Implikationen der diesjährigen Erweiterung der Europäischen Union: Eine präliminare Analyse

Prof. Ing. Václav Klaus, Präsident der Tschechischen Republik

In den letzten Wochen konnten wir hunderte Äußerungen über die historische Bedeutung der Erweiterung der Europäischen Union um zehn neue, meistens ehemalige kommunistische Länder Mittel- und Osteuropas lesen und hören. Viele Worte konnten wir sehen, ich befürchte aber, dass es fast keine seriösen, gut strukturierten Analysen gab. Die apriorische Stellung fast aller Redner und Kommentatoren war, dass es sich um eine eindeutig positive und für alle produktive Änderung handelt. Aber jedes Anzeichen, über diese Behauptung nachzudenken, jedes Anzeichen von Kritik, Fragezeichen oder Anmerkungen über die anfallenden Kosten der Erweiterung wurden als Kurzsichtigkeit oder böse Absicht angesehen. Dies wurde resolut abgelehnt, karikiert und missachtet.

Ich muss leider mit der Erwähnung einer scheinbar unwichtigen Sache beginnen. In vielen Ansprachen und Kommentaren wurde über die Erweiterung Europas (und nicht der Europäischen Union) gesprochen. Dies war für die neuen Mitgliedsländer sehr schmerzhaft und verletzend, da sie gut verstanden, dass es sich um keinen Versprecher handelte. Diese Länder können sich damit nicht aussöhnen. Länder wie die Tschechische Republik waren, sind und werden europäisch innerhalb und auch außerhalb der EU sein. Sie waren europäisch vor der Existenz der EU und werden europäisch auch nach jeder weiteren zukünftigen Metamorphose der Gestaltung des europäischen Kontinents sein. Keine konkrete und deshalb zeitlich bedingte Form der europäischen Gestaltung hatte und hat auch heute nicht das Recht, sich Europa anzueignen. Die Gleichstellung Europas und der Europäischen Union ist ein methodologischer Irrtum, zeugt vom Missverständnis der Geschichte und gleichzeitig von einer außergewöhnlichen Unempfindlichkeit (oder Gefühllosigkeit). Wir sollten es nicht machen.

Bei meinem heutigen Auftritt, welcher, wie ich betone, keine politische Deklaration des Präsidenten eines der neuen Mitgliedsländer, sondern der akademische Auftritt eines Präsidenten in akademischer Umgebung ist, kann ich weder eine tiefe wissenschaftliche Analyse der Auswirkungen der diesjährigen EU-Erweiterung noch eine empirische Analyse abgeben. Dies bleibt als langfristige Aufgabe für andere Leute, auch wenn es für sie keine einfache Aufgabe ist und sein wird, da dazu keine einfache wissenschaftliche Methodologie und kein vorbereitetes Instrumentarium zur Verfügung steht. Ich möchte mich heute zumindest um eine elementare Strukturierung des Problems bemühen, begründet auf dem Unterschied der Auswirkungen der Erweiterung auf die neuen Mitgliedsländer, auf die alten Mitgliedsländer und auf die EU als Gesamtheit, als eine Institution.

Auswirkungen der formalen Mitgliedschaft auf die neuen Mitgliedsländer

Im Moment des Beitritts – sei es ein Beitritt mit vielen Ausnahmen und Einschränkungen (welche für die existierenden Mitglieder Vorteile darstellen) – gewinnen die neuen Mitgliedsländer eine sichere, für sie sehr wichtige politische Anerkennung. Sie ist für sie eine formale Bestätigung des erreichten Niveaus ihrer heutigen politischen, wirtschaftlichen und der allgemeinen zivilisatorischen Reife (oder Maturität), die Bestätigung ihres heutigen Entwicklungsstandes und ihrer Stabilität. Durch die Mitgliedschaft in der EU werden sie wiederum, nach einem halben Jahrhundert Unnormalität, nach einem halben Jahrhundert des Lebens im Kommunismus, zu den normalen europäischen Ländern gezählt. Diese Anerkennung ist für diese Länder und für die Bürger dieser Länder sehr wichtig. Dies ist für sie auch der Hauptgewinn, welcher sich aus der Mitgliedschaft in der EU ergibt, obgleich nicht alle von ihnen wissen, dass es sich um einen Gewinn handelt, welcher eher symbolisch ist und welcher keinen unmittelbar greifbaren Effekt hat. Diese Länder strebten 15 Jahre nach dieser Anerkennung. In gewissem Sinn ist ihre EU-Mitgliedschaft – für sie selbst sowie für den gesamten »Rest of the World« – ein Signal, dass die Ära der postkommunistischen Transformation definitiv zu Ende gegangen ist und dass es sich in ihrem Fall bereits um Länder handelt, die institutionell mit den Ländern Westeuropas, also mit Ländern, die das Glück hatten, nicht Objekt des kommunistischen Experiments zu sein, vergleichbar sind.

Sonst sehe ich keine unmittelbaren (oder direkten) Effekte mehr. Häufig wird vom Effekt der Öffnung, vom Effekt der Liberalisierung der Bewegungen der Personen, Waren, Kapital und der Ideen gesprochen. Das Maß der Öffnung dieser Länder gegenüber den Ländern der EU und ebenso auch umgekehrt – die Öffnung der EU-Länder gegenüber diesen Ländern – änderte sich am 1. Mai 2004 nicht. Effekte, die aus den gegenseitigen intensiven Beziehungen entsprangen, wuchsen schrittweise bereits seit dem Fall der Berliner Mauer, seit dem Durchtrennen der Stacheldrähte des Eisernen Vorhangs im November 1989, und diese Effekte waren schon lange vor dem 1. Mai 2004 »verkonsumiert«. Der Residualeffekt der formalen Mitgliedschaft aus Sicht der Beziehungen dieser Länder und aus Sicht der Beziehungen einzelner Subjekte ist und wird relativ gering sein.

Ebenso marginal ist auch der direkte finanzielle Effekt, und zwar insbesondere für die mehr entwickelten Länder unter den neuen Mitgliedern. Alles weist darauf hin, dass die Tschechische Republik in der nächsten Zeit Nettozahler, keinesfalls Nettoempfänger von EU-Geldern sein wird, was sie – betrachtet man den Zeitpunkt des EU-Beitritts – von Ländern wie Griechenland, Irland, Spanien oder Portugal stark unterscheidet. Deshalb ist es falsch, diese Länder als Beispiel zu nennen. Viele Bürger der neuen Mitgliedstaaten glaubten allerdings den Erfahrungen dieser, damals ökonomisch weniger entwickelten Länder und erwarteten dasselbe. Dies wird aber nicht geschehen.

Einen bedeutenden Effekt sehe ich auch nicht darin, dass die neuen Mitgliedsländer die Möglichkeit erhalten, die Entscheidungsprozesse innerhalb der EU zu beeinflussen. Sie sind darauf ungenügend vorbereitet (und werden noch lange in der Rolle der »Juniormitglieder« bleiben), es handelt sich bei ihnen um kleine Länder, und die größte Bremse ist, dass das demokratische Defizit der EU und das heutige Ausmaß an Bürokratisierung der EU deren effektive Teilnahme an den Entscheidungen faktisch unmöglich macht.

Die neuen Mitgliedsländer nahmen bereits in der Zeit vor ihrem Beitritt die EU-Legislative an, das sog. acquis communitaire, und gemeinsam damit auch das europäische (ursprünglich deutsche) Modell eines korporativen Staates, das Modell der sozialen Marktwirtschaft, welches eindeutig mit der geringen Konkurrenzfähigkeit der Firmen, mit der Steifheit und Rigidität der ganzen Wirtschaft, mit hoher Arbeitslosigkeit und mit einem langsamen Wirtschaftswachstum verbunden ist. Dadurch werden diese Länder, die sich auf einem niedrigeren wirtschaftlichen Niveau als der europäische Durchschnitt befinden, nicht zu der wirklichen ökonomischen Konvergenz geführt. Es droht sogar, dass diese nominale Konvergenz (die Annahme der EU-Legislative) ganz im Gegenteil die Bremse der realen Konvergenz sein wird. Das in einem Land zu betonen, welches die Vereinigung erlebte, in welchem die Effekte der Wiedervereinigung (bzw. der schnellen nominalen Konvergenz) ausreichend bekannt sind, ist sicherlich nicht notwendig. Es ist aber notwendig zu sagen, dass in diesem Sinne der 1. Mai 2004 keine grundsätzliche Änderung mit sich brachte, da die EU-Legislative in den neuen Mitgliedsländern bereits vor ein paar Jahren angenommen wurde, resp. deren Annahme Voraussetzung, keinesfalls Folge des Beitritts war.

Diese Skizze positiver, neutraler resp. negativer Effekte ist bestimmt weder erschöpfend noch ausreichend empirisch untermauert, aber ich bin der Meinung, dass sie eine Inspiration und Anleitung für tiefere Analysen darstellen kann. Ich muss betonen, dass sie auf dem tatsächlichen Erlebnis eines aktiven Teilnehmers der Ära vor dem Beitritt beruht. Sie ist keinesfalls die Ansicht eines unabhängigen Beobachters.

Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die alten Mitgliedsländer

Auch wenn die Effekte aus der asymmetrischen Liberalisierung und aus der arglosen Öffnung der künftigen Mitgliedsländer gegenüber den höher entwickelten, älteren Mitgliedstaaten vor dem Beitritt für die alten Mitgliedsländer eindeutig ein Vorteil war, sage ich deutlich, dass die formale Mitgliedschaft der neuen Länder für die alten Mitgliedsländer keinen tatsächlichen Vorteil bedeutet. Auch wenn in der ganzen Ära vor dem Beitritt die Erträge aus den Kontakten mit diesen Ländern die Kosten für die alten Mitgliedsländer, die sie dafür aufwendeten, überstiegen, wird sich für sie nach der Formalisierung der Mitgliedschaft der neuen Länder das Kosten-Ertrags-Verhältnis verschlechtern.

Dies wissen die alten Mitgliedsländer, und deshalb hatten sie mit ihrer Zustimmung zur EU-Erweiterung keine Eile. Diese Haltung kann ich niemandem übel nehmen, da ich die authentischen menschlichen Interessen respektiere. Es ist auch nicht überraschend, dass die Brüsseler Bürokratie weit mehr als die alten Mitgliedstaaten auf die Erweiterung drängte (eine Bürokratie bemüht sich immer, den Raum ihres Wirkungsbereiches zu erweitern). Ich wiederhole, ich betrachte dies von der Seite der alten Mitgliedstaaten als rationell, und deshalb gibt es keinen Grund, es zu bestreiten. Im Hinblick auf die – zwar unberechtigte, aber sich immer wiederholende – Identifikation der EU mit Europa, konnten die alten Mitgliedsländer die Exklusivität des EU-Klubs nicht mehr erhalten. Deshalb kam es zur Erweiterung – ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Interessen dieser Länder.

Analytisch ist es sehr schwierig, die Auswirkungen der sehr engen Beziehungen der alten und neuen Mitgliedsländer, die mehr als ein Jahrzehnt existieren, von den Effekten, die

nach der Erweiterung neu entstehen, zu trennen. Es erhöht sich sicherlich die Konkurrenz um die Unionsgelder. Es verstärkt sich sicherlich – wenn auch weniger als erwartet – die Migration von Arbeitskräften (aber auch von Studenten) in Richtung der reicheren Länder, es »wagen« sich erst jetzt einige vorsichtigere Westeuropäer in die neuen Länder und kommen zum ersten Mal als Touristen, als Geschäftsleute, als Investoren in die neuen Mitgliedsländer. Bestimmt verstärkt sich der kulturelle und der zivilisatorische Austausch, aber diese Phänomene können nur schwer quantifiziert werden. Ich wage es deshalb nicht, eine quantitative Schätzung der Folgen dieser Effekte zu präsentieren. Es sollte aber auch keine billige Propaganda in die Gegenrichtung existieren.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der unmittelbare Effekt der diesjährigen Erweiterung für die alten Mitgliedsländer nicht groß und nur schwer quantifizierbar sein wird.

Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die EU

Die Erhöhung der Mitgliederanzahl von 15 auf 25 bedeutet eine Vergrößerung der EU als Institution. Wenn ich das Wort Institution betone, möchte ich damit ausdrücken, dass es sich nicht um eine deutliche Erhöhung des Ausmaßes des Binnenmarktes handelt, da dies schon lange Zeit vor dem Moment der formalen Erweiterung geschah. Gleichzeitig ist bestimmt auch wahr, dass die niedrige Mobilität der Arbeitskräfte, die Rigidität der Wirtschaftsbeziehungen und die für die EU typischen administrativen Komplikationen eben nicht mit dem 1. Mai 2004 endeten bzw. verändert wurden. Die Qualität des Marktes änderte sich deshalb auch nicht.

Die Stärke der EU ändert sich auch nicht maßgeblich, aber die diesjährige EU-Erweiterung führt zu einer Vergrößerung der Illusionen derjenigen, die eine kontinentale Betrachtungsweise der Welt haben, also jener, die annehmen, dass Europa, falls es größer und kompakter ist, eine größere Chance haben wird, der Hegemonie der USA und den großen Ambitionen Asiens die Stirn zu bieten. Diese »Block«- (bzw. blockistische) Betrachtungsweise der Welt, die so deutlich beim Entwurf der Europäischen Verfassung zu Tage trat, ist ein fataler Irrtum. Europa ist nur ein Länderkonglomerat (und wird es zum Glück noch lange bleiben), und von einer Authentizität eines europäischen »Volkes« kann keinesfalls die Rede sein. Es existiert auch kein Beweis dafür, dass »big is beautiful«. Auch die so genannte Konkurrenzfähigkeit Europas ist nur ein statistisches Artefakt, da einzig und allein die Konkurrenzfähigkeit einer Firma existiert. Die Konkurrenzfähigkeit eines Kontinents existiert nicht. Ein Kontinent (nicht einmal die EU) ist kein Wirtschaftssubjekt, produziert nichts, handelt nicht, innoviert nichts, investiert nicht, spart nicht, rationalisiert keine Produktion, senkt keine Kosten. Diese, in der Politik und den Medien sich ständig verbreitende Betrachtungsweise der Welt steht in scharfem Gegensatz, nicht nur zu den politischen, ökonomischen und demographischen Realitäten des heutigen Europas, sondern auch zu den dominanten Globalisierungstendenzen.

Die Erweiterung auf 25 Mitglieder beeinflusst maßgeblich den Entscheidungsprozess in der EU. Es kommt zur Erhöhung der Transaktionskosten für das Funktionieren dieser Institution, da zum heute existierenden Mechanismus ohne jede weitere Änderung zehn neue Teilnehmer kommen (was einer Erhöhung um 40% entspricht). Dies ist ein bekannter Preis für die Erweiterung, aber dessen Höhe lässt sich nicht einfach quantifizieren. Deshalb wird er nur selten verstanden und seriös diskutiert. Das Volumen der Politiken, der Aktivitäten und der Interventionen in der EU sinkt nicht (durch die Annahme der Verfassung in ihrer heutigen Form würde es ganz im Gegenteil radikal ansteigen), und das hat – bei einer Erhöhung der Anzahl der teilnehmenden Subjekte – einige Kosten zur Folge. Dies gilt für jedes zentralisierte und hierarchisch organisierte System. Es ist die Gesetzmäßigkeit, die nicht gänzlich umgangen werden kann.

Es existiert aber eine Methode zur Senkung dieser Transaktionskosten (bzw. des Bremsens ihres Anstiegs). Es ist die Stärkung des demokratischen Defizits bei den Entscheidungen, die Senkung des Ausmaßes von demokratischen Prozeduren zu Gunsten der hierarchischen Prozeduren, die Erhöhung der Rolle des engeren Kerns der Union, die Erhöhung der Anzahl der Bereiche, in welchen innerhalb der EU die Mehrheitsabstimmung erfolgt usw. Zweifellos gehört dazu auch der Anstieg der Anonymität der Entscheidungen, eine weitere Vergrößerung der Entfernung des Bürgers vom EU-Zentrum, eine weitere Entpersonifizierung der EU. Dies sind in jedem Fall negative Auswirkungen der letzten EU-Erweiterung. Sie sind leider mit guten Absichten der Politiker und Beamten nicht zu ändern.

Damit ich richtig verstanden werde, wiederhole ich diese Argumentation. Wir haben drei Variablen – die Anzahl der Mitgliedsländer, das Volumen der EU-Politiken und den Mechanismus der Entscheidungsprozesse. Zwischen diesen ist und kann keine positive Komplementarität herrschen, aber ein Trade-off, etwas für etwas. Die Erhöhung einer Variablen (Anzahl der Länder), bei einer unveränderlichen zweiten Variablen (EU-Aktivitäten), hat notwendigerweise eine Auswirkung auf die dritte Variable (Entscheidungsmechanismus). Ich muss darauf bestehen, dass der Ausdruck dieser banalen Schlussfolgerung keine Euroskepsis ist, sondern der Ausdruck eines logischen Gedankens. Und dies zu tun ist unsere Pflicht.

Damit komme ich zum Schluss. Die formale EU-Erweiterung ist keine radikale Änderung. Sie kann aber der Ausgangspunkt für die Verstärkung der Prozesse, die in unterschiedlicher Intensität während des letzten Jahrzehnts stattfanden, sein. Einige davon hatten positive Vorzeichen, andere negative. Dies wird auch weiterhin so bleiben. Das grundsätzliche Problem sehe ich in etwas anderem. Ich sehe es in der notwendigen Änderung des Grundmodells der europäischen Gesellschaftsanordnung. Vor einem Jahr wurde Europa in ein Alt und Neu getrennt. Ich betrachte dies nicht als eine nützliche und faire Trennung. Wir sollten aber den Terminus »Neues Europa« für uns nutzen. Wir sollten diesem Terminus eine andere Bedeutung geben, nämlich: ein Europa der wirtschaftlichen Freiheit, ein Europa eines kleinen und sich nicht ausdehnenden Staates, ein Europa ohne staatlichen Paternalismus, ein Europa ohne pseudomoralisierende politische Korrektheit, ein Europa ohne intellektuellen Snobismus und Elitismus, ein Europa ohne supernationale, gesamtkontinentale Ambitionen, ein Europa ohne Ideologie des Europäismus. Wenn jemand ein derartiges Europa jenseits des Ozeans mit dem Wort »Neues Europa« markieren (oder bezeichnen) würde, wäre dies nur gut. Ich muss aber leider betonen, dass die letzte EU-Erweiterung eine solche Implikation nicht hat und nicht haben wird.