
Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf das öffentliche Leben und Recht

Jan Bergmann*

Inhalt

1. Einleitung
2. Einschätzungen der Politik
3. Zentralproblematik Wohlstandsgefälle und Migration
4. Bereich Wirtschaft
5. Bereich Arbeitsmarkt und Soziales
6. Bereich Innere Sicherheit
7. Bereich Landwirtschaft
8. Bereich Strukturpolitik
9. Bereich Umweltpolitik
10. Bereich Verkehrspolitik
11. Bereich Bildung und Forschungspolitik
12. Rechtliche Konsequenzen
13. Gesamtbetrachtung

1. Einleitung

Auf seinem Kopenhagener Gipfeltreffen vom 12. und 13. Dezember 2002 hat der Europäische Rat den endgültigen Beschluss gefasst, die Europäische Union – bei rechtzeitiger Ratifikation des Beitrittsvertrags – zum 1. Mai 2004 um Polen, Tschechien, Ungarn, die Slowakei, Litauen, Lettland, Slowenien, Estland, sowie um

* Professor Dr. Jan Bergmann, LL.M.Eur., Richter am Verwaltungsgericht Stuttgart (derzeit abgeordnet an das Bundesverfassungsgericht). Der Beitrag stellt die überarbeitete Fassung seiner Antrittsvorlesung vom 29. Mai 2002 an der Universität Stuttgart dar, anlässlich der Bestellung zum Honorarprofessor für die Fachgebiete Recht und Politik der Europäischen Union sowie Öffentliches Recht.

Zypern und Malta zu erweitern; Bulgarien und Rumänien sollen im Jahr 2007 nachfolgen. Vorliegende Abhandlung versucht, die hieraus resultierenden vielgestaltigen Problemkonstellationen zu analysieren.

Die Osterweiterung ist mithin politisch beschlossene Sache. Nunmehr muss die Suche nach konstruktiven Lösungen für vorhersehbare Schwierigkeiten im Vordergrund stehen¹ und nicht länger das bloße Pro oder Contra. Schon seit rund zehn Jahren verhandelt die Europäische Union mit folgenden zehn mittel- und osteuropäischen Ländern – den sogenannten MOEL mit ihren rund 105 Mio. Einwohnern – über deren Beitritt: Polen (38,6 Mio.), Rumänien (22,5 Mio.), Tschechien (10,3 Mio.), Ungarn (10,1 Mio.), Bulgarien (8,2 Mio.), Slowakei (5,4 Mio.), Litauen (3,7 Mio.), Lettland (2,4 Mio.), Slowenien (1,9 Mio.) und Estland (1,5 Mio.). Hinzu kommen Verhandlungen mit Zypern (0,7 Mio.) und Malta (0,4 Mio.), bislang nicht aber mit der Türkei². Durch die Osterweiterung wird die heute rund 375 Mio. Einwohner umfassende Europäischen Union so von 15 auf 27 Mitgliedstaaten bzw. bevölkerungsmäßig um beinahe ein Drittel anwachsen.

Der Union beitreten kann über Art. 49 EUV jeder Staat, sobald bei ihm die sogenannten Kopenhagener Kriterien offiziell als erfüllt gelten: Politisch muss eine freiheitlich-demokratische Ordnung sowie ein stabiler Rechtsstaat errichtet sein. Wirtschaftlich muss eine funktionierende Marktwirtschaft bestehen, die insbesondere dem Druck des EG-Binnenmarktes standhalten kann. Rechtlich muss der *acquis communautaire*, d.h. grundsätzlich das gesamte Unions- und Gemeinschaftsrecht in die innerstaatliche Rechtsordnung und Staatsverwaltung umgesetzt sein. Hier handelt es sich um rund 14.000 Rechtsakte, die die Kommission in 31 Kapiteln auf über 80.000 Druckseiten zusammengestellt hat.³

Nach der erfolgreichen zweiten irischen Volksabstimmung vom 19. Oktober 2002 trat der Vertrag von Nizza am 1. Februar 2003 in Kraft; er will die EU selbst osterweiterungsfähig machen.⁴ Nunmehr sollen die ersten MOE-Staaten zeitnah beitreten, wobei ursprünglich zunächst nur an eine „Startrunde“ mit Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien und Estland gedacht war. Wohl auch aufgrund der im Rahmen der Schengener Abkommen dann schwierigen Grenzverläufe entschloss

¹ Vgl. etwa Franke, CEFTA und EU, in: Zohlhöfer, Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union, 1998, S. 33 ff.

² Mit der Türkei (64,3 Mio.) werden noch keine konkreten Beitrittsverhandlungen geführt. Auf dem Kopenhagener Gipfeltreffen wurde jedoch vereinbart, im Dezember 2004 auf der Grundlage eines Berichts und einer Empfehlung der Kommission zu entscheiden, ob Beitrittsverhandlungen eröffnet werden (Europäischer Rat, SN 400/02, Ziff. 18 ff.; vgl. http://www.europa.eu.int/index_de.htm unter „Amtliche Dokumente“ [Zugriffsdatum: 19.2.2003]). Allerdings ist es aufgrund zahlreicher Vorbehalte in allen EU-Mitgliedstaaten – trotz des entsprechenden Druckes der USA – sehr fraglich, ob die Türkei tatsächlich eines Tages EU-Mitgliedstaat werden wird.

³ Vgl. Bergmann, Recht und Politik der Europäischen Union – Der Integrationsverbund vor der Osterweiterung, 2001, Rdnr. 785 ff.

⁴ Ausführlich zum Vertrag von Nizza, Bergmann, (Fn. 3), S. 456 ff.

sich der Europäische Rat aber schon auf seinem Gipfeltreffen am 24. und 25. Oktober 2002 in Brüssel – mit Ausnahme von den für eine Mitgliedschaft ab 2007 vorgesehenen Ländern Bulgarien und Rumänien – alle anderen 10 Beitrittskandidaten doch gemeinsam aufzunehmen, auch wenn verschiedene Probleme – wie etwa die Zypern-⁵ oder die Kaliningradfrage⁶ – noch nicht zufriedenstellend gelöst werden konnten. Am 16. April 2003 soll voraussichtlich ein umfassender Beitrittsvertrag feierlich in Athen unterzeichnet werden. Im Juni 2004 sollen die 10 neuen Mitgliedstaaten an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen. Nach der Ernennung eines neuen Kommissionspräsidenten durch den Europäischen Rat soll das dann gewählte Europäische Parlament eine neue Kommission, die am 1. November 2004 ihr Amt antreten wird, bestätigen. Zum gleichen Zeitpunkt sollen die geänderten Bestimmungen des Vertrags von Nizza über die Kommission und die Beschlussfassung im Rat⁷ in Kraft treten. Spätestens 2009 bzw. 2010 soll die Osterweiterung abgeschlossen sein und, nach Ablauf eventueller Übergangsfristen, auch die volle Personenfreizügigkeit im neuen Unionsgebiet hergestellt werden.

Mit der Osterweiterung führt die EU ihr europapolitisch bewährtes Konzept weiter. Die gesamte Europäische Integration sowie bisherige Erweiterungen⁸ wurden nach dem Prinzip konstruiert: „Das Ökonomische zieht das Politische nach“, wie dies zuletzt etwa bei der Währungsunion besonders sichtbar und plastisch wurde. Als primäres Instrument des Zusammenwachsens bedient sich der Europäische Integrationsverbund des Gemeinsamen Marktes bzw. des Binnenmarktes. So lässt sich nach wie vor sagen, dass jedenfalls das „Herz“ der EU gewissermaßen die EG ist und das „Herz“ der EG der Binnenmarkt. Im Kern war und ist die EU eine Wirtschaftsgemeinschaft. Im Rahmen der Osterweiterung wird dieses Integrationsprinzip fortgeschrieben. Denn ökonomisch ist die Osterweiterung weitgehend schon vollzogen. Mit Hilfe der seit 1991 abgeschlossenen Europa-Ab-

⁵ In den „Schlussfolgerungen des Rates“ des Kopenhagener Gipfeltreffens vom 12./13.12.2002 heißt es hierzu, dass der Beitritt eines vereinten Zyperns bevorzugt werde. Sollte dies aber nicht möglich sein, werde die Anwendung des *acquis* auf den Nordteil der Insel zunächst ausgesetzt (SN 400/02, Ziff. 10 ff.; s. Fn. 2). Es kann nicht übersehen werden, dass eine solche (Nicht-)Lösung des Problems zugleich den „Import“ des historischen Streits zwischen Griechenland und der Türkei in die EU bedeuten würde.

⁶ Bei der russischen Exklave Kaliningrad handelt es sich um eines der brisantesten Detailprobleme der Osterweiterung. Russland fordert insoweit „geschlossene Korridore“ durch Litauen und Polen sowie eine „freizügige Tagesvisa-Regelung“. Von Seiten der EU wird dies als unvereinbar mit Schengen bzw. als nicht hinnehmbare Öffnung der EU für illegale Zuwanderung aus Russland eingestuft. Diskutiert werden nun Schnellzugdirektverbindungen und die Einführung von speziellen Transitpässen; vgl. Der Spiegel 20/2002, S. 129.

⁷ Vgl. hierzu *Bergmann*, (Fn. 3), Rdnr. 279 ff. und 258 ff.

⁸ Die Gemeinschaften wurden 1952 bzw. 1958 von den sechs Gründerstaaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Niederlande errichtet. Bei der Norderweiterung traten 1973 Dänemark, Großbritannien und Irland bei, im Rahmen der Süderweiterung 1981 Griechenland und 1986 Portugal und Spanien. Bei der EFTA-Erweiterung traten 1995 Finnland, Österreich und Schweden bei.

kommen wurde im industriellen Bereich längst eine rechtliche und faktische Freihandelszone zwischen EU und den MOEL errichtet. Von der Osterweiterung selbst erwarten führende Forschungsinstitute so auch kaum zusätzliche wirtschaftliche Impulse.⁹ Nachdem der Binnenmarkt – bis auf die Personenfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit – schon auf die MOEL erstreckt wurde, geht es jetzt primär noch um die Einbeziehung der Beitrittsländer in die EU- und EG-Politiken, insbesondere in die Europäische Agrar- und Strukturpolitik. Ein, wie aufzuzeigen ist, schwieriges Unterfangen.

2. Einschätzungen der Politik

In Deutschland besteht in Sachen Osterweiterung ein landes- und parteiübergreifender Konsens¹⁰, der erstmals detailliert von Baden-Württemberg in einem umfassenden „Positionspapier“ ausformuliert wurde.¹¹ Hintergrund dieses Positionspapiers ist, dass das Thema Osterweiterung – neben den Diskussionen um den EU-Verfassungskonvent – nach Einschätzung von Europaminister *Dr. Christoph-E. Palmer* in den nächsten Jahren im Mittelpunkt der europäischen und innenpolitischen Diskussion stehen wird. Vier zentrale Erwartungen der Politik stecken den Rahmen ab und führen zur Gesamtbewertung, die Osterweiterung sei für Deutschland auch wirtschaftlich insgesamt von Vorteil:

- (1) Mit der Osterweiterung werde ein zusätzlicher Beitrag zur äußeren und inneren Stabilität Europas geleistet und eine europäische Friedensordnung erreicht.
- (2) Zudem beseitige diese EU-Erweiterung das an der deutschen Ostgrenze verlaufende „Wohlstandsgefälle“, durch Verankerung von wirtschaftlicher Entwicklung und Stabilität in den beitretenden Staaten.
- (3) Dies habe weiter zur Folge, dass kriminalitätsverursachende Faktoren in den MOEL wegfielen und also die innere Sicherheit auch in Deutschland gestärkt werde.
- (4) Politische und wirtschaftliche Probleme in der Bundesrepublik durch erhebliche Migration von Arbeitssuchenden aus den MOEL könnten schließlich durch Übergangsfristen bei der Freizügigkeit und im Bereich der Dienstleistungsfreiheit abgemildert werden.

⁹ Vgl. *Donges* in: W.-Raymond-Stiftung der BDA, Bd. 41 zur Osterweiterung, 2001, S. 66 f.

¹⁰ Zu den Positionen der Bundesregierung vgl. bspw. bei: <http://www.bundesregierung.de/> unter „Themen A-Z – Wirtschaft“ sowie bei: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/index_html (Zugriffsdaten: 19.2.2003).

¹¹ LT-Drucks. 13/385 v. 2.11.2001

Im Einzelnen beschäftigt sich das Positionspapier insbesondere mit erwarteten Auswirkungen der Osterweiterung auf acht Politikfeldern: Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Soziales, Innere Sicherheit, Landwirtschaft, Strukturpolitik, Umweltpolitik, Verkehrspolitik sowie Bildungs- und Forschungspolitik. Dabei wird als übergreifende Ausgangsthese postuliert, viele hier sichtbar werdenden Problemkonstellationen hätten ihre Ursache nicht in der Osterweiterung, sondern bestünden schon heute als Folge der Öffnung des „Eisernen Vorhanges“ sowie des Prozesses der Globalisierung. Der Beitritt der MOEL zur Europäischen Union stelle das Mittel zur Bewältigung dieser Probleme dar.

3. Zentralproblematik Wohlstandsgefälle und Migration

Die Bestätigung dieser Erwartungen dürfte zentral von der Überwindung des unterschiedlichen Wohlstandsniveaus zwischen EU und den MOEL abhängen, was wiederum deren zügige politische, wirtschaftliche, soziale und administrative Modernisierung voraussetzt. Diese Problematik ist gewissermaßen Dreh- und Angelpunkt des „Gelingens“ der Osterweiterung. Kann das bestehende Wohlstandsgefälle nicht zeitnah befriedigend abgebaut werden, dürfte – spätestens nach Einführung der vollen Personenfreizügigkeit – eine erhebliche Ost/West-Migration nicht zu verhindern sein, mit allen damit zusammenhängenden Schwierigkeiten.

Der Abbau dieses Wohlstandsgefälles darf ohne Übertreibung als „Herkulesaufgabe“ bezeichnet werden. Das Positionspapier nennt hierzu – politisch nachvollziehbar – keine Daten. Hieb- und stichfeste Zahlen lassen sich auch nur begrenzt auffinden, was insbesondere auf den Umstand zurückzuführen ist, dass die statistischen Erhebungen in den MOEL noch nicht EU-Standards entsprechen. Dennoch können die Verhältnisse im Groben beziffert werden:

Für 1995 veröffentlichte Eurostat folgende BIP pro Kopf-Angaben¹²:

EU = 100	Griechenland = 67	Deutschland = 108	Luxemburg = 184
Slowenien = 59	Tschechien = 57	Slowakei = 41	Ungarn = 37
Polen = 31	Rumänien = 24	Bulgarien = 24	Litauen = 24
Estland = 22	Lettland = 18	Durchschnitt MOEL = 33.	

¹² Vgl. Kohl/Bergmann, *Europäischer Finanzausgleich? – Gewinner und Verlierer der EU-Politiken*, 1998, S. 69.

Für 1997 gab Eurostat folgende BIP pro Kopf-Daten an¹³:

Slowenien = 68	Tschechien = 63	Slowakei = 47	Ungarn = 47
Polen = 40	Rumänien = 31	Bulgarien = 23	Litauen = 30
Estland = 37	Lettland = 27	Durchschnitt MOEL = 41.	

Für 2000 veröffentlichte Eurostat diese Zahlen¹⁴:

Zypern = 82	Slowenien = 71	Tschechien = 58	Malta = 53
Ungarn = 52	Slowakei = 48	Polen = 39	Estland = 37
Litauen = 29	Lettland = 29	(Türkei = 29)	Rumänien = 27
Bulgarien = 24	Durchschnitt MOEL = 41.		

Zur Veränderung des Bruttoinlandsprodukts zwischen 1994 und 1999 lassen sich im Wesentlichen entsprechende Daten auffinden (in Prozent):

Polen = + 5,7	Slowakei = + 5,1	Slowenien = + 4,2	Ungarn = + 3,3
Estland = + 3,3	Lettland = + 2,6	Tschechien = + 1,7	Litauen = + 0,9
allerdings:	Rumänien = - 0,2	Bulgarien = - 1,2.	

Die Zahlen zeigen, dass sich zumindest einige Beitrittsländer in den letzten Jahren über einen erheblichen Wirtschaftsaufschwung freuen durften. Allerdings konnte außer dem kleinen Slowenien (ca. 2 Mio. Einwohner) von den MOEL noch immer kein einziger Staat in die Bandbreite des EU-Rahmens aufschließen. Und der mit Abstand bevölkerungsreichste Beitrittsstaat Polen hinkt weiter deutlich zurück, was für das Nachbarland Deutschland besonders problematisch erscheint. Und dies, obwohl auch Polen schon seit Anfang der 90er Jahre mit einem Europa-abkommen präferenzielle Handelsbeziehungen zur EU gewährt wurden, d.h. seit rund zehn Jahren im Warenverkehr weitgehend auf die Erhebung von Zöllen, Einfuhrabgaben und mengenmäßigen Beschränkungen verzichtet wird, und Polen zudem im Jahr 2000 einen Bestand von ca. 50 Mrd. US-Dollar an ausländischen Direktinvestitionen verzeichnen konnte.¹⁵

Das BIP pro Kopf-Verhältnis von etwa 41 zu 100 spiegelt sich auch in den Einkommensverhältnissen wider¹⁶: Heute herrscht zwischen Polen und Deutschland ein generelles Lohngefälle von 10 zu 1. Der durchschnittliche Bruttomonatslohn¹⁷ in der EU lag 2001 bei EUR 1.814.-, selbst im „reichen“ Slowenien jedoch nur bei EUR 921.- und in Bulgarien gar bei EUR 120.-. Beunruhigend sind zudem em-

¹³ Europäische Kommission, Die EU in Zahlen, 1999, S. 42.

¹⁴ Eurostat, zit. nach EuZW 2002, S. 163.

¹⁵ Vgl. Bergmann, (Fn. 3), Rdnr. 811, m.w.N.

¹⁶ Positionspapier 2001, LT-Drucks. 13/385, Bad.-Württ., S. 20.

¹⁷ Zit. nach: W.-Raymond-Stiftung der BDA, Bd. 41 zur Osterweiterung, 2001, S. 50.

pirische Untersuchungen, die gezeigt haben, dass entsprechend rückständige Regionen durchschnittlich etwa 35 Jahre benötigen, um einen Entwicklungsabstand zu halbieren.¹⁸

Vor diesem Hintergrund muss damit gerechnet werden, dass – ohne effektive Gegenmaßnahmen – eine erhebliche Zuwanderung aus den MOEL in die heutigen EU-Mitgliedstaaten einsetzen kann. So bitter dies auf den ersten Blick für die MOEL ist, die sich dadurch zu „Mitgliedstaaten 2. Klasse“ herabgestuft fühlen dürften: Solche Gegenmaßnahmen sind unabdingbar, sollen nicht alle Seiten mit schwierigen politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Zwängen konfrontiert werden. Denn insbesondere ein „Ausbluten“ der MOEL im Sinne einer Abwanderung gerade von jungen und gut qualifizierten Bevölkerungsteilen (sog. „*brain-drain*“) dürfte herbe Auswirkungen auf die heimische Wirtschaft haben. In einem solchen Fall würden in den MOEL leistungsfähige und aufbauwillige Arbeitskräfte fehlen, sodass das Ziel des raschen Abbaus des bestehenden Wohlstandsgefälles nur schwerlich zu erreichen ist.

Konfrontiert mit einer erheblichen Abwanderung qualifizierter Bevölkerungsteile dürften die MOEL primär nur Direktinvestitionen für gering qualifizierte Arbeitsplätze, im Klartext sogenannte „Schmutzarbeitsplätze“ anziehen, was für die heimischen Volkswirtschaften wenig ertragreich und für die Umweltsituation katastrophal wäre. Auf diese Weise würden die Beitrittsstaaten dauerhaft zum „Armenhaus“ der Union. Die erhoffte rasche Steigerung des Wohlstandes und der allgemeinen Lebensqualität in den MOEL im Zusammenhang mit einer institutionellen Stabilisierung der politischen Systeme sowie einer relativen außen- und außenhandelspolitischen Stärkung auch gegenüber den direkten Nachbarn im Westen – insbesondere Deutschland – und im Osten – insbesondere Russland – bliebe aus. Ganz zu schweigen von der politischen und sozialen Sprengkraft, die „entvölkerte Regionen und leergefegte Landschaften“ in Verbindung mit einigen „überbordenden Ballungszentren“ mit hoher Arbeitslosigkeit in den MOEL erzeugen würden.

Aber auch auf Seiten der Europäischen Union wäre eine erhebliche Zuwanderung aus den MOEL zumindest mittelfristig wohl nur schwer zu verkraften. In den nächsten zehn Jahren geht der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter noch nicht maßgeblich zurück. Schon heute hat die EU mit steigender Arbeitslosigkeit, drückenden Sozialkosten und schwierigen Haushaltssituationen zu kämpfen. Könnten die Zuwanderer aus den MOEL hier jedoch nicht auf dem Arbeitsmarkt integriert werden, würde sich die Osterweiterung nicht als „Wachstumsprogramm für ganz Europa“¹⁹, sondern vielmehr als „Abschwungprogramm“ entpuppen. Und die Bundesrepublik, die heute schon 42 Prozent der Gesamteinwanderung in die EU trägt, wäre hiervon ganz besonders betroffen. Denn auf-

¹⁸ Bröcker, zit. nach: Die Zeit Nr. 48 v. 22.11.2001, S. 22.

¹⁹ So das Positionspapier 2001, (Fn. 16), S. 18.

grund der im Positionspapier²⁰ angesprochenen Faktoren – geographische Nähe, hohes Lohnniveau, bereits ansässige Migranten – dürfte die Bundesrepublik auch weiterhin primäres Migrationsziel bleiben. Von den bisherigen polnischen Migranten (ohne deutsche Spätaussiedler) etwa gingen über 70 Prozent nach Deutschland und nur je ca. 1 Prozent nach Frankreich oder Großbritannien.²¹

Von welchen Dimensionen der Zuwanderung aus den MOEL in die heutigen EU-Mitgliedstaaten ist nun aber – ohne effektive Gegenmaßnahmen – auszugehen? Das Positionspapier nennt diesbezüglich keinerlei Zahlen sondern führt aus, dass „exakte Prognosen nicht gemacht werden können“. Zu Recht wird ergänzend darauf hingewiesen, dass bisherige Wanderungsbewegungen innerhalb der EU gering waren,²² die Migrationsbereitschaft durch psychische Faktoren – Heimat, Familie, Freunde – begrenzt wird, und dass nach einigen Jahren mit einer gewissen Re-Migration gerechnet werden kann.²³

Das Schweigen der Politik in diesem wichtigen Punkt ist in Zeiten hitziger Zuwanderungsdebatten klug. Auch würde es einen gewissen logischen Bruch bedeuten, einerseits die Osterweiterung mit ihren europarechtlich verbürgten Zuwanderungsmöglichkeiten als „politische und wirtschaftliche Notwendigkeit“²⁴ zu bewerten, andererseits etwa Gesetzesvorhaben zur Zuwanderung abzulehnen. Schlüssig wäre hier allenfalls die Position, die Osterweiterung werde das von der deutschen Industrie geforderte Migrationspotential – errechnet werden ab 2010 jährlich bis zu 700.000 fehlende Fachkräfte²⁵ – ohnehin abdecken, sodass eine weitere Zuwanderungsmöglichkeit aus Drittstaaten nicht mehr erforderlich sei.

Vor dem Hintergrund bestehender Prognosen nicht völlig überzeugend sind allerdings Einschätzungen zur Frage nach der Ursache möglicherweise einsetzender Zuwanderung. Zwar trifft die Aussage durchaus zu, Migrationsdruck und Pendlerströme würden „nicht etwa durch die Osterweiterung ausgelöst“; diese sei „gerade nicht Ursache des Problems“, sondern schaffe „den Rahmen für dessen Lösung“²⁶. Allerdings ist doch darauf hinzuweisen, dass der EG-Vertrag (ohne abweichende

²⁰ Positionspapier 2001, *ibid.*, S. 20.

²¹ *Rocznik Statystyczny* (Statistisches Jahrbuch Polens) 1999, S. 112.

²² Nicht einmal 3 Prozent der Unionsbürger nehmen heute ihr EU-Freizügigkeitsrecht wahr. Dies zeigen auch die Herkunftsgebiete der ca. 7,5 Mio. Ausländer in Deutschland: 25,3 Prozent aus der EU (davon u.a. 8,4 Prozent Italien; 5 Prozent Griechenland; 2,5 Prozent Österreich; je 1,8 Prozent Portugal und Spanien; je 1,5 Prozent Großbritannien u. Niederlande; 1,4 Prozent Frankreich); 28,8 Prozent Türkei; 16,2 Prozent ehem. Jugoslawien; 11 Prozent Asien; 4,8 Prozent Afrika; 3,9 Prozent Polen; 2,7 Prozent Amerika; zit. aus: *Bundesregierung*, Erster Armuts- und Reichtumsbericht, 2001, Tab. IX.5 (Zahlen 1998), S. 264.

²³ Vgl. Positionspapier 2001, (Fn. 16), S. 20 f.

²⁴ Beschluss der bad.-württ. Landesregierung zur EU-Osterweiterung vom 25.9.2001, Punkt 2.

²⁵ *Institut zur Zukunft der Arbeit*, zit. nach: *Der Spiegel* 50/2001, S. 77.

²⁶ Positionspapier 2001, (Fn. 16), S. 21.

Regelungen etwa in den Beitrittsverträgen) jedem Unionsbürger – als Grundpfeiler der Binnenmarktes im Sinne der „Effet-utile“-Rechtsprechung des EuGH durch nationale Maßnahmen kaum einschränkbar – in Art. 39 das Recht der Arbeitnehmerfreizügigkeit, in Art. 43 das Recht der Niederlassungsfreiheit und in Art. 49 das Recht der Dienstleistungsfreiheit verbürgt. Zudem sieht Art. 18 EGV ergänzend das, allerdings unter gewissen Einschränkungen gewährte²⁷ allgemeine Recht der Unionsbürger vor, sich im gesamten Hoheitsgebiet aller EU-Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.²⁸

Auf Grundlage dieser Zuwanderungsrechte in Verbindung mit Befragungen vor Ort sowie den Migrationserfahrungen nach der Süderweiterung der 80er und 90er Jahre und der deutsch-deutschen Wanderungsbewegungen nach der Wiedervereinigung bzw. Einwanderungswellen aus der Türkei nach Westeuropa sowie aus Mexiko in die USA und nach Kanada lassen sich höchst unterschiedliche Modellrechnungen erstellen²⁹: Gewissermaßen das „Worst-case-Szenario“ errechnete das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) mit nach Beginn der Osterweiterung jährlich 590.000 bis 1.180.000 Migranten bis ins Jahr 2030. Bei Zugrundelegung dieser Zahlen entstünde in Deutschland eine Situation wie im „Flüchtlings-Hochjahr“ 1992, als in der EU insgesamt rund 1,4 Mio. Zuwanderungen registriert wurden, von denen 1,1 Mio. nach Deutschland kamen.³⁰ Das (aus derzeitiger Sicht der Mitgliedstaaten) „Best-case-Szenario“ errechnete die EU-Kommission, die bis 2030 von jährlich rund 180.000 Migranten ausgeht. Das Bundesarbeitsministerium rechnet in den ersten Jahren nach der Osterweiterung mit zwischen 340.000 und 680.000 Personen. Nach anderen Hochrechnungen wird anfänglich von rund 220.000 Migranten pro Jahr, zuzüglich zu 20.000 bis 30.000 Pendlern, und bis zum Ende des Jahrzehnts von dann noch jährlich ca. 96.000 Zuwanderern aus den MOEL ausgegangen.³¹

Übereinstimmend wird für Deutschland innerhalb einer Dekade ein durchschnittlicher Migrantenbestand von zumindest 1,9 Mio. Personen errechnet, wovon voraussichtlich rund 1 Mio. aus dem bevölkerungsreichsten Beitrittsstaat Polen komme.³² Andere Hochrechnungen gehen in Deutschland langfristig von einem

²⁷ Vorausgesetzt wird regelmäßig insbesondere das Bestehen einer wirksamen Krankenversicherung und das Vorhandensein ausreichender Existenzmittel; vgl. bspw. Art. 1 der Aufenthalts-RL 90/364/EWG.

²⁸ Vgl. hierzu das wegweisende Urteil des EuGH v. 17.9.2002, Rs. C-413/99 (*Baumbast*), noch nicht in amtl. Slg., EuZW 2002, S. 761, auch im Internet unter <http://curia.eu.int/> abrufbar.

²⁹ Vgl. *Bergmann*, (Fn. 3), Rdnr. 808, m.w.N.

³⁰ Zwischenzeitlich hat sich die Lage deutlich entspannt: Im Jahr 2000 beantragten in Deutschland nur noch 78.760 Flüchtlinge Asyl, hinzu kamen 95.600 Aussiedler (1990: rund 400.000); vgl. Mitteilung der Kommission v. 22.11.2000, KOM(2000) 755 endg.

³¹ Vgl. auch: *Sajdik*, EU-Erweiterung – Hintergrund, Entwicklung, Fakten, 1999, S. 119 ff., m.w.N.

³² Die polnische Verwaltung geht offenbar davon aus, dass schon heute rund 900.000 ihrer Bürger illegal im Ausland tätig sind; vgl. *Sajdik*, *ibid.*, S. 122.

Bestand von bis zu 6 Mio. Migranten aus den MOEL aus.³³ Relative Einigkeit besteht hier nur in der Annahme, frühestens nach etwa 25 Jahren sei der Hauptmigrationsanreiz Einkommen so angeglichen, dass er nach den bisherigen Erfahrungen keinen Zuwanderungsdruck mehr erzeuge.

Wieder andere Modellrechnungen³⁴ gehen von insgesamt 4 bis 4,7 Mio. osteuropäischen Migranten in den kommenden Jahrzehnten aus, die aus folgenden Herkunftsländern zu erwarten seien: Polen – 1.635.000, Tschechien – 970.000, Ungarn – 731.000, Slowakei – 730.000, Litauen – 225.000, Lettland – 152.000, Slowenien – 126.000, Estland – 90.000. An wahrscheinlichen Aufnahmestaaten werden errechnet: Deutschland – 3 Mio., Österreich – 600.000, Großbritannien – 213.000, Italien – 188.000, Schweden – 150.000, Frankreich – 120.000, Griechenland – 110.000, Finnland – 65.000, Spanien – 60.000, Belgien – 59.000, Niederlande – 52.000, Dänemark – 48.000, Portugal und Luxemburg – je 4.000 sowie Irland – 1.000.

Bei sämtlichen Zahlen ist jedoch Vorsicht geboten, da wichtige Teile der Modellprämissen recht angreifbar sind. Soweit hierfür die Erfahrungen mit der Süderweiterung 1981 bzw. 1986 um Griechenland, Portugal und Spanien als Berechnungsgrundlage dienen, stimmt hieran, dass damals ebenfalls relativ arme Länder beitraten, die wie die MOEL unter den Folgen langjähriger Diktaturen, teils mit erheblichen staatswirtschaftlichen Elementen, litten. Allerdings ging es damals nicht um zwölf, sondern nur um drei neue Mitgliedstaaten. Zudem war zum damaligen Zeitpunkt die E(W)G, und insbesondere der erst im Aufbau begriffene Binnenmarkt, bei weitem nicht so erfolgreich wie heute. Das Europa der 80er Jahre ist selbstredend nur begrenzt mit der jetzigen Situation vergleichbar. Jedenfalls unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten wird die Osterweiterung deutlich restriktiver ausfallen als die Süderweiterung, da sich die damaligen kräftigen Aufstockungen und Ausweitungen der EG-Fördermittel nicht wiederholen können. Steigende Mittel aus dem EU-Budget werden heute vielmehr insbesondere für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Terror- und Kriminalitätsbekämpfung, die EU-Mittelmeerpolitik, die Unterstützung des westlichen Balkans, Russlands und der GUS sowie nicht zuletzt für Vorbeitrittshilfen zu Gunsten der Türkei benötigt.³⁵

Und soweit für Modellrechnungen die Erfahrungen der deutschen Wiedervereinigung, d.h. die nach dem Prinzip der beweglichen Vertragsgrenzen erfolgte „Aufnahme“ der fünf neuen Bundesländer in die Gemeinschaften herangezogen werden, stimmt hieran eigentlich nur der Umstand, dass 1990 erstmals eine post-

³³ Vgl. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung/Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration, Projektbericht 12/2000, S. 23.

³⁴ Vgl. Die Zeit, Nr. 46 v. 9.11.2000, S. 5.

³⁵ Vgl. Lippert/Bode, Die Erweiterung und das EU-Budget, integration 4/2001, S. 373.

kommunistische Planwirtschaft in den Europäischen Integrationsverbund eingliedert wurde. Denn dies geschah unter sehr speziellen Umständen. Die neuen Bundesländer hatten zuvor kaum nennenswerte marktwirtschaftliche Reformen durchgeführt und sie übernahmen die D-Mark zu einem überbewerteten Kurs. Auch lassen sich die erheblichen deutsch-deutschen Transferleistungen nicht im entferntesten mit den – jedenfalls derzeit – vorgesehenen Zahlungen aus dem EU-Haushalt an die MOEL vergleichen. Konsens ist, dass die Eigenmittel-Obergrenze des Haushaltes – für sämtliche EU-Politiken und Verwaltungskosten – auch in Zukunft auf maximal 1,27 Prozent des EU-BSP gedeckelt bleibt. Die bisherigen deutsch-deutschen Transferleistungen dagegen werden auf etwa 5 Prozent des deutschen BSP beziffert. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Politik aufgerufen ist, den MOEL einerseits deutlich großzügigere Aufbauhilfen zuzuwenden, andererseits jedoch zugleich effektive Maßnahmen zu ergreifen, die zumindest mittelfristig eine größere Ost/West-Migration verhindern.

4. Bereich Wirtschaft

Zusammengefasst geht die Politik im Bereich Wirtschaft davon aus, dass Deutschland zu den Hauptgewinnern der Osterweiterung zählen wird.³⁶ Für den deutschen Export entstehe ein neuer Absatzmarkt, Transaktionskosten würden durch angegliche Qualitätsstandards sinken, die Wertschöpfungskette könne im Zuge einer um die Beitrittsländer erweiterten europäischen Arbeitsteilung optimiert werden. Allerdings sei nach Branchen zu differenzieren: Im Baugewerbe biete insbesondere der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur Beteiligungschancen. Durch den erforderlichen Modernisierungsprozess in den MOEL sollte auch die Investitionsgüterindustrie, insbesondere in den Bereichen Elektrotechnik und Maschinenbau bzw. Umwelttechnologie besonders profitieren. Angesichts des Kaufkraftpotenzials von zumindest 70 Millionen hinzukommenden Verbrauchern dürfte weiter die deutsche Konsumgüterindustrie mit überdurchschnittlichen Zuwächsen rechnen. Für das Dienstleistungsgewerbe dagegen könnte aufgrund niedriger arbeitsbezogener Standortkosten in den MOEL ein Verdrängungswettbewerb einsetzen. Zur Vermeidung von Härten und „Scheinselbstständigkeit“ müssten in Deutschland deshalb nationale Beschränkungen für Dienstleistungen eingeführt werden und es sei die Schattenwirtschaft zurückzudrängen. Ein Verdrängungswettbewerb durch die Osterweiterung sei weiter in den Bereichen Glas/Keramik, Stahl, Steine/Erden, Textil und gegebenenfalls auf dem Holzmarkt zu befürchten. Der deutschen Landwirtschaft könnte schließlich ein erheblicher Mengen- und Preisdruck Probleme bereiten, abgesehen von hoch veredelten Qualitätsprodukten sowie im Bio-Bereich.

³⁶ Vgl. Positionspapier 2001, (Fn. 16), S. 18 ff. und 28.

Damit sich die positiven Erwartungen der Politik im Wirtschaftsbereich bestätigen, müssten die MOEL zu zahlungskräftigen Abnehmern westlicher Angebote werden. Ein genauerer Blick auf die ökonomischen Eckdaten weckt hieran jedenfalls kurz- bzw. mittelfristig gewisse Zweifel. Folgende Zahlen bezüglich Haushaltsdefizit, Leistungsbilanzdefizit und ausländischen Direktinvestitionen werden – in Prozent des Bruttosozialproduktes 1999 – genannt³⁷:

	Haushalts- defizit	Leistungsbilanz- defizit	Ausl. Direkt- investitionen
Durchschnitt EU-15	- 0,6	+ 0,2	4,3
Bulgarien	- 0,9	- 5,3	6,3
Estland	- 4,6	- 5,8	5,9
Lettland	- 3,8	- 10,6	5,9
Litauen	- 8,6	- 11,2	4,6
Polen	- 3,5	- 7,5	4,7
Rumänien	- 3,4	- 3,8	3,1
Slowakei	- 3,4	- 5,9	1,7
Slowenien	- 0,6	- 2,9	0,4
Tschechien	- 0,6	- 2,0	9,6
Ungarn	- 3,7	- 4,3	4,1
Durchschnitt MOEL	- 3,1	- 5,7	4,8

Das Problem besteht darin, dass der auch durch die Europa-Abkommen ausgelöste Boom der letzten Jahre in den MOEL die Importe aus der EU sprunghaft hat ansteigen lassen. Hierdurch wurden erhebliche Löcher in die Handels- und Leistungsbilanzen gerissen, die sich eigentlich nur durch großen Kapitalimport schließen lassen. Nachdem zwischenzeitlich aber insbesondere kaum mehr „Material“ für Privatisierungen vorhanden ist, ist unklar, woher dieses Kapital kommen soll. Bleiben jedoch westliche Investoren aus, müssten die MOEL-Regierungen „radikal die Notbremse ziehen“, die Haushalte ausgleichen und in Folge ihre Importe deutlich drosseln.³⁸ Ein solches eisernes Sparprogramm aber würde die Hoffnungen in den „neuen Ost-Absatzmarkt mit überdurchschnittlichen Zuwächsen“ jedenfalls deutlich relativieren.

Was die Politik mit dem Stichwort „Verdrängungswettbewerb insbesondere im Dienstleistungsbereich“ meint, wird bei Vergegenwärtigung des heutigen Lohngefälles³⁹ bzw. an einem im Positionspapier⁴⁰ aufgeführten Beispiel plastisch: Im grenzüberschreitenden Transportgewerbe ist der deutsche Mittelstand im Laufe

³⁷ Vgl. Die Zeit, Nr. 17 v. 19.4.2001, S. 20.

³⁸ Vgl. Bergmann, (Fn. 3), Rdnr. 791, m.w.N.

der letzten Jahre weitgehend „vom Markt gefegt“ worden. Im Straßengüterverkehr mit Polen wurden 1999 gerade noch 15 Prozent des Beförderungsaufkommens mit deutschen LKW transportiert, und die Tendenz ist weiter rückläufig. Hauptgrund hierfür sind die deutlich geringeren Arbeits- und Sozialkosten der Transportunternehmer in den MOEL. Allein die Vergütung für den Fahrer macht in Deutschland rund 40 Prozent an den Gesamtkosten eines LKW aus, bei einem etwa in Tschechien zugelassenen Laster dagegen derzeit bloße 17 Prozent.

Wenn die Politik vor diesem Hintergrund nachvollziehbar allgemeine Übergangsfristen auch für die Gewährleistung der Dienstleistungsfreiheit bzw. jedenfalls in Deutschland die Zulassung nationaler Beschränkungen fordert,⁴¹ so steht sie allerdings (zumindest derzeit) auf verlorenem Posten. Denn die Kommission lehnt die Einführung solcher Übergangsfristen bislang ab. Allenfalls für das Bau- und Reinigungsgewerbe sowie die Pflege- und Sicherheitsdienste könnten nach Bedarf auf maximal sieben Jahre Sonderregelungen möglich sein.⁴²

Ohne Sonderregeln aber gilt nach einem EU-Beitritt das Europarecht mit seinem Anwendungsvorrang. Und hier greifen die Art. 49 ff. EGV in der Auslegung des EuGH im Sinne eines umfassenden Beschränkungsverbots: Alle nationalen Beschränkungen, die geeignet sind, die Dienstleistungsfreiheit zu behindern, d.h. zu beeinträchtigen, zu verteuern oder auch nur unattraktiver zu machen, sind grundsätzlich verboten. Allenfalls „zwingende Gründe des Allgemeinwohls“ können im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Einzelfall einmal Beschränkungen rechtfertigen.⁴³ Wie ernst der Gerichtshof dieses Beschränkungsverbot nimmt, zeigt das Urteil *Corsten* aus dem Jahr 2000. Hier wurde im Handwerksbereich die deutsche Eintragungspflicht in die Handwerksrolle für ausländische Unionsbürger zwar nicht generell verworfen, jedoch judiziert, dass diese weder zu Verzögerungen noch zu einer Erschwerung des Dienstleistungsverkehrs führen darf.⁴⁴ Nach Beginn der Osterweiterung wird mithin voraussichtlich ein effektiver Schutz vor Billigkonkurrenz aus den MOEL durch nationale Maßnahmen nicht nur im Bereich des Waren-, sondern auch im Bereich des Dienstleistungsverkehrs weitgehend ausgeschlossen sein.

³⁹ Durchschnittlicher Bruttonomatslohn (2001) EU-15 = 1.814 EUR; z.B. Slowenien = 921 EUR, Rumänien = 140 EUR, Bulgarien = 120 EUR; vgl. *Gabler*, in: W.-Raymond-Stiftung der BDA, Bd. 41 zur Osterweiterung, 2001, S. 50.

⁴⁰ Positionspapier 2001, (Fn. 16), S. 19 und 27.

⁴¹ Vgl. das 5-Punkte-Programm von Bundeskanzler *Schröder* vom 18.12.2000, EuZW 2001, S. 165.

⁴² Positionspapier der EU (Juni 2001), zit. nach: FAZ v. 9.6.2001, S. 14.

⁴³ EuGH, st. Rspr. seit Rs. 33/74, Slg. 1974, S. 1309 (*van Binsbergen*); Rs. 279/80, Slg. 1981, S. 3305 (*Alfred John Webb*).

⁴⁴ EuGH, Rs. C-58/98, Slg. 2000, I-7919 (*Josef Corsten*).

5. Bereich Arbeitsmarkt und Soziales

Im Bereich Arbeitsmarkt und Soziales geht die Politik zusammengefasst davon aus, dass Deutschland mit einem stärkeren „Migrationsdruck“ und einem hohen „Pendlerpotenzial“ aufgrund seiner geographischen Lage, des bestehenden Lohngefälles sowie zunehmender Arbeitslosigkeit in den MOEL zu rechnen habe.⁴⁵ Hinsichtlich des Arbeitsmarktes würden die Vorteile für Deutschland dennoch überwiegen und sich beschäftigungssichernd auswirken. Erhebliche Vorteile würden für die Bundesrepublik zumindest auf lange Sicht auch hinsichtlich des Sozialbereichs entstehen, da eine deutlich verbesserte Altersstruktur der Bevölkerung eintrete, was die Sozialversicherungssysteme stärke. Allerdings stelle sich die Frage, ob bzw. inwiefern die öffentlichen Einrichtungen für Ausbildung und Verwaltung sowie die Sozial- und Gesundheitssysteme weitere Einwanderung verkraften könnten. Ab 2010 jedenfalls werde in Deutschland der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zurückgehen, sodass eine höhere Zuwanderungsrate dann keine Belastung mehr für den Arbeitsmarkt darstellen dürfte. Gegebenenfalls seien bis dahin Übergangsregelungen bei der Freizügigkeit vorzusehen.

Solche – aus integrationspolitischer Sicht natürlich recht fragwürdigen – Übergangsregelungen sind wohl nicht nur aufgrund der schon skizzierten Problematik des Wohlstandsgefälles erforderlich, sondern auch aufgrund der heutigen Arbeitsmarktsituation in den MOEL. Zwar gibt Eurostat⁴⁶ für den Bereich der Arbeitslosigkeit folgende, im EU-Vergleich (1997: 10,6 Prozent – 2001: 8,4 Prozent) teilweise recht erfreuliche Quoten an (1997 – 1998 – 1999 in Prozent): Tschechien = 4,8 – 6,5 – 8,7; Rumänien = 6,0 – 6,3 – 6,8; Slowenien = 7,4 – 7,9 – 7,6; Ungarn = 8,7 – 7,8 – 7,0; Estland = 9,7 – 9,9 – 11,7; Polen = 11,3 – 10,6 – 15,3; Slowakei = 11,8 – 12,5 – 16,2; Litauen = 14,1 – 13,3 – 14,1; Lettland = 14,4 – 13,8 – 14,5; Bulgarien = 15,0 – 16,0 – 17,0. Nach ihrem mehr oder weniger erfolgreichen Übergang in westlich orientierte Marktwirtschaften werden die MOEL aber ziemlich unterschiedlich beurteilt. Ungarn etwa, das heute in den Branchen Elektronik, Kfz und Textilien nach westlichen Standards produziert und wo westliche Beteiligungen in Großbetrieben die Regel sind, hat – wie auch die Zahlen zeigen – deutliche Strukturvorteile. Der Bergbau und die Stahlindustrie haben dort bereits einen Schrumpfungs- und Modernisierungsprozess hinter sich.

Insbesondere Tschechien, Rumänien und Polen dagegen haben mit ihrer wenig konkurrenzfähigen Stahlindustrie sowie den sonstigen ehemaligen Staatsunternehmen im Bereich der verarbeitenden Industrie ein brisantes Problem. Hier rechnen eigentlich alle mit dramatischen Arbeitsplatzverlusten, was die Situation weiter verschärfen dürfte, nachdem hier schon heute fast 40 Prozent der jungen Leute zwischen 15 und 24 Jahren arbeitslos sind.⁴⁷ Gleiches gilt für den Bereich

⁴⁵ Vgl. Positionspapier 2001, (Fn. 16), S. 20 ff. und 28 f.

⁴⁶ *Europäische Kommission*, Eurostat-Jahrbuch 2001, S. 500.

der Landwirtschaft, wo der nach einem EU-Beitritt sicher einsetzende Strukturwandel eine große Zahl von Arbeitskräften freisetzen wird. Um die Produktivität auf nur 50 Prozent des EU-Wertes anzuheben, müsste die Zahl der im mittel- und osteuropäischen Agrarsektor Beschäftigten um schätzungsweise 6 Mio. Menschen verringert werden. Auch die Politik spricht in diesem Zusammenhang von einem „nicht zu unterschätzenden Konfliktpotenzial“, das insbesondere „durch die Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum entschärft werden“ sollte.

Gelingt dies nicht und werden keine effektiven Gegenmaßnahmen eingeführt, dürfte sich die prognostizierte Zuwanderung realisieren. Der Politik ist beizupflichten, dass hierdurch in der Bundesrepublik mittel- bzw. langfristig eine verbesserte Altersstruktur der Bevölkerung eintreten könnte, was die Sozialversicherungssysteme stärken würde. Gewissermaßen „im Gegenzug“ könnten allerdings die Sozialkosten im Bereich der medizinischen Versorgung sowie von Pflege-, Erziehungs- oder Sozialhilfeleistungen nicht unbeträchtlich sein. Das Bundesarbeitsministerium etwa schätzt allein die jährlichen Kosten der medizinischen Versorgung für Angehörige der MOEL auf über eine halbe Milliarde Euro. Diese Kosten müssten allerdings gemäß Art. 22 ff. der Verordnung 1408/71/EWG⁴⁸ bzw. den entsprechenden Bestimmungen in den Aufenthaltsrichtlinien 90/364/EWG, 90/365/EWG bzw. 93/96/EG⁴⁹ grundsätzlich von den Trägern der Herkunftsländer erstattet werden, und Arbeitslosen- oder Pflegeleistungen sind meist zuvor eingezahlte Beiträge gegenzurechnen.⁵⁰

Die von der deutschen Politik bislang konkret ins Auge gefassten Übergangsregelungen bei der Freizügigkeit⁵¹ dürften allerdings wohl kaum „effektiv“ sein, sondern allenfalls eine gewisse zeitliche Verzögerung bewirken können. Nach der derzeitigen gemeinsamen Position der EU-Mitgliedstaaten ist eine stufenweise und flexible Öffnung des Arbeitsmarktes wie folgt vorgesehen⁵²: Ein Mitgliedstaat kann zunächst eine maximal zweijährige Beschränkung im Wesentlichen nur der Personenfreizügigkeit einführen. Danach muss deren Erforderlichkeit überprüft werden und es kann, bei Bejahung, eine Verlängerung um maximal weitere drei sowie – nur in Extremfällen – nochmals um zwei Jahre vorgenommen werden. Dass

⁴⁷ Vgl. Schmidt-Häuer, in: Die Zeit Nr. 42 v. 10.10.2002, S. 4.

⁴⁸ ABl. Nr. L 149 v. 5.7.1971, S. 2 ff.

⁴⁹ ABl. Nr. L 180 v. 13.7.1990, S. 26, S. 28 f., ABl. Nr. L 317 v. 18.12.1993, S. 59 f.

⁵⁰ Weshalb „Sozialtourismus-Kampagnen“ wohl unangebracht sind; vgl. Borchardt, Kosten, nichts als Kosten?, EuZW 2001, S. 321, in Entgegnung auf Meier, Die Ost-Erweiterung der EU und die verschwiegenen Kosten, EuZW 2001, S. 33 bzw. sinngemäß auf Sodan, EU-Osterweiterung und soziale Sicherungssysteme, JZ 2002, S. 53 ff., der den deutschen Sozialstaat „geradezu als Magnet für Einwanderer“ einschätzt.

⁵¹ Vgl. Hänlein, Übergangsregelungen beim EU-Beitritt der MOE-Staaten im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der sozialen Sicherheit, EuZW 2001, S. 165 ff.

⁵² Positionspapier 2001, (Fn. 16), S. 29.

solche Übergangsregelungen den gewünschten Erfolg erzielen, kann bezweifelt werden. Denn nachdem, bis auf ausgewählte Branchen, eine Beschränkungsmöglichkeit der Dienstleistungs- und auch der Niederlassungsfreiheit nicht vorgesehen ist, rechnen viele mit ihrer Umgehung im Wege der so genannten „Scheinselbständigkeit“. Und aller spätestens nach sieben Jahren soll ohnehin die volle europarechtliche Freizügigkeit greifen.

6. Bereich Innere Sicherheit

Im Bereich Innere Sicherheit geht die Politik zusammengefasst davon aus, dass die Osterweiterung die Chance einer effektiveren Kriminalitätsbekämpfung bietet, von der besonders die Bundesrepublik profitieren werde.⁵³ Zwar könne der entstehende freie Personenverkehr insbesondere bei Wegfall der Grenzkontrollen eine Ausweitung der Kriminalität zur Folge haben und die Strukturen der organisierten Kriminalität begünstigen. Diesen negativen Effekten könne aber durch volle Anwendung der im Schengener Durchführungsabkommen für den Abbau von Grenzkontrollen festgeschriebenen Ausgleichsmaßnahmen, durch die Betriebsbereitschaft des Schengen Informationssystems (SIS) II, die Zusammenarbeit mit EUROPOL und die Schulung spezieller Polizeieinheiten sowie die Einrichtung einer neuen „Europäischen Grenzpolizei“ entgegengewirkt werden. Auch als größtes Aufnahmeland von Asylsuchenden würde Deutschland von der Osterweiterung profitieren, da die Einbeziehung der MOEL in die europäische Flüchtlingspolitik die Chance einer gerechteren Lastenverteilung biete.

Hintergrund der berechtigten Erwartung der Politik auf eine effektivere Kriminalitätsbekämpfung nach der Osterweiterung ist der Umstand, dass seit Öffnung des Eisernen Vorhanges die sogenannte „Ostkriminalität“ erschreckend zugenommen hat, insbesondere was den Menschen-, genauer: Mädchenhandel und die Straftaten gegenüber Kindern sowie den Drogen- und Waffenhandel betrifft. Zwischenzeitlich sind rund ein Drittel der Insassen deutscher Gefängnisse Ausländer, und viele davon sind südosteuropäische bzw. osteuropäische Migranten der 1. und 2. Generation.⁵⁴ Denn begünstigt durch ihre offenen Grenzen in Kombination mit nur schwach ausgebildeten Kontroll- und Sicherungsinstitutionen sind die MOEL heute meist nicht Ziel-, sondern Transitländer etwa für hochwertiges Diebesgut oder Schlepperbanden. Die Einbeziehung der Beitrittsländer in die durch den Amsterdamer Vertrag zum 1. Mai 1999 neu gefasste, und seit den Terrorangriffen auf die USA im raschen Ausbau begriffene dritte EU-Säule der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) dürfte deutliche Fortschritte in

⁵³ Vgl. Positionspapier 2001, (Fn. 16), S. 22 f.

⁵⁴ Vgl. *Deimling*, in: W.-Raymond-Stiftung der BDA, Bd. 41 zur Osterweiterung, 2001, S. 102 f.

der Bekämpfung insbesondere der Organisierten Kriminalität erzielen lassen. Ist hier doch die verstärkte Zusammenarbeit der nationalen Polizeibehörden, die grenzüberschreitende Datenspeicherung, Datenverarbeitung sowie der Datenaustausch über EUROPOL sowie die engere Zusammenarbeit im Bereich der Strafjustiz gemeinsames Programm. Eine gewisse Schwachstelle liegt allerdings in der Vertragskonstruktion des Art. 34 EUV, der (auch nach der Reform von Nizza) für alle grundlegenden PJZS-Beschlüsse Einstimmigkeit im Rat erfordert, was im Europa der bis zu 27 Mitgliedstaaten zum schnellen Aus mancher rechtspolitischer Initiative führen könnte.

Ob der Themenkomplex Asyl wirklich unter das Politikfeld Innere Sicherheit statt unter Arbeitsmarkt und Soziales/Migration zu subsumieren ist, muss hier nicht problematisiert werden. Jedenfalls kann die Einschätzung angezweifelt werden, dass die Einbeziehung der MOEL in die europäische Flüchtlingspolitik tatsächlich zu einer relevanten Entlastung Deutschlands führen wird. Die Bundesrepublik drängt im europäischen Rahmen seit Jahren auf ein gerechteres „burden-sharing“ und stößt dabei bei den anderen Mitgliedstaaten meist auf taube Ohren. Noch immer entfallen 33 Prozent aller in der EU gestellten Asylanträge auf Deutschland.⁵⁵ Und dass die neuen Beitrittsstaaten gewillt sein könnten, gerade dem „reichen“ Deutschland seine Flüchtlingsproblematik abzunehmen, liegt zumindest nicht auf der Hand. Zudem spricht einiges dafür, dass Flüchtlinge alles daran setzen werden, die MOEL auch weiterhin allenfalls als Transitländer zu nutzen und ihren Asylantrag „im Westen“ zu stellen. Und ein „Zurückschieben“ ist zwar in der Dubliner Asylrechtskonvention⁵⁶ vorgesehen, scheitert aber – jedenfalls nach dem subjektiven Eindruck des Asylrichters – in der Praxis häufig am mangelnden Behördenwillen bzw. an mangelhafter Durchführung. Sicher ist, dass die deutsche Ostgrenze nach der Erweiterung deutlich durchlässiger sein wird. Wie auch die Landesregierung zur Recht bemerkt,⁵⁷ ist eine aufwändig gesicherte Grenze innerhalb der EU politisch nur schwer vorstellbar. Hinzu kommt, dass die auf Grundlage der Art. 61 ff. EGV derzeit erarbeiteten Vorschläge der Kommission für ein europäisches Flüchtlingsrecht in vielen Punkten deutlich „liberaler“ sind, als das heute geltende deutsche Asylrecht.⁵⁸

⁵⁵ Mitteilung der Kommission v. 22.11.2000, KOM(2000) 755 endg.

⁵⁶ BGBl. 1994 II S. 792; vgl. hierzu *Bergmann*, (Fn. 3), Rdnr. 742.

⁵⁷ Positionspapier 2001, (Fn. 16), S. 29.

⁵⁸ Vgl. *Funke-Kaiser*, in: *Bergmann/Kenntner*, Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, 2002, S. 250 ff.

7. Bereich Landwirtschaft

Im Bereich Landwirtschaft geht die Politik zusammengefasst davon aus, dass die Osterweiterung den EU-Agrarsektor maßgeblich umgestalten dürfte.⁵⁹ Aufgrund der stark agrarisch geprägten Struktur vieler Beitrittsländer würden zu den bisherigen 7,5 Millionen EU-Landwirten weitere 10 Millionen hinzukommen; die landwirtschaftliche Fläche werde sich um 44 Prozent erhöhen. Allerdings werde der Strukturwandel in den MOEL hier eine große Zahl von Arbeitskräften freisetzen. Die teilweise noch immer bestehenden gewaltigen Defizite in der Agrarstruktur der MOEL, im Vermarktungsbereich und im Ernährungsgewerbe bereite Sorge hinsichtlich des von der EU erreichten hohen Gesundheits-, Umweltschutz-, Tierschutz- und Pflanzenschutz-niveaus. Übergangs- und Ausnahmeregelungen dürften nur dann zugelassen werden, wenn sichergestellt sei, dass die im jeweiligen Bereich produzierten Agrarerzeugnisse nicht auf den gemeinschaftlichen Markt gelangen, um das Vertrauen der Verbraucher zu erhalten und Marktstörungen zu vermeiden. Auch aus Gründen der Einheitlichkeit des Binnenmarktes und des Prinzips der finanziellen Solidarität sei langfristig ein gleitender Einstieg der MOEL in die EU-Direktzahlungen erforderlich, was finanziell etwa durch ein System nationaler Kofinanzierung abgedeckt werden könne.

Die von der Politik dargestellte Situation mit 10 Millionen neuen EU-Landwirten dürfte die Lage treffen. Die wenig gesicherten Daten zum Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung in den MOEL jedenfalls unterstreichen diese Zahl. Für das Jahr 1996 gab Eurostat an (EU = 5,1 Prozent bzw. 7,5 Mio.)⁶⁰: Polen = 45,1 Prozent (8,7 Mio.), Ungarn = 29,4 Prozent (1,3 Mio.), Tschechien = 19,8 Prozent (1,1 Mio.), Estland = 24,4 Prozent (0,2 Mio.) und Slowenien = 7,9 Prozent (0,07 Mio.). Dies würde bedeuten, dass allein Polen mehr Landwirte in die Union einbringt, als diese derzeit hat.

Diese Daten sind allerdings höchst umstritten. Etwa in Polen spricht man von einer „statistischen Fata Morgana“, da die meisten derjenigen, die in den Statistiken – da sie über mindestens einen Hektar landwirtschaftlicher Fläche verfügen und Landwirtschaftssteuer bezahlen – als „Bauern“ erscheinen, in Wirklichkeit gar keine seien. Und auch Ungarn rechnet nicht mit 1,3 Millionen, sondern mit lediglich 200.000 „realen“ agrarbetrieblichen Einheiten, von denen noch dazu weniger als die Hälfte hauptberuflich unterhalten würden.⁶¹ Diese Einwände stützen Erhebungen, nach denen in den MOEL für Familienbetriebe typische Betriebsgrößen die Regel sind – in Polen etwa nur 7,5 Hektar im Vergleich zu 18,4 Hektar im EU-Durchschnitt bzw. 47 Hektar in Deutschland – und nach denen die

⁵⁹ Vgl. Positionspapier 2001, (Fn. 16), S. 23 f. u. 29 f.

⁶⁰ Vgl. hierzu bei: *Bergmann*, (Fn. 3), Rdnr. 802, m.w.N.

⁶¹ Vgl. Positionspapier 2001, (Fn. 16), S. 23.

landwirtschaftliche Produktivität aller Beitrittsländer weit hinter dem EU-Normalmaß zurückliegt.

Wie dem im Einzelnen auch sei. Deutlich ist, dass sich die Agrarstruktur der MOEL nach wie vor erheblich jedenfalls vom Durchschnitt der EU unterscheidet. Und ohne tiefgreifende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) dürften die mittel- und osteuropäischen Bauern zukünftig Zahlungen aus den EU-Kassen erhalten, die je nach Schätzungen zwischen jährlich 1.000 und 3.000 Euro pro Kopf liegen.⁶² Die Landwirte wären dann allerdings auch zu Flächenstilllegungen verpflichtet. Kämen durch die Osterweiterung zu den bisherigen 7,5 Mio. tatsächlich 10 Mio. Bauern mit einem derartigen Förderanspruch hinzu, ist sicher, dass die Agrarausgaben der Union (im Jahr 2001 ca. 43,79 Mrd. Euro) im EU-Gesamthaushalt eine noch erheblichere Rolle spielen werden, d.h. wieder einmal die magische 50 Prozent-Marke überspringen. Nach im Auftrag des Bundesfinanzministeriums durchgeführten Berechnungen würde eine Fortschreibung des Status quo im Europa der 27 im Jahre 2007 zu Gunsten der MOEL zu zusätzlichen GAP-Ausgaben in Höhe von 16 Mrd. Euro und insgesamt zu Agraraufwendungen von rund 58 Mrd. Euro führen.⁶³

Sicher ist weiter, dass die Einnahmenseite des EU-Haushalts durch die aus den MOEL hinzukommenden Eigenmittel nicht sonderlich steigen wird, die Ausgabenseite jedoch sehr, da die Beitrittsländer praktisch sämtliche europäischen Förderkriterien erfüllen. Dieser Umstand wird auch Deutschland als wichtigen Nettozahler belasten. Aus der Gruppe der EU-15 werden die vier großen Mitgliedstaaten – Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien – voraussichtlich fast den kompletten Anteil des Nettobeitrags an die neuen Beitrittsländer leisten.⁶⁴ Die immer wieder als Ausgleich hierfür erhobene Forderung deutscher Politiker zur Einführung eines Systems nationaler Kofinanzierung im Agrarbereich ist dabei zum Scheitern verurteilt. Ein solches System würde zwar insbesondere die Bundesrepublik deutlich entlasten, im Gegenzug jedoch Frankreich, Spanien und Griechenland finanziell belasten. Deshalb lehnen (nicht nur) diese Staaten die Einführung strikt ab und Deutschland kann hiergegen zu ihrer Durchsetzung auf keine gestaltende Mehrheit zurückgreifen. Denn die heute eine nationale GAP-Kofinanzierung befürwortenden sieben Staaten – Deutschland, Großbritannien, Niederlande, Schweden, Österreich, Finnland und Luxemburg – verfügen weder in der EU-15 noch in der EU-25 oder -27 über das für die qualifizierte Mehrheit gemäß Art. 37 EG erforderliche Stimmengewicht.

Als vorläufige Lösung hat der Europäische Rat auf seinem Brüsseler Gipfeltreffen am 25. Oktober 2002 den von *Schröder/Chirac* zuvor ausgehandelten GAP-Kom-

⁶² Baldwin/Francois/Portes, The costs and benefits of eastern enlargement, in: Economic Policy, 4/1997, S. 156.

⁶³ Vgl. Lippert/Bode, (Fn. 35), S. 372, m.w.N.

⁶⁴ Vgl. Lippert/Bode (Fn. 35), S. 374.

promiss angenommen, wonach die meisten neuen Beitrittsländer gleitend in die GAP-Direktzahlungen einsteigen sollen (2004: 25 Prozent, 2005: 30 Prozent, 2006: 35 Prozent, gegebenenfalls ab 2007: 40 Prozent und 2008-2013: je + 10 Prozent). Für den Zeitraum der Agenda 2007 (2007-2013) sollen die GAP-Gesamtausgaben, um kein „Fass ohne Boden“ zu werden, sodann auf dem Betrag von 2006 (ca. 45 Mrd. Euro) eingefroren werden bzw. nur noch um einen Inflationswert von 1 Prozent jährlich steigen dürfen.⁶⁵ Sollte zeitgleich allerdings nicht die „Fischler“-Reform⁶⁶ umgesetzt werden, dürfte zumindest mittelfristig wieder die Gefahr widersinniger und zudem kostspieliger Fleisch-, Getreide- oder Butterberge drohen. Denn die Direktzahlungen enthalten nach wie vor einen deutlichen Anreiz zur Produktion. Und die aus den MOEL kommenden Produkte dürften dabei auf lange Sicht nicht den gemeinschaftlichen Normen entsprechen können. Beispielsweise in Polen entsprechen derzeit von den 400 Molkereien gerade 10 und von den 2743 Schlachthöfen gerade 19 den heutigen EU-Standards.⁶⁷ Die von deutschen Politikern geforderten Übergangs- und Ausnahmeregelungen dürften so kaum vermeidbar sein, will man die MOEL nicht ihrer volkswirtschaftlich beträchtlichen Einkommensquelle Landwirtschaft⁶⁸ berauben und so einen Strukturwandel forcieren, der eigentlich nur Abwanderung erzeugen kann.

8. Bereich Strukturpolitik

Auch im strukturpolitischen Bereich geht die Politik zusammengefasst davon aus, dass die Osterweiterung grundlegende EU-Reformen provoziert.⁶⁹ Um zu verhindern, dass Deutschland bei einer Übertragung des jetzigen Prinzips der Strukturförderung auf die MOEL als Nettozahler besonders belastet wird, müsse die Strukturförderung auf die Beitrittsländer konzentriert werden. Der Verteilungskonflikt zwischen den bisherigen südeuropäischen Empfängerländern und den MOEL müsse durch angemessene Übergangsmaßnahmen entschärft werden.

⁶⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates v. 24./25.10.2002 (SN 300/02), Ziff. 10-12; FAZ v. 26.10.2002, S. 1.

⁶⁶ Diese sieht insbesondere vor: Entkoppelung der Beihilfen von Anbaufläche und Viehbestand, d.h. Subventionierung des Betriebes (eventuell nur mit max. 300.000 Euro pro Jahr oder einer anderen Höchstgrenze) i.V.m. jährlichen Kürzungen; Senkung der Interventionspreise für Getreide um 5 Prozent i.V.m. höheren Direktzahlungen; differenzierte Preissenkungen im Rahmen der Milchmarktorganisation; verstärkter Umwelt- und Tierschutz; vgl. Kommission, DN: IP/03/99 v. 22.1.2003 sowie unter: http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_de.htm (Zugriffsdatum: 19.2.2003).

⁶⁷ Der Spiegel, Nr. 40/2000, S. 222.

⁶⁸ Der prozentuale Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung betrug in den MOEL 1999 zwischen ca. 4 Prozent (Slowenien) und 17 Prozent (Bulgarien); vgl. *Europäische Kommission*, Eurostat-Jahrbuch 2001, S. 509.

⁶⁹ Vgl. Positionspapier 2001, (Fn. 16), S. 24 f. und 30 f.

Negative Auswirkungen der Osterweiterung könnten für Grenzregionen durch das vorhandene Pendlerpotenzial sowie für Ballungszentren mit wirtschaftlicher Anziehungskraft entstehen, die etwa auch durch nationale Ausgleichszahlungen auszugleichen seien.

Die von der Politik erwartete grundlegende EG-Reform bzw. die geforderte Konzentration der Strukturförderung auf die MOEL ist angesichts des beträchtlichen Wohlstandsgefälles auch zwischen den „reichsten“ Beitrittsländern und den „ärmsten“ heutigen EU-Mitgliedstaaten politisch vollkommen richtig, praktisch jedoch recht unwahrscheinlich. Die Strukturpolitik der Union ist traditionell von einem zähen Ringen um Fördermittel mit „Basar-Charakter“ geprägt.⁷⁰ Nach den bisherigen (bedenklichen) Erfahrungen in diesem Politikfeld erscheint es ausgeschlossen, dass die heutigen Hauptgewinner – insbesondere die Kohäsionsländer Griechenland, Spanien, Portugal und Irland – nach der Osterweiterung zu Gunsten der MOEL auf ihre Pfründe verzichten könnten. Das genaue Gegenteil wird der Fall sein, wie verschiedene Umstände illustrieren:

In der von der Konferenz in Nizza im Dezember 2000 „zur Kenntnis genommenen Erklärung Nr. 2 Griechenlands, Spaniens und Portugals“ haben diese Staaten ihre Zustimmung zum Übergang zur qualifizierten Mehrheit im Bereich der Strukturfonds (Art. 161 EGV) für die Zeit nach Ablauf der bis 2006 reichenden Agenda 2000, d.h. ab 1.1.2007 – unter Protest von Deutschland, Dänemark, Niederlande und Österreich – davon abhängig gemacht, dass die neue Finanzielle Vorausschau der Agenda 2007 wiederum eine siebenjährige Laufzeit umfasst, was auf dem Brüsseler Gipfeltreffen vom 24./25. Oktober 2002 wohl intern gebilligt wurde. Hintergrund ist, dass es im Zeitraum 2007 bis 2013 um ca. 360 Mrd. Euro gehen wird (2000-2006 = 253 Mrd. Euro), bei deren Verteilung man sich nicht überstimmen lassen möchte.⁷¹ Auch bezüglich der Frage der von Deutschland und Österreich geforderten Übergangsfristen bei der Personenfreizügigkeit haben die drei Südländer das aus dem Einstimmigkeitserfordernis folgende „Erpressungspotential“ bereits deutlich gemacht und ihre Zustimmung hierzu von weiterhin „ausreichenden Mitteln“ aus den EG-Strukturfonds abhängig gemacht.⁷² Zusätzlich richtete Spanien schon im April 2001 ein Memorandum an die Kommission, in dem gefordert wurde, dass die Osterweiterung nicht zu Lasten des Landes gehen dürfte. Aber nicht nur diese Staaten definieren ihre nationalen Interessen vor allem über das Festhalten an inhaltlich oftmals wenig begründeten Subventionen bzw. einer Politik der Besitzstandswahrung. Es sollte nicht vergessen werden, dass ein wesentlicher Grund der Ablehnung des Vertrags von Nizza in der ersten

⁷⁰ Vgl. *Bergmann*, (Fn. 3), Rdnr. 583.

⁷¹ Vgl. *Ministry of Finance of the Netherlands*, Cost of EU Enlargement, Internet: <http://www.minfin.nl/BFB01-752UK.doc> (Zugriffsdatum: 6.3.2003).

⁷² Vgl. FAZ v. 9.6.2001, S. 14.

irischen Volksabstimmung vom 7. Juni 2001 auch die Angst gewesen ist, nach der Osterweiterung zu „Nettozahlern“ zu werden.⁷³

Diese Angst ist natürlich begründet. Denn bei Einbeziehung der MOEL in das heutige System der EG-Strukturfonds, das maßgeblich am Förderkriterium „unter 75 Prozent des BIP-Gemeinschaftsdurchschnitts“ orientiert ist (Ziel 1-Regionen), wird sich rein rechnerisch ein deutlich gesenkter Gemeinschaftsschnitt ergeben. Ohne Reform werden mithin nach der Osterweiterung viele der bisher geförderten Regionen automatisch aus den Förderkriterien herausfallen. In Deutschland würden etwa – bei Fortschreibung des heutigen Systems – die neuen Bundesländer ihren derzeitigen Anspruch auf ca. 19,2 Mrd. Euro im Zeitraum bis 2006 bzw. hernach in wohl vergleichbarer Höhe nahezu komplett verlieren.⁷⁴

Insbesondere durch den gesenkten Gemeinschaftsschnitt würden so im „Status-quo-Szenario“ die heutigen 32 Mrd. Euro im strukturpolitischen Teil des EU-Haushalts im Jahr 2007 im Europa der 27 sogar sinken und sich auf lediglich noch 27 Mrd. und im Jahr 2013 auf insgesamt nur 28 Mrd. Euro belaufen. Hier-von würden jedoch im Jahr 2007 ganze 12 Mrd., und im Jahr 2013 sogar 22 Mrd. Euro auf die Beitrittsländer entfallen. Und dies schon nur unter der von der Kom-mission eingeforderten Voraussetzung, dass die Strukturförderung auf 4 Prozent des BIP zu nominalen Kursen (Absorptionsschwelle) begrenzt bleibt; eine Schwelle, die die MOEL gegenwärtig noch nicht akzeptieren. Ohne diese 4 Prozent Ober-grenze würden die Beitrittsländer im Zeitraum 2007 bis 2013 bis zu sagenhaften 41,3 Mrd. Euro pro Jahr an Strukturzahlungen erhalten.⁷⁵ Im Klartext bedeutet dies, dass spätestens 2005/2006 ein herber Verteilungskampf bevorsteht, dessen Ausgang höchst ungewiss ist.

Gewiss ist nur, dass die heutigen Mitgliedstaaten um ihre eigenen EG-Förderan-teile kämpfen werden und den MOEL nur sehr zögerlich angemessene Summen zugestehen wollen. Exemplarisch zeigt dies das bisherige – geradezu lächerliche – Hilfsvolumen: An Vorbeitrittshilfen (ISPA, SAPARD, PHARE) konnte sich bis zum Kopenhagener Gipfel am 12./13. Dezember 2002 im Zeitraum 2001 bis 2003 gerade einmal auf insgesamt 3,24 Mrd. Euro pro Jahr für alle zwölf Beitrittsländer geeinigt werden.⁷⁶ Dies entsprach einem Pro-Kopf-Volumen von rund 31 Euro. Ein Blick nach Ostdeutschland zeigt, welche Dimensionen dagegen wirklich not-wendig sind. Bislang beliefen sich die deutsch-deutschen Transferleistungen – und dies zuzüglich zu den EG-Strukturhilfen für die Neuen Bundesländer – auf jähr-lich rund 4.600 Euro pro ostdeutschem Einwohner. Und auch mit diesen erheb-lichen Mitteln konnte bekanntlich noch nicht überall eine „blühende Landschaft“

⁷³ Vgl. *Le Figaro* v. 9.6.2001, S. 1.

⁷⁴ Vgl. *Bergmann*, (Fn. 3), Rdnr. 602, m.w.N.

⁷⁵ Vgl. *Lippert/Bode*, (Fn. 35), S. 372 f.

⁷⁶ Vgl. *Bergmann*, (Fn. 3), Rdnr. 610.

herbeigeführt und die stetige Abwanderung zahlreicher Arbeitskräfte nach Westdeutschland verhindert werden. Von der europäischen „Solidarität“, die nach Art. 1 EUV eigentlich zur politischen Basis des Integrationsverbundes gehört, war mithin in finanzieller Hinsicht bislang im Hinblick auf Osteuropa erschreckend wenig zu spüren. Insoweit kann der Gipfel von Kopenhagen als gewisse Wende begrüßt werden: Hier wurden die Obergrenzen der erweiterungsbedingten Mittel für Verpflichtungen in den Jahren 2004 bis 2006 (für 10 neue Mitgliedstaaten) nunmehr auf insgesamt 9,9 (2004), 12,6 (2005) und 14,9 (2006) Mrd. Euro hochgefahren.⁷⁷ Aber auch diese Summen nehmen sich, verglichen mit dem deutsch-deutschen Fördervolumen, noch immer recht gering aus.

9. Bereich Umweltpolitik

Im Bereich Umweltschutz geht die Politik zusammengefasst davon aus, dass die Übernahme des diesbezüglichen *acquis communautaire* in den Beitrittsländern Investitionen mit einem Volumen von ca. 120 Mrd. Euro erfordert, was in den kommenden Jahren durchschnittlichen Aufwendungen von 2 bis 3 Prozent ihres Bruttosozialproduktes entspreche.⁷⁸ Da derzeit nur ein Bruchteil dieser erforderlichen Investitionen geleistet werde, externe Hilfen begrenzt seien und in den MOEL noch keine leistungsfähigen Verwaltungsstrukturen zur Überwachung des Umweltrechts bestünden, könne befürchtet werden, dass die Osterweiterung die von einem hohen Schutzniveau ausgehende Politik der EG aushöhle. Allerdings sei das Europäische Parlament hiergegen ein wirkungsvoller Garant. Zudem eröffne die umweltrechtliche Anpassung der Beitrittsländer an EU-Standards hervorragende Exportchancen für deutsche Umwelttechnologie. Übergangsfristen für die MOEL könnten hier zu Wettbewerbsverzerrungen bzw. zu Umweltdumping zu Lasten Deutschlands führen und dürften deshalb nur begrenzt zugelassen werden.

Die Forderung der Politik, umweltrechtliche Übergangsfristen für die MOEL nur begrenzt zuzulassen, ist utopisch bzw. würde die Osterweiterung wohl um Jahrzehnte zurückwerfen. Denn die Einführung und Einhaltung des diesbezüglichen *acquis communautaire* setzt einen beispiellosen Prozess der Rechtsangleichung und Rechtsumsetzung voraus, der in wenigen Jahren kaum zu schaffen ist. Auf dem Programm steht u.a. die Einführung der EG-rechtlichen Normen in den Bereichen von der Trinkwasserversorgung über die Abwasserentsorgung, der Sanierung der Altlasten oder der Emissionsbegrenzung von Industrie- und Großfeuerungsanlagen, bis hin zu einer geordneten Abfallentsorgung oder der erforderlichen Umrüstung der Kraftfahrzeugflotten. Und das „Peitschen“ der komplizierten An-

⁷⁷ Schlussfolgerungen des *Europäischen Rates* v. 12./13.12.2002, SN 400/02 (Fn. 2), Anlage I.

⁷⁸ Vgl. Positionspapier 2001, (Fn. 16), S. 25 f. und 31.

passungsgesetze durch die nationalen Parlamente gestaltet sich aufgrund verschiedener Widerstände regelmäßig außerordentlich zäh. Das Europäische Parlament mag wohl ein Garant für zukünftiges effizientes Umweltrecht sein. Auf die Einführung des bereits bestehenden – viele Tausende von Vorschriften umfassenden – EG-Besitzstandes⁷⁹ in den MOEL hat es jedoch keinerlei direkten Einfluss.

Ganz zu schweigen von der Finanzierung dieses für die Beitrittsländer extrem kostenintensiven Angleichungsprozesses, der auch nach anderen Schätzungen⁸⁰ mit einem Investitionsvolumen von erschreckenden 120 Mrd. Euro beziffert wird. Angesichts leerer Kassen und – aus Sicht der mittel- und osteuropäischen Politiker – vordringlicher zu bewältigender Aufgaben als den Umweltschutz, kann eigentlich nur gefragt werden: „Woher nehmen?“ Zudem dürften die MOEL zur Erhaltung diesbezüglicher Wettbewerbsvorteile kaum echtes Interesse an der raschen Einführung des umweltrechtlichen *acquis* haben. Vielmehr ist nach Beginn der Osterweiterung zu erwarten, dass gerade größere Industriebetriebe wegen der geringen Umweltstandards ihre „Schmutzproduktion“ in die MOEL verlegen. Ein solches Wirtschaftswachstum dürfte dort zu einer erhöhten Nachfrage nach Energie und natürlichen Ressourcen führen. Spiegelbildlich werden die Emissionen ansteigen, größere Mengen von Industriemüll entstehen sowie eine vermehrte Verkehrsnachfrage.

Aufgrund des vorrangigen politischen Zieles des raschen Abbaus des Wohlstandsgefälles zwischen West und Ost wird die komplexe Problematik der Beziehung von Ökonomie und Ökologie deshalb wohl mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in den MOEL noch viele Jahre zu Gunsten der Ökonomie aufgelöst werden. Ein Umstand, den man im Übrigen Ende der 80er Jahre in Europa zunächst auch hinsichtlich insbesondere der heutigen Kohäsionsländer relativ klaglos hingenommen hat.⁸¹

10. Bereich Verkehrspolitik

Im Bereich Verkehr geht die Politik zusammengefasst davon aus, dass sich im Rahmen der Osterweiterung der Personen- und Güterverkehr Deutschlands mit den MOEL enorm steigern wird.⁸² Bis 2015 verdoppele sich der landseitige Personenverkehr bzw. vervielfache sich der Luftverkehr mit einem Zuwachs von 400 bis 600 Prozent. Der Güterverkehr erhöhe sich im grenzüberschreitenden Verkehr

⁷⁹ Vgl. Kienle, in: Bergmann/Lenz, Der Amsterdamer Vertrag, 1998, S. 108 ff.

⁸⁰ Vgl. Dauderstädt, EU-Osterweiterung, integration 3/1998, S. 154, m.w.N.

⁸¹ Ausführlich Kohl/Bergmann, (Fn. 11), S. 194 ff.

⁸² Vgl. Positionspapier 2001, (Fn. 16), S. 26 f. und 31 ff.

um 90,6 Prozent und im Transitverkehr um 109,5 Prozent, im Landverkehr mit den ehemaligen Staatshandelsländern gar um über 190 Prozent. Und dabei steige weit überproportional der Straßenverkehr an, der Schienenverkehr dagegen könne kaum mit Zuwächsen rechnen. Deshalb müssten die Leitlinien für das Transeuropäische Verkehrswegenetz (TEN-V) fortgeschrieben und in die Beitrittsstaaten verlängert werden, unter Einbeziehung umweltschonender Verkehrsträger. Zudem müsse ein EU-Maßnahmenpaket zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs aufgelegt und die Anwendung des verkehrsrechtlichen EG-Besitzstandes durch leistungsfähige Verwaltungsstrukturen auch in den MOEL sichergestellt werden.

Im Bereich Verkehrspolitik gilt letztlich nichts anderes als in den inhaltlich eng verschränkten Bereichen Umweltschutz, Strukturpolitik, Wirtschaft bzw. Arbeit und Soziales. Von heute auf morgen lassen sich hier – ohne ganz erhebliche Investitionen, die aus dem Westen niemand ernsthaft mit zu tragen bereit ist und für die im Osten die Mittel fehlen – keine Umbrüche erzielen. Von heute auf morgen kann die technisch größtenteils veraltete Kraftfahrzeugflotte in den MOEL nicht umgerüstet, können hier und dort keine leistungsfähigen Verkehrsnetze errichtet werden. So bedeuten die in der Literatur ähnlich eingeschätzten Verkehrszuwächse im Klartext „Horrorszenarien“. In den Jahren nach der Osterweiterung ist im Verkehrsbereich zunächst wohl eines gewiss: „Stinkende Staus“ auf allen heute schon überlasteten Magistralen des Straßenfernverkehrs.

11. Bereich Bildung und Forschungspolitik

Im bildungs- und forschungspolitischen Bereich geht die Politik schließlich zusammengefasst davon aus, dass die Osterweiterung den Standort Deutschland stärken werde.⁸³ Hier biete sich die Chance, ein Gegengewicht zu anglo-amerikanischen Bildungslandschaften aufzubauen. Insbesondere mit Polen könnten weitere Schulpartnerschaften entstehen. Die wissenschaftliche Zusammenarbeit mit den MOEL, insbesondere Baden-Württembergs mit Ungarn, sei zu intensivieren. Generell werde die bereits erreichte Internationalisierung durch die Osterweiterung noch verstärkt. Allerdings bestehe im Bereich der Forschungsfinanzierung in den MOEL ein erheblicher Nachholbedarf.

In welcher Hinsicht die Osterweiterung die neue Chance bietet, ein bildungspolitisches Gegengewicht zur angelsächsischen Welt aufzubauen, ist nicht recht ersichtlich. Schon heute können Schul- oder Hochschul-Kooperationsprojekte mit Trägern in den MOEL ohne nennenswert größere Schwierigkeiten durchgeführt werden als mit Trägern innerhalb der EU. Schon heute wird im auslaufenden 5. Forschungsrahmenprogramm der EG gezielt die Zusammenarbeit mit den

⁸³ Vgl. *Positionspapier 2001*, (Fn. 16), S. 27 f.

MOEL gefördert, und das anlaufende 6. Rahmenprogramm knüpft hieran nahtlos an. Schon heute können Studierwillige aus den Beitrittsländern ohne ernsthafte Probleme ein Studium an deutschen Hochschulen aufnehmen. Was hier bereits möglich ist illustriert das Positionspapier⁸⁴, wenn es die verschiedenen funktionierenden Kooperationen – bspw. das Deutsch-Polnische Jugendwerk, den deutschsprachigen Ingenieurstudiengang der TU Budapest, das Collegium Budapest oder die geplante deutschsprachige Universität in Budapest – anspricht. Und ob sich die durchschimmernde Hoffnung realisieren wird, durch die Osterweiterung werde in der EU die deutsche Sprache erheblich gestärkt, erscheint ebenso fraglich. Zwar sprechen sehr viel mehr MOEL-Bürger deutsch als etwa französisch. Aber auch dort hat längst das Englische seinen Siegeszug angetreten und wird sich wohl letztlich gegenüber allen anderen Fremdsprachen durchsetzen.

Soweit die Politik darauf hinweist, in den Beitrittsstaaten bestehe im Bereich der Forschungsfinanzierung ein erheblicher Nachholbedarf, spricht sie die erörterte allgemeine Mittelknappheit der MOEL an und weist zudem auf ein Strukturproblem der Europäischen Forschungs- und Technologiepolitik (FTE) hin. Dieses EG-Politikfeld ist industrieorientiert und nach dem Prinzip der Zusätzlichkeit konstruiert, d.h. es werden von der Kommission etwa bei Unternehmen und Institutionen mit Vollkostenrechnung in der Regel maximal 50 Prozent der Projektkosten zuфинanziert. Dies hat logisch zur Folge, dass „nur wer hat, bekommen kann“. Die bisherigen Ergebnisse überraschen so auch nicht: Die wohlhabendsten Mitgliedstaaten haben mit Abstand den besten Zugang zu FTE-Geldern. Von den 50,31 Mrd. ECU, die sämtliche Mitgliedstaaten beispielsweise 1993 ausgaben, stammten allein 30,32 Mrd., und also rund 60 Prozent aus Deutschland und Frankreich. Beinahe 50 Prozent aller FTE-Mittel flossen dem entsprechend in zwölf „Forschungsinseln“, das sog. „Archipel Europa“, von denen ganze sieben in Deutschland und Frankreich liegen (Stuttgart, Frankfurt, München, Ruhrgebiet, Île-de-France, Lyon, Grenoble, London, Mailand, Turin, Amsterdam, Rotterdam)⁸⁵. Dass die MOEL mithin im Bereich Bildung und Forschungspolitik nach einem EU-Beitritt erheblich gewinnen können bzw. dass die Osterweiterung in diesem Politikfeld überhaupt irgendwelche relevanten Auswirkungen hat, erscheint eher unwahrscheinlich.

12. Rechtliche Konsequenzen

Die möglichen rechtlichen Konsequenzen der Osterweiterung – auf nationaler Ebene wie auf EU-Ebene – folgen aus den skizzierten, zu erwartenden Pro-

⁸⁴ *Positionspapier 2001*, (Fn. 16), S. 27.

⁸⁵ Ausführlich: *Kohl/Bergmann* (Fn. 12), S. 168 ff.

blemkonstellationen. Auf Ebene der Bundesrepublik könnte die Osterweiterung im Bereich Öffentliches Wirtschaftsrecht kurzfristig insbesondere arbeits-, sozial- bzw. polizeirechtliche Änderungen hervorrufen, um die erwartete „Scheinselbständigkeit“ zur Umgehung von Übergangsfristen wirkungsvoll zu bekämpfen.⁸⁶ Wirtschaftsrechtliche Änderungen sind auch im Bereich des Verbraucher- bzw. Gläubigerschutzes denkbar, sollte es nach der Osterweiterung verstärkt zu Problemen mit – nur aus gesellschafts- bzw. steuerrechtlichen Motiven – mit „Hauptsitz“ in den MOEL gegründeten Unternehmen kommen.⁸⁷ Im Bereich des Arbeits- und Sozialrechtes könnte das statistisch höhere Risiko ausländischer Haushalte (9 Prozent gegenüber 3 Prozent der deutschen Haushalte⁸⁸), auf staatliche Hilfeleistungen angewiesen zu sein, das auf rund doppelt so hohe Erwerbslosigkeit infolge schlechter Deutschkenntnisse und geringerer Bildungsbeteiligung zurückzuführen ist – ausländische Jugendliche gehen in der Bundesrepublik heute zu 67,7 Prozent auf Hauptschulen (Deutsche: 20 Prozent)⁸⁹, zudem bleiben 32,7 Prozent ohne berufliche Erstausbildung (Deutsche: 8,1 Prozent) – bei erheblicher Zuwanderung zumindest mittelfristig rechtliche Auswirkungen haben.

Denn nach der Rechtsprechung des EuGH vermittelt die Unionsbürgerschaft – sollten in den Beitrittsverträgen keine primärrechtlichen Sonderregeln i.S.v. „Unionsbürgern 2. Klasse“ festgeschrieben werden – einen umfassenden Anspruch auf Nichtdiskriminierung, auch im Sozialbereich.⁹⁰ Zwar kann bei Sozialhilfeabhängigkeit grundsätzlich das Aufenthaltsrecht beendet werden. Bis dahin jedoch müssen die gleichen Leistungen bewilligt werden wie für deutsche Staatsangehörige. Da attraktive Ballungsgebiete schon heute mit hohen Sozialhilfebelasten zu kämpfen haben – die Sozialhilfequote, d.h. der Anteil der Hilfebezieher an der Gesamtbevölkerung, liegt etwa in Hamburg bei 7,5 Prozent, in Berlin bei 8,1 Prozent und in Bremen gar bei 9,9 Prozent, verglichen mit 1,9 Prozent in Bayern oder 2,2

⁸⁶ Vgl. zu diesem Problemkreis die ersten Urteile des EuGH, Rs. C-257/99, Slg. 2001, I-6557 (*Malik*) sowie Rs. C-235/99, Slg. 2001, I-6427 (*Kondova*) und Rs. C- 63/99, Slg. 2001, I-6369 (*Gloszczuk*).

⁸⁷ Nach EuGH, Rs. C-212/97, Slg. 1999, I-1459 (*Centros*), muss jeder Mitgliedstaat eine Zweigniederlassung bei sich zulassen, wenn die Gesellschaft in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig errichtet wurde, selbst wenn dort keinerlei Geschäftstätigkeit entfaltet wird; vgl. zu diesem Komplex auch das EuGH-Urteil v. 5.11.2002, Rs. C-208/00 (*Überseering*), noch nicht in aml. Slg., EuZW 2002, S. 754 oder im Internet unter <http://curia.eu.int/> abrufbar.

⁸⁸ *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung v. 13.10.2000 für 1999, Internet: <http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2000/p3670081.htm> (Zugriffsdatum: 19.2.2003).

⁸⁹ 9,4 Prozent Gymnasium (D: 40 Prozent), 8,4 Prozent Realschule (D: 23 Prozent), 6,9 Prozent Gesamtschule (D: 17 Prozent) und 6,2 Prozent Sonderschule. Ausländeranteil nach Schularten: Grundschule: 11,8 Prozent, Hauptschule: 17,3 Prozent, Sonderschule: 14,9 Prozent, Gesamtschule: 12,0 Prozent, Realschule: 6,4 Prozent, Gymnasien: 3,9 Prozent; vgl. *Bundesregierung*, Erster Armuts- und Reichtumsbericht, 2001, S. 199 ff. Der schwache Bildungsgrad ist möglicherweise auch Hauptursache für den Umstand, dass männliche ausländische Jugendliche statistisch fast doppelt so oft wie ihre deutschen Altersgenossen zu Mehrfachstraftätern werden; vgl. Der Spiegel, Nr. 20/2002, S. 100.

⁹⁰ Vgl. EuGH, Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2691 (*Sala*) oder Rs. C-184/99, Slg. 2001, I-6193 (*Grzelczyk*) sowie *Borchardt*, Der sozialrechtliche Gehalt der Unionsbürgerschaft, NJW 2000, S. 2057 f.

Prozent in Baden-Württemberg (Bundesdurchschnitt 3,4 Prozent)⁹¹ – könnte hier auf Kürzung einzelner Leistungen bzw. deren gänzlicher Abbau (bspw. Landesziehungsgeld) gedrängt werden. Dies insbesondere, wenn die Arbeitslosigkeit, die etwa in Hamburg derzeit 8,1 Prozent, in Bremen 12,1 Prozent und in Berlin 15,9 Prozent beträgt (Baden-Württemberg: 4,9 Prozent)⁹², weiter zunimmt. Da in Deutschland im sozialrechtlichen Bereich offenbar nur „pathologisch gelernt“ wird, braucht es nicht viel Phantasie, bei einem erst einmal eingetretenen Migrationsdruck mittelfristig einen erheblichen Leistungsabbau im Sozialbereich vorherzusehen.

Im Handwerksbereich könnten verstärkte Dienstleistungen aus den MOEL nach der Osterweiterung zu Änderungen im Handwerksrecht führen. Denn deutsche Handwerker dürften ihre Bindung etwa an Handwerksrolle und Meisterprüfung bei Konfrontation mit deutlich preisgünstigeren ausländischen Angeboten zunehmend als „unzumutbare Inländerdiskriminierung“ bekämpfen.⁹³ Im Bereich Innere Sicherheit könnte ein weit greifenderes Polizeirecht insbesondere zur effizienteren Grenzüberwachung entstehen. Im umweltrechtlichen Bereich könnten deutsche Unternehmer auf Regelungen zur Schaffung eines gerechteren Wettbewerbs, genauer: Rechtslockerungen drängen. Im Bereich Verkehrspolitik schließlich könnten nach der Osterweiterung Rechtsänderungen zur Re-Finanzierung von Straßenbaukosten (z.B. eine generelle Maut) bzw. zur Erhöhung der Sicherheit im deutlich zunehmenden Straßenverkehr (vielleicht etwa doch ein allgemeines Tempolimit auf Autobahnen) eingeführt werden.

Und auch auf Ebene der EU wird die Osterweiterung jedenfalls mittelfristig sowohl institutionell, als auch politikbezogen rechtliche Reformen provozieren. Zwar hat die Union erklärt, mit dem Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001 sei ihre Erweiterungsfähigkeit herbeigeführt.⁹⁴ Man muss diesen Vertrag nun nicht als „Mini-Reform-Paket“, „Torso“, „Monument des Reformunwillens“ oder „Ausdruck nationaler Kleingeisterei“⁹⁵ brandmarken, um klar zu sehen, dass große „left-overs“ verblieben sind. In Nizza konnte man sich insbesondere nicht auf die Abschaffung aller Einstimmigkeiterfordernisse einigen. Das nationale Vetorecht wurde in über 35 der in den Verträgen vorgesehenen Beschlussverfahren beibehalten. Insbesondere in der Einstimmigkeit verblieben sind zentrale Bereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit, des Sozialrechts, – auf Wunsch Deutschlands – des Asylrechts

⁹¹ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung v. 13.10.2000 (Fn. 88).

⁹² Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitslosenquoten Oktober 2001, zit. nach: Die Zeit, Nr. 48 v. 22.11.2001, S. 22.

⁹³ Vgl. hierzu das spektakuläre Urteil des Österreichischen Verfassungsgerichtshofs v. 9.12.1999, EuZW 2001, S. 219.

⁹⁴ Ausführlich zum Vertrag von Nizza: Bergmann, (Fn. 3), S. 457 ff., m.w.N.

⁹⁵ Vgl. FAZ und FR v. 12.12.2000, jeweils S. 1 ff.

und – auf Drängen vor allem Großbritanniens und gegen den Wunsch Deutschlands – der gesamte Bereich der Steuern.⁹⁶

Wie aber etwa im Dezember 2001 der wochenlange Blockadeversuch Italiens im Ringen um den Europäischen Haftbefehl oder die Blockade der EIB-Darlehensvergabe an die MOEL eindrucksvoll illustriert hat, ist es schon heute bei 15 – relativ homogenen – Mitgliedstaaten in entscheidenden Punkten außerordentlich schwer, die Einstimmigkeit zu erzielen. Im Europa der 25 oder gar 27 Mitgliedstaaten dürfte sich regelmäßig zumindest eine Regierung finden, die einen Kompromiss nicht mittragen möchte, bezüglich der MOEL insbesondere dann, wenn damit nationale Umsetzungskosten verbunden sind. Das Festhalten am Einstimmigkeitserfordernis in der erweiterten Union dürfte somit in die sichere Selbstblockade, und damit in ein erneutes Zeitalter der „Eurosclerose“ führen, woran niemand ernsthaft Interesse haben kann. Die qualifizierte Mehrheit im Rat muss mithin zur alle EU- und EG-Politikfelder umgreifenden Regel werden. Angesichts des Umstandes, dass zwischenzeitlich schon eine enorme „Rechtsmasse“ mit Anwendungsvorrang auch selbst vor nationalen Verfassungen aus Brüssel kommt,⁹⁷ wird zudem aus demokratischer Notwendigkeit heraus das Europäische Parlament noch weiter gestärkt werden müssen. Insbesondere im kostenintensiven Agrarbereich muss das Mitentscheidungsverfahren des Art. 251 EGV eingeführt werden, ebenso wie in allen sonstigen Fällen, in denen im Rat mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wird. Die Hoffnung ruht hier auch auf dem im Frühjahr 2002 in Brüssel einberufenen EU-Verfassungskonvent.⁹⁸

Im Zuge der Osterweiterung wird zudem, wie aufgezeigt, sowohl die Gemeinsame Agrar- als auch die Strukturpolitik der EG reformiert werden müssen. Im Agrarbereich dürfte dies nach Auslaufen der Friedenspflicht Ende 2003 vehement auch die WTO fordern. Hier sollte zentrales Reformelement die Reduktion der einkommensstützenden Direktzahlungen an die Landwirte sein. Und in der Strukturpolitik muss tiefgreifender von nationalen Egoismen abgerückt und eine Konzentration der Förderung auf die wirklich bedürftigen EU-Regionen herbeigeführt werden. Diese erforderlichen Reformen werden zum Testfall der europäischen Solidarität, der gegenseitigen Akzeptanz sowie der fortbestehenden Handlungsfähigkeit des erweiterten Integrationsverbundes werden.

⁹⁶ Vgl. Art. 23 Abs. 1, 34 Abs. 2 EUV; Art. 42, 67 Abs. 1-2, 93 EGV i.d.F. des Vertrags von Nizza.

⁹⁷ Vgl. *Bosch*, in: Bergmann/Kenntner, Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, 2002, S. 9 ff.

⁹⁸ Zu Aufgabe und Besetzung des Konvents siehe: *Europäischer Rat von Laeken* v. 14./15.12.2001, „Die Zukunft der EU“, SN 300/1/01 REV 1, S. 24 ff., im Internet unter: <http://www.europa.eu.int/> bei „Amtliche Dokumente – Schlussfolgerungen des Europäischen Rates“ abrufbar (Zugriffsdatum: 5.3.2003).

13. Gesamtbetrachtung

In der Gesamtschau zeigt sich, dass die Ausgangsthese der Politik, die Osterweiterung sei nicht Ursache, sondern Mittel zur Bewältigung der aufscheinenden Probleme, nur teilweise verifizierbar ist: Bezüglich der Problematik der Migration wird die durch die Osterweiterung entstehende europarechtliche Personenfreizügigkeit, sollten keine effizienten Gegenmaßnahmen ergriffen werden, sicherlich maßgeblicher Auslöser von Wanderungsbewegungen sein. Im Bereich Wirtschaft dürfte zumindest der in verschiedenen Branchen erwartete Verdrängungswettbewerb durch die nach der Osterweiterung für die MOEL entstehenden wirtschaftlichen Freiheiten des EG-Vertrags vorhandene Tendenzen deutlich verstärken. Umgekehrt werden eben diese neuen Freiheiten des Binnenmarktes Ursache sein, wenn die deutsche Industrie in den MOEL bessere Geschäfte machen kann.

Im Bereich Arbeitsmarkt und Soziales bietet die Osterweiterung gewisse Chancen im Sinne eines Mittels zur Problembewältigung, jedenfalls was den Abbau des Wohlstandsgefälles betrifft. Gleiches gilt im Bereich der Inneren Sicherheit. Durch die aufgrund der mit der Osterweiterung eintretenden durchlässigeren Grenzen der heutigen Mitgliedstaaten kann allerdings angemerkt werden, dass hier einige Probleme gelöst werden müssen, die man ohne die Erweiterung jedenfalls so nicht haben dürfte. Die durchlässigeren Grenzen werden zudem im Asylbereich dazu führen können, dass prozentual mehr Flüchtlinge bis Deutschland kommen und nicht mehr gewissermaßen in den MOEL „hängen bleiben“. Im Bereich Landwirtschaft und Strukturpolitik wird die Osterweiterung klar Ursache deutlich erhöhter Zahlungen aus dem EU-Haushalt in die MOEL sein, die auch Deutschland als „Nettozahler“ belasten werden. Das im Bereich Umweltpolitik zu erwartende „Umweltdumping“ wird durch die noch stärkere Einbeziehung der MOEL in den Binnenmarkt sicherlich begünstigt. Auch die zunehmenden „stinkenden Staus“ im Bereich Verkehrspolitik haben hier ihre Ursache. Im Bereich Bildung und Forschungspolitik dagegen dürfte die Osterweiterung kaum nennenswerte Auswirkungen auf den Status quo erzeugen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bezüglich der vier grundlegenden Erwartungen der Politik: Ob sich die schwierige Problematik der Migration durch die bislang vorgesehenen Übergangsfristen hinreichend bewältigen lässt, erscheint fraglich. Dass die Innere Sicherheit in Deutschland durch den Wegfall kriminalitätsverursachender Faktoren gestärkt wird, ist nur dann richtig, wenn die Osterweiterung „gelingt“. Dies wiederum hängt maßgeblich davon ab, ob das Wohlstandsgefälle zwischen Ost und West tatsächlich rasch und erheblich abgebaut werden kann, was als Politiker – trotz schwieriger Ausgangslage – gehofft werden muss und nach den Erfahrungen mit der Süderweiterung auch gehofft werden darf. Dass die Osterweiterung schließlich die europäische Friedensordnung stärkt, ist richtig und wohl ihr größter und wichtigster „Nettogewinn“. Kriegerische Auseinandersetzungen zwischen EU-Mitgliedstaaten sind heute – Gott sei Dank – schlicht nicht mehr

vorstellbar. Ein Umstand, der sich im Übrigen selbst ökonomisch rechnen kann: Allein bis 1997 wurden die direkten Kosten des Jugoslawienkonfliktes für Deutschland mit über 17 Mrd. DM beziffert.⁹⁹

In diesem Lichte ist auch die Gesamtbewertung der Politik zu kommentieren, die Osterweiterung sei für Deutschland auch wirtschaftlich insgesamt von Vorteil. Dies ist jedenfalls dann richtig, wenn entsprechend des prognostizierten „*brain-drain*“ viele junge, gut qualifizierte, sprachbegabte, arbeits- und integrationswillige Menschen aus den MOEL in die Bundesrepublik zuwandern. Spiegelbildlich bedeutet dies allerdings, dass sich die Osterweiterung dann für die Beitrittsländer auch wirtschaftlich insgesamt als Nachteil herausstellen dürfte. In diesem Sinne ist die Osterweiterung ein „zweischneidiges Nullsummenspiel“. Die Befürchtungen des „*brain-drain*“ sowie die Angst vor einem „Ausverkauf der Äcker“ – Polen fordert ein 18-jähriges Erwerbsverbot bezüglich polnischem Grund und Boden für ausländische Unionsbürger, Ungarn fordert 5- bis 10-jährige Schutzfristen – dürften der Hintergrund dafür sein, dass die Umfragewerte für einen EU-Beitritt etwa in Polen seit 1998 von 80 Prozent auf 48 Prozent rutschten; im Jahr 2001 meinte dort jeder zweite Bürger (54 Prozent), die EU werde mehr von Polens Öffnung profitieren als das Land selbst.¹⁰⁰ Und auch im Westen mehren sich kritische Stimmen, die von einer „leichtfertig und allzu groß geplanten“ Erweiterung der Europäischen Union sprechen.¹⁰¹

So werden nicht allein bis zum Beitritt der MOEL zur Europäischen Union auf allen Seiten und auf allen Ebenen noch mannigfache Probleme zu bewältigen sein. Nach den Fortschrittsberichten der Kommission von 2001 und 2002 sowie ihrem Strategiepapier vom 9. Oktober 2002 weisen verschiedene Beitrittskandidaten bezüglich der Kopenhagener Beitrittskriterien noch erhebliche Defizite auf.¹⁰² Trotz aller Schwierigkeiten ist der Optimismus der deutschen Politik dennoch sicher richtig. Denn an der Osterweiterung führt kein Weg vorbei. Die EU darf nicht zur „Festung Europa“ werden; der „Eiserne Vorhang“ darf nicht nunmehr von westlicher Seite her neu errichtet werden. Anderenfalls kann Europa kein

⁹⁹ Regierungserklärung des damaligen Außenministers *Kinkel* v. 11.12.1997.

¹⁰⁰ Vgl. *Die Zeit*, Nr. 16 v. 11.4.2001, S. 15.

¹⁰¹ So etwa Altbundeskanzler *Schmidt*, in: *Die Zeit*, Nr. 1 v. 27.12.2001, S. 1.

¹⁰² Bezüglich des politischen Kriteriums werden selbst bei dem „Spitzenreiter“ Ungarn etwa das Korruptionsproblem im öffentlichen Dienst, große Rückstände im Justizsystem sowie die erschreckende Diskriminierung von Roma bemängelt. Bezüglich des wirtschaftlichen Kriteriums werden die expansionistische Finanzpolitik, die chronisch hohe Inflationsrate und die fehlende Gesundheits- und Rentenreform kritisiert. Bezüglich des rechtlichen Kriteriums schließlich werden u.a. die teilweise mangelhafte Transparenz im öffentlichen Auftragswesen, die mangelnde Umsetzung des europäischen Rundfunk- und Beihilfenrechts bzw. des Rechts zur Bekämpfung der Geldwäsche kritisiert; ausführlich *Schübel*, in: *EuZW* 2001, S. 738 f.; Informationen zu den Fortschrittsberichten 2002 finden sich unter: <http://europa.eu.int/comm/enlargement> (Zugriffsdatum: 19.2.2003).

„Leuchtfener“ werden, das „für die Zukunft der Welt richtungsweisend“ ist.¹⁰³ Im Sinne des großen Europäers *Hallstein* müssen die heutigen EU-Mitgliedstaaten „reale Solidarität für die Vergessenen“ im Osten leisten.¹⁰⁴

¹⁰³ Zitat des *Europäischer Rates* (Fn. 98).

¹⁰⁴ Zum genauen Wortlaut des Zitats s. Positionspapier 2001, (Fn. 16), S. 6.