

Wie »erweiterungsmüde« ist die EU?

Heinz Kramer

In der EU hat sich nach Auffassung zahlreicher Politiker »Erweiterungsmüdigkeit« breitgemacht. In den Augen vieler behindere eine zu rasche Ausdehnung der Union jeden weiteren Integrationsfortschritt. Dem soll mit einer größeren Zurückhaltung gegenüber neuen Beitritten begegnet werden. Ein Blick auf jüngere EU-weite Umfragedaten zeigt jedoch, dass die »Erweiterungsmüdigkeit« höchst ungleich verteilt ist: befallen davon ist gut die Hälfte der Altmitglieder, darunter viele Gründungsstaaten der Union. Die große Mehrheit der Bevölkerung in den neuen Mitgliedstaaten hingegen hat keine Einwände gegen weitere Beitritte. Diesem differenzierten Meinungsbild sollte in der geplanten »Berliner Erklärung« aus Anlass des 50jährigen Jubiläums der Gründungsverträge Rechnung getragen werden.

Am 25. März 2007 wollen die Regierungen der EU-Länder in einem feierlichen Akt die »Berliner Erklärung« zum 50jährigen Jubiläum der Römer Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) verabschieden. Mit diesem Akt soll nicht nur der beeindruckende Verlauf des europäischen Integrationsprozesses während des vergangenen halben Jahrhunderts gewürdigt werden. Die Erklärung soll die EU-Öffentlichkeit auch dazu motivieren, eine Fortsetzung des Integrationswerkes zu unterstützen.

Die EU in der Sinnkrise

Denn dieses Werk befindet sich nach allgemeiner Auffassung zur Zeit in einer Sinn- und Motivationskrise, die ihren prägnan-

testen Ausdruck in den im Frühjahr 2005 in Frankreich und den Niederlanden gescheiterten Referenden über den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) fand. In diesem Kontext nehmen die politischen Entscheidungsträger einen wachsenden Druck wahr, Antworten anzubieten, die der Bevölkerung größere Sicherheit und festeres Vertrauen in die EU-Entwicklung vermitteln. Der »Plan D« der Europäischen Kommission zur Verstärkung des öffentlichen Dialoges über die Union, das Ausrufen einer »Reflexionsphase« durch die Regierungen und der zunehmend defensive Umgang der EU-Institutionen mit der Erweiterungsfrage – all das sind Indikatoren für diese in politischen Führungskreisen und meinungsbildenden Medien vorherrschende Wahrnehmung des allgemeinen europapolitischen Klimas.

Eine besondere Rolle wird in diesem Zusammenhang der wachsenden Sorge vor den Folgen einer Fortsetzung des Erweiterungsprozesses zugeschrieben. Insbesondere in einigen alten EU-Mitgliedsländern geht die Furcht um, die EU könne sich im Falle einer ungebremsten Erweiterungspolitik zu einem unregierbaren Monstrum entwickeln. Daneben wächst die Sorge, durch immer mehr neue Mitgliedstaaten mit relativ unstabilen politischen und sozialen Verhältnissen könne die innergemeinschaftliche Solidarität überstrapaziert und dadurch der politische Zusammenhalt der Union gefährdet werden.

Infolgedessen wird ein EU-weiter Rückgang der Bereitschaft konstatiert, neue Mitglieder aufzunehmen. Dieser »Erweiterungsmüdigkeit« müsse die Politik Rechnung tragen und mit geeigneten Maßnahmen dafür sorgen, dass die Bevölkerung wieder mehr Vertrauen in den Integrationsprozess fasst. In diese Richtung zielte zum Beispiel die Aussage des Europäischen Rates von Brüssel am 15./16. Juni 2006, dass im Zusammenhang mit Untersuchungen über die Aufnahmefähigkeit der Union auch berücksichtigt werden sollte, »wie die Erweiterung zur Zeit und in Zukunft von den Bürgern wahrgenommen wird«. Dabei sollte auch das Erfordernis beachtet werden, »dass der Erweiterungsprozess der Öffentlichkeit in der Union angemessen erläutert werden muss.«

Noch immer knappe Mehrheit für Fortsetzung der Erweiterung

Allerdings übersehen jene, die ein Innehalten bei der Erweiterung zugunsten einer verstärkten Konzentration auf die innere Konsolidierung der EU befürworten, dass der Befund der »Erweiterungsmüdigkeit« zur Zeit gar nicht so eindeutig ist, wie zumindest in Deutschland behauptet wird. EU-weite Umfragen im Auftrag der Europäischen Kommission, die regelmäßig im Eurobarometer (EB) veröffentlicht werden, zeigen ein wesentlich differenzierteres Bild: 43 Prozent der Befragten waren im Früh-

jahr 2004 in der EU-15 dagegen, dass die Union in den nächsten Jahren weitere Länder aufnimmt; lediglich 37 Prozent waren dafür. Das änderte sich nach dem Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten: Im Herbst 2004 waren in der EU-25 53 Prozent für eine fortgesetzte Erweiterung und nur 35 Prozent dagegen. Auch in den alten Mitgliedstaaten befürworteten nunmehr 49 Prozent eine Fortsetzung des Erweiterungsprozesses.

Diese Zahlenverhältnisse sind seitdem konstant, wenn auch mit klar abnehmender Tendenz: Waren Ende 2005, das heißt nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden, EU-weit immer noch 49 Prozent für eine fortgesetzte Erweiterung und 39 Prozent dagegen, so sank bis zum Herbst 2006 die Zustimmung auf 46 Prozent und stieg die Ablehnung auf 42 Prozent. In den alten Mitgliedstaaten (EU-15) überwiegen die Gegner mit 47 Prozent die Befürworter (41 Prozent), während in den neuen Mitgliedstaaten 72 Prozent für zusätzliche Erweiterungsrounds sind (gegenüber 69 Prozent im Herbst 2005) und nur 18 Prozent dagegen.

... aber mit abnehmender Tendenz

Ein genaueres Bild der Tendenz in der öffentlichen Meinung vermittelt der sogenannte Nettoindex. Er ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Anteil der positiven und dem der negativen Antworten in den entsprechenden Umfragen des Eurobarometers. Ausgedrückt in Prozentziffern, liegt er folglich zwischen den Größenordnungen +1 und -1. Mit diesem Index lässt sich die Entwicklungstendenz eindeutiger feststellen als im Wege einer einseitigen Betrachtung nur der positiven oder negativen Antworten.

Der in Tabelle 1 dargestellte Nettoindex »Erweiterungszustimmung« zeigt auch im Kreis der EU-25 den Rückgang der Zustimmung zu einer fortgesetzten Erweiterung der Union als generelle Tendenz, die möglicherweise aber ihre Talsohle schon erreicht hat. Unter den Altmitgliedern

hatte der Index im Herbst 2006 wieder das Niveau erreicht, auf dem er sich im Frühjahr 2004 unmittelbar vor der vorletzten Erweiterung bewegte. Der Index zeigt aber auch, dass im Herbst 2006 in der gesamten EU die Befürworter die Gegner überwogen, von einer mehrheitlichen Ablehnung also nicht gesprochen werden kann.

Tabelle 1
Entwicklung der Erweiterungsbereitschaft (Nettoindex) 2004-2006

	EU-25	EU-15	Neue Mitgliedstaaten
EB 61		-0,06	
EB 62	0,18	k.A.	k.A.
EB 63	0,12	0,03	0,57
EB 64	0,10	0,0	0,52
EB 65	0,03	-0,05	0,45
EB 66	0,04	-0,06	0,54

Der Nettoindex wurde nach den Daten ermittelt, die sich in den Eurobarometern (EB) 61 (Frühjahr 2004) bis 66 (Herbst 2006) aus den Antworten auf die Frage ergeben: »Wie ist Ihre Meinung zu den folgenden Vorschlägen? Bitte sagen Sie mir für jeden Vorschlag, ob Sie dafür oder dagegen sind: Eine zusätzliche Erweiterung der Europäischen Union, um andere Länder in den nächsten Jahren aufzunehmen.« (Die der Tabelle zugrundeliegenden Daten lassen sich auf der Homepage der Europäischen Kommission finden unter <http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm>.)

EU in der Beitrittsfrage tief gespalten

Dieses Bild erhärtet sich noch, wenn die Daten aus dem Herbst 2006 unter anderen Blickwinkeln betrachtet werden: In 14 der 25 Mitgliedstaaten ist eine absolute Mehrheit, in drei weiteren Ländern (Dänemark, Irland und Italien) immerhin eine relative Mehrheit für eine fortgesetzte Erweiterung. In den neuen Mitgliedstaaten war von Anfang an stets eine absolute Mehrheit der Befragten dafür. Daran hat auch der Beitritt Bulgariens und Rumäniens wahrscheinlich nichts geändert, gehörte doch bis dahin die Bevölkerung beider Länder ebenfalls mit einer deutlichen absoluten Mehrheit zu den Befürwortern künftiger Erweiterungen.

Mit absoluter Mehrheit gegen eine Fortsetzung der Erweiterung spricht sich indes die Bevölkerung von sieben alten Mitgliedstaaten aus: Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, Österreich und Finnland. Interessant ist dabei die Situation in Großbritannien, wo jetzt eine knappe absolute Mehrheit der Bevölkerung (51 Prozent) die Pro-Erweiterungspolitik der eigenen Regierung nicht gutheißt. In den Niederlanden bildeten die Beitrittsgegner eine relative Mehrheit.

Ergibt die Staatenbetrachtung eine eindeutige Mehrheit von 17 zu 8 (19 zu 8 seit dem 1. Januar 2007) für eine Fortsetzung der Erweiterung, so ist der Befund bei einer Betrachtung, die das Gewicht der Bevölkerung der einzelnen Mitgliedstaaten mit berücksichtigt, etwas differenzierter: Dass die bevölkerungsbezogene Mehrheit für eine fortgesetzte Erweiterung von 46 zu 42 Prozent nur knapp ist, resultiert maßgeblich daraus, dass die Erweiterungsgegner vor allem in den großen Mitgliedstaaten stark sind. Eine hohe Ablehnungsrate in diesen Staaten schlägt bevölkerungsbezogen viel deutlicher zu Buch als eine hohe Befürwortung in vielen kleinen Mitgliedsländern. Bei Anwendung des Prinzips der »doppelten Mehrheit« des VVE würde die eindeutige Staatenmehrheit also keine Bevölkerungsmehrheit zustande bringen, wenn die Mitgliedsländer in einer fiktiven Abstimmung im Rat gemäß der Präferenz ihrer Bevölkerungen abstimmen.

Die Befindlichkeit in der Gesamt-EU ist vor dem Hintergrund der genannten Zahlen mit dem Begriff der »Erweiterungsmüdigkeit« also nur unvollständig und verzerrt beschrieben. Die diagnostizierte Müdigkeit lässt sich hauptsächlich aus dem Umstand ableiten, dass zwischen Herbst 2005 und Herbst 2006 in 16 der 25 EU-Mitgliedstaaten die Zahl der Erweiterungsgegner gestiegen ist, davon in drei Staaten um 5 und mehr Prozentpunkte. Großbritannien liegt hier mit 8 Prozentpunkten Zuwachs an der Spitze, gefolgt von Irland mit 7 Prozentpunkten. Auffallend ist der

Rückgang der Erweiterungsgegner in Schweden (9 Prozentpunkte).

Dagegen ist die Zahl der Befürworter nur in zwölf Mitgliedstaaten gestiegen oder zumindest nicht gesunken: Malta (+ 9 Prozentpunkte), Estland (+ 8 Prozentpunkte) und Schweden (+ 5 Prozentpunkte) ragen deutlich heraus. Den größten Schwund an Befürwortern verzeichnet Großbritannien mit -6 Prozentpunkten.

Die in den letzten Jahren durchgeführten EU-weiten Meinungsumfragen zur Fortsetzung der Erweiterungspolitik zeigen also eine in dieser Frage tief gesplante Union. Die Scheidelinie verläuft dabei ziemlich genau zwischen »alten« und »neuen« Mitgliedern. Wir haben also ein im Kern (immer noch) positives Bild mit einem deutlich negativen Trend, der aber vor allem durch die Ablehnung in großen Alt-Mitgliedstaaten bestimmt wird.

Versachlichung tut not

Europäische Kommission und Europäischer Rat haben in ihren jüngsten Festlegungen versucht, diesem EU-internen Dualismus Rechnung zu tragen. Die Kommission legte am 8. November 2006 einen Sonderbericht über die Integrationsfähigkeit der Union vor, dem der Europäische Rat auf seinem Treffen am 14./15. Dezember in Brüssel weitgehend beipflichtete. Demnach bildet »die auf Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation gestützte Erweiterungsstrategie [der Kommission; H.K.], verbunden mit der Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder, die Grundlage für einen erneuerten Konsens über die Erweiterung.« Kommission und Europäischer Rat sind zudem einhellig der Auffassung, dass die EU an ihren Zusagen gegenüber den im Erweiterungsprozess befindlichen Ländern festhalten muss. Damit ist klar, dass neben den laufenden Verhandlungen mit Kroatien und der Türkei auch der Prozess der Heranführung der anderen Westbalkanstaaten fortgesetzt wird.

Ob damit aber schon ein Konsens über die Fortsetzung der Erweiterung besteht

oder nur über die »Grundlage« dieses Prozesses, bleibt offen. Denn der Europäische Rat stellte immerhin auch fest, dass das Tempo der Erweiterung auf die Fähigkeit der Union zur Aufnahme neuer Mitglieder abgestimmt werden muss. Dabei unterließ er es allerdings, diese Aussage zu präzisieren. Er stellte lediglich klar, dass die Aufnahmefähigkeit daran zu bemessen ist, ob die Organe der EU effizient funktionieren und eine nachhaltige Weiterentwicklung und Finanzierung der Politik der Union gesichert ist.

Um so wichtiger ist es, dass die »Berliner Erklärung« zum 50jährigen Jubiläum der Römer Verträge in dieser Frage klare Leitlinien vorgibt. Dabei sollten die Verfasser das beschriebene öffentliche Meinungsbild gebührend in Rechnung stellen. Angesichts der Tatsache, dass in einer überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten die Fortsetzung des Erweiterungsprozesses über den erreichten Stand hinaus klar befürwortet wird, wäre es äußerst problematisch, das Thema allzu defensiv zu behandeln.

»Erweiterungsmüdigkeit« kann nicht der argumentative Ausgangspunkt sein. Die EU ist darauf angewiesen, die internationale Ordnung des 21. Jahrhunderts aktiv mitzugestalten. Das vermag sie aber nur bei grundsätzlicher Bereitschaft zur Öffnung nach außen. Diese Bereitschaft muss auch neue Erweiterungen einschließen, wenn die Voraussetzungen dafür gegeben sind.

Diese Voraussetzungen dürfen nicht als Ausschlusskriterien gegenüber Dritten definiert werden, sondern als politische Herausforderungen der Mitgliedstaaten, an deren Bewältigung sie zügig und effektiv zu arbeiten haben. Um die Zustimmung der EU-Öffentlichkeit ist aktiv zu werben. Die öffentliche Meinung darf nicht als Argument für eine defensive Haltung der Mitgliedstaaten in der Erweiterungsfrage instrumentalisiert werden. Die EU-Regierungen müssen dem Eindruck entgegenwirken, dass sie im Begriff sind, sich ein Alibi für die vorläufige Beendigung der Erweiterung zu beschaffen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

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