformfeindlicher Eliten.

Die Brüsseler Handelspolitik bietet den Nachbarn keine optimalen Bedingungen für exportorientierte Entwicklung. Ihre Präferenzpyramide verflacht und das Naben-und-Speichen-System diverser Handelsabkommen bevorzugt das Zentrum. Im Gegensatz zur NAFTA fehlen präzise Regeln, die Exporteuren und Investoren Sicherheit bieten. Eine Ausdehnung des Europäischen Wirtschaftsraums unter Einschluß der Landwirtschaft käme den Nachbarn am meisten entgegen. Aber die Handelspolitik ist nur ein – wegen der weltweiten Liberalisierung aber zunehmend schwächerer Faktor – zur Stimulierung der Handelsströme.

Wichtiger für das Ausmaß des Handels sind Wachstumsraten und Währungsrelationen der beteiligten Volkswirtschaften. Ein schnelleres Wachstum in der EU selbst wäre die beste Unterstützung der Nachbarn. Deren Wachstumsprozeß scheidet manchmal bei relativem Erfolg (z.B. Mexiko, Tschechien, Thailand) unter dem Druck von Zahlungsbilanzkrisen, weil die Finanzmärkte auf wirtschaftspolitische Fehler zu spät und zu heftig reagieren. Vor allem im Zuge der WWU könnte eine engere währungspolitische Kooperation derartigen Krisen vorbeugen und eine stetige Kapitalversorgung der Nachbarn erleichtern. Ihr wesentliches Ziel muß es sein, die **Erwartungen der Investoren durch Information, Transparenz und Abstimmung der Politik zu stabilisieren. Damit verringert sie auch die weit verbreitete Kapitalflucht. Zusätzliche öffentliche Kredite an die Nachbarn sind dagegen angesichts ihrer problematischen Nebenwirkungen (Verschuldung, Aufwertung) eher mit Vorsicht zu betrachten.**

Handelsliberalisierung, Nachfragesicherung und Wechselkursstabilisierung nutzen wenig, wenn das wettbewerbsfähige Angebot für den Export fehlt. Hier bietet sich ein Ansatz für eine Hilfestrategie, die auf die **Qualifizierung von Standorten** abzielt. Gesellschaftspolitische Kooperation sollte versuchen, die Oppositionskräfte gegen reformfeindliche Eliten zu stärken und die gesellschaftlichen Bedingungen für entwicklungsorientierte Politik zu schaffen. Eine solche exportorientierte Entwicklungspolitik wäre die beste Vorbeugung gegen Migrationsbewegungen, die weder für die Herkunfts- noch für die Zielländer eindeutig positive Wirkungen haben.

Eine präventive Politik (Marktöffnung, Währungsoperation, Hilfe zur Standortqualifikation) **mag stetige Kosten verursachen, kommt aber nicht unbedingt teurer als das als reaktives Krisenmanagement beschönigte Durchwursteln.** Sie stützt sich am besten auf ein Grundverständnis verantwortlicher Nachbarschaft und prinzipielle Offenheit der EU für alle Nachbarn, das leider gegenwärtig durch ethnische und kulturelle Vorurteile untergraben wird, die vor allem im Mittelmeerraum historisch nicht begründbare, neue Grenzen schaffen.

Diese prinzipielle Haltung würde auch das **Verhältnis zur Türkei** entlasten, das durch die vor allem in Form unglückliche Luxemburger Entscheidung getrübt ist. Eine klare Aussage gegen geographische, religiöse und kulturelle Beitrittskriterien verbunden mit ebenso klaren wirtschaftlichen und politischen Bedingungen, die aber auf alle Kandidaten angewandt werden, könnte die Beziehungen verbessern. Dabei kann man davon ausgehen, daß auch der Türkei – ähnlich wie Ostmitteleuropa – letztlich keine Alternative zur EU-Orientierung bleibt.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Die Nachbarn der EU-15: Von beitriffsunwillig bis zu beitriffsunfähig.....	16
Tabelle 2:	EU-Mitgliedschaft im Spiegel der öffentlichen Meinung	17
Tabelle 3:	Differenzierungen in der EU	18
Tabelle 4:	Entwicklung der EU-Wirtschaft.....	18
Tabelle 5:	Die Wirtschaft der Beitrittskandidaten 1997	19
Tabelle 6:	Extreme Parteien in der EU und ihre Wahlergebnisse	22
Tabelle 7:	Überblick: Kostenschätzungen der Osterweiterung	23
Tabelle 8:	Stimmengewichtung im Rat der Europäischen Union.....	34
Tabelle 9:	Collegiensystem für EU-27	35
Tabelle 10:	Zusammensetzung des Europäischen Parlaments.....	36
Tabelle 11:	Zielbereiche der EU-Struktur- und Regionalpolitik (Wulf-Mathies/Samland-Modell).....	38
Tabelle 12:	Entwicklung der Agrarausgaben nach Agenda 2000	39
Tabelle 13:	GAP-Reform in unterschiedlichen Szenarien (für die Jahre 2000 bis 2010)	40

Abkürzungsverzeichnis (Auswahl)

ASEM	Asia-Europe Meeting
ASTV	Ausschuß Ständiger Vertreter
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CDU	Vereinigte Demokratische Koalition (Portugal)
EFTA	European Free Trade Area
EG-V	EG-Vertrag
EP	Europäisches Parlament
EU-V	EU-Vertrag
EZB	Europäische Zentralbank
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
KKE	Griechische Kommunistische Partei
MOE	Mittel- und Osteuropa
MS	Mitgliedstaaten
NAFTA	North American Free Trade Area
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PCF	Parti Communiste Français
PDS	Partei des demokratischen Sozialismus
QMV	Qualifiziertes Mehrheitsvotum
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

Zu den Autoren

Dr. Michael Dauderstädt, geb. 1947, ist Mitarbeiter der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Dr. Barbara Lippert, geb. 1962, ist stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik, Bonn.