

# Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert

Die EU steht mit dem für 2007 erwarteten Beitritt von Rumänien und Bulgarien vor dem Abschluss ihrer fünften Erweiterungsrunde, die die Großerweiterung von 2004 komplettieren wird. Zudem ist sie im Frühjahr 2006 mit Kroatien und der Türkei in Verhandlungen über inhaltliche Fragen eingetreten und hat mehrfach bekräftigt, dass die Zukunft der Staaten des Westlichen Balkan in der EU liege. Die EU der 30 und mehr Mitgliedstaaten ist also schon projiziert, während die EU-25 noch auf der Suche nach einem neuen Konsens über die Fortsetzung ihrer Erweiterungspolitik ist. Die Union hat das Problem der Aufnahmefähigkeit auf ihre Tagesordnung gesetzt und sichtet im Schatten der Krise um die Ratifizierung des Verfassungsvertrags ihre Prioritäten und strategischen Herausforderungen.

## Auf der Zielgeraden: Bulgarien und Rumänien

Der am 25. April 2005 unterzeichnete Beitrittsvertrag zwischen der EU und Bulgarien und Rumänien enthält neben den üblichen Übergangsregelungen und Schutzklauseln auch spezielle Vorkehrungen für den Fall, dass die Kandidaten ihren Verpflichtungen nicht termingerech und in ausreichendem Maße nachkommen.<sup>1</sup> Eine Superschutzklausel (Art. 39 Abs. 1 der Beitrittsakte) gibt dem Rat die Möglichkeit, mit qualifizierter Mehrheit bzw. im Falle Bulgariens einstimmig einen einjährigen Aufschub des Beitrittstermins vom 1.1.2007 auf den 1.1.2008 zu beschließen. Die Monitoringberichte der Kommission vom Oktober 2005 und auch die zusätzlich im Mai 2006 vorgelegten Berichte über die Fortschritte der beiden Länder konnten letzte Zweifel an der Beitrittsreife nicht ausräumen.<sup>2</sup> Die hauptsächlichsten Defizite liegen bei beiden Ländern in den Bereichen Landwirtschaft (Lebensmittelsicherheit) und Strukturen und Verfahren zur Administration der Strukturfonds sowie bei der Bekämpfung von Korruption. In Bulgarien gab ferner die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, in Rumänien der Grad der Umweltverschmutzung durch die Industrie Anlass zu ernster Sorge.<sup>3</sup> Die Kommission attestierte beiden Ländern im Mai 2006 zwar einige Fortschritte.<sup>4</sup> Sie präsentierte aber auch eine Liste ungelöster Probleme, die einem Beitritt zum 1.1.2007

- 
- 1 Der Aufsatz ist im Rahmen des IEP-Schwerpunktprogramms „Dialog Europa der Otto Wolff-Stiftung“ entstanden.  
Vgl. EU-Beitrittsvertrag von Bulgarien und Rumänien, Abl., L 157, Brüssel, 21.6.2005; Zum Überblick: Barbara Lippert: Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, Baden-Baden 2005, S. 425-434, hier S. 426-428.
  - 2 Vgl. Europäische Kommission: Umfassender Monitoringbericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsverhandlungen Bulgariens und Rumäniens, KOM (2005) 534, Brüssel, 25.10.2005; dies.: Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, KOM (2006) 214, Brüssel, 16.5.2006.
  - 3 Vgl. Europäische Kommission: Monitoringbericht Bulgariens und Rumäniens, 2005, S. 4-11; Europäische Kommission: Bulgarien. Umfassender Monitoring-Bericht 2005, SEK (2005) 1352, Brüssel, 25.10.2005, sowie Europäische Kommission: Rumänien. Umfassender Monitoring-Bericht 2005, SEK (2005) 1354, Brüssel, 25.10.2005.
  - 4 Vgl. Europäische Kommission: Monitoring-Bericht Bulgarien und Rumänien, 2006 sowie Europäische Kommission: Bulgarien. Monitoring-Bericht Mai 2006, SEK (2006) 595, Brüssel, 16.5.2006 und Europäische Kommission: Rumänien. Monitoring-Bericht vom Mai 2006, SEK (2006) 596, Brüssel, 16.5.2006.

noch entgegenstehen und bis dahin zu lösen sein werden. In beiden Ländern entspricht das Justizwesen nicht den Standards einer unparteiischen, unabhängigen und wirksamen Strafverfolgung und Rechtsprechung. Die Defizite sind gravierend bei der Bekämpfung der Korruption – vor allem auf hoher Ebene –, die die Kommission im Falle Bulgariens ausdrücklich anmahnt. Sie fordert erkennbare Fortschritte beim Kampf gegen die organisierte Kriminalität und die sie tragenden Netze. Gerade in Bulgarien mangelt es offenbar daran, die rechtlichen Bestimmungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und Geldwäsche durchzusetzen. Ebenfalls beträchtlich sind die administrativen Schwächen (Zahlstellen für die Abwicklung der Agrartransfers) und Defizite bei den veterinär- und phytosanitären Sicherheitsstandards in Rumänien und Bulgarien. Aber auch einige der jüngst beigetretenen Länder Ostmitteleuropas waren in diesen Bereichen mit großen Schwierigkeiten konfrontiert, die sie erst kurz vor ihrem Beitritt zufrieden stellend lösen konnten. Die Kommission bleibt mit ihrem Gesamturteil über die Beitrittsreife vorsichtig abwartend.<sup>5</sup> Spätestens im Oktober 2006 wird sie erneut berichten und im Lichte der verbleibenden Defizite den frühen oder späteren Beitrittstermin empfehlen. Sie wird außerdem ihre Einschätzung präsentieren, ob und in welchen Bereichen sogleich mit dem Beitritt Schutz- oder sonstige Abwehrmaßnahmen einsetzen sollten (Art. 36-42 der Beitrittsakte). Damit bereitet die Kommission eine Auffangposition vor. Denn der Eindruck verfestigt sich, dass die beiden südosteuropäischen Länder tief sitzende Probleme bei der Implementierung von Kernbereichen des Acquis haben, denen auch mit einem Aufschub um zwölf Monate nicht beizukommen sein wird. Das Europäische Parlament hat sich in Berichten und Entschließungsanträgen intensiv mit diesen Fragen befasst und teilt im Wesentlichen die Lageanalysen und unterstützt die Maßnahmen und Empfehlungen der Kommission.<sup>6</sup> Im Juli gab das Europäische Parlament grünes Licht für 53 Abgeordnete aus Rumänien und Bulgarien, die ab September 2005 als Beobachter zugelassen waren.<sup>7</sup>

Insgesamt erscheint ein Aufschieben des Beitritts von Bulgarien und/oder Rumänien mit Hilfe der Superschutzklausel wenig effektiv, hinzu kommt die Hürde für ein entsprechendes Votum im Rat. Das Europäische Parlament hat keine Möglichkeit, seine Zustimmung zurückzuholen, jedoch hat es politisch erwirkt, von der Kommission in alle Überlegungen, die auf die Aktivierung einer der Schutzklauseln zielen, umfassend einbezogen zu werden.<sup>8</sup> Allerdings bestärken diese Erfahrungen die Kritik an einer frühzeitigen politischen Festlegung auf Zieldaten für den Beitritt. Denn sie bringen die EU-Akteure in Zugzwang und im Lichte der propagierten strikten Konditionalität auch in Argumentationsnöte.

Zum Ende der österreichischen Präsidentschaft hatten 21 EU-Mitgliedstaaten den Beitrittsvertrag mit Rumänien und Bulgarien ratifiziert. Das Ratifizierungsverfahren läuft noch

---

5 Vgl. Europäische Kommission: Monitoring-Bericht Bulgarien und Rumänien, 2006, S. 12.

6 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Fortschritten von Bulgarien und Rumänien auf dem Weg zum Beitritt, P6\_TA(2005)0302, 7.7.2005; Europäisches Parlament: Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Rumäniens, endg. A6-0344/2005, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Berichterstatter: Pierre Moscovici, 25.11.2005; Europäisches Parlament: Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens, endg. A6-00342/2005, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Berichterstatter: Geoffrey Van Orden, 25.11.2005; Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Stand der Beitrittsvorbereitungen Rumäniens, P6\_TA(2005)0531, 15.12.2005; Entschließung des Europäischen Parlaments zum Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens, P6\_TA(2005)0530, 15.12.2005.

7 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung zu Bulgarien und Rumänien vom 7.7.2005, Punkte 2-5.

8 Vgl. 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.

in Belgien, Dänemark, Deutschland und Frankreich, deren Parlamente gegebenenfalls die für Oktober 2006 angekündigten Monitoringberichte der Kommission berücksichtigen wollen. Der Europäische Rat<sup>9</sup> rief ebenso wie das Europäische Parlament<sup>10</sup> die Mitgliedstaaten auf, rechtzeitig zum Zieldatum 1. Januar 2007 zum Abschluss zu kommen und verlangte von beiden Kandidaten, die Defizite unverzüglich und entschlossen anzugehen.

### **Auf der Kippe: Verhandlungen mit der Türkei und Kroatien**

Zu den Prioritäten des britischen Vorsitzes in der EU gehörte es, die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei wie vorgesehen am 3. Oktober 2005 zu eröffnen.<sup>11</sup> Dazu mussten jedoch einige Widerstände in Mitgliedstaaten überwunden und Stolpersteine aus dem Weg geräumt werden.

Die Mitgliedstaaten diskutierten intensiv den genauen Wortlaut des Mandats für die Beitrittsverhandlungen. Während der von der Kommission im Juni 2005<sup>12</sup> vorgeschlagene „rigorose“ Rahmen im Großen und Ganzen konsensfähig war, blieb die Festlegung auf das Ziel der Verhandlungen strittig. Österreich verlangte bis in die späten Abendstunden des angesetzten Verhandlungstages, dem 3. Oktober, dass die Option einer Alternative zur so genannten Voll-Mitgliedschaft genannt würde. Da der Verhandlungsrahmen einstimmig zu beschließen ist, musste ein Kompromiss gefunden werden, der jedoch auf Ebene der Ständigen Vertreter nicht zustande kam. Erst auf einer dreißigstündigen Marathonsitzung am 2. und 3. Oktober fanden die Außenminister einen Ausweg: Unter Bezugnahme auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen 1993 wird die Fähigkeit der EU, die Türkei aufzunehmen, „dabei jedoch die Dynamik der europäischen Integration zu erhalten“ als ein sowohl für die EU als auch die Türkei wichtiger Gesichtspunkt von allgemeiner Bedeutung im Verhandlungsrahmen festgehalten. „Alternative oder zwischenzeitliche Lösungen“ bzw. „Partnerschaften“<sup>13</sup> oder ähnliche Formulierungen konnte das zunehmend isolierte Österreich nicht durchsetzen. Auch die deutsche Bundesregierung machte sich nicht für dieses Draufsatteln stark.<sup>14</sup> Es blieb bei der Festlegung, dass das „gemein-

9 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 10633/06 Brüssel, 16.6.2006, Punkt 52.

10 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zum Beitritt Bulgariens und Rumäniens, P6\_TAPROV(2006)0262, 14.6.2006, Punkte 3 und 4.

11 Vgl. Tony Blair: Speech to the European Parliament, 23.6.2005, abrufbar unter: <http://www.pm.gov.uk/output/Page7714.asp> (letzter Zugriff: 18.7.2006); Kai Oppermann: Die britische Ratspräsidentschaft 2005: Zwischen europäischen Erwartungen und innenpolitischen Restriktionen, in: *integration* 1/2006, S. 23-37.

12 Vgl. European Commission: Negotiating Framework for Turkey, Brussels, 29.6.2005, abgedruckt in: Agence Europe, Documents No 2418, 7.7.2005; dazu ausführlich Barbara Lippert: Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.), 2005, S. 431.

13 Vgl. die Argumentation der österreichischen Außenministerin Ursula Plassnik im Rahmen eines Schreibens an ihre EU-Amtskollegen vom 30.8.2005: „Alternative zum Vollbeitritt als mittelfristig realistisches Ziel“, abrufbar unter: [http://www.bmaa.gv.at/view.php3?f\\_id=9215&LNG=de&version=print&](http://www.bmaa.gv.at/view.php3?f_id=9215&LNG=de&version=print&) (letzter Zugriff: 17.7.2006); Rat der Europäischen Union: Erweiterung: Beitrittsverhandlungen mit der Türkei: Allgemeine Haltung der EU, 12768/1/05, Brüssel, 30.9.06, Punkt 2. Vgl. außerdem zur Option eines „multilateralen Rahmens als Zwischenschritt hin zu einer Vollmitgliedschaft“ Europäisches Parlament: Bericht über das Strategiepapier 2005 der Kommission zur Erweiterung, A6-0025/2006, endg., Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Berichterstatter: Elmar Brok, Punkt 10 und Johannes Leithäuser: „Ein neuer Status für EU-Beitrittskandidaten“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.3.2006, Nr. 62, S. 6.

14 Der Sieg der CDU/CSU bei den Bundestagswahlen vom September 2005 blieb ohne Einfluss auf die deutsche Position im Rat. Die CDU/CSU hatte ursprünglich eine privilegierte Partnerschaft an Stelle des Beitritts der Türkei favorisiert und dafür in der EU geworben. Vgl. Union wirbt für ihre Türkei-Politik. Brief Merkels und Stoibers an konservative Regierungschefs in der EU, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.8.2005, S. 4 sowie Heinz Kramer: Türkei-Verhandlungen als Spielball der Interessen, SWP-Aktuell 42, Berlin, September 2005, S. 1-3.

same Ziel der Verhandlungen“ der Beitritt der Türkei sei, auch wenn der Ausgang der Verhandlungen offen bleibe.<sup>15</sup> Das Europäische Parlament hielt sich an die Formel, die ähnlich schon von der Kommission und dem Europäischen Rat verwendet wurde, dass „der Bewerberstaat durch die stärkst mögliche Verbindung voll in den europäischen Strukturen verankert ist, wenn er nicht instande ist, allen Verpflichtungen der Mitgliedschaft nachzukommen“.<sup>16</sup> Das Einlenken der österreichischen Regierung begünstigte der Umstand, dass die Chefanklägerin des Internationalen Kriegsverbrechertribunals für das frühere Jugoslawien just zum Stichtag 3. Oktober 2005 der kroatischen Regierung die uneingeschränkte Kooperation mit dem Haager Tribunal bescheinigte. Damit konnten bei angehaltener Uhr am 3. Oktober auch die Verhandlungen mit Kroatien eröffnet werden, woran Wien ein lebhaftes Interesse hatte.<sup>17</sup>

Zuvor schon hatte sich im Sommer 2005 die ungelöste Zypernfrage wieder einmal als Stolperstein der Verhandlungen mit der Türkei erwiesen.<sup>18</sup> Kommission und Rat rangen mit der türkischen Regierung darum, dass Ankara Zypern (Nikosia) diplomatisch anerkennt. In einer einseitigen Erklärung vom 29. Juli 2005 brachte die türkische Regierung jedoch ihre gegenteilige Position zum Ausdruck.<sup>19</sup> Sie betonte, dass das am selben Tag unterzeichnete Protokoll zum Ankara-Abkommen, durch das die Zollunion auf alle neuen EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt wird, nicht in irgendeiner Form als Anerkennung der Republik Zypern zu werten sei. Darauf jedoch insistiert die EU, die in der Anerkennung aller Mitgliedstaaten eine „unerlässliche Komponente des Beitrittsprozesses“<sup>20</sup> sieht. Deshalb wird im Jahr 2006 geprüft, ob die Türkei das Protokoll „uneingeschränkt“ und „in vollem Umfang auf alle EU-Mitgliedstaaten anwendet“.<sup>21</sup> Diese „Gegenerklärung“ der EU stieß in Ankara erwartungsgemäß auf einhellige Ablehnung; der Dissens bleibt bestehen, die Stunde der Wahrheit schlägt aber erst Ende 2006, so dass zunächst der Weg für die Verhandlungen frei wurde. In ihrer Erklärung zur Eröffnung der Beitrittskonferenz mit der Türkei erinnert die EU an ihren in der Erklärung vom 21. September 2005 dargelegten Standpunkt zur Zypernfrage. Ferner benennt der Vorsitz die verbleibenden Fußangeln und Hindernisse: Alle Beschlüsse im Rahmen der Verhandlungen müssen von den 25 einstimmig gefasst werden: „Es wird Sache der Mitgliedstaaten sein, zu gegebener Zeit darüber zu befinden, ob alle Voraussetzungen für den Abschluss der Verhandlungen erfüllt sind“.<sup>22</sup> Die politischen Kriterien der Mitgliedschaft verlangen zudem die „vollständige und wirk-

---

15 Vgl. Verhandlungsrahmen für die Türkei vom 3. Oktober 2005, Luxemburg, abrufbar unter: [http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/st20002\\_en05\\_TR\\_framedoc.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/st20002_en05_TR_framedoc.pdf) (letzter Zugriff: 17.7.2006), Punkt 2.

16 Entschließung des Europäischen Parlaments zur Aufnahme von Verhandlungen mit der Türkei, P6\_TA-PROV(2005)0350, 28.9.2005, Punkt 12; vgl. außerdem Europäischer Rat: Schlussfolgerungen vom 16./17.12.2004, Seite 7; Verhandlungsrahmen für die Türkei vom 3. Oktober 2005, Luxemburg, Punkt 2.

17 Vgl. Rat der Europäischen Union: Mitteilungen an die Presse, 12514/05 (Presse 241), 2678. Tagung des Rates, Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Luxemburg, 3.10.2005, S. 7 und 9.

18 Vgl. zur Konstellation Heinz Kramer: Stillstand auf Zypern. Stolperstein für den türkischen EU-Beitritt, SWP-Aktuell, Berlin, April 2006.

19 Vgl. „Declaration by Turkey on Cyprus, 29 July 2005“, abrufbar unter: [http://www.mfa.gov.tr/MFA/Foreign-Policy/MainIssues/Cyprus/Declaration\\_29July2005.htm](http://www.mfa.gov.tr/MFA/Foreign-Policy/MainIssues/Cyprus/Declaration_29July2005.htm) (letzter Zugriff: 18.7.2006).

20 Rat der Europäischen Union: Erweiterung: Türkei. Erklärung der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten, Brüssel, 22.9.2005, 12541/05 (Presse 243), abrufbar unter: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/de/misc/86319.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/misc/86319.pdf) (letzter Zugriff: 28.6.2006), Punkt 5.

21 Ebenda.

22 Europäischer Rat: Erklärung der Europäischen Union zur Eröffnung der Beitrittskonferenz mit der Türkei, Brüssel, 30.9.2005, 12768/1/05 REV 1, Punkt 5.

same Umsetzung der Heranführungsstrategie und der Reformen [...]“, insbesondere im Hinblick auf das Justizwesen, die Ausübung von Grundfreiheiten und kulturelle Rechte, „die weitere Angleichung des Verhältnisses von Militär und übriger Gesellschaft an europäische Gepflogenheiten und die Lage im Südosten des Landes“.<sup>23</sup> Das Europäische Parlament stimmte wenige Tage vor Beginn der Verhandlungen mit der Türkei mit 311 Stimmen (bei 285 Gegenstimmen und 63 Enthaltungen) dafür, die Abstimmung über das Zusatz-Protokoll im Rahmen des Ratifizierungsprozesses zu vertagen.<sup>24</sup> Strittig war bei der Abfassung des Verhandlungsmandats außerdem eine Bezugnahme auf die Stellung von Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen. Die zyprische Regierung verfolgte hier das Interesse, ihre Option auf eine Mitgliedschaft in der NATO abzusichern.<sup>25</sup>

Unter britischem Vorsitz gelang es also die Konflikte soweit zu entschärfen, dass die Verhandlungen termingerecht eröffnet und ein massiver Rückschlag vermieden werden konnten. Trotz des historischen, erneut von den USA unterstützten Schritts schwelt die EU-interne Kontroverse über Formen einer privilegierten Partnerschaft unterhalb der Schwelle der Mitgliedschaft und die Kontroverse zwischen Ankara und Brüssel über die völkerrechtliche Anerkennung Zyperns weiter.<sup>26</sup> Das zeigte beispielsweise das lange Ringen um den Wortlaut der Präambel für die gemeinsame Position der 25 Mitgliedstaaten für die Verhandlungen mit Ankara über das Kapitel Wissenschaft und Forschung. Zypern verlangte einen Hinweis darauf, dass die Türkei ihre Verpflichtungen aus dem Zusatzprotokoll zum Ankara-Abkommen nicht erfüllt.<sup>27</sup> Ankara öffnet bislang türkisches Hoheitsgebiet (Häfen) nicht für zyprische Schiffe, Frachtflugzeuge und LKW und hat das genannte Protokoll noch nicht ratifiziert. Es ist abzusehen, dass die Kommission auch gegen Ende der finnischen Präsidentschaft zu einer negativen Einschätzung gelangen wird. Denn die türkische Regierung steht in der Zypernfrage unter massivem innenpolitischen Druck und hat kaum Handlungsspielraum. Zudem vertritt sie die Auffassung, dass ein Zusammenhang mit der Nichtdiskriminierung von Nordzypern im Direkthandel mit der EU (Aufhebung des EU-Handelsembargos gegenüber Nordzypern) existiert. Dieses Junktim wird zwar von der EU nicht anerkannt, jedoch bleibt ein politischer Zusammenhang bestehen. Die EU beabsichtigt, nur die direkt von der unterbliebenen Ausdehnung der Zollunion auf Zypern betroffenen Kapitel – also etwa Außenhandel, Zollunion, Verkehr und Binnenmarkt – nicht zu öffnen, die Verhandlungen über andere Kapitel aber fortzusetzen. Dennoch hält der Rat das Umgehen der Verpflichtungen für eine von der Türkei zu verantwortende Beeinträchtigung der Fortschritte der Verhandlungen insgesamt.<sup>28</sup> Eine Verhärtung in der Zypernfrage zeichnet sich bereits ab: Kommissar Rehn sieht die beiden Züge, die Beitrittsverhandlungen und die Zypernfrage, aufeinander losfahren.<sup>29</sup>

Die beiden vom Rat verabschiedeten Verhandlungsrahmen für die Türkei und Kroatien unterscheiden sich nur in wenigen Punkten. Nur bei der Türkei gilt die Einigung über den

---

23 Ebenda, Punkt 6.

24 Vgl. Agence Europe vom 29.9.2005, S. 3-5.

25 Vgl. Europäischer Rat: „Erklärung des Vorsitzes mit Zustimmung des Rates“, Brüssel, 12.10.2005, 12823/1/05 REV1, S. 1.

26 Vgl. die unmittelbaren Reaktionen in Agence Europe vom 5.10.2005, S. 5-7.

27 Vgl. Agence Europe vom 13.6.2006, S. 5.

28 Vgl. Rat der Europäischen Union: Erweiterung: Türkei, 22.9.2005, Punkt 3 sowie die mahnenden Äußerungen von Ratspräsident Schüssel und Präsident Chirac nach dem Europäischen Rat vom 16. Juni 2006, nachzulesen in Agence Europe vom 17.6.2006, S. 3 und 5.

29 Vgl. Agence Europe vom 14.6.2006, S. 5.

nächsten Finanzrahmen ab 2014 als Vorbedingung für einen effektiven Beitritt. Kroatien, das sogar schon die Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 anstrebt, könnte von daher deutlich früher Mitglied werden.

Seit Oktober 2005 läuft mit Kroatien und der Türkei der auf etwa ein Jahr angelegte Screening-Prozess. Zunächst legt die Kommission für jedes Verhandlungskapitel die Gesamtheit der rechtlichen Bestimmungen der EU dar. In der zweiten Phase wird im Detail die Rechtslage im Kandidatenland mit dem EU-Acquis verglichen. Bis Mitte Juli 2006 war das Screening zu 26 von 35 Kapiteln mit beiden Ländern abgeschlossen. Für die verbleibenden Kapitel Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Kapitel Nr. 2), Verkehrspolitik (14), Regionalpolitik und Koordination der strukturpolitischen Instrumente (22), Justiz und Grundrechte (23), Außenbeziehungen (30), Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (31), Finanz- und Haushaltsbestimmungen (33), Institutionen (34) sowie andere Fragen (35) sind mit beiden Kandidaten weitere Treffen bis Herbst 2006 terminiert.<sup>30</sup>

In den Verhandlungen mit der Türkei und Kroatien greift eine frühzeitige Implementierungskontrolle, da Benchmarks zur Schließung und gegebenenfalls auch für das Öffnen der Verhandlungskapitel eingeführt wurden. Diesbezügliche Entscheidungen treffen die Mitgliedstaaten einvernehmlich auf Empfehlung der Kommission. Diese neue Prozedur haben Mitgliedstaaten genutzt, um schon bei den ersten, besonders leichten der 35 Verhandlungskapitel so genannte horizontale Fragen zur Erfüllung der politischen Kriterien aufzuwerfen. Im Ausschuss der Ständigen Vertreter wurde beispielsweise der gemeinsame Standpunkt zum Verhandlungskapitel „Kultur und Bildung“ mit der Türkei im Hinblick auf die Nichtdiskriminierung von Minderheiten (Kurden) und Einhaltung anderer Menschenrechte, die Gleichstellung der Frau oder die Verwendung der Sprache in Unterricht und Schulbüchern kontrovers erörtert. Die britische, die spanische und die finnische Regierung lehnten dieses Vorgehen als nicht üblich und diskriminierend ab, während Zypern und Frankreich eine Berücksichtigung der politischen Kriterien unterstützten.<sup>31</sup> Das Europäische Parlament forderte überdies, „dass vor jeder Verhandlungsrunde auf Ministerebene eine Bewertung der politischen Kriterien sowohl in der Theorie als auch in der Praxis erfolgen sollte“<sup>32</sup>, damit durch diesen beständigen Druck das Reformtempo in der Türkei erhalten bleibe. Der Europäische Rat hat ohne auf aktuelle Dispute einzugehen in allgemeiner Form an die Werte und Ziele der Union und die politischen Beitrittskriterien von Kopenhagen 1993 als Bedingungen einer Mitgliedschaft erinnert.<sup>33</sup>

Am 12. Juni 2006 fanden erstmals substantielle Verhandlungen mit Kroatien und der Türkei auf Ebene der Außenminister statt. Sie öffneten und schlossen (vorläufig) das Kapitel „Wissenschaft und Forschung“.<sup>34</sup> Der Europäische Rat stellte klar, dass das weitere Tempo der Verhandlungen vom jeweiligen Stand der Beitrittsvorbereitung abhängt, wozu die Verpflichtungen aus dem Ankara-Abkommen samt Zusatzprotokoll bzw. im Fall Kroa-

---

30 Vgl. zum Screening mit der Türkei die Informationsseite des türkischen Generalsekretariats für EU-Angelegenheiten: [www.abgs.gov.tr/tarama/screening.htm](http://www.abgs.gov.tr/tarama/screening.htm) (letzter Zugriff: 24.7.2006) sowie die europapolitische Informationsseite der kroatischen Regierung: [www.eu-pregovori.hr](http://www.eu-pregovori.hr) (letzter Zugriff: 27.7.2006).

31 Vgl. Agence Europe vom 28.4.2006, S. 4.

32 Entschließung des Europäischen Parlaments zur Aufnahme von Verhandlungen mit der Türkei, P6\_TA-PROV(2005)0350, Straßburg, 28.9.2005, Punkt 11.

33 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 16.6.2006, Punkt 54.

34 Vgl. Agence Europe vom 13.6.2006, S. 5. Intensive Vorbereitungen und Positionsbestimmung für das Kapitel „Wissenschaft und Forschung“ fanden in der Vorwoche im Ausschuss der Ständigen Vertreter statt, vgl. Agence Europe vom 7.6.2006, S. 4 sowie Agence Europe vom 10.6.2006, S. 3.

tiens aus dem Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen sowie aus den dazugehörigen Beitrittspartnerschaften zählen.<sup>35</sup> Das Tempo der bislang parallel laufenden Verhandlungen dürfte im Falle Kroatiens künftig schneller sein. Die Fortschrittsberichte vom November 2005 belegen bereits, dass Kroatien im Vergleich zur Türkei in größerem Umfang die Beitrittskriterien erfüllt und gute Fortschritte aufweist.<sup>36</sup> Dagegen hat sich, wie die Kommission kritisch anmerkt, das Reformtempo in der Türkei im Jahr 2005 verlangsamt. Auch gravierende Mängel wie Menschenrechtsverletzungen einschließlich Folter und Misshandlung, Gewalt gegen Frauen und Missachtung von Normen der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sind wieder aufgelistet, so dass die Gesamteinschätzung, dass die Türkei die politischen Kriterien weiterhin „in ausreichendem Maße“<sup>37</sup> erfüllt, faktisch eingeschränkt wird. Kroatien wird bescheinigt, dass es die politischen Kriterien erfüllt, jedoch seien Serben und Roma Diskriminierungen ausgesetzt, die Lage von Minderheiten sei weiter zu verbessern und die verbreitete Korruption wirksamer zu bekämpfen. Beide Länder werden als funktionierende Marktwirtschaften eingestuft. Die Übernahme des Gemeinschaftsacquis unterstützt die EU im Rahmen der Heranführungsstrategie. Für Kroatien stellte die EU 2005 105 Mio. Euro und 2006 stellt sie 140 Mio. Euro zur Verfügung, für die Türkei 300 Mio. im Jahr 2005; 2006 verdoppelt sie den Betrag auf 600 Mio. Euro. Prioritäre Ziele zur Erfüllung aller Beitrittskriterien sind in den Beitrittspartnerschaften für die nächsten zwei Jahre festgelegt, die im Dezember 2005 im Lichte der Fortschrittsberichte revidiert wurden.<sup>38</sup>

### In der Vorbereitungsschleife: Die Länder des Westlichen Balkans

Der Europäische Rat wiederholte während der britischen und österreichischen Präsidentschaft die Zusicherung von Thessaloniki (2003), dass die europäische Perspektive ein unersetzliches Instrument der Stabilisierung des Westlichen Balkans und die „EU-Mitgliedschaft das Endziel“<sup>39</sup> sei.<sup>40</sup> Die Kommission hat im November 2005 einen vom Rat akzeptierten Fahrplan zur Verwirklichung der Beitrittsperspektive mit sechs Stufen entwickelt.<sup>41</sup>

35 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16.6.2006, Punkt 54.

36 Vgl. Europäische Kommission: Kroatien. Fortschrittsbericht 2005, SEK (2005) 1424, Brüssel, 9.11.2005, S. 53-54; Europäische Kommission: Türkei. Fortschrittsbericht 2005, SEK (2005) 1426, Brüssel, 9.11.2005, S. 50.

37 Europäische Kommission: Türkei. Fortschrittsbericht 2005, S. 50; Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, 2006/2118(INI), vorläufig, Berichterstatter: Camiel Eurlings, Strassburg, 6.6.2006.

38 Vgl. Beschluss des Rates vom 23.1.2006 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Türkei, ABl., L 22/34, 26.1.2006; Beschluss des Rates vom 20.2.2006 über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit Kroatien, ABl., L 55/30, 25.2.2006.

39 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 16.6.2006, Punkt 56; Gemeinsame Presseerklärung EU/Westbalkan, Salzburg, 11.3.2006, Punkt 2, abrufbar unter: [http://www.ue2006.at/de/News/Press\\_Releases/March/1103EUWesternBalkansStatement.html](http://www.ue2006.at/de/News/Press_Releases/March/1103EUWesternBalkansStatement.html) (letzter Zugriff: 18.7.2006).

40 Vgl. gemeinsame Presseerklärung EU/Westbalkan, 11.3.2006, Punkt 2; Rat der Europäischen Union: Erweiterung – Schlussfolgerungen des Rates, Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 2700. Tagung, Mitteilung an die Presse, 14960/05 (Presse 317), Brüssel, 12.12.2005, S. 8-9; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 16.6.2006, Punkt 56; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 10255/1/05, Brüssel, 16./17.6.2005, Punkte 41-44.

41 Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission: Strategiepapier zur Erweiterung, KOM(2005) 561 endg., Brüssel, 9.11.2005, S. 11-12; generell Mitteilung der Kommission: Der westliche Balkan auf dem Weg in die EU: Konsolidierung der Stabilität und Steigerung des Wohlstandes, KOM(2006) 27 endg., Brüssel, 27.7.2006.

- Stufe 1: Machbarkeitsstudie zur Beurteilung der Aufnahme von SAA-Verhandlungen, wobei ein hinreichendes Maß an Stabilität gegeben sein muss;
- Stufe 2: Eröffnung von SAA-Verhandlungen, wobei die Bedingungen der Machbarkeitsstudie erfüllt sein müssen (derzeit Bosnien-Herzegowina, Serbien, Montenegro);
- Stufe 3: Abschluss der SAA-Verhandlungen und Unterzeichnung des SAA, wobei dazu ausreichende Fortschritte in dem für die SAA-Implementierung notwendigen Bereichen vorliegen müssen (Albanien seit Juni 2006);
- Stufe 4: „Verleihung“ des Beitrittskandidatenstatus durch den Europäischen Rat, wobei es sich um eine politische Würdigung von Erfolgen und von engeren politischen Beziehungen zwischen der EU und dem betreffenden SAA-Land handelt;
- Stufe 5: Begutachtung des Beitrittsantrags und Ausarbeitung der Stellungnahme durch die Kommission, wobei dies an die korrekte Implementierung der Verpflichtungen aus dem SAA sowie von Interimshandelsabkommen gebunden ist (derzeit Mazedonien);
- Stufe 6: Eröffnung von Beitrittsverhandlungen, wobei die Kopenhagener Kriterien in hinreichendem Maß erfüllt sein müssen, d.h. die politischen Kriterien mindestens so zureichend wie im Falle der Türkei<sup>42</sup> und wesentliche Fortschritte bei Erfüllung des wirtschaftlichen und des Acquis-Kriteriums festzustellen sind (derzeit Kroatien).

Ins Auge gefasst wird damit ein auf die Fortschritte jedes einzelnen Landes bezogener Prozess, wobei der Übergang von der einen zur nächsten Stufe strikt im Hinblick auf die Erfüllung der oben genannten Bedingungen und Verpflichtungen zu prüfen ist. Damit sollen Fast-track-Manöver ebenso wie Big-Bang-Gruppen-Lösungen für den Westlichen Balkan vermieden werden.<sup>43</sup> Andererseits unterstützt die EU die Errichtung einer regionalen Freihandelszone im Rahmen des südosteuropäischen Kooperationsprozesses (SEECP), um Interdependenz und Kooperation in der Region zu stimulieren.<sup>44</sup>

Die Kommission empfahl in ihrer Stellungnahme an den Rat zum Beitrittsantrag der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, dass das Land einen Kandidatenstatus erhalten solle.<sup>45</sup> Einen Termin für den Beginn der Verhandlungen nennt sie nicht. So war etwa die Türkei beim Helsinki-Gipfel vom Dezember 1999 der Kandidatenstatus zuerkannt worden, die Verhandlungen begannen erst sechs Jahre später. Hier hat die EU also Entscheidungsspielräume. Der Europäische Rat folgte im Dezember 2005 der Empfehlung der Kommission.<sup>46</sup> Zieht man frühere Fälle in Betracht, müsste Mazedonien zumindest als funktionsfähige Marktwirtschaft eingeschätzt werden, bevor die EU echte Beitrittsverhandlungen eröffnet. Das ist jedoch derzeit nicht der Fall. Der Status als Kandidatenland soll vielmehr vor allem die „politische Anerkennung engerer Beziehungen zwischen der EU“<sup>47</sup>

---

42 Bezug genommen wird auf den Europäischen Rat von Helsinki im Dezember 1999, vgl. Europäische Kommission: Strategiepapier 2005 zur Erweiterung, S. 12.

43 Vgl. Carl Bildt: The EU needs a bolder Balkan strategy, CER Bulletin, February/March 2006, issue 46, abrufbar unter: [http://www.cer.org.uk/articles/46\\_bildt.html](http://www.cer.org.uk/articles/46_bildt.html) (letzter Zugriff: 27.6.2006), der sich für eine Überholspur ausspricht, Absätze 4 und 9.

44 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 16.6.2006, S. 21 und ebenda: Anlage II, Erklärung zu den westlichen Balkanstaaten, S. 25.

45 Vgl. Europäische Kommission: Stellungnahme der Kommission zum Antrag der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf Beitritt zur Europäischen Union, KOM (2005) 562, Brüssel, 9.11.2005, S. 8.

46 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 15./16.12.2005, Punkt 24.

47 Europäische Kommission: Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag von Mazedonien, Brüssel, 9.11.2005, S. 8; vgl. Council decision of 30 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Decision 2004/518/EC, Abl., L 35, Brüssel, 7.2.2006.



und Mazedonien würdigen. Besonderes Augenmerk erfordert weiterhin die Umsetzung des Ohrid-Abkommens und des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens, da dort noch teilweise gravierende Defizite zu konstatieren sind.<sup>48</sup>

Die Länder des Westlichen Balkans, die jetzt mit einer europäischen Perspektive ausgestattet in der Vorbereitungsschleife stehen, bringen für die EU ökonomisch kein nennenswertes zusätzliches Gewicht. Andererseits sind sie mit einer Bevölkerung von rund 25 Mio. auch wirtschaftlich und fiskalisch relativ leicht zu integrieren. Vor allem das Stabilitätsinteresse der gesamten EU und die Präferenzen der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten aus der Nachbarschaft des Westlichen Balkans (etwa Italien, Österreich, Griechenland, Slowenien, Ungarn und andere neue Mitgliedstaaten) rechtfertigen die politisch-institutionellen Kosten der Erweiterung und lassen alternative Arrangements in den Hintergrund treten. Allerdings nimmt die Befürwortung zur Aufnahme dieser Länder innerhalb der Bevölkerung der alten EU-15 weiter ab. Im Dezember 2005 sprachen sich 33% für eine Mitgliedschaft Albaniens aus (50% dagegen), 39% unterstützten Serbien und Montenegro (dagegen sind 44%) sowie 40% Bosnien-Herzegowina (dagegen 43%). Eine zukünftige Mitgliedschaft Kroatiens wurde von immerhin 51% der Befragten unterstützt (35% dagegen). Bei der Zustimmung zur Aufnahme von Staaten des Westlichen Balkans zeigten die Befragten in den zehn neuen Mitgliedstaaten eine offenere und positive Einstellung. Hier sprachen sich 70% für einen Beitritt Kroatiens aus, 51% für Mazedonien, 39% unterstützten eine Mitgliedschaft von Serbien und Montenegro und schließlich 40% Befürwortung für einen Beitritt Albaniens. Die Unterstützung für zukünftige Erweiterungen ist im Falle der neuen Mitgliedstaaten in Litauen (69%), Polen (72%) und der Slowakei (74%) am höchsten.<sup>49</sup>

### **Auf dem Reißbrett: Erweiterung und Aufnahmefähigkeit**

Die EU gründet ihre Erweiterungspolitik auf die drei Prinzipien Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation.<sup>50</sup> Konsolidierung bedeutet, dass die EU keine Beitrittsversprechen geben oder vergleichbare politische Verpflichtungen eingehen will, die über den Kreis der Länder hinausgehen, mit denen sie entweder bereits über den Beitritt verhandelt (Kroatien und Türkei), oder denen sie eine europäische Perspektive eröffnet und die sie somit als potentielle Kandidaten vorgemerkt hat (derzeit fünf Länder des Westlichen Balkans sowie die vier EFTA-Länder). Konditionalität bedeutet vor allem im Heranführungs- und Verhandlungsprozess die Erfüllung der Beitrittskriterien, insbesondere die tatsächliche Implementierung des Besitzstandes der EU in dem Bewerberland, strikt zu überwachen und die Beitrittsreife von Kandidaten im Lichte der Kopenhagener Kriterien zu prüfen. Eine Art Bindeglied zwischen Konsolidierung und Konditionalität bildet der Gesichts-

---

48 Europäische Kommission: Analysebericht für die Stellungnahme zum Antrag der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien auf Beitritt zur EU, SEK (2005) 1425, Brüssel, 9.11.2005, S. 38.

49 Vgl. Europäische Kommission: Eurobarometer Nr. 64, Brüssel, Dezember 2005, S. 29-31.

50 Vgl. Olli Rehn: The plan „C“ for Enlargement, speech at the European Parliament, Foreign Affairs Committee, Brussels, 21.6.2005, abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/369&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (letzter Zugriff: 24.7.2006); Europäische Kommission: Zivilgesellschaftlicher Dialog zwischen der EU und den Kandidatenländern, KOM (2005) 290 endg., Brüssel, 29.6.2005; Europäische Kommission: Strategiepapier zur Erweiterung 2005, S. 2; zur Aussprache über die Erweiterungsstrategie im Rat der Europäischen Union vgl. Schlussfolgerungen des Rates, 2700. Tagung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 14960/05 (Presse 317), Brüssel, 12.12.2005, S. 8.

punkt der Aufnahmekapazität. Einerseits ist sie seit 1993 Bestandteil der Kopenhagener Kriterien<sup>51</sup>, wenn auch nicht als Beitrittskriterium, sondern als Voraussetzung für die Erweiterung seitens der EU.<sup>52</sup> Andererseits wird sie – gerade angesichts der Ratifizierungs- und Akzeptanzprobleme der EU – oftmals zitiert und instrumentalisiert, um laufende Erweiterungsprozesse zu bremsen und Beitrittsambitionen von Ländern wie der Ukraine zu neutralisieren. Der Europäische Rat hat im Juni 2006 ähnlich wie schon zuvor das Europäische Parlament die Kommission aufgefordert, bis Ende 2006 einen Sonderbericht zu erarbeiten, der „alle einschlägigen Aspekte“<sup>53</sup> im Zusammenhang mit der Aufnahmefähigkeit behandelt. Der Dezember-2006-Gipfel soll daraufhin alle diesbezüglichen Fragen erörtern. Namentlich die politische, finanzielle und institutionelle Arbeitsfähigkeit der EU und die Aussicht der weiteren Vertiefung der Integration stehen zur Debatte, die in einen „neuen Konsens“<sup>54</sup> über die Erweiterung münden soll. Die Kommunikation zwischen den politisch Verantwortlichen in der EU und den Bürgerinnen und Bürgern soll auf allen Ebenen in mehrere Richtungen intensiviert und qualitativ verbessert werden. Es geht um die Vermittlung der Vorteile und der Herausforderungen, die mit der gerade vollzogenen fünften Erweiterung (2004) verbunden sind. Der Europäische Rat betonte erneut, dass die Erweiterung Frieden, Sicherheit, Stabilität, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und ebenso Wachstum und Wohlstand gewährleistet und die Wettbewerbsfähigkeit und Dynamik der gesamten Union gestärkt habe, jedoch wird dies in der Öffentlichkeit und zumal in den alten Mitgliedstaaten selten so wahrgenommen.<sup>55</sup> Ferner sollen die Unionsbürger über aktuelle Kandidaten (vor allem die Türkei) und Perspektiven der Erweiterung informiert und in einen Meinungsbildungsprozess einbezogen werden.

Aktuelle Meinungsumfragen vor allem aus den Mitgliedstaaten zeigen eine zunehmende Reserviertheit gegenüber einer Fortsetzung der Erweiterung und vor allem Sorge vor der Konkurrenz auf den Arbeitsmärkten der (alten) Mitgliedstaaten. Innerhalb der EU-25 ist die Zustimmung für künftige Erweiterungsrounds im Zeitraum von Herbst 2004 bis

---

51 „Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar“; Europäischer Rat Kopenhagen, 21.-22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, S. 13.

52 Vgl. hierzu die Resolution des Europäischen Parlaments zur europäischen Nachbarschaftspolitik vom 19.1.2006, A6-0399/2005, worin das Europäische Parlament die Absorptionskapazität als Kriterium qualifiziert, insbesondere Punkt H; Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Strategiepapier 2005 der Kommission zur Erweiterung, worin Aufnahmekapazitäten als „Bedingungen für den Beitritt“ angesehen werden, Punkt 5.

53 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 16.6.2006, Punkt 53; vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Strategiepapier 2005 der Kommission zur Erweiterung, 16.3.2006, Punkt 5; gemeinsame Presseerklärung EU/Westbalkan, Salzburg, 11.3.2006, Punkt 2; erste Aussprachen der Außenminister fanden unter österreichischer Präsidentschaft statt am 11.3.2006 in Salzburg sowie am 28.5.2006 in Klosterneuburg.

54 Vgl. die Forderung von EU-Kommissar Olli Rehn „Building a New Consensus on Enlargement: How to match the strategic interest and functioning capacity of the EU?“, Speech/06/316, European Policy Center, Brussels, 19.5.2006; Erklärung des Ministerpräsidenten Matti Vanhanen an das Parlament zur finnischen Ratspräsidentschaft, 21.6.2006, S. 5, abrufbar unter: [http://www.eu2006.fi/news\\_and\\_documents/speeches/](http://www.eu2006.fi/news_and_documents/speeches/) (letzter Zugriff: 24.7.2006).

55 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 16.6.2006, Punkt 51; vgl. außerdem die positive wirtschaftliche Bilanz der Kommissions-Studie COM (2006): Enlargement, Two years After: An Economic Evaluation, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, occ. paper, No. 24, Brussels, May 2006; Danuta Hübner, Olli Rehn: Cassandra irrte sich. Zwei Jahre nach dem „Urknall“ der Erweiterung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.4.2006, Nr. 98, S. 10 sowie den Themenschwerpunkt „Zwei Jahre ungeteiltes Europa“, in: Internationale Politik, 5/2006, S. 6-40.

Frühjahr 2006 von 53% auf 45% gesunken. Gleichzeitig ist die Gruppe derer, die weitere Erweiterungsrunden ablehnen, von 35% auf 42% angewachsen.<sup>56</sup> Anfang 2006 meinten 63% der befragten EU-Bürger, dass eine zukünftige Erweiterung nationale Arbeitsmarktprobleme vergrößern würde. Die größten Bedenken werden in Zypern (82%), Deutschland (80%), Österreich (75%) und Frankreich (72%) geäußert, in den drei letztgenannten geht dies einher mit einer andauernd hohen Ablehnung künftiger Erweiterungen bzw. Erweiterungsskepsis. Die Sorgen um den Arbeitsplatz sind geringer, aber dennoch nennenswert in den neuen Mitgliedstaaten, beispielsweise in Polen (45%), Litauen (45%) und Tschechien (49%).<sup>57</sup> Im Rahmen der Eurobarometer-Umfrage von Juli 2006 liegt die Unterstützung für künftige Erweiterungsrunden innerhalb der EU 15 bei 41%, in den neuen Mitgliedstaaten bei 66%. Am größten ist die Skepsis in Deutschland, Luxemburg, Frankreich, Österreich und Finnland, wo sich mindestens sechs von zehn Befragten gegen eine erneute Erweiterung aussprechen.<sup>58</sup>

Die EU strebt eine neue Balance zwischen Erweiterung und Aufnahmefähigkeit an. Der Europäische Rat hat es jedoch – auch zur Beschwichtigung der Kandidaten – vermieden,<sup>59</sup> von einem „Kriterium“ der Aufnahmefähigkeit zu sprechen, das analog zur Beitrittsfähigkeit der Union etwa durch die Kommission systematisch und regelmäßig geprüft, in Monitoringberichten veröffentlicht und regelmäßig zur Beratung auf die Agenda der EU-Institutionen gesetzt würde. Als Aspekte, die bei der Diskussion der Aufnahmefähigkeit der EU zu berücksichtigen sind, nennt der Europäische Rat:<sup>60</sup> Die Funktionsfähigkeit der Union in politischer, finanzieller und institutioneller Hinsicht, die Wahrung des Zusammenhalts der Union, die Perspektive der weiteren Vertiefung („immer engere Union“), das Tempo der Erweiterung sowie die derzeitige und künftige Wahrnehmung der Erweiterung in der öffentlichen Meinung. Darüber hinaus werden in der (europa-)politischen und öffentlichen Debatte aber auch folgende Fragen aufgeworfen: die geographischen Grenzen der EU<sup>61</sup>, identitätsbezogene Aspekte wie Geschichte, Kultur, Religion und „nature of the Union“<sup>62</sup> sowie die Rückbildung und der Abbau der Integration (Stichworte: immer „losere“ Union bzw. Kerneuropa)<sup>63</sup>.

Länder wie Frankreich, Österreich und Dänemark hatten vom Europäischen Rat eine dezidiertere Definition der Aufnahmefähigkeit gefordert.<sup>64</sup> Eine solche Operationalisierung mit Hilfe einer Checkliste lehnen beispielsweise die Regierungen von Deutschland, Belgien, Großbritannien, Italien und viele der neuen Mitgliedstaaten ab. Unter der Chiffre

---

56 Vgl. European Commission: *Enlargement, Two Years After: An Economic Evaluation*, S. 11 und dies.: Eurobarometer Nr. 65, Brüssel, Juli 2006, S. 26.

57 Vgl. Europäische Kommission: *Eurobarometer Spezial 251: Die Zukunft Europas*, Brüssel, Mai 2006, hier insbesondere S. 54-57.

58 Vgl. Eurobarometer Nr. 65, S. 26-28.

59 Vgl. Europäischer Rat: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Brüssel, 16.6.2006, Punkt 53.

60 Vgl. ebenda, insbesondere Punkt 53; vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission: *Strategiepapier zur Erweiterung*, 9.11.2005, S. 3.

61 Europäisches Parlament: *Bericht über das Strategiepapier 2005 der Kommission zur Erweiterung (2005/2206(INI))*, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, Berichterstatter: Elmar Brok, Straßburg, 3.2.2006, Punkt 5 und außerdem die französische Europaministerin Colonna, in: *Agence Europe* vom 13.12.2005, S. 4 sowie Bundeskanzlerin Angela Merkel, *Regierungserklärung zur Europapolitik* am 11. Mai 2006 vor dem Deutschen Bundestag, 35. Sitzung, Plenarprotokoll 16/35, 2889B, S. 2894.

62 Vgl. *European Parliament resolution on the Commission's enlargement strategy paper 2005*, 16.3.2006, (A6-0025/2006), Straßburg, 16.3.06, Punkt 5.

63 Vgl. u.a. Guy Verhofstadt: *Die Vereinigten Staaten von Europa. Manifest für ein neues Europa*, Eupen 2006.

„Aufnahmefähigkeit“ erleben wir eine Neuauflage der Debatte über Vertiefung und/oder Erweiterung, die wieder als zwei Seiten einer Medaille dargestellt werden. Daher drängt sich die Frage nach einer möglichen wechselseitigen Konditionierung oder gar einem Junktim zwischen dem Erweiterungs- und dem EU-Reformkalender auf.

### **Ausblick**

Die Balance zwischen Erweiterung und Aufnahmekapazität wird dynamisch und nicht ein für alle Mal festgeschrieben sein können. Es deutet sich zwar eine Akzentverschiebung zugunsten eines restriktiven Vorgehens im Zeichen der Konsolidierung an. Die politischen wie finanziellen Kosten einer Nicht-Integration von Nachbarländern, die mit Demokratisierungs- und Modernisierungsproblemen zu kämpfen haben, sind gegenüber der Handlungsfähigkeit, der Legitimität und anderen Interessen der EU weiter abzuwägen.

### **Weiterführende Literatur**

- Alber, Jens/Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung?, WZB-Jahrbuch 2005, Berlin 2006.
- Brimmer, Esther/Fröhlich, Stefan (Hrsg.): The Strategic Implications of European Union Enlargement, Centre for Transatlantic Relations, Washington 2005.
- Institut für Europäische Politik (Hrsg.): EU-25Watch No. 3, Berlin Juli 2006, abrufbar unter: <http://www.iep-berlin.de/publik/EU25-Watch/index.htm>.
- Kutter, Amelie/Trappmann, Vera (Hrsg.): Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden 2006.
- Lippert, Barbara: Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste Nachbarschaftspolitik der EU, in: *integration* 2/2006, S. 149-157.

---

64 Vgl. Agence Europe vom 13.6.2006, S. 4 sowie Bundeskanzler Schüssel nach dem Gipfel, nachzulesen in Agence Europe vom 16.6.2006, S. 5; Agence Europe vom 17.6.2006, S. 5; Frankreich hatte am 23.5.2006 ein „Non-Paper“ dazu vorgelegt, vgl. Christoph B. Schiltz: Paris will weitere EU-Beitritte erschweren, in: *DIE WELT*, 23.5.2006.