

Die Osterweiterung der Europäischen Union – rechtliche und politische Probleme und Perspektiven

von Herwig Roggemann, Berlin

I. Rechtspolitische Dimensionen

Die Osterweiterung der Europäischen Union (EU) ist die große politische, rechtliche und wirtschaftliche Gestaltungsaufgabe Europas an der Schwelle des neuen Jahrtausends.

Dass die Osterweiterung eine historische, ökonomische, rechtliche und politische, nicht zuletzt auch sicherheitspolitische Notwendigkeit darstellt, wird im Grundsatz nicht (mehr) bestritten¹.

Ungeachtet dieses grundsätzlichen Konsenses über das **ob** der Erweiterung bestehen in Bezug auf das **wie** und **wann** des Beitritts rechtliche und wirtschaftliche Einzelfragen des Beitrittsverfahrens sowie mögliche Übergangsregelungen nach wie vor Interessenkonflikte und Meinungsverschiedenheiten zwischen den bisherigen 15 Mitgliedsstaaten der EU, zwischen diesen und den 10 Beitrittsländern und schließlich auch zwischen den letzteren.

Die gegenwärtige EU umfasst 15 Mitgliedstaaten mit einer Gesamtbevölkerung von 373 Mio. Einwohnern, einer Fläche von 3,2 Mio. km, einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von insgesamt 6.441 Mrd. ECU, d.h. pro Kopf 17.268 ECU.

Die fünf Beitrittsländer der ersten Runde, d.h. der im Jahr 1998 eingeleiteten Beitrittsverhandlungen besitzen eine Bevölkerung von zusammen 64 Mio. Einwohnern, eine Fläche von 556 km, ein Bruttoinlandsprodukt von zusammen 180 Mrd. ECU², d.h. pro Kopf rund 2.812 ECU. Einem verhältnismäßig großen Einwohnerzuwachs (von 17%) und Flächenzuwachs (von über 17%) steht ein unverhältnismäßig geringer Zuwachs an Produktivität und Lebensstandard von knapp 3% des EU-BIP gegenüber. Bezieht man die fünf osteuropäischen Staaten der zweiten Runde in die Rechnung mit ein (d.h. die „ins“ und die „pre ins“), so werden die Differenzen noch deutlicher: Rund 25% Bevölkerungszuwachs und nur 4% BSP. Diese Relationen rücken die ökonomischen und sozialen Gründe für die besonderen rechtlichen Schwierigkeiten der Osterweiterung in den Vordergrund: Das außerordentliche Entwicklungsgefälle zwischen der Mehrheit der gegenwärtigen EU-Mitglieder und den meisten der 5+5 Beitrittsländern³. Die Beherrschung und Verarbeitung des sich aus diesem Entwicklungsgefälle zwangsläufig ergebenden Konfliktpotentials wird zur rechtspolitischen und verfahrensrechtlichen Hauptaufgabe im Erweiterungsprozess.

Der Prozess der Osterweiterung ist mit der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit fünf ehemals sozialistischen Staaten bzw. Gliedstaaten in Mittel- und Südosteuropa am 30.3.1998 auf Vertretungs- und am 10.11.1998 auf Regierungs- und Kommissionsebene in eine intensive Verhandlungsphase eingetreten. Reversibel ist diese Ent-

wicklung also nicht mehr. Der Beitritt, d.h. die Erweiterung selbst, kann allerdings sehr wohl noch scheitern. Es besteht weder ein Beitrittsrecht noch eine Aufnahmepflicht.

Daraus folgt ein politisches Paradoxon von außerordentlicher Dimension: Mit ihren heutigen Institutionen und Verfahren ist die Union nicht erweiterungsfähig.⁴ Aber auch die mittel- und osteuropäischen Staaten sind noch nicht beitriffähig.⁴ Es haben sich also Akteure auf ein Spielfeld und in ein Spiel begeben, dessen Regeln sie nicht genau kennen können – jedenfalls noch nicht beherrschen, die sich zudem während des Spiels ändern.

Diese wechselseitigen Reformzwänge sind in ihren Verfahren, Auswirkungen und Zeitabläufen in vielerlei Hinsicht noch unklar. Die Komplexität der Osterweiterung als Rechtsprozess mit mehr als 15 Teilschritten unter Beteiligung zahlreicher Gremien lässt ebenso Raum für Eigendynamik wie die innenpolitischen Entscheidungssituationen in den Beitrittsländern vor den dort geplanten Volksabstimmungen und in jedem einzelnen der 15 Mitgliedsländer vor der dort erforderlichen Ratifizierung.

II. Umfang und konzeptionelle Defizite der Osterweiterung

Die Frage der Osterweiterung ist zugleich die Frage nach den räumlichen, politischen und rechtlichen Grenzen dieser Erweiterung. Zwischen den bisherigen Integrationszielen, deren Voraussetzungen, rechtlichen Verfahren und Institutionen bestehen Zusammenhänge, die auch als Rechtsgrenzen der EU-Erweiterung wirken. Wenn und soweit nämlich die Erreichung der seit Maastricht und Amsterdam verbindlichen Vertragsziele durch Erweiterungsschritte offensichtlich in Frage gestellt oder unter angemessenen Bedingungen unmöglich gemacht würden, dann verstießen solche Erweiterungsmaßnahmen gegen primäres EU-Recht. Damit scheiden aus dem Kreis gegenwärtiger und künftiger Beitrittsländer nicht nur diejenigen aus, deren politisches System und institutionelle Infrastruktur die Beitrittskriterien nicht erfüllen (dies gilt für Weißrussland, die Ukraine, (Rest)Jugoslawien wie auch – entgegen anderslautenden Erklärungen – für die Türkei, sondern auch diejenigen, die durch ihre geografische Lage und Ausdehnung und das damit verbundene nichteuropäische Problempotential den programmierten Integrationsprozess der EU sprengen würden (dies gilt für die Russische Föderation und ebenfalls für die Türkei).⁵ Mit diesen voraussichtlichen Nichtbeitrittsstaaten sollten spezifische Kooperationsbeziehungen jenseits des Beitrittsprozesses institutionalisiert

werden, wie in diesem Zusammenhang der NATO-Osterweiterung auch mit anderen Nichtbeitrittsländern geschieht.

Anderes gilt für die südosteuropäischen Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien. Diese sind wegen ihrer historischen Voraussetzungen⁶, Verbindungen mit Nachbarstaaten sowie ihrer geostrategischen Lage letztlich unverzichtbare Bestandteile einer gesamteuropäischen Wirtschafts- und Friedensordnung, deren Aufbau nur durch Integration in die EU abgeschlossen werden kann.

An diesem Punkte zeigt sich ein konzeptionelles Defizit im Programm der EU-Osterweiterung, das dringend der Aufarbeitung bedarf: Neben den fünf Assoziierungsstaaten der ersten Runde (Estland, Ungarn, Polen, Tschechien, Slowenien) und den fünf Assoziierungsstaaten der zweiten (Lettland, Litauen, Slowakei, Bulgarien, Rumänien), zeitlich noch offenen Runde fehlen fünf südosteuropäische Staaten einer dritten Erweiterungsrunde (Kroatien, Bosnien-Herzegowina, (Rest)Jugoslawien, Makedonien, Albanien). Für eine solche dritte Erweiterungsrunde besteht aber derzeit kein Planungsdokument der EU, nicht einmal ein Zukunftsentwurf. Dies hat sich nach den Parlaments- und Präsidentenwahlen in Kroatien Anfang 2000 offenbar in Bezug auf Kroatien geändert.

Ein Blick auf die ost- und südosteuropäische Landkarte im Prozess der 1. und 2. Erweiterungsphase macht ein weiteres regionales Problem sichtbar, dem nur mit rechtlichen Mitteln zu begegnen ist. Die derzeitige Auswahl der Beitrittskandidaten der ersten Verhandlungsrunde würde nach deren potentieller Aufnahme als Mitglieder zur Folge haben, dass deren Grenzen gegenüber (Noch)-Nichtmitgliedstaaten der EU den Rechtscharakter von EU-Außengrenzen erhielten. Damit würden, sofern nicht alsbald Sonderregelungen gefunden würden, regionale Wirtschaftsgebiete zerschnitten, die sich nach dem Zerfall des Wirtschafts- und Rechtsraumes des RGW – der misslungenen sozialistischen Alternative zur EG – erst in postsozialistischer Zeit neu oder wieder herausbilden konnten. Dies gilt insbesondere für grenzüberschreitenden Wirtschaftsaustausch zwischen folgenden Assoziierungs- und Nichtassoziiierungsstaaten bzw. Beitrittskandidaten: Estland sowie Lettland – Russland; Tschechien – Slowakei; Polen – Ukraine und Weißrussland; Slowenien – Kroatien, Bosnien-Herzegowina.

Ob der parallele Abschluss von Grenz- und Wirtschaftsabkommen der genannten mit den Nicht-EU-Staaten Abhilfe schaffen kann, ja ob dieser Weg überhaupt noch gangbar und mit EU-Recht vereinbar wäre⁷, erscheint zweifelhaft und bedarf der Klärung.

III. Problemfelder der Osterweiterung

Die rechtspolitische Aufgabe der Osterweiterung läßt sich in Anbetracht der oben (unter I.) genannten Konfliktlagen wie folgt zusammenfassen:

(1) Verfahren für die Austragung von Verteilungskonflikten zu entwickeln bzw. zu verbessern.⁸

(2) Die Angleichung differierender Wirtschafts- und Lebensbedingungen einzuleiten, d.h. die Rechtsformen für Differenzausgleich zu schaffen oder zu verbessern.⁹

(3) Die durch das primäre und sekundäre Gemeinschaftsrecht verbindlichen Rechtsgrundsätze und Einzelregelungen durchzusetzen (Rechtsangleichung, Rechtsvereinheitlichung).¹⁰

(4) Die Europafähigkeit der nationalen Rechts- und insbesondere Verfassungsordnungen sicher zu stellen.¹¹

(5) Sowohl Beitritts- wie auch Mitgliedstaaten haben untragbare Härtetatbestände zu definieren und Übergangsregelungen auszuhandeln und zu formulieren.

(6) Die bisherigen Institutionen sind nachhaltig zu reformieren.

(7) Die Entscheidungsmechanismen sind angesichts stark zunehmender Beteiligtenzahlen umzugestalten mit dreifachem Ziel: 1) Angemessenheit der Repräsentanz, 2) verbesserte demokratische Legitimation, 3) Effektivität der Entscheidungsbildung. Dies hat zu geschehen durch Veränderung der zahlenmäßigen Zusammensetzung, der Zuständigkeiten und Abstimmungsverfahren. In der Diskussion ist auch die – derzeit wohl nicht praktikable – Erweiterung des Parlaments um eine Länderkammer.

Die tiefgreifenden Reformzwänge für die Beitrittsstaaten gehen von den materiellrechtlichen Vorgaben aus und bestehen in der Geltung und Geltungserstreckung der gesamten geltenden und sich ständig weiterentwickelnden europäischen Rechtsordnung (*aquis communautaire*).

Diese Rechtsordnung umfasst das primäre Recht der Verträge (Rom, Maastricht, Amsterdam) und das sekundäre Recht in Gestalt des von den Organen der EG/EU erlassenen und vom Europäischen Gerichtshof im Wege der Rechtsprechung und Rechtsfortbildung bestätigten und geschaffenen Rechts (in Gestalt von Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen). Die beiden Europäischen Gerichtshöfe, der EuGH durch seine gemeinschaftsfreundliche Interpretation von Vertragsvorschriften und auch der EuGHMR durch seine gemeinschaftsbildende Interpretation von Menschenrechten (Beispiel: Meinungsfreiheit, Eigentumsrecht) tragen wesentlich zur Fortbildung von Gemeinschaftsrecht und damit zum gemeinschaftsrechtlichen Besitzstand bei.

IV. Die Ost- und Südosterweiterung als politische und wissenschaftliche Aufgabe

Sowohl für die Kandidaten wie für die Mitglieder stellt die Bewältigung des Prozesses der Ost- und Südosterweiterung der EU eine zugleich politische und wissenschaftliche Gemeinschaftsaufgabe von hoher Priorität dar.

Alle Beitrittsländer haben inzwischen institutionelle Vorkehrungen und Verfahren zur Bewältigung des Rechtsanpassungsprozesses geschaffen, teils in Form ressortübergreifender, ministerieller Arbeitsgruppen (Polen), teils eigener Ministerien (Slowenien, auch Kroatien). In den

Gesetzgebungsverfahren (Polens, Tschechiens, Ungarns) sind die beteiligten Ministerien bei Gesetzentwürfen verpflichtet, gesonderte Stellungnahmen zur EU-Konformität beizufügen. Ferner haben die Beitrittsländer nationale Maßnahmenkataloge zur Übernahme des Gemeinschaftsrechts ausgearbeitet.

Neben dem EU-Recht übt das nationale Recht der wichtigsten Mitgliedstaaten – darunter insbesondere auch der Bundesrepublik Deutschland – prägende Vorbildfunktion für Gesetzgebungsprogramme und Reformvorhaben der Beitrittsstaaten aus. Dies gilt vor allem, aber nicht nur in den Rechtsbereichen, deren Vereinheitlichung innerhalb der EU noch nicht weit fortgeschritten ist oder auch in denen europäische und deutsche Lösungsmodelle nahe beieinander liegen.

Die Überleitung aus der ersten postsozialistischen Transformation nach dem Ende der staatssozialistischen Regierungssysteme in eine zweite gesamteuropäische Transformation stellt die neuen, noch nicht durchgängig konsolidierten Rechts- und Verfassungssysteme Mittel-, Ost- und Südosteuropas auf eine harte Probe, ja auf eine Zerreißprobe. Die Europäische Union als politische, wirtschaftliche, rechtliche, militärische und nicht zuletzt auch als Wertegemeinschaft fordert einheitliche Standards (vom Wettbewerbsrecht bis zum Menschenrechtsschutz), schafft aber zugleich Chancen wirtschaftlicher Entfaltung, politischer Stabilisierung und Rechtssicherheit, zu denen außerhalb des europäischen Rechtsraums keine alternative Perspektive erkennbar ist. Dies gibt dem europäischen Weg seine besondere Bedeutung für Mittel-, Ost- und Südosteuropa und macht ihn damit zugleich zur definitiven Antwort auf alle Fragen nach „dritten Wegen“.

Sowohl auf die nationalen Institutionen der Kandidatenländer (z. B. auf das neue kroatische Europa-Ministerium) wie auch auf beratende und Kooperationseinrichtungen in den Beitritts- und in den Mitgliedsländern der EU (in der Bundesrepublik die Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit) kommen im Prozess der Heranführung der ost- und südosteuropäischen Länder an die EU in diesem und dem nächsten Jahrzehnt neue und arbeitsintensive Anforderungen zu. Deren Bewältigung verlangt kooperative und komparative Methoden ebenso wie regionalwissenschaftliche Kompetenz.

Hierzu soll auch das von der Freien Universität Berlin und der Universität Split gegründete interuniversitäre Zentrum für deutsches, kroatisches, europäisches Recht und Rechtsvergleichung Split/Berlin in der konfliktreichen Region Südosteuropa seinen Beitrag leisten.

Professor Dr. iur. Herwig Roggemann lehrt Rechtsvergleichung, Recht der osteuropäischen Staaten, Straf- und Strafverfahrensrecht am Osteuropa-Institut und am Fachbereich Rechtswissenschaft der FU Berlin. Bis zum Sommersemester 2000 Leiter des Arbeitsbereichs Recht

und Wirtschaft, Stellvertretender Vorsitzender des Osteuropa-Instituts und Mitglied des Akademischen Senats. Seit 2000 Leiter des interuniversitären Zentrums für deutsches, kroatisches, europäisches Recht und Rechtsvergleichung Split/Berlin.

- ¹ K. Hänsch, vormaliger Präsident des Europäischen Parlaments, hat dies auf die Formel gebracht: „Wenn die Völker im Osten Europas daran scheitern, ihre Demokratie zu festigen und ihre Volkswirtschaft zu modernisieren, die Verwaltungen zu reformieren, die Umwelt zu schützen und soziale Sicherheit aufzubauen, dann scheitern wir mit ihnen. Entweder exportieren wir wirtschaftliche Stabilität und soziale Gerechtigkeit, Frieden und Demokratie oder wir werden Instabilität, Unruhe und Gewalt importieren. Eine Zone der Stabilität und des Friedens auf unserem ganzen Kontinent ist ein unerläßlicher Gewinn für alle Mitgliedstaaten der Union“, so in: Die Europäische Union und die Polen, Frankfurt/O – S³ubice, Europäische Kommission, in: F. Wiehler (Hrsg.), Die Erweiterung der Europäischen Union – Eine Herausforderung, Baden-Baden 1998, 15f.
- ² Laufende Preise in Mrd. ECU, zit. nach F. Wiehler, a.a.O., S. 206 (Anhang).
- ³ In der Agenda 2000 Einl., S. 13, Bull der EU, Berl. 5/97 stellt die Kommission einen Bevölkerungszuwachs von über 25% einen BIP-Zuwachs von knapp 5% gegenüber.
- ⁴ Vgl. K. Hänsch, Bestandsaufnahme und Perspektiven der Heranführung der mittel- und osteuropäischen Länder an die Europäische Union am Beispiel Polens, in: Die Europäische Union und Polen, Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Berlin 1997, S. 5.
- ⁵ Zu den Grenzen der Erweiterungsfähigkeit vgl. J. Santer, a.a.O., S. 16; K. Hänsch, a.a.O., S. 22.
- ⁶ Slowenien und Kroatien befanden sich lange Zeit im Österreichisch-Ungarischen Staatenverband, die dalmatinische Provinz Kroatien war zeitweilig (unter Diakletian) Herrschaftszentrum des Imperium Romanum, später Jahrhunderte lang Teil der Republik Venedig.
- ⁷ Wie verschiedentlich vorgeschlagen wird, so u.a. von V. Czerny und I. Selge., auch von Kovačević in Beiträgen auf der vom Verfasser geleiteten RV zur Osterweiterung im WS 1989/99 im Osteuropa-Institut.
- ⁸ Problemfelder: 1) Strukturfonds, 2) Landwirtschaftsmarktordnung, 3) Regionale Entwicklungsförderung, 4) Finanzierung der EU über 2000 hinaus (1999 neuer Finanzplan und Beitrittsfinanzierung); Neudefinition des regionalen Ausgleichs: Wer ist „arm“?
- ⁹ Vgl. Präambel EU V: Solidarität, Konvergenz, Stärkung des Zusammenhalts (Art. 2 EUV), der sozialen Kohärenz, Sozialziele (Art. 136, 158 EGV).
- ¹⁰ Vgl. Art. 2 und 3 EUV: volle Wahrung und Weiterentwicklung des Rechtsbestands („Besitzstands“), Art. 94 ff. EGV: Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des gemeinsamen Marktes auswirken, ferner Art. 29 EUV.
- ¹¹ Bisher hat allein der polnische Verfassungsgeber (vgl. Art. 90) eine angemessene Europaklausel eingeführt, während die anderen postsozialistischen Verfassungen hier noch defizitär sind, vgl. dazu H. Roggemann, Die Verfassungen Mittel- und Osteuropas, Berlin 1999, S. 130 ff., 693.