

# Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert

Das Erweiterungsgeschehen war bestimmt von der Aufnahme der Balkanländer Bulgarien und Rumänien in die EU, der Weiterführung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und Kroatien und der Debatte innerhalb der EU über die Strategie der Erweiterung und die Grenzen ihrer Aufnahmefähigkeit.

## Abschluss der Osterweiterung: Rumänien und Bulgarien

Am 1. Januar 2007 traten Bulgarien und Rumänien der EU bei. Damit ist aus Sicht der EU die fünfte Erweiterungsrunde abgeschlossen.<sup>1</sup> Von der so genannten Superschutzklausel, die einen Aufschub des Beitritts um ein Jahr bewirkt hätte, machte der Rat keinen Gebrauch. Mit dem Zugang der bislang ärmsten neuen Mitglieder<sup>2</sup> hat die EU zugleich auch erstmals besondere Begleitmaßnahmen und Schutzmechanismen installiert,<sup>3</sup> um verbleibende Defizite bei der Anwendung des Acquis überwachen und im Bedarfsfall Maßnahmen zum Schutz der EU ergreifen zu können.<sup>4</sup>

Im September 2006 hatte die Kommission ihren zweiten Monitoringbericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens vorgelegt.<sup>5</sup> Die darin enthaltene Empfehlung, am Beitrittsdatum 1. Januar 2007 festzuhalten, war sowohl für die wenigen Mitgliedstaaten relevant, die bis dahin den Beitrittsvertrag vom 25. April 2005 noch nicht ratifiziert hatten, als auch für die Entscheidung des Rats über die (Nicht-)Anwendung der Superschutzklausel, die besonderen Überprüfungsverfahren nach dem Beitritt und die Gestaltung der Begleitmaßnahmen. Der Rat folgte der Kommission in seinem Beschluss vom 17. Oktober 2006 in allen Punkten.<sup>6</sup> Danach wurden folgende Regelungen getroffen: Die Kommission schafft einen besonderen Mechanismus, um Mängel bei der Verwaltung der EU-Agrarfonds im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zu ahnden. Sie erhält die Möglichkeit, Agrarzahlungen vorläufig um ein Viertel zu reduzie-

---

Der Aufsatz ist im Rahmen des IEP-Schwerpunktprogramms „Dialog Europa der Otto Wolff-Stiftung“ entstanden.

- 1 Vgl. Europäische Kommission: EU begrüßt zwei neue EU-Mitgliedstaaten, IP/06/1900, Brüssel, 28.12.2006, S. 1; Sonderbericht der Kommission über die Integrationsfähigkeit der Union, in: Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006-2007 mit Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder, KOM(2006) 649 endg., Brüssel, 08.11.2006, S. 19.
- 2 Das Pro-Kopf-BIP liegt in Rumänien bei 38 Prozent und in Bulgarien nur bei 35 Prozent des Durchschnitts der EU-27. Das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP der EU sank mit dem Beitritt dieser beiden Länder um über 4 Prozent. Vgl. Europäische Kommission: Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Mai 2007, S. 3; abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_en.htm).
- 3 Standardschutzmaßnahmen betreffen die Wirtschaft sowie das Funktionieren des Binnenmarkts und den Bereich Justiz und Inneres gemäß Artikel 36 bis 38 des Beitrittsvertrags, vgl. ABl., L 157, Brüssel, 21.06.2005.
- 4 Europäische Kommission: Begleitmaßnahmen für den Beitritt Bulgariens und Rumäniens, MEMO/06/347, Brüssel, 26.09.2006.
- 5 Europäische Kommission: Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, KOM(2006) 549 endg., Brüssel, 26.09.2006.
- 6 Rat der EU: 2755. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 13339/06 (Presse 264), Luxemburg, 17.10.2006, S. 7.

ren. Des Weiteren sind die Mängel in den Bereichen Flugsicherheit (Bulgarien) und Lebensmittelsicherheit von spezifischen Begleitmaßnahmen in Form von Verbotsregelungen betroffen. Vor allem aber wird vom Zeitpunkt des Beitritts ab 1. Januar 2007 an ein Verfahren für die Zusammenarbeit und Überprüfung der Fortschritte beider Länder bei der Erfüllung einzeln definierter Vorgaben in den Bereichen der Justizreform und der Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens eingerichtet. Für Bulgarien werden sechs, für Rumänien vier konkrete Vorgaben gemacht.<sup>7</sup> Erfüllen Bulgarien oder Rumänien ihre Verpflichtungen nicht, so könnten Mitgliedstaaten Urteile und Gerichtsentscheidungen aus den beiden Ländern nicht anerkennen oder vollstrecken, etwa im Zusammenhang mit dem Europäischen Haftbefehl.<sup>8</sup> Erstmals kamen die beiden Neumitglieder ihrer diesbezüglichen halbjährlichen Berichtspflicht Ende März 2007 nach.

Die Kommission legte daraufhin im Juni 2007 ihre beiden Berichte in Bezug auf die Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt vor.<sup>9</sup> Schwerpunkt ihrer Berichterstattung waren Fortschritte bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität (besonders in Bulgarien), die bis in höchste politische Ämter reichten. Die Kommission gelangte zu der Einschätzung, derzeit keine diesbezüglichen Schutzmaßnahmen/Sanktionen vorzuschlagen, sondern mit der Überwachung fortzufahren und auf der Grundlage von Aktionsplänen, die beide Länder erarbeiten sollen, mit der praktischen Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen zur Reform von Justiz und Verwaltung und der Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen voranzukommen. Indirekt gab die Kommission zu verstehen, dass bisher bezüglich der Implementierung und Rechtswirklichkeit nur wenig konkrete Ergebnisse vorliegen, sie betonte jedoch den guten Willen und die Entschlossenheit beider Regierungen.<sup>10</sup> Die Kommission wurde von verschiedenen Seiten dafür kritisiert, keine Sanktionen zu erwägen, obwohl immer klarer würde, dass die beiden Länder gravierende Defizite bei der inneren Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit aufweisen.<sup>11</sup> Bis zu einem gewissen Grad teilte die Kommission die Kritik an der mangelhaften Reife der beiden Länder zum Beitrittszeitpunkt. In der Erweiterungsstrategie verwies sie auf Lehren, die aus dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens für die Heranführungsstrategie zu ziehen seien. Die schwierigen Themen wie Korruption und organisierte Kriminalität müssten früher in Angriff genommen werden.<sup>12</sup> Die Abgeordneten aus nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament sowie die EU-Regierungen, die allesamt für

---

7 Europäische Kommission: Entscheidung der Kommission vom 13.12.2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Bulgariens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens, KOM(2006) 6570 endg., Brüssel, 13.12.2006, S. 5; Europäische Kommission: Entscheidung der Kommission vom 13.12.2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung, KOM(2006) 6569 endg., Brüssel, 13.12.2006, S. 5.

8 Vgl. EU-Beitrittsvertrag von Bulgarien und Rumänien, ABl., L 157, Brüssel, 21.06.2005, Art. 38 und 36.

9 Europäische Kommission: Bericht der Kommission über Bulgariens Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt, KOM(2007) 377 endg., Brüssel, 27.06.2007; Europäische Kommission: Bericht der Kommission über Rumäniens Fortschritte bei den Begleitmaßnahmen nach dem Beitritt, KOM(2007) 378 endg., Brüssel, 27.06.2007.

10 In diese Richtung äußerte sich EU-Kommissar Frattini. Vgl. Europäische Kommission: Trotz der Fortschritte Bulgariens und Rumäniens bei der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung besteht nach wie vor Handlungsbedarf, IP/07/948, Brüssel, 27.06.2007, S. 2.

11 Vgl. etwa die Presseerklärung von Elmar Brok (EVP-ED/CDU): Bulgarien und Rumänien: Kommission muss Schutzklauseln aktivieren, Brüssel, 27.06.2007; abrufbar unter: [http://www.elmarbrok.de/presse/pm/2007/0627rum\\_bul.shtml](http://www.elmarbrok.de/presse/pm/2007/0627rum_bul.shtml).

12 Vgl. Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie, KOM(2006) 649 endg., Brüssel, 08.11.2006, S. 5.

den Beitritt votiert hatten, hatten immer auch auf die Schutzvorkehrungen verwiesen, um dem mangelhaften Vertrauen der Öffentlichkeit in die Mitgliedschaftsreife und dem Eindruck der Machtlosigkeit der EU nach dem Beitritt zu begegnen. Ihre Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung der Mitgliedschaftskonditionen sind deutlich geringer als während der Verhandlungsphase. Hatte die EU die beiden neuen Mitglieder ohnehin eher mit Besorgnis denn mit Begeisterung begrüßt<sup>13</sup>, so fand dieses Stimmungsbild seine Fortsetzung bei der ersten Anwendung des Kontrollmechanismus.

Jenseits der besonderen Auflagen für die neuen Mitgliedstaaten sind diese in die EU-Institutionen und Politikprozesse bereits völlig integriert. Bulgarien und Rumänien stellen mit Meglena Kuneva und Leonard Orban die neuen Kommissare für Verbraucherschutz bzw. Mehrsprachigkeit, so dass die Kommission nunmehr 27 Mitglieder zählt. Sie wurden im November 2006 vom Europäischen Parlament angehört.<sup>14</sup> Im Rat verfügt Bulgarien über 10, Rumänien über 14 Stimmen bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit. Sie werfen eine Bevölkerung von 7,8 Millionen (Bulgarien) bzw. 21,7 Millionen (Rumänien) in die Waagschale. Im Europäischen Parlament ist Bulgarien mit 18 und Rumänien mit 35 von insgesamt 785 Sitzen vertreten. Während in Bulgarien am 21. Mai bei einer extrem niedrigen Wahlbeteiligung von 26 Prozent Europawahlen durchgeführt wurden, ist die Direktwahl zum Europäischen Parlament in Rumänien auf den Herbst 2007 verschoben worden.<sup>15</sup> Der Beitritt der beiden Länder hat einen Impuls dafür gegeben, die Aktivitäten der EU im Schwarzmeerraum – so im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik – zu verstärken.<sup>16</sup>

### **Rückwärts und vorwärts: Türkei, Kroatien und Mazedonien**

Gegenwärtig verhandelt die EU nur mit zwei Staaten über den Beitritt. Die Türkei und Kroatien stellen für die EU im Hinblick auf die Erweiterungsstrategie und die Implikationen für die Integrationsfähigkeit der EU gänzlich verschiedene Größenordnungen und Kategorien dar.

Die Verhandlungen mit der Türkei sind bereits wenige Monate nach Beginn substantieller Gespräche im Juni 2006 in eine kritische Phase geraten. Nicht nur der Stolperstein ‚Zypern‘ belastete die Beziehungen, sondern auch die innenpolitische Entwicklung in der Türkei im Zeichen von vorgezogenen Parlaments- und aufgeschobenen Präsidentenwahlen sowie dem Aufleben nationalistischer und islamistischer Tendenzen, die das Land im Frühjahr 2007 in die „größte Existenzkrise seit Gründung der Republik“<sup>17</sup> führten und erneut das Militär auf den Plan riefen.

Im Sommer und Herbst 2006 waren aus Sicht der EU die kritischsten Punkte in der Türkei die Einschränkungen der Meinungsfreiheit, insbesondere durch Rückgriff auf Artikel 301 des Strafgesetzbuchs (Herabsetzung des Türkentums), die Kurdenfrage, die Nichtanerkennung von Zypern und die zivile Kontrolle über das Militär.<sup>18</sup> Dennoch attestierte die Kommission der Türkei bei der Vorlage des Fortschrittsberichts am 9. November 2006,

---

13 Vgl. zum Beispiel Bacia, Horst: Fünfte Runde – letzte Runde?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.01.2007, S. 5.

14 Vgl. Agence Europe, 28.11.2006, S. 15.

15 Vgl. Agence Europe, 22.05.2007, S. 5.

16 Vgl. Europäische Kommission: Die Schwarzmeersynergie – Eine neue Initiative der regionalen Zusammenarbeit, KOM(2007) 160 endg., Brüssel, 11.04.2007, S. 2.

17 So Staatspräsident Sezer am 13.04.2007 vor seinem Abschied aus dem Amt, zit. nach Kramer, Heinz: Türkei: Neue Kämpfe an alten Fronten (SWP-Aktuell 33), Berlin 2007, S. 1.

18 Vgl. Europäische Kommission: Türkei Fortschrittsbericht 2006, SEC(2006) 1390, Brüssel, 08.11.2006, S. 4-9.

dass sie die politischen Kriterien weiter „hinreichend erfüllt“<sup>19</sup>. Generell konstatierten Kommission, Rat, Europäischer Rat und Europäisches Parlament aber eine Verlangsamung des Reformtempos und einen erheblichen Handlungsbedarf auf allen Feldern, einschließlich der Übernahme des Acquis, wo gemessen an den in der Beitrittspartnerschaft vereinbarten Prioritäten deutliche Rückstände (Dienstleistungen, Kapitalverkehr, Gesellschaftsrecht, Landwirtschaft, Umwelt) zu verzeichnen waren.<sup>20</sup> Der Rat mahnte erhebliche Anstrengungen der Türkei an, um „die Meinungsfreiheit, die Religionsfreiheit, die Rechte der Frauen, der Minderheiten und der Gewerkschaften sowie die zivile Kontrolle des Militärs auszubauen“.<sup>21</sup> Zu einer ähnlichen durchweg kritischen Einschätzung war das Europäische Parlament im September 2006 anlässlich der Aussprache über den „Bericht Eurlings“ über die Fortschritte der Türkei gelangt.<sup>22</sup>

Die Lage in der Türkei hat sich bis Sommer 2007 in allen angemahnten Punkten weiter zum Schlechteren entwickelt. Die größten Risiken für die Verhandlungen gingen zunächst von der Zypern-Frage aus. Ende November 2006 musste die finnische Präsidentschaft feststellen, dass die Türkei ihren Verpflichtungen hinsichtlich der Anwendung des Ankara-Abkommens nicht nachkommen will. Die EU hatte sich im Juni 2006 darauf verständigt, der Türkei nochmals einen Aufschub zu gewähren, und dann im Herbst zu prüfen, ob sie uneingeschränkt und ohne Diskriminierung (Zyperns) das Zusatzprotokoll zum Ankara-Abkommen vom 29. Juli 2005 durchführt. Da die Türkei sich im Prinzip weigerte, das türkische Hoheitsgebiet (Häfen) für zyprische Schiffe, Frachtflugzeuge und LKW zu öffnen und damit die Zollunion auf die gesamte EU anzuwenden, beschloss der Rat am 11. Dezember 2006 auf Empfehlung der Kommission vom 29. November 2006, Verhandlungen über acht Kapitel auszusetzen, d.h. sie solange nicht in Angriff zu nehmen, bis die Türkei ihren Verpflichtungen nachkommt.<sup>23</sup> Es handelt sich um Kapitel, die in direktem Bezug zur Zollunion stehen, also freier Warenverkehr, Niederlassungsrecht und Dienstleistungsfreiheit, Finanzdienstleistungen, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Fischerei, Verkehrspolitik, Zollunion und Außenbeziehungen, allesamt Schlüsselbereiche des Acquis. Ferner sollte keines der geöffneten Kapitel vorläufig geschlossen werden. Der Rat hatte schon am 21. September 2005 klar gemacht, dass er das Umgehen der Verpflichtungen aus der Zollunion für eine von der Türkei zu verantwortende Beeinträchtigung der Fortschritte der Verhandlungen insgesamt ansehen würde.<sup>24</sup> Weitergehende Vorschläge, wie die von Bundeskanzlerin Merkel und dem damaligen französischen Staatspräsidenten

---

19 Europäische Kommission: Wichtigste Ergebnisse der Fortschrittsberichte über die Kandidatenländer Kroatien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Türkei, MEMO/06/411, Brüssel, 08.11.2006, S. 3.

20 Vgl. allg. Europäische Kommission: Türkei Fortschrittsbericht, 08.11.2006; zu den Schlussfolgerungen zur Türkei vgl. Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie, 08.11.2006, S. 11-12; Rat der EU: 2770. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 11.12.2006, S. 8; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 14./15. Dezember 2006, S. 3, Punkt 10; Europäisches Parlament: Erweiterungsstrategie und die wichtigsten Herausforderungen für den Zeitraum 2006-2007, Entschließung P6\_TA-PROV(2006)0568, Straßburg, 13.12.2006, S. 4, Punkte 30 und 31.

21 Rat der EU: 2770. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 11.12.2006, S. 8.

22 Vgl. Europäisches Parlament: Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Berichterstatter: Camiel Eurlings, A6-0269/2006, Straßburg, 13.09.2006, sowie die Aussprache des Europäischen Parlaments, CRE 26/09/2006 – 12, Straßburg, 26.09.2006.

23 Vgl. Rat der EU: 2770. Tagung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 11.12.2006, S. 8-9; Europäische Kommission: Kommission legt Empfehlungen zur Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei vor, IP/06/1652, Brüssel, 29.11.2006, S. 1-2.

24 Vgl. Rat der EU: 2770. Tagung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 11.12.2006, S. 8.

Chirac diskutierte Festsetzung einer neuen Frist oder gar der Abbruch von Verhandlungen kamen nicht zum Zug.<sup>25</sup> Vielmehr stellt sich die EU darauf ein, dass sich die türkische Regierung auch nach den Wahlen vom Juli 2007 in der Zypernfrage kaum bewegen wird. So soll die Kommission 2007, 2008 und 2009 in ihren Fortschrittsberichten über den aktuellen Stand in dieser Frage berichten.<sup>26</sup> Die türkische Regierung wollte es nach der alles in allem milden Reaktion der EU als Zeichen der Offensive und ihres Selbstbewusstseins verstanden wissen, dass sie im April 2007 ein 400-seitiges Anpassungsprogramm an die EU mit Maßnahmen bis zum Jahr 2013 vorlegte, quasi nach dem Motto: „Wir sind auf dem Reformkurs mit oder ohne EU-Mitgliedschaft und sind 2013 beitriffsreif.“<sup>27</sup> Erweiterungskommissar Rehn ließ die Forderung von Ministerpräsident Erdogan, ein Zieldatum für den Beitritt (2013, 2014 oder 2015) zu nennen, zurückweisen.<sup>28</sup>

Keine Fortschritte konnten bei der Aufhebung des EU-Handelsembargos gegenüber Nordzypern erzielt werden. Ende Oktober 2006 hat die EU zumindest die Finanzhilfe in Höhe von 38,1 Millionen Euro projektgebunden für Nordzypern freigegeben.<sup>29</sup>

Zwar konnte ein Entgleisen des Beitrittszugs wegen der Zypernproblematik abgewendet werden, aber die Beziehungen EU-Türkei waren von nervösen Spannungen bestimmt und Ereignissen überschattet, die auf strukturelle Ursachen für die mangelhafte politische Beitrittsreife der Türkei hinweisen. Die scharfe türkische Reaktion auf die Rede von Papst Benedikt XVI. in Regensburg über „Glaube, Vernunft und Universität“ im September 2006 und ihre protokollarischen Winkelzüge beim Pastoralbesuch in der Türkei im Dezember desselben Jahres zeugten von mangelhafter Souveränität und diplomatischem Ungeschick.<sup>30</sup> Gewalttaten wie die Ermordung von drei Mitarbeitern eines christlichen Verlags im April 2007 sowie zuvor des Chefredakteurs der armenisch-türkischen Zeitung AGOS, Hrant Dink, im Januar warfen ein grelles Licht auf die Zerrissenheit in der Gesellschaft und Politik der Türkei, ohne dass sich daraus unmittelbar negative Folgen für die Beziehungen EU-Türkei ergaben.<sup>31</sup> „Die Präsidentschaft ist über diesen verabscheuungswürdigen Mord bestürzt (...). Die Präsidentschaft ist überzeugt, dass die türkischen Behörden die Tat schnellstmöglich aufklären werden, und hat keinen Zweifel daran, dass die Türkei ihren Weg zur Verwirklichung der Meinungsfreiheit unbeirrt fortsetzt.“<sup>32</sup> Zu einer direkten

25 Vgl. die Pressekonferenz nach dem Treffen des Weimarer Dreiecks in Mettlach vom 05.12.2006, abrufbar unter: <http://www.france-allemande.fr/Pressekonferenz-nach-dem-Treffen.html>.

26 Vgl. Rat der EU: 2770. Tagung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 11.12.2006, S. 9.

27 Vgl. „Die Türkei will in sechs Jahren reif sein für die EU“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.04.2007, S. 1, sowie Agence Europe: Olli Rehn rejects Ankara's request to set date for accession – Commission welcomes reform programme 2007-2013, Nr. 9408, Brüssel, 18.04.2007, S. 6; „Note regarding the Turkey's Programme for Alignment with the EU Acquis“, Pressemitteilung des türkischen Außenministeriums, BN: 6, Ankara, 17.04.2007, abrufbar unter: [http://www.mfa.gov.tr/MFA/PressInformation/PressReleasesAndStatements/pressReleases2007/April/BN6\\_17April2007.htm](http://www.mfa.gov.tr/MFA/PressInformation/PressReleasesAndStatements/pressReleases2007/April/BN6_17April2007.htm).

28 Vgl. Agence Europe, 18.04.2007, S. 6; „Wir hatten gehofft, daß Deutschland mehr Druck für uns macht“, Interview mit dem türkischen Premier Erdogan, in: Süddeutsche Zeitung, 17.04.2007, S. 7, sowie den Artikel „Erdogan liest Merkel die Leviten“ in: SPIEGEL-Online, 14.04.2007, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,477197,00.html>.

29 Vgl. Europäische Kommission: EU bewilligt Hilfe für türkische Gemeinschaft Zyperns, IP/06/1489, Brüssel, 27.10.2006.

30 Vgl. Hermann, Rainer: „Empfang zweiter Klasse. Die Türkeireise des Papstes“, in: FAZ.net, 28.11.2006.

31 Vgl. zu den Reaktionen der EU-Kommission und den Äußerungen von EU-Erweiterungskommissar Olli Rehn: Agence Europe, 20.04.2007, S. 6.

32 Erklärung der Präsidentschaft der Europäischen Union zur Ermordung des türkisch-armenischen Journalisten Hrant Dink, Brüssel/Berlin, 19.01.2007, abrufbar unter: [http://www.eu2007.de/de/News/CFSP\\_Statements/January/1901HrantDink.html](http://www.eu2007.de/de/News/CFSP_Statements/January/1901HrantDink.html).

Warnung sah sich die EU allerdings veranlasst, als sich das türkische Militär in die Krise um die Wahl des Staatspräsidenten durch das Parlament im April 2007 einmischte, mit einem Putsch drohte und eine massive Polarisierung in der Gesellschaft schürte: „Sie [die Präsidentschaft der EU] erwartet, dass alle politisch Verantwortlichen ihren Beitrag dazu leisten, dass die Staatspräsidentenwahlen entsprechend den demokratischen und rechtsstaatlichen Regeln der Verfassung durchgeführt werden. Insbesondere erwartet sie, dass die Wahlen und das Verfassungsgericht nicht durch äußeren Druck beeinflusst werden.“<sup>33</sup> Das machte einmal mehr deutlich, dass die Türkei noch weit davon entfernt ist, den Primat der Politik über das Militär selbstverständlich durchzusetzen, dass aber andererseits das Militär weiterhin für sich reklamiert, allein die kemalistisch-säkulare Ordnung des Staates und die nationale Einheit zu garantieren und gegen Islamisten zu verteidigen. Die EU kann über diese grundlegenden Fragen deshalb nicht hinweggehen, weil sie das Interesse an der Stabilität der politischen Ordnung – bei einem künftigen Mitglied (!) – nicht über das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip stellen darf. Die EU tut sich schwer, die politische Beitrittsreife eines Kandidatenlandes zu bewerten, in dem der Islam – von großen Teilen der Bevölkerung getragen – zunehmend einen zentralen innenpolitischen Faktor darstellt und gegenüber dem das Militär und die überkommenen Staatseliten ihre Machtstellung mit häufig undemokratischen Mitteln zu verteidigen suchen. Daneben bleibt der Umgang mit der kurdischen Bevölkerung im Süden der Türkei und an der Grenze zum kurdisch besiedelten Nordirak virulent. Aus Sicht der EU wächst hingegen die Bedeutung der Türkei als Knotenpunkt für die Energieversorgung Europas.<sup>34</sup>

Dass die deutsche Ratspräsidentschaft die Türkei – wie auch Kroatien – nicht nach Berlin zu den Feierlichkeiten anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge eingeladen hatte, zeigte, dass die EU im Schatten der Krise des Verfassungsprozesses nicht mehr zu einer politischen Geste fähig war, wie sie noch bei der Einbeziehung der Türkei und anderer Kandidaten in die Konventsberatungen möglich gewesen war.<sup>35</sup> Allerdings war die türkische AKP (Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung) zur Veranstaltung der EVP in Berlin aus gleichem Anlass eingeladen.<sup>36</sup>

Unterdessen liefen die Beitrittsverhandlungen auf Minister- und Stellvertreterebene geschäftsmäßig, wenn auch langsam, weiter.<sup>37</sup> Bislang konnten nur das Kapitel „Wissenschaft und Forschung“ vorläufig geschlossen und die drei Kapitel „Statistik“, „Unternehmens- und Industriepolitik“ sowie „Finanzkontrolle“ geöffnet werden.<sup>38</sup> Die deutsche Ratspräsidentschaft hatte beabsichtigt, auch das Kapitel „Währungsunion“ zu eröffnen, jedoch scheiterte dies an der Ablehnung einiger Mitgliedstaaten, allen voran Frankreichs, die technische Gründe geltend machten.<sup>39</sup> Frankreichs neuer Präsident Sarkozy, der eine EU-Mitgliedschaft der Türkei ablehnt, hatte zwar nicht seine Androhungen zur Blockade

---

33 Erklärung der Präsidentschaft der EU zur Wahl des Staatspräsidenten in der Türkei, GASP-Erklärungen, 28.04.2007, abrufbar unter: [http://www.eu2007.de/de/News/CFSP\\_Statements/April/0428Tuerkei.html](http://www.eu2007.de/de/News/CFSP_Statements/April/0428Tuerkei.html); vgl. außerdem Agence Europe, 01.05.2007, S. 5; „EU concerned at intervention of Army in Presidential elections“.

34 Vgl. Europäische Kommission: EU Energy Policy and Turkey, MEMO/07/219, Brüssel, 01.06.2007.

35 Vgl. „Erdogan liest Merkel die Leviten“ in: SPIEGEL-Online, 14.04.2007.

36 Vgl. die Teilnehmerliste der EPP-Veranstaltung im Rahmen der Feierlichkeiten zur Unterzeichnung der Römischen Verträge, abrufbar unter: <http://www.epp.eu/subpagina.php?hoofdmenuID=5&submenuID=42>.

37 Seit Oktober 2005 fanden zwei Treffen auf Stellvertreterebene (29.03.2007 und 28.11.2005) und drei Beitrittskonferenzen auf Ministerienebene (03.10.2005, 12.06.2006 und 26.06.2007) statt, vgl. Rat der EU: Pressemitteilung 11233/07 (Presse 154), Brüssel, 26.06.2007; Rat der EU: Pressemitteilung 8031/07 (Presse 68), Brüssel, 29.03.2007.

38 Zum aktuellen Stand des Screening- und Verhandlungsprozesses vgl. die offizielle Seite des türkischen Staatsministeriums für EU-Angelegenheiten, abrufbar unter: <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=65&l=2>.

und zum Abbruch von Verhandlungen wahr gemacht. Über die Verlangsamung des Verhandlungstempos hinaus verfolgt er jedoch das Ziel, auf EU-Ebene eine Gruppe einzusetzen, die über die Grenzen der EU berät.<sup>40</sup>

In der Umfrage des Eurobarometers von Juli 2006 waren 48 Prozent der EU-Bürger gegen einen Beitritt der Türkei, 39 Prozent haben eine türkische EU-Mitgliedschaft befürwortet.<sup>41</sup> Die Haltung zu einer türkischen EU-Mitgliedschaft innerhalb der EU-27 wird in den darauffolgenden Erhebungen des Eurobarometers nicht mehr abgefragt.

Mit Kroatien verliefen die Beitrittsverhandlungen bisher reibungsloser und schneller als mit der Türkei.<sup>42</sup> Die Einschätzungen der EU-Institutionen<sup>43</sup> zu den Fortschritten Kroatiens fallen durchweg deutlich positiver aus, wobei sie besonderes Gewicht legen auf die weitere Entwicklung gutnachbarschaftlicher Beziehungen, die Erfüllung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (hier besonders der Erwerb von Immobilieneigentum) und die Zusammenarbeit Kroatiens mit dem Haager Kriegsverbrecher-Tribunal. Der Rat mahnte, basierend auf dem Fortschrittsbericht der Kommission vom November 2006, die Beschleunigung der Reformen im Justizwesen und der öffentlichen Verwaltung, der Bekämpfung der Korruption und der Wirtschaftsreformen an.<sup>44</sup>

Bis Sommer 2007 waren die beiden Kapitel über „Wissenschaft und Forschung“ sowie „Bildung und Kultur“ vorläufig geschlossen und 10 Kapitel geöffnet (Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, Gesellschaftsrecht, Rechte am geistigen Eigentum, Finanzdienstleistungen, Informationsgesellschaft und Medien, Wirtschafts- und Währungspolitik, Statistik, Unternehmens- und Industriepolitik, Zollunion sowie Finanzkontrolle.<sup>45</sup>

Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (im folgenden kurz Mazedonien) ist gegenüber Kroatien noch deutlich abgeschlagen, steht aber seit Zuerkennung des Kandidatenstatus im Dezember 2005 an der Spitze der übrigen Staaten des so genannten westlichen Balkans. Der Kandidat machte gemessen an den in der Europäischen Partnerschaft festgelegten Prioritäten und den Anforderungen des Beitrittsprozesses bei den notwendigen politischen und wirtschaftlichen Reformen nur langsam Fortschritte.<sup>46</sup> Die Kommis-

- 
- 39 Vgl. Agence Europe, 27.06.2007, S. 4, sowie Rat der EU: Pressemitteilung zum dritten Treffen der Beitrittskonferenz auf Ministerebene mit der Türkei, 11233/07 (Presse 154), Brüssel, 26.06.2007, S. 2-3.
- 40 Vgl. Französische Botschaft (Hrsg.): Rede von Staatspräsident Nicolas Sarkozy zu Europa in Straßburg, 02.07.2007 (Auszüge), Presse- und Informationsabteilung Berlin, S. 5; „Die Türkei hat keinen Platz in Europa“ (Nicolas Sarkozy), in: Sueddeutsche Zeitung, 07.06.2007, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/534/117408/print.html> sowie Interview mit Staatspräsident Nicals Sarkozy in der Tageszeitung „Le Figaro“, 07.06.2007, abrufbar unter: <http://www.elysee.fr/elysee/root/bank/print/78571.htm>.
- 41 Vgl. Europäische Kommission: Attitudes towards European Union enlargement, Special Eurobarometer 255, Brüssel, Juli 2006, S. 22.
- 42 Vgl. Rat der EU: 2770. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 11.12.2006, S. 10.
- 43 Vgl. Europäisches Parlament: Bericht über den Fortschrittsbericht über Kroatien, A6-0092/2007, Straßburg, 29.03.2007; Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. April 2007 zu dem Fortschrittsbericht über Kroatien 2006, P6\_TA-PROV(2007)0156, Straßburg, 25.04.2007; Europäische Kommission: Kroatien. Fortschrittsbericht, Brüssel, 08.11.2006, S. 5-21; Rat der EU: 2770. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 11.12.2006, S. 9-10; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 14./15. Dezember 2006, S. 4.
- 44 Vgl. allgemein Europäische Kommission: Kroatien Fortschrittsbericht, 08.11.2006, sowie Rat der EU: 2770. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 11.12.2006, S. 9-10.
- 45 Seit Sommer 2006 bis Juli 2007 fanden 3 Treffen auf Ministerebene (12.6.2006, 11.12.2006 und 26.6.2007) und 2 auf Stellvertreterebene (21.12.2006 und 29.3.2007) statt. Zum aktuellen Stand des Verhandlungsprozesses vgl. die offizielle Internetseite des kroatischen Ministeriums für Außenbeziehungen und Europäische Integration, abrufbar unter: <http://www.eu-pregovori.hr/default.asp?ru=451&sid=&akcija=&jezik=2>; Rat der EU: Pressemitteilung 11232/07 (Presse 153), Brüssel, 26.06.2007, sowie Rat der EU: Pressemitteilung 8032/07 (Presse 69), Brüssel, 29.03.2007.

sion kam in ihrem ersten Fortschrittsbericht noch nicht zu einer bündigen Einschätzung, dass das Land die politischen Kriterien erfüllt, sondern nur dass es dazu auf dem besten Wege sei.<sup>47</sup> Entsprechend stellte die EU weiterhin kein Datum für die Eröffnung von Verhandlungen in Aussicht.<sup>48</sup> In den Berichten und Einschätzungen der EU-Institutionen nehmen der regionale Nachbarschaftskontext, die interethnischen Probleme und die Vorgaben der internationalen Gemeinschaft für die Stabilisierung der Region einen breiten Raum ein. Mazedoniens positive Rolle in der Region wird gewürdigt.<sup>49</sup>

Für die drei Länder stellte die EU 2006 Heranführungshilfe in Höhe von 500 Millionen Euro für die Türkei, 140 Millionen Euro für Kroatien und 43,6 Millionen Euro für Mazedonien bereit.<sup>50</sup>

### **Integrationsfähigkeit und Erweiterungsstrategie: Die EU auf Konsenssuche**

Die vielfach als zu früh kritisierte Aufnahme von Bulgarien und Rumänien und die vermuteten Auswirkungen eines Beitritts der Türkei auf die Handlungsfähigkeit der EU gaben der Diskussion über die Erweiterungsstrategie und Aufnahmefähigkeit der EU neue Nahrung. Der Europäische Rat vom Juni 2006 hatte der Kommission die Aufgabe übertragen, einen Sonderbericht vorzulegen, der „alle einschlägigen Aspekte im Zusammenhang mit der Aufnahmefähigkeit“<sup>51</sup> behandelt. Daraufhin erarbeitete die Kommission in der Tradition der Vorjahre ein Strategiepapier zur Erweiterung, das sie um den angeforderten Sonderbericht über die „Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder“<sup>52</sup> ergänzte. Diese Mitteilung, mit der die Kommission die Grundlinien für einen „erneuerten Konsens über die Erweiterung“<sup>53</sup> liefern wollte, hat ein geteiltes und insgesamt ein schwaches Echo in der EU gefunden.<sup>54</sup> Das Europäische Parlament bewertete den Bericht generell als nicht zufriedenstellend<sup>55</sup> und kritisierte die Kommission wegen der „oberflächlichen Art, mit der

---

46 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 14./15. Dezember 2006, S. 4, Punkt 12; Rat der EU: 2771. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 16291/06 (Presse 353), Brüssel, 11./12.12.2006, S. 14; Europäisches Parlament: Bericht über den Fortschrittsbericht über die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien 2006, A6-0214/2007, 08.06.2007; Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Juli 2007 zu dem Fortschrittsbericht über die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien 2006, P6\_TA-PROV(2007)0352, Punkt 1 und 2; Europäische Kommission: The former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report, SEC(2006)1387, Brüssel, 08.11.2006.

47 Vgl. Europäische Kommission: The former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report, 08.11.2006, S. 5; siehe auch Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie, 08.11.2006, S. 12.

48 Vgl. ausführlicher den Beitrag von Franz-Lothar Altmann zur Südosteuropapolitik in diesem Jahrbuch.

49 Vgl. Europäische Kommission: The former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report, 08.11.2006, S. 12-17.

50 Vgl. Europäische Kommission: Wichtigste Ergebnisse der Fortschrittsberichte über die Kandidatenländer Kroatien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Türkei, MEMO/06/411, Brüssel, 08.11.2006, S. 1-4.

51 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes 15./16. Juni 2006, 10633/1/06, Brüssel, 17.07.2006, S. 18; Lippert, Barbara: Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/ Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 429-440, hier S. 438.

52 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie, 08.11.2006, S. 18-27. Die Kommission spricht statt von Absorptionsfähigkeit durchgehend von der Integrationsfähigkeit bzw. Aufnahmefähigkeit der EU (ebenda S. 18). In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2006 sowie in der Entschließung des Europäischen Parlaments zur Erweiterungsstrategie wird dieser Begrifflichkeit gefolgt.

53 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie, 08.11.2006, S. 15; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 14./15. Dezember 2006, Punkt 4.

54 Vgl. Parker, George/Daniel Dombey: Fraught at the frontiers: why Europe is losing faith in its most successful policy, in: Financial Times, 13.12.2006, S. 9; Bacia, Horst: Keine einfache Formel. Die Europäische Union denkt über ihre künftige Aufnahmefähigkeit nach, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.12.2006, S. 8; Institut für Europäische Politik (Hrsg.): EU-25/27 Watch Nr. 4 – Absorption capacity, Berlin 2007, S. 97-118, abrufbar unter: <http://www.iep-berlin.de/index.php?id=476>.

55 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung zur Erweiterungsstrategie, 13.12.2006, Punkt 7.

sie institutionelle Aspekte behandelt<sup>56</sup> und verlangte eine „weit ausführlichere Prüfung der Integrationsfähigkeit der Union als bisher (...), sei es unter institutionellen, finanziellen oder politischen Gesichtspunkten“.<sup>57</sup> Nach Auffassung des Europäischen Parlaments soll die für 2008/09 angesetzte Überprüfung des Haushalts bereits die künftige Aufnahme der Türkei und Kroatiens sowie die der potentiellen Kandidatenländer des westlichen Balkans berücksichtigen.<sup>58</sup> Zu Kroatien hat die Kommission bisher keinerlei Wirkungsabschätzungen veröffentlicht, zur Türkei hatte sie im Oktober 2004 eine erste Problemskizze vorgelegt, ohne aussagekräftige und belastbare Schätzungen für den Haushalt, die Politiken und weitere Kosten und Nutzen für die EU.<sup>59</sup>

Der Europäische Rat führte im Dezember 2006 auf der Grundlage des Sonderberichts und des Strategiepapiers die angekündigte „eingehende Aussprache zum Thema Erweiterung“<sup>60</sup>. Wie die Kommission und das Europäische Parlament bekräftigt er die drei Grundsätze der Erweiterungspolitik – Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation – und die Verpflichtungen der EU gegenüber den Ländern mit denen bereits über den Beitritt verhandelt wird oder die eine europäische Perspektive erhalten haben.<sup>61</sup> Sie wollen aber gegenwärtig keine neuen politischen Verpflichtungen eingehen. Der Europäische Rat hält wie die Kommission am doppelgleisigen Ansatz fest, wonach die Länder die beitreten wollen, die Mitgliedschaftspflichten uneingeschränkt wahrnehmen können müssen und die Union ihrerseits „zu effizienter Arbeit und Weiterentwicklung fähig sein“<sup>62</sup> muss. Das Europäische Parlament definiert drei Säulen, auf denen die Integrationsfähigkeit der EU beruht, erstens auf der Legitimität und Fähigkeit der EU-Organe, unter neuen Gegebenheiten demokratisch und effizient zu handeln und Beschlüsse zu fassen, zweitens auf ihren finanziellen Mitteln und deren Gesamtbeitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sowie drittens der Fähigkeit einer erweiterten Union, ihre politischen Ziele zu verfolgen.<sup>63</sup> Das Europäische Parlament setzt stärkere Akzente als der Europäische Rat und die Kommission bei der Bewahrung der EU als „politisches Projekt“, das durch die Erweiterung nicht untergraben werden dürfe.<sup>64</sup> Jedoch plädiert auch das Europäische Parlament nicht für eine klare Sequenzierung der Vertiefung vor jeglicher künftiger Erweiterung.<sup>65</sup> Der Europäische Rat stellte auf seiner Dezembersitzung 2006 keine explizite Verbindung

56 Ebenda, Punkt 13.

57 Ebenda, Punkt 5.

58 Vgl. ebenda, Punkte 20, 21 und 34.

59 Europäische Kommission: Fragen im Zusammenhang mit der möglichen Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union, SEK(2004) 1202, Brüssel, 06.10.2004. Dazu kritisch: Lippert, Barbara: Erweiterungsfragen und Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union, insbesondere die Türkeifrage und ihre Implikationen, in: Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): Die Rolle der erweiterten Europäischen Union in der Welt, Baden-Baden 2006, S. 175-203, hier S. 191-196. Vgl. auch Europäisches Parlament: Entschließung zur Erweiterungsstrategie, 13.12.2006, Punkte 20, 21 und 34, sowie die Vorschläge für regionalpolitische Stufenmodelle zur Abfederung der finanziellen Belastungen für den EU-Haushalt vgl. Europäisches Parlament: Bericht über die Auswirkungen der künftigen Erweiterung auf die Wirksamkeit der Kohäsionspolitik, A6-0087/2007 endg., Ausschuss für regionale Entwicklung, Berichterstatter: Markus Pieper, Straßburg, 28.03.2007, insbesondere die Punkte 13 und 14.

60 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 14./15. Dezember 2006, Punkt 4.

61 Vgl. ebenda, Punkte 4 und 3; Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie, 08.11.2006, S. 19; Europäisches Parlament: Entschließung zur Erweiterungsstrategie, 13.12.2006, Punkt 5.

62 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 14./15. Dezember 2006, Punkt 6; Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie, 08.11.2006, S. 15.

63 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung zur Erweiterungsstrategie, 13.12.2006, Punkt 8.

64 Vgl. ebenda, Punkte G und A.

65 Lang, Kai-Olaf/Daniela Schwarzer: Argumente für eine neue Erweiterungsstrategie – die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU, in: *Integration*, 2007, S. 117-128, hier S. 125-127.

zwischen dem Verfassungsprozess bzw. institutionellen Reformen und der Erweiterung her. Dagegen betonte das Europäische Parlament, dass der Vertrag von Nizza keine ausreichende Grundlage für künftige Erweiterungen darstelle und bis Ende 2008 der Verfassungsprozess abgeschlossen sein solle.<sup>66</sup> Die Kommission fordert, eine „neue institutionelle Regelung sollte bis zu dem Zeitpunkt gefunden werden, zu dem der nächste neue Mitgliedstaat voraussichtlich die Beitrittsreife erreichen wird“.<sup>67</sup> Das Tempo der Erweiterung hängt demnach einerseits von der Integrationsfähigkeit der EU ab,<sup>68</sup> andererseits von den Fortschritten des Kandidaten zur Erlangung der Beitrittsreife,<sup>69</sup> wobei die Kommission vorschlägt, dass die EU erst Zieldaten für den Beitritt nennen soll, wenn die Verhandlungen kurz vor dem Abschluss stehen.<sup>70</sup>

Obwohl auch künftig die Grundentscheidungen über Beginn und Abschluss von Verhandlungen in der politischen Diskretion verbleiben werden, so ist doch zu erwarten, dass die Folgeabschätzungen für die EU, ihren Haushalt, die Institutionen, die Politiken und das Entscheidungssystem stärkeres Gewicht erlangen, dass eingehender und konkreter über die Lage und den Reifegrad der Kandidatenländer berichtet und intensivere Debatten darüber in den Parlamenten und Regierungen der Mitgliedstaaten geführt werden. In diesem Zusammenhang sind auch die Verweise auf mehr Transparenz durch Veröffentlichung von Dokumenten und Ergebnissen der Verhandlungen von Belang.<sup>71</sup> Das Vertrauen in die „uneingeschränkte Konditionalität“<sup>72</sup> und in die Integrationsfähigkeit der EU soll dadurch gestärkt werden, dass die Kommission regelmäßig im Laufe der Verhandlungen Bewertungen der Folgen für politische Schlüsselbereiche der EU vorlegen soll. Zu den neutralistischen Punkten zählen die Freizügigkeit, Grenzverwaltung, Landwirtschaft, Kohäsionspolitik und Verkehr, die Sicherung der Energieversorgung unter außen- und sicherheitspolitischen wie energiepolitischen Gesichtspunkten sowie bei alledem die Auswirkungen auf den EU-Haushalt und die Fähigkeit der Union, ihre Politiken nachhaltig zu finanzieren<sup>73</sup> und weiterzuentwickeln<sup>74</sup>. Der Rat soll diese Abschätzungen im Hinblick auf seine Festlegung gemeinsamer Standpunkte gegenüber Kandidaten und im Hinblick auf Übergangsfristen und andere Vorkehrungen (unbefristete Schutzklauseln, Ausnahme- und Sonderregelungen) berücksichtigen. Damit ist eine weitere Durchlöcherung der Regel, dass einer vollen Übernahme des Acquis eine Mitgliedschaft ohne Abstriche gegenübersteht, bereits fest ins Auge gefasst und über die üblichen befristeten Übergangsregelungen hinaus eine stärkere rechtlich-politische Binnendifferenzierung der EU programmiert.

Einig sind sich Europäischer Rat, Kommission und Europäisches Parlament in der Würdigung der Erweiterung als „Kernstück der Entwicklung der EU“<sup>75</sup>, die die Anziehungskraft der EU unterstreicht und maßgeblich zur Konsolidierung von Demokratie und Menschenrechten, zu wirtschaftlicher Prosperität und Stabilität auf dem Kontinent beige-

---

66 Europäisches Parlament: Entschließung zur Erweiterungsstrategie, 13.12.2006, Punkte 14 und 15.

67 Siehe den Sonderbericht der Europäischen Kommission: Erweiterungsstrategie, 08.11.2006, S. 23.

68 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 14./15. Dezember 2006, Punkt 9.

69 Ebenda, Punkt 6.

70 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie, 08.11.2006, S. 25.

71 Vgl. ebenda, S. 25-27; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 14./15. Dezember 2006, Punkt 6; Europäisches Parlament: Entschließung zur Erweiterungsstrategie, 13.12.2006, Punkt F.

72 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie, 08.11.2006, S. 16.

73 Vgl. ebenda, S. 24; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 14./15. Dezember 2006, Punkt 9; Europäisches Parlament: Entschließung zur Erweiterungsstrategie, 13.12.2006, Punkt 34.

74 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 14./15. Dezember 2006, Punkt 9.

75 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie, 08.11.2006, S. 2.

tragen hat.<sup>76</sup> Auch wenn Sorgen vor einer Überdehnung und dem Verlust der Funktionsfähigkeit der EU hörbarer werden, so schreiben die EU-Institutionen unverdrossen an ihrer Großzählung über die zurückliegende ‚Erfolgsgeschichte Erweiterung‘ weiter, wonach größer besser bedeutet. Die Kommission behauptet etwa, jede bisherige Erweiterung habe „die Politiken der EU gestärkt“<sup>77</sup>. In der so genannten „Berliner Erklärung“, die das Wort Erweiterung meidet, kommt Erweiterung auf die Zukunft bezogen nur im selben Atemzug mit der Konsolidierung der EU vor: „Die Europäische Union lebt auch in der Zukunft von ihrer Offenheit und dem Willen ihrer Mitglieder, zugleich die innere Entwicklung der Europäischen Union zu festigen.“<sup>78</sup>

Die Konkretisierung der Integrationsfähigkeit der EU bleibt also politisch kontrovers. Sie ist eng mit europapolitischen Grundorientierungen und taktischen Erwägungen der jeweiligen Akteure verbunden und nur begrenzt für Objektivierungen und eine empirisch gestützte Prognose und Empfehlungen der Wissenschaft zugänglich.<sup>79</sup> Das Europäische Parlament versteht unter Integrationsfähigkeit einen „sich entwickelnden Begriff (...), der regelmäßig im Lichte neuer Umstände bewertet werden muss“<sup>80</sup>.

Größere Einigkeit herrscht darüber, wie die Erweiterungsstrategie und der Beitrittsprozess verbessert werden sollen. Schlüsselemente sind die strikte Konditionalität in allen Phasen der im Falle der Türkei auf rund zehn Jahre angelegten Verhandlungen, wobei vor allem die Kapazitäten von Verwaltung und Justiz, der Kampf gegen Korruption und Betrug sowie der Schutz von Grundrechten frühzeitig und sehr viel kritischer in den Verhandlungen angegangen werden sollen. Deutlicher als die Kommission, die davon spricht, „politische Fragen“ im Kapitel „Justizwesen und Grundrechte“ zu behandeln, fordert das Europäische Parlament den Rat auf, die politischen Aspekte klar anzusprechen und gegenüber den Kandidatenländern „begründete Empfehlungen“ abzugeben, „anstatt lediglich die technischen Fortschritte bei den Verhandlungen zur Kenntnis zu nehmen“.<sup>81</sup> Durch eine Präzisierung der Maßstäbe, der so genannten Benchmarks, die als Gradmesser der Fortschritte dienen und vom Rat für die Öffnung und das vorläufige Schließen von Verhandlungskapiteln herangezogen werden, soll die Transparenz und Qualität sowie die politische Kontrolle der Beitrittsverhandlungen verbessert werden. Die Überarbeitung der Erweiterungsstrategie läuft auf eine stärkere Politisierung des überwiegend technokratischen Modus der Verhandlungsprozesse hinaus.<sup>82</sup>

Die vielzitierte Erweiterungsmüdigkeit bleibt in den alten Mitgliedstaaten am stärksten, siehe Luxemburg, Österreich, Frankreich, Deutschland, Finnland und das Vereinigte Königreich.<sup>83</sup> Die neuen, vor allem Polen aber auch Litauen, Slowenien und Rumänien stehen an der Spitze der Befürworter künftiger Erweiterungen.<sup>84</sup> In der EU-27 ist die Zustimmung zur Fortsetzung der Erweiterung leicht gestiegen, allerdings ist ein Sockel

76 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 14./15. Dezember 2006, 12.02.2007, Punkt 5; Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie, 08.11.2006, S. 4-5; Europäisches Parlament: Entschließung zur Erweiterungsstrategie, 13.12.2006, Punkt C und Punkt 1.

77 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie, 08.11.2006, S. 23.

78 Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge; abrufbar unter: [http://www.eu2007.de/de/About\\_the\\_EU/Constitutional\\_Treaty/BerlinerErklaerung.html](http://www.eu2007.de/de/About_the_EU/Constitutional_Treaty/BerlinerErklaerung.html).

79 Vgl. die anders lautende Formulierung in der Entschließung des Europäischen Parlaments. Europäisches Parlament: Entschließung zur Erweiterungsstrategie, 13.12.2006, Punkt M.

80 Ebenda, Punkt L.

81 Ebenda, Punkt 26.

82 Vgl. Lippert, Barbara: Erfolge und Grenzen der technokratischen EU-Erweiterungspolitik, in: Kutter, Amelie/Vera Trappmann (Hrsg.): Das Erbe des Beitritts, Baden-Baden 2006, S. 57-74.

83 Vgl. Europäische Kommission: Eurobarometer 67, Juni 2007, S. 32.

84 Vgl. ebenda, S. 32.

von knapp 40 Prozent der EU-Bevölkerung dagegen.<sup>85</sup> Es ist jedoch nicht nur, und vielleicht nicht einmal in erster Linie die Bevölkerung, die skeptisch ist. Vielmehr ist der „erneuerte Konsens“ über die Erweiterung unter den Regierungen und politischen Eliten der EU sehr brüchig. Mit dem erweiterungsskeptischen Präsidenten Frankreichs, Sarkozy, haben diejenigen neuen Auftrieb erhalten, die offensiver Alternativen unterhalb der Vollmitgliedschaft erkunden und auch eine klare Aussage über die Grenzen der EU fordern.<sup>86</sup>

Auf der Linie der strikten Konditionalität liegt auch die beabsichtigte Neuerung des Artikels über die Aufnahme neuer Mitglieder im Reformvertrag. Der neu einzufügende Satz „Die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien werden berücksichtigt“<sup>87</sup> kann über die Kopenhagener Kriterien für den Beitritt von 1993 hinaus auf weitere Einlassungen des Europäischen Rats aus der Vergangenheit und der Zukunft bezogen werden. Damit hätte die EU eine größere Flexibilität, Kriterien den Umständen entsprechend zu formulieren, sie müsste aber zunächst in der Lage sein, sich auf solche ausdrücklich zu einigen.

### Ausblick

Die generell festzustellende Politisierung der europäischen Integration ergreift auch die über weite Strecken mit viel Erfolg als „Verwaltungsakt“ betriebene Erweiterungspolitik der EU.<sup>88</sup> Vor allem an der Frage der Mitgliedschaft der Türkei entzündet sich in der EU eine Debatte über ihre politische Identität und Finalität. Dem steht die von den Schlüsselorganen der EU betriebene pfadabhängige Routine auf dem eingeschlagenen Weg der Verhandlungen weiterzugehen gegenüber. Fenster der Gelegenheit für kreative Lösungen werden experimentell geöffnet, um unterhalb der Mitgliedschaft zum Beispiel im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik neue Angebote zu entwickeln. Unterdessen schließt sich das Beitrittsfenster trotz laufender Verhandlungen für die Türkei allmählich. Die Türkei ragt als Sonderfall und Grenzfall unter den möglichen Kandidaten immer deutlicher heraus. Sie wird den Wendepunkt der Erweiterungspolitik der EU markieren.

### Weiterführende Literatur

- Dauderstädt, Michael/Barbara Lippert/Andreas Maurer: Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007: Hohe Erwartungen bei engen Spielräumen, Internationale Politikanalyse, Europäische Politik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin/Bonn November 2006.
- Institut für Europäische Politik (Hrsg.): EU-25/27 Watch Nr. 4, Berlin Januar 2007 und Nr. 5, Berlin September 2007, abrufbar unter: <http://www.iep-berlin.de/index.php?id=476>.
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Themenheft „Das größere Europa“, Der Bürger im Staat, Heft 1/2-2007, Stuttgart 2007.
- Rehn, Olli: Europe's Next Frontiers, Baden-Baden 2006.

---

85 Die Zustimmung der öffentlichen Meinung der EU-27 für eine weitere Erweiterung lag im Frühjahr 2007 bei 49 Prozent, während sich die Gegenstimmen auf 39 Prozent belaufen. Vgl. Europäische Kommission: Eurobarometer 67, Juni 2007, S. 30.

86 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung zur Erweiterungsstrategie, 13.12.2006, Punkt 42 und 44. Siehe hierzu auch Faber, Anne: Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?, in: *integration*, 2007, S. 103-116; Lippert, Barbara: Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste EU-Nachbarschaftspolitik, in: *integration*, 2006, S. 149-157; Maurer, Andreas: Alternativen denken! Die Mitgliedschaftspolitik der Europäischen Union vor dem Hintergrund der Beziehungen zur Türkei (SWP-Aktuell 2007/A 36), Berlin 2007.

87 Vgl. Entwurf des Mandats für die Regierungskonferenz, in: Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 21./22. Juni 2007, 11177/07, Brüssel, 23.06.2007, S. 27.

88 Lippert, Barbara: Erfolge und Grenzen der technokratischen EU-Erweiterungspolitik, S. 64.