

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Solveig Richter

Die Erweiterungspolitik der EU nach dem Reformvertrag von Lissabon

Politische Signalwirkung trotz geringer
Modifikationen

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

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Diskussionspapier FG2, 2008/ 02
Februar 2008, SWP Berlin

Inhalt

Reformbedarf	3
Institutionelle Veränderungen	3
Politische Signale und Gestaltungsspielräume	4
Relevante Artikel im Originaltext (nach dem Vertrag von Lissabon)	5

Institutionelle Veränderungen

Reformbedarf

Mit dem Reformvertrag von Lissabon ist es den 27 Mitgliedstaaten der EU gelungen, ihre vertragsrechtliche Kooperationsbasis gründlich zu überarbeiten. Einer der Ausgangspunkte für die Reformdiskussion war 2001 die institutionelle Neugestaltung und die Anpassungsfähigkeit der EU im Hinblick auf kommende Erweiterungen: Zwischen der gleichberechtigten politischen Partizipation aller Staaten und der Aufrechterhaltung effizienter Entscheidungsprozesse sowie der Handlungsfähigkeit der EU drohte ein Zielkonflikt. Auch die prinzipielle Unzufriedenheit vieler Bürger mit der Entwicklung der EU und mit ihren demokratischen Mitspracherechten wurde größer. Dieser Unmut kristallisierte sich vor allem bei der 2004 erfolgten EU-Erweiterung und der Aussicht auf die Aufnahme weiterer Länder, insbesondere der Türkei, heraus. Sichtbarer Ausdruck davon war das Nein der Holländer und Franzosen in den Referenden zur Europäischen Verfassung, die in einem langwierigen Prozess gerade mit der Intention entstanden war, diese Spannungen zu lösen.

Das Scheitern der Europäischen Verfassung hatte für die Erweiterungspolitik zwei negative Folgen. Die "Aufnahmefähigkeit der EU" ist seit dem Europäischen Rat von Kopenhagen (1993) ein Kriterium für den Beitritt neuer Mitglieder. Zum einen wäre ohne eine neue vertragsrechtliche Regelung eine institutionelle Krise bei weiteren Erweiterungen insofern unvermeidlich gewesen, als in dem bis dahin gültigen Vertrag von Nizza klare Regelungen, z. B. für die Besetzung der Kommission, für die Beitrittsländer fehlten. Zum anderen musste die EU auf die politische Botschaft der Erweiterungsmüdigkeit seitens der EU-Staaten und ihrer Bürger reagieren.

In einem zweiten Anlauf nahmen die Mitgliedstaaten der EU mit dem Reformvertrag von Lissabon die institutionelle Neuordnung der EU nun vor. Damit gingen einige wenige, für die Eingliederung neuer Mitgliedsländer in die etablierten Institutionen nichtsdestotrotz bedeutsame Änderungen im Beitrittsverfahren einher. Welche Konsequenzen dies für den Gestaltungsspielraum der EU gegenüber den (potentiellen) Beitrittskandidaten und speziell für die Aufnahmeländer selbst hat, ist Gegenstand des folgenden kurzen Diskussionspapiers.

Die in dem Vertrag von Lissabon vorgenommenen Veränderungen am eigentlichen Beitrittsverfahren sind alles in allem relativ gering. Als weitaus entscheidender für den Beitrittsprozess könnten sich institutionelle Neuregelungen aus dem Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erweisen.

Einen eher symbolischen Schritt unternahmen die EU-Mitgliedsländer mit der Definition der EU als Wertegemeinschaft: Demnach müssen Beitrittskandidaten als eine grundlegende Anforderung nicht mehr wie bisher die "Grundsätze", sondern die "Werte" der EU (nach Art. 1 des Vertrags über die Europäische Union) "achten" und sich "für ihre Förderung einsetzen" (Art. 49). Ebenfalls neu eingeführt wurde die Bestimmung, dass die vom Europäischen Rat vereinbarten Beitrittskriterien berücksichtigt werden müssen (Art. 49). Damit kommt es erstmals in einem Vertragswerk zu einer Kodifizierung von Beitrittskriterien, auch wenn diese nicht explizit genannt werden. Der Europäische Rat wird ausdrücklich als jenes Organ angeführt, welches diese Kriterien festlegen und somit auch neue beschließen kann. De facto ändert sich an der bisherigen operativen Praxis zunächst wenig, denn diese Referenz bezieht sich vor allem auf die Kopenhagener Kriterien von 1993, die nun – so das klare politische Signal – stringent angewendet werden sollen.

Der eigentliche Beitrittsantrag erfolgt weiterhin an den Rat, der einstimmig darüber beschließt (Art. 49). Die Erweiterung der EU bleibt damit letztendlich ein intergouvernementaler Prozess und somit von der Zustimmung aller (derzeit 27) Mitgliedsländer abhängig. Neu festgelegt wurde allerdings, dass sowohl das Europäische Parlament als auch die nationalen Parlamente über diesen Antrag unterrichtet werden, obgleich die politischen Konsequenzen dieser Regelungen noch nicht abzusehen sind, da diese Institutionen keine Mitspracherechte im Beitrittsverfahren besitzen. Weitaus interessanter dürfte jedoch die politische Rolle des neuen "Doppelhuts" werden: Der neue Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik wird als Vorsitzender des Rates für Auswärtige Angelegenheiten und als Vizepräsident der Kommission die gesamte Außenpolitik koordinieren. Darunter fällt auch die Erweiterungspolitik, die jedoch im politischen Tagesgeschäft auch nach einer Umstrukturierung der Kommission weiterhin von einer eigenständigen Generaldirektion hauptverantwortlich betreut werden dürfte.

Aus Sicht der (potentiellen) Beitrittskandidaten ist nicht allein der institutionelle Zuschnitt ihres Verhandlungspartners im Aufnahmeverfahren interessant, sondern vor allem die Neuregelung ihrer Mitspracherechte nach einem Beitritt. Für neu beigetretene Länder gelten sämtliche Änderungen des Vertrags von Lissabon im Hinblick auf Entscheidungs- und Partizipationsrechte von Mitgliedstaaten; hierbei insbesondere die Frage der personellen Besetzung der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments. Demnach darf das Parlament nicht mehr als 750 Abgeordnete umfassen. Dem Prinzip der degressiven Proportionalität folgend erhält ein Land mindestens 6, maximal 96 Abgeordnetensitze. Die Größe der Kommission wird ebenfalls festgeschrieben: Ab 2014 darf sich die Zahl der Kommissare nur auf 2/3 der Zahl der Mitgliedstaaten belaufen. Die Besetzung der Posten erfolgt dann nach dem Rotationsprinzip. Damit liegen zwar grundlegende Bestimmungen vor, die allerdings für jedes einzelne neue Mitgliedsland konkretisiert werden müssen.

Politische Signale und Gestaltungsspielräume

Mit diesen institutionellen (Neu-)Regelungen im Vertrag von Lissabon werden die Weichen im Erweiterungsprozess nicht völlig neu gestellt. Formell sind sie eher kosmetischer Natur; umfassende Veränderungen in der Verfahrenspraxis zeichnen sich nach jetzigem Stand der Dinge ebenso wenig ab. Hingegen geht von einigen Zusatzbestimmungen eine nicht zu unterschätzende politische Signalwirkung aus.

Zunächst ist positiv festzuhalten, dass die „Aufnahmefähigkeit“ der EU (als Voraussetzung für weitere Erweiterungsrunden) auf institutioneller Ebene geregelt worden ist und der vermeintliche institutionelle Kollaps der EU von Gegnern neuer Erweiterungen nicht mehr als Argument ins Feld geführt werden kann. Die Beitrittsländer allerdings müssen den leicht bitteren Beigeschmack akzeptieren, nach einem EU-Beitritt weniger Mitspracherechte und Partizipations- (sowie Blockade-)möglichkeiten zu haben.

Alles in allem bleibt in Erweiterungsfragen auf Seiten der EU die Multiplizität der Akteure erhalten – weiterhin werden es vor allem Kommission, Rat und der neue „Doppelhut“ sein, die politische Leitlinien vorgeben und die Beitrittsverhandlungen prägen. Vor Ort waren es bislang die Delegationen der Europäischen Kommission, die bei tagespolitischen Fragen ausschlaggebend

waren. Wie sich mit der Einführung des neuen Europäischen Diplomatischen Dienstes ihre Rolle ändern wird, ist noch völlig offen. Möglicherweise könnten dem Diplomatischen Dienst die Funktionen der Delegationen nahezu komplett übertragen werden bzw. beide Institutionen könnten vor Ort miteinander verschmelzen. Allerdings könnte sich auch eine institutionelle Doppelung ergeben, die im besten Fall ein komplementäres, im schlimmsten Fall ein konkurrierendes Verhältnis nach sich zöge. Dies wäre sicher ein Horrorszenario für jedes Beitrittsland, das dann mit unterschiedlichen Verhandlungspartnern und Positionen konfrontiert wäre.

Die institutionellen Regelungen ließen aber auch eine Reihe politischer Fragen offen, wie jene, ob neue Erweiterungsrunden von der EU und ihren Mitgliedstaaten überhaupt erwünscht sind. Der Reformvertrag bietet wesentlich mehr Gestaltungsspielraum, weitere Beitritte abzubremesen als sie zu beschleunigen. Da ist zum Ersten die Referenz auf die Beitrittskriterien anzuführen, die für sich genommen eine künftig rigorosere Anwendung signalisiert. Obgleich im Moment nur den Kopenhagener Kriterien von 1993 formell ein höherer Stellenwert eingeräumt wird, eröffnet sich darüber hinaus die Möglichkeit, dass sich der Europäische Rat auf neue – und möglicherweise verschärfte – Beitrittskriterien einigen könnte. Zum Zweiten ist es noch unklar, wie stark die Bestimmung, dass sich die Beitrittskandidaten für die Förderung der EU-Werte einsetzen müssen, in die Beurteilung, ob die Kandidaten aller Anforderungen erfüllt haben, einfließen wird. Hier bieten sich in jeder Hinsicht Spielräume für eine strengere Bewertung. Diffus bleibt zum Dritten die Rolle der nationalen Parlamente, die über einen Beitrittsantrag unterrichtet werden müssen, obgleich ihr Handlungsspielraum im eigentlichen Verfahren relativ gering ist. Eröffnet sich hier ein Einfallstor für restriktive nationale Sonderregelungen? Erinnert sei an die in Frankreich immer noch bestehende Notwendigkeit, neue Beitrittsverträge (mit Ausnahme des von Kroatien) in einem Referendum zu ratifizieren.

Als Resümee ist zu konstatieren, dass der Reformvertrag von Lissabon zwar auf formeller und institutioneller Ebene dem Beitritt weiterer Länder den Weg ebnet, sich aus ihm unterschwellig jedoch eine politisch eher ablehnende Haltung sowie die Erweiterungsmüdigkeit der EU herauslesen lassen.

Relevante Artikel im Originaltext (nach dem Vertrag von Lissabon)¹

Art. 1

3) Der folgende Artikel 1a wird eingefügt:

Artikel 1a

Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

Art. 49

57) Artikel 49 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden die Worte “die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen,” ersetzt durch die Worte “die in Artikel 1a genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen,”.

b) In Satz 2 werden die Worte “Er richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig” ersetzt durch “Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über diesen Antrag unterrichtet. Der antragstellende Staat richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig”. Das Wort “absoluten” wird gestrichen. Eine weitere Änderung betrifft nicht die deutsche Fassung.

c) Der folgende neue Satz wird am Ende des Absatzes angefügt: “Die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien werden berücksichtigt. ”

¹ Bisher liegt noch keine konsolidierte deutsche Fassung des Reformvertrags von Lissabon vor. Zitiert wird an dieser Stelle die Fassung der Internetseite der Europäischen Union (<http://eur-lex.europa.eu/jOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML; Abruf vom 11.02.2008>).