

**Erhard Busek**

## **Chancen und Risiken der EU-Erweiterung**

Die Erweiterung der Europäischen Union ist das große Projekt des 21. Jahrhunderts. Damit ist nicht gemeint, dass es so lange dauern soll, sondern das entscheidet über den Zustand und die Kraft Europas, im globalen Wettbewerb auftreten zu können. Die Erweiterung heute ist mit den bisherigen Erweiterungen keineswegs vergleichbar, denn es sind gleichzeitig mehrere Probleme zu bewältigen:

- die Erreichung des "acquis communautaire" der Europäischen Union durch die Beitrittskandidaten.
- die Fortführung des Transformationsprozesses, der im großen und ganzen bisher schon sehr erfolgreich war.
- die notwendige innere Veränderung der Europäischen Union, um wirklich als Akteur auftreten zu können.

Dabei gibt es sicher eine Reihe von bilateralen Problemen, aber auch Fragen, die im Verhältnis zur Europäischen Union zu bewältigen sind. Dabei muss rational vorgegangen werden, wobei mit Sorge festgestellt werden muss, dass wir eine Fülle von Emotionen auf diesem Gebiet haben. Die Probleme sollen allerdings nicht weggeschoben werden, sondern verlangen eine genaue Auseinandersetzung. Als großes Thema aber bleibt, was Europa überhaupt heute ist, für welche Werte es steht und wie sehr es für Stabilität und Frieden sorgen kann.

Seit 1989 ist die Frage nach der Vorstellung von der endgültigen Form des Kontinents, der "fianlité d'Europe", real gestellt. Konnte man zuvor nur hoffen, dass ganz Europa irgendwann einmal selbst sein Schicksal bestimmen könnte, ist jetzt der historische Augenblick gekommen, möglicherweise ein Fenster der Weltgeschichte geöffnet, in dem eine Neugestaltung möglich ist.

In Wahrheit ist die jetzige Strategie zur Erweiterung der EU an einem kritischen Punkt angelangt. Zwei Richtungen der Entwicklung sind jedenfalls genau zu beobachten. Die eine ist eine problematische, nämlich der Versuch, wieder Trennlinien in Europa einzuziehen, mögen sie nun Kerneuropa, Europa der zwei Geschwindigkeiten, der konzentrischen Kreise oder Schengen- und Euroland heißen. Sicher ist manches Problem dadurch leichter zu lösen, aber den moralischen Vorwurf, gerade in der Mitte Europas entgegen den Sehnsüchten der Bürger

mehrere Arten von Europäern zu unterscheiden, erspart man sich dadurch nicht. Damit sind wir aber wieder in Mitteleuropa, denn dort sind die nächsten Entscheidungen zu treffen.

Die gegenwärtige Anmeldung zur EU sind zweifellos nicht in einen Topf zu werfen - auch nicht die zunächst akzeptierten Verhandlungspartner. Es hieße Apperzeptionsverweigerung zu betreiben, wenn man alle Kandidaten gleich bewertete. Der Sinn einer solchen Unterscheidung besteht nicht darin, manche Kandidaten auf stille Art auszuschneiden, sondern eine Strategie zu entwickeln, die schrittweise Integration ermöglicht. Die bisherige Vorgangsweise, Gruppen von Beitrittskandidaten zu schaffen, wird diesmal schwierig sein, weil die Unterschiede stärker sind. Alles spricht dafür, die Verhandlungen überall zur gleichen Zeit zu führen. Dort aber, wo sie abgeschlossen werden können, sind sie umzusetzen - ein Warten auf andere wäre sinnlos. Daß dabei Umbauten der EU notwendig sind, bestreitet niemand; sie sind aber nicht unbedingt in kausalem Zusammenhang mit der Erweiterung zu sehen, weil eher die politischen Anforderungen der Zeit eine Vertiefung verlangen. Auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet handlungsfähig zu sein, ist für die Union auch in ihrem jetzigen Umfang und auch jetzt von Bedeutung.

Entscheidend ist der Faktor der Zeit, denn die Anforderung, ein größeres Europa zu bilden, alle Ressourcen zu nutzen und Instabilität zu beseitigen, ist naheliegend.

Wenn man davon ausgeht, dass es auf absehbare Zeit zehn Staaten wären, die zu den gegenwärtig fünfzehn hinzukommen - wenn wir zunächst die mediterranen Kandidaten Malta und Zypern vernachlässigen wollen, die quantitativ nicht so ins Gewicht fallen, eher qualitativ durch ihre strategische Bedeutung -, so würde sich die Union von gegenwärtig über 370 Millionen Einwohnern auf 25 Staaten mit über 480 Millionen vergrößern. Flächenmäßig würde die Union um etwa ein Drittel zunehmen.

Da wird aber auch schon der erste Problembereich sichtbar: Im Gegensatz zu den westeuropäischen Ländern sind die mittel- und osteuropäischen Länder noch immer stark agrarisch geprägt. Durchschnittlich etwa 15 Prozent der Bevölkerung arbeitet dort in der Landwirtschaft, während in der heutigen Union der Prozentsatz bei 5 Prozent und weiter sinkend liegen dürfte. Wer die Aufregungen um die Agrarordnung der EU verfolgt, kann ermessen, welche Probleme in der Durchsetzung der Osterweiterung entstehen und wie gerade die Bauern in der EU reagieren werden, obwohl die Produktivität der beitragswerbenden Länder im Vergleich geringer ist und die Erweiterungsländer gerade aus Österreich viele landwirtschaftliche Produkte importieren.

In Wahrheit ist aber das Problem in der Strukturpolitik größer. Wenngleich etwa Slowenien gerade dabei ist, das Pro-Kopf-Einkommen Griechenlands und Portugals zu überholen, ist das Wohlstandsgefälle doch beträchtlich. Hier liegt auch das Argument, sich für Maßnahmen der Integration auszusprechen, weil ansonsten die wirtschaftliche, soziale und damit politische Destabilisierung auch der gegenwärtigen Union droht. Regional wird das gar nicht so einfach durchzusetzen sein, denn die bisherigen Nutznießer sind Spanien, Italien, Griechenland, Portugal und Irland - alles Länder, denen mit Immigration und Unsicherheit an der Grenze durch die mittel- und osteuropäischen Staaten kaum zu drohen ist. Deutschland zählt nach der Wiedervereinigung ebenfalls zu den Nutznießern, aber möglicherweise ist die eigene Erfahrung und die Nachbarschaft zu Polen ein stärkeres positives Argument.

Damit erhebt sich die Frage nach weiteren Argumenten für die Erweiterung. Sie müssen für bewusste Europäer vor allem in der demokratischen Grundstruktur des Kontinents und in einer Vision des "neuen Europa" liegen. Die Verpflichtungen, die im "acquis communautaire" - dem bisherigen Stand der europäischen Integration durch die Bindung der Staaten aneinander - eingegangen werden, sind ein Bestandteil der politischen und wirtschaftlichen Stabilität und somit friedensstiftender Natur.

Es empfiehlt sich auch, offen über die Kosten der Erweiterung zu diskutieren, denn die in Rede stehenden Länder sind Nettoempfänger, also auf die Finanzkraft der bisherigen Mitglieder angewiesen. Beim Beitritt von Portugal, Spanien und Griechenland hat es eine ähnliche Situation bestanden, die damals auch politisch verträglich war. Nach den Berechnungen der EU-Kommission würden nur etwa 13 Prozent auf den landwirtschaftlichen Garantiefonds entfallen, 87 Prozent aber auf die Strukturfonds. Damit ist jedoch einmal mehr klar, daß die Lösung des Problems nicht in einer generellen Erhöhung der Beiträge der Nettozahler unter den EU-Staaten liegen kann, sondern dass Übergangsfristen gewählt werden müssen und die immer wieder verlangte Reform der bestehenden Agrar- und Strukturpolitik gleichzeitig zu leisten ist.

Auch ohne Osterweiterung steht die Landwirtschaftspolitik der EU unter Veränderungsdruck. Sie ist mittelfristig nicht nur finanzierbar, sie droht auch GATT-widrig zu werden. Ein geordneter Rückzug von den bisherigen Strategien, insbesondere der Stützpreispolitik, ist notwendig.

Dasselbe gilt für die Strukturpolitik. Aufgabe der EU-Regionalpolitik ist es, die Einkommensunterschiede zu verringern und die Struktur zu verbessern, um die

entsprechenden Voraussetzungen für eine positive Entwicklung zu schaffen. Das Wohlstandsgefälle zwischen den wohlhabenden EU-Ländern und Griechenland ist nicht geringer geworden, sondern sogar gewachsen. Bei Spanien, Irland und Portugal war der Erfolg größer. Gerade aber Konfliktfälle des Jahres 1996 zwischen EU-Kommission und den Mitgliedsländern - etwa die kritisierten VW-Subventionen in Sachsen - zeigen, dass damit Wahlgeschenke der Politiker und nicht wirtschaftliche Strukturverbesserungen gemacht werden. Die Erziehung zur Subvention und die Verzerrung des Wettbewerbs kann nicht das Ziel der in der EU großgeschriebenen Freiheit des Marktes sein. In der Frage der Übergangsfristen wird man sich leichter tun, weil sei bei Beitritt schon Tradition haben und eine Mitwirkung nicht behindern, sondern fördern.

Damit werden die "verschiedenen Geschwindigkeiten" für eine gewisse Zeit innerhalb der EU stattfinden und nicht zu einer Teilung Europas führen. Auch das "opting out" - die Möglichkeit des Aussteigens aus einer Verpflichtung - könnte eine Hilfe für manche Staaten sein, wie es beim Schengen-Vertrag zur Vereinfachung der Grenzkontrolle, beim Sozialprotokoll zu den Arbeitsrechten und aller Voraussicht nach bei der Währungsunion der Fall sein wird. Es sollte jedoch Ausnahme bleiben und nicht zur Regel werden, weil damit immer mehr das Bild von den Rosinen entsteht, die aus dem gemeinsamen Kuchen gepickt werden, während eine umfassende gemeinsame Rechts- und Marktordnung immer mehr durchlöchert und fragmentiert wird. Ein "Europa à la carte" wäre die Folge, nicht aber eine kräftige Union.

Bei grundsätzlichem Durchdenken der Situation Europas spricht allerdings mehr für ein positives Handeln, also einen Beitritt möglichst vieler mitteleuropäischer Länder. Gerade die kritische Situation nach 1989 lässt das als die beste Antwort erscheinen, alles andere erzeugt mehr Gefahren als Chancen und zukunftsweisende Ergebnisse. Mitteleuropa ist Europa - das integrierte Europa hat seine Reife allerdings noch unter Beweis zu stellen, denn Europa ist selbst nach diesen Beitritten noch nicht vollständig. Die weiteren Beitrittswilligen werden nicht nur ermuntert, sondern erfahren dadurch auch eine Strukturverbesserung - ökonomisch ebenso wie politisch.

Es würde aber zu kurz greifen, wenn man nur auf die generelle Dimension der Erweiterung der Europäischen Union eingeht. Der Begriff der "Ost"-Erweiterung ist irreführend. Erstens findet sie in der Mitte des Kontinents statt, zweitens geht es um eine generelle Erweiterung, die nicht durch geographische Merkmale beeinträchtigt werden soll, denen in der europäischen Öffentlichkeit ein eher abträglicher Beigeschmack anhaftet. Niemand versteht den Begriff "Osten" als etwas Positives. Diese psychologischen Aspekte sind von ganz entscheidender

Bedeutung, weil sie etwa in der österreichischen Öffentlichkeit und wahrscheinlich auch in andere europäischen Ländern eine meinungsbildende Rolle spielten. Die intelligenteren Kritiker der Erweiterung argumentieren damit, dass zunächst überhaupt die Vertiefung der Europäischen Union stattfinden müsste, um eine Erweiterung durchführen zu können. Die bisherige Entwicklung des Gemeinschaftsprojektes zeigt allerdings, dass die Vertiefung nur dann stattgefunden hat, wenn gleichzeitig eine Erweiterung angestanden ist. Es werden sich nämlich die jetzigen 15 Mitglieder der EU kaum eher dazu entschließen, endlich einmal einen europäischen Außenminister, eine europäische Armee und eine europäische Polizei zu schaffen, wenn sie zunächst unter sich bleiben. Eher wird es darum gehen, von manchen Aspekten des Nationalstaats Abschied zu nehmen, weil man mit seinen Mitteln die anstehenden Problem angesichts der Globalisierung wohl kaum mehr lösen kann. Es gibt nämlich ein Argument, das generell für die Erweiterung der Europäischen Union spricht: die Globalisierung. Europa kann nur bestehen, wenn es in entsprechender Größe und Kapazität an diesem Prozess teilnimmt, denn die potentiellen Partner in diesem Match wie China, Indien, die arabische Welt und Südostasien verfügen über ganz andere Größenordnungen, zu denen Europa erst heranreifen muss. Meines Erachtens nach ist aber das Bestehen unseres alten Kontinents innerhalb des Globalisierungsprozesses nicht nur im Ökonomischen, sondern auch im Ökologischen und Sozialen möglich, wenn es zu einem dynamischen Prozess der Integration kommt. Dass dieser Prozess nicht einfach ist, und eine Herausforderung bedeutet, soll gar nicht geleugnet werden. Politik ist aber dazu da, Probleme zu lösen und nicht Angst zu erzeugen.

Mit Bedauern habe ich in den letzten Zeit registriert, dass es namhafte Stimmen aus der Politik gibt, die ihre Aufgabe darin sehen, als Warner vor der EU-Erweiterung aufzutreten. Meines Erachtens verfahren diese Politiker ihre Aufgabe und sind offensichtlich so am Tagesgeschäft orientiert, dass ihnen die konzeptive Sicht für die nächsten Jahre mit populistischen Argumenten verstellt ist. Die Osterweiterung ist nämlich die Chance Österreichs, in die Gestaltung des Kontinents einzugreifen.

Zunächst gibt es ein paar vordergründige primitive Argumente, warum die Ostgrenze der Union von uns wegkommen muss. Zu lange sind wir Ostgrenze gewesen, zu viele Lasten (zum Beispiel Schengen) sind damit verbunden, zu sehr verlieren wird damit Chancen in der Nachbarschaft, auch wirtschaftliche Erfolge zu haben. Das berühmte Argumenten, dass Arbeitsplätze abwandern und billige Arbeitskräfte zuwandern, sticht noch dazu nicht. Wenn unsere Nachbarn "draußen" bleiben, dann wird das Lohnniveau dort weiter tief und die Tendenz der Abwanderung um so größer sein. Je rascher es gelingt, ihre wirtschaftliche und soziale

Situation an unser Niveau anzunähern, um so eher bleiben die Menschen im Lande und die Arbeitsplätze dort, wo sie sind. Die größere Gefahr besteht heute sicher unter dem Aspekt der Globalisierung in der Abwanderung etwa nach Indien oder Südostasien, wie es der Textilindustrie längst passiert ist. Die Abwanderung billiger Arbeitsplätze sichert bei einem Verbleib der höherqualifizierten Tätigkeiten die österreichische Wirtschaft, denn die Alternative besteht nicht im Behalten aller Arbeitsplätze, sondern in der Abwanderung des gesamten Unternehmens.

Es gibt daneben aber auch moralische Argumente. Es war ja nicht die angenehmste Situation, dass wir längere Grenzen mit kommunistischen Nachbarn als mit freien Demokratien hatten. Nun hat sich das seit 1989 geändert - und schon wieder wollen wir jemanden von Europa ausschließen. Wir können uns außerdem nicht als Europa bezeichnen, wenn wir andere Europäer weg halten wollen. Dass etwa Iren, Spanier oder Portugiesen nicht interessiert sind, mag verständlich sein, wenngleich auch sie daran erinnert werden müssen, dass ihnen ihre Integration in die Europäische Gemeinschaft sehr viel an politischer, wirtschaftlicher und sozialer Stabilität gebracht hat. Christen sollte außerdem noch das Argumente der Solidarität überzeugen - um so schmerzlicher, dass man auch von dieser Seite ganz und gar egoistische Argumente hört.

Ein weiteres Argument ist die Sicherheit. Ein Nachbar, mit dem man zusammenarbeite, ist keine Bedrohung, er ist auch stärker gezwungen auf unser Wünsche einzugehen und für Ordnung im eigenen Haus zu sorgen. Wir Österreicher sind ja ohnehin Trittbrettfahrer der Sicherheit, weil sie (siehe Debatte über NATO und Neutralität) ohnehin von anderen besorgt wird.

Wer die Argumentation nicht so vordergründig haben will, sollte sich überlegen, wie viel wir kulturell im Austausch mit unseren Nachbarn durch lange Zeit gewonnen haben.

Die Dimension dieses Erweiterungsschritts ist von großer historischer Bedeutung. Es gilt dafür, den gegenwärtig rechten Augenblick zu erkennen und danach zu handeln. In Europa hat der Geist der Wagnis Tradition, hoffentlich können wir ihn in eigener Sache auch zeigen!

**Autor:**

**Dr. Erhard Busek**, geb.: 25. 3.1941 in Wien, Studium der Rechte (Dr. iur. 1963), Ehrendoktorat der Montan-Universität Krakau 1993, Ehrendoktorat der Universität Bratislava, Ehrendoktorat der Universität Czernowitz.

Zweiter Klubsekretär der ÖVP im Parlament 1964-1968, Stellvertretender Generalsekretär des Österreichischen Wirtschaftsbundes 1969, Generalsekretär des Österreichischen Wirtschaftsbundes 1972, Generalsekretär der ÖVP 1975-1976. Mitglied der Wiener Landesregierung 1976-1978 sowie 1987-1989, Mitglied des Gemeinderates der Stadt Wien und Abgeordneter zum Wiener Landtag 1978-1983, Vizebürgermeister und Landeshauptmann-Stellvertreter der Stadt Wien 1978-1987, Landesparteiobmann der ÖVP Wien 1976-1989, Bundesparteiobmann der ÖVP 1991-1995. Mehrmaliger Abgeordneter zum Nationalrat, Bundesminister für Wissenschaft und Forschung 1989-1991, Vizekanzler 1991-1995.

Seit 1995 Vorsitzender des Instituts für den Donauraum und Mitteleuropa (IDM); seit März 2000 Regierungsbeauftragter für EU-Erweiterungsfragen; seit April 2000 Präsident des Europäischen Forum Alpbach

**Information im Internet:**

Institut für den Donauraum und Mitteleuropa (IDM): <http://www.idm.at>

"Enlargement" website der EU: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>