

Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert

Unter belgischer und ungarischer Ratspräsidentschaft verlief der Beitrittsprozess routiniert und ereignisarm. Immerhin konnten mit Kroatien die Verhandlungen im Juni 2011 abgeschlossen werden. Obwohl die Verschuldungskrise in einigen Eurostaaten und die Umwälzungen in Nordafrika die EU Agenda beherrschten, befassten sich die EU-Akteure regelmäßig mit den politischen Entwicklungen auf dem Westbalkan. Darin zeigen sich erneut die Vorteile einer bürokratischen Erweiterungspolitik, die sich auch in Zeiten großer Beanspruchung durch andere Herausforderungen, an die Fahrpläne und Routinen im Umgang mit den Kandidaten hält. Stetige politische Aufmerksamkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten erhielt jedoch die Türkei, vor allem wegen ihrer Bedeutung als Regionalmacht an der Schnittstelle zum Nahen und Mittleren Osten. Diese Wahrnehmung löst in der EU und Ankara mehr und mehr die Fixierung auf die weiterhin stagnierenden Verhandlungen über den Beitritt ab.

Das Kandidatenfeld im Überblick

Nachdem die EU am 30. Juni 2011 das letzte Verhandlungskapitel mit Kroatien geschlossen hat, laufen nur mehr die Verhandlungen mit Island und der Türkei weiter. Wegen des griechisch-mazedonischen Namenstreits konnte der Europäische Rat trotz der neuerlichen Empfehlung der Europäischen Kommission weiterhin kein grünes Licht für Verhandlungen mit Skopje geben, das seit 2005 als Kandidat in Wartstellung steht. In ihren Stellungnahmen zu den Anträgen auf Mitgliedschaft aus Albanien und Montenegro empfahl die Kommission, Verhandlungen zu beginnen, sobald die Beitrittskriterien in „erforderlichem Maß“ erfüllt sein werden.¹ Für Tirana nannte sie 12 Schlüsselprioritäten, für Podgorica sieben. Montenegro sprach der Europäische Rat im Dezember 2010 aber bereits den Kandidatenstatus zu.² Bosnien-Herzegowina und Kosovo haben noch kein Beitrittsgesuch eingereicht. Der Rat forderte die Kommission im Oktober 2010 auf, ihre Stellungnahme zum Antrag Serbiens, den die Regierung Cvetkovic im Dezember 2009 eingereicht hatte, auszuarbeiten.³ Ein großes Hindernis bleibt, dass Belgrad sein schwieriges Verhältnis zu Kosovo noch nicht so weit normalisiert hat, dass sich eine pragmatische Kooperation zum Nutzen der Bürger durchsetzt. Als positiven Schritt wertet die EU die Auslieferung des wegen massiver Kriegsverbrechen gesuchten Ratko Mladic an den Internationalen Strafgerichtshof für das frühere Jugoslawien und die Festnahme des mutmaßlichen Kriegsverbrechers Goran Hadzic.⁴

-
- 1 Europäische Kommission: Stellungnahmen zu den Anträgen Albaniens und Montenegros auf Beitritt zur Europäischen Union, KOM(2010) 680 und KOM(2010) 670, jeweils S. 12, beide Brüssel, 9.11.2010.
 - 2 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16./17. Dezember 2010, S. 3, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/118604.pdf.
 - 3 Vgl. die Schlussfolgerungen zu Serbien in Rat der EU: 3040. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten), Ratsdokument 15349/10, Luxemburg, 25.10.2010, S. 9.

Die Kommission legte turnusgemäß im November 2010 ihr Erweiterungspaket vor, erstmals unter der Ägide von Erweiterungskommissar Füle. Es enthält eine Mitteilung zur Erweiterungsstrategie 2010-2011, sieben Fortschrittsberichte und die beiden Stellungnahmen sowie analytische Berichte zu den Antragstellern Albanien und Montenegro.⁵ Auf diese Referenzdokumente stützte der Rat seine weiteren Einschätzungen und Entscheidungen; das Europäische Parlament nahm in Entschliefungen und Berichten dazu Stellung.⁶ Der Europäische Rat billigte die Schlussfolgerungen des Rats ohne Abstriche oder Zusätze.⁷

Die Einschätzung der Kommission, die von einem „neuen Schwung“⁸ im Erweiterungsprozess spricht, ist zumindest länderweise zu differenzieren. Im Untersuchungszeitraum liberalisierte die EU ihre Visapolitik mit Bosnien-Herzegowina und Albanien, wie Ende 2009 schon mit Mazedonien, Serbien und Montenegro. Damit hat die EU einen der stärksten Anreize verbraucht, den sie zur Belebung des Tempos und der Qualität von Reformen in den Zielländern einsetzen kann. Zu den generellen und strukturell bedingten Problemen zählen hier die verantwortungsvolle Staatsführung, Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaftsreformen (Privatisierung) und die administrativen und andere Kapazitäten zur Übernahme des Acquis.⁹

Als wichtige Herausforderungen in den Kandidaten- und potentiellen Bewerberländern nannte die Kommission die Bewältigung der Wirtschaftskrise, von der die Türkei, Kroatien und auch die übrigen Länder des Westbalkan, wenn auch in unterschiedlichem Grad betroffen seien. Soziale Inklusion, Festigung der Rechtsstaatlichkeit und Stärkung der öffentlichen Verwaltung, die Gewährleistung der freien Meinungsäußerung und Medienfreiheit, die Aussöhnung zwischen Bevölkerungsgruppen, insbesondere im Westbalkan, aber auch mit Blick auf die Kurden in der Türkei stellen große Anforderungen dar. Unschwer zu erkennen ist, dass alle diese Problemlagen in einem längeren Zeitraum zu bearbeiten sind. Die EU ist hier vor allem gefragt, Standards und Prinzipien für die innere Entwicklung und Annäherung an den EU-Acquis zu setzen, diese Prozesse zu unterstützen und zu fördern, und kontraproduktives Verhalten zu kritisieren und wenn nötig zu sanktionieren. Das geschieht im Rahmen der Heranführungshilfe z.B. durch die Höhe der bereitgestellten Mittel und die inhaltliche Ausrichtung der Hilfe auf grundlegende Defizite in den Ländern.

4 Vgl. u.a. die Statements von Herman Van Rompuy, PCE 130/11, und Stefan Füle, MEMO/11/350, beide Brüssel, 26.5.2011; Joint statement by President Van Rompuy, President Barroso and High Representative Ashton on the arrest of Goran Hadzic, EUCO 53/11, Brüssel, 20.7.2011.

5 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2010-2011, KOM(2010) 660; dies.: Stellungnahmen zu den Anträgen Albaniens und Montenegros und Analytical Reports, SEC(2010) 1335, SEC(2010) 1334; dies.: Fortschrittsberichte zu Kroatien, Türkei, Island, FJR Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Serbien und Kosovo, SEK(2010) 1326-1335, alle Brüssel, 9.11.2010.

6 Vgl. Rat der EU: 3060. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten), Ratsdokument 17871/10, Brüssel, 14.12.2010, S. 11-22; Europäisches Parlament: Entschliefungen zu den Fortschrittsberichten 2010 über Island und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, P7_TA(2011)0150 und P7_TA(2011)0151, Straßburg, 7.4.2011, über die Türkei und Montenegro, P7_TA(2011)0090 und P7_TA(2011)0091, Straßburg, 9.3.2011, über Kroatien, P7_TA(2011)0059, Straßburg, 16.2.2011 und zur Integration Serbiens in Europa, P7_TA(2011)0014, Straßburg, 19.1.2011.

7 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16./17. Dezember 2010, S. 3.

8 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie 2010-2011, S. 2.

9 Vgl. hier und für den folgenden Absatz Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie 2010-2011, S. 2-13.

Für die Türkei, Kroatien und Mazedonien stehen 2010 und 2011 Mittel aus dem Instrument für die Heranführungshilfe (IPA) in Höhe von insgesamt knapp 2 Mrd. Euro zur Verfügung. Davon entfallen auf die Türkei rund 1,436 Mrd. Euro, auf Kroatien 310 Mio. Euro und auf Mazedonien 190 Mio. Euro. Für Island sind erstmals 2011 10 Mio. Euro eingeplant. Für die übrigen Länder des Westbalkans einschließlich des Kosovo sind 2010 und 2011 Heranführungshilfen in Höhe von etwas über einer Milliarde Euro vorgesehen.¹⁰

Laufende Verhandlungen

Kroatien: am Ziel

Wenn alles nach Plan läuft, wird Kroatien am 1. Juli 2013 das 28. Mitglied der EU. Nach 69 Monaten schloss die EU die Verhandlungen ab, die somit nur wenig länger als die zur Osterweiterung dauerten. Dieser positive Ausgang war keineswegs sicher. Zwar konnten bis Ende 2010 unter belgischer Präsidentschaft weitere acht Kapitel geschlossen werden.¹¹ Auch legten Kroatien und Slowenien den Streit um den Grenzverlauf in der Adria bei. Doch noch im Herbst hatte die Kommission die Defizite im Bereich Justiz und Grundrechte (Verhandlungskapitel 23) stark kritisiert. Kommissar Füle deklarierte mehrfach, Kandidaten müssten zu hundert Prozent beitragsreif sein.¹² Ein verfrühter Beitritt nach dem Muster von Rumänien und Bulgarien sollte in jedem Fall ausgeschlossen werden. Denn beide Länder stehen mittlerweile im vierten Jahr unter besonderer Kontrolle im Bereich von Justiz und Korruptionsbekämpfung.¹³ Mitgliedstaaten wie Frankreich, Deutschland und die Niederlande machten grundsätzliche Vorbehalte gegen die Arbeitsweise der Justiz in beiden Ländern geltend, als sie sich gegen deren ursprünglich für Ende März 2011 angestrebten Beitritt zum Schengen-Raum wandten.¹⁴

Um die intensive Beobachtung der Entwicklungen zu dokumentieren und den Druck auf die Regierung Kosor zu erhöhen, veröffentlichte die Kommission im März 2011 einen Zwischenbericht zum Kapitel 23. Monita betrafen die Unabhängigkeit der Justiz, besonders die mangelhafte Transparenz bei der Ernennung von Richtern, den enormen Rückstau bei anhängigen Gerichtsverfahren, die bei einer Dreiviertelmillion liegen; den Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität, die rechtliche Aufarbeitung von Kriegsverbrechen und Kooperation mit dem Haager Tribunal sowie die Gewährleistung von Grundrechten.¹⁵

10 Europäische Kommission: Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) revised Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2011-2013, COM(2010) 640, Brüssel, 10.11.2010, S. 6-11.

11 Beitrittskonferenzen fanden statt am 27.7.2010, 5.11.2010 (auf Stellvertreterebene) und am 22.12.2010 (auf Ministerebene). Dabei wurden die Kapitel Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit, Finanzkontrolle, Kapitalverkehr, Verkehr, Institutionen, Recht, Freiheit und Sicherheit, Umweltschutz sowie Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik geschlossen. Unter ungarischer Präsidentschaft wurden dann auf Beitrittskonferenzen am 19.4.2011 (Ministerebene), 6.6.2011 (Stellvertreterebene) und 30.6.2011 (Ministerebene) die ausstehenden Kapitel Regionalpolitik und Koordinierung der Strukturinstrumente, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Fischerei sowie Wettbewerbspolitik, Justiz und Grundrechte, Finanz- und Haushaltsbestimmungen und Sonstiges geschlossen.

12 Vgl. z.B. Stefan Füle: Press points on Enlargement Package, SPEECH/10/639, Brüssel, 9.11.2010.

13 Vgl. die halbjährlichen Fortschrittsberichte der Kommission, zuletzt im Sommer 2011, über Bulgariens und Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2011) 459 und 460 und die dazugehörigen Technical Updates, SEK(2011) 967 und 968, alle Brüssel, 20.7.2011.

14 Vgl. Agence Europe: EU/Schengen: Accession by Bulgaria and Romania blocked, 22.12.2010. Der Rat will sich spätestens im September 2011 mit dem Thema befassen. Vgl. Rat der EU: 3096. Tagung des Rates (Justiz und Inneres), Luxemburg, 9./10.6.2011, Ratsdokument 11008/11.

Ein weiteres schwieriges Kapitel war die Wettbewerbspolitik, wobei es vor allem um die Privatisierung der Schiffswerften und den Abbau von Subventionen in diesem Sektor sowie im Stahlsektor geht. Zu den Restrukturierungsplänen in diesen Bereichen werden dem Beitrittsvertrag zwei Protokolle beigefügt und eine Implementierungskontrolle verabredet.¹⁶

Einige Regierungen, beispielsweise in Kopenhagen, den Haag oder London nahmen eine sehr kritische Haltung ein und traten für ein Aufschieben des Verhandlungsabschlusses bzw. einen dem Beitritt nachgelagerten Kontrollmechanismus ein. Das Europäische Parlament und insbesondere der österreichische Berichterstatter Hannes Swoboda aus der Sozialdemokratischen Fraktion (S&D) verströmten jedoch beständig positive Prognosen und Zuversicht hinsichtlich Beitrittsreife und Abschluss der Verhandlungen bis Mitte 2011.¹⁷

Das Ergebnis bleibt jedoch zwiespältig. Denn offenkundig muss eine spezielles Kontrollregime bis zum Beitritt etabliert werden, weil Kroatien gegenwärtig weder alle Auflagen erfüllt noch die EU sicher sein kann, dass Zagrebs Anstrengungen nicht nachlassen. Deutschland und Frankreich schlugen deshalb ein Monitoring-Verfahren vor, das sich auf den Zeitraum zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten des Beitrittsvertrags erstreckt.¹⁸ Alle sechs Monate wird die Kommission nun über die Implementierung in den Bereichen Korruptionsbekämpfung, Justizwesen, Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof sowie Wettbewerbspolitik Bericht erstatten. Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit alle geeigneten Maßnahmen beschließen und durch diesen Verzicht auf Konsens mögliche Blockaden durch einzelne Mitglieder umgehen. Die EU schreckte aber offenbar davor zurück, das Inkrafttreten des Beitrittsvertrags an die Leistungsbilanz zu knüpfen. So könnten nur Mitgliedstaaten im Verlaufe der Ratifizierung des Beitrittsvertrags in ihren Ländern die Notbremse ziehen. Der Beitrittsvertrag soll im Dezember 2011 unterzeichnet werden, so dass erst dann eine Gesamtübersicht über Zahl, Umfang und Dauer der Übergangsregelungen möglich ist.

Island: zügige Eröffnung

Mit Island eröffnete die EU nach dem förmlichen Verhandlungsbeginn im Juli 2010 und mit Abschluss des Screening-Prozesses auf der zweiten Beitrittskonferenz am 27.6.2011 die Kapitel zum öffentlichen Auftragswesen, zur Informationsgesellschaft und Medien, zu Wissenschaft und Forschung sowie Bildung und Kultur. Die beiden letztgenannten Kapitel konnten auch gleich vorläufig geschlossen werden. Darin zeigt sich der bereits hohe Integrationsgrad Islands, das schon seit 16 Jahren an Programmen der EU in diesen Politikfeldern teilnimmt. Durch seine EWR-Mitgliedschaft, die einer vollen Teilnahme am Binnenmarkt gleichkommt, hat Island einen erheblichen Vorsprung vor anderen Anwärtern. Jedoch vermeidet die EU jeden Anschein einer Sonderbehandlung oder einer Abkürzung des Aufnahmeverfahrens für Reykjavik. Schwierige Verhandlungen sind bei der Über-

15 Europäische Kommission: Zwischenbericht an das Europäische Parlament und den Rat über Reformen in Kroatien im Bereich Justiz und Grundrechte (Verhandlungskapitel 23), KOM(2011) 110, Brüssel, 2.3.2011; Rat der EU: 3060. Tagung, S. 15. Zur Kritik vgl. Andrea Despot und Dusan Reljic, Kroatiens Drängen in die EU. Ein verfrühter Beitritt würde dem Land, den anderen Kandidaten und der EU schaden, SWP Aktuell 26/2011.

16 Vgl. Rat der EU: Accession Conference at Ministerial level closes negotiations with Croatia, Ratsdokument 12332/11, Brüssel, 30.6.2011, S. 2.

17 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht 2010 über Kroatien, Punkt C; Der Standard (Onlineausgabe): Swoboda: Verhandlungen mit Kroatien im Juni fertig, 14.3.2011.

18 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Kroatien erwartet das Ja der EU, 10.6.2011.

nahme des Acquis in der gemeinsamen Fischereipolitik der EU zu erwarten.¹⁹ Dass die Isländer es in einer Volksabstimmung im April 2011 ablehnten, Kompensationszahlungen in Höhe von 3,9 Mrd. Euro an Sparer in Großbritannien und die Niederlande zu zahlen, soll keine Auswirkungen auf die Verhandlungen haben. Die Kommission verweist hier auf die Zuständigkeit der EFTA-Aufsichtsbehörde.²⁰ Es bleibt jedoch abzuwarten, ob es gelingt, den Streit um die Icesave-Bank nur bilateral auszutragen und aus den Verhandlungen herauszuhalten. Das EP forderte die isländische Regierung zudem auf, die öffentliche Debatte über den Beitritt des Landes und die Implikationen der Mitgliedschaft zu führen.²¹ Nach einer Umfrage vom Herbst 2010 überwiegen in der isländischen Bevölkerung die Beitrittsgegner leicht mit 45 zu 43%.²²

Türkei: Verhandlungsstillstand

Die Verhandlungen mit der Türkei kamen nicht vom Fleck: Nur das Kapitel Wissenschaft und Forschung ist vorläufig geschlossen und 12 weitere sind eröffnet; achtzehn Kapitel sind auf den Ratsbeschluss vom 11.12.2006 (!) hin ausgesetzt oder werden von Frankreich, Zypern oder anderen EU-Staaten blockiert.²³ Um die Kapitel Öffentliche Auftragsvergabe, Beschäftigung und Soziales und Wettbewerbspolitik zu eröffnen, erfüllt die Türkei aus Sicht der EU die Zielvorgaben (Benchmarks) nicht ausreichend.²⁴

Die EU hat es mit einem ausgesprochen selbstbewussten Verhandlungspartner zu tun. Der positive Ausgang des Verfassungsreferendums im September 2010 und der Sieg bei den Parlamentswahlen im Juni 2011 haben Ministerpräsident Erdogan und die AKP gestärkt.²⁵ Zwar bleiben der Umgang mit der kurdischen Bevölkerung und die weiteren Reformen für eine liberale und moderne Verfassung dringend, aber Ankara sieht nun Brüssel unter Handlungsdruck. Das gilt für die Liberalisierung der Visapolitik, die Ankara benachteiligt, etwa gegenüber den Westbalkan-Ländern. Immerhin schlossen beide Seiten im Januar 2011 die Verhandlungen über das Rückübernahmeabkommen ab. Darin sind Bestimmungen zum Visadialog und zur Erleichterung der Ausstellung von Visa für bestimmte Gruppen türkischer Staatsangehöriger enthalten. Die Unterzeichnung des Abkommens steht noch aus. Ankara will die Ratifizierung verweigern, wenn es nicht zu spürbaren Erleichterungen bei der Visavergabe kommt. Die Türkei strebt darüber hinaus generell die Befreiung von der Visapflicht an.²⁶ Wirtschaft und Unternehmen in der EU, die enge Geschäftsverbindungen in die Türkei unterhalten, unterstützen Ankaras Forderungen. Zudem wirft die Türkei Deutschland und anderen EU-Staaten eine diskriminierende und restriktive Behandlung vor, die den aus dem Zusatzprotokoll zum Assoziierungs-

19 Siehe auch Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht 2010 über Island, Punkte 23-28.

20 Vgl. Joint statement by Commissioner Stefan Füle and Commissioner Michel Barnier on the outcome of the referendum on the Icesave agreement, MEMO/11/231, Brüssel, 11.4.2011.

21 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht 2010 über Island, Punkt 33.

22 Vgl. Europäische Kommission, Standard Eurobarometer 74 Herbst 2010, Annex, S. 93, Brüssel, 18.2.2011.

23 Es handelt sich um die Kapitel Freier Warenverkehr, Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr, Finanzdienstleistungen, Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, Energie, Wirtschafts- und Währungspolitik, Regionalpolitik, Justiz und Grundrechte, Recht, Freiheit und Sicherheit, Bildung und Kultur, Zollunion, Außenbeziehungen, Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Finanz- und Haushaltsbestimmungen sowie Institutionen.

24 Vgl. Rat der EU: 49th EU-Turkey Association Council, Ratsdokument 9306/11, Brüssel, 19.4.2011.

25 Siehe dazu den Beitrag von Günther Seufert in diesem Band.

26 Diese Forderung vertrat allen voran Ministerpräsident Erdogan u.a. bei seiner Eröffnungsrede der Cebit am 28. Februar 2011, vgl. z.B. Welt Online: Erdogan an Deutschland – „Wir lieben Sie!“, 28.2.2011.

abkommen erwachsenden Rechten für eine visafreie Einreise widerspräche. Die Türkei beruft sich hier auf die Entscheidung Soysal des Europäischen Gerichtshofs vom Februar 2009.²⁷ Ein Fahrplan für die Visaliberalisierung und die volle Implementierung des Rückübernahmeabkommens wäre sicherlich ein Hebel für die Wiederbelebung der Beitrittsverhandlungen. Im September 2010 appellierten der britische und der finnische Außenminister an die EU-Partner, die Verhandlungen zu deblockieren und warben mit einem vagen Vorschlag dafür, der Türkei einen Sitz am Tisch der EU einzuräumen und insbesondere bei GASP und wirtschaftlichen Themen enger zu kooperieren. Dieser Vorstoß blieb indes ohne praktische Konsequenzen. Die Hohe Vertreterin machte klar, dass die Türkei weiterhin als Beitrittskandidat, nicht aber als strategischer Partner behandelt würde.²⁸

Im Fortschrittsbericht vom November 2010 hatte die Kommission das Erlahmen des Beitrittsprozesses beklagt. Käme die Türkei ihren Verpflichtungen aus dem Ankara-Protokoll nach, würde sie also ihre Häfen für Schiffe und Flugzeuge der Republik Zypern öffnen, könnten die acht eingefrorenen Kapitel auf die Tagesordnung kommen. Kritisch bilanziert die Kommission politische Entwicklungen im Land, so die Unabhängigkeit der Justiz, Einschränkung der Medienfreiheit sowie der freien Meinungsäußerung und Religionsfreiheit. Die politischen Kriterien erfüllt die Türkei wie seit Beginn der Verhandlungen nur „ausreichend“.²⁹ Kritisch äußerte sich auch das EP zur diesen Verschlechterungen. Die EVP-Fraktion hatte sich erfolglos darum bemüht, in die Entschließung eine Passage über die Möglichkeit einer privilegierten Partnerschaft einzufügen. Die Sozialisten setzten sich ebenfalls nicht damit durch, die „volle EU-Mitgliedschaft“ als gemeinsames Ziel festzuschreiben.³⁰ Damit blieb es bei der bereits im Vorjahr gefundenen Formel, dass die 2005 begonnenen Verhandlungen der „Beginn eines langen Prozesses mit offenem Ende“ seien.³¹ Ankaras Chefverhandler Bagis wertete den Fortschrittsbericht 2010, in dem die EU beispielsweise die Verfassungs- und Justizreform als ermutigende Fortschritte würdigt, als den positivsten, den sein Land bisher erhalten habe.³² Dem steht jedoch der Negativtrend bei den bilateralen Beitrittsgesprächen gegenüber.

Erweiterungsstrategie der EU und öffentliche Meinung

Der Rat bekräftigte die Kernaussagen des erneuerten Konsenses über die Erweiterung, beruhend auf den „drei K“, nämlich der „Konsolidierung der Verpflichtungen, einer fairen und entschlossenen Konditionalität, einer besseren Kommunikation sowie der Fähigkeit der EU zur Aufnahme neuer Mitglieder“³³. Kroatien ist das erste Land, das Verhandlungen abgeschlossen hat, bei dem die 27 EU-Staaten einstimmig Zielgrößen für die Eröffnung und das Schließen der einzelnen Verhandlungskapitel festgelegt hatten. Zunächst von Kandidaten als Schritt kritisiert, der die Verhandlungen noch stärker bürokratisiert und die

27 Süddeutsche Zeitung (Onlineausgabe): Grenzfall, 7.7.2011; Christian Bernstein: Streit um Visafreiheit für Türken, 13.4.2011, <http://www.wdr.de/themen/politik/nrw05/integration/110411.jhtml>.

28 Vgl. William Hague/Alexander Stubb: Turkey can be a boon in Brussels, in: Financial Times, 8.9.2010; Barbara Lippert: EU-Erweiterung. Vorschläge für die außenpolitische Flankierung einer Beitrittspause (SWP-Studie 7/2011), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2011, S. 25.

29 Europäische Kommission, Erweiterungsstrategie 2010-2011, S. 42.

30 Vgl. die Pressemitteilung des Europäischen Parlaments: EU-Beitritt: EP bemängelt zähe Fortschritte der Türkei und begrüßt Kandidatur Montenegros, 9.3.2011.

31 Europäisches Parlament: Entschließung Fortschrittsbericht 2010 Türkei, Punkt A.

32 Hürriyet Daily News: EU report 'most positive so far', says Turkish minister, 9.11.2010.

33 Rat der EU: 3060. Tagung, S. 11.

Stellung der EU-Regierungen weiter stärkt, hat das Benchmarking doch positive Effekte: es trägt zur eindeutigeren Operationalisierung der Beitrittsanforderungen und daraus abzuleitenden Fahrplänen für die Anpassungen und Reformen in den Kandidatenländern bei. Der Rat unterstreicht, dass die weitere Glaubwürdigkeit des auf der Beachtung der drei K beruhenden Erweiterungsprozesses ein wichtiger Faktor ist, „um die Unterstützung der Mitgliedstaaten zu sichern und die Reformagenda der (potenziellen) Bewerberländer voranzubringen“³⁴.

Die öffentliche Meinung ist in den 27 EU-Staaten in der Frage der Fortsetzung der Erweiterung gespalten: 45% sprachen sich im November 2010 dagegen und 43% dafür aus. In der alten EU-15 überwiegen die Erweiterungsgegner deutlich, nur 37% unterstützen die Fortsetzung der Erweiterung. In den zwölf seit 2004 beigetretenen Ländern zeigt sich ein umgekehrtes Bild. Dort ist eine klare Mehrheit von 67% für die Erweiterung. Traditionell genießen die EFTA-Länder die höchsten Zustimmungswerte, zwischen 75% für die Schweiz und 60% für Island. Mit deutlichem Abstand folgt Kroatien, das immerhin noch 47% Zustimmung verbuchen kann. Die übrigen Länder des Westbalkans finden mit 34-36% bzw. 29% (Kosovo) nur bei einer Minderheit Unterstützung für ihren Beitritt. Besonders negativ ist die Einstellung zum Beitritt der Türkei, die nur von 30% befürwortet, aber von 59% abgelehnt wird. Nur in fünf Ländern (Slowenien, Litauen, Ungarn, Rumänien und Schweden) gibt es mehr Befürworter als Gegner. Die Gründe liegen zumeist bei wirtschaftlichen und finanziellen Kosten, einschließlich der Sorge vor Einwanderung, sowie bei den kulturellen Unterschieden. In Frankreich und Österreich, wo ein Referendum über den Beitritt der Türkei angekündigt ist, ist die Bevölkerung besonders negativ eingestellt. Generell ist die Erweiterungsgegnerschaft am größten in Österreich (67%), Deutschland (65%), Großbritannien und Finnland (59%). Die meisten Befürworter sind in Ungarn (71%), Polen (70%) und der Slowakei (68%) zu finden.³⁵

Ausblick

Die Hohe Vertreterin Ashton und vor allem Erweiterungskommissar Füle haben 2010/2011 in den Westbalkan-Staaten starke Präsenz gezeigt.³⁶ Dieses relativ hohe Profil ist eher krisenhaften als positiven politischen Entwicklungen zuzuschreiben. Beim Westbalkan-Forum im Juni 2011 forderte Füle von den politischen Eliten der Region, gegen ihre eigene Erweiterungsapathie und die der Bevölkerung anzugehen. Dann könne 2011 ein Jahr neuen Erweiterungsschwungs werden.³⁷ Allein vom Beitritt Kroatiens dürfte jedoch kein starkes Signal des Aufbruchs an die Nachbarn ausgehen. Die kroatische Bevölkerung ist seit langem skeptisch bis negativ zur EU-Mitgliedschaft eingestellt. Dazu trägt auch bei, dass der Abschluss der Beitrittsverhandlungen im Vorlauf zu den Parlamentswahlen 2011/2012 nicht überparteilich als Erfolg kroatischer Politik gefeiert und als positive Zäsur für die

34 Rat der EU: 3060. Tagung, S. 11.

35 Europäische Kommission, Standard Eurobarometer 74, S. 68, 70, 71. Vgl. außerdem Jürgen Gerhards/Silke Hans: Why not Turkey? Attitudes towards Turkish Membership in the EU among Citizens in 27 European Countries, in: Journal of Common Market Studies 4/2011, S. 741-766.

36 Neben zahlreichen hochrangigen bilateralen Treffen mit Regierungsvertretern der Westbalkan-Länder in Brüssel und in den jeweiligen Hauptstädten unternahm Füle zuletzt im April und Mai 2011 zusammen mit Kommissionspräsident Barroso zwei jeweils mehrtägige Westbalkan-Reisen. Ashton besuchte z.B. im Mai 2011 Bosnien-Herzegowina, Serbien und Kosovo und empfing im Juli 2011 Kosovos Ministerpräsident Thaci in Brüssel.

37 Stefan Füle: Address to the Western Balkan Forum, SPEECH/11/463, Luxemburg, 20.6.2011.

Zukunft des ganzen Landes gewürdigt wird.³⁸ Das mit rund viereinhalb Millionen Einwohnern recht kleine Land dürfte nur wenig zum wirtschaftlichen und politischen Potential der EU beitragen können. Mit wesentlichen Auswirkungen auf Institutionen und Politiken der EU ist nicht zu rechnen.

Die größten Herausforderungen der Erweiterungspolitik liegen für die EU darin, der proklamierten Maxime gerecht zu werden, dass sie nur jene Länder aufnimmt, die zu einhundert Prozent beitragsreif sind. Die potentiellen und aktuellen Kandidaten sind jedoch entweder Transformationsländer, die im Innern und untereinander langlebige Konflikte um Grenzen, Minderheiten und die gemeinsame Vergangenheit austragen. Andere sind wie die Türkei unter integrationspolitischen Vorzeichen sehr voraussetzungsvolle Kandidaten, für deren Aufnahme die EU hohe politische Anpassungskosten veranschlagen muss. Die zweite Maxime der EU-Erweiterungspolitik, nur dann weitere Länder aufzunehmen, wenn sie selbst zu einhundert Prozent aufnahmefähig ist, ist eine sehr hohe Hürde für die bereits heute von starken wirtschaftlich-sozialen und politischen Unterschieden bestimmte Union. Die EU-28 mag deshalb immer mehr zur Einschätzung gelangen, dass immer größer nicht immer stärker bedeutet. Die Themen Überdehnung, innerer Zusammenhalt und Steuerungsfähigkeit bleiben auf der Agenda Brüssels und der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten.

Weiterführende Literatur

Adam Balcer (Hrsg.): Poland and the Czech Republic: Advocates of the EU Enlargement?, demosEuropa: Warschau 2010.

Christophe Hillion: The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (Report No. 6), November 2010.

Barbara Lippert: EU-Erweiterung: Das Restprogramm, in: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/Daniela Schwarzer (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 18/2011), S. 118-129.

38 Vgl. Gallup: Balkan Monitor: 2010 Summary of Findings, S. 22, http://www.balkan-monitor.eu/files/Balkan-Monitor-2010_Summary_of_Findings.pdf, www.volksgruppen.orf.at: EU-Beitritt Kroatiens in Umfragen, 28.6.2011.