

Erweiterung der Europäischen Union – Zerreißprobe oder sinnvolle Perspektive?

Klausur von Toni Rumpf (LK Politikwissenschaft, 13. Jahrgang, 3. Semester/2011)

Erst vor kurzem wurde Serbien als sechster Beitrittskandidat anerkannt. Auch die Verhandlungen mit Kroatien wurden abgeschlossen, und dem Land ein Beitritt Mitte 2013 in Aussicht gestellt. Schon in Paragraph 1 des EU-Vertrages wird für eine tiefere Integration aller europäischen Völker geworben. Im Osten formiert sich eine neue „eurasische Wirtschaftsunion“ ressourcenreicher Staaten um Russland. In der EU dagegen wird im Schatten der Schulden-, Finanz-, Wirtschafts- und Eurokrise von Euroausschlüssen oder gar von EU-Ausschlüssen gesprochen. Die britischen Medien sind von antieuropäischen Kommentaren durchsetzt. Das britische Volk wünscht sich ein Referendum über die EU-Mitgliedschaft. Zwar steht Großbritannien generell Erweiterungen positiv gegenüber, doch eine aus deutscher Perspektive nötige Vertiefung, gerade in Anbetracht der Problematik in Griechenland, kommt für die britische Regierung nicht in Frage. Konflikte zwischen Ländern der EU und Bewerberländern flammen auf und verhindern einen Beitritt. Gerade in der Balkanregion findet sich eine hohe Anzahl von Konflikten zwischen und in Ländern. Ist eine Erweiterung der EU also überhaupt eine sinnvolle Perspektive, oder wird sie vielmehr zu einer Zerreißprobe für die Staatengemeinschaft?

Um diese Frage beantworten zu können, muss man sich die Motive für eine mögliche EU-Erweiterung genauer ansehen.

Dabei kann man zwar zwischen Motiven der EU und Motiven des Bewerberlandes unterscheiden, dennoch ähneln sie sich in großen Teilen. Aus dem Motiv für Frieden, welchem nach wie vor eine hohe Bedeutung zukommt, sind vor allem wirtschaftliche Motive erwachsen. Die ohnehin wirtschaftlich tief verknüpften Staaten Europas haben ein großes Interesse einen gemeinsamen Markt zu bilden. Die EU und die Bewerber gewinnen einen neuen Absatzmarkt. Gerade für die wirtschaftlich schwächeren Balkanstaaten ist die finanzielle Unterstützung und Förderung durch die EU von großer Bedeutung. Sie sehen im Beitritt zur EU oft die einzige Entwicklungsperspektive. Wirtschaftliche und politische Stabilität könnte nur durch einen EU-Beitritt gewährleistet werden. Doch auch die EU hat Interesse an einem Beitritt dieser Staaten, denn abgesehen von der geographischen Vervollständigung handelt es sich bei Bewerberländern um Transitstaaten für Rohstoffe und Ressourcen aus dem Osten und Süden. Dennoch sollte man den Aspekt der Friedenssicherung nicht klein reden. Friedenssichernde Maßnahmen und wirtschaftliche Förderung gehen nur allzu oft Hand in Hand. So zwingt beispielsweise sowohl die Bewerbung der Türkei als auch die Mazedoniens nicht nur zu wirtschaftlicher Unterstützung sondern auch zur Lösung historisch angelegter Konflikte, wie dem Zypern-Konflikt. Länder, wie Mazedonien, sehen im EU-Beitritt eine Möglichkeit vollständige Anerkennung als Staat zu erhalten. Auch die Einflussnahme auf die „europäische Politik“ spielt häufig eine Rolle. So wurde noch 2009 in der Schweiz über einen EU-Beitritt diskutiert, da die Möglichkeiten der bilateralen Verträge an ihre Grenzen stoßen. Doch auch umgekehrt wünscht sich die EU mehr Einfluss auf die Länder Europas und in der Welt. Der „Export der europäischen Werte“ mit friedlichen Mitteln ist eine der Grundideen der Staatengemeinschaft. Neue politische Ansätze und eine kulturelle Bereicherung, die auch durch das Motto „In Vielfalt geeint“ ausgedrückt wird, können nicht nur zu Problemen führen, sondern auch mehrere Ansätze für Konfliktlösungen oder die Prävention von Konflikten liefern.

Doch welche Voraussetzungen müssen Bewerberstaaten erfüllen um der EU beitreten zu können? Die Aufnahme neuer Mitglieder ist in Paragraph 49 des EUV geregelt. So müssen diese Länder schon vor den Beitrittsverhandlungen gewisse Kriterien - die 1993 beschlossenen „Kopenhagener Kriterien“ - erfüllen. Die in Paragraph 6 EUV festgelegten Grundwerte der EU müssen auch von den Bewerberländern respektiert werden. Es muss sich bei den Ländern nachweislich um stabile Demokratien handeln, die die Menschenrechte beachten, die Minderheiten schützen, sich dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit verpflichten und die Bildung und Beteiligung von Parteien in einem Mehrparteiensystem garantieren. Diese politischen Kriterien, die schon vor den Beitrittsverhandlungen erfüllt werden müssen, werden durch wirtschaftliche und administrative Kriterien er-

gänzt, die während der Verhandlungen erreicht werden müssen. Die Länder müssen eine funktionierende Marktwirtschaft vorweisen können. Das bedeutet, dass neben einer freien Preis- und Handelsbildung und einem entwickelten Finanzsektor auch ein Konsens über die zukünftige Wirtschaftspolitik vorherrschen muss. Investoren muss ein stabiler makroökonomischer Rahmen, ohne Im- oder Exportbeschränkungen zur EU gewährleistet werden. Um dem Druck des EU-Binnenmarktes standhalten zu können, muss das Land über eine ausreichend entwickelte Infrastruktur und Human- bzw. Anlagekapital verfügen, welches Investitionen sichern soll. Nur dann gilt eine Wirtschaft als konkurrenzfähig gegenüber dem EU-Binnenmarkt.

Die administrativen Kriterien setzen sich aus den 35 Kapiteln des „acquis communautaire“ zusammen, dem „Rechtskatalog“ der EU. Diese Kapitel werden während der Verhandlungen geöffnet und abgearbeitet. Zwar gibt es die Möglichkeit für Übergangsregelungen, dennoch müssen alle Kapitel erfolgreich abgeschlossen werden. Doch neben diesen klar definierten Kriterien gibt es weitere, „innenpolitische“ Kriterien der EU: So müssen Staaten, die der EU beitreten wollen, „europäische Staaten“ sein. Die Definition eines europäischen Staates ist jedoch unter den 27 EU-Staaten umstritten. Auch das vierte Kriterium ist eher uneindeutig. Die EU muss trag- und arbeitsfähig bleiben. Länder, die also politische Entscheidungen blockieren wollen, können Aufnahmen verhindern. Länder, deren Interessen zu weit von denen der EU abweichen, können nicht aufgenommen werden.

Gerade die jüngere Geschichte der Erweiterungspolitik der EU ist aufschlussreich. So beschreibt Doris Simon in einer Sendung des „Deutschlandradios“ am 8. 1. 2010 zum Thema „Beitrittskandidaten müssen mit erhöhten Hürden rechnen“ Probleme und Erfolge der europäischen Integration. Auffällig sei die zunehmend kritische Betrachtung von EU-Erweiterungen in Anbetracht der problematischen Situation in Bulgarien und Rumänien, die unter der Annahme und Hoffnung auf Besserung in die Staatengemeinschaft aufgenommen wurden. Diese Annahme habe sich als falsch herausgestellt. Diese schlechten Erfahrungen erschwere es beitragswilligen Ländern einen EU-Beitritt zu ermöglichen. Die nötigen Reformen seien dadurch zwar in diesen Ländern beschleunigt worden, so beispielsweise im Falle Mazedoniens, doch in mehreren Ländern des westlichen Balkans bleibe diese Entwicklung aus. Zwar gleiche sich die Region wirtschaftlich der EU mehr und mehr an, doch selbst nach der Übernahme und Umsetzung des aquis behindern historisch angelegte Konflikte die Erweiterung. Die konfliktgeladene politische Situation des Balkangebietes führe zu einer erhöhten Vorsicht der EU gegenüber diesen Ländern. Die erfolgreich abgeschlossenen Verhandlungen mit Kroatien seien auch „11 Monate von Slowenien wegen Grenzstreitigkeiten blockiert“ worden. Probleme aus der Vergangenheit, wie die Kriegsverbrechen spielen nach wie vor eine wichtige negative Rolle im Beitrittsprozess. Dennoch gebe es „noch schlechtere Beispiele“, als die Türkei. Neben fehlenden politischen Reformen und ungelösten politischen Fragen, wie dem Zypern-Konflikt sei auch der Beitritt des Landes zwischen den Mitgliedsländern und in ihnen stark umstritten. Die Türkei sei besonders von wirtschaftlich großem Interesse, da es sich um einen Transitstaat für Rohstoffe aus Asien, Arabien und dem Kaukasus handle. Auf Grund der mangelnden Bereitschaft des Landes zu Reformen, gerade in den Bereichen Justiz und Menschenrechte, sei ein Beitritt in kurzer Zeit eher unwahrscheinlich.

Ein anderes Bild stelle Island dar. Das nordische Land, welches Anfragen auf einen EU-Beitritt regelmäßig aus-schlug, habe sich auf Grund der aktuellen Krisenlage dazu bereit erklärt der EU beizutreten. Hierbei sei jedoch das Problem der Icesave-Bank aufgetreten, in dem Island die EU-Staaten Großbritannien und Niederlande brüskiert habe. Dieser ungelöste Konflikt, in dem Island die nationalen Interessen denen der EU gegenüber stellt, habe auf beiden Seiten zu einem Vertrauensverlust geführt. Dies spiegele sich auch in der eher geringen Begeisterung des isländischen Volkes für einen EU-Beitritt wider.

Bei Island, das wirtschaftlich mit Staaten wie der BRD vergleichbar ist, gibt es also nur einen speziellen Konflikt. Anders sieht dies bei den westlichen Balkanstaaten aus. Zwar sind positive wirtschaftliche Tendenzen in den letzten Jahren zu erkennen, doch die Standards der deutschen Wirtschaft sind noch in weiter Ferne. In den meisten Ländern beträgt das BIP pro Kopf nur etwa ein Zehntel des deutschen BIP's pro Kopf. Auffällig ist, dass es sich bei allen Staaten um Kleinstaaten handelt, deren Bevölkerung mit Ausnahme von Serbien nicht über 5

Millionen liegt. Dies würde gerade den Aspekt der Entscheidungsfindung und damit der Tragfähigkeit der EU negativ beeinflussen.

Dennoch lassen sich auch positive Beispiele finden. So sind die wirtschaftlichen Strukturdaten 2009 von Slowenien positiv zu bewerten. Mit einem BIP pro Kopf von 17.700€ ist es nicht mehr weit von einem sehr hohen Standard entfernt. Man könnte für Kroatien auf eine ähnlich positive Entwicklung in kurzer Zeit hoffen. Mit Ausnahme vom Kosovo weisen alle Länder eine relativ hohe Lebenserwartung auf. Hierbei bildet sich die Problematik des Kosovokonfliktes ab – die Problematik eines 2.200.000 Einwohner „starken“ Landes.

Lässt sich also das Kosovo als zukünftiger Beitrittskandidat begrüßen oder lädt sich die EU mit dem Beitritt dieser Staaten nur zusätzliche Probleme in die Gemeinschaft ein?

Gerade der Kosovo ist ein gutes Beispiel um die Themenfrage praktisch angewendet zu behandeln. Bei dem sehr kleinen Land handelt es sich um eine wirtschaftlich sehr schwache Region, weit entfernt von dem von der Weltbank ab einem BIP/Kopf von 11.000\$ als High-Income-Country eingeteilten Industrieland. Der extrem junge Staat wird nicht einmal von allen EU-Staaten, geschweige denn vom „Mutterland Serbien“ anerkannt. 1998 herrschten in der Region noch kriegsähnliche Zustände und noch heute flammen regelmäßig Konflikte zwischen Serben und Kosovaren auf, die unlösbar erscheinen. Ein Beitritt eines einzelnen Landes wie Serbien würde also – ähnlich wie bei Griechenland - einen Beitritt eines anderen Balkanstaates extrem erschweren. Eine gänzlich synchrone Entwicklung zeichnet sich in der Region aber nicht ab. Dies würde den Beitritt der Staaten also extrem verzögern, und damit zur „Zerreißprobe“ werden.

Gänzlich anders ist der Konflikt mit Island zu bewerten. Ein Land, das europäische Ideale wie Bürgernähe und direkte Demokratie wie kaum ein anderes verkörpert, sollte in der EU willkommen sein. Wie wir spätestens seit Angela Merkel wissen, ist jede Krise auch als Chance anzusehen. Die momentane wirtschaftliche Krise bietet eine Möglichkeit, die EU zu erweitern und zu vertiefen. Das sonst EU-skeptische Land hat sich für Beitrittsverhandlungen bereit erklärt und erfüllt fast alle EU-Standards. Fast einzig und allein der Icesave-Konflikt behindert einen Beitritt in naher Zukunft. Wäre es also nicht klüger das Land jetzt an sich zu binden, wo sich eine einmalige Chance bietet? Würden sich die 300.000 Bürger des Landes nicht von einer für sie versöhnlichen Lösung dieses Konfliktes umstimmen lassen? Ließen sich nicht in anderen Bereichen für Großbritannien und die Niederlande Zugeständnisse machen um eine Zustimmung beider Länder zu gewährleisten? Im Falle Islands bin ich zuversichtlich, dass eine Lösung gefunden werden kann, gerade weil es sich bei dem Land um ein kleines handelt. Der Beitritt des Landes erscheint sinnvoll. Es gehört geographisch, politisch, historisch und kulturell unstrittig zu Europa. Es keine innerstaatlichen Probleme zwischen Volksgruppen und auch keine Kriegsverbrechen in der Vergangenheit.

Doch auch bei Serbien bin ich der Meinung, dass gerade dieser Punkt eine eher kleine Problematik darstellt. Wichtiger sind die wirtschaftlichen Disparitäten und politischen Konflikte der Region. Auf Grund der Geschichte handelt es sich bei allen ehemaligen jugoslawischen Republiken um sehr junge und dadurch oft instabile Demokratien. Zwar lässt sich gerade im Falle Mazedoniens Besserung erkennen, die Lage ist aber nach wie vor angespannt. Gerade Bosnien-Herzegowina ist nicht nur wegen wirtschaftlicher sondern auch ethnischer Probleme kein Kandidat für einen raschen Beitritt. Gleiches gilt für den Beitritt der Türkei. Hier haben neben politischen Problemen auch soziokulturelle Aspekte Einfluss.

Oft werden Debatten über einen eventuellen Türkei-Beitritt eher emotional als rational geführt. Dies liegt vor allem an der islamkritischen Haltung Europas und der Darstellung der Türkei in den Medien. Auch Mitglieder der Arbeitsgruppe „Türkeibeitritt“ der Europäischen Kommission halten einen Beitritt in den nächsten Jahren für fraglich; gerade auf wirtschaftlicher Ebene erscheint der Beitritt der Türkei jedoch sinnvoll. Mit einem höheren Wirtschaftswachstum als China wäre das Land ein idealer Partner der EU. Auch politisch ließen sich die diplomatischen Beziehungen gerade zu den Ländern des „Arabischen Frühlings“ nutzen. Doch die Türkei bringt genauso viele Probleme wie Lösungen mit: Konflikte mit Armenien, Syrien und „Kurdistan“ würden die EU in eine weitere konfliktgeprägte Region neben dem Balkan bringen.

Da sich das jetzige „Engagement“ im Nahen Osten weder beim Gazakonflikt, noch in Afghanistan, noch im Irak als wirkungsvoll erwiesen hat, bleibt die Frage, ob eine direkte Nachbarschaft nicht mehr Probleme als Lösungen erzeugen würde. Stabilisiert sich die Lage in Nordafrika und Arabien jedoch, und demokratisiert sich der Irak, Iran, Syrien und der Libanon, wäre die Türkei ein wichtiger diplomatischer Anlaufhafen für diese jungen Demokratien. Ähnlich wie bei der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wird dies jedoch noch einige Jahre dauern.

Möchte man die Frage nach einer Zerreißprobe jedoch „vollständig“ beantworten, muss man sich auch innenpolitischen Spannungsfeldern der EU vor Augen führen. Bereits mit 27 Mitgliedsstaaten sind große Veränderungen am Vertragswerk, wie sie meiner Meinung nach nötig wären, schwer durch zu setzen. Vor der Frage einer EU-Erweiterung sollte folglich die Zielstellung der EU klar definiert werden. Bereits die drei größten EU-Mitgliedsstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien haben Kompromisse und Lösungen zu aktuellen politischen Fragen zu erarbeiten. Je mehr Länder der EU beitreten, desto schwieriger ist es dies klarzustellen. Dies sehe ich jedoch nicht nur als Interesse der EU sondern auch der Bewerberländer an, die wissen möchten, in welche Richtung sie ihr Land steuern. Hier möchte ich insbesondere noch einmal auf Großbritannien hinweisen, eines der Kernländer der EU, welches eine tiefere europäische Integration ablehnt. Sollte es tatsächlich zu einem Referendum über einen Austritt aus der EU kommen – was ich jedoch bezweifle – würde sich die Frage der EU-Erweiterung nur mit der Gegenfrage klären lassen.

Zu beachten ist, dass jedes Bewerberland einzeln betrachtet werden sollte: Zwar ist die Korruption in vielen beitrittswilligen Ländern ein erschreckend großes Problem, in Island aber nicht. Zwar spielt der Konflikt zwischen Christen und Muslimen innenpolitisch in der Balkanregion eine Rolle, in der Türkei jedoch kaum.

Letztlich sollte es die Entscheidung des Europäischen Parlamentes und der EU-Kommission sein, ob Länder in die Staatengemeinschaft aufgenommen werden. Sie vertreten die Interessen aller EU-Bürger und nicht nur der Nationalstaaten. Bestes Beispiel ist die Aufnahme Griechenlands, gegen den sich die EU-Kommission ausgesprochen hatte. Die Kommission hat den intensivsten Kontakt mit den Ländern, und verfügt dementsprechend auch über die meisten Informationen.

Generell sollte die EU jedoch gerade aus ihren Urmotiven einen Beitritt der Staaten des Balkans begrüßen. Die Beziehungen zu ihnen haben sich in den letzten 20 Jahren fast nur positiv entwickelt. Angetrieben vom Interesse des Beitritts gehen diese Länder große Schritte auf die EU zu. Die EFTA-Staaten gelten gemeinhin sowieso als europäisch und – wie ich bereits an den Beispielen Schweiz und Island klargemacht habe – bewegen auch sie sich auf die EU zu. Wenn nicht bald, wann dann? Die eigentliche Zerreißprobe jedoch stellt nicht die Erweiterung der EU, sondern viel mehr die Bewältigung der Wirtschafts-, Schulden-, Finanz- und Eurokrise dar.