

EU-Erweiterungspolitik: Wege aus der Sackgasse

Barbara Lippert

Die EU-Erweiterungspolitik ist politisch und konzeptionell in eine Sackgasse geraten. Der Beitritt Zyperns, Bulgariens und Rumäniens gilt inzwischen als abschreckendes Beispiel für eine übereilte Aufnahme neuer Mitglieder. Die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei schleppen sich seit vier Jahren dahin – Ende offen. Mit der Entwicklung einer Östlichen Partnerschaft mit den sechs postsowjetischen Staaten will sich die EU Luft verschaffen und weitere Beitrittsversprechen hinausschieben. Selbst auf Anträge, mit denen zu rechnen war, wie im Falle Montenegros und Albaniens oder jüngst Islands, reagierten viele Mitgliedstaaten genervt oder bloß geschäftsmäßig. Nur wenige sehen in diesen Beitrittswünschen noch einen Beweis für die Vitalität und Anziehungskraft der EU. Denn für die Mitgliedstaaten hat die Erweiterung als Teil der aktiven Weiterentwicklung der EU ausgedient. Ungeachtet dessen setzen neue Anträge quasi automatisch die Verhandlungsmaschinerie in Gang. Darin liegt eine der Ursachen für die Malaise der Erweiterungspolitik, die grundsätzlich und auch im Hinblick auf mögliche neue Interaktionsstrukturen wie eine aus der EU, der Türkei und Russland bestehende E3 überdacht werden sollte.

Viele Indizien deuten darauf hin, dass die Erweiterungspolitik der EU nicht mehr funktioniert und weder Kandidaten noch Mitglieder überzeugt. Zwar laufen die Verfahren dank der Kommission, die die administrativ-technischen Vorgänge beherrscht, routiniert weiter. Aber das politische Interesse der Mitgliedstaaten ist diffus und schwindet oder hat sich bereits gedreht. Vor allem Deutschland, das bislang bei jeder Erweiterungsrunde zu den Unterstützern zählte, driftet ins Lager der Skeptiker. Dessen harten Kern bilden mit

Frankreich und den Benelux-Ländern vier weitere EG-Gründerstaaten sowie Österreich. Ihnen stehen die Erweiterungsbefürworter gegenüber: das Vereinigte Königreich, Schweden, Spanien sowie die neuen ostmitteleuropäischen EU-Staaten. Zur festgefahrenen Situation passt, dass die EU-Bevölkerung, bei der häufig eine generelle Erweiterungsmüdigkeit diagnostiziert wird, in zwei etwa gleich große Lager zerfällt. Allseits schreitet die Polarisierung und Zementierung von Positionen fort.

Erweiterungsdoktrin

Die Primärerfahrung der EG mit einem starken Beitrittskandidaten, dem Vereinigten Königreich, hatte bestimmenden Einfluss auf die Ausgestaltung des Beitrittsverfahrens der Gemeinschaft. Seit der ersten Erweiterungsrunde von 1973 besteht die »Erweiterungsdoktrin« aus vier Hauptkomponenten:

- ▶ Werte und politische Ordnung des Bewerbers müssen bei Antragstellung mit denen der EU kompatibel sein;
- ▶ die Übernahme des gesamten rechtlichen Besitzstandes durch den Bewerber hat vor dem Beitritt zu erfolgen;
- ▶ die EU nimmt ihrerseits nur technische Anpassungen vor, ohne zugleich Politiken und Institutionen tiefgreifend zu reformieren;
- ▶ ausgeschlossen wird eine Statusdifferenzierung (etwa bei der Repräsentation in den Organen und bei den Stimmrechten) zwischen neuen und alten Mitgliedstaaten.

Deshalb bedeutete Beitritt – abgesehen von zeitlich befristeten Übergangsregelungen – bislang immer Voll-Mitgliedschaft. Ihre Ambitionen zur Reform und »Vertiefung« verfolgten interessierte EU-Akteure außerhalb von Beitrittskonferenzen und parallel zu ihnen, ohne beide Prozesse zeitlich und inhaltlich fest zu verkoppeln. Denn ein Junktum hätte sofort die Gegensätze und latenten Konflikte unter den Mitgliedstaaten mobilisiert und in der Folge die Erweiterungs- wie auch die Vertiefungsprozesse blockieren können. Insofern konnte von einer Doppelstrategie der Vertiefung und Erweiterung im Sinne eines abgestimmten Vorgehens nie die Rede sein. Vielmehr war die Erweiterungspolitik über Jahrzehnte eine Projektionsfläche für sehr unterschiedliche Vorstellungen zur Weiterentwicklung der EU, die sowohl von Inter-gouvernementalisten als auch von denen, die für einen Ausbau der Supranationalität der Union eintraten, für ihre jeweiligen Interessen genutzt wurde. Das erklärt auch, weshalb Befürworter am Ende mit den Erweiterungsgegnern und Skeptikern stets

Einvernehmen erzielen konnten. Während also bislang die EU-Staaten unter sich ein Paket schnürten, das ihre jeweiligen Präferenzen und Interessen bündelte, geraten sie jetzt in eine Phase, in der sie das Erweiterungsgeschehen nicht länger als eine solche Opportunitätsstruktur betrachten. Es geht nicht mehr wie bei früheren Erweiterungsrunden um das Schnüren von Paketen, sondern um die Erschließung neuer Spielräume für Sonderinteressen einzelner Akteure.

Krisensymptome

Symptomatisch ist, dass Mitgliedstaaten bilaterale Probleme mit einem Kandidaten nun im Rahmen der Beitrittsverhandlungen austragen und Veto-Positionen einnehmen: Dies illustrieren einschlägige Fälle wie Griechenland beim Namensstreit mit Mazedonien, Slowenien beim Grenzstreit mit Kroatien und Zypern in vielen Konflikten mit der Türkei. Frankreich blockiert im Verfahren mit der Türkei die Öffnung von Verhandlungskapiteln, die nur in Verbindung mit dem Beitritt sinnvoll sind, wie beispielsweise das Kapitel zur Wirtschafts- und Währungspolitik. Denn das käme einer Vorentscheidung des Ausgangs der Verhandlungen, also der Mitgliedschaft gleich, und dies lehnt Paris ab.

Die laufenden Beitrittsverhandlungen deuten einerseits eine Lockerung der Erweiterungsdoktrin an. So werden im Verhandlungsrahmen für die Türkei permanente Ausnahmen (bei der Personenfreizügigkeit, der Struktur- und Agrarpolitik) als Option genannt. Damit wäre das Tor für eine in den Verträgen noch völlig unbekannte Junior- oder Teilmitgliedschaft (abgestufte Rechte zur Beteiligung in Organen, bei Entscheidungen und Politiken) aufgestoßen. Andererseits erweitert die EU ihre Möglichkeiten, die Beitrittsverhandlungen schärfer zu kontrollieren und tiefer in sie einzugreifen. Da die Mitgliedstaaten die Benchmarks für das Öffnen und Schließen von Verhandlungskapiteln neuerdings förmlich, und zwar einstimmig beschließen, haben sie

jederzeit die Möglichkeit, die Verhandlungen zu verlangsamen und zu blockieren.

Die Optionen, die die EU hat, um aus der Sackgasse herauszukommen, sind allesamt mit Schwierigkeiten behaftet, denn die 27 (plus Europäisches Parlament) werden weder kollektiv Nein noch einstimmig Ja zu den nächsten Beitritten (ggf. mit Ausnahme Kroatiens) sagen. Zudem hat die EU den saubersten Weg – nämlich den Vertragsartikel über die Aufnahme neuer Mitglieder so zu ändern, dass die Antragstellung beispielsweise nur auf Aufforderung der EU erfolgen kann oder der Kandidatenkreis eingegrenzt würde – nicht beschreiten wollen. Das Instrument der Primärrechtsänderung wird unabhängig von einem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags auf Jahre nicht mehr zur Verfügung stehen. Das begrenzt auch die Möglichkeiten, tragfähige und vor dem Europäischen Gerichtshof bestandsfeste Lösungen für eine abgestufte Mitgliedschaft oder gar eine Modularisierung der Integration (SWP-Aktuell 36/2007) zu entwickeln, die die Chance böten, mit Zahl und Defiziten der neuen Mitglieder zu Rande zu kommen. Damit bleiben gleiche Rechte und Pflichten für alle Mitgliedstaaten die Regel.

Strategiewechsel

Gegen die Fortsetzung der jetzigen Praxis des Durchwurstelns spricht jedoch, dass die EU umfassend an politischer Glaubwürdigkeit und damit auch an Einfluss verliert. Die Außenwelt nahm seit jeher die Erweiterungspolitik als Unterfall der Außenpolitik, nach 1989 und dem Maastrichter Vertrag auch der Sicherheitspolitik wahr. Dass die EU seit der Osterweiterung gebetsmühlenartig behauptet, die Erweiterung sei das erfolgreichste Instrument ihrer Außenpolitik, ist heute zum Teil des Problems geworden. Die kontinentale Ausdehnung der EU wird als Signatur des Aufstiegs der EU zu einem regionalen, wenn nicht globalen Akteur perzipiert. Wenn die Erweiterung aber ins Stocken gerät, wie das jetzt der Fall ist, wird dies als Beleg für die

Schwäche der EU gewertet. Aus dieser teils selbstgestellten Falle kann die EU herausfinden: durch ein Umsteuern bei der Erweiterungspolitik und eine Neubewertung und Effektivierung der Außen- und Sicherheitspolitik.

Zunächst muss die EU ihre Verfahrensroutine in der Erweiterungspolitik durchbrechen. Das heißt: Keine rein technische Befassung mit neuen Beitrittsgesuchen. Der Europäische Rat bzw. der Rat sollte zunächst prüfen, ob die EU politisch willens und in der Lage ist, einen Bewerber binnen zwei oder drei Jahren aufzunehmen. Wenn nicht, sollte er die Befassung mit dem Antrag zumindest zurückstellen, aber nicht wie bei der Türkei halbherzig Verhandlungen eröffnen und auf Zeit spielen. Der Rat sollte dann eine politische Abschätzung der Beitrittsreife des Antragstellers vornehmen. Wo offensichtlich ist, dass die politischen und wirtschaftlichen Kriterien von Kopenhagen nicht ausreichend erfüllt werden, sollte er den Antrag zurückweisen. Der Rat wäre so gezwungen, wieder mehr politische Verantwortung zu übernehmen statt sie der Kommission zuzuschieben. Die Beitrittsverhandlungen würden erheblich verkürzt, wenn eine klare Unterscheidung zwischen der mehrjährigen Heranführungs- und der kurzen Verhandlungsphase getroffen würde, die die Aufnahme besiegelt und nicht wie jetzt vorbereitet. Gleiches gilt für den Fall, dass die Kommission in ihrer ersten Stellungnahme (wie sie sie jetzt für Island und Montenegro vorbereitet) zu der Empfehlung gelangt, nicht direkt Verhandlungen zu eröffnen, und der Rat sich dieser Einschätzung anschließt. Eine neue Antragstellung ist möglich, aber die Botschaft an die Länder des Westbalkans lautet, dass ein ausreichender Reifegrad bei Antragstellung gefordert ist und sich Basisqualifikationen (z.B. keine Konflikte mit Nachbarstaaten) nicht erst im Laufe der Verhandlungen erwerben lassen. Die vorgeschlagene strikte Interpretation der Beitrittsperspektive würde die Staaten zwar zunächst in eine Motivationskrise stürzen. Die EU würde aber ihre politischen

und materiellen Heranführungshilfen und Europäisierungsangebote (konditioniert) aufrechterhalten, dabei allerdings deutlich machen, dass der Bewerber die Bringschuld hat. Kroatien sollte nur dann Mitglied werden, wenn es alle Kriterien erfüllt und daran keine Koppelgeschäfte im Hinblick auf andere Kandidaten geknüpft sind. Mit Ankara müsste die EU zunächst weiterverhandeln oder eine Suspendierung aus Gründen beschließen, die bei der Türkei (Stichwort Zyperns Zugang zu türkischen Häfen) liegen. Natürlich könnte die EU auch abwarten, bis ihr durch Vetos einzelner EU-Staaten schlicht die Verhandlungskapitel ausgehen. Der politischen Glaubwürdigkeit und konstruktiven Suche nach Alternativen diene dieses zynische Taktieren jedoch nicht. Ankara könnte schließlich selbst das Ziel der Mitgliedschaft aufgeben und sich im besten Falle mit der EU gemeinsam auf einen neuen Weg begeben.

Für die Neukontextuierung der Beziehungen zur Türkei benötigt die EU eine effektivere und strategisch ausgerichtete Außen- und Sicherheitspolitik. Ansatzpunkte bieten die Neubesetzung der Kommission und die Neuerungen des Lissabon-Vertrags. Der Erweiterungskommissar sollte dann nur noch für die laufenden Verhandlungen zuständig sein. Alles andere läge in der Verantwortung des doppelhütigen Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der auch an den Arbeiten des Europäischen Rats beteiligt ist. Die Heranführungspolitik erhielte eine stärkere außen- und sicherheitspolitische Komponente, denn die EU verfolgt mit dieser Politik heute in erster Linie Stabilitäts- und keine Integrationsziele.

Perspektiven

Die EU ist auf Dauer nur ein Teil Europas und nicht das ganze Europa. Sie hat für die Ordnung Gesamteuropas keine strategische Vision unter den Vorzeichen einer EU-Mitgliedschaft der Türkei und etwa der Ukraine. Eine mögliche Zukunftskonstella-

tion könnte aus der EU (ggf. sukzessive ergänzt um Länder des Westbalkans und der EFTA), der Türkei und Russland bestehen, mit einer zwischen ihnen liegenden gemeinsamen Nachbarschaft. Die EU könnte mit der Türkei und Russland auf ein Dialog-Format E3 hinarbeiten. Denn zwischen diesen drei Schlüsselakteuren existieren wechselseitige Abhängigkeiten (z.B. auf den Feldern Energiepolitik und wirtschaftliche Modernisierung) und sie verfolgen partiell gleichgerichtete Interessen (regionale Stabilität), haben aber auch konkurrierende Ordnungsvorstellungen zum Beispiel für Osteuropa. Im E3-Format wäre die Türkei als regionale Macht aufgewertet und bliebe mit der EU wirtschaftlich-politisch sowie durch den transatlantischen Nexus besonders eng verbunden. Die E3 könnten kooperativ Konfliktlösungen im Südkaukasus suchen, ohne der russischen Einflusszonenpolitik in die Falle zu gehen. Die E3 wäre aber auch ein nützlich-Forum, um die unterschiedlichen Strategien für Zentralasien zu behandeln. All das würde jedoch ein Maß an Effektivierung, Kohärenz und Ressourcenausstattung auf Seiten der EU erfordern, die einem Quantensprung in der EU-Außen- und -Sicherheitspolitik gleichkäme.

Die neue Garde der EU-Außenakteure sollte diese Herausforderungen erkennen und nicht einfach da weitermachen, wo Solana, Ferrero-Waldner, Rehn und der rotierende EU-Ratsvorsitz aufgehört haben. Unter den EU-Staaten wird es auf Deutschland und Frankreich ankommen, wenn es gilt, eine Wende in der Erweiterungspolitik einzuleiten und eine ambitionierte gesamt-europäische Ordnungspolitik zu gestalten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364