

# Die Europäische Union nach der Osterweiterung aus der Sicht der neuen Mitgliedstaaten

Jürgen Dieringer

## 1. Einleitung

Am 1. Mai 2004 wurde die Osterweiterung der Europäischen Union vollzogen. In der bisher umfangreichsten Erweiterungsrunde in der Geschichte der Union traten zehn Staaten, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Malta und Zypern der EU bei. Acht dieser zehn Staaten verbindet das sozialistische Erbe. Sie stehen in dieser Untersuchung im Mittelpunkt. Wiewohl die Erweiterung die endgültige Überwindung der künstlichen Spaltung des alten Kontinents darstellt und deshalb politisch *sine qua non* war, so sehr wirtschafts- und sicherheitspolitische Argumente für die Osterweiterung sprechen, so unbestreitbar ist es, dass der Entscheidungsprozess in Brüssel durch die Multiplizierung der Akteure komplizierter wird. Dies hat nicht zuletzt die Ablehnung des Verfassungsprojektes durch Polen gezeigt. Beeinträchtigt wird das Machtgefüge durch eine Veränderung des Verhältnisses großer zu kleinen Staaten, wirtschaftlich starker (Nettozahler) zu wirtschaftlich schwachen (Nettoempfänger) Ländern, sowie durch weit heterogenere Positionen in den Politikfeldern, von der Agrarpolitik, über die Fischerei, bis hin zur Wettbewerbspolitik. Hinzu kommen die Spannungen der Staaten zwischen Finnischem Meerbusen und der Adria, die die Osterweiterung der EU symbolisch für den Endpunkt schmerzlicher politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Anpassungsprozesse. Brüssel steht stellvertretend für eine „Rückkehr nach Europa“, für Sicherheit, Prosperität und Demokratie. Dieser Fokus auf die ideellen Grundlagen des Integrationsprozesses wird allerdings begleitet von einer starken Betonung des Nationalstaates als primärem Ort politischen Entscheidens. Dies mündet in ein Paradoxon: Man will Integration, ohne Souveränität abgeben zu müssen. So sehr verständlich dieser Reflex nach jahrzehntelanger Fremd- und lediglich vierzehnjähriger Selbstbestimmung ist, das Funktionieren des institutionellen Gefüges der EU hängt maßgeblich davon ab, ob Warschau, Prag oder Tallinn bereit sind, weitreichende Reformprojekte mitzutragen. Generell muss wohl davon ausgegangen werden, dass es sowohl zu einigen inhaltlichen, als auch strukturell-technischen Nejustierungen kommt.

Insbesondere ist zu erwarten, dass die intergouvernementale Entscheidungsfindung gegenüber der supranationalen gestärkt wird.

Weiterhin darf davon ausgegangen werden, dass die Neumitglieder die Rolle der EU in der Weltpolitik nachhaltig verändern. Die Diskussionen über einen Militäreinsatz im Irak haben gezeigt, dass die Europapolitik östlich der Oder eine starke euroatlantische Komponente beinhaltet und damit eine Neudefinition des Verhältnisses der EU zur USA ansteht. Auch das ambivalente Verhältnis dieser Länder zu Rußland – historisch bedingte Distanzierung neben einem geographisch bedingten Interesse an Moskau – und den Nachfolgestaaten der UdSSR steht erneut und verändert auf dem politischen Tablett.

Der vorliegende Beitrag hat zum Ziel, die Erwartungshaltungen, Politikpräferenzen und Gestaltungsspielräume der neuen Mitgliedstaaten aufzuzeigen. Untersucht werden, erstens, Präferenzen für die institutionelle Reform der EU, besonders in Hinblick auf die Entwicklung eines europäischen Verfassungsvertrags; zweitens, Schwerpunktsetzungen in den Politikfeldern, speziell in der Wirtschaftspolitik; drittens, die Rolle, die Europa in der Welt zukommen soll bzw. die institutionelle und inhaltliche Ausgestaltung einer Gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

## 2. Institutionelle Struktur und policy-making

Im Gegensatz zu den alten Mitgliedstaaten, die den Vertrag von Nizza mittlerweile entweder als folgenreichen Fehler, zumindest aber als suboptimales Ergebnis betrachten, sehen die neuen Mitglieder, vor allem Polen, das Ergebnis des Gipfels als historische Leistung (Kleger/Karolewski/Munke 2004: 315). Letztlich war es der Vertrag von Nizza, der den Beitritt neuer Staaten zur EU ermöglichte und der die demographische und machtpolitische Gleichbehandlung Warschaws, Prags oder Budapests festschrieb. Im Falle Polens ging Nizza noch weit über die Gleichberechtigung hinaus. Die 27 Stimmen im Rat, im Vergleich zu den 29 Stimmen Deutschlands, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und Italiens, Ländern mit weit höherer, teils doppelter Bevölkerungszahl, wurden in Polen als Ausdruck eines Ernst gemeinten Überwindens der künstlichen Teilung interpretiert, die Union als *honest broker* klassifiziert. Die polnischen Stimmen waren eindeutig: Nizza müsse überleben, weil durch die asymmetrische Stimmengewichtung im intergouvernementalen Gremium „Rat“ die Gleichheit der Staaten symbolisiert werde ([msz.gov.pl](http://msz.gov.pl)). Es darf vor diesem Hintergrund nicht verwundern, dass „Nizza oder der Tod“, von der polnischen Opposition postuliert und von der Regierung aufgenommen, in der polnischen Debatte um die Europäische Verfassung zur beherrschenden Parole wurde. Eine Abkehr von Nizza wurde politisch unmöglich. Eine Lösung des Konflikts ist nur durch einen Kompromiss möglich, bei dem die polnische Regierung ihr Gesicht wahrt.

Gleichberechtigung drückt sich institutionell nicht nur in der Stimmengewichtung, sondern auch in der Personalpolitik aus. Keiner der neuen Mitgliedstaaten ist deshalb bereit, im Zuge der Reform der institutionellen Strukturen auf einen eigenen Kommissar zu verzichten. Fragen der Funktionalität einer Kommission mit 25 Mitgliedern stehen im Schatten der grundsätzlichen Frage einer nationalen Reprä-

sentanz in supranationalen Gremien. Dass die nationale Repräsentanz im Falle der Kommission durchaus falsch verstanden wird, repräsentiert der Kommissar schließlich nicht das nationale, sondern das europäische Interesse, spielt kaum eine Rolle. Die generelle Präferenz für intergouvernementale Lösungen mit einer starken Präsenz des Nationalstaates gegenüber supranationaler Entscheidungsfindung wird hier quasi in ein rein supranationales Organ projiziert. Jedes Land müsse seinen eigenen Kommissar haben. Damit sind Pläne vom Tisch, dem Kommissionspräsidenten ein stärkeres Gewicht bei der Auswahl der Kommissare einzuräumen.

Die Frage der nationalen Repräsentanz ist auch zentrales Thema bei der Frage nach der künftigen Gestalt der Union. Die neuen Mitglieder stehen dem französischen „Europa der Vaterländer“ weit näher als der Fischer’schen Föderation. Entsprechend zögerlich, unbestimmt, teils sogar ablehnend sind Neumitglieder bei der Diskussion um die Finalität der europäischen Integration. Vor allem in Staaten die ihre Unabhängigkeit durch den Zerfall eines föderativen Staatswesens erlangt haben (Slowenien, die baltischen Staaten, Tschechien und die Slowakei), kommt es schnell zu semantischen Irritationen. Abgelehnt wird ein „Superstaat“, der den Nationalstaat ins Abseits drängt. Im Gegensatz zu den etablierteren Nationalstaaten weisen aus Föderationen hervorgegangene Staaten einen höheren Grad an Euroskeptizismus in den Parteien auf (Taggart/Szczerbiak 2004: 20). Entsprechend sieht man die Verfassung auch als Verfassungsvertrag, der in keinerlei Art und Weise geeignet ist, die nationalen Verfassungen einzuschränken oder gar zu substituieren. Im Diskurs spricht man von „Basic Treaty“ (Reinhard Piks, Vertreter Lettlands im Konvent, am.gov.lv) oder Verfassungsvertrag, nicht von „Verfassung“. Betont wird die historische Leistung der friedlichen Revolutionen von 1989/90, deren zivilisatorische Leistung in der starken Verankerung von Freiheits-, Bürger- und Partizipationsrechten in den Verfassungen der jungen Demokratien nicht durch eine zu unbestimmte europäische Verfassung entwertet werden dürfe.

Zurückhaltend sind die Positionen auch in Bezug auf eine verstärkte Zusammenarbeit. Als sich der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder und der französische Staatspräsident Jacques Chirac während des Europäischen Gipfels in Rom nach dem vorübergehenden Scheitern der Verhandlungen über eine Europäische Verfassung bei anderen Staats- und Regierungschefs nach ihrer Bereitschaft erkundigten, bei der Etablierung eines „Kerneuropa“ mitzumachen, erklärten unter anderen Tschechien und Ungarn ihr Interesse bzw. ihre Bereitschaft zur Teilnahme. Dies als eine generelle Überzeugung zu werten, wäre allerdings falsch. Die positive Reaktion auf ein deutsch-französisches Gedankenspiel ist vielmehr als „politische Wiedergutmachung“ zu verstehen. Der Bezugspunkt ist hier die harsche Kritik Berlins und Paris am sog. „Brief der Acht“, in welchem die Unterstützung der Amerikaner im Irak-Krieg formuliert wurde. Eine Avantgarde wird hinter vorgehaltener Hand vor allem deshalb abgelehnt, weil man befürchtet, sich aufgrund der geringen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Vermittlungsproblematik gegenüber einer zunehmend skeptischen Bevölkerung zum Mitglied zweiter Klasse zu entwickeln und damit die Ergebnisse von Nizza zu konterkarieren. Die langen Übergangsfristen in der Landwirtschaft, der Freizügigkeit für Personen (Schutz der Arbeitsmärkte) und in der Strukturpolitik, letztlich auch bei Schengen und der Eurozone, wecken derartige Reflexe. Betont wird deshalb immer wieder die Solidargemeinschaft, die ein Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten zu zerstören drohe.

Im östlichen Teil der Union ist in Bezug auf die institutionelle Weiterentwicklung der EU deshalb eine ausgesprochene *Status quo*-Orientierung zu beobachten. Das „*Moving target-Problem*“, die Notwendigkeit, sich im Beitrittsprozess an einem beweglichen Ziel, einer sich stetig vertiefenden und erweiternden Union, ausrichten zu müssen, führte zu einer „Erschöpfung“ der Entscheidungseliten. Konsolidierung, Verarbeitung des Erreichten stehen deshalb im Vordergrund. Leidenschaft für eine neue Vertiefung ist kaum auszumachen. Entsprechend gering ausgeprägt ist die Diskussion um die Finalität der Union. Hier herrscht prozessorientiertes Denken vor, eine „institutionelle *ultima ratio*“ wird abgelehnt (Kleger/Karolewski/Munke 2004: 317).

Angesichts der Skepsis zahlreicher Neumitglieder wird auch verständlich, weshalb die Reform des Rates weitgehend abgelehnt wird. Erhalten werden soll vor allem die rotierende Ratspräsidentschaft. Aus Litauen wird argumentiert, dass die rotierende Präsidentschaft sowohl die Gleichheit der Mitgliedstaaten zum Ausdruck bringe, als auch einen wichtigen Link zwischen den Bürgern und der Union darstelle (urm.lt vom 28.4.04). Ein permanenter Ratspräsident sei kontraproduktiv, weil so ein Konkurrenzverhältnis zum Kommissionspräsidenten entstehe. In die gleiche Kerbe schlug die lettische Außenministerin Kalniete. Sie verwies ebenfalls auf das Gleichheitsprinzip und befürwortete eine Union der Nationalstaaten (am.gov.lv), sichtbar in der halbjährlich rotierenden Ratspräsidentschaft. Die estnische Position ist weitgehend gleichlautend. Polen hingegen setzt sich für eine permanente, gewählte Ratspräsidentschaft ein (kpmr.gov.pl).

Die Stärkung des Europäischen Parlaments ist ein Anliegen, das seitens der Neumitglieder immer wieder vorgetragen wird. Litauen unterstützt den Vorschlag, den Kommissionspräsidenten durch das europäische Parlament wählen und vom Rat bestätigen zu lassen (www.urm.lt). Hintergrund dieser Position ist das postsozialistischen Staaten inhärente Streben nach kurzen Legitimationsketten und transparenten Verfahren, das sich aus der totalitären Geschichte des 20. Jahrhunderts erklärt. Hier korrespondiert der Vorschlag allerdings negativ mit dem Bestreben, die intergouvernementalen Elemente zu stärken. Das Gegenargument ist aus Estland zu vernehmen. Durch die Beibehaltung des gegenwärtigen Systems soll verhindert werden, dass der Kommissionspräsident von einer parteipolitischen Mehrheit im Parlament abhängig ist. Hinter dieser Position verbergen sich die nicht immer positiven Erfahrungen mit stetig wechselnden Regierungen und einer überdimensionierten Politisierung des politischen Lebens.

Transparenz, Legitimität und Betonung des Nationalstaates sind auch die Gründe, weshalb sich im Konvent einige Neumitglieder für die Verbesserung der Mitwirkung der nationalen Parlamente stark gemacht haben. Doch die strukturellen Probleme der nationalen Parlamente in Europaangelegenheiten (vgl. Dieringer 2004: 170-174) zeigen sich in den Neumitgliedern in einer verschärften Variante. Mangelnde Expertise, Arbeitsüberlastung und vergleichsweise starke Regierungen führen zu einer eingeschränkten parlamentarischen *scrutiny* des Integrationsprozesses. Die Beispiele Tschechiens und Ungarns, die durchaus stellvertretend für die gesamte Region stehen, zeigen, dass die institutionellen Strukturen bisher nicht die Voraussetzung für eine adäquate Partizipation der Parlamente geschaffen haben (Dieringer/Stuchlik 2004). Ursächlich für die schwache Stellung der Parlamente und den Verzicht auf bindende Mandate dürfte auch die Überzeugung sein, man

dürfe der eigenen Regierung bei der Vertretung nationaler Interessen nicht die Hände binden. Auch hier zeigt sich die starke Betonung des Nationalen und die Dominanz interessengeleiteter Politikformulierung. Vorschläge wie der des tschechischen Senats, ein Mitbestimmungsrecht der nationalen Parlamente bei Kommissionsregulierungen in die Verträge aufzunehmen (senat.cz), bleiben die Ausnahme.

Die folgende Tabelle bietet abschließend einen Vergleich von Einstellungen und Meinungen der Bevölkerung neuer Mitgliedstaaten zu Fragen der institutionellen Gestalt der Europäischen Union:

Tabelle: Meinungen und Einstellungen zur EU

	EST	LET	LIT	PL	CZ	SK	H	SLO
Für eine Europäische Verfassung	64	73	57	76	57	69	62	68
Unterstützung der Mitgliedschaft der Anderen	68	78	64	77	66	82	63	76
Vertrauen in die EU-Institutionen	28	35	27	36	28	44	43	33
Vertrauen in das Europäische Parlament	42	52	46	51	47	65	66	54
Vertrauen in die Europäische Kommission	37	43	37	47	35	53	55	44
Für eine Europäische Regierung statt Kommission	52	62	50	69	44	60	55	68
Für Einstimmigkeit	46	32	44	42	31	38	32	44
Für Mehrheitsentscheidungen	42	55	35	46	51	50	56	45
Für Beibehaltung des Vetorechts	43	60	42	61	50	54	63	49

Quelle: Eurobarometer 2004

### 3. Politikfelder

Die Agrarpolitik ist sicherlich das zwischen Neu- und Altmitgliedern am heftigsten umkämpfte Politikfeld. Im Gegensatz zu anderen *policies* fließen Entscheidungen in der europäischen Agrarpolitik in Warschau, Budapest oder Bratislava direkt in den politischen Diskurs ein. Kein anderes Politikfeld hat mit einem so großen Ost-West-Gegensatz zu kämpfen. Die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten und der Prozentsatz der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt ist im Osten erheblich höher als im Westen, die Betriebe sind oft zu klein und wenig technisiert. Die hergestellten Produkte (Getreide, Wein, Obst, Milchprodukte, Fleisch) ergänzen weniger die europäische Produktpalette, sondern stehen in direkter Konkurrenz mit den Produkten der Altmitglieder (Ardy 1999: 115-117).

Obwohl die Bauern der neuen Mitgliedstaaten zu Beginn der Mitgliedschaft nur 25 Prozent der Direktbeihilfen erhalten (100 Prozent wird erst im Jahre 2013 erreicht), stellt auch dieser Betrag für die Landwirte eine immense Verbesserung des Lebensstandards dar. Länder mit einer extensiven Landwirtschaft, vor allem Polen, aber auch Ungarn oder die baltischen Staaten, werden deshalb auf einer Beibehaltung oder gar Stärkung dieser Sparte bestehen. Dies umso mehr, wenn wie in Polen die Bauernschaft stark politisiert und parteipolitisch organisiert ist. Erfolge in der Agrarpolitik dienen der Regierung bzw. den sie bildenden Parteien auch als politisches Instrument zur Stärkung der Wählerzuwendung. Europakritische Positionen, etwa der Bauernpartei Leppers, können so offensiv erwidert werden. Nicht zu er-

warten ist deshalb eine Zustimmung zu Vorschlägen, die darauf zielen, die Agrarpolitik wieder stärker in die Gestaltungshoheit der Mitgliedstaaten zurückzuführen. Problematisch sind andere Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Im Bereich der Agrarumweltpolitik und der Konversion traditioneller Anbauformen hin zu biologisch orientiertem Anbau fehlt es in den neuen Mitgliedstaaten einerseits am politischen Bewusstsein für die Nachhaltigkeit einer solchen Entwicklung, andererseits auch an der nötigen Antragskompetenz und damit der Fähigkeit, die zur Verfügung stehenden Mittel auch abzurufen.

Gleiches gilt für die Programme im Rahmen der europäischen Regionalpolitik. Hier bestehen weder ausreichende Vorschläge für konkrete Projekte, noch ein funktionales institutionelles Geflecht. Die Staatsverwaltung und die Institutionen, die für die Abwicklung der Projekte verantwortlich zeichnen sollen, sind oft nur lose miteinander verbunden. Dies gilt vor allem für die Tschechische Republik und für Ungarn (Dieringer 2003). In der Tschechischen Republik sind substaatliche Einheiten und NUTS 2-Strukturen räumlich nicht kompatibel. In Ungarn wurde die Übereinstimmung auf dem Papier zwar hergestellt, die für die Umsetzung der Programme verantwortlichen Institutionen bestehen bisher aber nur auf dem Papier bzw. werden gegenwärtig erst aufgebaut (Dieringer 2003a). Im Gegensatz zur Europäischen Kommission, die sich immer wieder für die Abwicklung der Strukturfondsmittel über regionale Institutionen stark gemacht hatte, sehen die Regierungen der Neumitglieder die Lösung oft in zentralisierten Strukturen, entgegen der bisherigen Praxis, aber durchaus in Einklang mit der institutionellen Tradition vormals sozialistischer Staaten. Damit gehen die Neumitglieder mit Vorstellungen Frankreichs und des Vereinigten Königreichs konform, die einer Zentralisierung der Mittelvergabe das Wort reden, um so zu verhindern, dass zuviele Regionen die Ziel-1-Förderungswürdigkeit verlieren, wenn sie durch die Einbeziehung der neuen Regionen den Wert von 75 Prozent der Wirtschaftsleistung des EU-Durchschnitts überschreiten. Die Tendenz einer Renationalisierung bzw. eine „Re-intergouvernementalisierung“ der Europäischen Regionalpolitik, wie sie seit den Reformen von 1993 und 1999 sichtbar wurde (Bache 1998: 138-141), wird so durch die neuen Mitglieder verstärkt.

In Bezug auf die Programmgestaltung liegt die Priorität der Beitrittsstaaten auf kostenintensiven Infrastrukturprojekten, in erster Linie Autobahnbau, weniger im Bereich Bildung und Weiterbildung, Umwelt oder Forschung und Entwicklung. Eine starke Anlehnung an die Lissabon-Strategie mit Hilfe der Strukturfondsmittel ist wohl kaum zu erwarten. Die Konzentration auf Infrastrukturprojekte, speziell der Ausbau der transeuropäischen Korridore, hat den Vorteil, große Summen in wenigen Projekten konzentrieren zu können. Damit wird das Problem der mangelnden Absorptionsfähigkeit gemildert.

Die mangelnde institutionelle Struktur, der Mangel an vernünftigen Projekten, fehlende Antragskompetenz und zu starke Zentralisierung in der Agrar- und der Regionalpolitik (Pogátsa 2004: 177) kann dennoch zur nicht intendierten und widersinnigen Situation führen, dass die neuen Mitgliedstaaten im ersten Jahr der Mitgliedschaft zu Nettozahlern werden. Damit würden sich auch die Kämpfe um die Neuverteilung der Budgetgelder für die Periode ab 2007 verschärfen. Es ist kaum zu erwarten, dass sich bisherige Rezipienten von Struktur- und Kohäsionsfondsmitteln wie Spanien, Griechenland oder Portugal auf eine Verlagerung hin zu den neuen Mitgliedstaaten

einlassen. Gleichwohl scheint aufgrund der angespannten Haushaltslage in Deutschland und anderen Nettozahlern die Ausweitung des Budgets utopisch. Der Konflikt ist hier vorprogrammiert. Sich im Vorfeld der Erweiterung andeutende Ost-West-Koalitionen, etwa Spanien – Polen, werden wohl einer Belastungsprobe unterzogen. Wahrscheinlich ist eine Koalition der Neumitglieder, die gegenüber den Mittelmeeranrainern wohl die besseren Argumente auf ihrer Seite haben.

In der Industriepolitik scheint sich – getrieben von Frankreich und Deutschland – wieder eine stärkere staatsinterventionistische Linie durchzusetzen (Mussler 2004: 13). Dafür sprechen zahlreiche politische Interventionen in Unternehmensübernahmen, aber auch der Wunsch der großen Länder, einen „Superkommissar“ für Industriepolitik in der Europäischen Kommission zu installieren. In den neuen Ländern fällt diese Diskussion auf fruchtbaren Boden. Viele Regierungen setzten im Transformationsprozess auf das industriepolitisch etwas veraltete Konzept der „national champions“. Entsprechende staatliche Unterstützung erlangten strategisch wichtige Unternehmen in den Infrastrukturbereichen bzw. netzgebundenen Industrien (Energie, Telekommunikation, Verkehr), der Lebensmittelbranche, der Rüstungsindustrie oder der Chemie. Posten in den großen Industrieunternehmen dienten abgewählten Politikern – und Regierungswechsel sind in Mittel- und Osteuropa gang und gäbe – als Rückzugsrefugien (Dieringer 2001: 52, vergleichend am Beispiel der Verkehrspolitik Sturm et.al. 2000). Gepaart mit der Angst der Bevölkerung vor einem „Ausverkauf des Landes“ bildete die Frage des nationalen Eigentums an Produktionsmittel eine wichtige Konfliktlinie in den Privatisierungsprozessen. Da selbst die großen Unternehmen in den neuen Mitgliedstaaten im europäischen und globalen Vergleich bis auf wenige Ausnahmen kapitalschwach sind und die kritische Größe für eine dauernde Eigenständigkeit nicht erreichen, ergeben sich durch die angedeutete Tendenzwende in der europäischen Industriepolitik Handlungsalternativen. Staatliche Interventionen in den Europäischen Binnenmarkt bzw. eine Reformulierung der Wettbewerbspolitik sind als Folge nicht ausgeschlossen.

#### 4. Die Außenbeziehungen

Die Außenpolitik der Staaten Mittel- und Osteuropas was bislang vorwiegend Nachbarschaftspolitik. Wirtschaftliche Integration mit Westeuropa, sicherheitspolitische Absicherung gegenüber den Nachbarn im Osten, mangelnde Erfahrungen, reduzierte wirtschaftliche Ressourcen und durch die Verhandlungen mit der EU eingeeengte personelle Verfügbarkeiten sind Ursache für die lange Zeit unterentwickelte Außenpolitik gegenüber dem Nahen Osten, Afrika oder Südostasien. Die weitgehend reaktive Außenpolitik vor allem der kleineren Beitrittsstaaten schlitterte mit dem „Brief der Acht“ in eine tiefe Krise. Die Unterzeichner liefen in Gefahr, zwischen dem „alten Europa“ und den USA aufgerieben zu werden. Die GASP war in Gefahr, zu einer rein deklaratorischen Einrichtung zu verkommen. Die USA schien als Sicherheitsgarant die einzige verlässliche Größe zu sein. Dies änderte sich mit fortschreitender Unsicherheit im Irak. Mittlerweile ist auch in den Signaturstaaten des Briefes ein ausgesprochener Antiamerikanismus zu beobachten und

eine stärkere Hinwendung hin zu einer europäischen Außenpolitik, sowohl in der Bevölkerung, als auch bei den Entscheidungseliten. Vom neuen Skeptizismus in Bezug auf die transatlantischen Beziehungen ist auch die NATO betroffen. Die Bevölkerung der Neumitglieder präferiert mittlerweile die EU als verteidigungspolitischen Akteur gegenüber der NATO. 55 Prozent der Slowenen optieren für die EU, nur 13 für die NATO. Am niedrigsten liegt der Wert in Polen. Hier sprechen sich 39 Prozent für die EU aus, 22 Prozent für die NATO (Eurobarometer 2004: 144).

In Bezug auf die Akzeptanz einer Gemeinsamen Außenpolitik der Union, die am internen Strukturproblem der Parallelität nationalstaatlicher (Rat) und supranationaler Entscheidungsfindung leidet (Sjursen 1999: 46-47), sind die europäischen Neubürger insgesamt positiv gestimmt. Unterschiede ergeben sich allerdings bei der Frage um die Rolle des Nationalstaates. Hier bestehen in der Bevölkerung der Neumitglieder signifikante Unterschiede. Während sich 84 Prozent der Slowenen und 79 Prozent der Slowaken dafür aussprechen, dass die Außenpolitik gemeinsam vom Nationalstaat und der EU gestaltet werden sollte, sprechen sich nur 56 Prozent der Ungarn hierfür aus (Eurobarometer 2004: 133). Eher skeptisch sind auch die Esten und Polen mit jeweils 66 Prozent. Die Zustimmung zu einem Gemeinsamen Außenminister liegt im Durchschnitt etwas niedriger. Hier sind es die Esten und Tschechen (jeweils 52%), die skeptisch sind, während wiederum die Slowenen (73%) als integrationsfreundlich herausragen. Im Bereich Sicherheits- bzw. Verteidigungspolitik korrespondieren die Werte fast exakt. Die Slowenen (79%) und die Slowaken (78%) befürworten ein gemeinsames Vorgehen von Union und Nationalstaat, lediglich 52 Prozent der Ungarn und 55 Prozent der Litauer tendieren in diese Richtung (Eurobarometer 2004: 138).

Europäische Außenpolitik ist in den neuen Mitgliedstaaten in erster Linie Erweiterungspolitik und Nachbarschaftspolitik, erst in zweiter Linie Geopolitik. Am bedeutendsten ist die nächste Erweiterungsrunde zweifelsohne für Ungarn. Die nächste Erweiterung wird in Budapest aus zweierlei Gründen befürwortet. Man sieht, erstens, die Lösung des immer noch schwelenden Minderheitenproblems – in Rumänien leben fast zwei Millionen ethnische Ungarn – nur möglich im Rahmen der Europäischen Integration, mit der hieraus resultierenden Bewegungsfreiheit durch den Abbau der Grenzen. Integration bedeutet in diesem Kontext nicht nur die Überwindung von Jalta, sondern auch die Überwindung von Trianon und die postnationale Wiedervereinigung der ungarischen Nation. Der Abbau der Grenzen ist, zweitens, von zentraler Bedeutung für ein Land, das gegenwärtig Schengen-Grenzen zu der Ukraine, Rumänien, Serbien und Kroatien unterhält. Ein Beitritt zumindest Rumäniens und vielleicht Kroatiens würde die periphere Lage des Landes etwas moderieren. Erweiterungspolitik ist hier Nachbarschaftspolitik. Gleichwohl bleibt die Positionsbestimmung der ungarischen Regierung auf die nächste Erweiterungsrunde beschränkt. Ein baldiger Beitritt Serbiens oder Bosniens wird als unrealistisch angesehen.

Für die baltischen Staaten stellt sich das Problem aus entgegengesetzter Perspektive. In Estland, Lettland und Litauen befinden sich große russische Minderheiten. Tallinn, Riga und Vilnius leisten einen Balanceakt, indem sie einerseits aus Angst vor Überfremdung versuchen, die Zuwanderung aus Rußland zu begrenzen – durch ein möglichst starres Grenzregime. Andererseits muss eine nachhaltige Nachbarschaftspolitik gegenüber Rußland aufgebaut werden, um Exportchancen

aufrechtzuerhalten. Für Litauen besteht noch ein Sonderproblem: Der Transit in die russische Exklave Kaliningrad. Bisher ist es noch nicht gelungen, ein für beide Seiten befriedigendes Transitregime zu verwirklichen. Den tagespolitischen Problemen steht die strategische Partnerschaft gegenüber, die Europa versucht mit Rußland aufzubauen und deren Grundpfeiler in der Energiepolitik und dem Kampf gegen den Terrorismus liegen. Geopolitik und Nachbarschaftspolitik sind hier nicht immer in Einklang zu bringen. Es ist damit zu rechnen, dass die baltischen Staaten in Zukunft der europäischen Politik gegenüber Rußland eine neue Richtung geben werden. Die EU-Außenpolitik gegenüber Rußland ist deshalb immer durch die baltische Brille zu betrachten.

Bei der Frage des Beitritts der Türkei vermischen sich Nachbarschafts-, Erweiterungs- und Geopolitik mit Fragen der Identität der Union. Während die meisten Regierungen der Neumitglieder die Türkeifrage unter institutionellen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachten, wird in Polen immer wieder auf die christlichen Wurzeln Europas verwiesen, wie sich in einer Rede des polnischen Außenministers zeigt ([www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl)). Diese Haltung unterstreicht der Vorschlag eines polnischen Europaabgeordneten, im Europäischen Parlament doch ein Kreuz aufzuhängen. Artikuliert wird der Wunsch, einen Verweis auf die christlichen Grundlagen Europas bzw. einen Gottesbezug in die Verfassung aufzunehmen. Diese Position, die auch von einigen politischen Parteien anderer Staaten, etwa dem ungarischen FIDESZ und mehrheitlich katholisch geprägten Altmitgliedern postuliert wird, steht einem Beitritt der Türkei entgegen. Europäische Außenpolitik wäre demnach auch der Versuch, die Grenzen Europas entlang kultureller Faktoren zu ziehen und die GASP entsprechend daran auszurichten.

## 5. Ergebnis und Ausblick

Die Bevölkerungen der neuen Mitgliedstaaten haben sich mit überwältigender Mehrheit für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union entschieden. In der Slowakei betrug die Zustimmung 92, in Ungarn 84, in der Tschechischen Republik und in Polen jeweils 77 Prozent. Sie stimmten vor allem für die Wiedervereinigung des Kontinents und für eine Sicherheits- und Wohlfahrtsgemeinschaft. Zusammen mit der starken Zustimmung der politischen und wirtschaftlichen Eliten ergibt sich ein beeindruckender permissiver Konsens, der die Mitgliedschaft trägt. Hinter diesen überzeugenden Zustimmungswerten verbergen sich auf der Elitenebene aber zweierlei Gruppierungen: Europaenthusiasten und Europarealisten (Kleger/Karolewski/Munke 2004: 321). Diese beiden Positionen ziehen sich durch die Parteiensysteme, allerdings mit starken Schwankungen von Land zu Land. Zählt man harte – also generell ablehnende – und weiche europaskeptische Positionen auf der Basis der Wahlergebnisse zum nationalen Parlament zusammen, kommt man in Slowenien auf einen Prozentanteil von 4,97 Prozent, in Ungarn auf 51,60. Der Durchschnitt (inklusive Rumänien und Bulgarien, exklusive Zypern und Malta) liegt bei 23,48 Prozent (Taggart/Szczerbiak 2004: 12). „Europarealistische“ Parteien, zu nennen wären der ungarische FIDESZ, die tschechische ODS und einige kleinere polnische Parteien, verbinden ihre Zustimmung zum Integrationsprozess mit der starken Ver-

tretung nationaler Interessen. Oft schwankende Mehrheiten und die fluktuative Struktur der Parteiensysteme erfordern eine stetige Berücksichtigung europarealistischer Positionen seitens der Europaenthusiasten, selbst wenn diese die Regierungsmehrheit stellen. Dies ist besonders der Fall, wenn sich wie in Tschechien, Estland und Lettland (Taggart/Szczerbiak 2004: 17) ausgeprägter Euroskeptizismus in der Bevölkerung mit starken euroskeptischen Positionen wichtiger Parteien paaren. Hieraus erklärt sich der Wunsch vieler Regierungen, den Nationalstaat im Integrationsprozess sichtbar zu machen und jeden Anschein eines drohenden Identitätsverlustes zu vermeiden.

Durch die Osterweiterung der Europäischen Union wird das *policy-making* erschwert, die Positionen werden heterogener. Zu erwarten ist ein Streben nach Ausweitung redistributiver Politiken, insbesondere der Agrarpolitik und der Regionalpolitik. Der Mittelfluss war neben historischen Reminiszenzen eines der wichtigsten Legitimationsmuster für den Beitritt. Und die Legitimation der Regierungen hängt eng mit dem Sichtbarwerden geldwerter Leistungen zusammen. Ebenfalls zu erwarten ist eine Stärkung der intergouvernementalen Methode und damit eine Renaissance des Nationalstaates. Das Verhältnis zwischen kleineren und größeren Staaten verändert sich zugunsten der kleineren, da auch Polen einer deutsch-französischen Dominanz ausgesprochen skeptisch gegenübersteht. Die Bedenken der kleineren Staaten führen zum Wunsch, das institutionelle Gleichgewicht so wie es ist zu erhalten. Eine gemeinsame Stellungnahme neun kleiner Länder formuliert dies auf den Punkt gebracht: „No New Institutions“ (am.gov.lv). Damit werden institutionelle Reformen, etwa verestigte Ratspräsidentschaft, Verkleinerung der Kommission oder Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen erschwert.

Insgesamt ist wohl eher eine Phase der Aufrechterhaltung des *status quo* zu erwarten. Die neuen Mitglieder brauchen Zeit, um sich durch institutionelles Lernen und subjektive Sozialisierung an die Dynamik des Integrationsprozesses zu gewöhnen. Da die europäische Integration aber auch von ihrer Dynamik lebt, sind Krisen nicht ausgeschlossen. Scheitert der Verfassungsvertrag an den Referenden – ein Szenario, das nicht unbedingt unrealistisch ist – müssen die Altmitglieder mit Nizza leben. Fortschritte sind erst zu erwarten, wenn die reaktive Position der meisten Neumitglieder von einer mehr proaktiven Politik abgelöst wird. Die Aussage des tschechischen Präsidenten Vačlav Klaus am Beitrittstag, er sei besorgt um die tschechische Identität, seine Präferenz für eine bloße wirtschaftliche Integration (Linden/Pohlmann 2003: 316) und seine Weigerung, am Amtssitz eine EU-Flagge aufzuziehen, stehen stellvertretend für einen Skeptizismus, der bisher von der Beitrittseuphorie überlagert wurde. Gerade der europäische Verfassungsvertrag bietet eine Chance, diesen Skeptizismus durch EU-weite Bürgerbeteiligung (Volksabstimmungen) zu moderieren. Das durch den Beitritt geöffnete *window of opportunity* für eine Weiterentwicklung der Union wird sich wohl in absehbarer Zeit wieder schließen.

## Literatur

- Ardy, Brian: Agricultural, Structural Policy, the Budget and eastern enlargement of the European Union, in: Hendersen, Karen (ed.): Back to Europe. Central and Eastern Europe and the European Union, London/New York: Routledge 1999, S. 107-128

- Bache, Ian: The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?, Sheffield: Sheffield Academic Press 1998
- Dieringer, Jürgen: Staatlichkeit im Wandel? Die Regulierung der Sektoren Verkehr, Telekommunikation und Energie im ungarischen Transformationsprozeß, Opladen: Leske + Budrich 2001
- Dieringer, Jürgen: Régiók és európai regionális politika közép és kelet Európában (Regionen und europäische Regionalpolitik in Mittel- und Osteuropa), in: *Competicio* 2003, H. 2, S. 54-68
- Dieringer, Jürgen: Regionen im ungarischen Beitrittsprozess: Lehrbuchreform oder symbolische Politik?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus* 2003. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos 2003a, S. 318-330
- Dieringer, Jürgen: Entparlamentarisierung oder Renaissance der Volksvertretungen? Zur Rolle nationaler Parlamente im europäischen Integrationsprozess, in: Beckmann, Klaus/Dieringer, Jürgen/Hufeld, Ulrich (Hrsg.): *Eine Verfassung für Europa*, Tübingen: Mohr Siebeck 2004, S. 167-189
- Dieringer, Jürgen/Stuchlik, Andrej: Die Europäisierung der Parlamentsarbeit in Ungarn und der Tschechischen Republik. Nationale Parlamente als Mitläufer oder Gestalter des Integrationsprozesses?, in: *Südosteuropa* 2004, Heft 1 oder 2 (im Erscheinen)
- Eurobarometer: European Commission: Eurobarometer 2003.4, Public Opinion in the Candidate Countries, Full Report, February 2004
- Kleger, Heinz/Karolewski, Ireneusz Pawel/Munke, Matthias: *Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung*, Münster: LIT-Verlag 2004
- Linden, Ronald H./Pohlmann, Lisa M.: Now you see it, now you don't: Anti-EU politics in Central and Southeast Europe, in: *European Integration*, 2003, H. 4, S. 311-334
- Mussler, Werner: Neue Krücken für alte Champions, *FAZ*, 10.05.2004, S. 13
- Pogácsa, Zoltán: *Europe Now. Hungary's Preparedness for the EU's Structural and Cohesion Funds*, Szombathely: Savaria University Press 2004
- Sjursen, Helene: Enlargement and the Common Foreign and Security Policy: transforming the EU's external identity, in: Hendersen, Karen (ed.): *Back to Europe. Central and Eastern Europe and the European Union*, London und New York: Routledge 1999, S. 37-51
- Sturm, Roland/Dautermann, Gabriele/Dieringer, Jürgen/Müller, Markus M./Voláková, Jana: *Regulierung und Deregulierung im wirtschaftlichen Transformationsprozeß. Zur Neugestaltung von „Staatlichkeit“ am Beispiel der Verkehrspolitik in den Visegrád-Staaten*, Opladen: Leske + Budrich 2000
- Taggart, Paul/Szczerbiak, Aleks (2004): Contemporary Euroscepticism in the party system of the European Union candidate states of Central and Eastern Europe, in: *European Journal of Political Research*, 2004, H. 1, S. 1-27

## Internetquellen:

- [www.urm.lt/data/3/EF128115524\\_position.htm](http://www.urm.lt/data/3/EF128115524_position.htm)  
[www.am.gov.lv/en/?id=46&page=3928](http://www.am.gov.lv/en/?id=46&page=3928)  
[www.senat.cz/ASCII.en.cgi/evropa/usn4\\_4\\_96-eng.html](http://www.senat.cz/ASCII.en.cgi/evropa/usn4_4_96-eng.html)  
[www.msz.gov.pl/start.php?page=1020203001](http://www.msz.gov.pl/start.php?page=1020203001)  
[www.am.gov.lv/en/?id=46&page=3297](http://www.am.gov.lv/en/?id=46&page=3297)  
[www.kprm.gov.pl/english/1433\\_6016.htm](http://www.kprm.gov.pl/english/1433_6016.htm)

