

Die Europäische Union vor der Erweiterung

Offene Fragen, Chancen und Risiken eines Experiments

Johannes Varwick

1. Die doppelte Herausforderung: Erweiterung und Vertiefung

Europa befindet sich in einer entscheidenden Phase seiner Entwicklung. Der alte Kontinent durchläuft fundamentale Transformationsprozesse in Mittel-, Ost- und Südosteuropa während gleichzeitig der Integrationsprozess in Westeuropa trotz veränderter weltpolitischer Konstellationen und gelegentlich stotternden Motors voranschreitet. Dies fällt zusammen mit einer grundlegenden Neubestimmung des transatlantischen Verhältnisses und damit der Rolle der USA in und für Europa. Insbesondere hat die zentrale europäische Organisation, die Europäische Union (EU), darüber zu entscheiden, ob sie sich von einem kraftvollen ökonomischen Akteur mit gemeinsamer Währung zu einem ebenso kraftvollen politischen und sicherheitspolitischen Akteur wandeln will und kann. Die EU steht zudem vor der Entscheidung, ob sie sich hauptsächlich mit sich selbst beschäftigen will, oder aber ob sie bereit und in der Lage ist, friedenspolitische Stabilisierungsfunktionen für das internationale System auch über ihr eigenes Territorium hinaus zu übernehmen und mithin eine aktivere weltpolitische Rolle zu spielen.

In dieser Phase macht die EU ernst mit einem der komplexesten und folgenreichsten Projekte ihrer mehr als 45-jährigen Geschichte: der Erweiterung zunächst nach Mitteleuropa, aber dann erklärtermaßen auch nach Südosteuropa. Die Erweiterung der EU ist aus politischen und ökonomischen Gründen notwendig und alternativlos, aber die Aufnahme von zunächst bis zu zwölf Staaten in den kommenden fünf Jahren wird alles andere als einfach. Sie wird zu einer existentiellen Herausforderung für die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union und erhöht den Druck zu weitreichenden internen Reformen.

Im Februar 2000 begann vor diesem Hintergrund die Regierungskonferenz zur Reform des Amsterdamer Vertrages und zur Abarbeitung seiner damals vertagten Punkte („*left-overs*“), mit der die EU so vertieft werden soll, dass sie erweiterungsfähig und auch nach der Erweiterung noch handlungs- und problemlösungsfähig ist. Abgeschlossen wurde die Konferenz mit der Verständigung der Staats- und Regierungschefs auf einen Vertragstext am 12.12.2000 im französischen Nizza. Um in Kraft zu treten bedarf der Vertrag noch der Ratifizierung in allen Parlamenten der

Mitgliedstaaten, die – so zeigen die Erfahrungen mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam und nicht zuletzt das vorläufig gescheiterte Referendum in Irland vom Juni 2001 – zu schwierigen innenpolitischen Zerreißen führen kann. Gleichzeitig – und dies ist eine positive Begleiterscheinung – könnte die Ratifizierungsdebatte dazu führen, dass die Grundrichtung des europäischen Einigungsprozesses breiter und tiefer als bisher diskutiert wird. Denn es stellt sich mit steigender Intensität die wichtige Frage, ob und wie sich der erreichte Integrationsstand innerhalb der EU, der sogenannte „*acquis communautaire*“, in einer erweiterten Union mit 27 oder mehr Mitgliedstaaten und mehr als einer halbe Milliarde Einwohnern halten und fortentwickeln lässt, oder ob angesichts der bevorstehenden Erweiterungsrounden nicht doch ein grundlegend neues Integrationsmodell erforderlich ist. Der deutsche Außenminister Joschka Fischer fasst diesen Befund in seiner viel beachteten Berliner Rede vom Mai 2000 wie folgt: „Wenn angesichts der unabwiesbaren Herausforderung der Osterweiterung die Alternative für die EU tatsächlich Erosion oder Integration heißt und wenn das Verharren in einem Staatenverbund Stillstand mit all seinen negativen Folgen bedeuten würde, dann wird, getrieben durch den Druck der Verhältnisse und der von ihnen ausgelösten Krisen, die EU innerhalb der nächsten Dekade irgendwann vor der Alternative stehen: Springt eine Mehrheit der Mitgliedstaaten in die volle Integration und einigt sich auf einen europäischen Verfassungsvertrag zur Gründung einer europäischen Föderation? Oder, wenn dies nicht geschieht, wird eine kleinere Gruppe von Mitgliedstaaten als Avantgarde diesen Weg vorausgehen“.

Mit der doppelten Herausforderung von Erweiterung und Vertiefung muss die EU unter Beweis stellen, ob sie sowohl den Interessen ihrer bisherigen Mitglieder, als auch den Erwartungen und Anforderungen von Außen gerecht werden kann. Dabei gilt es zu bedenken, dass die unterschiedlichen Interessenslagen innerhalb der EU eine komplexe und langwierige Entscheidungsfindung auch und gerade in Fragen der territorialen Ausdehnung geradezu zwangsläufig zur Folge haben. Diese unterschiedlichen Interessenslagen beziehen sich neben anderen regionalen Schwerpunkten und Affinitäten der bisherigen Mitglieder zum einen auf die differierenden politischen Denkschulen zwischen denjenigen, die Erweiterung aufgrund der damit intendierten Stabilisierung der jungen Demokratien als Priorität erachten, und denjenigen, die Vertiefung aufgrund von Kriterien wie interner Handlungsfähigkeit und Effizienz als vorrangig betrachten. Andere wiederum sehen Vertiefung als Vorbedingung bzw. zum Zweck der Erweiterung, während wieder andere ganz offensichtlich erweitern möchten, um eine Vertiefung zu verhindern. Dazu gesellt sich des weiteren die Debatte um die Gewinner und Verlierer einer Erweiterung dahingehend, dass weder das derzeitige System der Agrarpolitik noch der Struktur- und Regionalfonds ohne Einschnitte in nationale bzw. sektorale Besitzstände aufrechtzuerhalten wäre.

1.1 Europa als „Großbaustelle“

Auch mehr als zehn Jahre nach dem Umbruch in Ostmittel- und Südosteuropa ist deshalb immer noch ungewiss, wie die zukünftige Gestalt Gesamteuropas aussehen wird: Europa bleibt eine Großbaustelle. In Anbetracht dieser hier nur knapp ange-

deuteten komplexen und multidimensionalen Problemstruktur, die auf die enormen Schwierigkeiten einer weiteren Erweiterung im Sinne einer historischen Herausforderung hindeutet, sollte zunächst dreierlei betont werden:

Erstens war und ist die EU kein geschlossenes Gebilde, sondern vielmehr eine internationale Organisation, die sowohl ihre sektorale Zuständigkeit als auch ihre regionale Ausdehnung im Verlauf ihrer Geschichte sukzessive ausgedehnt hat. Bereits in der Präambel des EWG-Vertrags von 1957 erging die Aufforderung an die anderen Völker Europas, sich den Integrationsbestrebungen anzuschließen. Nach Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union kann jeder demokratisch und rechtsstaatlich verfasste europäische Staat beantragen, Mitglied der EU zu werden. Seit ihrer Gründung hat sich die Gemeinschaft in bisher vier Erweiterungsrounds von sechs auf 15 Mitglieder ausgedehnt. Zu den ursprünglich sechs Gründungsstaaten traten 1973 Dänemark, Großbritannien und Irland, 1981 Griechenland, 1986 Portugal und Spanien sowie 1995 Finnland, Österreich und Schweden hinzu.

Zweitens sind die nächsten Erweiterungsrounds vom Grundsatz her beschlossene Sache. Die Frage dreht sich ausschließlich um die – freilich wichtigen – Zusätze „wann“, „wie“ und „wer“. Die Europäische Kommission hat im November 2000 ein „Strategiepapier zur Erweiterung“ vorgelegt, das vom Europäischen Rat in Nizza gebilligt wurde und seitdem als Fahrplan für die Erweiterung betrachtet werden kann. Dort wird ausgeführt, dass im Laufe des Jahres 2002 die Verhandlungen mit den Bewerberländern, die die Kriterien für eine Mitgliedschaft erfüllen, abgeschlossen werden können. Nach Abschluss der Verhandlungen wird bis zur Aufnahme der ersten Neumitglieder allerdings ein Zeitraum von rund 18 Monaten vergehen, der für den komplexen Ratifizierungsprozess der Beitrittsurkunden notwendig ist (so müssen die Parlamente aller beteiligten Staaten sowie das Europäische Parlament den Beitritten zustimmen). In den Schlussfolgerungen von Nizza weisen die Staats- und Regierungschefs der 15 EU-Staaten, auf die „historische Bedeutung des Erweiterungsprozesses“ hin und bekräftigen, dass sie „dessen Erfolg politische Priorität beimessen“. Zudem sind sie der Ansicht, dass „die EU in der Lage sein wird, ab Ende 2002 neue Mitgliedstaaten aufzunehmen“ und es wird „der Hoffnung Ausdruck verliehen“, dass sich die ersten Neumitglieder bereits an den Wahlen zum Europäischen Parlament im Sommer 2004 beteiligen können. Der Europäische Rat von Göteborg im Juni 2001 hat diesen ehrgeizigen Zeitplan erneut bestätigt, aber auch darauf hingewiesen, dass die Kandidaten ihre Anstrengungen verstärken müssen, damit dieser Zeitplan eingehalten werden kann.

Drittens wird insbesondere im deutschen Diskurs zunehmend darauf hingewiesen, dass nach einer „Dekade des Transformationsstresses“ den Kandidaten ein weiteres Warten ohne negative Folgen nicht zugemutet werden könne. Die mittel- und osteuropäischen Reformstaaten haben seit 1990 enorme Anstrengungen unternommen, um ihre sozioökonomischen und politischen Systeme „europafähig“ zu machen und sich auf die Zusagen verlassen, dass sie bei ausreichender Reformfähigkeit Mitglieder der EU werden können. So geht inzwischen in außenpolitischen Zirkeln das Bonmot um, die Osterweiterung sei immer fünf Jahre entfernt. Dies habe 1990 ebenso gegolten wie 1995 und jetzt im Jahr 2001. Daher sei ein konkretes Datum erforderlich, um Druck auf die Verhandlungen auszuüben. Allerdings zeigen Umfragen in den bisherigen EU-Mitgliedstaaten, dass nicht einmal ein Drittel

der Bevölkerung davon überzeugt ist, dass die Aufnahme von neuen Mitgliedern Priorität in der Politik der EU haben soll und auch bei den Bevölkerungen der Beitrittskandidaten ist eine stabile Mehrheit für die Beitritte nicht mehr gesichert (so etwa das von der Europäischen Kommission herausgegebene Eurobarometer).

1.2 Kernfunktionen des europäischen Integrationsprozesses

Im Zusammenhang mit der Erweiterung ist es zunächst notwendig, an einige Kernfunktionen des bisherigen europäischen Integrationsprozesses zu erinnern, der sich analytisch in vierfacher Weise erfassen lässt. Er ist erstens als Weg zu einer *Wohlfahrts- und Prosperitätsgemeinschaft* zu verstehen, bei dem durch den gemeinsamen Markt induzierte Wachstums- und Effizienzgewinne erzielt werden. Zweitens etabliert er eine *Zivilisations- und Wertegemeinschaft*, in der vielschichtige sozioökonomische Interdependenzen in immer stärkerem Maße einer geregelten, rechtsförmigen Bearbeitung unterworfen werden. Drittens kann er als *Friedensgemeinschaft* interpretiert werden, bei der die zwischenstaatliche Sicherheit der beteiligten Akteure garantiert bzw. gesichert wird. Viertens schließlich ist der westeuropäische Integrationsprozess eine *Rückversicherungsgemeinschaft auf Gegenseitigkeit*, bei der ungleiche Machtpotentiale in supranationalen und multilateralen Politikrahmen kontrolliert und damit entschärft werden. Die europäische Integration hat also den beteiligten Staaten durch politische und ökonomische Verflechtung und der Bereitschaft zur Übertragung von Souveränitätsrechten strukturellen Frieden und Wohlstand gebracht. Sie war, so Joschka Fischer in seiner Berliner Rede, „phänomenal erfolgreich“, hatte aber nur „einen entscheidenden Mangel, der durch die Geschichte erzwungen wurde. Es war nicht das ganze Europa, sondern ausschließlich dessen freier Teil im Westen“. Warum nicht dieses Modell möglichst breit und schnell exportieren und auf immer weitere Teile des Kontinents ausdehnen?

2. Verhandlungsstand und Beitrittskriterien

Seit 1990 hat die EU den mittelosteuropäischen Reformstaaten mit dem Abschluss sog. „Europaabkommen“ eine Beitrittsperspektive zugesagt, es dauerte aber mehrere Jahre, bis die Verhandlungen eröffnet wurden. Neben den sechs Staaten der „ersten Welle“, mit denen bereits seit dem Frühjahr 1998 konkret über einen Beitritt verhandelt wird (Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien, Estland, Zypern), hat die EU im Dezember 1999 beschlossen, zeitgleich Beitrittsverhandlungen mit den ebenfalls sechs sogenannten „pre-ins“ aufzunehmen (Lettland, Litauen, Slowakei, Bulgarien, Rumänien, Malta). Seit Februar 2000 wird auch mit der zweiten Gruppe konkret verhandelt. Darüber hinaus erhielt die Türkei auf dem Gipfeltreffen in Helsinki vom Dezember 1999 den Status eines Beitrittskandidaten, konkrete Verhandlungen werden mit der Türkei jedoch erst nach der Erfüllung einiger Vorbedingungen aufgenommen, die z.Z. nicht gegeben sind. Werden also alle Beitrittsversprechen erfüllt, würde die EU mindestens 28 Staaten umfassen. Dazu kommen noch fünf Staaten (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Jugoslawien, Kroatien, Mazedonien), denen im Rahmen des Stabilitätspakts für Südosteuropa eine Annäherung an die EU in Aus-

sicht gestellt wird sowie die derzeit ruhenden Beitrittsgesuche Norwegens und der Schweiz. Die heute 13 Beitrittskandidaten dürften also nach herrschender politischer Logik nicht die letzten sein. Warum etwa soll einem demokratischen Kroatien das vorenthalten werden, was einem demokratischen Ungarn zugesagt wird: eine konkrete, an Bedingungen geknüpfte Beitrittsperspektive. Eine EU-35 ist demnach eine mögliche – wenngleich langfristige – Option. Hierbei sind interessierte Staaten wie Island, Moldawien, Weißrussland, die Ukraine oder aber Marokko, Algerien und Tunesien noch nicht einmal mitgedacht.

Nachdem die damalige Europäische Gemeinschaft von dem epochalen Umbruch in Europa von 1989 überrascht wurde, hat die EU nach zähem Ringen sowohl ihre grundsätzliche Bereitschaft zur Aufnahme der Anfang der 1990er Jahre assoziierten Staaten erklärt, als auch ein ganzes Set an Bedingungen aufgestellt, die erfüllt sein müssen, um Mitglied zu werden. Dies sind neben den zahlreichen Grundsatzbestimmungen aus den europäischen Verträgen insbesondere die sogenannten „Kopenhagener-Kriterien“, die vom Europäischen Rat im Juni 1993 festgelegt wurden und die seitdem wichtigster Referenzpunkt in der Erweiterungsdebatte sind. Jeder europäische Staat kann demnach Mitglied der EU werden, wenn Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Einhaltung der Menschenrechte sowie Minderheitenschutz gewährleistet, eine marktwirtschaftliche Ordnung und ausreichende Wettbewerbsfähigkeit in Bezug auf den gemeinsamen Markt gegeben sowie der gesamte *acquis* der EU einschließlich der politischen Zielvorstellungen in die jeweilige Rechtsordnung und das politische System übernommen ist und wenn schließlich die EU selbst eine Aufnahme institutionell und politisch verkraften kann. Kurz, an einen Beitritt ist erst dann zu denken, wenn ein assoziiertes Land in der Lage ist, den mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen nachzukommen und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen zu erfüllen. Der gesamte *acquis* der EU (der mit ca. 80.000 Seiten Text den gesamten bisherigen Integrationsstand innerhalb der EU einschließlich aller Verordnungen, Richtlinien sowie die Urteile des europäischen Gerichtshofes umfasst) ist für die Verhandlungen in 31 Kapitel aufgeteilt worden, die zeitgleich in intergouvernementalen Beitrittskonferenzen mit allen Beitrittskandidaten verhandelt werden. Dabei werden die einzelnen Kapitel getrennt behandelt und je nach Verhandlungsstand abgeschlossen oder es wird ein konkreter Nachbesserungsbedarf für ein Bewerberland festgestellt. Zu den schwierigsten Kapiteln zählen die Bereiche Landwirtschaft, Regional- und Strukturpolitik, Wettbewerbspolitik, Haushalt und freier Personenverkehr. Allerdings sind diese Gespräche keine Verhandlungen im klassischen Sinne, sondern stehen unter dem Imperativ der Übernahme des *acquis* und dienen nicht in erster Linie der Suche nach einem Kompromiss. Das schließt jedoch nicht aus, dass in begründeten Einzelfällen Übergangsfristen verhandelbar sind. So besteht etwa die deutsche Bundesregierung auf Übergangsfristen im Bereich der Freizügigkeit für Arbeitnehmer, die polnische Regierung strebt Ausnahmen im Bereich des Landerwerbs für EU-Bürger an. Die Kommission erstellt regelmäßig sogenannte „Fortschrittsberichte“, in denen die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien begutachtet wird und mit verschiedenen Instrumenten, u.a. den sogenannten „Beitrittspartner-schaften“, wird eine Strategie der Heranführung an die Union verfolgt.

Im Sommer 2001 kristallisieren sich drei Gruppen von Beitrittskandidaten heraus, die die bisherige Zweiteilung in „Luxemburg-Gruppe“ und „Helsinki-Gruppe“

abzulösen scheinen. In der ersten Gruppe befinden sich Ungarn und Zypern mit bisher 22 abgeschlossenen Verhandlungskapitel, Slowenien mit 20 sowie Tschechien und Estland mit 19 Kapiteln. Die zweite Gruppe umfasst die Slowakei und Litauen mit 17, Polen und Malta mit 16 sowie Lettland mit 15. Die dritte Gruppe, der nur geringe Aussicht auf baldige Mitgliedschaft eingeräumt wird, bildet Bulgarien mit zehn und Rumänien mit sechs abgeschlossenen Verhandlungskapiteln (vgl. FAZ vom 13.6.2001).

Wenn man die Prämisse teilt, dass der Prozess der Transformation und der Demokratisierung in den betroffenen Staaten am Besten durch die Einbindung in europäische Strukturen befördert werden kann, so gilt es, sich verstärkt Gedanken über eine konsistente Strategie für alle an einem Beitritt interessierten Staaten zu machen. Dabei sind zwei Extrempositionen denkbar. Auf der einen Seite, eine Annäherung an den gemeinschaftlichen Besitzstand der EU innerhalb der EU zu erreichen (was frühe Mitgliedschaft mit langen Übergangsfristen bedeutete) und auf der anderen Seite eine Annäherung an den *acquis* außerhalb der EU anzustreben (was späte Mitgliedschaft und das Erfüllen aller Kriterien vor der Mitgliedschaft bedeuten würde). Wie im Detail ersichtlich wird, hat die EU ein umfangreiches und detailliertes Kriterienbündel entwickelt, das es zu erfüllen gilt, bevor eine Mitgliedschaft möglich ist. Dieses Kriterienbündel bezieht sich nicht nur – wie der wissenschaftliche Diskurs fälschlicherweise nahe legen mag – auf die Beitrittskandidaten, sondern auch auf die Frage der Integrationsfähigkeit der EU selbst. Die Teilnahme an der Erfolgsgemeinschaft EU ist also äußerst voraussetzungsreich. Die Schwierigkeiten der Kandidaten, mit denen bereits seit 1998 über einen Beitritt verhandelt wird, die Beitrittskriterien zu erfüllen, zeigen das deutlich auf. Dies hat zunächst wenig mit dem Grad des politischen Willens zur Erweiterung seitens der EU zu tun, sondern ergibt sich aus der Komplexität des in gut 45 Jahren Integrationsgeschichte erreichten und erarbeiteten *acquis*. Des Weiteren sollte bedacht werden, dass die institutionelle Konstitution der EU bzw. ihrer Vorläufer ursprünglich auf sechs Staaten und vor allem einen deutlich geringeren Aufgabenbereich als heute zugeschnitten war. Anders formuliert: Eine radikal erweiterte EU kann logischerweise weder gleiche Zuständigkeiten noch ein gleichbleibendes institutionelles Design haben.

2.1 Die veränderte Ratio des Erweiterungsprozesses

Die Ratio des Erweiterungsprozesses hat sich in den vergangenen Jahren mehrfach gewandelt und sich insbesondere mit dem EU-Gipfeltreffen in Helsinki vom Dezember 1999 verändert. Stand bis dahin das Konzept einer kriterien gesteuerten Erweiterung im Vordergrund, hat sich seitdem zunehmend eine Sichtweise verbreitet, die sich stärker an geostrategischen Gesichtspunkten orientiert. Insbesondere in Folge des Kosovo-Krieges vom Frühsommer 1999 hat sich die Erweiterungsdebatte qualitativ verändert, nachdem im Zuge des Stabilitätspaktes für Südosteuropa immer mehr Staaten eine Beitrittsperspektive eingeräumt wurde und der Präsident der EU-Kommission erklärte, es sei zum ersten Mal seit dem Fall des Römischen Reiches möglich, den gesamten Kontinent zu vereinigen. Damit wurde suggeriert, eine schnelle Mitgliedschaft aller europäischen Staaten sei denkbar. Es verwundert nicht, dass diese Erwartungen, die sich sicher nicht werden realisieren lassen, tatsächlich ein-

getreten sind. Langfristig wird dies zu heftigen Enttäuschungen führen, die auf die EU zurückschlagen werden. Dies wiederum könnte zum einen dazu führen, dass unter dem Druck der Ereignisse den Kopenhagener-Kriterien zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird und diese möglicherweise politisch interpretiert, d.h. aufgeweicht werden. In diesem Fall würden aber verständlicherweise die bisherigen Beitrittskandidaten protestieren, bei denen der Eindruck entstehen müsste, höhere Hürden für einen Beitritt zur EU überspringen zu müssen.

2.2 Die Ergebnisse von Nizza: Ist die EU erweiterungsfähig?

Nachdem mit dem Amsterdamer Vertrag das Ziel der Erweiterungsfähigkeit nicht gelungen war, sollte dies mit dem Vertrag von Nizza im zweiten Anlauf erreicht werden. Die Reaktionen auf die Kompromisse von Nizza waren überwiegend negativ, während von offizieller Seite betont wurde, dass die EU nun bereit für die Aufnahme der Bewerberstaaten in Ost- und Südosteuropa sei. Der Teil der Kopenhagener-Kriterien, der an die EU selbst gerichtet war, wird fortan regierungsamlich als erfüllt betrachtet. „Wir werden“, so der Beauftragte der deutschen Bundesregierung für die Regierungskonferenz, Gunter Pleuger, weiter auf „einer europäischen Baustelle arbeiten – von jetzt an aber mit den Beitrittskandidaten“. Der für die Erweiterung zuständige Kommissar, Günter Verheugen sieht Nizza als „Meilenstein der Erweiterung“. Er habe genau das erreicht, was er gewollt habe, nämlich „ein Datum für den Abschluss der Verhandlungen mit den Kandidaten, die es schaffen werden. Das ist Ende 2002“.

In dem „Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union“, das Bestandteil des Nizza-Vertrags ist, werden Zusammensetzung der Organe und Entscheidungsverfahren neu geregelt. Zum ersten Mal im Erweiterungsprozess werden die zukünftigen Stimmenanteile der zwölf Beitrittskandidaten (bezeichnenderweise ohne die Türkei) vertraglich detailliert aufgelistet und damit festgelegt, wie das institutionelle Design und die Machtgleichgewichte in einer EU-27 aussehen werden. Im Rat erhalten die vier größten Mitgliedstaaten trotz erheblicher Unterschiede in der Größe der Bevölkerung jeweils einheitlich 29 Stimmen, für die anderen Staaten gelten differenzierte Regelungen, die sich aber tendenziell an der Bevölkerungsgröße orientieren. Hinsichtlich der Zusammensetzung der Kommission wurde lediglich vereinbart, dass ab 2005 jeder Mitgliedstaat nur noch einen Kommissar stellt und in einer EU-27 die Zahl der Kommissare unter der Zahl der Mitgliedstaaten liegen soll. Einzelheiten muss der Rat zu gegebener Zeit einstimmig entscheiden, dazu bedarf es aber keiner neuen Regierungskonferenz. Neben unlogischen Einzelaspekten (so erhält Portugal trotz fast gleicher Bevölkerungszahl wie Ungarn 2 Sitze mehr im EU-Parlament) entzündet sich die Kritik. Insbesondere an der Frage der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen, die als Schlüssel für die Handlungsfähigkeit in der erweiterten EU gelten. Das Zustandekommen einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung ist nochmals komplizierter geworden (für einen Rechtsakt sind zukünftig 73,4 Prozent der gewogenen Stimmen statt bisher 71,2 Prozent notwendig, die zudem auf Antrag 62 Prozent der Gesamtbevölkerung der Union repräsentieren und immer eine Mehrheit der Staaten umfassen müssen) und nur wenige zusätzliche Bereiche werden in Zukunft mit dieser erschwerten Option

entschieden. Allerdings sind auch Fortschritte zu verzeichnen. So wird der Kommissionspräsident künftig vom Rat mit qualifizierter Mehrheit benannt.

Problematisch erschien vielen Beobachtern nicht zuletzt das überaus raue Verhandlungsklima, bei dem nationale Egoismen und kurzfristige Prestigefragen gemeinsame Lösungen erschwerten. Für die zukünftige Entwicklung der Union gewinnt das aus dem Amsterdamer Vertrag bekannte Prinzip der verstärkten Zusammenarbeit an Bedeutung. Wenn zukünftig eine Gruppe von Staaten unter Nutzung der Gemeinschaftsinstitutionen ein Projekt vorantreiben will, bei dem nicht alle anderen mitmachen können oder wollen, hat sie dazu etwas bessere Möglichkeiten eingeräumt bekommen. Allerdings sind die institutionellen Hürden zur Anwendung dieser Flexibilisierungsformel nach wie vor nicht einfach zu erreichen, so dass eine grundsätzlich deblockierende Funktion nicht erwartet werden kann. Alles in allem sind also berechtigte Fragezeichen angebracht, ob Nizza tatsächlich die als notwendig erachtete „institutionelle Erweiterungsreife“ gebracht hat.

2.3 Konsequenzen für die Europäische Union

Dabei sind die Argumente für eine umfassende Erweiterung der EU durchaus überzeugend. Neben allgemeinen moralischen Erwägungen, die in Richtung einer „Wiedervereinigung Europas“ und einer Überwindung der „Teilung von Jalta“ zielen, wird argumentiert, dass die Aufnahme der Beitrittskandidaten den Frieden in Europa sichere und zur Verbreitung von Demokratie und Rechtstaatlichkeit führe. Die Perspektive einer „Rückkehr nach Europa“ unterstütze die erforderlichen Reformbemühungen auch im ökonomischen Bereich. Zudem werde mit der Erweiterung ein enormer Wachstumsschub einhergehen, von dem alte wie neue Mitglieder profitieren. Über den enormen Gewinn an politischer Stabilität hinaus sind sich die Forschungsinstitute in der Tendenz weitgehend einig, dass auch die ökonomische Bilanz für alle Beteiligten – mit unterschiedlichen Akzenten – positiv ausfallen wird. Diese Argumente gelten in besonderer Weise für Deutschland. So haben die mittel- und osteuropäischen Länder seit 1999 mit stark steigender Tendenz mehr zum deutschen Exportvolumen beigetragen, als der Handel mit den USA. Die in der Öffentlichkeit stark diskutierten Kosten der Erweiterung werden hingegen von der Mehrzahl der Experten als beherrschbar angesehen. Insbesondere setzt die von der EU einstimmig verabschiedete Ausgabenobergrenze von 1,27 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Gesamtausgaben des EU-Haushalts dem finanziellen Spielraum für Ausgaben im Zuge der Erweiterung enge Grenzen.

Dem stehen aber auch Risiken gegenüber, die nicht grundsätzlich gegen eine Erweiterung sprechen (auch wenn dies von populistischen und buchhalterischen Skeptikern argumentativ verwendet werden kann), aber sich auf die Frage des „wie“, also der Rahmenbedingungen einer Erweiterung konzentrieren. Eine Mitgliedschaft von nicht im Sinne der Kriterien qualifizierten Staaten würde den Charakter der EU fundamental wandeln. Es muss also darum gehen, vor der Erweiterung die heutige EU erweiterungsfähig zu machen und gleichzeitig über neue Integrationskonzepte nachzudenken. Die EU hat sich in eine strategische Falle manövriert, freilich ohne daran alleine Schuld zu sein. Die Falle besteht darin, zu viel versprochen zu haben, ohne sich selbst ändern zu wollen; plötzlich zu merken, dass es eine Illusion war,

Vertiefung und Erweiterung parallel anzugehen, kurz: sich zwar radikal zu erweitern aber nicht radikal verändern zu wollen bzw. zu können. Ist Integration damit letztlich ein regionalistisches Konzept, das nur so lange praktikabel ist, wie ein gewisser Grenzwert eines sich vergrößernden Gebildes nicht überschritten wird? Funktioniert Integration nach dem EU-Modell nur so lange, wie es ein mehr oder weniger klar definiertes Außen und Innen gibt? Lässt sich in einer radikal erweiterten EU die friedensstiftende Funktion der europäischen Einigung aufrechterhalten oder bedeutet dies langfristig den Zerfall in eine gehobene Freihandelszone? Kann die EU das leisten, was von ihr erwartet wird oder handelt es sich um einen überforderten Stabilitätsanker, der Instabilität importiert statt Stabilität zu exportieren? Hätten wir es eines Tages mit einer EU zu tun, die nicht nur um die zwölf Staaten erweitert wäre, mit denen heute verhandelt wird, sondern auch um die Türkei und weitere südosteuropäische Staaten, besteht die Gefahr, dass sich bereits überwunden geglaubte Wirrungen europäischer Geschichte wiederholen könnten. Bei dann zwangsläufig in ihrer Tiefe rückläufiger Integration träten Machtdifferenzen, die bislang in der EU integrativ bearbeitet wurden, erneut hervor. Allianzen und Gegenallianzen wären eine denkbare Folge. Das im Zuge des Kosovo-Krieges intensivierte Konzept der Beitrittsversprechungen in alle Richtungen ohne erkennbaren internen Reformwillen gibt also Anlass zu der Sorge, dass diese Entwicklung selbst zur Ursache neuer Instabilität wird. Der Beschluss von Helsinki zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit weiteren sechs Staaten im Dezember 1999 aus geostrategischen Gründen deutet schon in diese Richtung. Im Übrigen ist dieser Beschluss in mehrfacher Weise widersprüchlich. Zum einen wird der Eindruck erweckt, sechs zusätzliche Staaten hätten eine Beitrittsperspektive, zum anderen wird die Verhandlungsstrategie dahingehend abgeändert, als dass dem Leistungsprinzip der einzelnen Kandidaten mehr Beachtung geschenkt wird.

Ein sinnvoller Beitrag zur gesamteuropäischen Stabilität kann aber nur gelingen, wenn sich die Europäische Union nicht überfordert. So erklärte der langjährige Präsident des Europäischen Parlaments, Klaus Hänsch: „Die EU kann und darf sich nicht grenzenlos erweitern. Nur wenn sie ihre Grenzen erkennt und bestimmt, kann sie ihre europäische Berufung erfüllen. Diese Grenzen ergeben sich nicht daraus, wie viele Staaten hinein wollen, sondern wie viele sie verkraften kann. Die EU wird geografisch, kulturell, wirtschaftlich und politisch immer weniger sein als das ganze Europa – oder sie wird weder europäisch noch eine Union sein“.

2.4 Erweiterung trotz aller Schwierigkeiten alternativlos

Bei aller Berechtigung dieser kritischen Fragen ist die wie auch immer geartete europäische Perspektive für die an einem Beitritt interessierten Staaten gleichwohl alternativlos. Die gebetsmühlenartige Zusage der EU an immer neue Kandidaten, „zurück nach Europa“ gelassen zu werden (als ob Europa lediglich die EU sei), könnte nur um den Preis drastischer Verwerfungen zurückgenommen werden. In dieser strategischen Falle kann Vertiefung im Zuge der Erweiterung für die EU aber nur radikale konzeptionelle Veränderung heißen. Die glaubhafte Erweiterung der Union ist mithin nur zu dem Preis einer zunehmenden Differenzierung des Integrationsprozesses zu haben. Unterschiedlichste Modelle dieser Differenzierung werden diskutiert, von der „Aufbauflexibilisierung“ (die nur für neue Projekte gelten soll) bis zur „Bestandsflexibili-

sierung“ (die sich auf bereits vergemeinschaftete Politikfelder bezieht). Flexible Integration ist dabei weder ein Wundermittel, noch würde damit das europäische Rad neu erfunden. So sind bereits heute nur zwölf von 15 Staaten an der Währungsunion beteiligt, nur zehn von 15 an die gegenseitige Beistandsgarantie im Rahmen der WEU gebunden, nur 13 von 15 in den Schengen-Prozess involviert; Großbritannien und Dänemark haben sich zudem auf verschiedenen Feldern die Möglichkeit eines „opting-out“ zusichern lassen. Gleichwohl dürften Mischformen der flexiblen Integration, die bis hin zu einem „Kerneuropa“ von Staaten reichen mögen, die in der Lage und willens sind, die Entwicklung zu einer bundesstaatlichen Ordnung mit zu gestalten, eine realistische Zukunftsperspektive sein. Allerdings hat sich die erste Gruppe von Beitrittskandidaten nicht unter großen Mühen auf die Mitgliedschaft vorbereitet, um dann als „Vorhof“ einer Kern-EU abseviert zu werden und das „Erfolgsmotto für Gemeinschaftspolitik“, so Wolfgang Wessels, kann nicht die verzweifelte Suche nach Ausstiegsluken sein“. Zentraler Maßstab sollte aber die Handlungsfähigkeit für die EU bleiben, das heißt: wer wirklich mitmachen kann, der soll auch dürfen.

3. Schlussfolgerungen: Die Balance zwischen Vertiefung und Erweiterung bewahren

In Bezug auf die zukünftige gesamteuropäische Ordnung sollte deutlicher auf drei Aspekte hingewiesen werden.

Erstens steht die Erweiterung für eine erste Gruppe von Staaten unmittelbar bevor. Um welche Staaten es sich handelt, ist noch nicht abschließend zu sagen und hängt von den Fortschritten bei den Beitrittsverhandlungen ab, vieles spricht jedoch dafür, dass 2004 oder 2005 eine relativ große Gruppe aus bis zu zehn Staaten dafür in Frage kommt. Das Fernziel einer EU-Mitgliedschaft für die Staaten, die nicht an der ersten Erweiterungsrunde teilnehmen werden, kann aber nicht ein Ziel an sich sein, sondern die an einem Beitritt interessierten Staaten müssen zunächst ihre eigenen Anstrengungen verstärken. Dass sie dabei europäische Unterstützung im Sinne einer aktiven Flankierungspolitik brauchen, dürfte ebenso selbstverständlich sein, wie im aufgeklärten Eigeninteresse der EU liegen.

Zweitens ist Europa mehr als die EU. Integration innerhalb der EU ist eine Form der Zusammenarbeit „*sui generis*“, die sich trotz aller Beteuerungen nicht auf den gesamten Kontinent ausdehnen lässt. Die Erweiterung der EU ist damit ein Strukturproblem europäischer Politik. Gesamteuropa kann und wird kein monoinstitutionelles Gebilde sein, sondern vielmehr komplexe Strukturen aufweisen, die sich nicht zwangsläufig nach etablierten Denkmodellen werden abbilden lassen können. In jedem Fall ist die alleinige Fixierung auf die EU-Mitgliedschaft als vorrangiges außenpolitisches Ziel nahezu aller europäischen Staaten von Albanien bis Zypern zwar verständlich, jedoch zum Scheitern verurteilt.

Drittens wird es von herausragender strategischer Bedeutung sein, dass den Staaten, die auf absehbare Zeit keine Chance auf Mitgliedschaft haben werden, eine enge und faire Partnerschaft unterhalb der Schwelle einer Mitgliedschaft angeboten wird. Die zukünftigen Grenzen der Union dürfen also keine undurchlässigen Blockgrenzen sein. Insbesondere darf eine Erweiterung nicht dazu führen, dass die Ver-

flechtung zwischen den Kandidaten der ersten und den darauffolgenden Runden abgebaut wird und somit neue Barrieren entstehen. Im Gegenteil: für eine Stabilisierung der außerhalb der EU verbleibenden Regionen sollte aktive Unterstützung geleistet werden.

In Bezug auf die EU ist zum einen zu folgern, dass eine erweiterte Union heterogener werden wird und damit die zentrifugalen Kräfte zwangsläufig zunehmen werden. Daraus folgt, dass die zentripetalen Brüsseler Gegengewichte gestärkt werden müssen, allerdings ohne die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ zu entmachten (sie aber auch nicht als Vetomächte im Alltagsgeschäft zu stärken). Wenn die EU zum größten Erweiterungsschritt ihrer Geschichte antritt, dann wird es entscheidend darauf ankommen, dass die beiden Säulen „Erweiterung“ und „Vertiefung“ ihre Balance behalten. Allein als gehobener Binnenmarkt wird eine erweiterte EU kaum funktionieren. So wird von der Erweiterung ein starker Druck in Richtung auf weitere Vertiefung ausgehen und es liegt an den Entscheidungsträgern der europäischen Politik, diesen Druck für sachgerechte Lösungen zu nutzen. Zum anderen verabschieden sich denkbare und praktikable Ordnungsmodelle damit von der Vorstellung einer einheitlichen und gleichzeitigen Integration aller betroffenen Nationalstaaten. Es sollte stärker über eine zeitliche, sektorale, funktionale oder geografische Flexibilisierung der Integration nachgedacht werden. Daraus resultiert schließlich ein Zuwachs an Komplexität der Entscheidungsprozesse, was zu verstärkten Akzeptanzproblemen in den nationalen Öffentlichkeiten führen dürfte (und dessen Folgewirkungen derzeit zu wenig diskutiert werden).

Dennoch bleibt die Erweiterung der EU in dieser Dekade und darüber hinaus das wichtigste politische Projekt Europas, das trotz aller Schwierigkeiten – wenn es richtig angelegt wird – enorme Chancen bietet. War das zentrale Motiv zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft die Sicherung des Friedens zwischen den westeuropäischen Staaten, so ist die Erweiterung der Weg, Frieden, Stabilität und Wohlstand für ganz Europa und nicht mehr nur für Westeuropa zu sichern. Sie schafft einen gemeinsamen Stabilitätsraum von nahezu einer halben Milliarde Menschen und wird ein bedeutsamer Faktor für Stabilität und Wohlstand in Europa. Würde die EU diesen Stabilitätsexport grundsätzlich verweigern, bestünde die Gefahr, Instabilität zu importieren. Bundeskanzler Gerhard Schröder drückt diesen Befund in einer Rede vom Dezember 2000 wie folgt aus: „Die Konflikte in Jugoslawien haben allen vor Augen geführt, wie instabil Frieden und Wohlstand sind, wenn nur ein Teil Europas in Frieden und Wohlstand leben kann und der andere Teil nicht. Das schafft politische und damit auch wirtschaftliche Instabilitäten, die wir wirklich nicht brauchen können“. Die EU würde also vor der historischen Herausforderung versagen und langfristig den Frieden in Europa gefährden.

Zwar ist eine Erweiterung aufgrund unterschiedlicher Motiv- und Interessenlagen der bestimmenden Akteure sowie politischer Zwänge und der Erfordernis zum Kompromiss nicht nach dem politikwissenschaftlichen Lehrbuch erreichbar. Gewisse Erkenntnisse hinsichtlich der Funktions- und Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU sollten aber nicht ignoriert werden. Denn gerade wer der Überzeugung ist, die europäische Integration ist die richtige Antwort auf die Herausforderungen der Zukunft, der muss daran interessiert sein, dass die EU das bleibt, was sie für so viele an einem Beitritt interessierte Staaten interessant macht: eine handlungsfähige Gemeinschaft. Es ist jedoch das Dilemma der derzeitigen europäischen

Politik, dass ohne ausreichende Wandlungsfähigkeit keine Handlungsfähigkeit zu gewinnen ist.

Literatur

- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Studie über die Auswirkung der EU-Erweiterung auf die Beschäftigung und die Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten, Berlin 2000.
- Das Vertragswerk von Nizza und die Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union, erweiterte Ausgabe der Zeitschrift „Integration“ zum Vertrag von Nizza (2) 2001.
- Europäische Kommission: Strategiepapier zur Erweiterung. Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel 2000.
- Fischer, Joschka: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede in der Humboldt Universität zu Berlin am 12.5.2000.
- Friedrich-Ebert-Stiftung: Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa, Bonn 2000.
- Hartwich, Hans-Hermann: Nizza-Konferenz und Post-Nizza-Prozess. Status und Perspektiven der Europäischen Union, in: *Gegenwartskunde* (1) 2001.
- Hänsch, Klaus: Das geostrategische Konzept hat keine Zukunft, in: *Frankfurter Rundschau* vom 23.02.2000.
- Lippelt, Barbara (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn 2000.
- Meyers, Reinhard: Im Osten nichts Neues? Problemkonstanten einer EU-Erweiterung, in: Wichard Woyke (Hrsg.) *Die Europäische Union*, Schwalbach 1997, S. 45-65.
- Pleuger, Gunter: Der Vertrag von Nizza: Gesamtbewertung der Ergebnisse, in: *Integration* (1) 2001, S. 1-7.
- Schröder, Gerhard: Rede am 18.12.2000 in Weiden, in: *Bulletin der Bundesregierung* vom 19.12.2000.
- Varwick, Johannes: Passt der EU die Größe XXL?, in: *Europäische Zeitung* (3) 2000.
- Varwick, Johannes: Die EU nach dem Kosovo-Krieg – Ein überforderter Stabilitätsanker?, in: Joachim Krause (Hrsg.): *Kosovo: Humanitäre Intervention und kooperative Sicherheit in Europa*, Opladen 2000, S. 185-200.
- Varwick, Johannes: Probleme der Sicherheitsarchitektur Europas, in: Wilfried Loth (Hrsg.): *Das europäische Projekt zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Opladen 2001, S. 247-266.
- Verheugen, Günther: „Was da auf uns zukommt, ist absolut beherrschbar“, Interview mit der *Süddeutschen Zeitung* vom 21.3.2001.
- Wessels, Wolfgang: Zukunftsfähig? Die Europäische Union à 27, in: *Internationale Politik* (2) 2001, S. 13-22.