

# Humanistische Union

## Vom Policy-Taker zum Policy-Maker

Die neuen EU-Mitglieder sind heterogener, als ihre gemeinsame Vergangenheit nahe legt.

Aus: vorgänge Nr.174, (Heft 2/2006), S.90-101

**Kai-Olaf Lang**

**Vom Policy-Taker zum Policy-Maker**

**Die neuen EU-Mitglieder sind heterogener, als ihre gemeinsame Vergangenheit nahe legt**

Es brauchte anderthalb Jahrzehnte, bis die Länder im östlichen Teil des Kontinents die „Rückkehr nach Europa“ vollzogen. Gemeint ist damit natürlich die Einbindung in die politischen Strukturen der europäischen Integration, also die Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union, die zusammen mit der Aufnahme in die NATO das Erreichen der außen- und sicherheitspolitische Kardinalziele aller „postkommunistischen“ Reformländer im östlichen Mitteleuropa ausmacht. Nicht zuletzt von Deutschland als historische Bringschuld betrachtet, dann unter Verweis auf ein wohlverstandenes Eigeninteresse weiter verfolgt und nach mühseligen Verhandlungen am 1. Mai 2004 vollzogen, löst die sog. Osterweiterung in den alten Mitgliedsländern gemischte Gefühle aus. Hatte man lange Zeit eine substantielle Diskussion über die Inkorporation neuer Mitglieder aus dem östlichen „Hinterhof“ versäumt oder gezielt ausgeblendet, machte sich bald – zumindest in einigen wichtigen Ländern – Erweiterungsmüdigkeit breit. Angeheizt durch das Verhalten der meisten ostmitteleuropäischen Regierungen vor und während des Irak-Kriegs, enttäuscht durch die phasenweise harte Haltung Polens, des größten der Beitrittsländer, während der Verhandlungen über den Verfassungsvertrag und in Sorge über die wirtschaftlichen und sozialpolitischen Konsequenzen der Ostexpansion, ergab sich in der alten EU nach dem Mai 2004 eine Art nachholende Erweiterungsdebatte mit stark skeptischem Unterton. Dessen Quintessenz lautet: Da ist ein Block von Egoisten und Nutzenmaximierern in die EU gekommen, die mit unfairen Mitteln wie Steuerdumping das europäische Sozialmodell unterhöheln und die souveränitätsbedacht und US-fixiert das Zustandekommen eines politischen Projekts Europa unterminieren. Es ist offensichtlich, dass die Simplifizierungen Argumente der tagespolitischen Auseinandersetzung den Stand der Dinge nicht angemessen reflektieren. Wo aber stehen die Länder, die vor gut zwei Jahren der EU beitraten heute, welche Erfahrungen machte die Union bislang mit ihnen? Mit welchen Partnern haben es die Altmitglieder zu tun? Wie geschlossen ist diese Gruppe? Wie partikularistisch sind sie, und inwieweit sind sie willens und in der Lage, konstruktive Beiträge für die Stärkung der europäischen Integration zu erbringen?

### 1. Eine heterogene Gruppe mit Gemeinsamkeiten

Bei näherem Hinsehen war von Anfang an klar, dass die Newcomer aus Ostmitteleuropa in der EU alles andere als ein kohärentes Ensemble darstellen würden. Natürlich gibt es Faktoren, die so unterschiedlichen Ländern wie den baltischen Staaten, Polen oder Slowenien gemein sind. Da ist die Position in einem Teil Europas, der über Jahrhunderte Spielball der Großmächte war. Da ist das ökonomische, gesellschaftliche und kulturell-mentale Vermächtnis des Realsozialismus. Da ist die Notwendigkeit, wirtschaftliche und soziale Reformen zu initiieren und mannigfaltige „Anpassungsleistungen“ zu erbringen. Doch schon hier wird sichtbar:

Selbst das Verbindende unterscheidet sich. Die geopolitische Situierung und die historisch-politischen Erfahrungen mit den europäischen Mächten, insbesondere mit Deutschland und Russland, variieren ganz erheblich. Die Ausprägung des kommunistisch apostrophierten Herrschaftstyps und damit das Erbe des

Realsozialismus war ein anderes in den Sowjetrepubliken des Baltikums als im eher autoritären als totalitären Polen oder im jugoslawischen Selbstverwaltungsmodell. Kurz: Die Ausgangsbedingungen der Länder in der Region nach 1989 waren ebenso unterschiedlich wie die Reformstrategien und die gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse.

Dennoch bringt ein Blick auf den inneren Zustand der ostmitteleuropäischen Mitglieder Gemeinsames zum Vorschein.

#### **a. Innere Disparitäten**

In allen im Mai 2004 der EU beigetretenen Ländern gibt es ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle oder, genauer, ein Gefälle zwischen hauptstädtischer Agglomeration und ländlicher Peripherie. Mancherorts (wie in Polen, Ungarn oder der Slowakei) besteht ein klarer West-Ost-Gegensatz, mit entwickelten Regionen in Grenzregionen zur alten EU und stagnierenden Gebieten etwa an der neuen EU-Außengrenze. Vielfach sind diese strukturellen Unterschiede aus kommunistischen oder vorkommunistischen Zeiten „erbt“ und haben sich nach 1989 verfestigt oder sogar verstärkt. Ein Blick auf das wirtschaftsgeographische Profil der Regionen verdeutlicht, wie sehr die Beitrittsländer von der Struktur der „alten“ EU abweichen. Leben in Westeuropa etwa 80 Prozent der Bevölkerung in „metropolitanen, industriellen oder tertiären Kernregionen“, sind dies in Mittel- und Osteuropa lediglich 7 Prozent. Nach der jetzigen Erweiterungsrunde leben mehr als 140 Millionen Menschen in peripheren Agrar-, Industrie- und Dienstleistungsregionen; das sind fast doppelt so viele wie in der EU der 15.<sup>1</sup>

Mittlerweile sind sich die politischen Eliten in den neuen Mitgliedsländern der Problematik, die sich aus diesen territorialen Spaltungen ergibt, bewusst. Ein Ungarn, Polen oder Litauen „der zwei Geschwindigkeiten“<sup>2</sup> würde auf ein Nebeneinander von einem oder einigen binnenmarktintegrierten Entwicklungskernen und einer vom europäischen Mainstream entkoppelten Randzone hinauslaufen. Zu den damit verbundenen gesellschaftlichen und politischen Konsequenzen gehört auch das Risiko einer territorialpolitischen Polarisierung vieler Länder – hier prosperierende Regionen mit vorwiegend moderaten und pro europäischen Einstellungen, da periphere Zonen mit einer Präferenz für populistische und europaskeptische Orientierungen.

Ob strukturpolitische Maßnahmen Abhilfe schaffen werden, ist unklar. Erfahrungen aus der alten EU zeigen, daß solche Diskrepanzen durch Regionalpolitik allein nicht behoben werden können. Selbst dort, wo sich, wie im Falle der alten Kohäsionsländer Irland, Spanien, Portugal und Griechenland, Konvergenz auf nationalstaatlicher Ebene verzeichnen lässt, ging dieser Prozess mit wachsender regionaler Divergenz einher.<sup>3</sup> Für Länder wie Griechenland und Spanien wurde festgestellt, „there is no statistical evidence that Structural Funds have had a positive impact upon the growth rates of either labour or total factor productivity in the poorer regions“.<sup>4</sup> Auch in den neuen Mitgliedsländern gibt es daher Befürchtungen, dass bestehende raumwirtschaftliche Unterschiede künftig noch zunehmen.<sup>5</sup> Zumindest werden sie entsprechend den angesprochenen Mustern mittelfristig fortbestehen.

#### **b. Stetiges Wachstum, bleibender Reformbedarf**

In allen ostmitteleuropäischen Beitrittsländern wird sich auf absehbare Zeit ein stabiles Wirtschaftswachstum fortsetzen; 2005 lag es zwischen 4 und 9 Prozent (Tabelle 1). Neben den kleinen, agilen Reformvorreitern, die ein äußerst dynamisches Wachstum aufweisen können (baltische Staaten, Slowakei), schreiten auch die größeren Volkswirtschaften stetig voran und haben ihre Schwächephase vom Ende der 90er und Anfang des laufenden Jahrzehnts (Tschechische Republik, Polen) definitiv hinter sich gelassen. Das Wachstum speist sich gegenwärtig stärker als früher aus einer Expansion der Investitionstätigkeit. Vor allem die Länder, die in den letzten Jahren einen hohen Zustrom an ausländischen

Direktinvestitionen verbuchen konnten (Tschechische Republik, Ungarn, Estland), erzielten ein kräftiges Exportwachstum. Doch auch andere Länder in Ostmitteleuropa steigerten erfolgreich ihre Ausfuhren, so dass sich insgesamt das Handelsbilanzdefizit der neuen Mitgliedsländer reduzierte.<sup>6</sup>

Auf den Arbeitsmärkten hat sich das stetige Wirtschaftswachstum bislang allerdings kaum niedergeschlagen. Die Arbeitslosenquote rangiert mit Ausnahme Ungarns und Sloweniens zwischen knapp 10 Prozent und 19 Prozent. Nur in der Slowakei konnte der Anteil der Beschäftigungslosen in den letzten Jahren deutlich reduziert werden, liegt aber immer noch bei 13 Prozent.

All diesen Ländern stehen in den nächsten Jahren Strukturreformen – vor allem der Umbau der sozialen Sicherungssysteme – bevor, durch die sie, nicht zuletzt mit Blick auf die Euro-Einführung, eine nachhaltige Budgetkonsolidierung bewerkstelligen wollen. Naturgemäß wird es dabei zu intensiven Verteilungskämpfen kommen. In Anbetracht des Vormarschs oppositioneller oder populistischer Parteien könnten Regierungen dann dazu neigen, zurück zu weichen und die Haushaltssanierung zu verwässern.

Tabelle 1

Wirtschaftliche Indikatoren der neuen Mitgliedsländer(für 2005: Prognose)

	BIP*		Konsumenten-		Arbeitslosen-		Staatsver-	
			preise*		quote **		schuldung	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004 ***	2005
Estland	7,8	7,7	3,0	3,7	9,7	9,3	1,7	0,6
Lettland	8,3	9,0	6,2	6,6	10,4	9,8	1,1	0,8
Litauen	7,0	6,5	1,2	2,8	11,4	10,5	1,4	2,0
Polen	5,4	3,2	3,5	2,1	19,1	18,2	3,9	3,9
Tsche- chien	4,4	4,8	2,8	1,9	10,2	9,7	3,0	3,5
Slowakei	5,5	5,0	7,5	3,0	14,3	11,5	3,1	3,0
Ungarn	4,2	3,7	6,8	3,7	6,1	7,1	5,4	6,1
Slowe-	4,2	3,8	3,6	2,5	6,3	6,2	2,1	1,9

nien								

\* Bruttoinlandsprodukt, Veränderung zum Vorjahr in %. \*\* Jahresdurchschnitt in % .\*\*\* In % des BIP. Quelle: Bank Austria, CEE-Report, 4, 2005 .

### c. Hohe innenpolitische Fluktuation

Für die meisten Beitrittsländer ist zudem ein hoher Grad an innenpolitischer Fluktuation kennzeichnend. Nur in begrenztem Maße haben sich Bindungen zwischen Wählern und Parteien herausgebildet. Die Wähler wechseln deshalb schneller zu politischen Alternativen als in der „alten EU“, und auch die Pendelbewegung zwischen Regierung und Opposition ist hier ausgeprägter. Regierungsparteien werden häufiger durch „negatives Wählen abgestraft. Vor allem in den baltischen Staaten und Polen sind die Parteiensysteme in ständigem Wandel. In Estland, Lettland und Litauen gingen aus den letzten Parlamentswahlen Parteien als Sieger hervor, die erst in der vorausgegangenen Legislaturperiode in Erscheinung getreten waren. Schwache Loyalitäten von Wählern gegenüber politischen Parteien, häufige Veränderungen auf der politischen Angebotsseite sowie Unzufriedenheit mit den etablierten politischen Akteuren schaffen nicht zuletzt Raum für konfrontative und demagogische Politik. Radikale und populistische Parteien und Politiker können in den Beitrittsländern immer wieder reüssieren.<sup>7</sup> Zu den Beispielen im Erweiterungsjahr 2004 gehören in zahlreichen Beitrittsländern Erfolge nationalistischer oder radikaler Parteien bei den Wahlen zum Europaparlament, der Einzug zweier kontroverser Kandidaten in die zweite Runde der slowakischen Präsidentschaftswahlen oder die Siege des dubiosen litauisch-russischen Geschäftsmanns und Politikers Viktor Uspaskich mit seiner Arbeitspartei sowie anderer populistischer Parteien bei den litauischen Parlamentswahlen. National- und linkspopulistische sowie radikale Gruppierungen unterschiedlicher Couleur verfügen in vielen Beitrittsländern über ein Stimmenpotential zwischen 10 und 40 Prozent. Noch stärker sind „gemäßigte“ Populisten einzuschätzen, also Politiker und Parteien, die kein klares Profil haben, eventuell der Mitte des politischen Wettbewerbs zuzurechnen sind, jedenfalls keine Anti-System-Parteien sind, die sich aber eines aggressiven, polarisierenden Politikstils bedienen. Derartige Parteien und Politiker sind – im Unterschied zu den meisten „radikalen“ Strömungen – durchaus mehrheitsfähig. Als Prototyp darf die polnische Partei „Recht und Gerechtigkeit“ (PiS) gelten, die mit einem national und sozial orientierten Konservatismus die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vom September 2005 für sich entschied.

### d. Moderate Europaskepsis

Bislang ist der vielfach befürchtete „Beitrittskater“, Enttäuschung angesichts erst mittel- und langfristig greifender positiver Effekte nach den hohen Erwartungen, die an die EU-Mitgliedschaft gestellt wurden, ausgeblieben. Die ersten anderthalb Jahre in der Europäischen Union wurden in den ostmitteleuropäischen Beitrittsländern durchweg positiv aufgenommen und führten überall<sup>8</sup> zu einer wachsenden Zustimmung zur Mitgliedschaft (siehe Tabelle 2). In Polen, dem größten Beitrittsland, erreichte die Befürwortung der „europäischen Integration“ Werte, die zuletzt 1996 erzielt worden waren. Nach dem Beitritt erhöhte sich selbst die Europa-Freundlichkeit unter den traditionell wenig EU-begeisterten polnischen Bauern<sup>9</sup>

Tabelle 2

Einschätzung der EU-Mitgliedschaft vor und nach dem Beitritt  
(„Die Mitgliedschaft in der EU ist eine ...“)

	CZ	EE	HU	LV	LT	PL	SK	SI
	a b	a b	a b	a b	a b	a b	a b	a b
Gute Sache	41 44	31 41	45 39	33 36	52 57	42 54	46 50	40 43
Schlechte Sache	17 11	21 11	15 14	22 15	12 12	18 8	9 7	13 9
Weder noch	28 44	39 42	32 42	38 47	30 27	33 34	39 42	44 46

a = Candidate Countries Eurobarometer, 2004.1, Untersuchungszeitraum Februar-März 2004; b = Eurobarometer 64, Untersuchungszeitraum Oktober-November 2005. Quelle: Eurobarometer 61 – Candidate Countries Eurobarometer 2004.1, Comparative Highlights, Mai 2004, [europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/cceb/2004/cceb\\_2004.1\\_highlights.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb/2004/cceb_2004.1_highlights.pdf) &nbsp; Eurobarometer 64, First Results, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Standard Eurobarometer, Dezember 2005, [europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb64/eb64\\_first\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_first_de.pdf)

Zwar gab es Erfolge europaskeptischer Parteien bei den Wahlen zum Europaparlament, doch sollten diese nicht überbewertet werden. In den meisten Fällen stand nicht die Ablehnung der EU, sondern die Absicht dahinter, den Regierungsparteien eine Lektion zu erteilen. Dementsprechend hatten vielfach nicht europäische, sondern innenpolitische Themen den Wahlkampf geprägt. Überdies konnten in mehreren Beitrittsländern auch dezidiert proeuropäische Parteien und Politiker avancieren. So in Estland (Sozialdemokraten), Polen (Freiheitsunion, Sozialdemokratie), der Tschechischen Republik (Josef Zieleniec und die Europäische Demokraten) oder Slowenien (Lojze Peterle). Gleichwohl muss man sich davor hüten, aus diesen Sachverhalten eine dauerhaft hohe EU-Akzeptanz abzuleiten. Immer noch gibt es einen hohen Anteil von neuen Unionsbürgern ohne eigene Position zur EU. Diese und viele der kurzfristig ins Lager der Pro europäer übergewechselten können ihre Meinung leicht ändern. Dies zeigt sich etwa im Zusammenhang mit den Einstellungen zum Verfassungsvertrag. In Polen und der Tschechischen Republik lagen in Umfragen lange Zeit die Befürworter des Vertrags klar vorn. Nach dem negativen Ausgang der Referenden in Frankreich und den Niederlanden machten indes die Gegner des Verfassungsvertrags Boden wett; die Zustimmung zum Vertrag ging jedenfalls stark zurück.

## 2. Nicht mehr draußen, noch nicht voll drinnen

Ein gemischtes Bild ist es also, das die – mittlerweile gar nicht mehr so neuen – Mitgliedstaaten aus Ostmitteleuropa bieten. Jedenfalls müssen sie mit diesen inneren Voraussetzungen ihre Mitgliedschaft ausgestalten und weiterentwickeln. Denn: So wie sie als Kandidaten bereits vor der Aufnahme teilintegriert waren, so ist ihre vollständige Eingliederung in die Union nach dem Beitritt noch keineswegs abgeschlossen. So sind die neu beigetretenen Mitglieder weder Bestandteil der Euro-Gruppe noch der Zone ohne Grenzkontrollen. Überdies wurden (teils auf Drängen der Kandidatenländer, teils auf Initiative der Altmitglieder) zahlreiche Übergangsregelungen festgelegt, die die Anwendung des gemeinschaftlichen Rechtsbestands teils auf mehr als ein Jahrzehnt aussetzen. Die Nach-Beitrittsagenda der 2004 aufgenommenen Mitgliedstaaten ist daher einem Generalziel untergeordnet: der Finalisierung der Mitgliedschaft.

#### **a. Wann kommt der Euro?**

Laut Konvergenzbericht der EU-Kommission vom Herbst 2004<sup>10</sup> erfüllte zum damaligen Zeitpunkt keines der „Länder mit Ausnahmeregelungen“,<sup>11</sup> also auch keines der ostmitteleuropäischen Neumitglieder, die zur Einführung des Euro notwendigen Voraussetzungen. Allerdings ergaben sich seither bei der Annäherung an die „Maastrichter“ Konvergenzkriterien (Budgetdefizit, Staatsverschuldung, Preisstabilität, langfristige Zinsen, Wechselkursstabilität) erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern. Die baltischen Staaten und Slowenien haben dank niedriger Haushaltsdefizite gute Chancen, den engen fiskalischen Erfordernissen (Haushaltsdefizit unter drei Prozent des BIP) dauerhaft zu genügen.<sup>12</sup>

In den größeren Beitrittsländern, insbesondere in Polen und Ungarn, wo die Regierungen wegen der erheblichen Konsolidierungsanstrengungen mit beachtlichen politischen Kosten rechnen müssen, gestaltet sich die Situation schwieriger.<sup>13</sup> Schließlich erschwert bzw. unterbindet die Einschränkung haushalts-, geld- und wechselkurspolitischer Gestaltungsspielräume sowohl ein Gegensteuern bei konjunkturellen Abwärtsbewegungen als auch die Kompensation struktureller Schwächen bei der Konkurrenzfähigkeit durch Abwertungspolitik.

Da die Regierungen bei ihrer Entscheidung für das Tempo der Euro-Vorbereitung außerdem die von Land zu Land variierenden Vorteile der Euro-Einführung berücksichtigen, wird sich die wahrscheinliche Erweiterung der Währungsunion mindestens auf den Zeitraum 2007 bis 2010/2011 verteilen.<sup>14</sup> Statt zu einer „großen Eurozonen-Erweiterung“ wird es also zur Aufnahme kleiner Konvois kommen.<sup>15</sup> Estland, Litauen und Slowenien, die dem Europäischen Wechselkursmechanismus II (WKM II) bereits im Sommer 2004 beigetreten sind, hatten zunächst die besten Aussichten, schon 2007 die Gemeinschaftswährung einzuführen. Im Frühjahr 2006 gaben Kommission und Europäische Zentralbank dann grünes Licht für Slowenien, das im Januar 2007 seinen Tolar aufgeben wird. Das ambitionierte Litauen wurde hingegen aufgrund fehlender Preisstabilität zunächst zurück gewiesen.<sup>16</sup> Lettland, das zusammen mit Malta und Zypern seit Mai 2005 dem WKM II angehört, möchte Anfang 2008 „Euro-bereit“ sein, muss aber vielleicht aufgrund der hohen Inflation noch warten. Die Slowakei, die im November 2005 dem WKM II beitrug, will und kann wohl auch im Jahr darauf folgen. Für Polen, die Tschechische Republik und Ungarn wird dieser Schritt sowohl dem eigenem Wunsch nach als auch mit Blick auf ihre monetäre Konvergenz frühestens gegen Ende des Jahrzehntes möglich sein. Insbesondere Polen und Ungarn sind in dieser Hinsicht Wackelkandidaten. Polen hat als einziges der ostmitteleuropäischen Beitrittsländer noch kein offizielles Zieldatum für die Euro-Einführung genannt, und die im Herbst 2005 ins Amt gekommene Regierung hat es mit der Übernahme der Gemeinschaftswährung nach eigenem Bekunden nicht eilig. Ungarn wiederum hat so massive Probleme mit seinem Haushaltsdefizit, dass Budapest im Herbst 2005 sogar mit Kürzungen bei Strukturfonds gedroht wurde.<sup>17</sup>

Auf dem Weg zur Erfüllung der Maastricht-Kriterien wird die jeweilige gesellschaftliche Akzeptanz des Euro eine nicht unerhebliche Rolle spielen. Ist diese hoch, wird es den Regierungen leichter fallen, Konsolidierungsschritte zu vollziehen. Bisherige Umfrageergebnisse zeigen, dass es in den neuen Mitgliedsländern einstweilen zwar keine ausgeprägte Ablehnung gegenüber der Euro-Einführung gibt, doch nehmen die Vorbehalte zu. Immer mehr Menschen fürchten negative Konsequenzen. Vor allem besteht ein hohes Maß an Unkenntnis bei gleichzeitig geringem Interesse am gesamten Thema.<sup>18</sup> Die Regierungen in

den neuen Mitgliedstaaten sind daher gehalten, ihre Bürger in den nächsten Jahren gezielt über die Folgen der Euro-Übernahme zu informieren. Akzeptanzprobleme könnten insbesondere dann zur Geltung kommen, wenn (wie in Polen) Stimmen an Gewicht gewinnen, die ein Referendum über die Euro-Einführung verlangen.<sup>19</sup>

## **b. Der Beitritt zur Schengen-Zone**

Auch nach dem 1. Mai 2004 sind die Grenzkontrollen zwischen den neuen Mitgliedsländern und der Schengen-Zone nicht entfallen. Sie werden erst dann aufgehoben, wenn die Vorschriften des Schengen-Besitzstandes, die sich direkt auf die Problematik der internen Grenzkontrollen bezieht, übernommen und implementiert werden. Unter anderem geht es dabei um die grenzüberschreitende polizeiliche Kooperation, um Visa-Bestimmungen, das Schengen-Informationssystem (SIS bzw. SIS 2) und um die Sicherheit an den EU-Außengrenzen, die dann auch die Außengrenzen des Schengen-Raums sein werden. Damit sechs der neuen Mitglieder ihre administrativen und technischen Fähigkeiten zur Sicherung der Außengrenzen verbessern können, erhalten sie zwischen 2004 und 2006 rund 860 Millionen Euro (so genannte Schengen-Fazilität).

Ob die Voraussetzungen erfüllt sind und die Grenzkontrollen aufgegeben werden, wird letztlich auf der Grundlage eines komplexen Evaluierungsverfahrens durch einstimmigen Ratsbeschluss festgestellt. Die Neumitglieder haben früh darauf gedrängt, möglichst bald einen Fahrplan für die gesamte Evaluierung festzulegen bzw. mit dem Verfahren zu beginnen. Alle Länder möchten gegen Ende 2007 der Schengen-Zone beitreten. Der für Freiheit, Sicherheit und Justiz zuständige Kommissar Frattini äußerte sich in diesem Zusammenhang optimistisch; in Lettland erklärte er, eine eventuelle Nichtratifizierung des Grenzvertrags mit Russland stelle kein Hindernis für die Aufnahme in die Schengen-Zone dar.<sup>20</sup>

Die Einhaltung dieses ambitionierten Zeitplans hängt nicht nur davon ab, ob die Beitrittsländer die Schengen-Standards erfüllen, sondern auch davon, ob sich das Beurteilungsverfahren so schnell realisieren lässt.<sup>21</sup> Hierzu werden bereits ab Anfang 2006 Bereiche überprüft, die unabhängig von der Lauffähigkeit des neuen Schengener Informationssystems SIS II sind. Die österreichische Ratspräsidentschaft will die Zahl der Evaluierungen ausweiten, „insbesondere eine größere Anzahl von Missionen zur Evaluierung der Polizeikooperation, des Datenschutzes, der See-, Land und Flughafengrenzen durchführen.“<sup>22</sup> Ohne die Bereitstellung adäquater Kapazitäten nicht zuletzt für die erforderlichen Vor-Ort-Kontrollen könnte es diesbezüglich jedoch zu Verzögerungen kommen, zumal voraussichtlich mehrere Länder gleichzeitig evaluiert werden müssen. Die Visegrád-Länder etwa wollen durch enge Abstimmung ihrer Nationalen Schengen-Aktionspläne zeitgleich den Antrag auf den „Schengen-Beitritt“ stellen.<sup>23</sup> Sollte eine größere Gruppe oder sollten gar alle am 1. Mai 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten zusammen aufgenommen werden, drohen Mängel in einem Land den Beitritt aller anderen Schengen-Aspiranten hinauszuzögern. In Presseberichten wird beispielsweise vermutet, Polen habe Schwierigkeiten beim Aufbau des SIS-2-Mechanismus.<sup>24</sup> Dies könnte sich auf den Fahrplan auch der übrigen ostmitteleuropäischen Länder auswirken.

Doch die Sicherung der Außengrenzen und die Einführung des neuen Schengen-Informationssystems ist das eine. Mehrere ostmitteleuropäische Länder stehen außerdem vor dem Problem, dass sie ihre liberale Vergabepaxis von Visa für Staatsbürger aus Nachbarstaaten nicht mehr aufrechterhalten können. Da eine weitergehende „Aufweichung“ der Einreisebestimmungen gegenüber Bürgern aus Drittstaaten in der EU gegenwärtig nur geringe Aussichten auf Erfolg hat, suchen die neuen Mitgliedsländer eher nach „Schengen-konformen“ Optionen zur Flexibilisierung der Visa vergabe: Nachgedacht wird beispielsweise über vorsichtige Modifikationen bei der Vergabepaxis, etwa preisgünstigere Visa oder Erleichterungen beim Interview Prozess mit Einreisewilligen. Einige ostmitteleuropäische Mitglieder werden so etwas bei der Festlegung einer gemeinsamen Visa Politik im Rahmen des Haager Programms für Justiz und Inneres möglicherweise fordern. Vor allem aber wird die großzügige Erteilung „nationaler Visa“ in Betracht gezogen<sup>25</sup> die von den Mitgliedstaaten ausgestellt werden und lediglich den längerfristigen Aufenthalt im

### c. Die Brüsseler Fleischtöpfe

Nachdem die horizontalen Finanzströme (nach der Phase der Vorbeitrittshilfen) im Zeitraum 2004-2006 anliefen, werden in der neuen Finanzperiode 2007-2013 die Brüsseler Gelder wesentlich üppiger fließen. Die Transfers aus den EU-Kassen können in einigen Fällen bis zu 4% des BIP der neuen Mitglieder ausmachen. Allein Polen kann mit brutto über 90 Mrd. Euro und Netto bis zu 56 Mrd. Euro rechnen.<sup>27</sup> Doch es steht längst nicht fest, ob diese Mittel tatsächlich abgerufen werden können. Einschränkungen wie personelle Engpässe, Unerfahrenheit bei der Projektbeantragung oder mangelnde Mittel zur Kofinanzierung limitieren die Absorptionsfähigkeit der neuen Mitgliedsländer. Allerdings sind die ersten Erfahrungen keineswegs durchweg negativ. Gerade Polen, das lange als Land mit unzureichenden administrativen Kapazitäten galt, wird von der zuständigen Brüsseler Kommissarin gelobt.<sup>28</sup> Vor allem aber wird Brüssel den Neumitgliedern unter die Arme greifen. Neue, im Frühjahr 2006 initiierte Programme sollen die Fähigkeiten zum Mittelabruf verbessern.<sup>29</sup> Überdies setzten die Neumitglieder bei den Verhandlungen für die finanzielle Vorausschau 2007-2013 günstigere Bedingungen für die Aktivierung von Geldern durch. So wurden der Kofinanzierungsanteil reduziert und die Abrufdauer ausgedehnt.

### 3. Eine erfolgreiche Mitgliedschaft?

Die Finalisierung der Mitgliedschaft und das Vermeiden einer „Zweite-Klasse-Mitgliedschaft“ ist aber nur ein Minimalziel: Die vollständige Integration in den Binnenmarkt ist aus Sicht der Länder Ostmitteleuropas lediglich Voraussetzung dafür, die eigentliche Chance der EU-Mitgliedschaft zu nutzen. Diese besteht darin, aus der Grauzone „Zwischeneuropas“ herauszukommen und vom Policy-Taker zum Policy-Maker zu avancieren. Wollen die Länder Ostmitteleuropas aber konstitutiven Einfluss auf die Politiken der EU und die strategische Ausrichtung der europäischen Integration nehmen, müssen sie ihre Interessen und Ziele stärker als bislang am europäischen „großen Ganzen“ orientieren. Sie müssen dabei erstens flexibel agieren. Dies gilt vor allem für ein Land wie Polen, das mit seinen Regionalmachtambitionen, einer neu erstarkten Furcht vor einem „neuen Deutschland“ und einer Fixierung auf sicherheitspolitische Themen zwischen unreflektierter Assertivität und Selbstisolation schwankt. Zweitens wird es darum gehen, wechselnde, thematische Bündnisse einzugehen, aber gleichzeitig strategisch mit der „alten Mitte“ der EU, insbesondere Deutschland und Frankreich zusammen zu arbeiten. Auch hier ist das Beispiel Polen lehrreich, das in den vergangenen Jahren immer wieder auf „das falsche Pferd“ setzte (etwa auf Spanien oder Großbritannien) und dann immer wieder im Abseits landete. Schließlich wird von Bedeutung sein, ob die Länder aus Ostmitteleuropa eine Vorstellung von der langfristigen Entwicklung der EU haben. Charakteristisch ist die Haltung zum Verfassungsvertrag. Hier schwanken die Länder zwischen unbekümmerter Unterstützung und abgründiger Skepsis. Doch abgesehen davon, dass alle Länder „Solidarität“, nicht zuletzt finanzielle Solidarität anmahnen und sich gegen die Entstehung eines Kerneuropas wenden (da sie fürchten, daran nicht teilnehmen zu können und abermals an der Peripherie Europas zu sein), sind kaum konstruktive Vorschläge zur Zukunft der EU gekommen. Erst eine so verstandene „aktive“ Mitgliedschaft aber wird aus der Mischung aus unspektakulärer Mitläuferern und egoistischen Nutzenmaximierern Schwungräder der europäischen Integration machen.

1 Martin Heidenreich, „Territoriale Ungleichheiten in der erweiterten EU“, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 55 (2003) 1, S. 31–58 (46f).

2 Das Bild des „Ungarn der zwei Geschwindigkeiten“ stammt vom jetzigen ungarischen



Ministerpräsidenten Gyurcsány, vgl. Ferenc Gyurcsány, „Merjünk baloldalnak lenni! 10 pontban a modern Magyarországról és a baloldaltól“, *Mozgó világ* [Wagen wir es links zu sein! In zehn Punkten über ein modernes Ungarn und die Linke, FN Annex

3 Vgl. Rolf Caesar/Konrad Lammers/Hans-Eckart Scharrer (Hg.), *Konvergenz und Divergenz in der Europäischen Union: empirische Befunde und wirtschaftspolitische Implikationen*, Baden-Baden 2003 (Veröffentlichungen des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs, Bd. 74).

4 Michel Boldrin/Fabio Canova, *Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies*, Paper presented at the 31st Panel Meeting of “Economic Policy”, Lissabon, 14.–15.4.2000, S. 35, [www.econ.umn.edu/~mboldrin/Papers/ep.pdf](http://www.econ.umn.edu/~mboldrin/Papers/ep.pdf).

5 Marek W. Kozak, „Skutki integracji z UE dla polskich regionów“ [Folgen der Integration mit der EU für die polnischen Regionen], in: *Centrum Europejskiej Natolin, Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej* [Nutzen und Kosten der Mitgliedschaft Polens in der EU], RAPORT Z BADAŃ, Warschau 2003, S. 67–95.

6 Xplicit, CEE-Kommentar 1/2005, Bank Austria Creditanstalt, [www.ba-ca.com](http://www.ba-ca.com).

7 Kai-Olaf Lang, „Politische Profile der neuen Mitgliedstaaten aus Ostmitteleuropa und ihre Bedeutung für die Europäische Union“, in: *Integration*, (Mai 2004) 1–2.

8 Mit Ausnahme Ungarns, wo der Rückgang aber schwach ausfiel und das Lager der EU-Gegner ebenfalls schwächer wurde.

9 Letzteres wird mit der Aussicht auf die unmittelbar in die Taschen der polnischen Landwirte fließenden Direktzahlungen in Zusammenhang gebracht, vgl. *Wzrost Poparcia dla Członkostwa w UE i Przyjęcia Europejskiej Konstytucji*, Warschau: Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), November 2004 (Raport z badań, Nr. 181), [www.cbos.pl](http://www.cbos.pl).

10 Commission of the European Communities, *Convergence Report 2004*, Brüssel, 20.10.2004, COM(2004) 690

[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2004/cr2004\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/cr2004_en.pdf).

11 Gemeint sind die zehn Beitrittsländer 2004 sowie Schweden, also jene Staaten, die nicht der EWU angehören, jedoch anders als Großbritannien und Dänemark keine Opt-out-Regelung erstritten haben.

12 Vgl. Winfried Fuest/Jürgen Matthes, „Die Beitrittsfähigkeit der mittel- und osteuropäischen EU-Mitglieder zur Europäischen Währungsunion“, in: *Trends. Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft (Köln)*, 32 (2005) 1, S. 45–61.

13 Allerdings hat die Kommission Ende 2004 die wenige Monate zuvor initiierten Defizitverfahren gegen die Tschechische Republik, Polen und die Slowakei (sowie gegen Zypern und Malta) ausgesetzt. Diesen Ländern bescheinigte die Kommission, die richtigen Maßnahmen ergriffen zu haben, um ihre übermäßigen Defizite zu reduzieren. Demgegenüber wurde das Verfahren gegen Ungarn fortgeführt, wobei aber die Konsolidierungsschritte der Budapester Regierung von der Kommission positiv registriert worden sind, vgl. Europäische Kommission, „Tschechische Republik, Zypern, Malta, Polen und Slowakei auf richtigem Weg zur Defizitkorrektur“, Press Releases. Reference: IP/04/1529, 22.12.2004

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/1529&format=HTML&aged=0&language=DE>;

dies., „Kommission setzt Defizitverfahren gegen Ungarn fort“, Press Releases. Reference: IP/04/1528, 22.12.2004, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/1528&format=HTML&aged=0&language=DE>;

dies., „Kommission erkennt Ungarns Anstrengungen zur Korrektur des Haushaltsdefizits 2005 an, sieht jedoch weiterhin Schwachstellen“, Press Releases. Reference IP/05/918, 13.7.2005,

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/918&format=HTML&aged=1&language=DE>.

14 Vgl. u.a. Deutsche Bank Research, „EWU-Erweiterung: Kein Big Bang“, in: *EU-Monitor*, 12 (19.3.2004): EWU-Beitrittsszenarien, S. 9–17, [www.dbresearch.de/PROD/DBR\\_INTER-NET\\_DE-PROD/PROD000000000075755.pdf](http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTER-NET_DE-PROD/PROD000000000075755.pdf); Credit Suisse Economic Research, „Osterweiterung der Währungsunion – eine Frage der Zeit“, in: *Spotlight*, 13.6.2005, [http://emagazine.credit-suisse.com/data/\\_product\\_documents/\\_articles/107767/spo\\_0506\\_osterw\\_wu\\_de.pdf](http://emagazine.credit-suisse.com/data/_product_documents/_articles/107767/spo_0506_osterw_wu_de.pdf).

15 Vgl. Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Central Bank. Second Report on the Practical Preparations for the Future Enlargement of the Euro Area*, COM(2005) 545 final, Brüssel, 4.11.2005,

[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/euro\\_related/2005/comm2005\\_545final\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/euro_related/2005/comm2005_545final_en.pdf).

- 6 Slowenien kriegt den Euro, Litauen einen Dämpfer, in: FAZ, 16. Mai 2006.
- 7 „EU erteilt Ungarn Rüffel wegen zu hohem Defizit“, Euractiv, 9.11.2005, [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)>.
- 8 European Commission/ EOS Gallup Europe, Introduction of the Euro in the New Member States, Wave 2, November 2005 (Flash Eurobarometer Report 175b), [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/flash/fl\\_175b\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl_175b_en.pdf)>.
- 19 Dies fordert etwa die polnische Partei „Recht und Gerechtigkeit“, siehe „PiS lubi Uni?“ (Interview mit dem Europaabgeordneten der Partei Michał Kamiński), in: Gazeta Wyborcza, 26.8.2005.
- 20 „Latvia Could Join EU Schengen Area without Border Pact with Russia: Frattini“, in: EUbusiness, 3.9.2005, [www.eubusiness.com/East\\_Europe/050903130311.ikzqzryp](http://www.eubusiness.com/East_Europe/050903130311.ikzqzryp)>.
- 21 Monika Byrska, ‚The Unfinished Enlargement‘. Report on Free Movement of People in EU-25, Updated Version, Brüssel, September 2004 (European Citizen Action Service), [www.ecas.org/file\\_uploads/609.doc](http://www.ecas.org/file_uploads/609.doc)>.
- 22 Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Die österreichische EU-Präsidentschaft 2006, 22.Nov. 2005, S. 22; [www.eu2006.at/includes/Download\\_Dokumente/operationalprogrammDE.pdf](http://www.eu2006.at/includes/Download_Dokumente/operationalprogrammDE.pdf)
- 23 Declaration of Visegrad Group Ministers of the Interior [wie Fn. 27].
- 24 „Za trzy lata koniec kontroli na granicy?“ [In drei Jahren Ende der Grenzkontrollen?], in: Rzeczpospolita, 27.1.2005.
- 25 In Ungarn wurde Anfang 2006 mit der Ausgabe „nationaler Visa“ vornehmlich an Angehörige ungarischer Minderheiten im benachbarten Nicht-EU-Ausland (Ukraine, Serbien-Montenegro, Kroatien, Rumänien; aus Gründen der Nichtdiskriminierung können allerdings alle Staatsbürger dieser Länder solche Visa erhalten) begonnen, „Január 1-től igényelhet a nemzeti vízum“ [Vom ersten Januar an kann das nationale Visum angefordert werden], in: Népszabadság Online, 9.12.2005.
- 26 Vgl. Piotr Kamiński, Integracja z Schengen jako wyzwanie dla polskiej polityki wizowej wobec wschodnich sąsiadów [Die Integration mit Schengen als Herausforderung für die polnische Visumpolitik gegenüber den östlichen Nachbarn], Warschau: Instytut Spraw Publicznych, August 2005 (Analizy i Opinie, Nr. 42), [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)>; Joanna ApatAngelina Tchorbadzijska, What about the Neighbours? The Impact of Schengen along the EU’s External Borders, Brüssel: CEPS, Oktober 2004 (CEPS Working Document, Nr. 210), S. 12ff, [www.ceps.be](http://www.ceps.be)>.
- 27 Miliardy dla regionów, in: Gazeta Wyborcza, 25.4.2006.
- 28 a.a.O.
- 29 Dabei geht es um die Programme JASPERS, JEREMIE und JESSICA, bei denen z.B. Experten der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung Schulungen für nationale Projektsteller durchführen. Vgl. Startują trzy nowe unijne programy pomocowe, in: Gazeta Wyborcza, 30.5.2006.

---

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/174-vorgaenge/publikation/vom-policy-taker-zum-policy-maker/>

Abgerufen am: 17.04.2024