

# Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert

Ein Jahr nach dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 ist auch die Erweiterungspolitik der Europäischen Union mit Problemen der Legitimität und Finalität konfrontiert. Zum einen werfen die erheblichen Implementierungsdefizite Zweifel an der politisch-administrativen Beitrittsreife einiger Bewerberländer auf. Zum anderen legen sich der Schatten der Verfassungskrise und die Verunsicherung über die Zukunft der europäischen Integration auf die für Herbst 2005 geplante Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Der Dreiklang „Verfassung – Erweiterung – Finanzierung der EU“ ist zusammengebrochen und die EU steckt in der Zwickmühle: Einerseits zieht sie weiter Bewerber an, die sich, wie etwa die Ukraine,<sup>1</sup> von der EU einen Anker für Modernisierung und Demokratisierung versprechen. Im Innern der Union wachsen jedoch die zentrifugalen Kräfte: traditionelle Politik- und Koalitions-Muster sind im Schwinden begriffen, neue noch nicht funktionsfähig. Die alten, nicht die neuen Mitgliedstaaten hadern mit der Union, denn dort war der erste Jahrestag der Mitgliedschaft weitgehend positiv bilanziert worden. Angesichts schwacher Regierungen und einer programmatischen Leere, die auf die Erfüllung des strategischen Ziels der EU-Mitgliedschaft folgte, wird aber auch dort eine „Beitrittskrise“<sup>2</sup> erwartet. Andere hingegen sehen in Ostmitteleuropa ein künftiges Reformzentrum der EU.<sup>3</sup> Obwohl die alten Mitgliedstaaten von der Erweiterung wirtschaftlich profitieren, mutierten in einigen Staaten punktuelle Schwierigkeiten mit der neuen europäischen Arbeitsteilung und den neuen Wettbewerbern (Stichworte Lohn-dumping, Scheinselbständige, Steuerwettbewerb) zu generellen Vorbehalten.<sup>4</sup> Die Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden und die sie begleitenden Motivforschungen ergeben zwar kein eindeutiges Bild im Sinne einer Ablehnung der Erweiterung durch die Bevölkerung. Europapolitiker und nationale Entscheidungsträger interpretierten die Stimmung jedoch auch als Kritik an einer zu schnellen und zu weit gehenden Erweiterung, für die nun Grenzen zu ziehen seien. Insofern geriet der Beginn von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei in einigen Mitgliedstaaten, vor allem in Frankreich, Deutschland und Österreich, in die Kritik.<sup>5</sup>

Auf dem gescheiterten Gipfel zur Finanzplanung der EU vom Juni 2005 verwies der Europäische Rat lediglich auf seine Schlussfolgerungen vom Dezember 2004 zur Erweite-

---

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

1 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Ergebnissen der Wahlen in der Ukraine, P6\_TA(2005)0009, 13.1.2005.

2 Ehrke, Michael: Ein Jahr danach: Ostmitteleuropa in der Beitrittskrise? FES-Politikinformation Osteuropa, Bonn, 2005.

3 Vgl. Vetter, Reinhold: Wer sind die wahren Europäer? Ostmitteleuropa und die EU-Krise, in: Osteuropa 7/2005, S. 103-116.

4 Vgl. die ausführliche Berichterstattung „Die europäische Integration im Zwielicht“, in: FAZ vom 16.6.2005 S.10f.; „Now that we are all bundled inside, let's shut the door“, in: Economist vom 28.4.2005.

5 Vgl. u.a. European Commission: The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands, Flash Eurobarometer, Brussels, June 2005, S. 15; European Commission: The European Constitution: post-referendum survey in France, Flash Eurobarometer, Brussels, June 2005, S. 17; Osteuropa nach dem Nein zur EU-Verfassung, in: Neue Zürcher Zeitung vom 2.6.2005, S. 4; Moravcsik, Andrew: A Category Error, in: Prospect, „Europe without illusions“, Issue 112, July 2005.

rung. Weder wurde ein Sondergipfel zur Erweiterung, wie von Präsident Chirac ins Gespräch gebracht, angekündigt, noch eine Pause verordnet oder Prüfaufträge für eine mögliche Revision der Erweiterungspolitik erteilt.<sup>6</sup> Erleichtert stellte Erweiterungskommissar Rehn fest, die Erweiterung habe den Gipfel überlebt.<sup>7</sup> Dennoch wächst die Begründungspflicht für jeden weiteren Schritt. Die Kommission kündigte einen „Arbeitsplan“ an, in dessen Zentrum Konsolidierung (keine neuen Beitrittsversprechen), Konditionalität (strikte Einhaltung der Beitrittskriterien) und Kommunikation mit den Zivilgesellschaften der Mitgliedstaaten über Sinn und Zweck der Erweiterung stehen sollen.<sup>8</sup>

### **Nachzügler: Bulgarien und Rumänien**

Die Nachzügler der Großerweiterung von 2004, Bulgarien und Rumänien, konnten die Beitrittsverhandlungen am 14. Dezember 2004, 62 Monate nach ihrem offiziellen Beginn abschließen. Die Kommission hatte in ihren Fortschrittsberichten die Erfüllung der politischen Kriterien für die Mitgliedschaft bestätigt und 2007 als Zieldatum für die Mitgliedschaft genannt. Anhaltender Reformbedarf bestehe vor allem auf den Feldern Umwelt-, Innen- und Justizpolitik sowie Wettbewerbspolitik. Die Kommission hatte deshalb die beiden letztgenannten Kapitel mit Rumänien bis zum Dezembergipfel noch nicht geschlossen, sondern diese politische Entscheidung dem Europäischen Rat überlassen.<sup>9</sup> Das Europäische Parlament mahnte vor allem Maßnahmen zur nuklearen Sicherheit in Bulgarien und den Kampf gegen die Korruption in Rumänien an.<sup>10</sup>

Die 27 Vertragsparteien unterzeichneten den Beitrittsvertrag am 25. April 2005 in Luxemburg unmittelbar nach dem einstimmigen Beschluss des Rats, dem Beitritt zuzustimmen.<sup>11</sup> Zuvor hatte die Kommission am 22. Februar ihre positive Stellungnahme abgegeben und das Europäische Parlament am 13. April mit der absoluten Mehrheit von 522 bzw. 497 Ja-Stimmen den jeweiligen Beitritt befürwortet.<sup>12</sup> Im Falle Bulgariens stimmten 70 Abgeordnete dagegen, 69 enthielten sich der Stimme, bei Rumänien wurden sogar 93 Gegenstimmen und 71 Enthaltungen gezählt. In diesem Votum wie in den vertraglich zugesicherten Schutzklauseln spiegeln sich einige Vorbehalte. Die politisch wichtigste Schutzvorkehrung besagt, dass das In-Kraft-Treten des Beitritts um ein Jahr vom 1.1.2007 auf den 1.1.2008 verschoben wird, sofern der Rat auf der Grundlage der Monitoring-

6 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitz, Brüssel, 16./17.6.2005, Punkt 3.

7 Vgl. Agence Europe vom 21.6.2005, S. 7.

8 Vgl. Europäische Kommission: Zivilgesellschaftlicher Dialog zwischen der EU und den Kandidatenländern, KOM (2005) 290 endg., Brüssel, 29.6.2005.

9 Vgl. Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Bulgariens auf dem Weg zum Beitritt, SEK (2004) 1199, Brüssel, 6.10.2004, S. 156-164; Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Rumäniens auf dem Weg zum Beitritt, SEK (2004) 1200, Brüssel, 6.10.2004, S. 161-164; Europäische Kommission: Strategiepapier der Europäischen Kommission über den Stand des Erweiterungsprozesses, KOM (2004) 657 endg., Brüssel, 6.10.2004, sowie Agence Europe vom 24.11.2004, S. 5; Agence Europe vom 27.11.2004, S. 3; Agence Europe vom 2.12.2004, S. 4.

10 Vgl. Europäisches Parlament: Bericht über den Antrag Rumäniens auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union, A6-0077/2005, 1.4.2005, S. 5; Europäisches Parlament: Bericht über den Antrag der Republik Bulgarien auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union, A6-0078/2005, 1.4.2005; Agence Europe vom 14.4.2005, S. 4.

11 Vgl. ABl., L 157, Brüssel, 21. Juni 2005.

12 Vgl. Europäische Kommission: Stellungnahme der Kommission vom 22. Februar 2005 zu den Anträgen der Republik Bulgarien und Rumäniens auf den Beitritt zur Europäischen Union, KOM (2005) 55 endg., Brüssel, 18.4.2005; Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Antrag der Republik Bulgarien auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union, P6\_TA-PROV(2005)0118, 13.4.2005; Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Antrag Rumäniens auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union, P6\_TA-PROV(2005)0120, 13.4.2005.

Berichte der Kommission feststellt, dass der Stand der Übernahme und Implementierung des Besitzstandes „in einigen wichtigen Bereichen“ in Bulgarien oder Rumänien nicht den Anforderungen der Mitgliedschaft entspricht.<sup>13</sup> Im Falle Bulgariens entscheidet der Rat einstimmig, diese Super-Schutzklausel auszulösen, im Falle Rumäniens reicht die qualifizierte Mehrheit. Zu den wichtigen Bereichen gehört namentlich die Wettbewerbspolitik und die Erfüllung der Bestimmungen des Europa-Abkommens.<sup>14</sup> Da das Europäische Parlament dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens zugestimmt hat, hat es formal keine weiteren Mitwirkungsrechte mehr. Das Europäische Parlament erhielt jedoch die Zusicherung des Rats, dass es in den weiteren Monitoring- und Entscheidungsprozess zum Inkrafttreten des jeweiligen Beitritts einbezogen und seine Position berücksichtigt wird.<sup>15</sup> Um ein „Rückholrecht“ handelt es sich freilich nicht. Darüber hinaus gelten ähnliche Schutzklauseln wie sie mit den Zehn bei der Erweiterung 2004 im Hinblick auf Störungen des Binnenmarkts vereinbart worden sind. Schutzklauseln beziehen sich auch auf Mängel bei der Umsetzung, Durchführung und Anwendung des Strafrechts und ebenso in Bezug auf die Lebensmittelsicherheit, Veterinär- und Pflanzenschutzrechte. Sie können vor dem Beitritt und bis zu drei Jahre danach angewandt werden.<sup>16</sup> Die Bestimmungen des Beitrittsvertrags zu den Institutionen beziehen sich auf eine Anpassung des Verfassungsvertrags.<sup>17</sup> Für den Fall, dass er zum Zeitpunkt des Beitritts nicht in Kraft ist, greifen die institutionellen Bestimmungen der Beitrittsakte,<sup>18</sup> die die Einbeziehung der beiden Länder in die EU-Institutionen gemäß dem Vertrag von Nizza<sup>19</sup> vorsehen. Die gemeinsame Position der EU wie sie in der Erklärung zur Erweiterung der EU zum Vertrag von Nizza in Bezug auf Sitze im Europäischen Parlament und Stimmen im Rat festgelegt wurde, wurde unverändert übernommen. Für Rumänien und Bulgarien sind im Zeitraum 2007 bis 2009 insgesamt 12,5 Mrd. Euro im EU-Haushalt vorgesehen.<sup>20</sup> Die vereinbarten Übergangsregelungen folgen weitgehend dem Muster der Erweiterung 2004, bei der knapp 300 Übergangsregelungen für zehn Länder getroffen worden waren (siehe Abbildung 1).

13 Vgl. Art. 39 Abs. 1 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Bulgarischen Republik und Rumäniens und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge.

14 Vgl. Art. 39 Abs. 2 Akte über die Bedingungen des Beitritts der Bulgarischen Republik und Rumäniens und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge, ABl., L 157, S. 217; Anhang IX: Besondere Verpflichtungen und Anforderungen, die Rumänien beim Abschluss der Beitrittsverhandlungen am 14. Dezember 2004 übernommen bzw. akzeptiert hat (gemäß Artikel 39 der Beitrittsakte), ABl., L 157, S. 374 f.

15 Vgl. Agence Europe vom 13.4.2005, S. 5; Agence Europe vom 26.4.2005, S. 4.

16 Vgl. Art. 36-42, Akte über die Bedingungen des Beitritts der Bulgarischen Republik und Rumäniens und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge, ABl., L 157, S. 216 f.

17 Vgl. Art. 10-15, Protokoll über die Bedingungen und Einzelheiten der Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumäniens in die Europäische Union, ABl., L 157, S. 32-34.

18 Die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der Verträge, auf denen die Europäische Union beruht gilt nach Artikel 2 des Beitrittsvertrags in dem Fall, dass der Vertrag über eine Verfassung für Europa am 1. Januar 2007 nicht in Kraft ist; sie gilt dann bis zum Tag des Inkrafttretens des VVE. Vgl. Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Republik Bulgarien und Rumänien über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union, ABl., L 157, S. 18; Akte über die Bedingungen des Beitritts der Bulgarischen Republik und Rumäniens und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge, ABl., L 157, S. 203 ff.

19 Vgl. Art. 9-14, ebenda, S. 206-209.

20 Vgl. Art. 30-35, Protokoll über die Bedingungen und Einzelheiten der Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumäniens in die Europäische Union, ABl., L 157, S. 38-40; Art. 30-35, Akte über die Bedingungen des Beitritts der Bulgarischen Republik und Rumäniens und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge, ABl., L 157, S. 214-215.

Abbildung 1: Übergangsregelungen gemäß Beitrittsvertrag

Verhandlungskapitel	Vereinbarte Übergangsregelungen mit				Gesamt Bulgarien und Rumänien	Gesamt 10 Beitritts- länder 2004
	Bulgarien		Rumänien			
		max. Dauer		max. Dauer		
1: Freier Warenverkehr*	-	-	-	-	-	12
2: Freizügigkeit*	1 + SK	7 Jahre	1 + SK	7 Jahre	2	8
3: Dienstleistungsverkehr*	1	bis 2009	1	bis 2013	2	24
4: Freier Kapitalverkehr*	2	7 Jahre	2	7 Jahre	4	11
5: Gesellschaftsrecht	SM	-	SM	-	-	-
6: Wettbewerbspolitik	-	-	3 + S	bis 2011	3	11
7: Landwirtschaft	2 + S	bis 2009	3 + S	bis 2014	5	89
8: Fischerei	-	-	-	-	-	-
9: Verkehr/ Transport	2	bis 2013	2	bis 2013	4	21
10: Steuern	4	bis 2014	4	bis 2011	8	24
11: WWU	-	-	-	-	-	-
12: Statistik	-	-	-	-	-	-
13: Arbeits- und Sozialpolitik	1	bis 2011	-	-	1	11
14: Energie	1	bis 2012	1	bis 2011	2	11
15: Industriepolitik	-	-	-	-	-	-
16: KMU	-	-	-	-	-	-
17: Wissenschaft und Forschung	-	-	-	-	-	-
18: Bildung und Ausbildung	-	-	-	-	-	-
19: Telekommunikation	1	bis 2009	-	-	1	1
20: Kultur und audiovisuelle Medien	-	-	-	-	-	-
21: Regionalpolitik	-	-	-	-	-	-
22: Umwelt	9 + S	bis 2014	11 + S	bis 2018	20	67
23: Verbraucherschutz	-	-	-	-	-	-
24: Justiz- und Innenpolitik	S	-	S	-	-	-
25: Zollunion	-	-	-	-	-	2
26: Außenbeziehungen	-	-	-	-	-	-
27: GASP	-	-	-	-	-	-
28: Finanzkontrolle	-	-	-	-	-	-
29: Haushalt und Finanzen	-	-	-	-	-	-
30: Institutionen	-	-	-	-	-	-
31: Anderes	-	-	-	-	-	-
<b>Gesamt</b>	<b>24</b>		<b>28</b>		<b>52</b>	<b>292</b>

Es wurde die Zahl der von Übergangsregelungen betroffenen Rechtsakte gezählt. (Anhang VI, VII zur Beitrittsakte)

\* Für diese Verhandlungskapitel wurde eine allgemeine Binnenmarktschutzklausel vereinbart.

\*\* Im Bereich Gesellschaftsrecht haben Rumänien und Bulgarien einen speziellen Mechanismus hinsichtlich gewerblicher Schutzrechte für pharmazeutische Produkte und der Gemeinschaftsmarke akzeptiert.

S = Schutzklausel (vgl. Titel IV Beitrittsakte); SM = Spezieller Mechanismus (vgl. Anhang V zur Beitrittsakte); SK = Stillstandsklausel (vgl. Anhänge VI und Anhang VII zur Beitrittsakte)

Quellen: Eigene Zusammenstellung gemäß Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Republik Bulgarien und der Republik Rumänien über den Beitritt zur Europäischen Union, 2005, abrufbar unter: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:L:2005:157:SOM:de:HTML>; Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und 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, der Slowakischen Republik über den Beitritt zur Europäischen Union, 2003, abrufbar unter: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:L:2003:236:SOM:de:HTML>.

Bemerkenswert ist, dass die Anzahl der Übergangsregelungen mit 24 im Falle Bulgariens und 28 im Falle Rumäniens keineswegs überdurchschnittlich ist. Kritische Politikfelder mit langen Übergangszeiten sind wie bei der letzten Erweiterung Umwelt, Steuern, Freizügigkeit, Kapitalverkehr, Wettbewerbspolitik und Energie. Als ausgesprochen besorgniserregend gilt jedoch vor allem in Rumänien der Zustand des Justizwesens, das Ausmaß der Korruption und ihre mangelhafte Bekämpfung. Im Sommer 2005 bereitete die Kommission „Frühwarnungen“, so genannte Blaue Briefe, an die Regierungen Bulgariens (in Bezug auf Dienstleistungsfreiheit, Gesellschaftsrecht, Landwirtschaft, Umwelt sowie Justiz und Inneres) und Rumäniens (in Bezug auf den freien Warenverkehr, Gesellschaftsrecht, Wettbewerbspolitik, Landwirtschaft, Steuern, Umwelt sowie Justiz und Inneres) vor.<sup>21</sup> Erweiterungskommissar Rehn kündigte mehrfach an, die Beitrittskriterien und die Implementierungspflichten strikt zu prüfen und gegebenenfalls dem Rat ein Aufschieben des Beitritts zu empfehlen. Auch der Europäische Rat signalisiert Strenge beim Monitoring und will damit das Vertrauen in einen kriterien- und leistungsbezogenen Beitrittsprozess stärken. In der EU läuft die Ratifizierung des Beitrittsvertrags schleppend an,<sup>22</sup> in Bulgarien und Rumänien ratifizierten die Parlamente bereits im Mai. Beitrittsreferenden, wie sie in neun der zehn neuen Mitgliedstaaten von 2004 durchgeführt worden waren, sind dort nicht vorgesehen. Erst ab Ende September 2005 werden Vertreter der beiden Länder als „aktive Beobachter“ an den Arbeiten des Europäischen Parlaments teilnehmen. Der Rat hatte schon im Mai aktive Beobachter zugelassen.<sup>23</sup>

### **Cliffhanger: Die Türkei und Kroatien**

Der Beginn von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ist näher gerückt. Der Europäische Rat nannte als Zieldatum den 3. Oktober 2005.<sup>24</sup> Voraussetzungen dafür sind, dass die Türkei zuvor das Protokoll zur Anpassung des Abkommens über die Zollunion an den Beitritt von zehn neuen Mitgliedern unterzeichnet hat und damit indirekt das EU-Mitglied Zypern anerkennt, dass sechs Gesetze vor allem zum Strafrecht in Kraft getreten sind und die politischen Reformen fortgesetzt werden, darunter insbesondere die Null-Toleranz-Politik im Kampf gegen Folter und Misshandlung. Die EU will mit Hilfe der Beitrittspartnerschaften und des strikten Monitoring die Irreversibilität sowie die stetige Verbesserung der Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit in der Türkei überwachen. Außerdem verwies der Europäische Rat im Dezember 2004 auf die Beilegung ungelöster Grenzstreitigkeiten (mit Griechenland in der Ägäis), die Auswirkungen auf den Beitrittsprozess haben werden.<sup>25</sup> Rehn mahnte die Türkei mehrfach, das Zollunionprotokoll zu unterzeichnen und den Verpflichtungen der Zollunion besser nachzukommen. Er verurteilte das gewaltsame Vorgehen gegen Demonstrantinnen beim Internationalen Frauentag im März 2005 und pochte auf die Herrschaft des Rechts in jeder Ecke des Landes und Sphäre des Lebens.<sup>26</sup>

21 Vgl. Agence Europe vom 4.6.2005, S. 4.

22 Vgl. Agence Europe vom 15.6.2005, S. 4.

23 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitz, Brüssel, 16./17.6.2005, Punkt 2; Agence Europe vom 26.4.2005, S. 4; Europäisches Parlament gibt grünes Licht für Beobachter aus Bulgarien und Rumänien, abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/Article?tcaturi=tcu:31-142314-16&type=News>, Stand: 27.7.2005.

24 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitz, Brüssel, 16./17.12.2004, Punkt 22.

25 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitz, Brüssel, 16./17.12.2004, Punkt 20.

26 Vgl. Agence Europe vom 9.3.2005, S.6; außerdem Olli Rehn: Vortrag im Rahmen des IEP-Mittagsgesprächs „EU enlargement under stress – the policy of consolidation, conditionality and communication“, Berlin, 12.7.2005, abrufbar unter: <http://www.iep-berlin.de/mittagsgespraeche/mig-2005/mig-05-rehn.htm>, Stand: 1.8.2005.

Erst die Feststellung des Europäischen Rats vom Dezember 2004, dass die Türkei die politischen Kriterien der Mitgliedschaft „hinreichend erfüllt“<sup>27</sup>, ermöglicht die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen. Die Staats- und Regierungschefs stützten ihre Einschätzung auf drei von dem scheidenden Erweiterungskommissar Verheugen vorgelegte Dokumente.<sup>28</sup> Ebenso befürwortete das Europäische Parlament mit einer Mehrheit von 407 gegen 262 Stimmen die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen.<sup>29</sup> Dort, wie auch in der Kommission Prodi (beispielsweise die Kommissare Fischler und Bolkestein) und Barroso (beispielsweise die Kommissare Frattini, Figel und Ferrero-Waldner) sowie im Europäischen Rat (Österreich, Italien, Frankreich nach dem Referendum und Zypern), war die Entscheidung aber strittig. Eine Alternative, etwa ein Verweis auf das in seiner Substanz allerdings unklare Konzept einer privilegierten Partnerschaft, konnte hingegen in keinem Fall durchgesetzt werden. Demgegenüber stellte der Europäische Rat einvernehmlich fest, dass der Beitritt zwar das gemeinsame Ziel der Verhandlungen, der Ausgang des Verhandlungsprozess jedoch offen sei. Die Kommission unter Barroso übernahm diese Formel wie auch die übrigen vom Europäischen Rat vorgegebenen Eckdaten für den Verhandlungsrahmen in ihren Vorschlag vom 29. Juni 2005.<sup>30</sup> Der Rat muss bis zum Zieldatum 3. Oktober 2005 den Verhandlungsrahmen als gemeinsame Position der EU einstimmig beschließen. Die Kommission hat – auch unter dem Eindruck von Verfassungskrise, Erweiterungsmüdigkeit und anhaltenden Zweifeln an der politischen EU-Tauglichkeit der Türkei – aus ihrer Sicht einen „rigorosen Verhandlungsrahmen“<sup>31</sup> vorgelegt. In einer dezidierten Sprache nennt er Verfahren ausdrücklich, die allerdings schon früher Anwendung fanden oder finden konnten. Der neue Drang der EU-Organe zu Transparenz und Öffentlichkeit zeigt sich auch darin, dass erstmals der Verhandlungsrahmen veröffentlicht wurde. Darüber hinaus soll ein Dialog mit und zwischen den Zivilgesellschaften in der EU und der Türkei beitragsrelevante Themen und Probleme aufgreifen und so das wechselseitige Verständnis sowie Klärungsprozesse fördern.

Der Verhandlungsrahmen sieht einige Notbremsen, Schutz- und Suspendierungsmöglichkeiten vor:<sup>32</sup> Verletzt die Türkei schwerwiegend und anhaltend die Werte der Union, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission die Verhandlungen aussetzen und zugleich die Bedingungen für die Wiederaufnahme nach Anhörung der Türkei beschließen. Diese Bestimmung ist dem Artikel 7 Abs. 2 EUV nachgebildet. Unberührt bleibt jedoch das allgemeine Erfordernis der Einstimmigkeit der 25 in der bilateralen Regierungskonferenz. Reibungspunkte sind so programmiert und Veto-

---

27 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitz, Brüssel, 16./17.12.2004, Punkt 22.

28 Vgl. Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, SEK (2004) 1201, Brüssel, 6.10.2004; Europäische Kommission: Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, KOM (2004) 656 endg., Brüssel, 6.10.2004; Europäische Kommission: Fragen im Zusammenhang mit der möglichen Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union, SEK (2004) 1202, Brüssel, 6.10.2004.

29 Vgl. Agence Europe vom 16.12.2004, S. 3 und Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Regelmäßigen Bericht 2004 und der Empfehlung der Europäischen Kommission zu den Fortschritten der Türkei auf dem Weg zum Beitritt (KOM(2004)0656 – C6-0148/2004 – 2004/2182(INI)), P6\_TA(2004)0096, 15.12.2004. PE 350-948/1-14 abgedruckt in: Agence Europe Documents No. 2389 vom 18.12.2004.

30 Vgl. European Commission: Negotiating Framework for Turkey, Brussels, 29.6.2005, abgedruckt in: Agence Europe, Documents No 2418 vom 7.7.2005.

31 Pressemitteilung der Kommission vom 29.6.2005 (IP/05/807), „Kommission legt strengen Rahmenentwurf für Beitrittsverhandlungen mit der Türkei vor“, Brüssel.

32 Vgl. für eine kritische und vergleichende Auseinandersetzung Lippert, Barbara: Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik, in: *integration*, 2 (2005), S. 119-135.

drohungen eröffnen den Mitgliedstaaten weitere Einflussmöglichkeiten. Der Rat soll außerdem einstimmig Richtgrößen für das Schließen und gegebenenfalls auch für das Öffnen der 35 Verhandlungskapitel verabschieden und damit das Tempo und die inhaltliche Strukturierung der Verhandlungen stärker kontrollieren. Diese sollen strikt von der Erfüllung der Kopenhagener Beitrittskriterien und der Leistungskraft der Türkei abhängen. Übergangsregelungen, die die Türkei beantragt, sollen kurz und von geringer Zahl sein. Dagegen zieht die EU lange Übergangsregelungen, Ausnahmen, spezielle Arrangements und dauerhafte Schutzklauseln in Betracht, und zwar namentlich für die Personenfreizügigkeit (bei maximaler Rolle der Mitgliedstaaten), die Strukturpolitik und die Landwirtschaft, also die seit jeher traditionell politisch sensiblen und budgetrelevanten Kapitel der Beitrittsverhandlungen. Erst nach der Einigung über die Finanzielle Vorausschau für die Zeit ab 2014 soll der Beitritt der Türkei wirksam werden dürfen. Weitere Angaben zum Zeitrahmen fehlen. Wie bei den letzten Erweiterungsverhandlungen misst die EU den Verwaltungs- und Implementierungskapazitäten sowie dem Funktionieren des Rechtsstaats erhebliche Bedeutung bei. Generell sollen deshalb die Instrumente der Überwachung und der Heranführungshilfe maximal und streng angewendet werden. Dennoch haben Teile des Europäischen Parlaments und einige Regierungen die Kommission kritisiert, weil sie die politische Botschaft der Referenden nicht verstanden habe und stattdessen „business as usual“ betreibe.<sup>33</sup> Im Verhandlungsrahmen gibt es keinen Verweis auf eine Alternative zum Beitritt der Türkei, der als Ziel der Verhandlungen festgeschrieben wird. Lediglich die Bestimmung, dass die Türkei vollständig in den europäischen Strukturen verankert werden soll, wenn sie die Beitrittskriterien verfehlt, könnte ein Ansatzpunkt für die Prüfung alternativer Anbindungsformen sein.<sup>34</sup> Denn „das eigentliche strategische Ziel der EU“ ist „...die Transformation der Türkei zu einem europafähigen Land“<sup>35</sup>. Bei der Vorstellung des Verhandlungsrahmens konzedierte Rehn allerdings, dass die Idee einer privilegierten Partnerschaft Teil der politischen Diskussion der nächsten Jahre bleiben werde.<sup>36</sup> Auch die Kommission steht unter verschärfter Beobachtung der Öffentlichkeit, des Europäischen Parlaments und der Regierungen, die politische und technokratische Schwellen einbauen wollen, um politische Eingriffsmöglichkeiten gegenüber einer Verhandlungsroutine und Automatismen zu behalten. Auf Drängen Österreichs verwies der Europäische Rat auf seinem Dezembertreffen auf die Fähigkeit der Union bei der Aufnahme neuer Mitglieder „...die Dynamik der europäischen Integration zu halten“<sup>37</sup>.

Auch mit Kroatien sollten 2005 Beitrittsverhandlungen beginnen, nachdem am 1. Februar 2005 zunächst das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) in Kraft getreten war. Die EU verschob jedoch die für März 2005 geplante Eröffnung der Beitritts-

33 Vgl. z.B. Äußerungen des Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses Brok (EVP-Fraktion), FAZ vom 30.6.2005, S. 2.

34 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen vom 16./17.12.2004, Punkt 23.

35 Fischer, Joschka: Die Rückkehr der Geschichte. Köln 2005, S. 189.

36 Vgl. außerdem Rehn: Die Türkei ist bereits ein 'privilegierter Partner' der EU, abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/Article?tcaturi=tcu:31-142472-16&type=News>, Stand: 1.8.2005.

37 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitz, Brüssel, 16./17.12.2004, Punkt 5; Vgl. die ausführliche Passage im Verhandlungsrahmen: „Enlargement should strengthen the process of continuous creation and integration in which the Union and its Member States are engaged. Every effort should be made to protect the cohesion and effectiveness of the Union. In accordance with the conclusions of the Copenhagen European Council in 1993, the Union's capacity to absorb Turkey, while maintaining the momentum of European integration is an important consideration in the general interest of both the Union and Turkey. The Commission shall monitor this capacity during the process of negotiations.“ European Commission: Negotiating Framework for Turkey, Brussels, 29.6.2005, Punkt 7.

verhandlungen mit Zagreb auf unbestimmte Zeit. Der Rat stellte am 16. März 2005 einvernehmlich fest, dass Kroatien, insbesondere im Falle der Festnahme und Auslieferung des als Kriegsverbrecher angeklagten Generals Gotovina nicht ausreichend mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien zusammenarbeite.<sup>38</sup> Diese Voraussetzung hatten Kommission, Rat, Europäischer Rat und Europäisches Parlament wiederholt bekräftigt.<sup>39</sup> Die Entscheidung stützte sich auf eine Einschätzung der Chefanklägerin Carla del Ponte, aber auch auf Geheimdiensterkenntnisse, die besonders scharfe Kritiker, wie die britische Regierung, anführten. Auch diese Entscheidung war im Rat und vor allem in der EVP-Fraktion des Europäischen Parlaments umstritten.<sup>40</sup> Auf Druck einiger Mitgliedstaaten (Österreich, Ungarn, Slowenien, Slowakei) wurde eine Task Force Kroatien eingerichtet. Sie begutachtet diesbezügliche Fortschritte und besteht aus einem Vertreter der luxemburgischen und der beiden nachfolgenden Präsidentschaften (Außenminister oder Vertreter), dem Hohen Repräsentanten Solana und der Kommission. Im September 2005 wird die Task Force erneut zu einer Lagebeurteilung zusammentreten.

Bis Mitte 2005 hingen also die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei weiter in der Luft.

### Die SAA-Länder

In der Kommission Barroso liegt die Zuständigkeit für die Länder des westlichen Balkans bei Erweiterungskommissar Rehn. Das unterstreicht die Beitrittsperspektive für diese Länder und privilegiert sie gegenüber den Staaten, für die die EU eine Europäische Nachbarschaftspolitik als Alternative oder Zwischenstufe zur Mitgliedschaft entwickeln möchte.

Mazedonien ist nach Kroatien das zweite SAA-Land, das im März 2004 einen Beitrittsantrag gestellt hat. Es erhielt seitdem aber relativ wenig Aufmerksamkeit. Diese richtet sich vor allem auf die Status-Frage für das Kosovo und die Zukunft von Serbien und Montenegro. Die Kommission hat ihre Stellungnahme zum mazedonischen Antrag für Ende 2005 angekündigt.<sup>41</sup> Für Serbien und Montenegro und Bosnien-Herzegowina wurden im April 2005 bzw. schon im November 2003 insgesamt positive Machbarkeitsstudien im Hinblick auf den Abschluss von SAA vorgelegt.<sup>42</sup> Der Rat beschloss im April 2005, Verhandlungen über ein SAA mit Serbien-Montenegro zu beginnen.<sup>43</sup> Mit Albanien laufen diesbezügliche Verhandlungen seit 2003, allerdings ohne greifbare Fortschritte. Diese offenkundig schwierigen Vorstufen für eigentliche Beitrittsverhandlungen verweisen auf

38 Vgl. Pressemitteilung des Rates der EU vom 16.3.2005 (6969/05 Presse 44), Brüssel, S. 9.

39 Vgl. Pressemitteilung des Rates der EU vom 21.2.2005 (6420/05 Presse 34), Brüssel; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitz, Brüssel, 16./17.12. 2004, Punkt 15; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitz, Brüssel, 16./17.6.2004, Punkt 35; Europäisches Parlament: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3906/89, (EG) Nr. 1267/1999, (EG) Nr. 1268/1999 und (EG) Nr. 2666/2000 in Anbetracht des Kandidatenstatus von Kroatien (KOM(2004)0732 – C6-0199/2004 – 2004/0260(CNS)), P6\_TA(2004)0082, 14.12.2004.

40 Vgl. Agence Europe vom 17.3.2005, S. 4-5, S. 6; Die EU verschiebt die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.3.2003, S. 1-2.

41 Vgl. Erweiterungsagenda der Kommission, abrufbar unter: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/events/calendar.htm>; vgl. Agence Europe vom 15.4.2005, S. 4.

42 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung über die Fähigkeit Serbien und Montenegros zur Aushandlung eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union, KOM (2005) 476 endg., Brüssel, 12.4.2005; Europäische Kommission: Bericht über die Fähigkeit Bosniens und Herzegowinas zur Aushandlung eines Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union, KOM (2003) 692 endg., Brüssel, 18.11.2003.

43 Vgl. Pressemitteilung des Rates der EU vom 25.4.2005 (8036/05 Presse 87), Brüssel, S. 11.



einen langen Zeitraum für die Realisierung einer möglichen EU-Mitgliedschaft. Deshalb verstärkt sich auch hier die Suche nach Zwischenlösungen und Formen der Teilintegration.<sup>44</sup>

### **Die Schweiz und der EWR**

Die Schweiz hat sich durch ein Paket bilateraler Assoziierungsverträge in Bezug auf das System Schengen/Dublin (Personenfreizügigkeit und Asyl) weiter in die EU integriert. Am 5. Juni 2005 billigten die Eidgenossen per Volksentscheid diesen Schritt. Durch diese maßgeschneiderte Annäherung an die EU wird eine EU-Mitgliedschaft aber eher unwahrscheinlicher. Der Beitrittsantrag der Schweiz ruht seit mehr als zehn Jahren. Dagegen ist es der Schweiz gelungen, in den so genannten „Bilateralen II“ ihre Schlüsselinteressen, z.B. das Bankgeheimnis betreffend, zu wahren. Die für den 25. September 2005 geplante Volksabstimmung in der Schweiz über die Übernahme der EU-Freizügigkeitsbestimmungen für die neuen ostmitteleuropäischen EU-Mitglieder könnte allerdings bei einem negativen Ausgang die Ratifizierung der Bilateralen II in der EU zu Fall bringen.<sup>45</sup> In den EWR-Ländern Norwegen und Island lebte schon im Zuge der Erweiterung 2004 eine Debatte über den EU-Beitritt wieder auf. Das (vorläufige) Scheitern der Verfassung macht die EU sogar für die politischen Eliten attraktiver, weil dies als eine Lockerung der politischen und supranationalen Elemente und gegebenenfalls gar als eine Absenkung des Acquis interpretiert wird.<sup>46</sup> Einstweilen sind der EWR und die bilaterale funktionale Assoziierung und Teilintegration tragfähige Konstruktionen für wirtschaftlich leistungsfähige und zugleich exzentrische Demokratien.

### **Ausblick**

Die Unterstützung für die Fortsetzung der Erweiterung fällt in den neuen Mitgliedstaaten (z.B. Slowenien, Polen, und Slowakei mit zwischen 79 und 73% dafür) deutlich positiver aus als in den alten (wie Deutschland, Luxemburg, und Österreich mit 60-58% dagegen). Das korrespondiert mit dem Plädoyer etwa der politischen Entscheidungsträger Polens für eine Beitrittsperspektive ihres Nachbarn Ukraine. Im EU-Durchschnitt waren im Mai/Juni 2005 52% gegen einen Beitritt der Türkei und 35% dafür. Eine Mehrheit von mindestens 50% existiert in der EU nur in Hinsicht auf den Beitritt der drei EFTA/EWR-Länder sowie von Kroatien und Bulgarien.<sup>47</sup>

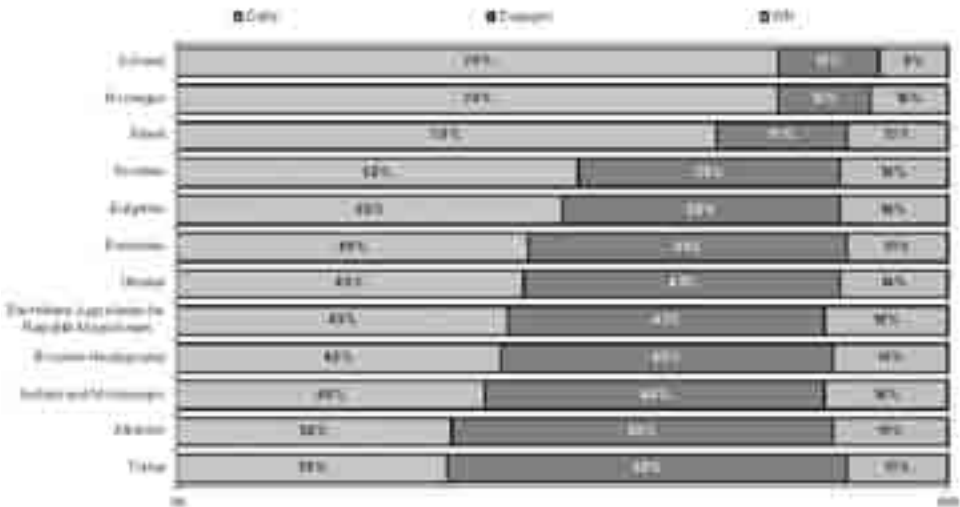
44 Vgl. Altmann, Franz-Lothar: EU und westlicher Balkan. Von Dayton nach Brüssel: ein allzu langer Weg?, SWP-Studie, S1, Berlin 2005. Vgl. außerdem die Empfehlungen der „Internationalen Balkan-Kommission“: „The Balkans in Europe's Future“, [www.balkan-commission.org/activities/Report.pdf](http://www.balkan-commission.org/activities/Report.pdf).

45 Vgl. ausf. Schwok, René/Bloetzer, Stephan: Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen, in: *integration*, 3 (2005), S. 201-216 mit Fundstellen zu den Rechtstexten.

46 Vgl. Will Island der EU beitreten?, in: FAZ vom 26.2.2005; Auf Eis gelegt. Die norwegische EU-Debatte nach den Referenden zur europäischen Verfassung, abrufbar unter: <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/europaheute/383893/>, Stand: 19.7.2005; „Stoltenberg: Norwegen soll der EU beitreten“ in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.6.2005, S. 6.

47 Vgl. Europäische Kommission: Eurobarometer 63, Brüssel; Mai/Juni 2005, S. 26-29; Vgl. auch Giannakopoulos, Angelos/Maras, Konstadinos (Hrsg.): Die Türkei-Debatte in Europa. Ein Vergleich, Wiesbaden 2005.

Abbildung 2: Befürwortung weiterer Beitritte in der EU



Quelle: Europäische Kommission: Eurobarometer 63, Brüssel; Mai/Juni 2005, S. 29.

Die öffentliche Meinung bildet somit recht gut die Perspektiven für die EU-Erweiterungspolitik ab. Zunächst werden Bulgarien und Rumänien, auf mittlere Sicht wird Kroatien und später können andere Länder des westlichen Balkans zur EU stoßen. Die potentiellen Nettozahler und bereits hoch integrierten EFTA/EWR-Länder werden ihr Verhältnis zur EU klären. Aber die Türkei bleibt der kontroverse Sonderfall. Insofern ist die diagnostizierte „Erweiterungskrise“<sup>48</sup> nicht mit dem Ende der Erweiterung gleichzusetzen. Für die osteuropäischen und südkaukasischen Anrainer der heutigen oder künftigen EU-Mitgliedstaaten stellt sich die Frage, ob die NATO-Mitgliedschaft zum Schrittmacher ihrer EU-Beitrittsambitionen werden kann. Die EU steht vor der dringenden Aufgabe, wirksame Alternativen zur Erweiterung zu entwickeln und ihre klassische Erweiterungs- und Heranführungspolitik an die massiven strukturellen Beitrittsdefizite der aktuellen Bewerber – besonders im politisch-institutionellen Bereich – anzupassen.

### Weiterführende Literatur

Institut für Europäische Politik / TEPSA (Hrsg.): EU-25Watch, Berlin/Brüssel Dezember 2004, abrufbar unter: [http://www.iep-berlin.de/publik/EU25-Watch/EU-25\\_Watch.pdf](http://www.iep-berlin.de/publik/EU25-Watch/EU-25_Watch.pdf).

Barbara Lippert: Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik, in: *integration*, 2 (2005), S. 119-135.

Barbara Lippert / Umbach, Gaby: *The pressure of Europeanisation. From post-communist state administrations to normal players in the EU system*, Baden-Baden 2005.

René Schwok / Bloetzer, Stephan: Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen, in: *integration*, 3 (2005), S. 201- 216.

Georg Vobruba: *Die Dynamik Europas*, Wiesbaden 2005.

<sup>48</sup> Vobruba, Georg: *Die Dynamik Europas*, Wiesbaden 2005, S. 15.