

HANNS-SEIDEL-STIFTUNG E.V.

BERICHTE AUS DEM AUSLAND
14 / 2007

Sonderbericht aus Brüssel

**Verantwortungsgefühl für das gemeinsame europäische Projekt:
Die erneuerte Erweiterungsstrategie der Europäischen Union**

15. Oktober 2007

Olivia Gippner / Markus Russ
Verbindungsstelle Brüssel



Herausgeber:

**Büro für Verbindungsstellen Washington, Brüssel, Moskau/
Internationale Konferenzen
Verantwortlich: Ludwig Mailinger**

Adresse:

Hanns-Seidel-Stiftung e.V.
Lazarettstr. 33
80636 München
Tel.: +89 1258-202 oder -204
Fax: +89 1258-368
E-Mail: mailing@hss.de

Mit Namen gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder; die Autoren tragen für ihre Texte die volle Verantwortung.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werks darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Herausgebers reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Verantwortungsgefühl für das gemeinsame europäische Projekt:

Mit einer erneuerten Erweiterungsstrategie will die Kommission die EU zukunftsfähig machen

Die Aussicht auf EU-Erweiterung stellt eines der größten politischen Instrumente der Einflussnahme auf Nichtmitglieder dar, das die Europäische Union derzeit besitzt. Beispiele für politische Erfolge, die zum Teil mit einer möglichen EU-Erweiterung in Zusammenhang standen, gibt es viele: so wurden Diktaturen gestürzt, Demokratie und Respekt vor den Menschenrechten gefördert. Auch das Ende des Kommunismus Anfang der Neunzigerjahre wurde von dem Wunsch einiger Blockstaaten vorangetrieben, der EU und vor allem dem Binnenmarkt beizutreten.

Nach der fünften EU-Erweiterung, die mit dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2007 ihren Abschluss fand, hatte die Kommission mit Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat vor gut einem Jahr ihre neue Erweiterungsstrategie nach der fünften EU-Erweiterung um den Aspekt der Integrationsfähigkeit erweitert.

Die „erneuerte Erweiterungsstrategie“ bringt eine Akzentverlagerung im Vergleich zur bisherigen Erweiterungslogik. In der Vergangenheit waren das Wohlstandsgefälle zwischen alten und neuen EU-Ländern sowie fehlende demokratische Strukturen in den Beitrittsländern häufig erst nach dem entsprechenden Beitritt korrigiert worden.

So war Griechenland 1981 beigetreten, obwohl es sich erst wenige Jahre zuvor von einer Militärdiktatur gelöst hatte. Bis zum heutigen Tage ist Griechenland ein Nettoempfänger der EU geblieben. Damals hatten die europäischen Verhandlungsführer, ebenso wie fünf Jahre später im Falle von Spanien und Portugal, überwiegend aus taktischen und nicht aus ökonomischen Überlegungen gehandelt. Ein Beitritt bedeutete, dass sich diese Länder zu stabilen Demokratien entwickeln konnten. Strukturell hatte die damals kleinere, aber starke Union die Erweiterungen um einen bzw. zwei neue Mitgliedstaaten gut verkraften können.

In der EU27 sind aber nicht mehr vorwiegend wohlhabende Länder, wie seinerzeit in der EU6, die sich zusammengeschlossen haben, die gegenwärtigen Mitglieder sind von ihrer wirtschaftlichen Situation her sehr unterschiedlich. Das nun entstandene Gefälle wird von den Bürgern zunehmend als Auslöser von erhöhter Migration und als Kostenfaktor gesehen - eine Tatsache, die soziale Spannungen hervorruft. Zwei Drittel der Deutschen stehen EU-Erweiterungen mittlerweile negativ gegenüber und sehen sie als Verschlechterung der eigenen Standards.

Im **erneuerten Konsens über die Erweiterung** vom 9. November 2005 verfolgt die Kommission eine 3-Säulen-Strategie: Die drei „K“ dieser Strategie lauten Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation. Die Union will bestehende Verpflichtungen einhalten, jedoch zurückhaltend bei der Übernahme von neuen Verpflichtungen sein (Konsolidierung). Gleichzeitig sollen strikte, aber faire Bedingungen für die Beitrittsverhandlungen eingehalten werden (Konditionalität) und schließlich eine Intensivierung des politischen und kulturellen Dialogs der Zivilgesellschaften in der EU und den Kandidatenländern breite Unterstützung der Bevölkerung ermöglichen (Kommunikation).

Um diese Ziele zu erreichen, entwickelte die Kommission die sogenannte Heranführungsstrategie: Potenzielle EU-Kandidaten werden bereits vor der Unterzeichnung in ihren Reformanstrengungen und Bemühungen um wirtschaftliche Stabilität unterstützt. Noch im Rahmen eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens formuliert die Kommission neben der Bedingung einer

funktionierenden Marktwirtschaft prioritäre Bereiche, in denen die einzelnen Länder unter europäischer Aufsicht Fortschritte machen müssen. Die westlichen Balkanländer und die Türkei werden in den nächsten sieben Jahren fast 11, 5 Milliarden Euro durch das neue Finanzinstrument der Heranführungshilfe (IPA) erhalten, das seit dem Jahr 2007 bereits existierende Unterstützungsprogramme wie TACIS und CARDS ersetzt.

Dieses Konzept gilt seit den Erfahrungen im Zusammenhang mit der fünften Erweiterung als Schlüssel zum Erfolg. Durch gründliche Vorbereitungen der Kandidatenländer wurde eine weitgehend reibungslose Integration in die EU möglich.

Um die Verhandlungen zu eröffnen, bedient sich die Kommission der Idee des Benchmarking: nach einem Screening legt sie Bedingungen fest, die erfüllt werden müssen, damit eines der 35 Verhandlungskapitel geöffnet werden kann. Sie möchte so einen Anreiz für die frühzeitige Durchführung von Reformen geben.

Als guter Nebeneffekt des Benchmarking gibt es eine Sicherheitsvorkehrung, die die Länge der Beitrittsverhandlungen beeinflussen wird und das Konzept noch effektiver gestaltet: falls ein Kandidatenland ein Kriterium nicht mehr erfüllt, können die Verhandlungen ausgesetzt werden oder bereits geschlossene Kapitel wieder geöffnet werden. Dieser Mechanismus sichert die Dynamik und Qualität des Erweiterungsprozesses. Das Prinzip der Konditionalität wurde in der Praxis am 11. Dezember 2006 benutzt, als die Kommission die Verhandlungen mit der Türkei wegen mangelnder Fortschritte in der Zypernfrage in einigen Kapiteln einfro. Dies hat jedoch zu keiner Blockade geführt, sondern den Prozess in anderen Bereichen de facto beschleunigen können.

Durch strenge Konditionalität soll eine maximale Konvergenz der Politik der Union und der Beitrittskandidaten erreicht werden: Eingliederung und Zusammenarbeit in den Bereichen Migration, Strukturpolitik, CAP und EMU werden nach einer Erweiterung erleichtert und garantieren ein effektives Funktionieren der erweiterten EU.

Zusätzlich betont das Kommissionspapier einen europäischen Wertekonsensus. Fortschritte sind in diesem Bereich allerdings schwer zu evaluieren: „Identität“ ist schließlich nicht messbar. Die Verständigung auf die gemeinsamen Werte nimmt dennoch eine zentrale Rolle im Erweiterungsprozess ein und bedarf vor allem im Fall der Türkei der öffentlichen Zustimmung. Um das schwierige Thema der Wertekonvergenz anzugehen, orientiert sich die Kommission in ihren Evaluationen vor allem an der Einhaltung der Menschenrechtskonvention und Bewertungen durch andere Staaten. Außerdem finden in regelmäßigen Abständen Konsultationen mit verschiedenen Gruppierungen der Zivilgesellschaft statt. So trafen sich im vergangenen Juni kroatische Nichtregierungsorganisationen mit der Kommission zu Gesprächen. Während Zivilgesellschaft in der Türkei bis vor wenigen Jahren praktisch nicht existierte, so haben sich nun durch die gezielte Unterstützung der Regierung - in Hinblick auf einen EU-Beitritt - diverse Formierungen bilden können. Die Tatsache, dass Präsident Gül trotz Widerstands des Militärs noch einmal zur Wahl antreten konnte, hat auch damit zu tun, dass das Volk nun über verschiedene Foren Wege gefunden hat, um seine Stimme hörbar zu machen. Ein weiterer Aspekt ist eine Analyse der Korruptionssituation in einem Beitrittsland: Handelt es sich um Einzelfälle, wie sie auch in EU-Staaten vorkommen, oder liegt ein strukturelles Problem vor?

Neu ist in der Strategie die spezielle Förderung direkter persönlicher Kontakte zwischen alten und potenziellen Mitgliedstaaten, um eine frühe Annäherung der Bevölkerungen zu fördern. Zu diesem Zweck werden Stipendien für Forscher und Vertreter verschiedener sozialer Gruppen bereitgestellt und Visa - Verfahren erleichtert.

Insgesamt befürwortet die Kommission eine stärkere und frühere Einbindung des Europaparlaments in den Erweiterungsprozess.

„Die EU hält die Verpflichtungen gegenüber den bereits im Prozess befindlichen Ländern ein, ist jedoch zurückhaltend mit der Übernahme jeglicher neuer Verpflichtungen“, betonte die Kommission in ihrem Bericht vom November 2006. Nichtsdestoweniger betonte der Europäische Rat im selben Monat die Überzeugung, dass die Zukunft der Länder des westlichen Balkans innerhalb der EU läge.

Kroatien ist zwar schon relativ weit in den Beitrittsverhandlungen vorangekommen, wird aber selbst bei schnellstmöglichem Abschluss der Verhandlungskapitel und komplikationsfreier Vorbereitung und Ratifizierung eines Beitrittsvertrags frühestens 2011 Mitglied der EU werden können.

Ein Beitritt der Türkei wird auf jeden Fall erst nach der nächsten finanziellen Vorausschau im Jahr 2014 theoretisch möglich sein. Falls jedoch langfristig keine breite Zustimmung für einen Türkeibeitritt gefunden wird, sollte nach der erneuerten Strategie lieber frühzeitig auf eine alternative Integration umgestiegen werden - eine besondere Partnerschaft wäre eine Option.

Die Europäische Kommission will sich ausdrücklich kein Endziel setzen und die Frage nach den geographischen Grenzen der EU wird so weiterhin unbeantwortet bleiben. In dem Maße, in dem die einzelnen Kandidaten und Bewerber die auferlegten Kriterien erfüllen können, soll erweitert werden. Zu regelrechten Wellen-Erweiterungen wie im Mai 2004, als gleichzeitig zehn neue Mitglieder der Gemeinschaft beitraten, soll es jedoch nicht mehr kommen. Die Realität der EU hat sich verändert, die Zahl der Netto-Empfänger stetig vergrößert und der scheinbar unbegrenzte Wirtschaftsaufschwung der Neunzigerjahre geriet mit dem 11. September 2001 ins Stocken. Die EU war und wird eine freiwillige Organisation mit dem Ziel nachhaltigen Fortschritts sein. Das lässt keinen Raum für überstürzte Erweiterungen, die hinter mehr oder weniger verschlossenen Türen in Brüssel ausgehandelt werden. Daher ist auch eine neue Kommunikationsstrategie der Kommission in Arbeit. Durch die Veröffentlichung von Screening - Berichten, Benchmarks und gemeinsamen Standpunkten wird mehr Wert auf die Transparenz der Beitrittsverhandlungen gelegt werden. Durch Anregung eines zivilgesellschaftlichen Dialogs und durch die großzügige Bereitstellung von leicht verständlichen Informationsmaterialien will die Union die für die laufenden Erweiterungsverfahren notwendige Unterstützung der Bevölkerung sichern. Es soll ein allgemeines Verantwortungsgefühl für das gemeinsame europäische Projekt entstehen und dafür muss der Bevölkerung Zeit gegeben werden. Ein weiteres Debakel wie das Referendum in Frankreich 2004 darf es nicht mehr geben. Die EU hat eine Rechenschaftspflicht und bedarf der Legitimation durch die Bevölkerung ebenso stark wie einer Reform der Institutionen. Bei zukünftigen Erweiterungen müssen die Bürger im Vordergrund stehen, wenn die Union ihre demokratische Grundhaltung weiter nach außen hin nachdrücklich vertreten und als Vorbild fungieren will.

Auch wenn schon im Laufe der vergangenen Erweiterungsschübe regelmäßig die Frage nach der Aufnahmefähigkeit der Union in den Mittelpunkt öffentlicher Diskussionen gerückt war, schnitt die Kommission im November 2006 das Thema in ihrem „Sonderbericht über die **Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder**“ nun offiziell an. Darin nimmt sie Bezug auf die bereits 1993 festgelegten Kopenhagener Kriterien, die jedes Kandidatenland zu erfüllen hat, bevor ein Beitritt möglich werden kann.

Aufgrund der wachsenden öffentlichen Diskussion, des besonderen Drängens Österreichs und Frankreichs und infolge zweier Berichte des Parlaments - „Brok-

Bericht“ und „Stubb-Bericht“ - , die klare Leitlinien verlangten, nach denen die Aufnahmefähigkeit der in Bezug auf jedes einzelne Kandidatenland zu bewerten sei, erteilte der EU-Rat im Juni 2006 der EU-Kommission den Auftrag, einen Bericht über die Integrationsfähigkeit zu erstellen. Es ging dem Rat keineswegs um eine öffentlich so intensiv diskutierte allgemeine geographische Festlegung auf die „Grenzen der EU“, sondern um die dynamische Festlegung der funktionalen Grenzen zur Integration weiterer europäischer Länder.

Diesem Kommissionspapier zufolge entscheidet sich die Integrationsfähigkeit an der Frage, ob die „EU zu einem bestimmten Zeitpunkt oder in einem bestimmten Zeitraum neue Mitglieder aufnehmen kann, ohne ihre in den Verträgen begründeten politischen Ziele aufs Spiel zu setzen“.

Die „Dynamik der europäischen Integration“ kann nur beibehalten werden, wenn die Kandidatenländer die strengen Bedingungen konsequent erfüllen. Um dieses Ziel zu schützen prüft die Kommission seit 2006 die Fortschritte in den Kandidatenländern auf allen Entwicklungsstufen und versucht die Folgen des Beitritts auf EU-Politiken, insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft, Freizügigkeit, Grenzverwaltung, Kohäsionspolitik und Verkehr, abzuschätzen. Die potenziellen Mitglieder werden wahrscheinlich überwiegend Netto-Empfänger sein, deshalb ist eine finanzielle Evaluation der Folgen ihres Beitritts für den EU-Haushalt äußerst wichtig.

Die Kommission definiert zwei Faktoren, die die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder bestimmen: zum einen eine Reform der Union selbst, um im Sinne aller Beteiligten vollständig funktionsfähig zu bleiben, zum anderen Engagement und Reformbereitschaft der potenziellen Beitrittskandidaten.

Als Hauptänderung will die Kommission in Zukunft bereits als unmittelbare Reaktion auf neue Beitrittsanträge die möglichen wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Konsequenzen entsprechender Erweiterungsschritte für die Institutionen bewerten. Im Laufe der Verhandlungen sollen alle Fortschrittsberichte auch immer die EU-Integrationsfähigkeit berücksichtigen. Bis ein weiteres europäisches Land der Gemeinschaft beitreten kann, muss die Union allerdings ein neues institutionelles Arrangement gefunden werden.

„Eine EU, die besser funktioniert, liegt genauso im Interesse möglicher Mitgliedstaaten wie der erweiterten Union“ – unter diesem Motto will die Kommission eine vorsichtige und explizit formulierte Strategie für potenzielle Beitrittskandidaten entwickeln. An erster Stelle steht hier die notwendige **institutionelle Reform**. Der Vertrag von Nizza sorgt ausdrücklich nur für eine EU mit maximal 27 Mitgliedern. Eine zusätzliche Erweiterung, um beispielsweise Kroatien aufzunehmen, mit dem nun schon zehn Kapitel des Besitzstandes zur Verhandlung geöffnet wurden, kann die EU in ihrer jetzigen Form nicht verkraften - zu ineffektiv das Abstimmungssystem und zu viele Akteure mit gleichem Mitspracherecht, um in angemessener Zeit zukunftsweisende Beschlüsse zu erreichen.

In diesem Zusammenhang wurde zwei Jahre nach der Ablehnung des Verfassungsvertrags bei Referenda in Holland und Frankreich die selbst auferlegte „Denkpause“ beendet. Der deutsche Vorsitz des Rates im ersten Halbjahr 2007 hat es sich im Rahmen der Dreier-Präsidentschaft 2007-08 zum Ziel erklärt, den europäischen Verfassungsvertrag wiederzubeleben. Dieses Vorhaben scheint erste Früchte zu tragen: Nach der Eröffnung der Regierungskonferenz am 23. Juli 2007 wird nun an einem Reformvertrag gearbeitet. Unter Verzicht auf den Titel „Verfassung“ versuchen die Minister so viel wie möglich vom ursprünglichen Vertragsinhalt zu retten.

Als sich der Europäische Rat bei seinem Treffen im Dezember 2006 mit dem Papier der Kommission beschäftigte, konnte er sich nicht auf eine eindeutige Wende in der

Erweiterungspolitik einigen. Daher handelt es sich auch nur um eine Neuauflage unter dem Namen „erneuerte Erweiterungsstrategie“. Ein Papier des Instituts für Europäische Politik vom April diesen Jahres stellte jedoch implizite Philosophie der Mitgliedstaaten fest: „Synchronisierung, nicht Sequenzierung“ von Erweiterung und Vertiefung der EU.

Dies bedeutet, dass die Kommission parallel zur Regierungskonferenz zur Erarbeitung des Reformvertrags, die Beitrittsverhandlungen fortführen wird.

In seiner **Reaktion** auf den Bericht der Kommission zur Integrationsfähigkeit der EU bemängelt das Europaparlament, dass keine tief greifende Analyse der Fragen vorgelegt wurde, die geklärt werden müssen, bevor die EU mit zusätzlichen Erweiterungen fortfahren kann.

Wird die EU nach einer neuerlichen Erweiterung institutionell, finanziell und politisch beweglich und effektiv bleiben können? Die notwendige Unterstützung wird die Union dem Parlament zufolge nur dann erhalten, wenn die Bürger ein Europa der Ergebnisse zu sehen bekommen. Ein anderer wichtiger Punkt, den das Parlament wohl in Reaktion auf die öffentliche Diskussion anspricht, bezieht sich auf eine europäische Identität. Nur wenn die Mitglieder gemeinsame Werte teilen, könne die Union reibungslos funktionieren.

Vor allem kritisiert das Parlament die „oberflächliche Art“, mit der die Kommission institutionelle Aspekt behandelt habe und drängt die Staats- und Regierungschefs, den institutionelle Reformprozess bis Ende 2008, und unbedingt vor den nächsten Wahlen zum Europaparlament, abzuschließen. Entgegen dem Vorgehen der Kommission neigt das Parlament eher zu einer Sequenzierung von Vertiefung und Erweiterung als einer Synchronisierung. Für die Überprüfung des Haushalts 2008/2009 soll die eine Aufnahme der potenziellen und künftigen Kandidaten bereits berücksichtigt werden. Ganz gezielt ruft das Parlament die Räte „Allgemeine Angelegenheiten“ und ECOFIN dazu auf, eine gemeinsame Debatte zur finanziellen Auswirkung zukünftiger Erweiterungen anzustoßen, nachdem sie diesen Aspekt in der Finanziellen Vorausschau 2007-13 ignoriert hätten.

Das Parlament fordert eine konsequente Einhaltung der Kopenhagener Kriterien in den Beitrittsverhandlungen. In den vergangenen Erweiterungen, vor allem Anfang 2007, seien diese nicht genau genug angewandt worden. Immer noch übersteige der Einfluss von Korruption in Bulgarien und Rumänien den EU-Durchschnitt. Zwar sei als Reaktion darauf das neue Verhandlungskapitel „Justizielle Rechte und Grundrechte“ eingeführt worden.

Außerdem müsse der Rat in Zukunft bei seiner Überwachung der Beitrittsfortschritte in den Mitgliedstaaten durch klare Empfehlungen wesentlich aktiver werden.

Es ist zudem ein aktuelles Anliegen von Parlamentariern und Regierungen den Bürgern zu signalisieren, dass sie ein tatsächliches Mitspracherecht haben und die Kommission nicht machen könne, was sie wolle. Die letzten Stellungnahmen des Parlaments weisen insgesamt eine eher erweiterungskritische Haltung auf.

Offensichtliches Einverständnis herrscht zwischen Kommission und Parlament in Bezug auf einen Beitritt der Türkei: Entgegen vieler Vermutungen der Presse geht es keiner der beiden Institutionen darum, die Türkei in ihrer gegenwärtigen Situation zu einem Mitglied der Europäischen Union zu machen. Angesichts der wiederholten Fälle von Folterungen und Misshandlungen vor allem im Südosten des Landes, die in der EU Besorgnis hervorgerufen haben, sowie eines langsameren Reformtempo hat sich der Beitrittsprozess verlangsamt. Am 11. Dezember 2006 folgte der Rat der Außenminister einer Empfehlung der Kommission und setzte 8 der 35 Verhandlungskapitel vorübergehend aus, da es keinerlei Fortschritte in der Zypernfrage gegeben hatte; nach wie vor erkennt die Türkei den EU-Mitgliedstaat Zypern nicht an.

Mit der neuen Erweiterungsstrategie reagiert die Kommission auf den politischen Druck, dem sie von verschiedenen Seiten ausgesetzt ist.

Zum einen fordern die Bürger eine besonnenere Erweiterungspolitik. Auch aufgrund der fehlenden Information fühlen sich weite Kreise der Bevölkerung von den Geschehnissen, zum Beispiel der Erweiterung im Januar dieses Jahres überrannt. Zum anderen ist der Vertrag von Nizza ausdrücklich nur auf 27 Mitglieder ausgelegt. Jeder weitere Beitritt verlangt eine Änderung in der institutionellen Struktur der EU. Zwar ist das jetzige System im Augenblick noch funktionsfähig, aber es ist keineswegs ideal. Unter dem Motto der „reibungslosen Integration“ wird zukünftig die Integrationsfähigkeit der EU ins Zentrum des Erweiterungsprozesses rücken und sie wird realistischer an die Beitrittsverhandlungen Kroatien und der Türkei herangehen. Sonst wird die EU auf Dauer Effizienz und Legitimität einbüßen. Nur so kann sie die internationale Rolle ausfüllen, die sie anstrebt.

Olivia Gippner studiert European Studies und Psychologie an der Universität von Malta und war Praktikantin in der Verbindungsstelle Brüssel.