

Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert

Unter französischer und tschechischer Präsidentschaft wurden die Trends der EU-Erweiterungspolitik fortgeschrieben: Die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und Kroatien verlaufen schleppend, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (im Folgenden Mazedonien) verharrt im Kandidatenstatus, und die EU steht vor einer neuen Welle von Beitrittsanträgen von Ländern des westlichen Balkans. Im Dezember 2008 stellte Montenegro und im April 2009 Albanien ein Beitrittsgesuch. Mit der Entscheidung der neuen Regierung Islands, noch im Sommer 2009 die Mitgliedschaft zu beantragen, kehren die EFTA/EWR-Länder auf den Radarschirm der Erweiterungspolitik zurück. Die ungebrochene Attraktion der EU auf Drittstaaten wird durch die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise verstärkt. Die Implikationen der Krise für die EU-27 und die fortbestehenden Unsicherheiten über das Ob und Wann der Ratifikation des Vertrags von Lissabon verdunkeln aber die Beitrittsperspektiven für die Bewerber und bremsen die Erweiterungsbereitschaft in vielen Mitgliedstaaten. Zwar erinnerten die Kommission, die tschechische Ratspräsidentschaft und auch das Europäische Parlament fünf Jahre nach der größten Erweiterung in der Geschichte der EU daran, dass diese in politischer wie wirtschaftlicher Hinsicht ein großer Erfolg war,¹ aber das brachte weder neuen Schwung noch Entschlossenheit in die Erweiterungspolitik. Erweiterungskommissar Rehn warnte deshalb bei vielen Gelegenheiten die Mitgliedstaaten davor, eine Auszeit zu nehmen.² Die Erweiterung ist unterdessen auf den Sitzungen des Europäischen Rats vom Dauer- zum Randthema geworden. Die Staats- und Regierungschefs befassen sich unter französischer und tschechischer Präsidentschaft nicht ein einziges Mal mit der Erweiterungspolitik.³

Laufende Beitrittsverhandlungen: Nachlassendes Reformtempo und Verhandlungsblockaden

Die EU setzte die Verhandlungen mit der Türkei und Kroatien über die Mitgliedschaft fort. Der Rat konnte sich nicht dazu entschließen, Beitrittsverhandlungen mit Skopje zu eröffnen. Abgesehen von dem ungelösten Namensstreit zwischen Griechenland und Mazedonien sah die EU die politischen Kriterien trotz einiger Fortschritte als nicht ausreichend erfüllt an und bemängelte insbesondere die Durchführung der vorgezogenen Parlamentswahlen vom Juni 2008, die nicht den internationalen Standards entsprachen und von gewalttätigen Zwischenfällen überschattet worden waren.⁴

1 Vgl. Europäische Kommission: Fünf Jahre EU-Erweiterung – Wirtschaftliche Erfolge und Herausforderungen, SEK(2009) 177, Brüssel, 20.02.2009; Rede des tschechischen Ministerpräsidenten Mirek Topolánek auf der Konferenz „EU Enlargement – 5 Years After“ am 02.03.2009 in Prag; Erklärung von Hans-Gert Pötering, Präsident des Europäischen Parlaments, zur Eröffnung der Plenartagung am 04.05.2009; Deutsche Bank Research: As time goes by. Gemischte Bilanz nach fünf Jahren EU-Osterweiterung, EU-Monitor 66, 07.05.2009, http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000240990.pdf.

2 Vgl. u.a. Interview mit Erweiterungskommissar Olli Rehn, in: EurActiv, 15.10.2008; Agence Europe: Olli Rehn contests Angela Merkel's call for a „pause“ in EU enlargement after Croatia's accession, 19.03.2009.

3 Zumindest nicht ausweislich der Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

Die Kommission legte im November 2008 für die Kandidatenländer turnusgemäß die entsprechenden Fortschrittsberichte vor, auf die sich nachfolgend der Rat stützte und zu denen das Europäische Parlament in Entschließungen und Berichten Stellung nahm.⁵ Für die Türkei, Kroatien und Mazedonien stehen 2008 und 2009 aus dem EU-Haushalt IPA-Mittel, das Instrument für die Heranführungshilfe, in Höhe von insgesamt gut 1,5 Milliarden Euro zur Verfügung. Davon entfallen auf die Türkei knapp 1,1 Milliarden, auf Kroatien knapp 300 Millionen und auf Mazedonien 150 Millionen Euro.⁶

Türkei

Die Bilanz des Verhandlungsjahres zwischen Juli 2008 und Juni 2009 fällt für die Türkei ausgesprochen mager aus. Nach dem schon 2006 vorläufig geschlossenen Kapitel Wissenschaft und Forschung konnte kein weiteres abgehakt werden. Die EU eröffnete lediglich drei neue Verhandlungskapitel, und zwar unter französischer Präsidentschaft Freier Kapitalverkehr und Informationsgesellschaft und Medien sowie unter tschechischer das Kapitel Steuern.⁷ Zypern blockiert weiterhin die Eröffnung der Kapitel Energie sowie Bildung und Kultur. Die EU sah keinerlei Anlass, die acht per Ratsbeschluss seit 2006 eingefrorenen Kapitel in Angriff zu nehmen, solange sich die türkische Regierung weiterhin weigerte, Zypern Zugang zu türkischen See- und Flughäfen zu gewähren.⁸

Der Beschluss über das Einfrieren der Kapitel sieht vor, dass der Rat jährlich über drei Jahre auf der Grundlage eines Kommissionsberichts prüft, ob die Türkei das Anpassungsprotokoll zum Assoziierungsvertrag inzwischen vollständig umsetzt.⁹ Er wird im Dezember 2009 grundsätzlich über das weitere Verfahren und einzuleitende Maßnahmen entscheiden müssen. Deshalb mahnte der Rat im Dezember 2008, von Ankara würden jetzt dringend Fortschritte erwartet.¹⁰ Die Weigerung der türkischen Regierung gibt jenen politischen Akteuren in den Mitgliedstaaten und im Europäischen Parlament Aufwind, die ohnehin starke Vorbehalte gegen einen EU-Beitritt Ankaras haben. So haben die Interventionen Frankreichs bereits dazu geführt, die fünf Kapitel Wirtschafts- und Währungsunion, Gemeinsame Agrarpolitik, Regionalpolitik und Strukturinstrumente, Institutionen und Haushalt zurückzustellen. Die französische Regierung argumentiert, dass Verhandlungen über diese Materien einer Vorentscheidung für die Mitgliedschaft gleichkämen und damit

4 Vgl. Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2008 – 2009, KOM(2008) 674 endg., Brüssel, 05.11.2008, S. 44.

5 Vgl. Europäische Kommission: Croatia 2008 Progress Report, SEC(2008) 2694, Brüssel, 05.11.2008; dies.: The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2008 Progress Report, SEC(2008) 2695, Brüssel, 05.11.2008; dies.: Turkey 2008 Progress Report, SEC(2008) 2699, Brüssel, 05.11.2008; Rat der EU: 2914. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, im Folgenden RAAA), Dok. 16862/08, Brüssel, 08.12.2008, S. 9-13; Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2009 zu dem Fortschrittsbericht 2008 über Kroatien, P6_TA(2009)0133, 12.03.2009; dass.: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2009 zu dem Fortschrittsbericht 2008 über die Türkei, P6_TA(2009)0134, 12.03.2009; dass.: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2009 zu dem Fortschrittsbericht 2008 über die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, P6_TA(2009)0135, 12.03.2009.

6 Vgl. Europäische Kommission: Wichtigste Ergebnisse der Fortschrittsberichte über die Kandidatenländer Kroatien, Türkei und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, MEMO/08/675, Brüssel, 05.11.2008.

7 Beitrittskonferenzen fanden am 19. Dezember 2008 und 30. Juni 2009 auf Ministerebene statt.

8 Es handelt sich um die Kapitel Freier Warenverkehr, Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr, Finanzdienstleistungen, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Fischerei, Verkehrspolitik, Zollunion, Außenbeziehungen. Vgl. Rat der EU: 2770. Tagung des RAAA, Dok. 16289/06, Brüssel, 11.12.2006, S. 8-9.

9 Vgl. *ibid.*

10 Vgl. Rat der EU: 2914. Tagung des RAAA, S. 11.

ein anderer Ausgang der Verhandlungen ausgeschlossen würde. Der neue Verhandlungsführer der türkischen Regierung, Egemen Bagis, kündigte im Juni 2009 ein pragmatisches Verhalten in der festgefahrenen Zypernfrage an. Die EU-Mitgliedstaaten sollten direkten Handel mit Nordzypern betreiben dürfen, im Gegenzug würden die türkischen Häfen für Zypern geöffnet. Diese Schritte wären aus seiner Sicht weder gleichbedeutend mit einer Anerkennung der Republik Nordzyperns seitens der EU noch mit der Zyperns durch die Türkei.¹¹ Von Seiten der EU liegt dazu keine offizielle Reaktion vor.

Das Lavieren der EU bei den Verhandlungen steht in scharfem Kontrast dazu, wie sehr Kommission, Rat und Europäisches Parlament die strategische Bedeutung und konstruktive Rolle der Türkei bei der Konfliktprävention und -regelung würdigen.¹² Die Türkei tritt als Regionalmacht in einer unruhigen Nachbarschaft auf, die für die EU unter außen-, sicherheits- und energiepolitischen Gesichtspunkten wichtig ist. Seit dem Krieg zwischen Georgien und Russland im August 2008, dem russisch-ukrainischen Gasstreit im Winter 2008/09 und den jüngeren Entwicklungen im Krisenbogen vom Nahen und Mittleren Osten bis hin nach Zentralasien ist die Bedeutung der Türkei noch gewachsen. Auf dieser Klaviatur spielte Ministerpräsident Erdogan bei seinen Gesprächen in Brüssel im Januar 2009. Er machte sehr deutlich, dass die EU für eine Politik der Diversifizierung von Produzentenländern und Transportrouten, etwa beim Nabucco-Projekt, auf die Türkei als wesentliches Transitland angewiesen sei und verlangte – bisher erfolglos – auch deshalb eine baldige Öffnung des Energiekapitels, das einstweilen noch von Zypern blockiert wird.¹³

Für den Alltag der Beitrittsverhandlungen sind diese geostrategischen Aspekte und Interessen aber nachrangig. Im Mittelpunkt stehen dort, zumal nachdem die strikte Konditionalität zur Maxime der Erweiterungsdoktrin erhoben worden ist, die konkreten Fortschritte bei der Erfüllung der Beitrittskriterien.¹⁴ Durchgängig kommen die EU-Institutionen zu einer kritischen Bilanz und beklagen die Erlahmung der Reformanstrengungen der Regierung Erdogan.¹⁵ So liegt der Ball aus Sicht der EU im Feld der Türkei.

Bei der Erfüllung der politischen Kriterien kommt die Türkei nach dem Fortschrittsbericht für das Jahr 2008 erneut nicht über ein als „ausreichend“ bezeichnetes Maß hinaus.¹⁶ Kommission und Rat gaben sich zwar erleichtert darüber, dass im Sommer 2008 eine politische Krise abgewendet werden konnte, die in Folge des Verfassungsgerichtsurteils über ein Verbot der regierenden AKP drohte. Davon abgesehen kritisiert die Kommission jedoch weiterhin das Fehlen eines umfassenden kohärenten Reformprogramms, das besonders in den Bereichen Bestimmungen über politische Parteien, Verfassungsreform, Meinungsfreiheit und Rechte der Frau konkretisiert werden müsste.¹⁷ Der Rat erwartet erhebliche Anstrengungen, insbesondere bei der Fortsetzung der Justizreform, der Einführung einer Strategie zur Korruptionsbekämpfung, dem wirksamen Schutz der Bürgerrechte, der vollständigen Umsetzung der Nulltoleranz gegenüber Folter und Misshandlung, der garan-

11 Vgl. Agence Europe: Ankara urges EU to open direct trade with Northern Cyprus, 25.06.2009.

12 Vgl. Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie 2008 – 2009, S. 6, 80; Rat der EU: 2914. Tagung des RAAA, S. 10; Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht 2008 über die Türkei, Punkt 52.

13 Vgl. Agence Europe: Erdogan calls for „political obstacles to be lifted“ in accession negotiations, 20.01.2009.

14 Zur Erweiterungsdoktrin vgl. Barbara Lippert: Alle paar Jahre wieder – Dynamik und Steuerungsversuche des EU-Erweiterungsprozesses, in: *integration* 4/2007, S. 422–439, hier S. 435–436.

15 Vgl. Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie 2008 – 2009, S. 6, 73; Rat der EU: 2914. Tagung des RAAA, S. 10; Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht 2008 über die Türkei, Punkt 1.

16 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie 2008 – 2009, S. 72.

17 Vgl. *ibid.*, S. 73–74.

tierten Meinungsfreiheit und der rechtlichen wie praktischen Garantie der Religionsfreiheit, der Achtung des Rechts auf Eigentum und der Achtung und dem Schutz von Minderheiten und der Stärkung der kulturellen Rechte, was sich unausgesprochen auf die Kurden bezieht, sowie bei den Rechten der Frau, des Kindes, den Gewerkschaftsrechten¹⁸ sowie bei der zivilen Kontrolle der Streitkräfte.¹⁹ In diesem und den anderen Punkten folgt das Europäische Parlament den Monita und fordert, dass die Regierung Erdogan die Arbeit an der Verfassungsreform wieder aufnehmen solle.²⁰

Die EU stuft die Türkei im Fortschrittsbericht 2008 als funktionierende Marktwirtschaft ein, hält aber die makroökonomische Stabilität für unzureichend, wobei künftig die Rahmenbedingungen für Auslandsinvestitionen verbessert und die starren Strukturen des Arbeitsmarkts gelockert werden sollten.

Bei der Übernahme des Besitzstandes, dem dritten Kriterium, kommt die Türkei voran. Fortschritte verzeichnet die Kommission bei der Rechtsangleichung zu den transeuropäischen Netzen, Energie sowie Wissenschaft und Forschung. Verbesserungsbedarf bestehe in den schon bei den zurückliegenden Erweiterungsrunden neuralgischen Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Tier- und Pflanzengesundheit, staatliche Beihilfen, Justiz und Inneres, Beschäftigung und Soziales. Zudem müssten grundsätzlich die Verwaltungskapazitäten ausgebaut werden, auch dies ein typisches Problem von Transformationsländern im Europäisierungsprozess.

In ihrem Verhandlungsrahmen für die Türkei hat die EU zur Auflage gemacht, dass sich Ankara aktiv für eine Lösung des Zypernkonflikts einsetzt und entsprechende Initiativen der Vereinten Nationen (VN) unterstützt. Der Rat hat sich erneut mit starken Worten an die Seite Griechenlands gestellt, indem er allgemein gutnachbarliches Verhalten und die friedliche Beilegung von Konflikten unter den Auspizien der VN bzw. des Internationalen Gerichtshofs anmahnt.²¹ Der Sonderkonflikt mit Griechenland und die Aufnahme des geteilten Zyperns bilden zusätzliche Problemschichten des EU-Beitritts der Türkei. Diese vielschichtigen Probleme geht die Kommission durch einen strukturierten und kriteriengebundenen Heranführungs- und Verhandlungsprozess an und versucht, einen fairen und rationalen Kurs zu steuern, der sich an den gemeinsam von den EU-Mitgliedern festgelegten Konditionen und Verfahren orientiert. Das stößt zunehmend an Grenzen, weil die Mitgliedstaaten grundsätzliche integrationspolitische Fragen offen gelassen oder ausgeklammert haben, da über sie keine Einigung unter den 27 besteht. Die Vorbehalte und Ambivalenzen, mit denen die Verhandlungen mit der Türkei am 3. Oktober 2005 begannen, haben sich inzwischen eher verstärkt als zerstreut.

Kroatien

Unter französischer Präsidentschaft sind mit Kroatien zunächst zwei weitere Kapitel eröffnet (Freier Warenverkehr und Öffentliche Auftragsvergabe) und fünf vorläufig geschlossen worden (Unternehmens- und Industriepolitik, Auswärtige Beziehungen, Recht an geistigem Eigentum, Informationsgesellschaft und Medien, Wirtschafts- und Währungs-

18 Die unzureichenden Gewerkschaftsrechte verhindern bislang die Eröffnung des Kapitels Beschäftigung und Soziales. Vgl. Agence Europe: Ankara calls for accession talks to be speeded up, but 2009 likely to be difficult, 20.12.2008.

19 Vgl. Rat der EU: 2914. Tagung des RAA, S. 10.

20 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht 2008 über die Türkei, Punkt 5.

21 Vgl. Rat der EU: 2914. Tagung des RAA, S. 11.

politik). Das sind weniger als aufgrund der guten Fortschritte, die die Kommission in ihrem Bericht vom November 2008 registriert hatte, möglich gewesen wären.²² Slowenien hatte sein Veto eingelegt, zehn weitere Kapitel zu eröffnen bzw. zu schließen.²³ Aber selbst in diesem langsamen Tempo konnte die tschechische Präsidentschaft nicht fortfahren und musste mehrfach bereits anberaumte Beitrittskonferenzen verschieben.²⁴ Slowenien blockiert die Fortsetzung der Verhandlungen wegen des seit der Unabhängigkeit Sloweniens ungeklärten bzw. strittigen Grenzverlaufs in der Adria zu Kroatien. So instrumentalisiert Slowenien ein bilaterales Problem und zwingt dieses den übrigen 26 EU-Staaten auf. Erweiterungskommissar Rehn hatte sich in mehreren Vermittlungsanläufen und mit inhaltlichen wie prozeduralen Vorschlägen engagiert,²⁵ jedoch ohne Erfolg, wobei Slowenien – mit Vetomacht ausgestattet –, an Maximalforderungen festhielt. Auch der Rat befassete sich im April 2009 erstmals mit dem Thema und forderte alle Beteiligten auf, den Kommissionsvorschlag für eine Streitbeilegung zu akzeptieren.²⁶ Die schwedische Regierung kündigte jedoch an, sich während ihres Ratsvorsitzes nicht mehr aktiv um eine Lösung zu bemühen; sie forderte beide Regierungen auf, den Streit bilateral zu klären.²⁷ Da das EU-Mitglied Slowenien Konfliktpartei ist, ist für die EU keine neutrale Position möglich. Das Verhalten Sloweniens ist nicht präzedenzlos (siehe in der Vergangenheit Italiens Blockade beim Europaabkommen mit Slowenien),²⁸ und es reiht sich ein in den griechisch-mazedonischen Namensstreit sowie die Blockadepolitik Zyperns. Diese Fälle haben eine negative Ausstrahlung sowohl auf die Spielregeln und den Geist innerhalb der Integrationsgemeinschaft als auch nach außen im Hinblick auf die von der EU geforderten gutnachbarschaftlichen Beziehungen unter den Ländern Südosteuropas.

Dass das Ziel, die Verhandlungen mit Kroatien bis Ende 2009 zu einem technischen Abschluss zu bringen,²⁹ kaum mehr zu halten sein wird, hat aber auch weitere Gründe. So stellte der EU-Kroatien-Assoziierungsrat eine Reihe von Defiziten fest, insbesondere in den Schlüsselbereichen Justiz und Verwaltung, Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen, Schutz von Minderheitenrechten, Rückführung von Flüchtlingen, wirtschaftliche Reformen sowie bei der umfassenden Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das Frühere Jugoslawien (IStGHJ).³⁰

22 Vgl. Agence Europe: Ankara calls for accession talks to be speeded up, 20.12.2008. Das Europäische Parlament registriert sogar „beachtliche Fortschritte“: Entschließung zum Fortschrittsbericht 2008 über Kroatien, Punkt A.

23 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Slowenien blockiert Verhandlungen, 20.12.2008. Bis Juli ist die Zahl der blockierten Kapitel nach Angaben der kroatischen EU-Vertretung in Brüssel auf 13 gestiegen.

24 Beitrittskonferenzen fanden statt auf Ministerebene am 19. Dezember 2008, auf Stellvertreterebene am 25. Juli und 30. Oktober 2008.

25 Erweiterungskommissar Rehn hatte die Einsetzung einer Schiedskommission vorgeschlagen, die sich bis Jahresende um eine Lösung des Grenzkonflikts bemühen sollte. Vgl. Agence Europe: Council encourages both countries to accept latest Commission proposal for resolving conflict, 28.04.2009.

26 Vgl. Rat der EU: 2938. Tagung des RAAA, Dok. 9097/09, Brüssel, 27.04.2009, S. 7.

27 Vgl. EUobserver: Sweden to stay out of EU candidates' bilateral spats, 23.06.2009.

28 Vgl. Franz-Lothar Altmann: Albanien, Bulgarien, Rumänien und das ehem. Jugoslawien, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96, Bonn 1996, S. 411-418, hier S. 417-418 sowie Frankfurter Allgemeine Zeitung: Slowenien blockiert Verhandlungen, 20.12.2008.

29 Das Ziel wurde auch vom EP unterstrichen. Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zum Fortschrittsbericht 2008 über Kroatien, Punkt E. Für den vorläufigen Zeitplan vgl. Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie 2008 – 2009, Anhang 1, S. 18-20. Demnach hätten bis zur Jahresmitte 2009 alle Kapitel eröffnet und 19 geschlossen werden sollen. Tatsächlich wurden bisher 22 Kapitel eröffnet und sieben geschlossen, d.h., die Verhandlungen liegen mit der Eröffnung von elf und der Schließung von zwölf Kapiteln hinter dem Zeitplan der Kommission zurück.

Seitdem in weiten Teilen der EU die 2007 erfolgte Aufnahme von Bulgarien und Rumänien als verfrüht gilt und insbesondere das mangelhafte Justiz- und Polizeiwesen, die endemische Korruption, die laxe Bekämpfung organisierter Kriminalität und eine weder professionellen noch ethischen Standards gerecht werdende Verwaltung an der Kooperations- und Integrationstauglichkeit der neuen Mitgliedstaaten zweifeln lassen, beurteilen die EU-Institutionen Defizite bei good governance und Demokratieentwicklung in den Beitrittsländern strenger.³¹ All dies wird auch im Falle Kroatiens kritisch verfolgt.

Aus Sicht der EU erfüllt Kroatien die politischen Kriterien aber insgesamt eindeutig besser und umfassender als die Türkei. Auch Kroatien verfügt aus Sicht der EU über eine funktionierende Marktwirtschaft und, anders als die Türkei, über eine gute makroökonomische Stabilität. Angemahnt wird, das Umfeld für Unternehmen zu verbessern, damit Investitionen fließen. Unternehmenssubventionen gehören ebenso wie die ausbleibende Privatisierung der Werften zu den strukturellen Problemen. Bei der Übernahme des EU Besitzstandes sind die Fortschritte stetig, aber in den Bereichen Justiz und Grundrechte, Umwelt, Wettbewerbspolitik sowie Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sind aus Sicht der Kommission noch erhebliche Anstrengungen nötig.³² Auch der Rat verlangt, dass Kroatien das Reformtempo noch einmal steigern und unterstreicht, dass es auf die tatsächliche Umsetzung des von der EU übernommenen Rechts ankomme.³³

Das Jahr 2009 war von der Kommission immer wieder als „Jahr des Westlichen Balkans“ angekündigt worden, in dem die Verhandlungen mit Kroatien in die entscheidende Phase eintreten würden und dies dann ein positives Signal für die übrigen südosteuropäischen Staaten geben solle.³⁴ Die Kommission setzte darauf, den Beitrittskurs der westlichen Balkanländer zu beschleunigen, wobei damit vor allem Reformen in den Ländern angemahnt werden sollten.³⁵ Dieser optimistische Ausblick hat eine erhebliche Eintrübung erfahren. Der EU ist es nicht gelungen, die bilateralen Dispute und Blockaden, an denen die Mitgliedstaaten Griechenland, Zypern und Slowenien jeweils beteiligt sind, zu durchschlagen.³⁶ Die „Beitrittsanträge zur Unzeit“³⁷ überdecken zudem, dass sich in den meisten Ländern jene politischen Kräfte auf dem Rückzug befinden und an innenpolitischer Unterstützung verlieren, die für einen Kurs der EU-Europäisierung und gegen nationalistische Tendenzen eintreten. In dieser Situation fordern manche ein „Thessaloniki II“, um auch die Beitrittsperspektive seitens der EU wieder mit mehr politischer Glaubwürdigkeit zu unterfüttern.³⁸ Die NATO bleibt wieder einmal der Schrittmacher der Erweiterung, wie die Aufnahme von Kroatien und Albanien im April 2009 zeigte.

30 Vgl. Statement der tschechischen Ratspräsidentschaft, zitiert in: Agence Europe: Zagreb appears to accept Olli Rehn's offer, 29.04.2009. Vgl. auch Rede von Olli Rehn vor dem Wirtschafts- und Sozialausschuss, 05.02.2009, Rapid-Pressemitteilung.

31 Vgl. zum laufenden „Kooperations- und Kontrollverfahren“ in den Bereichen Justizreform und Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens die Berichte der Kommission für Bulgarien und Rumänien, KOM(2009) 402 endg. und KOM(2009) 401 endg., Brüssel, 22.07.2009.

32 Vgl. Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie 2008 – 2009, S. 37-43.

33 Vgl. Rat der EU: 2914. Tagung des RAAA, S. 12.

34 Vgl. Europäische Kommission: 2009 the year of the Western Balkans, Pressemitteilung, IP/08/1638, Brüssel, 05.11.2008.

35 Vgl. Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie 2008 – 2009, S. 9-10.

36 Vgl. Süddeutsche Zeitung: Gefährliches Desinteresse, 04.07.2009.

37 Dusan Reljic: Beitrittsanträge zur Unzeit. Die Westbalkanstaaten drängen in die Europäische Union. SWP-Aktuell 2009/A 04, Berlin, Januar 2009.

38 Jovan Teokarevic: Time for „Thessalonika 2“, in: BalkanInsight.com, 22.06.2009.

Übersicht: Stand der Verhandlungen mit Kroatien und der Türkei (Stand: Juli 2009)

Kapitel		Kroatien		Türkei	
		eröffnet	geschlossen	eröffnet	geschlossen
1	Freier Warenverkehr	25.07.2008		**	
2	Arbeitnehmerfreizügigkeit	17.06.2008			
3	Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr	26.06.2007		**	
4	Freier Kapitalverkehr	*		19.12.2008	
5	Öffentliche Auftragsvergabe	19.12.2008			
6	Gesellschaftsrecht	26.06.2007	*	17.06.2008	
7	Rechte an geistigem Eigentum	29.03.2007	19.12.2008	17.06.2008	
8	Wettbewerbspolitik				
9	Finanzdienstleistungen	26.06.2007		**	
10	Informationsgesellschaft und Medien	26.06.2007	19.12.2008	19.12.2008	
11	Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	*		**/**	
12	Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit	*			
13	Fischerei	*		**	
14	Verkehr	21.04.2008		**	
15	Energie	21.04.2008			
16	Steuern	*		30.06.2009	
17	Wirtschafts- und Währungspolitik	21.12.2006	19.12.2008	***	
18	Statistik	26.06.2007	*	26.06.2007	
19	Beschäftigung und Soziales	17.06.2008			
20	Unternehmens- und Industriepolitik	21.12.2006	25.07.2008	29.03.2007	
21	Transeuropäische Netze	19.12.2007	*	19.12.2007	
22	Regionalpolitik und Koordinierung der Strukturinstrumente	*		***	
23	Justiz und Grundrechte				
24	Recht, Freiheit und Sicherheit	*			
25	Wissenschaft und Forschung	12.06.2006	12.06.2006	12.06.2006	12.06.2006
26	Bildung und Kultur	11.12.2006	11.12.2006		
27	Umweltschutz	*			
28	Verbraucherschutz und Gesundheitsschutz	12.10.2007		19.12.2007	
29	Zollunion	21.12.2006	*	**	
30	Außenbeziehungen	12.10.2007	30.10.2008	**	
31	Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik	*			
32	Finanzkontrolle	26.06.2007		26.06.2007	
33	Finanz- und Haushaltsbestimmungen	19.12.2007		***	
34	Institutionen			***	
35	Sonstiges				
Summe		22	7	11	1

* Blockiert durch Veto Sloweniens

** Verhandlungen durch Ratsbeschluss vom 14.12.2006 vorläufig ausgesetzt

*** Grundsätzlich blockiert von Frankreich

Quellen: Mission der Republik Kroatien bei der Europäischen Union; Türkisches Außenministerium; Türkische Botschaft in Deutschland; Agence Europe; Europäische Kommission; eigene Recherchen.

Westbalkan in der Warteschleife und Island auf der Überholspur

Unter den Ländern des Westlichen Balkans hat Mazedonien bei der Annäherung an Beitrittsverhandlungen insofern die Nase vorn, weil ihm der Europäische Rat im Dezember 2005 den Kandidatenstatus zugesprochen hat. Aber die innere Zerrissenheit des Landes, die die Parlamentswahlen im Juni 2008 und die Präsidentschaftswahlen im März bzw. April 2009 offenbart haben, und die andauernde wirtschaftliche Schwäche stehen einer dynamischen Aufwärtsbewegung entgegen. Zudem streben nun weitere südosteuropäische Länder, denen die EU in Thessaloniki 2003 eine Beitrittsperspektive zugesichert und diese seitdem mehrfach bekräftigt hat, in die EU und könnten nach dem Prinzip der individuellen Leistungsfähigkeit an Mazedonien vorbeiziehen. Diese Entwicklung sieht auch das Europäische Parlament und verlangt vom Rat, noch 2009 ein Datum für den Beginn von Verhandlungen festzusetzen und damit einen Anreiz für die schnellere Umsetzung der in der Beitrittspartnerschaft festgelegten Prioritäten zu geben.³⁹ Für die Eröffnung von Verhandlungen mit Mazedonien hatte die Kommission bereits im März 2008 acht Benchmarks vorgegeben, nämlich die Umsetzung des Stabilisierungs- und Assoziationsabkommens (SAA), Verbesserung des Dialogs der politischen Parteien, Reform des Polizei- und Justizwesens und der öffentlichen Verwaltung, Bekämpfung der Korruption, Maßnahmen in der Beschäftigungspolitik sowie die Verbesserung des Investitionsklimas. Angesichts der Unregelmäßigkeiten bei den Parlamentswahlen im Sommer 2008 fügte die Kommission als neunte Benchmark die Reform des Wahlrechts hinzu.⁴⁰

Montenegro und Albanien haben mit ihren Beitrittsanträgen vom 15. Dezember 2008 bzw. 28. April 2009 einen Prozess bei der EU angestoßen, dessen Eingangsstufe in der Regel die Stellungnahme der Kommission zum Antrag und eine Einschätzung der aktuellen Beitrittsfähigkeit des Bewerberlandes ist. In die Stellungnahme fließen die jeweiligen Antworten der Regierungen der Bewerberländer auf den umfangreichen Fragenkatalog der Kommission ein. Die Kommission hatte allen Westlichen Balkanländern bedeutet, dass sie nicht voreilig Anträge stellen und nicht damit rechnen sollten, Stufen im Heranführungsprozess überspringen zu können. Dazu gehört etwa eine zufrieden stellende Bilanz bei der Umsetzung der SAA.⁴¹ Der Rat hat bislang nur im Fall von Montenegro den Antrag an die Kommission weitergeleitet und diese mit der Ausarbeitung ihrer Stellungnahme beauftragt.⁴² Die Zweifel an der korrekten Durchführung der Parlamentswahlen in Albanien und die innenpolitischen Querelen geben der EU Anlass, sich mit dem Antrag des neuen NATO-Mitglieds noch nicht zu befassen.⁴³ Einige Mitgliedstaaten wollen ohnehin zum Ausdruck bringen, dass mit einer Antragstellung nicht automatisch die EU-Beitrittsmaschinerie angeworfen wird und dies keine „technische Entscheidung“ ist.⁴⁴ Dennoch wird allgemein erwartet, dass bald Serbien, Bosnien-Herzegowina und ggf. auch Kosovo mit Anträgen nachziehen.

Unterdessen sind die bilateralen SAA bzw. die Interimsabkommen mit Albanien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro in Kraft getreten. Für Kosovo, das weiterhin von vier EU-Staaten nicht anerkannt wird, soll zunächst bis Herbst 2009 eine Durchführbarkeitsstu-

39 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht 2008 über die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Punkt 10.

40 Vgl. Agence Europe: Olli Rehn says Commission won't be recommending opening accession negotiations yet, 22.10.2008.

41 Vgl. Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie 2008 – 2009, S. 10.

42 Vgl. European Commission: Key dates in Montenegro's path towards the EU, http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/montenegro/eu_montenegro_relations_en.htm.

43 Vgl. Rat der EU: 2957. Sitzung des RAAA, Dok. 12353/09, Brüssel, 27.07.2009, S. 10.

44 Vgl. Agence Europe: Montenegro's application for accession is already blocked in the Council, 18.02.2009.

die erstellt werden. Das SAA mit Serbien ist zwar unterzeichnet, wird aber erst in Kraft treten, wenn der Ministerrat Belgrad einstimmig volle Kooperation mit dem IstGHJ bescheinigt. Der entsprechende Beschluss scheitert bisher an den Niederlanden, die zum Beweis die Verhaftung und Auslieferung von Radko Mladic fordern.⁴⁵ Die Kommission stellte Serbien für 2009 den Kandidatenstatus in Aussicht, wenn es hier und in Bezug auf Kosovo und die regionale Kooperation eine konstruktive Haltung einnehme.

Mit mehr Wohlwollen seitens der Kommission und einzelner Mitgliedstaaten wurde die Ankündigung aus Reykjavik vernommen, dass Island einen Antrag auf Mitgliedschaft stellen wolle, was tatsächlich am 16. Juli 2009 geschah.⁴⁶ Das bereits über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) weitgehend in den Binnenmarkt der EU integrierte Land hatte bisher wenig Interesse an der politischen Integration gezeigt. Erst die massiven Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise bewirkten ein Umdenken. Das Hauptinteresse Islands liegt in der Zugehörigkeit zur Eurozone, die bislang an die „volle“ EU-Mitgliedschaft geknüpft ist und Island einen Schutzschirm verspricht.⁴⁷ Der Europäische Rat versicherte das teilintegrierte Island schon im Oktober 2008 unabhängig vom Beitrittsantrag seiner Solidarität in der Krise.⁴⁸ Allerdings sind mit dem Kurswechsel in Reykjavik bekannte Vorbehalte, etwa was das Souveränitätsverständnis angeht, und materielle Konflikte, wie die Übernahme des Acquis in der Fischereipolitik, nicht vom Tisch. Eine sorgfältige Interessenabwägung hat in bekannt reaktiver Manier auch auf EU-Seite noch nicht stattgefunden und wird wohl frühestens nach dem Einreichen des Beitrittsantrags einsetzen. Dass die EU ein zunehmendes Interesse am arktischen Kreis hat und mit einer Mitgliedschaft Islands auch die Aussichten für eine weitere Annäherung des reichen NATO-Mitgliedstaats Norwegen steigen, dürfte auch Skeptiker jeglicher neuer Beitritte positiver stimmen. Ein verkürztes Aufnahmeverfahren wird es aber auch für Island nicht geben. Der „fast track“ bestünde allenfalls darin, dass Island die Kriterien der Mitgliedschaft umfassend und schneller als Kroatien und die Türkei erfüllen dürfte. Dennoch würde eine solche leistungsbezogene Überholspur in den Ländern des Westlichen Balkans wohl als Zurücksetzung gewertet.

Erweiterungsstrategie: Give us a break!?

Selbst ein zügiger Beitritt Islands in zwei bis drei Jahren dürfte die EU-Erweiterungspolitik jedoch nicht aus ihrer Sackgasse herausführen.⁴⁹ Dennoch hat die EU keine Ambitionen gezeigt, den erneuerten Konsens über die Erweiterung von 2006 zu revidieren oder konzeptionell fortzuentwickeln. In vielerlei Hinsicht hat sich die konzeptionelle Debatte über die Zukunft der Erweiterung ins Feld der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) verlagert. Auch die Überlegungen zu den Bedingungen und Grenzen der Integrationsfähigkeit der EU werden von den EU-Organen und in den Mitgliedsstaaten zumeist nur punktuell und situationsbezogen angestellt. Strukturierte Verständigungsprozesse finden nicht statt und gehen über das Mantra erweiterungsskeptischer Staaten – „keine Erweiterung ohne Vertrag von Lissabon“ – kaum hinaus. So bekräftigt also die Kommission in ihrem Strategiedokument vom November 2008 vor allem die „drei K“ (Konsolidierung der Beitrittsperspektiven, strikte

45 Vgl. Agence Europe: Opinions differ over request for accession announced for end of June, 11.02.2009.

46 Vgl. Rat der EU: 2957. Tagung des RAAA, Dok. 12353/09 vorl., Brüssel, 27.07.2009, S. 10.

47 Vgl. Carsten Schymik: Island auf EU-Kurs. Beitritt als Rettungsanker. SWP-Aktuell 2009/A, 24.05.2009, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5951.

48 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15./16. Dezember 2008, S. 5 (Rdnr. 13), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/103446.pdf.

49 Vgl. Barbara Lippert: EU-Erweiterungspolitik – Wege aus der Sackgasse, SWP-Aktuell 46, Berlin, August 2009.

Konditionalität sowie Kommunikation mit der Bevölkerung in Mitgliedstaaten und Bewerberländern) als die seit 2006 ausgerufenen Prinzipien der Erweiterungspolitik. Einmal mehr unterstreicht die Kommission die außen- und sicherheitspolitische Wende der Erweiterungspolitik. Sie stellt mit Verweis auf die Souveränität des Kosovo die Pazifizierungs- und Stabilisierungsfunktion und mit Verweis auf die Türkei die außen- und sicherheitspolitische Dimension und Begründung der Erweiterung als im eigenen Interesse der EU liegend dar. Der Rat hat sich diese Ausführungen nur cursorisch zu eigen gemacht und hebt in seinen Schlussfolgerungen vor allem auf die strikte Erfüllung der Kriterien durch die Bewerberländer ab.⁵⁰ Keine der EU-Regierungen, die wie die französische und die deutsche vor allem gegenüber der Mitgliedschaft der Türkei eine ambivalente bis ablehnende Haltung einnehmen, verlangt jedoch ein Ende der Verhandlungen und einen Kurswechsel bei der Erweiterungspolitik.

Die öffentliche Meinung in den 27 EU-Staaten wird vielfach mit dem Etikett „Erweiterungsmüdigkeit“ charakterisiert, obwohl sich dahinter seit jeher ein differenziertes Bild verbirgt.⁵¹ Jüngere Umfragen und Ergebnisse von Eurobarometer sprechen für eine anhaltende Pattsituation: Demnach sind 44 Prozent der Unionsbürger für und 43 Prozent gegen eine Fortsetzung des Erweiterungsprozesses.⁵² In den alten Mitgliedstaaten überwiegen die Gegner, in den neuen Mitgliedstaaten die Befürworter.⁵³ Allerdings gibt es bezogen auf die einzelnen Kandidatenländer keine aussagekräftigen EU-weiten Umfrageergebnisse. Qualitative Analysen zur Debatte über eine künftige EU-Mitgliedschaft der Türkei, dem nach wie vor kontroversesten Fall eines Bewerbers, zeigen, dass in Mitgliedstaaten wie Frankreich, Deutschland und Österreich quer durch Politik und Gesellschaft nur wenige Stakeholder zu finden sind, die sich für eine Mitgliedschaft der Türkei aussprechen.⁵⁴ Zur Konsolidierung der latenten Gegner trägt auch bei, dass Parteien des Mitte-Links- und des Mitte-Rechts-Spektrums sich zu Wortführern der Türkei-Skepsis und -Ablehnung machen. Hinzu kommen offen populistische Parteien, die im neuen Europäischen Parlament stärker als zuvor vertreten sind. Türkische Regierungsmitglieder reagierten darauf aber eher abgeklärt, denn über die Mitgliedschaft der Türkei dürfte frühestens das 2014 zu wählende Parlament entscheiden.⁵⁵

Weiterführende Literatur

Heinz Kramer: Türkische Turbulenzen: Der andauernde Kulturkampf um die „richtige“ Republik, SWP-Studie 2009/S 11, März 2009.

Barbara Lippert: EU-Erweiterungspolitik – Wege aus der Sackgasse, SWP-Aktuell 46, Berlin 2009, http://www.swp-berlin.org/produkte/swp_aktuell_detail.php?id=11062.

Giandomenico Majone: Unity in diversity: European integration and the enlargement process, in: *European Law Review* 4/2008, S. 457-481.

Solveig Richter: Zielkonflikte der EU-Erweiterungspolitik? Kroatien und Mazedonien zwischen Stabilität und Demokratie, SWP-Studie 2009/S 19, Juli 2009.

Allan F. Tatham: *Enlargement of the European Union*, Austin u.a. 2009.

Nathalie Tocci (Hrsg.): *Talking Turkey: Towards a Differentiated Communication Strategy*, Rom 2008.

50 Vgl. Rat der EU: 2914. Tagung des RAA, S. 9.

51 Vgl. Heinz Kramer: Wie „erweiterungsmüde“ ist die EU? SWP-Aktuell 2007/A 16, Berlin März 2007.

52 Vgl. Flash Eurobarometer Nr. 257: Views on European Enlargement, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_257_en.pdf.

53 In der EU-15 sind durchschnittlich 49 Prozent gegen die Fortsetzung der Erweiterung und 39 Prozent dafür, während in den neuen Mitgliedstaaten 62 Prozent dafür und 20 Prozent dagegen sind. Vgl. Standard Eurobarometer 70 (Herbst 2008) Tschechien, Executive Summary, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_cz_exec.pdf, S. 6.

54 Vgl. die Länderbeiträge in Nathalie Tocci (Hrsg.): *Talking Turkey: Towards a Differentiated Communication Strategy*, Rom 2008.

55 Vgl. Agence Europe: Ankara urges EU to open direct trade with Northern Cyprus, 25.06.2009.