

8. DER EUROPÄISCHE ERWEITERUNGS- UND INTEGRATIONSPROZESS UND DIE TÜRKISCHE POSITION

Jede Erweiterung der EU war bis zum heutigen Zeitpunkt eine große Herausforderung. Diese wurden stets mit Diskussionen über die endgültige Form der EU, die Finalität der europäischen Integration und die Handlungsfähigkeit sowie die dazu notwendigen strukturellen Veränderungen begleitet. Die institutionellen sowie bereichsspezifisch notwendigen Reformen stehen heute erneut im Mittelpunkt dieser Diskussionen, in denen versucht wird Strategien sowie Lösungsansätze für die zukünftige Erweiterungspolitik und Integrationsfähigkeit der EU herauszuarbeiten. Aufgrund ihrer geographischen Größe, ihrer Einwohneranzahl und ihrer Wirtschaftskraft wird die Aufnahme der Türkei als eine für die EU schwierige Aufgabe empfunden. In diesem Kontext beeinflussen Debatten über die (kulturell-religiöse) Identität und die Grenzen der EU sowie Diskussionen über Themen, wie Migration, Kosten oder die geographische Zugehörigkeit der Türkei zu Europa die türkische Position im Rahmen des EU-Erweiterungsprozesses. Im Ergebnis führt dies nach 1989 abermals dazu, dass in der Frage eines EU-Beitritts der Türkei Überlegungen einer Vertiefung statt einer zusätzlichen Erweiterung der EU in den Vordergrund rücken. Aus europäischer Sicht gewinnen auch neue Überlegungen an Bedeutung, von einer Vollmitgliedschaft im Falle der Türkei abzusehen, und stattdessen Formeln einer „*privilegierten Partnerschaft*“ oder einer „*Zollunion plus*“ auszuarbeiten.

Im Folgenden werden einige wichtige Problemfelder erläutert, die im Zuge der EU-Osterweiterung auftreten können, um so die Chancen und Möglichkeiten der Türkei innerhalb dieses Prozesses zu erörtern.

8.1 Die EU-Osterweiterung

Zu Beginn des Jahres 1991 hatte die EU mit den zehn MOEL Assoziierungsabkommen, so genannte Europaabkommen abgeschlossen, in denen eine Beitrittsperspektive fest verankert war. Im Einzelnen handelte es sich dabei um die Visegradstaaten Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn, um Rumänien und Bulgarien, um die baltischen

Staaten Estland, Lettland und Litauen sowie um Slowenien, Malta und Zypern.⁶⁷⁷ Die im März 1998 begonnenen Beitrittsverhandlungen wurden mit Hilfe einer intensivierten Heranführungsstrategie⁶⁷⁸ am 1. Mai 2004 mit dem Beitritt von zehn Ländern erfolgreich abgeschlossen (der Beitritt von Bulgarien und Rumänien ist erst Ende 2007 vorgesehen).

Mit der Erweiterung bezweckte die Union, Stabilität und Wohlstand der EU auf eine weitere Gruppe von Ländern auszudehnen und den politischen und wirtschaftlichen Übergang sowie eine Systemtransformation zu konsolidieren, der seit 1989 in den Ländern Mittel- und Osteuropas stattfand.⁶⁷⁹ Zielsetzung der EU war es, dass dadurch

1. das Gewicht Europas in der Welt nach einer Anpassungsphase zwischen Ost und West erheblich an Bedeutung gewinnen würde,
2. eine Rückkehr russischer Dominanz nach Mitteleuropa, wie sie den Kontinent jahrzehntelang zerrissen hat, aller Voraussicht nach ausgeschlossen werden könnte,
3. das Zeitalter der versuchten Hegemoniebildung eines einzelnen Staates des Kontinents auf Kosten aller anderen damit sein Ende erreicht hätte und
4. der Zugewinn an Selbstbewusstsein gegenüber den Vereinigten Staaten geschaffen werden würde.⁶⁸⁰

Darüber hinaus ist die Erweiterung, bedingt durch die Entstehung eines wesentlich größeren Marktes, mit beträchtlichen wirtschaftlichen Möglichkeiten für die europäischen Staaten verbunden. Mit der Einbeziehung der Beitrittsländer in den EU-Binnenmarkt mit seinen über 370 Millionen Einwohnern entsteht die größte Wirt-

⁶⁷⁷ EICKHOF, N. (1998): Osterweiterung der Europäischen Union: Ausgangslage, Auswirkungen und Anpassungserfordernisse, in: ZOHLNHÖFER, W. (Hrsg.): Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union, Berlin, S. 10f.

⁶⁷⁸ Hierzu zählten a) die Beitrittspartnerschaft, b) PHARE (Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies) sowie Landwirtschafts- und Strukturfazilitäten, c) die Teilnahme an Gemeinschaftsprogrammen, d) die Heranführung von Zypern und e) die Fortschrittsberichte. Vgl. hierzu SAJDIK, M./SCHWARZINGER, M. (2003): Die EU-Erweiterung, Wien, S. 36f.

⁶⁷⁹ Europäische Kommission (2004c): Fragenkatalog zur Erweiterung, in: Alles über die Erweiterung, Frage 1: Warum will die EU neue Länder aufnehmen? Welche Vorteile kann die EU von der Erweiterung erwarten?, Brüssel März 2004, entnommen aus: http://europa.eu.int/comm/enlargement/faq/index_de.htm, (22.05.2004).

⁶⁸⁰ RILL, B. (1999): Die Osterweiterung als gemeinsame Außenpolitik der EU in: RILL, B. (Hrsg.): Aspekte der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union, München, S. 6.

schaftszone der Welt.⁶⁸¹ Die Tatsache, dass Polen, die Tschechische Republik und die Slowakei zumindest für eine gewisse Zeit noch Niedriglohnländer sein werden, wird zum einen die Konkurrenzfähigkeit europäischer Unternehmen mit den Ländern in Nordamerika und Südostasien stärken und gleichzeitig einen Transfer von Kapital und Know-How in die Beitrittsländer zur Folge haben.⁶⁸²

Neben den genannten Vorteilen der Erweiterung wird die EU allerdings durch die Aufnahme der in Transformation befindlichen MOEL mit großen politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen konfrontiert. Dies betrifft nicht nur die Quantität der zukünftigen Aufnahmekapazität, sondern auch die Qualität der Umstrukturierungsanforderungen. Jene Strukturprobleme der Osterweiterung und die durch sie anfallende finanzielle Belastung sowie die möglicherweise anzustrebende endgültige Größe der Union werden unter europäischen Politikern, Wissenschaftlern und der breiten europäischen Öffentlichkeit diskutiert. Hierbei werden beispielsweise folgende Fragen aufgeworfen:

- Welche institutionellen Anpassungen müssen durch die Osterweiterung durchgeführt werden? Welches Gewicht haben die neuen Mitglieder bei der politischen Entscheidungsfindung?
- Wie werden kritische Themen wie Freizügigkeit behandelt?
- Welche finanziellen Auswirkungen hat die Erweiterung?
- Welche Identität und gemeinsamen Werte wird die zukünftige EU haben?
- Wo verlaufen die Grenzen der EU?

In einem Exkurs werden auszugsweise Themenfelder erörtert, um so ein besseres Verständnis für die Position der Türkei im Rahmen dieses Prozesses und einer möglichen Vollmitgliedschaft in der EU zu schaffen.

⁶⁸¹ Europäische Kommission (2004c): a. a. O., Frage 1: Warum will die EU neue Länder aufnehmen? Welche Vorteile kann die EU von der Erweiterung erwarten?

⁶⁸² FREUDENSTEIN, R. (1998): Die politische Dimension der Osterweiterung aus Sicht der mittelosteuropäischen Reformstaaten, in: DÖHRN, R. (Hrsg.): Osterweiterung der EU – Neue Chancen für Europa?!, Berlin, S. 25.

8.2 Herausforderungen im Rahmen der EU-Osterweiterung

8.2.1 Institutionelle Anpassungen

Mit der Zahl der Mitgliedstaaten werden die Heterogenität der EU und die zentrifugalen Kräfte zunehmen. Die Interessens- und Verteilungskonflikte innerhalb der EU werden wachsen. Außerdem erzwingt die Osterweiterung institutionelle Reformen, um vor allem Effizienz und Handlungsfähigkeit von Rat, Kommission und Parlament zu wahren. Der Einfluss der einzelnen Mitgliedstaaten wird – etwa durch die Mehrheitsentscheidungen im Rat – zunehmend begrenzt.⁶⁸³ Die Grundstrukturen der rechtssetzenden Institutionen der Europäischen Union, insbesondere der Rat und die Kommission, sind in den 50er und 60er Jahren des 20. Jahrhunderts entstanden. Sie wurden für eine Gemeinschaft von sechs Mitgliedstaaten entwickelt und haben sich an den Größenverhältnissen und Bedürfnissen der Gründungsmitglieder orientiert.⁶⁸⁴ Demnach stellt die institutionelle Perspektive eine der größten Herausforderungen des Integrationsprozesses dar. Im Rahmen dessen müssen in erster Linie europäische Kernaufgaben definiert werden, die ein gemeinsames Vorgehen erfordern (wie z.B. ein gemeinschaftliches Vorgehen bei der Außen- und Sicherheitspolitik). Aufgaben, die nicht zwingend auf europäischer Ebene zu regeln sind, müssten in regionaler Verantwortung bleiben und gegebenenfalls dorthin zurückverlagert werden. Dies schließt demnach eine sachgebietsbezogene Kompetenzabgrenzung ein. Eine präzise Abgrenzung der Kompetenzen ist auch Voraussetzung für den grundsätzlichen Übergang zum Prinzip der Mehrheitsentscheidungen im Rat, der zur Sicherung der Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union notwendig ist. Anschließend müssten durchzuführende institutionelle Reformen die Europäische Union zu effektiveren Strukturen führen. Im Hinblick auf die Osterweiterung wären dies vor allem der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen und die Stimmgewichtung im Rat sowie die Zusammensetzung der Kommission.⁶⁸⁵ Die neuen Mitglieder legen großen Wert auf Gleichberechtigung

⁶⁸³ BOCKLET, R. (1999): Europa 2000 – Die Europäische Union braucht ein neues Leitbild in: RILL, B. (Hrsg.): Aspekte der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union, München, S. 10.

⁶⁸⁴ SCHÄFER, G. F. (1997): Die institutionellen Herausforderungen einer EU-Osterweiterung in: WEIDENFELD, W. (Hrsg.): Europa öffnen – Anforderungen an die Erweiterung, Gütersloh, S. 25.

⁶⁸⁵ ebd., S. 12ff.

und ein entsprechendes Mitspracherecht in den einzelnen Gremien. In diesem Zusammenhang kommt zukünftig der Bevölkerungsanzahl der Mitgliedstaaten eine stärkere Bedeutung zu, da sie sowohl bei der Stimmgewichtung im Rat als auch bei der Zusammensetzung des europäischen Parlaments berücksichtigt werden muss. Im Hinblick auf die Osterweiterung wurde bereits mit dem Vertrag von Nizza eine Neugewichtung der Stimmen im Rat, der Sitzverteilung im Parlament sowie der Vertretung in der Kommission durchgeführt.⁶⁸⁶ Demnach wuchsen die Stimmen für eine Union mit 27 Staaten im Rat auf insgesamt 345 und die Sitze im Parlament erhöhten sich auf 732.⁶⁸⁷ Problematisch blieb allerdings das relevante Verfahren zur Entscheidungsfindung und Beschlussfassung auf Basis der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat, wodurch die Handlungsfähigkeit der EU (im Hinblick auf die Integration der MOEL) deutlich erschwert wurde.⁶⁸⁸ In diesem Punkt gelang der entscheidende Durchbruch erst auf der Regierungskonferenz im Juni 2004 in Brüssel. Künftig (ab 2009) kommen Entscheidungen im Rat zustande, wenn 55% der Staaten, die gleichzeitig 65% der EU-Bevölkerung vertreten, zustimmen (so genannte „doppelte Mehrheit“). Im Unterschied zum bisherigen komplizierten System der Stimmengewichtung, das im Vertrag von Nizza mit hohen Entscheidungsschwellen festgelegt wurde, erleichtert die doppelte Mehrheit Gestaltungsmehrheiten und erschwert Blockademinderheiten. Um eine Entscheidung zu verhindern, bedarf es mindestens vier Staaten. Eine qualifizierte Minderheit kann allerdings verlangen, dass über ein Thema befristet weiter beraten wird.⁶⁸⁹

⁶⁸⁶ Vgl. hierzu FISCHER, K. H. (2003): Der Vertrag von Nizza, Baden-Baden, S. 185; MEYER, E. C. (2003): Decision Power in the European Council – The Impact of EU Enlargement, in: DIECKHEUER, G. et al. (Hrsg.): Eastward Enlargement of the European Union. Economic Aspects, Frankfurt/M., S. 181-193.

⁶⁸⁷ FISCHER, K.H. (2003): a. a. O., S. 186ff.

⁶⁸⁸ Vgl. hierzu WEISE, C. et al. (2002): Die Finanzierung der Osterweiterung der EU, Baden-Baden, S. 167ff.

⁶⁸⁹ Die EU hat auf ihrer Regierungskonferenz am 18. Juni 2004 in Brüssel mit der Verabschiedung der Europäischen Verfassung die notwendigen Neuerungen beschlossen. Im Oktober 2004 wurde der Verfassungsvertrag durch die Staats- und Regierungschefs der 25 Mitglieds- sowie vier Kandidatenländer in Rom unterschrieben. Die Ratifizierung dieses Reformwerkes steht allerdings noch aus. Im Wesentlichen können folgende Neuerungen festgehalten werden: 1.) Stärkung der Handlungsfähigkeit durch tiefgreifende Reformen der Institutionen der EU - Einführung der doppelten Mehrheit, des Präsidenten des Europäischen Rats und des Außenministers der Union - und durch deutliche Ausdehnung der Entscheidungen, die mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können; 2.) Stärkung der Demokratie und des Grundrechtsschutzes durch: mehr Rechte für das Europäische Parlament als Mitgesetzgeber in der Union, die neue direkte Beteiligung der nationa-

Im Fall des Europäischen Parlaments wurde die Anzahl der Parlamentarier auf 750 festgeschrieben (ursprüngliche Obergrenze wurde im Amsterdamer Vertrag bei 700 festgelegt), wobei jeder Mitgliedsstaat mit mindestens sechs und höchstens 96 Sitzen vertreten sein darf. Zusätzlich wurde das Parlament als Mitgesetzgeber mit dem Rat gestärkt und mit gleichberechtigten Haushaltsbefugnissen ausgestattet.⁶⁹⁰

8.2.2 Landwirtschaft

Die Osterweiterung stellt in wirtschaftlicher Hinsicht in starkem Maße eine Agrarerweiterung dar, da die Landwirtschaft in den Ländern Mittel- und Osteuropas im Vergleich zur EU der 15 eine erheblich größere gesamtwirtschaftliche Bedeutung hat. Dies lässt sich sowohl durch den Anteil der Landwirtschaft am Sozialprodukt und an der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung als auch am Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche an der gesamten Fläche dokumentieren.⁶⁹¹ Demnach sind rund 22,5% der Erwerbstätigen (in MOEL) in der Landwirtschaft beschäftigt und die landwirtschaftliche Fläche beträgt 60 Mio. ha, beinahe 50% der landwirtschaftlich genutzten Fläche in der EU.⁶⁹² Die Furcht vieler westeuropäischer Landwirte vor einer Osterweiterung

len Parlamente am europäischen Gesetzgebungsprozess über ein Frühwarnsystem, Übernahme der Grundrechtecharta in den Vertrag, wodurch sich die Menschen in Europa vor den europäischen und nationalen Gerichten bei der Anwendung des Unionsrechts unmittelbar auf die darin verbrieften Rechte berufen können; 3.) Integrationsfortschritte in den Sachpolitiken, u. a. durch Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres, insbesondere bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Verbrechens; 4.) mehr Transparenz und Verständlichkeit der Union durch die einheitliche Rechtspersönlichkeit der Union, die klare Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, die Vereinfachung der Verfahren und nicht zuletzt die bessere Systematisierung und klarer verständliche Bezeichnung der Rechtsinstrumente der EU (z.B. in Zukunft Europäische Gesetze, statt Verordnungen). Vgl. Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland (2004e): Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes vom 20.06.2004 und vorläufige konsolidierte Fassung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Brüssel, den 25.06.2004, Art. I-18 bis I-24, als pdf-Datei entnommen aus: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/aktuelles/zukunft/konvent/ergebnisse_verfassungsprozess.html, (04.07.2004), hier S. 27ff.

⁶⁹⁰ ebd., Artikel I-19, S. 28.

⁶⁹¹ BANSE, M. (1998): Wird die Agrarpolitik zum Motor oder Hemmnis der Erweiterung der Europäischen Union? in: DÖHRN, R. (Hrsg.): Osterweiterung der EU – Neue Chancen für Europa?!, Berlin, S. 95; Vgl. European Commission (1998): Agricultural Situation and Prospects in the central and Eastern European Countries, Summary Report, Brussels, als pdf-Datei entnommen aus: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/peco/summary/summary/sum_en.htm, (20.10.2004), hier S. 3.

⁶⁹² AHNER, D. (1999): Die agrarpolitischen Aspekte der Agenda 2000, in: WITTSCHOREK, P. (Hrsg.): Agenda 2000 - Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland, Baden-Baden, S. 52.

liegt darin begründet, dass die Marktpreise in diesen Ländern in aller Regel niedriger sind als die Preise auf EU-Agrarmärkten und häufig in der Nähe der Weltmarktpreise liegen. Demnach würde diese Tatsache zu einem spürbaren Wachstum des Agrarangebots beitragen.⁶⁹³ Trotz der scheinbar vorteilhaften Rahmenbedingungen in den neuen Mitgliedsländern ist festzuhalten, dass die MOEL im Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen seit 1993 ein wachsendes Defizit gegenüber der EU hatten, d.h. die Befürchtung einer Importschwemme aus Osteuropa war nicht zu erwarten. Im Gegenteil stellen die Märkte der MOEL gute Absatzchancen für die Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie der EU dar.⁶⁹⁴

Einen wesentlichen Kernpunkt stellt die Finanzierung der europäischen Agrarpolitik dar. Das EU-Gemeinschaftsbudget wird zu rund 50% für Förderungen im Bereich Landwirtschaft getätigt. Durch die Aufnahme neuer, stark landwirtschaftlich geprägter Mitglieder wurde auf EU-Ebene eine massive Ausweitung der Ausgaben befürchtet, wozu auf der anderen Seite die westeuropäischen Landwirte mögliche Kürzungen der Subventionen zu erwarten hatten und diese beklagten.⁶⁹⁵ Das durch die EU-Osterweiterung entstehende Missverhältnis zwischen 30%iger Zunahme der Landwirtschaft und nur 3%igem Anwachsen der Wirtschaftskraft, die unabdingbar für eine Finanzierung der Agrarpolitik ist, unterstrich die Befürchtungen erhöhter Agrarausgaben und stellte die Agrarpolitik der EU vor eine große Herausforderung.⁶⁹⁶

Vor dem Hintergrund dieser Problematik beinhaltete ein wesentlicher Punkt der durch die Europäische Kommission vorgelegten „Agenda 2000“, dass die neuen Mitgliedsländer keine Direktzahlungen erhalten werden, da diese Zahlungen Ausgleichsmaßnahmen für Preissenkungen darstellen, welche die EU-Bauern im Zuge von Agrarreformen der Gemeinschaft hinnehmen mussten. Da die Bauern in den MOEL keine

⁶⁹³ ebd., S. 98f.

⁶⁹⁴ ebd., S. 54.

⁶⁹⁵ Der Strukturwandel der westeuropäischen Landwirtschaft wurde durch Außenschutz, Marktinterventionen und diverse Förderungen der Bauerneinkommen durch die EU gestützt. Vgl. hierzu LEHNER, S. (2000): „Agenda 2000“, Erweiterung und Reform der EU: Der strategische Ansatz der Europäischen Kommission, in: CAESAR, R./SCHARRER, H.-E. (Hrsg.): Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, Baden-Baden, S. 30f; SAJDIK, M./SCHWARZINGER, M. (2003): a. a. O., S. 165.

⁶⁹⁶ SCHMITZ, P./WRONKA, T. (1999): Die Gemeinsame Agrarpolitik und die Osterweiterung, in: WITTSCHOREK, P. (Hrsg.): Agenda 2000 - Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland, Baden-Baden, S. 89.

Preissenkungen hinnehmen müssten, bräuchte die EU ihnen auch keine Direktzahlungen zu gewähren.⁶⁹⁷ Zusätzlich wurde auf der Tagung des Europäischen Rates in Berlin im März 1999 eine Höchstsumme für alle Ausgaben zugunsten der Mitglieder beschlossen.⁶⁹⁸

Die mögliche Streichung von Direktzahlungen sorgte bei den neuen Beitrittsländern für heftige Kritik, wonach sie auch in ihren für die Beitrittsverhandlungen eingereichten Positionspapieren volle Begünstigung und Förderung ihrer Landwirtschaften, insbesondere nach dem System der EU-Direktzahlungen, durch Brüssel forderten.⁶⁹⁹ Letztendlich wurde bei den Verhandlungen mit den am 1. Mai 2004 der EU beigetretenen Ländern festgelegt, schrittweise Direktzahlungen für die Landwirte einzuführen, wonach innerhalb von zehn Jahren stufenweise die Direktzahlungen erhöht werden. Demnach beträgt das Niveau der Direktzahlungen für die neuen Mitglieder im Jahr 2004 25%, 2005 30% und 2006 35% der EU. Im Laufe der Jahre 2007 bis 2013 sollen die Prozentsätze weiter ansteigen, so dass 2013 das EU-Niveau im vollen Umfang erreicht wird. Dies führt im Ergebnis dazu, dass sowohl die Landwirte der neuen Mitglieder in einem gewissen Rahmen gefördert werden als auch eine Benachteiligung der westeuropäischen Landwirte nicht im erwarteten Ausmaß eintritt.⁷⁰⁰

8.2.3 Freizügigkeit und Migration

Durch die Erweiterung kommen zu den bisherigen 370 Millionen Menschen in Europa rund 74,8 Millionen Menschen (davon rund 73,7 Millionen aus den MOEL und 1 Millionen aus Malta und Süd-Zypern) hinzu und stellen somit knapp 20% der Bevölkerung der erweiterten EU.⁷⁰¹ Die Freiheit des Personenverkehrs stellt ein Grundrecht der Europäischen Gemeinschaft dar und ist ein fester Bestandteil des europäischen

⁶⁹⁷ SAJDIK, M./SCHWARZINGER, M. (2003): a. a. O., S. 166.

⁶⁹⁸ Vgl. Europäischer Rat (1999b): Tagung des Europäischen Rates (Berlin, 24./25. März 1999), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, Art. 8.-11. und 20.-22., S. 2-3; S. 4-5.

⁶⁹⁹ SAJDIK, M./SCHWARZINGER, M. (2003): a. a. O., S. 167.

⁷⁰⁰ ebd., S. 172ff.

⁷⁰¹ Mit Rumänien und Bulgarien würden weitere 30 Millionen Menschen hinzukommen. Vgl. hierzu DICKMANN, N. (2004): Ein Demographisches Porträt der Osteuropäischen Beitrittsländer, IW Themenpapier Januar 2004, Köln, als pdf-Datei entnommen aus: <http://www.iwkoeln.de/data/pdf/content/trends01-04-1.pdf>, (31.07.2004), hier S. 1.

Einigungsprozesses.⁷⁰² Der freie Personenverkehr und die Freizügigkeit der Arbeitskräfte galten und gelten in diesem Zusammenhang als besonders sensitive Themen und nährten in den alten EU-Ländern die Angst, dass ein Wegfall rechtlicher Migrationsrestriktionen zu einer Massenwanderung von Ost- nach Westeuropa führen könnte.⁷⁰³ Diese Befürchtung bestand durch die Tatsache, dass bereits nach dem Zerfall der Sowjetunion bis Mitte der 90er Jahre eine starke Abwanderung in den Westen stattfand und 1992 mit 1,3 Millionen Rekordniveau erreichte.⁷⁰⁴

Ähnliche Befürchtungen der Massenmigration gab es auch nach der EU-Süderweiterung mit Griechenland 1981 sowie mit Spanien und Portugal 1986. Doch nach dem Beitritt dieser drei südeuropäischen Länder fand keine Massenabwanderung von Arbeitskräften nach Nordeuropa statt. Die Menschen blieben in ihrer Heimat, obwohl sie dort einen niedrigeren Lebensstandard hatten, niedrigere Löhne verdienten und grundsätzlich eine hohe Erwerbslosigkeit existierte. In Spanien beispielsweise lag die durchschnittliche Arbeitslosigkeit während der 80er und 90er Jahre über 20%. Zusätzlich lagen die Löhne noch unter EU-Durchschnitt. Die Gründe, dass es keine große Abwanderung der Arbeitskräfte gab, werden heute mit sozialen und kulturellen Unterschieden begründet.⁷⁰⁵ Die Emigration aus Spanien in das restliche Europa nahm von Anfang der 70er Jahre (nach Abschluss des Freihandelsabkommens mit der EWG) bis in die 90er Jahre von rund 200.000 pro Jahr auf 2000 bis 3000 pro Jahr ab. Vielmehr sind Spanien sowie Portugal, aber vor allem Griechenland nach ihrem Beitritt verstärkt zu einem Migrationsland geworden.⁷⁰⁶ Die Migrationserfahrungen aus der Süderweiterung kann ebenso auf die Osterweiterung übertragen

⁷⁰² BRECHMANN, W. (2002): Art. 39 EGV, in: CALLIES/RUFFERT (Hrsg.): Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, Darmstadt, S. 704-706.

⁷⁰³ STRAUBHAAR, T. (1998): Osterweiterung der Europäischen Union und Migration aus Ost- nach Westeuropa, in: ZOHLNHÖFER, W. (Hrsg.): Perspektiven der Osterweiterung und Reformbedarf der Europäischen Union, Berlin, S. 147.

⁷⁰⁴ Allerdings sind rund 1,15 Millionen Menschen aus Russland, Kazachstan, Kirgisistan und der Ukraine eingewandert und nicht aus den MOEL, die der EU beigetreten sind. Vgl. hierzu DICKMANN, N. (2004): a. a. O., S. 7; United Nations (2002): International Migration from Countries with Economies in Transition: 1980-1999, New York, als pdf-Datei entnommen aus: http://www.un.org/esa/population/publications/ewmigration/E-W_Migrationreport, (31.07.2004), hier S. 18.

⁷⁰⁵ STRAUBHAAR, T. (2001a): Theorie und empirische Erfahrungen aus der Süderweiterung. Teil 1, in: Wirtschaftspolitische Blätter Wien – Nr. 48., Wien, S. 274ff.

⁷⁰⁶ KRAUS, M./SCHWAGER, R. (2000): EU Enlargement and Immigration, ZEW Discussion Paper No. 00-09, Mannheim, als pdf-Datei entnommen aus: <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp0009.pdf>, (31.07.2004), hier S. 14f.

werden, da das Pro-Kopf-Einkommen der jetzigen Beitrittskandidaten Parallelen zu den damaligen Einkommen der drei südeuropäischen Länder aufweist. So betrug das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Griechenland im Jahr 1989 nur 32,9% des Durchschnitts der EG-9, in Portugal 28,2% und in Spanien 59,2%.⁷⁰⁷ Im Vergleich betragen die Kaufkraftbereinigten Pro-Kopf-Einkommen in den zehn neuen Ländern im Jahr 2003 48% der EU-15.⁷⁰⁸ Etwas höher liegt im Vergleich zur Süderweiterung die Quote der Arbeitslosen mit 14,8% (2002) in den neuen Mitgliedsländern.⁷⁰⁹

Mit der EU-Osterweiterung stellt sich die Frage nach dem Ausmaß der Migration erneut, da die Beitrittsländer das Recht auf Freizügigkeit ihrer Arbeitnehmer bekommen werden. Schätzungen zufolge variiert die Zahl der Migranten aus den MOEL für einen Zeitraum von 15-20 Jahren zwischen 1,5 und 10 Millionen Menschen.⁷¹⁰ Anderen Prognosen zufolge liegt das Migrationspotenzial in die EU-15 Länder zwischen 3 bis 4 Millionen Menschen.⁷¹¹ Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) berechnete, dass der Bestand an ausländischen Einwohnern aus den zehn mittel- und osteuropäischen Assoziationsländern von 865.000 Personen in 1998, auf 2,9 Millionen im Jahr 2010, 3,7 Millionen im Jahr 2020 und knapp 3,9 Millionen im Jahr 2030 steigen werde. Dies entspreche einem Anteil der ausländischen Einwohner aus den zehn mittel- und osteuropäischen Ländern an der Bevölkerung der gegenwärtigen EU-Mitglieder von 0,2 % im Jahr 1998 und von 1,1 % im Jahr 2030.⁷¹²

⁷⁰⁷ LAASER, C. F. (1997): Ordnungspolitik und Strukturwandel im Integrationsprozess: Das Beispiel Griechenlands, Portugals und Spaniens, Tübingen, S. 86.

⁷⁰⁸ Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission (2004): The EU economy: 2003 review, European Economy No. 6/2003, Brussels, als pdf-Datei entnommen aus: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/the_eu_economy_review_en.htm, (04.08.2004), hier S. 375.

⁷⁰⁹ ebd., S. 351; Vgl. a. STRAUBHAAR, T (1998): a. a. O., S. 153.

⁷¹⁰ STRAUBHAAR, T. (2001b): Ost-West-Migrationspotential: Wie groß ist es? HWWA-Discussion Paper, Nr. 137, Hamburg, S. 1; S. 8.

⁷¹¹ BRÜCKER, H. (2003): Die Arbeitsmarkteffekte der Ost-West-Migration: Theoretische Überlegungen, Simulationen und empirische Befunde, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW-Berlin 72 (2003) 4, als pdf-Datei entnommen aus: http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/vierteljahrshefte/docs/papers/v_03_4_8.pdf, (20.08.2004), hier S. 5.

⁷¹² Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2000): EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten, Wochenbericht des DIW-Berlin 21/00, als pdf-Datei entnommen aus: <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/00-21-1.html>, (23.08.2004), hier S. 6.

Die immense Spannweite dieser Schätzungen zeigt, dass das Ausmaß der Wanderungsströme in die EU durch die Erweiterung ungewiss bleibt. Darüber hinaus sind viele Studien vor dem Beschluss von Übergangsregelungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit erstellt worden. Denn ähnlich wie bei der Süderweiterung der Europäischen Union gibt es im Fall der MOEL eine Übergangsregelung. Einige die Freizügigkeit betreffende Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts sind für die Staatsangehörigen der Beitrittsländer aufgrund des Beitrittsvertrags und der Beitrittsakte vorübergehend suspendiert. Danach können die bisherigen EU-Staaten ihre Zuwanderungsbeschränkungen bis zu maximal sieben Jahre gegenüber den Beitrittsländern bewahren. Die Staatsangehörigen Süd-Zyperns und der Republik Malta können seit ihrem Beitritt volle Freizügigkeit beanspruchen. Nur die Beitrittsakte der mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten sehen Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit vor. Die erarbeiteten Übergangsregelungen sehen ein „2+3+2-Modell“ vor. Die 15 „alten“ Mitgliedstaaten treffen während einer Übergangszeit von zunächst zwei Jahren Maßnahmen, um den Zugang zum Arbeitsmarkt für Staatsangehörige der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer zu regeln. Diese Maßnahmen können die Mitgliedstaaten - nach einer Überprüfung auf Basis eines Berichts der EU-Kommission - um weitere drei Jahre, sowie danach im Falle schwerer Störungen des Arbeitsmarktes oder der Gefahr einer Störung dieser Art noch einmal um zwei Jahre verlängern.⁷¹³ Die Beschränkungen müssen dabei regelmäßig überprüft werden, allerdings liegt die Entscheidung über die Aufrechterhaltung dieser Barrieren bei jedem einzelnen EU-Staat selbst. Diese Regelungen sollen von Anfang an das Migrationspotenzial begrenzen. Ebenso wie im Fall der Direktzahlungen im Landwirtschaftsbereich, die stufenweise angepasst werden sollen, hat sich die EU auch im Fall der Freizügigkeit und der zu erwartenden Migration durch Übergangsregelungen geschützt.⁷¹⁴

⁷¹³ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2003): Übergangsfristen im EU-Beitrittsvertrag, Info-Brief Nr. 32, Reg.-Nr. WF XII-086/03, Berlin, als pdf-Datei entnommen aus: <http://www.glaute.de/download/osterweiterung/uebergangsfristen.pdf>, (08.06.2004), hier S. 7-8.

⁷¹⁴ Vgl. Generaldirektion Erweiterung der Europäische Kommission (2002): Informationen zur Freizügigkeit – Praktischer Leitfaden für die erweiterte Europäische Union, Brüssel August 2002, als pdf-Datei entnommen aus: http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap2/free_movement_of_persons_d_e.pdf, (05.06.2004), hier S. 4f.

Festzuhalten ist, dass über die beiden Bereiche Landwirtschaft und Arbeitnehmerfreizügigkeit hinaus in weiteren 16 von 31 Verhandlungskapiteln Übergangsregelungen mit den neuen Beitrittsländern beschlossen wurden.⁷¹⁵

8.3 Finanzielle Auswirkungen und Kosten der EU-Osterweiterung

Nach Angaben der Europäischen Kommission kann die finanzielle Belastung durch den sehr komplexen Erweiterungsprozesses nicht genau berechnet werden. Allerdings hat die Kommission die direkt erkennbaren Kosten der Erweiterung, ohne Bulgarien, Rumänien und der Türkei, wie folgt aufgelistet⁷¹⁶:

Tabelle 18: Ausgaben der EU im Rahmen der Osterweiterung (1990-2006) in Millionen €*

	1990-1999	2000-2003	2004-2006
<i>Vorbereitungshilfen (für die zehn in 2004 beitretenden Kandidatenstaaten)</i>			
PHARE	6.767,16	6.240,00	4.680,00
ISPA		4.160,00	3.120,00
SAPARD		2.800,00	1.560,00
Summe	6.767,16	13.200,00	9.360,00
<i>Nach dem Beitritt anfallenden Ausgaben (für die zehn in 2004 beitretenden Kandidatenstaaten)</i>			
Landwirtschaft			9.577,00
Strukturpolitische Maßnahmen			25.567,00
Interne Politiken			3.343,00
Verwaltung			1.673,00
Summe			40.160,00
<i>Summe der Ausgaben für die Erweiterung</i>			
Summe	6.767,16	13.200,00	49.520,00
Durchschnittlich p.a.	676,72	3.300,00	16.506,67
Summe als % des 1999 EU-BIPs	0,08	0,16	0,62
Durchschnittlich p.a. als % des 1999 EU-BIPs	0,008	0,04	0,21

* Preise von 2000 für Vor- und 1999 Preise für Nach-Erweiterungs-Ausgaben, Ausgaben für 1990-1999 basieren auf den tatsächlichen Zahlungen, nach 1999 in Verpflichtungen

Die direkten Ausgaben für die Erweiterung zwischen 1990 und 2006 belaufen sich demnach auf rund 69,5 Milliarden Euro (€). Andere Quellen hingegen beziffern die Summe der Beitrittskosten (inkl. Heranführungshilfen) auf 79,9 Milliarden € für ei-

⁷¹⁵ Einiger dieser Bereiche sind der freie Warenverkehr, der freie Kapitalverkehr, die Steuern, Energie sowie die Wirtschafts- und Währungsunion. Vgl. hierzu SAJDIK, M./SCHWARZINGER, M. (2003): a. a. O., S. 275ff.

⁷¹⁶ Europäische Kommission (2004c): a. a. O., Frage 22: Was wird die Erweiterung kosten? EU Ausgaben für die Erweiterung.

nen Zeitraum zwischen 2000 und 2006.⁷¹⁷ Allerdings stellt die Europäische Kommission den Ausgaben einen Handelsüberschuss der EU mit den Kandidatenstaaten in Höhe von 104,4 Milliarden € zwischen den Jahren 1995-2000 gegenüber, so dass die Ausgaben im Hinblick auf den Handel sowie auf die geschaffene wirtschaftliche und politische Stabilität als adäquat erscheinen.⁷¹⁸ Unabhängig der endgültigen Kosten bleibt festzuhalten, dass die Osterweiterung im Spannungsfeld konkurrierender Ansprüche an den EU-Haushalt steht.⁷¹⁹ Diese betreffen zum einen die Zahlungen aus dem Haushalt und zum anderen die Lastenverteilung innerhalb der EU. Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass die heutigen Mitgliedstaaten durch die Erweiterung unbelastet bleiben und die neuen Mitglieder gleichberechtigt einbezogen werden. Aufgrund der Tatsache, dass in der EU die Beschlusslage gilt, den EU-Haushalt nicht über 1,27% des EU-BIP hinaus anwachsen zu lassen, werden die 15 EU-Mitgliedstaaten die Lasten entweder in Form verringerter Zuflüsse oder in Form erhöhter Zahlungen zu tragen haben.⁷²⁰ In diesem Zusammenhang wird auch die Debatte über Nettozahler und -empfänger geführt werden. Nettozahler wie Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden sind mit den Einnahmensystemen unzufrieden, da sie einer höheren Belastung ausgesetzt sind.⁷²¹

Zwar wurden diese Länder durch die Verringerung des Abrufsatzes der Mehrwertsteuereigenmittel von 1% auf 0,75% für die Jahre 2002 und 2003 sowie 0,5% ab 2004⁷²² leicht entlastet, allerdings wird sich in den nächsten Jahren beispielsweise an

⁷¹⁷ SAJDIK, M./SCHWARZINGER, M. (2003): a. a. O., S. 180ff.

⁷¹⁸ Europäische Kommission (2004c): a. a. O., Frage 22: Was wird die Erweiterung kosten?, Die Kosten der Erweiterung im Vergleich mit den durch den Handel entstehenden Vorteilen.

⁷¹⁹ Die Einnahmen des EU-Haushalts basieren auf den so genannten „Eigenmitteln“. Diese sind: A) Traditionelle Einnahmen (z.B. Zölle, Agrarabschöpfungen), 2.) Mehrwert-Steuer Eigenmittel, 3.) Bruttosozialprodukt. Für den Anteil der einzelnen Positionen am EU-Haushalt. Vgl. Europäische Kommission (2004d): EU Haushaltsplan für 2001 und 2002, Aufschlüsselung der Finanzierung nach Einnahmearten, als pdf-Datei entnommen aus: http://europa.eu.int/comm/budget/pubfin/data/grp23_de.gif, (26.11.2004).

⁷²⁰ WEISE, C. et al. (2002): a. a. O., S. 14.

⁷²¹ Directorate General for Budgets and Resources of the European Commission (1998): Outlook for financing, forecasts and budget guarantees (Die Finanzierung der Europäischen Union, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems), Brüssel Oktober 1998, als pdf-Datei entnommen aus: <http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/statdepenses98.pdf>, (07.08.2004), hier S. 7.

⁷²² Bundesministerium für Finanzen (2001): Monatsbericht 09/2001, Berlin, als pdf-Datei entnommen aus: <http://text.bundesfinanzministerium.de/Anlage8190/Artikel-Eigenmittelbeschluss.pdf.pdf>, (06.08.2004), hier S. 4.

der Spitzenposition Deutschlands als Nettozahler nichts ändern. Eine zentrale Schwierigkeit der Nettozahler- und Nettoempfängerdebatte besteht in der Erfassung der Vor- und Nachteile, die ein Mitgliedstaat aus der europäischen Integration zieht. Die Auseinandersetzung konzentriert sich lediglich auf Zahlungsströme in den und aus dem Haushalt und vernachlässigt eine ökonomische Wirkungsanalyse der ausgearbeiteten Politiken.⁷²³ Für die erweiterte EU heißt dieses im Wesentlichen, die Ausgabenposten der EU im Detail zu überprüfen, da es im Haushaltssystem der EU weniger um die Erfüllung bestimmter Aufgaben geht, sondern vielmehr um die Umverteilung des vorhandenen Budgets.⁷²⁴ Im Angesicht der Tatsache, dass das Volumen der EU-Ausgaben von 1971 bis 1999 von 2,3 Milliarden € auf 85,6 Milliarden € angestiegen ist, wird diese Maßnahme unumgänglich sein.⁷²⁵ Die Ausgabenpositionen der EU bestehen aus den fünf Bereichen Agrarpolitik, Strukturpolitik, interne Politik, externe Politik und Verwaltung.⁷²⁶ Dabei entfallen auf die gemeinsame Agrarpolitik und die EU-Strukturpolitik rund 80% des EU-Budgets (ca. 50% zu 30%), das sich im Jahre 2002 auf rund 78,5 Milliarden € belief.⁷²⁷ Im Rahmen der Agrarausgaben stellen die Exportsubventionen den größten Kostenblock dar. Durch diese wird versucht, das hohe Inlandspreisniveau durch finanzielle Unterstützung auf den internationalen Märkten konkurrenzfähig zu halten. Der EU-Strukturfond soll den weniger wohlhabenden Ländern helfen den vorhandenen Entwicklungsrückstand in verschiedenen Bereichen, wie beispielsweise der landwirtschaftliche sowie regionalen Infrastruktur, aufzuholen.

Die wesentliche Schwachstelle in der Agrarpolitik stellen die Direktzahlungen zur Unterstützung der landwirtschaftlichen Einkommen dar, die einen Anreiz zur Produk-

⁷²³ In diesem Zusammenhang besteht auch innerhalb der EU-Staaten eine Diskrepanz bzgl. der Elemente von Ausgaben und Einnahmen, die in die Berechnung des Haushalts einbezogen werden sollen. Vgl. hierzu WEISE, C. et al. (2002): a. a. O., S. 17ff.

⁷²⁴ SAUPE, G. (2000): Beitragssysteme und Ausgabenpolitik: Die künftige finanzielle Lastverteilung in der EU, in: CAESAR, R./SCHARRER, H.-E. (Hrsg.): Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, Baden-Baden, S. 133.

⁷²⁵ WEISE, C. et al. (2002): a. a. O., S.15.

⁷²⁶ Europäisches Parlament (1998b): Arbeitsdokument zur Eigenmittelreform und Nettoposition des EU-Haushalts, Generaldirektion Wissenschaft, als pdf-Datei entnommen aus http://www.europarl.eu.int/workingpapers/budg/100/default_de.htm, (06.08.2004), hier S. 3-4.

⁷²⁷ Europäisches Parlament (2002): Haushaltplan 2002, Übersicht über die Mittel für Verpflichtungen, als pdf-Datei entnommen aus: http://europa.eu.int/comm/budget/pubfin/data/grp7_de.gif, (04.12.2004), hier S. 1.

tion vermitteln. Dadurch wird eine Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion dringlich.⁷²⁸ Im Rahmen der Strukturpolitik sollten zukünftig Transfers aus den Strukturfonds ausschließlich an Mitgliedstaaten mit deutlich unterdurchschnittlichem BIP pro Kopf gehen (heute erhalten diese etwa 50% der Mittel). Weitere zentrale Probleme liegen im ausufernden Instrumentarium, in der geringen Transparenz der Mittelvergabe und in den hohen administrativen Kosten dieser Politik.⁷²⁹ Berechnungen zufolge würden bei entschiedenen Reformen in der Agrar- und Strukturpolitik die so genannten operativen Ausgaben der EU im Jahr 2013 nur noch 0,57 % des BIP der EU-27⁷³⁰ (oder 63,7 Mrd. Euro) beanspruchen. Andererseits kann ein Festhalten an den heutigen Subventionen die operativen Ausgaben um bis zu 65 Mrd. Euro im Jahr 2013 erhöhen als bei entschiedenen Reformen und bis zu 1,16 % des BIP der EU-27 erreichen.⁷³¹

Die Finanzvorschau der Europäischen Kommission (Agenda 2000) und die geltenden Obergrenzen des EU-Haushalts zeigen, dass die Osterweiterung finanzierbar ist.⁷³² Festzuhalten gilt lediglich, dass die acht neuen Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa aufgrund ihres Entwicklungsstandes auf längere Sicht Nettoempfänger in der EU sein werden.⁷³³

8.4 Grenzen der EU

Eines der meist diskutierten Punkte im Rahmen der EU-Osterweiterung stellt wohl die endgültige Grenze der EU dar. Offiziell hat sich die Europäische Union zwar keine geographischen Grenzen vorgegeben, doch müssen alle Bewerberländer die vom Europäischen Rat von Kopenhagen festgelegten Grundvoraussetzungen erfüllen.⁷³⁴

⁷²⁸ WEISE, C. (2001): EU-Osterweiterung finanzierbar – Reformdruck wächst, Szenarien für den EU-Haushalt 2007 und 2013, DIW Wochenbericht 36/01, Berlin, als pdf-Datei entnommen aus: <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/01-36-1.html>, (11.08.2004), hier S. 2.

⁷²⁹ ebd., S. 1.

⁷³⁰ Bei den Berechnungen wurde die Türkei nicht berücksichtigt.

⁷³¹ WEISE, C. (2001): a. a. O., S. 6.

⁷³² ebd., S. 7.

⁷³³ LIPPERT, B./BODE, W. (2001): Erweiterung und das EU-Budget – Reformoptionen und ihre politische Durchsetzbarkeit, in: *Integration* 4 (2001), Berlin, S. 369-389.

⁷³⁴ Europäische Kommission (2004c): a. a. O., Frage 8: Welche weiteren Länder können sich um eine Mitgliedschaft bewerben? Wie weit kann sich die EU ausdehnen? Wo sollten ihren zukünftigen geografischen Grenzen liegen?

Darüber hinaus heißt es in Artikel 49 im Vertrag über die Europäische Union, dass *„jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 (1) genannten Grundsätze achtet, beantragen kann, Mitglied der Europäischen Union zu werden“*⁷³⁵. Die zentralen Schwierigkeiten liegen hierbei allerdings in der Definition von *„europäisch“* und in der EU bereits seit langem geführten Diskussion einer *„europäischen Identität“* sowie den *„Grenzen der EU“*.

Die Europäische Union verfolgt seit Mitte der 70er Jahre, als Auswirkung der europäischen Identitätsproblematik, das politische Interesse, eine europäische Identität zu stiften. Mit ihr wird die politische Hoffnung auf Stabilität und Krisenfestigkeit der Europäischen Gemeinschaft verbunden und nicht zuletzt die Überwindung der vielen historischen Konfliktlinien auf dem Kontinent.⁷³⁶ Ziel ist es, über identitätsstiftende Maßnahmen ein Gemeinschaftsgefühl der Bürger zu schaffen, so dass es sich als Überbau nationaler Identitäten zu einem europäischen Bewusstsein entwickelt. In dem dynamischen sowie hochkomplexen Gebilde und dennoch erfolgreichen und funktionierenden System der EU scheint die europäische Identität der fehlende Aspekt des europäischen Integrationsprozesses zu sein.⁷³⁷ Andererseits wird die europäische Identität als nichts anderes als die Herkunftseinheit Europas aus gemeinsamer Geschichte definiert, bei der die europäischen Völker aufeinander angewiesen sind, so dass in diesem Zusammenhang die Integration einen neuen Baustein europäischer Identität darstellt.⁷³⁸

Die Vision einer Osterweiterung beruhe im Wesentlichen auf der Überzeugung, *„dass Ost- und Westeuropäer sich nicht als Fremde gegenüberstehen, sondern über die gleichen kulturellen Wurzeln und über gemeinsame Werte verfügen. Danach existiert unter den Europäern eine fundamentale Gemeinsamkeit, die auf religiös-*

⁷³⁵ Der Begriff „europäischer Staat“ in Artikel 49 EUV, der den Beitritt regelt, wird nach vorherrschender Auffassung nicht allein durch geographischen Kriterien definiert und erlaubt keine scharfe Grenzziehung. Vgl. hierzu CREMER, H.-J. (2002): a. a. O., S. 319-321.

⁷³⁶ WALKENHORST, H. (1999): a. a. O., S. 12.

⁷³⁷ ebd., S. 13.

⁷³⁸ WEIDENFELD, W. (1999): Europa - aber wo liegt es?, in: WEIDENFELD, W. (Hrsg.): Europa-Handbuch, Bonn, S. 20ff.

kulturellen und geistesgeschichtlichen Grundlagen beruht, auf denen der Erweiterungsprozess der Europäischen Union aufbauen kann“⁷³⁹.

In diesem Zusammenhang fehlt allerdings die Festlegung einer finalen politischen Struktur der EU. Dies wirkt sich unweigerlich auf eine mögliche ausgedehnte Erweiterung einer Europäischen Union der „30+“ und der endgültigen Grenzen der Union aus.⁷⁴⁰ Unzählige Erklärungsversuche nach geographischen-Modellen oder religiös-kulturellen-Modellen sind vorhanden.⁷⁴¹

Im Rahmen der geographischen Erklärung stellt im Westen der Atlantik ganz eindeutig die Grenze dar. Im Süden trennt das Mittelmeer Europa von Afrika und Asien. Der östliche Rand aber war nie klar gezeichnet und ist auch heute nicht eindeutig definiert. *„Der Ural ist eine eher willkürliche Grenzziehung der Europäer gewesen, um eine Trennungslinie gegenüber Asien zu markieren*“⁷⁴². Auch die bisherigen Erweiterungsrounden der EU beruhten nicht auf geographischen Grenzen, sondern vielmehr auf politischen Erwägungen.

In der Frage der religiös-kulturellen Ausprägung der EU scheint eine Trennungslinie zwischen lateinischem und orthodoxem Christentum – wodurch Griechenland und Russland ausgegrenzt würden – ebenso wenig umsetzbar wie eine Grenzziehung zwischen dem *„christlichen Abendland“* und dem *„islamischen Morgenland“*, wodurch Millionen nicht-christliche Bürger in europäischen Ländern aus dem Gedanken der *„europäischen Identität“* ausgeschlossen wären.⁷⁴³

Die Entwicklung einer europäischen Identität ist zudem ein gesellschaftlicher Prozess, der nicht durch historisch-kulturelle Voraussetzungen ausgeschlossen werden kann. Allerdings lässt sich nicht bestreiten, dass ein Bezug auf die gemeinsame christliche Prägung innerhalb der Union die wesentlichen Merkmale kollektiver Identität

⁷³⁹ WESSELS, W. (2001): Die Erweiterung der EU – Visionen und Strategien, in: HASSE, R./KUNZE, C. (Hrsg.): Europäische Integration – Vertiefung durch Erweiterung, Leipzig, S. 27.

⁷⁴⁰ YAZICIOĞLU, Ü. (2002): Die Bedeutung der Religion für eine europäische Identität, in: YAZICIOĞLU, Ü. (Hrsg.): Europäische Studien zur Integration der Türkei, Osnabrück, S. 21.

⁷⁴¹ KELLER, H. (2000): Die Grenzen des europäischen Kontinents bleiben umstritten, aus: Politik und Zeitgeschichte, Nr. 12, 17. März 2000, Berlin, als Word-Datei entnommen aus: <http://www.bpb.de>, (04.08.2004), hier S. 1.

⁷⁴² ebd., S. 2.

⁷⁴³ RÜHLE, H. (2004): Gehört die Türkei nach Europa? Hintergründe und Argumente zur Debatte um den Beitritt der Türkei zur Europäischen Union, Europäisch-grüne Argumentationshilfe zum Europajahr 2004, Brüssel, als pdf-Datei entnommen aus: <http://www.heide-ruehle.de/downloads/ArgumentationshilfeEUTuerkei2003.pdf>, (30.07.2004), hier S. 5.

erfüllen, die zugleich durch eine Abgrenzung gegen andere Religionen oder das Andere mögliche (geographische) Grenzen der Union aufzeigt.⁷⁴⁴ Eine religiös grundierete Identität allerdings kollidiert mit religiösen und kulturellen Freiheiten als universelle Menschenrechte, die seitens der EU von ihren Beitrittskandidaten verlangt werden. „Aufgrund einer Turkophobie, die auf vagen Gründen basiert, sollte anstelle der Glaubensfreiheit keine christliche Zitadellenmentalität in der EU Einzug erhalten“⁷⁴⁵.

Da es aber keine offizielle Beschränkung des vereinigten Europas auf christliche Mitgliedsländer gibt, stellen die Bezugnahme auf das Vorhandensein von „gemeinsamen Werten“ und der Begriff einer „Wertegemeinschaft“ die allgemeingültige Definition der Grenzziehung zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern dar. In diesem Zusammenhang steht im Vertrag der Europäischen Union in Art. 6, Abs. 1 festgeschrieben, dass „die Union auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beruht“ und „diese Grundsätze allen Mitgliedstaaten gemeinsam“⁷⁴⁶ sind.

Neben diesen Grundsätzen für eine Mitgliedschaft ist die politische Entscheidung der EU-Mitgliedstaaten vielleicht das wichtigste Instrument der Grenzziehung. Da es weder ein Recht noch eine Pflicht zur Aufnahme von Staaten in die EU gibt, stellt die politische Entscheidung der Mitgliedstaaten das entscheidende Kriterium dar, wodurch sie in jedem einzelnen Fall die Entscheidungshoheit behalten.⁷⁴⁷ Diese Tatsache sowie das Fehlen einer europäischen Gesamtstrategie zur Festlegung endgültiger Grenzen und Strukturen, lassen annehmen, dass sich auch in Zukunft die Grenzen der EU dynamisch ändern können.

8.5 Auswirkungen auf den Integrationsprozess der Türkei

Die im Vorfeld erläuterten Herausforderungen des Erweiterungsprozesses an die Europäische Union, wie Kosten der Erweiterung, Migrationspotenziale und Struktur-

⁷⁴⁴ YAZICIOĞLU, Ü. (2002): a. a. O., S. 34f.

⁷⁴⁵ DEMBINSKI, M. et al. (2003): Die EU auf der Flucht nach vorne: Chancen und Risiken eines türkischen Beitritts, in: Friedensgutachten 2003, International Center for Conversion, Bonn, S. 163.

⁷⁴⁶ Vgl. KINGREEN, T./PUTTLER, A. (2002): Art. 6 EUV, in: Vgl. CALLIES/RUFFERT (Hrsg.): Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, Darmstadt, S. 54-60.

⁷⁴⁷ RÜHLE, H. (2004): a. a. O., S. 6.

probleme, beeinflussen auch die Beziehungen der EU zur Türkei. Zur Eruiierung der türkischen Chancen im Hinblick auf eine mögliche EU-Vollmitgliedschaft müssen die angesprochenen Problemfelder auf die Türkei projiziert werden.

Der *erste wichtige Faktor* ist die Annahme, dass die Türkei im Rahmen der Europäischen Union und ihrer Institutionen durch ihr politisches Gewicht eine entscheidende Rolle im Beschlussfassungsprozess einnehmen könnte. Aufgrund ihrer Bevölkerungsgröße von 67,8 Mio. (2000)⁷⁴⁸ würde die Türkei eine erhebliche Anzahl an Abgeordneten in das Europäische Parlament entsenden können. Werden die Daten der Beschlüsse des Europäischen Rates in Nizza zugrunde gelegt, so ist festzustellen, dass die Türkei nach ihrer Bevölkerungsgröße, die rund 12% der heutigen EU und 38% aller Beitrittskandidaten entspricht, im Falle ihrer Mitgliedschaft im EU-Parlament mit 74 Abgeordneten, wie Frankreich, Großbritannien und Italien, einem Kommissar in der EU-Kommission und mit 29 Stimmen wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien im EU-Rat vertreten sein müsste. Darüber hinaus würde die Türkei etwa 1.000 - 1.500 Beamte in die Kommission und weitere Organe der EU entsenden.⁷⁴⁹ Zudem besteht die Vorstellung, dass türkische Parlamentarier im EU-Parlament als Block auftreten könnten. Es wird befürchtet, dass diese Abgeordneten durch ihre große Anzahl die politische Statik im Europäischen Parlament einstürzen lassen. Dies wird zwar offiziell nicht zur Sprache gebracht, aber diese Tatsache beunruhigt einige politische Kreise in Brüssel und Straßburg.⁷⁵⁰ Dem ist allerdings entgegenzubringen, dass es im Europäischen Parlament, ähnlich wie in den nationalen Parlamenten unterschiedliche Fraktionen gibt. Da es unwahrscheinlich erscheint, dass die türkischen EU-Parlamentarier eine eigene „Türkei-Fraktion“ bilden, werden sie verschiedenen Fraktionen angehören, so dass eine Blockadehaltung aufgrund dieser Tatsache nahezu unmöglich erscheint.

⁷⁴⁸ Devlet İstatistik Enstitüsü - Staatliches Statistik Institut (2004a): Sayım yıllarına göre nüfus, sayımlar arası yıllık nüfus artış hızı ve yıl ortası nüfus tahmini (Population by census year, annual intercensal rate of increase and mid-year population estimates), Tablo 23, als Excel-Datei entnommen aus: <http://www.die.gov.tr/istTablolar>, (05.08.2004).

⁷⁴⁹ ŞEN, F. (2003): Probleme und Perspektiven der Türkei auf ihrem Weg in die EU, in: ZAR Abhandlungen (2003) 1, Baden-Baden, S. 6.

⁷⁵⁰ ŞEN, F./AKKAYA, C. (1999): Neue Dynamik in den Beziehungen zwischen der EU und der Türkei im Vorfeld des Gipfeltreffens in Helsinki, ZfT-aktuell Nr. 78, Essen, S. 9.

Demgegenüber steht eine Studie des Osteuropa-Instituts, demzufolge diese Befürchtung als berechtigt dargestellt wird. Demnach würde als Folge der EU-Erweiterungen sich die politische Machtbalance der Union zugunsten der neuen Mitglieder verschieben können. Da fast alle Beitrittsländer im Vergleich zu den alten EU-Mitgliedsstaaten relativ arm sind, wird durch die erste Osterweiterung die Bedeutung der Kohäsionsländer deutlich wachsen. Sie werden ca. 30% der Bevölkerung, jedoch 36% der Parlaments- und sogar 42% der Ratsstimmen auf sich vereinen, doch nur ca. 14% des BIP der EU erreichen. In der EU-15 sei die Bedeutung der Kohäsionsländer, Spanien, Portugal und Griechenland, zahlenmäßig relativ gering, obzwar sie im europäischen Rat überproportional vertreten seien.

Mit der zweiten Erweiterung einschließlich der Türkei falle zwar das stimmungswichtige EU-Land Spanien aufgrund des geringeren durchschnittlichen EU-Einkommensniveaus aus dieser Gruppe heraus, was jedoch durch die neu hinzukommenden Länder Bulgarien, Rumänien und vor allem der Türkei ausgeglichen werde. Die Türkei hätte als zweitgrößter EU-Staat einen Einfluss analog zu Deutschland. Die Kohäsionsländer könnten dann einen Anteil von 36% an der Bevölkerung, 41% der Parlamentsstimmen und 43% der Ratsstimmen bei einem BIP-Anteil von nur ca. 9% auf sich vereinen. Sollte der Westbalkan aufgenommen werden, würde das Gewicht dieser Ländergruppe noch wachsen.⁷⁵¹ Insbesondere könnten alte und neue Kohäsionsländer im Falle der EU-28 im Jahre 2013 Mehrheiten der reicheren EU-Länder blockieren. Allerdings wird auch darauf hingewiesen, dass der Abstimmungsmodus in der EU-Verfassung recht kompliziert angelegt sei und einige Sicherungsmechanismen enthalte. In einigen Fällen (Beschlüsse auf Vorschlag der Kommission) sei die einfache Mehrheit erforderlich, in anderen Fällen eine Zweidrittelmehrheit. Eine zusätzliche Sicherung bestehe für die Nicht-Kohäsionsländer zudem dadurch, dass ein EU-Land beim Europäischen Rat oder Ministerrat beantragen könne, einen Beschluss durch qualifizierte Mehrheitsentscheidung zu überprüfen. Dann müssten die Ratsstimmen für einen entsprechenden Beschluss mindestens 65% der Gesamtbevölke-

⁷⁵¹ QUASSIER, W./REPPEGATHER, A. (2004): EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Paper Nr. 252, München, S. 79.

rung der EU repräsentieren. Selbst wenn die neuen Kohäsionsländer die alten für eine Koalition gewinnen, käme keine eigene Mehrheit zustande (insgesamt ca. 47%).⁷⁵² Grundsätzlich gilt festzuhalten, dass auf Basis der Beschlussfassungskriterien (Stimmenanzahl im Rat, Anzahl der Mitgliedstaaten, Bevölkerungsgröße) im Rahmen von Ratsabstimmungen die Nicht-Kohäsionsländer ein Stimmenübergewicht haben und einen größeren Spielraum zur Erschließung von für sie vorteilhaften Koalitionen besitzen.⁷⁵³

Eine weitere wichtige Dimension hinsichtlich der Mitgliedschaft stellen die ökonomischen Folgen einer Aufnahme der Türkei dar. Ein bedeutender Faktor, der die Mitgliedschaftsoption in diesem Zusammenhang negativ beeinflusst, ist die wirtschaftliche Struktur und der wirtschaftliche Entwicklungsstand der Türkei, der stark vom EU-Durchschnitt abweicht. Zudem wird seitens der EU-Kreise oft das Problem zum Ausdruck gebracht, die Türkei sei sowohl bevölkerungsmäßig als auch flächenmäßig ein großes Land und stelle daher eine große und schwer zu tragende Belastung für den EU-Haushalt dar.⁷⁵⁴ Hinzukommt, dass die Türkei eine ähnliche landwirtschaftliche Struktur aufweist, wie die neuen osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten. Zwar weist die türkische Landwirtschaft eine rückläufige Entwicklung am Gesamtanteil des Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf, doch nimmt sie mit einem Anteil von 14% (2000) am BIP hinter der Industrie und dem Dienstleistungssektor gegenwärtig eine immer noch wichtige Rolle ein.⁷⁵⁵ Dies führte zur Annahme, dass auch die Türkei hohe Auszahlungen aus dem Agrarfonds erhalten würde.

Berechnungen zufolge, die auf das Jahr 1998 basieren, hätte die Türkei einen Gesamtbetrag in Höhe von 10,3 Milliarden ECU (Strukturzahlungen: 5,74 Milliarden ECU, Agrarzahlungen: 4,39 Milliarden ECU, Sonstige Zahlungen: 181 Millionen

⁷⁵² ebd., S. 80f.

⁷⁵³ Vgl. hierzu WEISE, C. et al. (2002): a. a. O., S. 184ff.

⁷⁵⁴ ŞEN, F./AKKAYA, C. (2000): Die Auswirkungen eines türkischen EU-Beitritts auf den EU-Haushalt für das Jahr 1998, ZfT-aktuell Nr. 79, Essen, S. 7.

⁷⁵⁵ Devlet İstatistik Enstitüsü - Staatliches Statistik Institut (2004b): İktisadi faaliyet kollarına göre cari fiyatlarla gayri safi millî hâsıla (Gross national product in current prices by kind of economic activity), Tablo 406, als Excel Datei entnommen aus: <http://www.die.gov.tr/istTablolar>, (05.08.2004).

ECU) aus dem EU-Budget erhalten (Tab. 19).⁷⁵⁶ Im Gegenzug hätte die Türkei einen Beitrag in Höhe von 2,89 Mrd. ECU (Traditionelle Einnahmen: 633,2 Millionen ECU, Mehrwert-Steuer Eigenmittel: 1427,5 Millionen ECU, BSP-Eigenmittel: 825 Millionen ECU) in den EU-Haushalt eingezahlt.⁷⁵⁷ Auf Basis dieser Berechnung hätte die Türkei für jeden in den EU-Haushalt eingezahlten ECU 3,57 ECU zurückerhalten, wobei dieser Wert im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsländern durchaus niedriger liegt.

Tabelle 19: Beiträge zum EU-Haushalt sowie aus dem Haushalt erhaltene Mittel der Länder Griechenland, Portugal, Irland und Spanien im Vergleich mit der Türkei für das Jahr 1998 (in Mio. ECU)⁷⁵⁸

	Türkei	Griechenland	Portugal	Irland	Spanien
In den EU-Haushalt eingezahlter Betrag	2885,7	1209,0	1054,9	765,5	5330,5
Aus dem EU-Haushalt erhaltener Betrag	10308,0	5876,5	3938,8	3119,7	12235,0
Nettounterschied	-7422,3	-4667,5	-2883,9	-2354,2	-6904,5
Für einen eingezahlten ECU erhaltener Betrag (ECU)	3,57	4,86	3,73	4,07	2,30

Auf der anderen Seite hätte die Türkei den Berechnungen zufolge, wenn sie wie die anderen zehn Länder am 1. Mai 2004 der EU beigetreten wäre, im direkten Vergleich mit diesen Ländern den höchsten Anteil an Nettoszahungen erhalten und für jeden eingezahlten Euro 4,16 € bekommen.

Tabelle 20: Geschätzte Ein- und Ausgaben der neuen EU-Mitgliedstaaten für das Jahr 2004⁷⁵⁹

	Bevölkerung (Millionen)	Einzahlungen gesamt^{a)} (Millionen €)	Einkommen gesamt^{b)} (Millionen €)	Netto- Einkommen (Millionen €)
Malta	0,4	52,35	85,6	33,25
Zypern	0,7	134,85	171,0	36,15
Slovenien	2	288,90	377,7	88,80
Estland	1,4	86,40	295,2	208,80
Slovakei	5,4	363,00	736,5	373,50
Letland	2,4	101,10	503,5	402,40
Tschechien	10,2	823,50	1.292,5	469,00
Ungarn	10,2	846,75	1.362,3	515,55

⁷⁵⁶ Die Berechnungen basieren auf der Annahme, dass die Türkei einen ähnlichen Koeffizienten besitzt wie die Südeuropäischen Länder Portugal und Griechenland. Die BSP der einzelnen Länder basieren auf Angaben der OECD. Vgl. hierzu ŞEN, F./AKKAYA, C. (2000): a. a. O., S. 19-21.

⁷⁵⁷ ebd., S. 22.

⁷⁵⁸ ebd., S. 24.

⁷⁵⁹ ŞEN, F. et al. (2004): Auswirkungen einer Vollmitgliedschaft der Türkei auf das EU Budget (2004-2006), ZfT-aktuell 101, Essen, S. 18.F

- Fortsetzung Tabelle 20 -

Litauen	3,5	190,35	736,5	546,15
Polen	38,6	2.034,75	5.098,8	3.064,05
EU-10	74,8	4.921,95	11.199,0	6.277,05
Türkei	68,6	1.951,80	8.129,2	6.177,40
EU-10 + TR	143,4	6.832,20	19.328,0	12.495,80

a) Mitgliedszahlungen wurden auf 1/3 erhöht.

b) Von der EU Kommission vorgeschlagene Zahlen wurden für die Türkei eingepasst.

Basierend auf verschiedene Szenarien gehen zukunftsorientierte Berechnungen, die einen Beitritt der Türkei für das Jahr 2013 annehmen, von Nettotransfers zwischen 5,2 bis 14 Milliarden € aus.⁷⁶⁰

Die Diskussion um die Beträge, die die Türkei im Falle ihrer Mitgliedschaft in die EU-Kasse zahlen bzw. aus ihr erhalten würde, bleibt letztendlich spekulativ. Ähnlich wie bei den MOEL ist auch im Falle der Türkei davon auszugehen, dass sie über einen längeren Zeitraum Nettoempfänger sein wird. Festzuhalten bleibt, dass die Kostenproblematik eines EU-Beitritts der Türkei vor allem von der Gestaltung und dem Phasing-In⁷⁶¹ der EU-Politiken sowie der Art der Finanzierung abhängig ist. Eine deutliche Kostenentlastung wäre dadurch zu erreichen, wenn es der EU gelänge, im Agrarbereich die Direktzahlungen dauerhaft zu vermindern. Zudem müsste eine Neukonzeption der Strukturpolitik durchgeführt werden, da sie einen höheren und dynamischen Kostenfaktor (steigend mit dem BIP) darstellt. Entscheidend ist zudem, ob es gelingt, die Mehrausgaben durch die Erweiterung mit der Türkei an anderer Stelle einzusparen, so dass die Gesamtausgaben der Union und damit auch die Finanzierungsleistungen einzelner Länder real konstant bleiben.⁷⁶² Aufgrund der zu erwartenden finanzpolitisch-strukturellen Veränderungen innerhalb der EU kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt davon ausgegangen werden, dass die finanziellen Belastungen für die EU tragbar sind. Wird zu dem berücksichtigt, dass die Höhe der Subventionen für einzelne Bereiche, die im Rahmen des Beitrittsabkommens beschlossen werden und für jene die EU notwendige Grenzen vorgeben kann (wie auch im Fall der zehn neuen Mitglieder geschehen), ist davon auszugehen, dass die EU die finanzielle Belastung durch den Beitritt der Türkei in dem für sich optimierten Maß halten kann.

⁷⁶⁰ Hierbei werden unterschiedliche Prozentsätze für Agrar-Direktzahlungen und für Zahlungen aus dem Strukturfonds angenommen. Vgl. hierzu QUASSIER, W. /REPPGATHER, A. (2004): a. a. O., S. 68; Zentrum für Türkeistudien (2003): Türkei-Jahrbuch des Zentrums für Türkeistudien 2002/2003, Münster/Hamburg/London, S. 12ff.

⁷⁶¹ ~ Einführung, Anpassung.

⁷⁶² QUASSIER, W. /REPPGATHER, A. (2004): a. a. O., S. 67.

Ein weiterer wichtiger Diskussionspunkt ist die Frage der Freizügigkeit und der Migration im Falle einer Vollmitgliedschaft der Türkei. Dieses wird aufgrund ihrer ähnlichen landwirtschaftlichen Struktur und ihrer Arbeitslosenquote wie in den neuen EU-Mitgliedstaaten bedingt. Im Jahr 2000 waren bei einer Gesamtanzahl von 20,93 Mio. Erwerbstätigen rund 7,45 Mio. (ca. 35,5%) in der Landwirtschaft beschäftigt.⁷⁶³ Im Vergleich hierzu lagen die Beschäftigungsanteile in der Landwirtschaft für das Jahr 2003 beispielsweise in Polen bei 19,6%, in Rumänien bei 37,7% und in Litauen bei 18,6%.⁷⁶⁴

Die Arbeitslosenquote lag im Jahr 2000 bei 6,6%, wobei die Türkei einen hohen Anteil an Jugendarbeitslosigkeit zu beklagen hat.⁷⁶⁵ Zwischenzeitlich stieg die Arbeitslosenquote auf knapp über 10%, was mit der Rezession und Bankenkrise im Jahr 2001 erläutert werden kann. Unter Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen, eines großen Einkommensunterschiedes (das Pro-Kopf-BIP gemessen in KKS lag bei 29 % des EU-Durchschnitts)⁷⁶⁶ und eines Netzwerkes von türkischen Migranten in Europa, dass insbesondere in Deutschland besteht, errechnete das Osteuropa-Institut für das mögliche Beitrittsjahr der Türkei in 2013 ein Migrationspotenzial von 4,4 Mio. Menschen, dass bei einer Halbierung der Einkommensunterschiede auf etwa 1,3 Mio. absinken würde.⁷⁶⁷

Mit dem Verweis auf andere Studien, bei denen von einem maximalen Migrationspotenzial von 3% der Herkunftsbevölkerung ausgegangen und analog auf die Türkei übertragen wird, ergibt sich ein vergleichsweise geringes zusätzliches Migrationspotenzial von 0,2 (2001) bzw. 0,5 Millionen (2013) Menschen.⁷⁶⁸

⁷⁶³ Devlet İstatistik Enstitüsü - Staatliches Statistik Institut (2004c): İktisadi faaliyet kolu ve fiili çalışma sürelerine göre istihdam edilenler (Employed persons by economic activity), Tablo 154, als Excel-Datei entnommen aus: <http://www.die.gov.tr/istTablolar>, (05.08.2004).

⁷⁶⁴ Europäische Kommission (2003c): Umfassender Monitoring-Bericht über die Vorbereitung Polens auf die Mitgliedschaft, Brüssel, S. 77; Europäische Kommission (2003d): Regelmäßiger Bericht 2003 über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, S. 68; Europäische Kommission (2003e): Umfassender Monitoring-Bericht über die Vorbereitung Litauens auf die Mitgliedschaft, Brüssel, S. 72.

⁷⁶⁵ Europäische Kommission (2001b): Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, SEK(2001) 1756, Brüssel, S. 120.

⁷⁶⁶ ebd., S. 40.

⁷⁶⁷ QUASSIER, W. /REPPEGATHER, A. (2004): a. a. O., S. 76.

⁷⁶⁸ ebd., S. 77.

In diesem Zusammenhang kann den Maximal-Schätzungen das Argument der Erwartungshaltung innerhalb der Bevölkerung der beitretenden Staaten entgegengebracht werden, welches sich bei früheren Erweiterungen als migrationshemmend erwiesen hat. Die Perspektive, dass die Menschen in ihrer Heimat zukünftig bessere wirtschaftliche Rahmenbedingungen haben werden, steigert deren Bereitschaft im eigenen Land zu bleiben. Der Beitritt in die EU mehrt die positive Erwartung, da neben der finanziellen Hilfe aus dem EU-Strukturfonds sich auch die Direktinvestitionen erhöhen werden. Bedingt durch den Beitritt werden Rechtssicherheit und klare Regeln in der Wirtschaft geschaffen, die dazu beitragen, dass die Standortattraktivität der Beitritts- bzw. Reformländer zunimmt und zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden können.⁷⁶⁹

Vor dem Hintergrund der genannten Herausforderungen einer EU-Osterweiterung, ist anzunehmen, dass die Integration der Türkei in die EU sich in einem langwierigen Prozess mühsam gestalten wird. In den Bereichen der Landwirtschaft und der Arbeitnehmerfreizügigkeit hätte die EU die Möglichkeit, wie im Fall der EU-Süd- und Osterweiterung geschehen, sich über langjährige Übergangsregelungen vor den Kosten- und Migrationsauswirkungen zu schützen. Für die Rolle der Türkei im Rahmen der europäischen Institutionen und Organe gibt es zwar keine eindeutigen Kräftevorteile zugunsten der Türkei, allerdings überwiegen die europäischen Befürchtungen einer rein türkischen Blockbildung gegenüber den europäischen Staaten und Interessen. Werden dem Kostenfaktor eines Türkeibeitritts die Erläuterungen der Europäischen Kommission zum Handelsüberschuss, wie im Falle der EU-Osterweiterung, zugrunde gelegt⁷⁷⁰, so hätte die EU keinen Grund, die Türkei im Rahmen des Erweiterungsprozesses zu berücksichtigen. Eine Vollmitgliedschaft der Türkei bringt der EU kurzfristig keinen weiteren finanziellen Nutzen, da sie wirtschaftliche Vorteile grundlegend durch die Zollunion ausschöpfen kann.⁷⁷¹ Denn den wirtschaftlichen Vorteil, den sie sich durch die Osterweiterung verspricht, hat sie im Falle der Türkei bereits mit dem

⁷⁶⁹ STRAUBHAAR, T. (2002): Migration im 21. Jahrhundert, von der Bedrohung zur Rettung sozialer Marktwirtschaften?, in: Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 167, Walter Eucken Institut, Tübingen, S. 47.

⁷⁷⁰ Vgl. Tabelle 21 in Kapitel 8.3.

⁷⁷¹ Vgl. „Avrupa Birliği kaçan bir tren mi?“ (Ist die EU ein Zug, der verpasst wurde?), in: Zaman vom 11.02.1999.

Abschluss der Zollunion weitestgehend realisiert, ohne unter ähnlich hohen Kostendruck geraten zu sein. Seit Beginn der Zollunion ist ein durchschnittlicher Außenhandelsüberschuss zugunsten der EU-Mitgliedsstaaten in Höhe von 12 Milliarden Euro pro Jahr ermittelt worden, 60 Milliarden Euro insgesamt zwischen 1996 und 2000. Während bei den anderen EU-Beitrittskandidaten die Verluste im Außenhandel mit der EU zu einem großen Teil durch finanzielle und technische Unterstützungsmaßnahmen ausgeglichen werden, blieben der Türkei ähnliche Maßnahmen fast vollkommen vorenthalten.⁷⁷²

Im Fall der endgültigen Grenzziehung der EU wird der Entscheidungshoheit jedes einzelnen Mitgliedstaates große Bedeutung zukommen, so dass die Türkei, trotz Verbesserung ihrer Beziehungen zu Griechenland, keine besonders gute Ausgangsposition hat. Hinzu kommt, dass die Haltung der griechischen Zyprioten in der Frage bezüglich einer türkischen EU-Vollmitgliedschaft nicht abzuschätzen ist. Zur Auswirkung der religiösen und kulturellen Eigenschaften der Türkei auf den Integrationsprozess lässt sich abschließend festhalten, dass dieser Punkt noch zu großen Diskussionen führen kann. Obwohl ein „*christliches Europa*“ nicht geeignet ist, der Union eine integrierende und positive Identität zu geben, wird eben dieses vage artikulierte Bild eines „*christlichen Europa*“ bei der Entscheidung der EU über die Aufnahme der Türkei eine politische Schlagkraft entfalten.

Hinzu kommt, dass viele EU-Politiker einer Aufnahme der Türkei kritisch gegenüber stehen, da sie die Ansicht vertreten, dass durch eine unmittelbare Grenze zu den instabilen Regionen des Nahen Ostens, wie z.B. dem Irak, die EU direkt durch die negativen Entwicklungen in dieser Region betroffen sein wird. Derartige Befürchtungen lassen die Stabilitäts- und Sicherheitsargumente in den Hintergrund rücken, zumal eine Türkei im Rahmen der NATO und außerhalb der EU als Sicherheitsgarant ähnliche Funktionen übernimmt.

Aufgrund der unterschiedlichen Einflussfaktoren, wie EU interne Strukturprobleme, Kosten- und Migrationsbefürchtungen sowie sicherheitspolitische Bedenken ist davon

⁷⁷² Vgl. hierzu ŞEN, F. (2001): a. a. O., S. 27ff.

auszugehen, dass die EU im Fall der Türkei eine Vertiefung (vor und nach dem Beitritt der MOEL) einer kurz- und mittelfristigen Erweiterung vorziehen wird, wie es bereits im Anschluss an die Süderweiterung auch in der Erklärung der Europäischen Kommission zum Beitrittsantrag der Türkei im Jahre 1989 geschehen ist. Hinzu kommt, dass im Gegensatz zu den Ländern Griechenland, Spanien und Portugal, die im Rahmen der Süderweiterung der EU beigetreten sind, für die Aufnahme der Türkei eine funktionierende Demokratie vorausgesetzt wird.

Zwar hat der Europäische Rat von Brüssel im Dezember 2004 über den Beginn der Beitrittsverhandlungen Ende 2005 entschieden, allerdings ist unter den internen Rahmenbedingungen der EU sowie dem weiteren Reformbedarf der Türkei mit einem Beitritt in den nächsten zehn bis zwölf Jahren nicht zu rechnen. Dieser Zeitraum wird auch notwendig sein, um die strukturellen sowie bereichspolitischen Änderungen innerhalb der EU durchzuführen, um eine Aufnahme der Türkei bewerkstelligen zu können. Die EU sollte allerdings nicht in Erwägung ziehen, bereits vor Beginn des Annäherungsprozesses und der Beitrittsverhandlungen in Richtung auf eine „*privilegierte Partnerschaft*“ oder eine „*Zollunion plus*“ hinzulenken. Derartige Überlegungen, sollten sie die Mitwirkung und Mitentscheidung der Türkei im Rahmen der EU Institutionen nicht als elementaren Bestandteil beinhalten, sind zum Scheitern verurteilt, da sie im Vergleich zur derzeitigen Anbindung der Türkei an die EU keine Veränderung mit sich bringen würde. Letztendlich bedeutet die EU für die Türkei nicht lediglich eine Partnerschaft, sondern stellt als Ganzes ein Integrationsmodell dar.