

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste**Kommissionsmitteilung zur Erweiterungsstrategie**

In ihrer im November 2006 vorgelegten Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat zur Erweiterungsstrategie und den wichtigsten Herausforderungen für 2006 und 2007 zieht die Kommission eine rundum positive Bilanz der letzten Erweiterungsrunde: größeres politisches und wirtschaftliches Gewicht auf der internationalen Bühne, verbesserte Verhandlungspositionen der EU, wirtschaftlicher Erfolg für die alten und die neuen Mitglieder. Damit das so bleibt, stellt die Kommission für künftige Erweiterungen an die Kandidaten Kroatien, Türkei und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien hohe Anforderungen und berichtet über Fortschritte sowie über den Stand hinsichtlich potentieller Kandidaten Albanien, Bosnien Herzegowina, Montenegro, Serbien und das Kosovo. Ergänzt wird der Bericht um einen Sonderbericht über die Integrationsfähigkeit der Union, der auch die Diskussion über notwendige Weiterentwicklung des institutionellen Systems aufgreift.

Der Rat Auswärtige Angelegenheiten hat sich am 11.12. darauf verständigt, acht der 35 Verhandlungskapitel im Rahmen der Verhandlungen mit der Türkei auszusetzen.

Die Kommission sieht die Erweiterung als ein Kernstück der Entwicklung der EU. In wirtschaftlicher Hinsicht habe die Erweiterung, deren fünfte Runde mit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens im nächsten Monat abgeschlossen wird, direkten, messbaren Nutzen gebracht. Die zehn 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten hätten nicht nur ein ausgezeichnetes Niveau erreicht, sondern auch einen erheblichen positiven Beitrag zur Wirtschaftstätigkeit der EU insgesamt sowie zum Handel und zur Wettbewerbsfähigkeit geleistet. Die Erweiterung als Beitrag zu mehr Frieden, Stabilität und demokratischer Entwicklung (und mit über 100 Millionen neuen EU-Bürgern) habe der EU zu mehr Gewicht verholfen, Verhandlungspositionen gestärkt und ihr kulturelles Erbe bereichert. Bereits im Mai 2006 hatte die Kommission in einer Mitteilung (KOM (2006) 200 endg.) den wirtschaftlichen Erfolg der Erweiterung von 2004 bilanziert und sieht nun in der schrittweisen Einführung des Euro, der im Januar seinen fünften Geburtstag feiert, (Slowenien zum 1. Januar 2007) eine Fortsetzung dieser positiven Entwicklung. Von der größeren Dynamik und dem Prozess der Modernisierung hätten die bisherigen wie die neuen Mitgliedstaaten profitiert. Darunter zählt die Kommission auch die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, wozu sie im April 2006 eine Mitteilung vorgelegt hatte, die über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen berichtet. So zeig-

ten sich in den Mitgliedstaaten, die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zuließen, „Vorteile in Form einer Steigerung des Volkseinkommens und des Steueraufkommens sowie einer Schrumpfung der Schattenwirtschaft“. Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten hätten zudem zu einem Ausgleich des Fachkräftemangels beigetragen und „sich gut in ihr neues kulturelles Umfeld eingefügt“. Zwischenzeitlich haben Irland, das Vereinigte Königreich, Schweden, Spanien, Griechenland, Finnland, Portugal und Italien eine vollständige Öffnung ihrer Arbeitsmärkte beschlossen, Belgien und Frankreich eine teilweise Öffnung. Mit Blick auf den unmittelbar bevorstehenden Beitritt Bulgariens und Rumäniens betont die Kommission allerdings, dass die Bedingungen für den Beitritt und die Beibehaltung kontinuierlicher Fortschritte im Reformprozess streng überwacht werden und die Bestimmungen des Beitrittsvertrages, die ein wirksames Funktionieren der Politiken und Organe der EU sicherstellen sollen, bei Bedarf in Anspruch genommen werden. Der Beitrittsprozess habe überdies gezeigt, dass schwierige und langfristig angelegte Themen wie Justizreform, die Bekämpfung der Korruption und die Bekämpfung organisierter Kriminalität frühzeitig in Angriff genommen werden müssten. Die Kommission will dies bei laufenden und künftigen Verhandlungsrunden beherzigen.

Die Kommission stützt ihre Erweiterungspolitik auf die „drei K“: **Konsolidierung** der Verpflichtung, **Konditionalität** und **Kommunikation**. Bei der Konsolidierung mahnt sie Zurückhaltung an im Hinblick auf die Übernahme neuer Verpflichtungen, betont aber auch, dass die jetzigen Kandidaten nach ihrem jeweiligen Fortschritt behandelt würden. Der 2005 begonnene Screening-Prozess mit Kroatien und der Türkei verlaufe, was Kroatien angeht, ausgesprochen erfolgreich. Zwischenzeitlich steht das zweite Verhandlungskapitel vor dem Abschluss. Die Einführung sog. Benchmarks als neues Instrument, messbar und mit Besitzstandskapiteln verknüpft, motiviere zur Erarbeitung nationaler Strategien und Aktionspläne, erfasse die Durchsetzung konkreter Rechtssetzungsmaßnahmen und helfe bei Reformbemühungen in Verwaltungen und Justizbehörden. Nichterfüllen der Benchmarks könne zum Aussetzen von Verhandlungen über einzelne Kapitel oder zur Wiederaufnahme vorläufig abgeschlossener Kapitel führen.

Im Rahmen ihrer Heranführungsstrategie, die Beitrittspartnerschaften und die europäischen Partnerschaften als Kernbestandteile umfasst, wird die Kommission ab Januar 2007 als neues Finanzierungsinstrument die **IPA** einführen und damit alle früheren Instrumente wie PHARE, CARDS, ISPA und SAPARD ersetzen. Davon erhofft sich die Kommission mehr Flexibilität, ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis und erleichterte Abstimmung mit anderen Gebern wie der Europäischen Investitionsbank, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und der Weltbank. In den nächsten 7 Jahren werden für die Staaten des westlichen Balkan und die Türkei knapp 11,5 Milliarden Euro bereitgestellt.

Bei allen positiven Wirkungen sieht die Kommission aber auch die **Vorbehalte gegen künftige Erweiterungen** und schlägt vor, durch mehr Transparenz (Veröffentlichung von Screening-Berichten, Benchmarks und Gemeinsamen Standpunkten), einen intensiven Dialog mit der Zivilgesellschaft und Kontakte in den Bereichen Bildung, Forschung und Kultur, die öffentliche Debatte positiv zu gestalten. Benutzerfreundliche Informationen zur Erweiterungspolitik sollen zur Verfügung gestellt werden.

Zu den **Herausforderungen für 2007** zählt die Kommission die Lösung der Zypernfrage und die Wiedervereinigung der geteilten Insel. Kroatien, das geographisch dem westlichen Balkan zugeordnet wird, wird aufgefordert, seine gutnachbarlichen Beziehungen und die regionale Zusammenarbeit, die von der Kommission als besonders wichtig eingestuft werden, auszubauen und Lösungen für noch ungeklärte bilaterale Fragen anzustreben. Auch die Frage der Ecological and Fisheries Protection Zone in der Adria, die in der vergangenen Woche für kleine Unstimmigkeiten sorgte, harrt der Lösung. Kroatien hat noch bis

Mai 2007 den Vorsitz inne im South Eastern Europe Cooperation Process.

Der Türkei, die die öffentliche Diskussion über die Erweiterung dominiert und polarisiert, widmet der Strategie breiten Raum. Neben den Fortschritten wird das sich verlangsamende Reformtempo bedauert. „Versäumt die Türkei es, ihren Verpflichtungen uneingeschränkt nachzukommen, so beeinträchtigt dies die Gesamtfortschritte in den Verhandlungen“ – so die Mitteilung. Die Öffnung eines Hafens und eines Verkehrsflughafens werden als Schritte in die richtige Richtung bewertet. Die EU-Außenminister haben sich im Rat am 11.12. darauf verständigt, acht der insgesamt 35 Verhandlungskapitel auszusetzen. Der Europäische Rat im Dezember werde, so der finnische Außenminister, kein „Türkei-Gipfel“. Im Bezug auf die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien sieht die Kommission einen Anreiz für die Fortsetzung der Reformen durch die Schaffung einer europäischen Perspektive für das Land. Auch der Rat Auswärtige Angelegenheiten begrüßte am 11. Dezember die Aufnahme des politischen Dialoges und verwies auf die Umsetzung der Vereinbarung von Ohrid.

In ihren Schlussfolgerungen und Empfehlungen kommt die Kommission zum Ergebnis, dass die Fähigkeit der Union zur Integration neuer Mitglieder wesentlich bestimmt wird durch die Funktionsfähigkeit der Organe der EU. Institutionelle Reformen zur Wirksamkeit der Entscheidungsfindung seien zu verbessern. Diese sollten „bis zu dem Zeitpunkt gefunden werden, an dem das nächste Mitglied voraussichtlich in der Lage sein wird, der EU beizutreten“. Auch sollen bei der Bewertung von Folgewirkungen künftiger Beitritte im Haushalt die Bereiche Agrar und Kohäsion gründlich untersucht werden.

Ausführlicher behandelt das Thema der bereits erwähnte „Sonderbericht über die Fähigkeit der Union zur Integration neuer Mitglieder“, der als Anlage 1 Teil dem Strategiepapier beigegeben ist. Er geht auf die Tagung des ER vom Juni 2006 zurück, nimmt Bezug auf die Schlussfolgerungen des ER 1993 Kopenhagen und betont, dass die EU dafür sorgen müsse, ihre eigene Entwicklung fortzusetzen und zu vertiefen. Bei ihren Folgenabschätzungen will die Kommission eingehen auf die Aufnahmefähigkeit der EU. Erneut verweist sie auf den Vertrag von Nizza, der für eine Union mit bis zu 27 Mitgliedstaaten ausgelegt ist. Vor jeder neuen Erweiterung muss die EU deshalb über Inhalt und Umfang der institutionellen Reform entscheiden. Auch sei festgelegt, dass nach dem Beitritt des 27. Mitgliedstaates die Kommission weniger Kommissare habe, als die EU-Mitgliedstaaten.

Schließlich scheut die Mitteilung die seit vielen Jahren gestellte Frage nach den Grenzen der EU nicht: der Begriff „europäisch“ setze sich aus geographischen, historischen und kulturellen

Elementen zusammen, die gemeinsam zu einer europäischen Identität beitragen. Die Europäische Union, so die Kommission mit Blick auf Art. 49 EU-Vertrag, „definiere sich in erster Linie nach ihren Werten“.

Das Europäische Parlament hat in einem vom Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten vorgelegten Bericht (2005/2206(INI)) Stellung genommen und u.a. darauf verwiesen, dass es bereits in der EntschlieÙung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei betont habe, „dass der Vertrag von Nizza keine akzeptable Grundlage für weitere Beschlüsse über den Beitritt neuer Mitgliedstaaten ist (...)“. Erhalten bleibt das Spannungsverhältnis zwischen der Anerkennung, dass das Tempo der Verhandlungen abhängt von den tatsächlich erreichten Fortschritten der Kandidaten einerseits, am Ende aber die Aufnahmekapazität der EU andererseits zu berücksichtigen sei. Sollen, wie gefordert, die erforderlichen Reformen im Rahmen des konstitutionellen Prozesses herbeigeführt werden, lässt sich wohl ein zeitlicher Zusammenhang konstruieren zwischen Erweiterung und dem angestrebten Fahrplan für den Verfassungsvertrag oder zumindest für Teile daraus mit Blick auf die 2009 anstehenden Wahlen zum EP.

Das EP fordert die Kommission u.a. dazu auf, „analog zum Europäischen Wirtschaftsraum Vorschläge für eine Wahlmöglichkeit zwischen Vollmitgliedschaft und dem Status eines „Nachbarschaftslandes“ vorzulegen (...)“. Dem anspruchsvollen Forderungskatalog an die Adresse der Türkei (Beseitigung aller bestehenden rechtlichen und praktischen Hindernisse für die umfassende Wahrnehmung von Grundrechten und Grundfreiheiten, Erwartung an die Gewährleistung voller Unabhängigkeit der Justiz und an deren gutes Funktionieren, Beendigung jeglicher Folter und Misshandlungen, Unterstützung der Rechte von Frauen, Anerkennung sämtlicher EU-Mitgliedstaaten, vollständige Umsetzung der Vereinbarung über die Zollunion, Aufhebung aller Beschränkungen des freien Warenverkehrs ...) folgen deutlich andere, freundliche Feststellungen zu Kroatien.

Auch wenn die öffentlich geführte Debatte sich zu konzentrieren scheint auf das große Kandidatenland Türkei und die damit verbundenen Herausforderungen, betont das EP auch die Bedeutung der Strategie für die anderen Staaten des westlichen Balkans, bedauert allerdings den „eher technokratischen Charakter des von der Kommission vorgelegten Fahrplans“ und mahnt die Neuausrichtung der Gemeinschaftshilfe an mit einer Konzentration auf die „Entwicklung einer wirkungsvollen staatlichen Verwaltung und Justiz, die Schaffung eines modernen, einheitlichen Bildungssystems“ und die Unterstützung von Maßnahmen zur Eingliederung von Flüchtlingen.

Die deutsche Ratspräsidentschaft will sich schwerpunktmäßig und auf der Basis der Sicherheitsstrategie der Stabilisierung des westlichen Balkans widmen. Auf der Agenda stehen die Verhandlungen über das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Serbien, Montenegro und Bosnien und Herzegowina. Auch die erwartete Entscheidung des Sicherheitsrates zum Status des Kosovo und die bislang umfangreichste zivile ESVP-Mission fallen in die erste Jahreshälfte 2007.

In seinem Bericht zur Erweiterungsstrategie der Kommission betont auch das House of Lords des britischen Parlamentes u.a. die Bedeutung eines positiven Zeichens an Kroatien für die anderen Länder des westlichen Balkans. Bei aller öffentlichen Debatte über das Für und Wider der Erweiterung dürfe auch die Glaubwürdigkeit der EU als Verhandlungspartner nicht Schaden nehmen. Die Debatte über die Aufnahmefähigkeit solle als Entschuldigung benutzt werden, „die Tür zur Union zu schließen“, sondern müsse auf einer soliden Grundlage geführt werden.

Der im Deutschen Bundestag federführend zuständige Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union wird sich voraussichtlich am 13. Dezember 2006 mit der Erweiterungsstrategie befassen.

Quellen:

- Mitteilung der Kommission an das EP und den Rat, Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006 – 2007 mit Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder, KOM (2006)649 endg., Ratsdok: 14968/06.
- EP, Entwurf eines Berichts über das Strategiepapier 2005 der Kommission zur Erweiterung (2005/2206(INI))
- Mitteilung der Kommission an den Rat und das EP, Erweiterung: Zwei Jahre danach – ein wirtschaftlicher Erfolg, KOM 2006(200 endg., Ratsdok: 9051/06.
- House of Lords, Session 2005-06, Fifty-Third Report, European Union Committee Publications.
- Council Conclusions on the Western Balkans, 2771st External Relations Council meeting Brussels, 11 and 12 December 2006-12-12
- EU foreign ministers agreed in partial freeze of Turkey's membership talks, [www.eu2006.fi/news and documents](http://www.eu2006.fi/news_and_documents)

Heike Baddenhausen, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614,
E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de