

# Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert

Der 1. Mai 2004, der Tag der EU-Erweiterung, wurde von Portugal bis Estland als „Triumph unserer Entschlossenheit und Beharrlichkeit über das Erbe der Geschichte“,<sup>1</sup> als „Wiedervereinigung Europas“<sup>2</sup> und „Comeback eines Kontinents nach einem Jahrhundert der Selbstüberhebung, der Selbstzerstörung, der Provinzialisierung“<sup>3</sup> gefeiert.<sup>4</sup> Mit Feuerwerk, feierlicher Flaggenzeremonie und Europa-Hymne beim Sondergipfel der 25 Staats- und Regierungschefs der EU in Dublin und mit Veranstaltungen in den Hauptstädten, aber auch in den Grenzregionen von alten und neuen Mitgliedstaaten, so beispielsweise in Zittau, in Frankfurt/Oder und Slubice, auf Usedom, in Gornja Radgona (Slowenien) und Bad Radkersburg (Österreich), in Hluboká (Tschechien) und Schadlitz, in Nova Gorica (Slowenien) und Gorizia (Italien) und an vielen anderen Orten, wurden die Neuen in der EU willkommen geheiß.<sup>5</sup> Diese „Sternstunde der europäischen Integration“<sup>6</sup> stand jedoch im Schatten des Verfassungsstreits und der Wirtschaftskrise der EU, die die Handlungsfähigkeit der Union auf die Probe stellte und mitreißende Erweiterungseuphorie zumindest in den alten Mitgliedstaaten kaum aufkommen ließ. Die 13 beitriftswilligen Länder hatten den Verfassungsentwurf des Konvents mitgestaltet, und die zehn neuen Mitgliedstaaten waren an der anschließenden Regierungskonferenz bereits gleichberechtigt beteiligt.<sup>7</sup> Polens Beharren auf der Nizza-Formel für die Bildung der qualifizierten Mehrheit bei Abstimmungen im Rat führte beim Verfassungsgipfel im Dezember 2003 zum Eklat. Der erste Gipfel der 25 scheiterte an Fragen der künftigen formalen Machtverteilung in der EU. Der Konflikt eskalierte aber nicht zu einem Kräfte messen zwischen alten und neuen Mitgliedern, so dass noch unter irischer Präsidentschaft ein Gesamtkompromiss gefunden wurde. Das Zusammentreffen der Erweiterung mit tiefen Einschnitten in die Sozialsysteme der alten Mitgliedstaaten und mit dem ansteigenden Globalisierungs- und Wettbewerbsdruck, der sich auch in der neuen Arbeitsteilung in Europa (Outsourcing und Standortverlagerungen) sowie einem verschärften Lohnkosten- und Steuerwettbewerb niederschlägt, hat die Debatte über Kosten und Nutzen der Großerweiterung kurzfristig wiederbelebt. Es überwiegt die Einschätzung, dass die Erweiterung ein politisches Projekt

---

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

1 Bertie Ahern: Remarks by the Taoiseach, Mr. Bertie Ahern, T.D., Accession Day Conference of the Three Presidents, 2004, [http://www.eu2004.ie/templates/news.asp?sNavlocator=66&list\\_id=638](http://www.eu2004.ie/templates/news.asp?sNavlocator=66&list_id=638).

2 Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Joschka Fischer, zur Erweiterung der Europäischen Union vor dem Deutschen Bundestag am 3. Juli 2003 in Berlin.

3 Karl Schlögel: Das Jahrhundertprotokoll, in: Merkur 7/2004, S. 557-568, hier S. 557.

4 Siehe die „Grußadressen“ der 25 Staats- und Regierungschefs für die Jubiläumsausgabe der Europäischen Rundschau: Europa der 25 – Chancen und Risiken, 1/2004.

5 Vgl. Von Portugal bis Estland: Die EU feiert, in: FAZ vom 3. Mai 2004, S. 1.

6 Barbara Lippert: Sternstunde oder Stolperstein? Erweiterung und Europäische Integration, in: Osteuropa 5-6/2004, S. 47-60.

7 Vgl. Andreas Maurer: Agenda-Taking statt Agenda-Setting. Die Neuen im Verfassungskonvent, in: ebd., S. 118-135.

von epochaler Bedeutung ist, das auch ökonomisch sinnvoll ist und in einem längeren Zeitraum für alle ertragreich sein wird.<sup>8</sup>

Der Sprung von der EU-15 zur EU-25 bedeutet einen Bevölkerungszuwachs von 75 Millionen auf etwa 450 Millionen, das Territorium der EU vergrößert sich um etwa 23%, die landwirtschaftlich genutzte Fläche sogar um etwa 30%, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) erhöht sich lediglich um geschätzte 4,8%, während das BIP pro Kopf um 12,4% sinkt. Das BIP des größten neuen Mitgliedstaats Polens ist nicht größer als das des acht Mal kleineren Dänemark.<sup>9</sup> Der EU-Haushalt 2004 mit einem Volumen von knapp 100 Mrd. Euro (entspricht 0,98% des BNE der EU) und einer Steigerung gegenüber dem Vorjahr von 7,8% spiegelt die Erweiterung erst in Ansätzen wider.<sup>10</sup>

### **Die zehn neuen Mitgliedstaaten: Reibungslose Ratifizierung des Beitrittsvertrags**

Die Ratifizierung des am 16. April 2003 in Athen feierlich unterzeichneten Beitrittsvertrags verlief in allen EU-Mitgliedstaaten und den zehn Beitrittsländern reibungslos. Nur eine Handvoll Abgeordnete der nationalen Parlamente stimmte gegen die Aufnahme der neuen Mitglieder, wenige enthielten sich der Stimme. Auch in den Beitrittsländern wurden große parlamentarische Mehrheiten für den Beitritt erzielt. Mit Ausnahme Zyperns war außerdem in allen Beitrittsländern die Bevölkerung aufgerufen, über die Mitgliedschaft abzustimmen. Nur in Ungarn lag die Wahlbeteiligung unter 50%. Wo es, wie beispielsweise in Lettland, nennenswert viele Gegner des Beitritts gab, fiel die Wahlbeteiligung besonders hoch aus (72,5%). Überall kamen große Mehrheiten für den Beitritt zustande: In Slowenien stimmten elf Tage nach dem tödlichen Attentat an dem serbischen Ministerpräsidenten Đjindić knapp 90 % der Wähler mit Ja, in der Slowakei sogar 92%. Selbst in Malta, Estland und Lettland, wo traditionell ein harter Kern von EU-Skeptikern und Gegnern anzutreffen ist, votierte eine klare Mehrheit von ca. 54% bis 67% für den Beitritt (Übersicht 1).

Die Bürger in den neuen Mitgliedstaaten zeigten ein extrem niedriges Interesse an den Wahlen zum Europäischen Parlament. Die Wahlbeteiligung lag bei durchschnittlich 26,9%, besonders niedrig fiel sie in der Slowakei (17,0%) und in Polen (20,9%) aus.<sup>11</sup> Regierungsparteien, die die Verhandlungen über den Beitritt ihres Landes erfolgreich bewältigt hatten, wurden bei dieser Gelegenheit abgestraft, so in Ungarn, Polen, Tschechien und Slowenien. Auch in den alten Mitgliedstaaten ließen sich aus der historischen Erweiterung keine Funken für eine Mobilisierung der Wählerschaft schlagen. Dem „Rendezvous mit der Geschichte“, so ein Werbeslogan des Europäischen Parlaments, blieb mehr als die Hälfte der Wähler in der EU fern.

8 Vgl. Thomas Straubhaar: EU-Erweiterung: Überschätzte ökonomische Effekte, in: Wirtschaftsdienst 4/2004, S. 202f; Vgl. weitere Beiträge zu den ökonomischen Folgen für Deutschland ebd., S. 275–289. Vgl. außerdem die Titelgeschichte „Das Neue Europa“ in: Der Spiegel Nr. 18, 26. April 2004, S. 92 – 114. Ferner: Michael Dauderstadt: Wachstum und Verteilung in der erweiterten Europäischen Union, in: Barbara Lippert (Hrsg.): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden, 2004, S. 197-219. Sowie Katinka Barysch: EU enlargement: How to reap the benefits, in: economic trends 2/2004 und Tilman Brück u.a.: EU-Osterweiterung: Klare Herausforderungen, unberechtigte Ängste, in: Wochenbericht des DIW 17/2004.

9 Zu den wirtschaftlichen Effekten vgl. Straubhaar a.a.O.

10 Vgl. Europäische Kommission: Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2004. Übersicht in Zahlen, Brüssel und Luxemburg, 2004, S. 9.

11 Vgl. [http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/de/results1306/turnout\\_ep/index.html](http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/de/results1306/turnout_ep/index.html)

## Übersicht 1: Ratifizierung des Beitrittsvertrags

EU-15		Beitrittsländer					
Land	Parlament. Zustimmung	Land	Referendum				Parlament. Zustimmung
			Datum	Wahl- beteiligung	pro	contra	
Belgien	04.12.03	Estland	14.09.03	64,0	66,9	33,1	21.01.04
Dänemark	04.06.03	Lettland	20.09.03	72,5	66,96	32,2	30.10.03
Deutschland	03.07.03 → Bundestag 11.07.03 → Bundesrat	Litauen	10./11.05.03	63,3	91,0	9,0	16.09.03
Finnland	15.12.03	Malta	08.03.03	91,0	53,65	46,35	14.07.03
Frankreich	26.11.03 → Assemblée 10.12.03 → Senat	Polen	07./08.06.03	58,8	77,5	22,5	23.07.04*
Griechenland	10.02.04	Slowakei	16./17.05.03	52,2	92,46	6,2	01.07.03
Gross- britannien	11.11.03 → House of Commons	Slowenien	23.03.03	60,3	89,61	10,29	28.01.04
Irland	27.11.03	Tschechische Republik	13./14.06.03	55,2	77,3	22,7	30.09.03*
Italien	02.12.03 → Camera 11.12.03 → Senato	Ungarn	12.04.03	45,6	83,76	16,24	15.12.03
Luxemburg	10.02.04	Zypern	-	-	-	-	14.07.03
Niederlanden	25.11.03	*bedarf keiner parlamentarischen Zustimmung. Datum der Unterschrift des Präsidenten.  Quellen: Auswärtiges Amt: Referenden und Ratifikation des Beitrittsvertrags in den Beitrittsländern, 2004, abrufbar unter <a href="http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/eu/beitrittsreferenden.pdf">http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/eu/beitrittsreferenden.pdf</a> ; und Europäisches Parlament: Ratification du Traité d'Adhésion, 2004, abrufbar unter <a href="http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/treaty_ratification_130204.pdf">http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/treaty_ratification_130204.pdf</a>					
Österreich	03.12.03						
Portugal	02.10.03						
Schweden	17.12.03						
Spanien	25.09.03 → Congraso 14.10.03 → Senado						

## Zypern bleibt geteilt

Bis zum Beitrittstermin kam die Vereinigung Zyperns trotz vieler positiver und dynamischer Entwicklungen – Öffnung der Grenzübergänge an der „grünen Linie“, Wahlerfolg für die Partei mit einer Pro-Annan-Plan-Plattform bei den Parlamentswahlen im Norden Zyperns, Wiederaufnahme der Verhandlungen auf der Basis des Annan-Plans im Februar 2004<sup>12</sup> – nicht zustande. Im März 2003 waren die Verhandlungen noch an der Haltung der Zyperntürken unter Volksgruppenführer Denktasch gescheitert. Am 24. April 2004 waren es aber die Zyperngriechen, die mit 75,8% gegen den Annan-Plan votierten, und damit eine Aufnahme der wiedervereinigten Insel in die EU zu Fall brachten. Hingegen stimmten im Norden 64,9% der Zyperntürken für den Annan-Plan. Das in beiden Teilen Zyperns getrennt durchgeführte Referendum war der Schlussstein eines mehrstufigen Verhandlungsplans von UN-Generalsekretär Annan. Die EU hatte in den zurückliegenden Monaten wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass ein Zusammenhang zwischen der Beitrittsperspektive für die Türkei und der Lösung der Zypern-Frage bestünde.<sup>13</sup> Die Regierung Erdogan verstand die politischen Signale und wirkte im Interesse der baldigen Eröffnung

12 Vgl. zum Hintergrund: Heinz Kramer: Zypern: Ein Silberstreif am Horizont, Berlin, 2004.

13 Vgl. Europäische Kommission: Die Erweiterung fortsetzen. Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte Bulgariens, Rumäniens und der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, KOM (2003) 676 endg., Brüssel, 5. November 2003, S. 21.

der eigenen Beitrittsverhandlungen mit der EU auf die Führung der türkischen Zyperer ein.<sup>14</sup> Trotz des kombinierten internationalen Drucks ging der Plan der EU letztlich nicht auf, im Zuge des 1998 eröffneten Beitrittsprozesses mit Zypern auch die Insel wieder zu vereinen. Die Lösung der Zypern-Frage war aber keine Vorbedingung für den Beitritt. So hatten die Zyperngriechen wenig beim Referendum zu verlieren und brachten ihre Unzufriedenheit über die geplanten Regelungen zur türkischen Militärpräsenz, dem Rückkehrrecht, Entschädigungsfragen oder der Niederlassungsfreiheit zum Ausdruck. Völkerrechtlich betrachtet ist Zypern als Ganzes Mitglied der EU, faktisch aber wird der EU-Acquis nur im Süden angewendet.<sup>15</sup> Die Türkische Republik Nordzypern und ihre Regierung sind weiterhin international nicht anerkannt, im Norden der Insel stehen 38.000 Mann starke Truppen des EU-Beitrittskandidaten Türkei und die Demarkationslinie wird von UN-Blauhelmen überwacht. Nachdem die „historische Chance“<sup>16</sup> zur umfassenden Regelung vertan wurde, kündigte die nachhaltig enttäuschte Kommission sofort Maßnahmen an, um einer Isolation der Nordzyperer entgegenzuwirken. Sie stellte ihnen Wirtschafts- und Finanzhilfen (259 Mio. Euro), vor allem die Aufhebung des faktischen Handelsembargos in Aussicht.<sup>17</sup> Es bleibt abzuwarten, ob der um das Mitglied Zypern erweiterte Rat nach dem 1. Mai 2004 diesen Kurs beibehalten kann.

### Einbeziehung in die Institutionen

Nach Unterzeichnung der Beitrittsakte nahm die Einbeziehung der zehn neuen Mitgliedstaaten in die EU-Institutionen ihren Lauf. Gemäß alter Praxis wurde den zehn Ländern bis zum Termin der effektiven Mitgliedschaft (1. Mai 2004) der Status „aktiver Beobachter“ gewährt, der in der Regel mit Ausnahme des Stimmrechts und gegebenenfalls bei eingeschränktem Rederecht die Mitwirkung in EU-Institutionen einräumt. In diesem Sinne nahmen ab dem 17. April 2003 162 aktive Beobachter, die von den nationalen Parlamenten der Neuen bestimmt worden waren, an den Arbeiten des vorübergehend auf 788 Mitglieder angewachsenen Europäischen Parlaments teil. Der Rat öffnete seine Türen für die Beobachter auf der Ebene der Minister, der Ständigen Vertreter und der Arbeitsgruppen.<sup>18</sup> Der Rat, dessen Ministertreffen gelegentlich als „organisierte Zeitverschwendung“<sup>19</sup> betrachtet werden, beginnt seine Arbeitsweise angesichts der Erweiterung zu straffen (Begrenzung der Redezeit, Gleichgesinnte bestimmen einen Sprecher, kleinere Delegationen pro Land im Sitzungssaal).<sup>20</sup> Übergangsweise wird ab dem 1. Mai für Abstimmungen im Rat zunächst die hergebrachte Stimmenverteilung des EG-Vertrags auf die zehn neuen

---

14 Vgl. die Würdigung des positiven Beitrags der Türkei für eine umfassende Lösung durch: Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 17./18. Juni 2004, 10679/04, 2004, Punkt 30.

15 Vgl. Beitrittsvertrag: Gesetzgebungsakte und andere Rechtsinstrumente, AA 2003 endg., Brüssel, 2003, Artikel 2 des Protokolls 10 zur Beitrittsakte und die Verordnung 866/2004 des Rates sowie die Pressemitteilung des Rates der EU vom 29. April 2004 (8572/04 Presse 117), Brüssel.

16 Vgl. zur Position der EU für den Beitritt eines vereinigten Zypern: Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 25./26. März 2004, 9048/04, 2004, Punkt 49 und 50 und Europäische Kommission: Erklärung der Kommission zum Ausgang des Referendums auf Zypern, IP/04/537, Brüssel, 24. April 2004.

17 Vgl. Europäische Kommission: Kommission unterbreitet umfassende Vorschläge zur Beendigung der Isolation der türkisch-zyprischen Volksgruppe, IP/04/857, Brüssel, 7. Juli 2004, sowie Pressemitteilung des Rates der EU (8572/04 Presse 117) a.a.O.

18 Vgl. Rat der Europäischen Union: Note: Enlargement – EU internal implementing arrangements for the interim period, 15097/02, Brüssel, 2002 und ders.: „A“ item note: Enlargement - arrangements for the interim period, 14303/02, Brüssel, 2002.

19 Christian Wernicke: Größer, lahmer, schlechter. Nach der Erweiterung gerät der EU-Ministerrat zur Massenveranstaltung, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. April 2004.

20 Vgl. Helmut Bänder: Weniger Personal in der ersten Reihe, in: FAZ vom 17.04.2003, S. 3.

Mitgliedstaaten ausgedehnt. Ab dem 1. November greift dann die Neugewichtung der Stimmen im Rat gemäß dem Protokoll über die Erweiterung und den institutionellen Bestimmungen des Beitrittsvertrags (Art. 26). Am Treffen des Europäischen Rates im März 2004 nahmen die Staats- und Regierungschefs der zehn neuen Mitgliedstaaten teil und verabschiedeten eine Deklaration der 25 zur Bekämpfung des Terrorismus.<sup>21</sup> Der 1. Mai war das Stichdatum für die Erweiterung der Kommission Prodi um je einen Kommissar aus den zehn neuen Mitgliedstaaten, die bis zum Antritt der neuen Kommission am 1. November 2004 amtieren werden. Bis dahin sind sie jeweils einem der 20 alten Kommissare als „Twinning Partner“ gleichberechtigt zugeordnet, verfügen somit noch nicht über ein eigenes Portfolio. Für die zehn neuen Kommissare wurde das normale Benennungs- und Wahlverfahren angewandt. Die Regierungen der zehn neuen Mitgliedstaaten hatten bis Anfang Februar 2004 ihre Vorschläge unterbreitet, darunter überwiegend erfahrene Europapolitiker im Ministerrang und Spitzenbeamte, die in Schlüsselpositionen die Beitrittsverhandlungen für ihr Land mitgestaltet hatten.<sup>22</sup> Bei den Anhörungen des Europäischen Parlaments am 13. bis 15. April 2004 kam neben der fachlichen Eignung und den europapolitischen Überzeugungen auch die Rolle der nominierten Kommissare unter und im kommunistischen System zur Sprache. Das Europäische Parlament stimmte schließlich am 5. Mai der Benennung zu.

Ab dem 1. Mai 2004 ist die Zahl der Mitglieder des Europäischen Rechnungshof zunächst auf 24 erhöht worden, nachdem das Europäische Parlament Anfang April das obligatorische ‚Hearing‘ durchgeführt hatte.<sup>23</sup> Beim Europäischen Gerichtshof und dem Gericht erster Instanz ist zusätzlich je ein Staatsangehöriger der neuen Mitgliedstaaten als Richter ernannt worden. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen wurden je um 95 Vertreter aus neuen Mitgliedstaaten erweitert.<sup>24</sup>

### **Die Neuen unter Beobachtung**

Die Europäische Kommission setzte auch nach Unterzeichnung des Beitrittsvertrags die Überwachung der zehn Länder in zweifacher Hinsicht fort. Sie bewertete in so genannten Monitoring-Berichten,<sup>25</sup> die die hergebrachten Fortschrittsberichte ablösten, die Umsetzung der Wirtschaftsreformen in den neuen Marktwirtschaften. Vor allem aber prüfte sie, inwieweit die Regierungen die in den Verhandlungen eingegangenen Verpflichtungen zur abschließenden Implementierung des Acquis tatsächlich eingelöst haben. Zwar hat die Kommission

21 Europäischer Rat: Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus, Brüssel, den 25. März 2004; veröffentlicht in: Agence Europe, Nr. 2366, vom 27. März 2004.

22 Die tschechische Regierung zog den zunächst vorgeschlagenen, aber europapolitisch unprofilieren Kandidaten, Kužvart, zurück und nominierte den ehemaligen Chefunterhändler und späteren Leiter der Brüsseler Mission bei der EU, Telička.

23 Der slowakische und der zyprische Kandidat fanden im Ausschuss für Haushaltskontrolle keine Mehrheit, der Kandidat aus Zypern zog seine Kandidatur daraufhin zurück. Vgl. Europäisches Parlament: Plenardebatte vom 5. Mai 2004.

24 Beitrittsvertrag: Gesetzgebungsakte und andere Rechtsinstrumente, AA 2003 endg., a.a.O., Artikel 14 und 15.

25 Vgl. Europäische Kommission: Umfassender Monitoring-Bericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei, KOM (2003) 675 endg., Brüssel, 5. November 2003; die einzelnen Länderberichte: SEC (2003) 1200 - SEC (2003) 1209. Vgl. die Billigung des Rats: 2540. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten, 14486/03 Presse 319, Brüssel, 17. November 2003, S. 9; sowie Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 12./13. Dezember 2003, 5381/04, Punkt 33. Siehe auch die Bewertung Europäisches Parlament: Bericht über den umfassenden Monitoring-Bericht der Europäischen Kommission (Berichterstatter Brok), A5-0111/2004 endg., 25. Februar 2004.

trotz einiger Drohungen und Warnungen<sup>26</sup> nicht in einem einzigen Fall die im Beitrittsvertrag vorgesehenen Schutzklauseln<sup>27</sup> angerufen, doch identifizierte sie beim Binnenmarkt (Lebensmittelsicherheit, Anerkennung von Berufsqualifikationen, Veterinärkontrolle u.a.) sowie bei der Einrichtung der Zahlstellen für die Gemeinsame Agrarpolitik und anderen institutionellen und verfahrensmäßigen Vorkehrungen für einen sachgerechten Einsatz der EU-Fördermittel besorgniserregende Rückstände. In diesem Zusammenhang beklagte das Europäische Parlament die weit verbreitete Korruption im öffentlichen Sektor.<sup>28</sup> Die Kommission bleibt insofern „Hüterin des Beitrittsvertrags“, aber ihre Sanktionsmöglichkeiten und ihr politischer Einfluss auf die Neuen sind im Schwinden.

Die überwiegend restriktive Umsetzung der Übergangsregelung für die Arbeitnehmerfreizügigkeit in den alten Mitgliedstaaten veranlasste die Kommission, die Sorge vor einem massenhaften Zustrom von Arbeitssuchenden aus den neuen Mitgliedstaaten zurückzuweisen.<sup>29</sup> Die wenigen Mitgliedstaaten, die wie Großbritannien, Irland und Schweden ihre Arbeitsmärkte öffnen und nicht von der bis zu siebenjährigen Einschränkung des Zugangs Gebrauch machen, gewähren jedoch Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedstaaten nicht immer den unmittelbaren Zugang zu den Sozialleistungen. Insgesamt zeichnet sich eine sehr differenzierte Umsetzung ab, mit der Tendenz, die Zuwanderer gemäß wirtschaftlicher Kriterien auszuwählen, ihre Zahl zu kontrollieren und sich gegen unerwünschte Migranten abzuschotten. Erwartungsgemäß wird diese Politik in den neuen Mitgliedstaaten, die zudem einen ‚brain drain‘ von Hochqualifizierten fürchten, als diskriminierend kritisiert und einige Länder wie Polen und Ungarn haben reziproke Maßnahmen ergriffen.<sup>30</sup>

### EU-25 und Drittstaaten

Die Erweiterung der EU wirkt sich auch auf Drittstaaten aus, die Handel mit der EU treiben und mit ihr vertraglich verbunden sind. So wurden die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, die die EU mit Nachfolgestaaten der UdSSR geschlossen hat, auf die neuen Mitgliedstaaten ausgedehnt. Diese Einbeziehung verlief im Falle der Ukraine oder beispielsweise Moldowa unproblematisch. Hingegen legte die russische Regierung im Januar 2004 einen Forderungskatalog mit 14 Punkten vor: Darin bezifferte sie die potentiellen Handelseinbußen mit 150 Mio. Euro jährlich, warf erneut Fragen in Bezug auf den zollfreien Transit von Waren zwischen Russland und der Exklave Kaliningrad auf und pochte auf die soziale Integration der russischsprachigen Minderheiten in Estland und Lettland, seit Jahren ein Ansatzpunkt Russlands für politischen Forderungen. Die EU wies das bizarre Ansinnen Moskaus zurück, mit Blick auf diese Minderheiten Russisch zur 21. Amtssprache der EU zu machen. Die EU wird jedoch russische Regierungsstellen über Integrationsprogramme für Minderheiten in der EU informieren. Angesichts der rus-

---

26 Warnungen wurden in 41 Fällen ausgegeben, darunter 9 für Polen und 6 für Malta, aber lediglich eine im Falle Sloweniens. Einzelheiten vgl. *Uniting Europe*, Nr. 252, vom 10. November 2003, S. 1f.

27 Vgl. Beitrittsvertrag: Gesetzgebungsakte und andere Rechtsinstrumente, AA 2003 endg., a.a.O., Artikel 37-39.

28 Vgl. Europäisches Parlament: Bericht über den umfassenden Monitoring-Bericht der Europäischen Kommission, 2004, a.a.O., Punkt 18.

29 Vgl. *Uniting Europe*, Nr. 266, vom 3. März 2004, S. 2-7. Vgl. ausführlich den Bericht im Auftrag der Kommission: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Migration trends in an enlarged Europe, 2004, abrufbar unter <http://www.eurofound.eu.int/publications/files/EF03109EN.pdf>.

30 Vgl. Netzwerk Migration in Europa (Hrsg.): EU: Teilweise Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, in: Migration und Bevölkerung. Newsletter 3/2004, S. 1-2; *Uniting Europe*, Nr. 263, vom 11. Februar 2004, S. 3ff; außerdem spezifische Länderinformationen auf der Website <http://europa.eu.int/eures>; sowie Monika Byrska: The Unfinished Enlargement. Report on Free movement of people in EU-25, ECAS, Brüssel Mai 2004.

sischen Forderungen war die EU bereit, parallel zum Protokoll über die Ausdehnung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit Russland über eine gemeinsame Erklärung zu verhandeln. Das Protokoll wurde am 27. April 2004 unterzeichnet. In der am selben Tag verabschiedeten gemeinsamen Erklärung erkennen beide Seiten die Chancen für die Stärkung der strategischen Partnerschaft im Zuge der EU-Erweiterung an. Als materieller Vorteil wird unter anderem aufgeführt, dass das Zollniveau für Produkte aus Russland von 9% auf 4% sinken wird. Die EU machte Konzessionen bei der Erhöhung der Exportquoten für russischen Stahl und beim Zugang für landwirtschaftliche Produkte auf den EU-Markt. Die Beilegung des Disputs zwischen Brüssel und Moskau war auch der Auftakt zum erfolgreichen bilateralen Gipfeltreffen am 21. Mai 2004, bei dem die EU und Russland nach sechsjährigen Verhandlungen ein Protokoll über die Aufnahme Russlands in die WTO unterzeichneten.<sup>31</sup>

Gemäß Artikel 128 des EWR-Abkommens muss jedes Land, das der EU beitrifft, auch die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beantragen, der aus allen EU-Mitgliedern sowie Island, Liechtenstein und Norwegen besteht. Das Übereinkommen über die Beteiligung der zehn neuen Mitglieder am EWR wurde am 11. November 2003 unterzeichnet (rückwirkend für den 14. Oktober), nachdem zwischen dem 9. Januar und dem 3. Juli 2003 bilateral verhandelt worden war.<sup>32</sup> Die drei EFTA-Länder des EWR akzeptieren damit alle EWR-relevanten Übergangsregelungen und Bestimmungen des Beitrittsvertrags. Zudem werden sie sich künftig in höherem Maße an der EU-Kohäsionspolitik<sup>33</sup> beteiligen und 600 Mio. Euro im Zeitraum 2004-2009 in den so genannten EWR-Finanzmechanismus einbringen. Darüber hinaus verpflichtet sich Norwegen, ein zusätzliches Finanzierungsinstrument für den Fünfjahreszeitraum mit 567 Mio. Euro auszustatten, das überwiegend der besseren Integration der neuen Mitgliedstaaten in den Binnenmarkt dienen soll. Im Gegenzug erhielten Norwegen und Island Höchstmengen für den Fischhandel (tiefgefrorene Heringe, Makrelen und Garnelen) mit den zehn Beitrittsländern zugesprochen. In den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei, die nicht Teil des EWR sind, wurden spezielle Übergangsfristen vereinbart.<sup>34</sup> Auch die Schweiz, die durch ein dichtes Netz von bilateralen Verträgen mit der EU am Binnenmarkt teilhat, musste nach zähen Verhandlungen das siebenjährige Übergangsregime für die Arbeitnehmerfreizügigkeit ab 1. Mai 2004 übernehmen. Sie stellt bis 2009 insgesamt 640 Mio. Euro für Projekte in den neuen Mitgliedstaaten zur Verfügung.<sup>35</sup>

### **Fortsetzung der Erweiterung: Bulgarien, Rumänien und die Türkei**

Unter dem programmatischen Titel „Die Erweiterung fortsetzen“ erläuterte die Kommission im Herbst 2003 die Schritte für die drei nach der Großerweiterung übriggebliebenen

31 Vgl. Europäische Kommission: WTO-Mitgliedschaft Russlands durch Abkommen mit der EU zum Greifen nah, IP/04/673, 21. Mai 2004; vgl. Agence Europe vom 25. Mai 2004, S. 13f und Neue Zürcher Zeitung vom 28. April 2004.

32 Vgl. Übereinkommen über die Beteiligung der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik am Europäischen Wirtschaftsraum, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union vom 29. April 2004, L 130.

33 Schwerpunkte sind: Umweltschutz, Verbesserung der Ressourcenverwendung und -verwaltung, Entwicklung der Humanressourcen etc, vgl. Artikel 3 des Übereinkommens, a.a.O.

34 Vgl. Europäische Kommission: Europäischer Wirtschaftsraum: Abschluss der Erweiterungsverhandlungen, IP/03/818, Brüssel, 10. Juni 2003.

35 Vgl. FAZ vom 21. Mai 2004.

Kandidatenländer und dokumentierte deren Fortschritte bei der Erfüllung der Beitrittskriterien.<sup>36</sup> Die EU sieht die Verhandlungen mit Bulgarien und Rumänien als integralen Bestandteil und zweite Etappe der jüngsten Erweiterungsrunde, was ihnen von vornherein ähnliche Beitrittskonditionen wie den Zehn einräumt.<sup>37</sup> Das Zieldatum für den effektiven Beitritt 2007<sup>38</sup> rückt zumindest für Bulgarien, das im Juni 2004 alle Verhandlungskapitel vorläufig schließen konnte,<sup>39</sup> in greifbare Nähe. Ob ein gemeinsamer Beitrittsvertrag für Bulgarien und Rumänien Ende 2004 unterzeichnungsreif sein wird, hängt davon ab, wann mit Rumänien die letzten offen gebliebenen Kapitel – freier Dienstleistungsverkehr, Wettbewerb, Regionalpolitik, Umwelt, Justiz und Inneres – geschlossen werden können.<sup>40</sup> Ein Durchbruch wurde kurz vor der Sommerpause in den Verhandlungen über die Landwirtschaft erzielt. Immerhin beträgt der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten in Rumänien knapp 38%.<sup>41</sup> Die Kommission und ebenso das Europäische Parlament klassifizieren Rumänien noch nicht als funktionierende Marktwirtschaft.<sup>42</sup> Der große aber unproduktive Agrarsektor, die Armut und wirtschaftliche Rückständigkeit sowie das Migrationspotential, des nach Polen mit etwa 22 Mio. Einwohnern größten Landes unter den zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern, markieren die besonderen Problemlagen Rumäniens.<sup>43</sup> Zudem hatte die Berichterstatterin des Europäischen Parlaments für Rumänien Anfang 2004 zunächst eine Aussetzung der Verhandlungen gefordert, diese Forderung allerdings wieder zurückgenommen. Das Europäische Parlament konstatierte jedoch ernste Schwierigkeiten bei der Erfüllung der politischen Beitrittskriterien angesichts der mangelhaften Unabhängigkeit und Funktionsweise der Justiz, des Ausmaßes der Korruption in Politik und Verwaltung, der eingeschränkten Medienfreiheit und der seit Jahren beklagten Behandlung von Waisenkindern. Das Europäische Parlament rief die Kommission zu einer Neuorientierung der Heranführungsstrategie auf.<sup>44</sup> Die rumänische Regierung reagierte mit einem Aktionsplan, der die von Kommission und Parlament angemahnten Maßnahmen inhaltlich und zeitlich konkretisiert.<sup>45</sup> Die Übergangsregelungen für Bulgarien und Rumänien folgen in weiten Teilen, so bei der siebenjährigen Übergangszeit für die Frei-

36 Vgl. Europäische Kommission: Die Erweiterung fortsetzen, KOM (2003) 676 endg., a.a.O., sowie die Länderberichte SEC (2003) 1210 - SEC (2003) 1212.

37 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 17./18. Juni 2004, a.a.O., Punkt 20. Mit Bulgarien und Rumänien fanden Verhandlungstreffen auf Ministerebene am 17. Juni 2003, am 9. Dezember 2003 und am 15. Juni 2004 statt. Gespräche auf Stellvertreterebene fanden mit Bulgarien am 2. Juni 2003, am 30. Juni 2003, am 29. Oktober 2003 und am 4. Juni 2004 statt, mit Rumänien am 2. Juni 2003, am 29. Oktober 2003, am 12. Februar 2004, am 4. Juni 2004 und am 30. Juni 2004.

38 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 17./18. Juni 2004, a.a.O., Punkt 21 – „sofern sie dafür bereit sind“.

39 Vgl. Agence Europe vom 16. Juni 2004, S. 12.

40 Stand: 30. Juni 2004

41 Vgl. Europäische Kommission: Die Erweiterung fortsetzen, KOM (2003) 676 endg., a.a.O., Anhang 6. Einen geringeren Prozentsatz veranschlagt Ute Gabanyi: Die Landwirtschaft im Prozeß der EU-Integration Rumäniens, Berlin, 2003, S. 14.

42 Vgl. Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht 2003 über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt, SEC (2003) 1211, Brüssel, 5. November 2003, S. 48; Europäisches Parlament: Bericht über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt (Berichterstatterin Nicholson de Winterbourne), A5-0103/2004, Luxemburg, 24. Februar 2004, Punkt 23 und S. 14.

43 Vgl. Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht 2003 über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt, a.a.O., Anhang 2; sowie Special Report Romania: The first signs of confidence in the future, in: Financial Times vom 14. Oktober 2003, S. 10.

44 Vgl. Europäisches Parlament: Bericht über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt, 2004, a.a.O., Punkt 40.

45 Vgl. Uniting Europe, Nr. 266, vom 3. März 2004, S. 8ff.



zügigkeit oder den Direktbeihilfen für Bauern, dem Beispiel der mit den anderen mittel-osteuropäischen Ländern getroffenen Regelungen. Die EU konnte sich vergleichsweise rasch auf das Finanzpaket für die beiden Länder einigen.<sup>46</sup> Der Vorschlag besagt, in den ersten drei Jahren (2007 bis 2009) in den Haushalt, dessen Eckwerte erst noch in einer Finanziellen Vorausschau für die Jahre ab 2007 vereinbart werden müssen, insgesamt 15,4 Mrd. Euro (Verpflichtungen) einzustellen (Übersicht 2).

Übersicht 2: Finanzpaket für Bulgarien und Rumänien (Mio. Euro zu Preisen von 2004)

Verpflichtungen	2007	2008	2009	insgesamt
Landwirtschaft	1.141	1.990	2.342	5.473
Strukturpolitische Maßnahmen	1.938	2.731	3.605	8.273
Interne Politikbereiche	444	434	426	1.304
Verwaltung	96	125	125	346
<b>Verpflichtungsermächtigungen insgesamt</b>	<b>3.619</b>	<b>5.279</b>	<b>6.498</b>	<b>15.396</b>
Zahlungsermächtigungen	1.648	3.276	4.131	9.056

Quelle: Europäische Kommission: Finanzpaket für die Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien, SEK (2004) 160 endg., Brüssel, 10. Februar 2004.

Die EU will durch eine Schutzklausel im Beitrittsvertrag mit Bulgarien die Möglichkeit schaffen, den Beitritt um ein Jahr auf 2008 zu verschieben für den Fall, dass Rumänien die nötigen Beitrittsvorbereitungen nicht abschließen kann.<sup>47</sup>

Die EU hat seit ihrem Versprechen auf dem Kopenhagener Erweiterungsgipfel, Ende 2004 über die Aufnahme von Verhandlungen mit Ankara zu entscheiden, in der Türkei ein beschleunigtes Reformtempo registriert, das vor allem auf die Erfüllung der politischen Beitrittskriterien als Voraussetzung für die Eröffnung von Verhandlungen gerichtet ist. Die konstruktive Haltung der Türkei bei der Lösung des Zypern-Konflikts verschaffte der Regierung Erdogan zusätzlichen Rückhalt in der EU. Die Kommission setzte in ihrer überwiegend positiven Beurteilung der erzielten Fortschritte allerdings weiterhin Fragezeichen, ob die Reformen und Gesetzesänderungen auch tatsächlich im Land umgesetzt und wirksam werden. Als offene Punkte nennt sie die Effizienz des Justizsystems, die Vollendung des Gesamtrahmens für die Meinungs- und Vereinigungsfreiheit, die Wahrung kultureller Rechte (gemeint vor allem die der Kurden), die Religionsfreiheit, den Primat der Politik über das Militär etc.<sup>48</sup> Während angesichts des positiven Gesamttrends die Erfüllung der politischen Beitrittskriterien eher graduell unterschiedlich bewertet wird,<sup>49</sup> schälen sich bei den Skeptikern zwei Gruppen heraus: Die einen behaupten, es existiere eine fundamentale kulturelle Differenz zwischen der Türkei und Kontinentaleuropa jenseits dessen, was die politischen Kriterien von Kopenhagen erfassen, die anderen rücken die Gefahr der politi-

46 Vgl. Europäische Kommission: Finanzpaket für die Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien, SEK(2004) 160 endg., Brüssel, 10. Februar 2004; gebilligt auf der 2572. Tagung des Rates der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) vom 22. März 2004 (vgl. *Uniting Europe*, Nr. 270, vom 29. März 2004); sowie Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 17./18. Juni 2004, a.a.O., Punkt 22.

47 Vgl. Agence Europe vom 16. Juni 2004, S. 12.

48 Vgl. Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht 2003 über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, SEC (2003) 1212, Brüssel, 5. November 2003.

49 Vgl. Heinz Kramer: EU-kompatibel oder nicht? Zur Debatte um die Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union, Berlin, 2003; Barbara Lippert: Glanzloser Arbeitserfolg von epochaler Bedeutung: Eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik 1989-2004, in: dies. (Hrsg.): Bilanz a.a.O., S. 13-71, hier S. 58ff.

schen, institutionellen und finanziellen Überdehnung der EU in den Vordergrund. Die Türkei wird 2013 mit rund 79 Millionen etwa soviele Einwohner zählen wie alle zehn Beitrittsländer von 2004 zusammen, aber nur die Hälfte der kombinierten wirtschaftlichen Kraft der zehn Neuen aufweisen. Die Türkei rangiert also bei doppelter Einwohnerzahl in der Größenordnung Polens.<sup>50</sup> Die budgetären Kosten werden etwa auf der Höhe derjenigen für die Osterweiterung veranschlagt, sie liegen in der Anfangszeit bei jährlich rund 14-15 Mrd. Euro.<sup>51</sup> Anders als bei der Osterweiterung, die Anlass zu einer breit angelegten Bewertung der möglichen Auswirkungen auf die Politiken, den Haushalt, die Institutionen und die Rolle der EU in der Welt war (siehe Agenda 2000 vom Juli 1997), wird der Europäische Rat ohne eine entsprechende Vorlage der Kommission, sondern allein aufgrund des für Oktober erwarteten Fortschrittsberichts und der Empfehlung der Kommission entscheiden. Der Bericht des Europaparlamentarier Oostlander vom April 2004 kam zu der Einschätzung, dass die Türkei die politischen Kriterien noch nicht erfülle und noch „kein klarer Rahmen zur Sicherung politischer, ziviler, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte“<sup>52</sup> bestehe. Der Bericht wurde mit 211 Stimmen bei 84 Gegenstimmen und 90 Enthaltungen angenommen. Der Vorschlag der EVP-Fraktion, die Option einer privilegierten Partnerschaft in den Bericht aufzunehmen, wurde abgelehnt. Die CDU/CSU-Mitglieder stimmten daraufhin, unterstützt von zahlreichen französischen und österreichischen EVP-Fraktionsmitgliedern, geschlossen gegen den Bericht. Das Parlament ist also in der Frage der Türkei-Mitgliedschaft und teilweise auch innerhalb der Fraktionen gespalten,<sup>53</sup> die Kommission Prodi gibt unterschiedliche aber tendenziell positivere Signale,<sup>54</sup> aber unter den Regierungen der Mitgliedstaaten gab es bis zum Sommer 2004 keine offizielle Stimme gegen die Eröffnung von Verhandlungen 2005, auch wenn hinter den Kulissen weiterhin Bedenken geäußert werden und das öffentliche Drängen von US-Präsident Bush (z.B. beim Nato-Gipfel im Juni 2004 in Istanbul) zur Aufnahme der Türkei auf Unmut stößt.

### Kroatien und Südosteuropa

Der Europäische Rat von Brüssel erhob Kroatien in den Status eines Kandidaten, mit dem 2005 zeitig Verhandlungen eröffnet werden sollen.<sup>55</sup> Er mahnte zugleich zu uneingeschränkter Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien und zur weiteren Befriedung des Landes. Die Hauptanklägerin des Haager Gerichtshofes hatte zuvor bescheinigt, dass Kroatien in vollem Umfang mit dem Gericht zusammenarbeite.<sup>56</sup> Von der Statusaufwertung Kroatiens verspricht sich die EU

50 Vgl. Wolfgang Quaisser: Die Türkei in der Europäischen Union?, Kurzanalysen und Informationen Nr. 11, München, 2004, S. 1; ausführlich Wolfgang Quaisser/Alexandra Reppeghater: EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft, München, 2004.

51 Vgl. Kirsty Hughes: Turkey and the European Union: Just Another Enlargement? Exploring the Implications of Turkish Accession, Brüssel, 2004, S. ii und S. 21; Wolfgang Quaisser: Die Türkei in der Europäischen Union?, a.a.O., S. 4.

52 Europäisches Parlament: Bericht über den regelmäßigen Bericht 2003 der Kommission über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt (Berichterstatte Oostlander), A5-0204/2004, Luxemburg, 19. März 2004, S. 5.

53 Vgl. Senem Aydin: Views on Turkish Accession from the European Parliament, in: CEPS (Hrsg.): Turkey in Europe Monitor 4/2004.

54 Vgl. Günter Verheugen: Turkey and the EU towards December 2004, SPEECH/04/309, 17. Juni 2004; Frits Bolkestein: The Limits of Europe: Gibson Square Books, 2004.

55 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 17./18. Juni 2004, a.a.O., Punkt 32.

56 Vgl. Europäische Kommission: Stellungnahme zum Antrag Kroatiens auf Beitritt zur Europäischen Union, KOM (2004) 257 endg., Brüssel, 20. April 2004, S. 30. Zusätzlich zu den Kopenhagener Kriterien sind im Falle der Staaten des Westlichen Balkans die Einhaltung der Kriterien des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses von 1997 Bedingung für den Beitritt, vgl. ebd., S. 142.

eine positive Ausstrahlung auf den „westlichen Balkan“, wo die EU als Protektor, Besatzungsmacht und Modernisierungshelfer engagiert ist. Die Kommission hatte im April 2004 in ihrer Stellungnahme zum kroatischen Beitrittsantrag vom 20. Februar 2003 die Aufnahme von Verhandlungen empfohlen.<sup>57</sup> Für die Kommission begründete neben Erweiterungskommissar Verheugen auch Außenkommissar Patten vor dem Europäischen Parlament die Einschätzung, dass Kroatien über eine funktionsfähige Demokratie und eine funktionierende Marktwirtschaft verfüge. Defizite liegen aus Sicht der EU in der Effektivität des Justizsystems, der regionalen Kooperation, der Implementierung der Minderheitenrechte, der Rückkehr der Flüchtlinge und dem Kampf gegen Korruption. Mit Ausnahme des Umweltbereichs ist die Kommission der generellen Auffassung, dass Kroatien mittelfristig in der Lage sein wird, die Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft zu übernehmen. Im Kontext des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) schloss die EU im April 2004 mit Kroatien eine Europäische Partnerschaft nach dem Vorbild der Beitrittspartnerschaften.<sup>58</sup> Sie wird nun, anders als im Falle der Europäischen Partnerschaften mit den übrigen SAP-Ländern, Teil der Heranführungsstrategie und wird insbesondere die Grundlage für die Finanzhilfe der EU sein.

Die Regierung Mazedoniens reichte Ende März 2004 ihren Beitrittsantrag ein, obwohl sie seitens der EU dazu nicht gerade ermutigt worden war.<sup>59</sup> Die Regierung wollte jedoch noch rechtzeitig auf den laufenden Erweiterungszug aufspringen, bevor die EU eine längere Pause zum Zwecke der Konsolidierung einlegen wird und Mazedonien auf ein Wartegleis geschoben würde. Angesichts der katastrophalen wirtschaftlichen Lage und politischer Instabilitäten (fortgesetzte interethnische Konflikte, Korruption, organisiertes Verbrechen, mangelnde Rechtsstaatlichkeit<sup>60</sup>) scheint dies tatsächlich ein Schritt zu weit und zu früh gewesen zu sein. Allerdings wurde im April 2004 die Ratifizierung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA), das im April 2001 unterzeichnet worden war, abgeschlossen, während jenes mit Kroatien im Sommer 2004 noch nicht in Kraft getreten war.

## Ausblick

Der Europäische Verfassungsvertrag<sup>61</sup> (EVV) sieht einige Ergänzungen und Veränderungen des einschlägigen Erweiterungsartikels 49 EU-Vertrag (EUV) vor. Der Kreis potentieller Antragsteller ist im EUV mit „jeder europäische Staat“, der die Werte der Union achtet, festgelegt. Im Verfassungsvertrag wird darüber hinaus vorausgesetzt, dass dieser europäische Staat sich verpflichtet, diesen Werten gemeinsam Geltung zu verschaffen. Während der EUV feststellt, dass jeder so qualifizierte europäische Staat beantragen kann, Mitglied der Union zu werden, beginnt der neue Artikel I-58 EVV mit der Feststellung, dass die Union *allen* derart qualifizierten europäischen Staaten offen stehe. Dies kann als erweiter-

57 Vgl. ebd.; Europäisches Parlament: Bericht mit einem Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu dem Antrag Kroatiens auf Aufnahme in die Europäische Union (2003/2254 (INI), (Berichterstatte Baltas), A5-0206/2004, Luxemburg, 22. März 2004.

58 Vgl. Europäische Kommission: Beschluss des Rates über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Europäischen Partnerschaft mit Kroatien, KOM (2004) 275 endg., Brüssel, 20. April 2004.

59 Vgl. Agence Europe, Nr. 8672, 24. März 2004, S. 6.

60 Vgl. Europäische Kommission: Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien. Bericht über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess 2004, SEK (2004) 373, Brüssel, 30. März 2004.

61 Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten: Vorläufige konsolidierte Fassung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, CIG 87/04, Brüssel, 6. August 2004.

ungsoffenere Formulierung seitens der Union gelesen werden. In Bezug auf das Beitrittsverfahren ist neu, dass über den an den Rat gerichteten Antrag das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten unterrichtet werden. Während dies beim Europäischen Parlament die Formalisierung einer geübten Praxis ist, könnten die dann frühzeitig einbezogenen nationalen Parlamente versuchen, sich – zusätzlich zu den nationalen Regierungen – aktiver in den Gang des Verhandlungsprozess und die öffentliche Debatte einzubringen. So hatten Abgeordnete der CDU/CSU bereits angeregt, vor der Entscheidung über die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei sollten Volksabstimmungen in den alten Mitgliedstaaten durchgeführt werden können.<sup>62</sup> Im Verfassungsvertrag fehlt der Zusatz des Artikels 49 EUV, dass neben den Aufnahmebedingungen auch die durch die Aufnahme erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge in dem Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt werden.

Der gleichfalls im ersten Teil und noch vor dem Beitrittsartikel platzierte neue Artikel I-57 des Verfassungsvertrags „Die Union und ihre Nachbarn“ wird eine Vertragsgrundlage für das noch unbestimmte Konzept der Europäischen Nachbarschaftspolitik samt speziellen Abkommen schaffen und kann als ein Ansatzpunkt für privilegierte Beziehungen zu Nachbarstaaten unabhängig von Beitrittsartikel I-58 fortentwickelt werden. Wie die neuen Verfassungsbestimmungen genutzt und die Verfahren ausgestaltet werden, bleibt aber abzuwarten. Auch in der Vergangenheit hat der Artikel 49 EUV über die zentralen politischen Akteure der Erweiterungspolitik – den Europäischen Rat und die Kommission – wenig bis nichts ausgesagt.

Mit der Großerweiterung 2004 gibt die EU dem europäischen Kontinent neue politische Konturen. Erweiterung und Beitritt als Antworten auf die weltpolitische Zäsur von 1989/90 haben die EU zur zentralen Ordnungsmacht in Europa gemacht und ihr weltpolitisches Potential vergrößert. Mit diesem Zuwachs an Mitgliedern und Ausstrahlung hält die interne Anpassung und Entwicklung der EU nur mühsam Schritt. Neben die Erweiterungspolitik tritt allmählich eine aktive Nachbarschaftspolitik, die zunächst ohne Mitgliedschaftsperspektive auskommen und dennoch Stabilität und Prosperität wirksam fördern soll.<sup>63</sup> Nach dem Kraftakt der Erweiterung gewinnt die Konsolidierung Vorrang für die EU.

### Weiterführende Literatur

Fraser Cameron (Hrsg.): *The Future of Europe. Integration and Enlargement*, London und New York 2004.

Barbara Lippert (Hrsg.): *Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung*, Baden-Baden 2004.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): *EU-Osterweiterung*, Schwerpunktheft iw-trends, 31. Jahrgang, 1/ 2004.

Wolfgang Quaisser / Reppegather, Alexandra: *EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft*, Osteuropa-Institut München, Working Papers Nr. 252, Januar 2004.

Manfred Sapper / Weichsel, Volker/Gebert, Agathe (Hrsg.): *Die Einigung Europas. Zugkraft und Kraftakt*, Berlin 2004 (zugleich Osteuropa, 5-6/2004).

---

<sup>62</sup> Vgl. den Beitrag des Europaabgeordneten Armin Laschet: Länger beraten als eine Zigarettenpause lang, in: FAZ vom 20. Juni 2004, S. 10.

<sup>63</sup> Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, KOM (2004) 373 endg., Brüssel, 12. Mai 2004.