

10 Jahre EU-Osterweiterung – eine Erfolgsbilanz

von Rechtsreferendar Moritz Maier, LL.B.

Übersicht

- A. Ein gespaltener Kontinent wächst zusammen
- B. Der Kraftakt der Beitrittsverhandlungen
- C. Erfolge und Herausforderungen
 - I. Fortschritte in der Innen- und Justizpolitik
 - II. Wirtschaftlicher Aufholprozess
 - III. Friede und Grenzöffnung – Sorgen in der Asylpolitik
 - IV. Der Europäische Gedanke auf dem Prüfstand
- D. Fazit und Ausblick

A. Ein gespaltener Kontinent wächst zusammen

Vor zehn Jahren feierte Europa seine „Wiedervereinigung“. Als die Europäische Union am 1. Mai 2004 von 15 auf 25 Mitgliedstaaten erweitert wurde, waren darunter acht aus dem Osten des Kontinents. 2007 kamen mit Rumänien und Bulgarien zwei weitere osteuropäische Länder hinzu, 2013 folgte Kroatien. Damit verzeichnet die Europäische Union heute 28 Mitgliedstaaten, in denen 508 Millionen Menschen leben. Die Erweiterungsrunde 2004 wurde mit großem Pathos gefeiert und gilt auch rückblickend als historischer Moment. Denn es handelt sich nicht nur um die größte Beitrittsrunde in der Geschichte Europas; vor allem stellt sie den entscheidenden Schritt auf dem Weg zur Einung des Kontinents dar, der durch den „Eisernen Vorhang“ über ein halbes Jahrhundert lang gespalten war. Mit dem Eintritt der jungen Demokratien in den ehemaligen Satellitenstaaten der Sowjetunion wuchs wieder zusammen, was zusammengehört. Am 1. Mai 2014 jährt sich die Osterweiterung zum zehnten Mal. Ein Anlass, Bilanz zu ziehen und die Hoffnungen und Erwartungen der Völkergemeinschaft mit dem Erreichten zu vergleichen: Hat sich das Projekt der europäischen Osterweiterung über die Jahre gelohnt? Haben die Neu-Mitglieder vom Beitritt profitiert und vor welchen Herausforderungen steht die Union heute?

B. Der Kraftakt der Beitrittsverhandlungen

Der Begriff der Osterweiterung 2004 wird uneinheitlich verwendet. Im engeren Sinne umfasst er den Beitritt von Estland, Lettland, Litauen, Polen, der Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn. Häufig wird auch das zeitgleiche Hinzukommen der Mittelmeerinseln Malta und Zypern zur Osterweiterung gezählt.

Die Erweiterungsrunde 2004 ist das Ergebnis eines langen wirtschaftlichen und politischen Reformprozesses, der mit den friedlichen Revolutionen der Jahre 1989 und `90 seinen Anfang nahm. Nach dem Zusammenbruch des Sozialismus suchten die Völker Mittel- und Osteuropas ihre Zukunft in den Europäischen Gemeinschaften. Gründe für ihren Beitrittswunsch waren neben wirtschaftlichen Vorteilen auch historische und kulturelle Bande, die sie als ehemalige Bestandteile des Deutschen Reichs oder der Donaumonarchie mit den EU-Staaten verknüpfen. Ihre Aufnahme in die Union stellte eine ungekannt große Herausforderung an die Staatengemeinschaft dar, da die Beitrittskandidaten am Anfang eines tiefgreifenden politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesses standen und keine Erfahrungen mit dem Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft hatten. Gleiches gilt für die Gewährleistung einer unabhängigen Justiz, da sich diese im Sozialismus der Exekutive unterzuordnen hatte.

Dennoch stellte sich die Staatengemeinschaft den Herausforderungen des umfassenden Transformationsprozesses. Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen wurde 1997 beschlossen und begann 1998 unter der Federführung von Erweiterungskommissar Günter Verheugen. Er musste nicht nur die äußeren Hindernisse überwinden, sondern auch auf die politischen Bedenken der etablierten Mitgliedstaaten eingehen. Die schwierigsten Verhandlungskapitel betrafen die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Aufnahme der Beitrittskandidaten in den Schengen-Raum und den damit einhergehenden Abbau der Grenzkontrollen, die Höhe und eventuelle Bedingungen finanzieller Zuweisungen im Rahmen der Agrar- und Strukturhilfen sowie die Vorgaben der Wettbewerbspolitik. Die Beitrittskandidaten wurden bereits während der Verhandlungen durch die Gewährung von Heranführungsbeihilfen unterstützt.

Der politische Wille zu der umfassenden und raschen Vergrößerung der EU kam schließlich nicht zuletzt unter dem Eindruck des Kosovokrieges im Jahr 1999 zustande. Die dauerhafte Friedenssicherung zwischen den Mitgliedstaaten und in angrenzenden Gebieten ist nach wie vor ein elementares Ziel der Union. Nach Abschluss der Beitrittsverhandlungen wurde der Beitrittsvertrag am 16.04.2003 in Athen unterzeichnet. Für die neuen Mitgliedstaaten aus Osteuropa wurden rund 350 Übergangsregelungen für einen Zeitraum von bis zu 11 Jahren ver-

einbart, insbesondere zum schrittweisen Aufbau der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Die Ratifikation des Vertrages gelang in allen Beitrittsstaaten und erfolgte meist durch Volksabstimmung.

C. Erfolge und Herausforderungen

Nachdem die ersten Beitrittsanträge osteuropäischer Staaten eingegangen waren, stellte der Europäische Rat im Jahr 1993 die „Kopenhagener Kriterien“ auf – politische und wirtschaftliche Voraussetzungen, die jeder potentielle Mitgliedstaat erfüllen muss:

1. institutionelle Stabilität zur Sicherung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Minderheitenschutz
2. eine funktionierende Marktwirtschaft, die dem Wettbewerbsdruck innerhalb des Binnenmarktes standhalten kann
3. Erfüllung des „*acquis*-Kriteriums“: die Fähigkeit und Bereitschaft, alle aus der EU-Mitgliedschaft resultierenden Pflichten zu erfüllen, also das gesamte Unionsrecht zu übernehmen sowie das Einverständnis mit den politischen und wirtschaftlichen Zielen der Gemeinschaft

Die Kriterien sind im Ergebnis also nicht fest definiert, sondern in stetem Wandel. Ihre fort-dauernde Erfüllung kann jedoch als einer der Gradmesser für den Erfolg der Beitrittsrunde 2004 dienen.

I. Fortschritte in der Innen- und Justizpolitik

Mit Unterstützung der EU ist es den ehemals sozialistischen Ländern schnell gelungen, funktionierende Rechtssysteme aufzubauen. Sie stellen unter anderem die Gewährung von Meinungsfreiheit sicher und gehen gegen Korruption und Verbrechen vor. Insbesondere bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität besteht jedoch noch immer erheblicher Handlungsbedarf. Es hat sich gezeigt, dass Tätergruppen aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten erhebliche Verflechtungen nach Westeuropa aufweisen. Durch die Region führen zudem Transitwege der Gruppierungen, etwa für den Drogenhandel, Schleusungskriminalität oder die Verschiebung gestohlener Kraftfahrzeuge. Flexible Organisation und gute Vernetzung der grenzüberschreitenden Verbrechervereinigungen erschweren ihre Verfolgung.

Zur internationalen Koordination der Gegenmaßnahmen entsenden die Mitgliedstaaten Staatsanwälte in die Region, die ihre Kollegen laufend beraten. Auch die Polizeibehörden haben ihre Vernetzung und Zusammenarbeit in europaweiten Kooperationsstrukturen wie

Europol und Eurojust immer weiter verbessert und können bei Bedarf abgestimmte Einsätze in mehreren Mitgliedstaaten durchführen. Es wird weiterhin eine vordringliche Aufgabe der Union und der Beitrittsstaaten sein, diese Zusammenarbeit auszubauen und die Strukturen von Polizei und Justiz zu modernisieren.

II. Wirtschaftlicher Aufholprozess

In wirtschaftlicher Hinsicht sind die Auswirkungen der Osterweiterung unübersehbar. Das Handelsvolumen zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten war im Jahr 2007 bereits auf 500 Milliarden Euro angewachsen. 1999 betrug es nur 175 Milliarden Euro. Im selben Zeitraum stieg auch der Handel zwischen den neuen Mitgliedstaaten untereinander von 15 auf 77 Milliarden Euro. Die westeuropäische Wirtschaft profitierte von der erhöhten Nachfrage aus dem Osten, der wiederum Wachstums- und Entwicklungsimpulse erhielt. In der Folge begann die Wirtschaftsleistung der neuen EU-Länder einen Aufholprozess. Das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt stieg zwischen 1999 und 2008 von 40 % des Durchschnitts der EU-15 auf 52 % dieses Durchschnitts. Das Wirtschaftswachstum in den zehn neuen Mitgliedstaaten war zwischen 2004 und 2008 beinahe dreimal so hoch wie in den 15 alten Mitgliedern – ein deutliches Absinken des Wohlstandsgefälles.

Vor der EU-Osterweiterung wurden viele Bedenken zu den wirtschaftlichen Folgen der Erweiterung laut. In den Folgejahren zeigte sich, dass diese allenfalls zum Teil begründet waren. Vorherrschend war die Angst um den Arbeitsmarkt: Drohte ein Heer von Billig-Arbeitskräften die eigenen Märkte zu überschwemmen? Tatsächlich ist der Wettbewerbsdruck in den Grenzgebieten zu den Neumitgliedern gewachsen. Umgekehrt haben sich aber auch neue Märkte geöffnet, so dass die Folgen nur differenzierend betrachtet werden können. Eine plötzliche Einwanderungswelle war zudem bereits durch die vereinbarten Zuzugsbeschränkungen ausgeschlossen, die im Rahmen der Übergangsregelungen vereinbart worden waren. Letztlich hat der große Nachholbedarf an Waren und Dienstleistungen die Wirtschaft in ganz Europa gestärkt. Der Blick in die einzelnen Beitrittsstaaten macht durchaus Mut: Besonders Polens Wirtschaft hat im Laufe des letzten Jahrzehnts große Fortschritte gemacht. Mittlerweile exportiert man von dort nicht mehr billige Arbeitskraft, sondern auch Hightech und Know-How. Estland und Lettland ist bereits der Eintritt in den Euro-Raum gelungen, Litauen plant dies für Anfang 2016.

Dennoch bleibt trotz dieser Erfolgsmeldungen auch in wirtschaftlicher Hinsicht noch viel zu tun: Die Beitrittsländer wiesen stellenweise marode Volkswirtschaften auf, die häufig unter

hoher Korruption litten. Auch an ihnen ist die Finanzkrise nicht spurlos vorbeigegangen. So kämpft Polen derzeit mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten und musste die Euro-Einführung verschieben. Der Aufholprozess wird trotz höherer Wachstumsraten noch viele Jahre in Anspruch nehmen und nachhaltiger Förderung bedürfen.

III. Friede und Grenzöffnung – Sorgen in der Asylpolitik

Die EU und ihre Vorläufer stehen für Frieden und Versöhnung auf einem Kontinent, der jahrhundertlang von kriegerischen Konflikten geprägt war. Die stabilisierende Wirkung der EU-Politik tritt auch in angrenzenden Staaten zutage, etwa auf dem westlichen Balkan. Ebenso stellt sie einen wichtigen Anker für die demokratischen Reformen in der Türkei dar. Für diese Errungenschaften und ihre Förderung von Demokratie und Menschenrechten wurde die Union 2012 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet.

Bis auf Zypern gehören mittlerweile sämtliche Staaten der Erweiterungsrunde 2004 dem Schengen-Raum an. Bürger und Waren können die Binnengrenzen frei passieren. Gegen den Verlust von Sicherheit soll der Wegfall von Grenzkontrollen durch vernetzten Informationsaustausch und grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung kompensiert werden. Die Außengrenzen der Europäischen Union werden weiterhin von den nationalen Grenzschutzbehörden geschützt. Ihre Arbeit wird von der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex mit Sitz in Warschau unterstützt, die die Grenzschutzbehörden koordiniert und in Krisensituationen berät. Dabei gerät besonders die Asylpolitik der Union in den Fokus. Zwar gibt es mittlerweile einheitliche EU-Vorgaben für den Umgang mit (illegaler) Einwanderung. So haben Migranten nun einen Anspruch auf Rechtsberatung und medizinische Versorgung. Die Abschiebung von Kindern ist nur zulässig, wenn sie in Begleitung Sorgeberechtigter und in sichere Obhut erfolgt. Allerdings werden die minimalen Standards und Verfahrensgarantien der EU in den Staaten Mittel- und Osteuropas oft noch nicht erfüllt. Die Mitgliedstaaten stehen hier vor der gemeinsamen Mammutaufgabe, für die Sicherung der Außengrenzen zu sorgen und gleichzeitig eine humane Asylpolitik zu gewährleisten, in der die Lasten gleichmäßig verteilt sind.

IV. Der Europäische Gedanke auf dem Prüfstand

Der *acquis communautaire* fordert von den Mitgliedstaaten der EU die Übernahme sämtlicher gemeinschaftlicher Rechtsakte. Darüber hinaus symbolisiert er aber auch das Einverständnis

mit den politischen Zielen der Gemeinschaft und letztlich mit dem Europäischen Gedanken. Vor den Europawahlen 2014 zeigt sich, dass die Euphorie der Beitrittsjahre vielerorts verfliegen ist. Fast in allen Mitgliedstaaten melden sich Euroskeptiker lautstark zu Wort und möchten Europa auf eine Wirtschaftsunion reduzieren. Stellenweise treten Nationalisten und Populisten auf und stellen die EU als Zukunftsprojekt insgesamt in Frage. Ein prominentes Beispiel ist Ungarn, wo Ministerpräsident Viktor Orbán eine Renaissance des „Völkischen“ forciert und vielfach als demokratiefeindlich kritisierte Mediengesetze durchgesetzt hat. Die weitere Ausrichtung der EU steht – zum wiederholten Male – an einem Scheideweg und wird die anstehenden Parlamentswahlen beherrschen.

D. Fazit

Die wichtigsten Errungenschaften der EU-Osterweiterung 2004 sind Friede, Versöhnung, Demokratie und Gewährleistung der Menschenrechte – fundamentale Werte, die in der Diskussion allzu oft als selbstverständlich abgetan werden. In den Beitrittsstaaten sind aber auch darüber hinaus große Fortschritte erkennbar. Europa gewährleistet Rechtsstaatlichkeit und Meinungsfreiheit und überwacht durch seine Gerichte die Einhaltung der Kopenhagener Kriterien. Wirtschaftskraft und Wohlstand sind in den Neumitgliedern erheblich gewachsen. Es hat ein Aufholprozess begonnen, der allerdings noch viel Zeit in Anspruch nehmen wird.

Die Europäische Union hat auch auf der weltpolitischen Bühne an Gewicht gewonnen und übt auf ihre Nachbarn weiterhin erhebliche Anziehungskraft aus. Jüngstes Beispiel hierfür ist der Volksaufstand in der Ukraine, der einen Präsidenten mit seinem gesamten Machtapparat hinweggefegt hat. Mit dem steigenden Beitritts- und Migrationsdruck gehen freilich auch große Herausforderungen einher, die alte und neue Mitgliedstaaten gemeinsam lösen müssen. Kurzfristig bedarf neben dem Konflikt in der Ukraine auch der wachsende Euroskeptizismus besonderer Aufmerksamkeit.