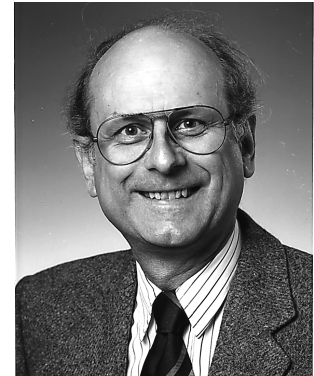

Wie groß kann Europa werden?

Wie groß kann die Europäische Union werden? Wem nützt eine immer weiter wachsende EU? Wie kann eine Union mit 25, 30 oder noch mehr Mitgliedstaaten wirksam regiert werden? Welche Politik wird eine solche Union einschlagen, im Innern und gegenüber dem Rest der Welt? Und: Wird es gelingen, die Bürger auf dem Weg in ein riesiges Europa „mitzunehmen“? Diese Fragen stellen sich nach der Kopenhagener Tagung des Europäischen Rates mit erneuter Schärfe; einem Gipfel, der gleich vier Erweiterungsprojekte – aber keine Erweiterungsstrategie – verabredete: die Ost- und Süderweiterung um zehn Länder zum 1. Mai 2004, die nachfolgende Osterweiterung um Bulgarien und Rumänien bis 2007, die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ab 2005 und auf längere Sicht die Einbeziehung der Länder des Westlichen Balkans (Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Jugoslawien, Albanien, Mazedonien).

Mit der bevorstehenden Ost- und Süderweiterung wächst die Zahl der Mitgliedstaaten der EU von fünfzehn auf 25, die Bevölkerung um 75 auf 450 Mill. Bürger, die Fläche um das doppelte Gebiet der Bundesrepublik oder 23%. Das Bruttoinlandsprodukt steigt jedoch nur um 4,5% und damit um einen Betrag, der mit insgesamt 400 Mrd. Euro gerade dem BIP der Niederlande vergleichbar ist. Mit Bulgarien und Rumänien wird die EU-Bevölkerung um weitere 30 Millionen steigen, die Fläche noch einmal um die Größe der Bundesrepublik, das BIP jedoch entspricht mit gegenwärtig rund 60 Mrd. Euro nur der Hälfte des portugiesischen BIP. Einen erneuten Quantensprung bedeutet dann der Beitritt der Türkei: Sie bringt rund 70 Mill. Menschen in die EU ein und wird in absehbarer Zeit Deutschland als den bevölkerungsreichsten Mitgliedstaat überflügeln. Ihre Fläche erreicht die Größe von Deutschland und Schweden zusammen. Der ökonomische Beitrag fällt hingegen bescheiden aus: Mit rund 180 Mrd. Euro entspricht das BIP dem Dänemarks, und die Inflationsrate von rund 50%, das Haushaltsdefizit von 15% und die hohe Auslandsverschuldung sind Ausdruck fundamentaler wirtschaftlicher Ungleichgewichte.

Aus ökonomischer Sicht bringt die räumliche Expansion der EU für die heutigen wie für die künftigen Mitgliedstaaten Chancen und gesamtwirtschaftliche Erträge, aber auch Kosten und Risiken. In dem größeren Wirtschaftsraum können Skalenvorteile noch besser realisiert, Spezialisierungsvorteile besser wahrgenommen, externe Effekte – etwa in der Umweltpolitik – internalisiert werden. Die Neumitglieder profitieren von dem gesicherten Zugang zu den Märkten der entwickelten EU-Staaten, von den finanziellen Transfers in die Infrastruktur, aber auch von der Einbindung ihrer Wirtschaftspolitik in den Rahmen der EU. Ihre Standortbedingungen für heimische und ausländische Investitionen verbessern sich, Produktion und Einkommen wachsen. Hieraus ziehen auch die Altmitglieder Nutzen durch steigenden Außenhandel mit Waren und Dienstleistungen, die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte, intensiveren Wettbewerb und höhere Produktivitätsfortschritte. Von daher gibt es keine „natürliche“ ökonomische Grenze für den Erweiterungsprozess. Zur Realisierung dieser Vorteile bedarf es allerdings in den alten wie in den neuen Mitgliedstaaten eines institutionellen Rahmens, der den Strukturwandel und die flexible Anpassung von Unternehmen und Arbeitnehmern an veränderte Wettbewerbsbedingungen fördert und nicht blockiert. Dieser Rahmen ist derzeit nur bedingt gegeben.

In der öffentlichen Wahrnehmung in Westeuropa überwiegen deshalb derzeit vor allem die Kosten und Risiken des Erweiterungsprozesses: die Gefahr von Produktionsverlagerungen, der Verdrängungswettbewerb durch osteuropäische Dienstleister, die „unkontrollierte“ Zuwanderung von Arbeitskräften. Und tatsäch-



Hans-Eckart Scharrer

lich wird für den Erfolg der Erweiterungen viel davon abhängen, wie rasch es den Beitrittsländern gelingt, wirtschaftlich aufzuholen. Dies ist nur zu einem geringen Teil eine Frage der Höhe finanzieller Transferleistungen, sondern vor allem eine Frage der Richtung und Glaubwürdigkeit ihrer Wirtschaftspolitik, Erfahrungen in der EU-15 belegen dies. Der von den meisten Neumitgliedern angestrebte rasche Eintritt in die Währungsunion kann den Konvergenzprozess beschleunigen oder auch – bei fehlenden Voraussetzungen – verlangsamen. Vor übertriebenen Hoffnungen auf eine rasche Einebnung des Einkommensgefälles ist jedenfalls zu warnen. Der Erfolg der Erweiterungen wird zugleich von der Reaktion der Wirtschaftspolitik und der gesellschaftlichen Gruppen in den Mitgliedstaaten der heutigen EU beeinflusst. Vor allem in Ostdeutschland und in einigen österreichischen Grenzregionen dürfte der Anpassungsdruck zunächst deutlich zunehmen. Die gesellschaftliche Akzeptanz künftiger Erweiterungen wird darunter leiden.

Welchen wirtschaftspolitischen Weg wird die erweiterte EU einschlagen? Schon heute ist erkennbar, dass die Verteilungskämpfe zwischen den Mitgliedstaaten zunehmen werden. Bereits in den Verhandlungen zum nächsten mittelfristigen Finanzplan für die Jahre 2007-2013 werden sie in voller Schärfe entbrennen. Dann dürfte sich zeigen, dass die finanziellen Kosten der Erweiterung von 41 Mrd. Euro für die ersten drei Jahre nicht einfach fortgeschrieben werden können. Empfänger von Strukturfondsmitteln in Ziel-1-Regionen, die durch den erweiterungsbedingten Rückgang des EU-Durchschnittseinkommens aus der Förderung herausfallen, werden dies nicht hinnehmen (Spanien hat das bereits deutlich gemacht), und auch die Begünstigten der gegenwärtigen Agrarpolitik hoffen offenkundig auf breite Unterstützung von Neumitgliedern, um das System zu retten (die missglückte „Einigung“ zwischen Chirac und Schröder hat dies gezeigt). Jede neue Erweiterungsrunde wird die Konflikte weiter verschärfen, um so mehr, als mit Bulgarien, Rumänien und vor allem der Türkei drei besonders arme und zugleich große Länder zum Beitritt anstehen.

Dies lässt nichts Gutes für notwendige Reformen von Gemeinschaftspolitiken erwarten. Die EU als immer größer werdende „Verteilungsgemeinschaft“ bei wachsenden Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten? Es wird interessant sein zu verfolgen, wie lange die deutsch-französische „Achse“ als Klammer zwischen Nord und Süd unter diesen Bedingungen noch Bestand haben wird, und welche neuen Koalitionen sich unter den bald 25, dann 27 und mehr Mitgliedern herausbilden. Die deutsch-französische Einigung über gleich zwei EU-Präsidenten ist jedenfalls nicht geeignet, die EU besser regierbar zu machen. Sie zeigt allenfalls an, auf welchen gemeinsamen Nenner die Fahrer des Tandems sich heute noch zu einigen vermögen, und sie weist auf die Finalität der EU hin: weg von der Vision einer – wie auch immer definierten – politischen Union und zurück zu einem Europa der Vaterländer oder Nationalstaaten. Diese Finalität liegt in der Logik eines Prozesses unreflektierter Erweiterungen.

Gibt es Alternativen? Eine Umkehr auf dem Wege immer weiterer räumlicher Expansion der Union erscheint politisch – und durch Art. 49 EU-Vertrag – ausgeschlossen. Nur auf der Zeitachse ist Bewegung noch möglich. Die Option einer Teilmitgliedschaft, die sich nach dem Muster des Europäischen Wirtschaftsraumes im Wesentlichen auf die Teilnahme am Binnenmarkt mit seinen vier Grundfreiheiten beschränkt, wird von den Beitrittskandidaten als nicht akzeptabel zurückgewiesen. Die Antragsteller wollen nicht nur voll mitentscheiden, sondern vor allem an den (für sie) einnahmenträchtigen Bereichen Gemeinsame Agrarpolitik sowie Struktur- und Kohäsionspolitik und darüber hinaus an der Europäischen Währungsunion uneingeschränkt teilnehmen. Die Herausbildung eines Kerns tieferer Integration ist angesichts des deutsch-französischen Desinteresses derzeit nicht zu erwarten. So bleibt nach dem Scheitern von Nizza nur die Hoffnung auf einen Konvent, der sich wesentlicheren Fragen widmet als der Doppelpräsidentschaft. Und auf Referenden, die auf Wege außerhalb der EU weisen.