

# **EU 25+**

## **EINE BESTANDSAUFNAHME ZUM EUROPÄISCHEN RAT VON KOPENHAGEN**

von Martin Brusic, Janis A. Emmanouilidis und  
Christoph Hofbeck

Dezember 2002

Dieses Papier entstand im Rahmen eines Projektes zu den „Folgefragen der EU-Osterweiterung“, das die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P) durchführt.

## Experiment EU 25

In Kopenhagen wollen die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union die Beitrittsverhandlungen mit zehn Ländern abschließen. Damit vollziehen sie nicht nur die größte Erweiterung in der Geschichte der EU, sondern beenden auch die vom Ost-West-Konflikt hinterlassene Teilung Europas in EU-Mitglieder und -Nichtmitglieder. Wenn der Kopenhagener Gipfel grünes Licht gibt, sollen die Beitrittsländer - Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn sowie Zypern – und die EU-Mitgliedstaaten im April 2003 in Athen den Beitrittsvertrag unterzeichnen. Bewerber und Mitgliedstaaten müssen den Vertrag in den folgenden Monaten ratifizieren, so dass der Beitritt im Mai 2004 erfolgen kann. Dieser Zeitplan würde es den Bürgern in den neuen Mitgliedstaaten ermöglichen, an den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2004 teilzunehmen. Wie keine der früheren Erweiterungsrounden wird die Osterweiterung die Union qualitativ verändern, denn

- sie bedeutet das Ende einer Regierungspraxis in der EU, die von den Institutionen und Politikstilen eines Europas der sechs Gründungsstaaten geprägt war;
- sie verdoppelt das Wohlstandsgefälle innerhalb der EU und konfiguriert damit die Interessenbasis für wirtschafts- und verteilungsrelevante Politiken neu;
- sie dehnt die Grenzen der EU aus bis zur osteuropäischen Kernregion, zum Balkan und in den Mittelmeerraum, mit allen Chancen und Problemen dieser neuen Nachbarschaften;
- sie kann EU-interne Differenzierungsprozesse auslösen, die einen oder mehrere Gravitationskerne mitgliedstaatlicher Kooperation entstehen lassen.

Diese Papier gibt einen kompakten, problemorientierten Überblick dazu, was die EU unternommen hat, um die Osterweiterung vorzubereiten und die damit verbundenen Herausforderungen zu meistern. Es rekapituliert den Beitrittsprozess und die wichtigsten Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen. Wir analysieren die verbleibenden Hürden der Ratifikation, erklären die erweiterungsbedingten Reformen der Institutionen und die Konflikte um die Finanzierung gemeinsamer Politiken in einer erweiterten EU. Über 2004 hinaus ist der Beitritt Bulgariens und Rumäniens vorgezeichnet; unsicherer und viel umstrittener ist ein Beitritt der Türkei; die Erweiterungsperspektive für die Tür-

kei und für Zypern hat Bewegung in den Zypern-Konflikt gebracht. Unser Papier diskutiert diese drei sehr unterschiedlich gelagerten Problemkonstellationen und richtet den Blick abschließend auf den Zusammenhang von Erweiterung und Verfassungsdiskussion.

## 1. Von Kopenhagen nach Kopenhagen

Der Erweiterungsprozess war ein weiter und steiniger Weg „zurück nach Europa“. Der Abschluss der ersten Europaabkommen im Jahre 1991, die Festlegung der Kopenhagener Beitrittskriterien im Jahre 1993, die Heranführungsstrategie mit jährlichen Fortschrittsberichten und gezielten Hilfsprogrammen für die Beitrittsländer (*SAPARD*, *ISPA*, *PHARE*) sowie die Beitrittspartnerschaften waren nur einige der Meilensteine auf diesem Weg.

### Die Kopenhagener Beitrittskriterien

- **Politische Kriterien:**

Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten

- **Wirtschaftliche Kriterien:**

Eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten

- **Administrative und Integrationskriterien:**

Die Beitrittskandidaten müssen die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können.

Im März 1998 eröffnete die EU Beitrittsverhandlungen mit einer ersten Gruppe von sechs Kandidatenstaaten (Tschechien, Zypern, Estland, Ungarn, Polen und Slowenien) denen im Februar 2000 weitere sechs folgten (Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und der Slowakei).

Gegenstand der Verhandlungen war der in 31 Kapitel unterteilte gesamte, rechtliche Besitzstand der EU (*acquis communautaire*), darunter 14.000 Rechtsakte verteilt auf mehr als 80.000 Seiten. In den Verhandlungen stand nicht der rechtliche Besitzstand der EG/EU zur Disposition. Es ging vielmehr um die Festlegung diverser Übergangsfristen für Teile des *acquis*.

## Übergangsfristen zu den Binnenmarktfreiheiten: Länderbeispiele

Kapitel	Freier Warenverkehr	Freier Personenverkehr	Freier Kapitalverkehr	Freier Dienstleistungsverkehr
Land				
Ungarn	---	Minimum 2 Jahre, um 3 bzw. 5 Jahre (D+A) verlängerbar	5 Jahre bei Zweitwohnsitz, 7 Jahre in der Landwirtschaft	3 Jahre, betrifft Banken hinsichtlich Deckung von Investoren
Polen	2005 bzw. 2008 bei Zulassung für medizinische Instrumente und pharmazeutische Produkte	Minimum 2 Jahre, um 3 bzw. 5 Jahre (D+A) verlängerbar	5 Jahre bei Zweitwohnsitz, 12 Jahre in der Landwirtschaft	Bis 2007: Anlegerausgleichsplan + Angemessenheit des Kapitals
Tschechien	---	Minimum 2 Jahre, um 3 bzw. 5 Jahre (D+A) verlängerbar	5 Jahre bei Zweitwohnsitz, 7 Jahre in der Landwirtschaft	---
Slowenien	2007 Erneuerung der Marktberechtigung für Arzneimittel	Minimum 2 Jahre, um 3 bzw. 5 Jahre (D+A) verlängerbar	---	2004 betreffend Grundkapital, 2005 bei Sicherheitsgarantien durch Export-Sperre

## 2. Verhandlungsabschluss und Ratifikation – die letzten Hürden

Die Kommission empfiehlt in ihrem aktuellen Fortschrittsbericht vom Oktober 2002 die Aufnahme zehn neuer Mitgliedstaaten. Die Brüsseler Behörde bescheinigt diesen Beitrittskandidaten eine große Übereinstimmung mit dem *acquis* der EU sowie mit den für dessen administrative und rechtliche Umsetzung nötigen Strukturen.

Die Kommission verweist jedoch zugleich auf gewisse Defizite, die bis zum eigentlichen Beitritt noch behoben werden sollten. Demnach müssen die noch ausstehenden Angleichungen an den *acquis* und die hierfür notwendigen Kapazitäten geschaffen werden.

### Defizite in der Beitrittsvorbereitung

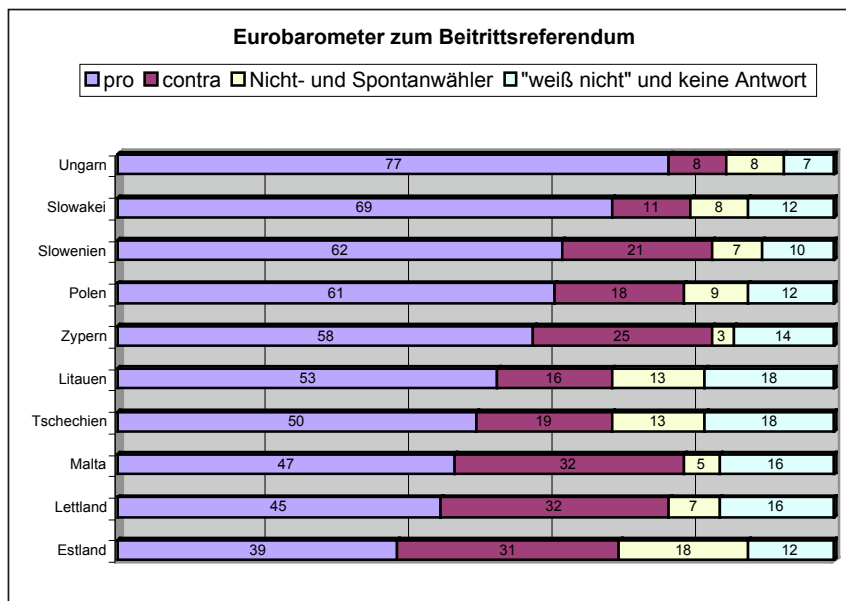
- **Zoll:** Besondere Bemühungen sollten sich auf eine uneingeschränkte Zusammenschaltung der nationalen Systeme mit den Zollinformationstechnologiesystemen der Gemeinschaft konzentrieren.
- **Landwirtschaft:** Die Einführung des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems ist für die Verwaltung und Kontrolle der Direktzahlungen unerlässlich.
- **Regionalpolitik:** Die Kandidaten müssen ihre endgültigen Umsetzungsstrukturen klar definieren und ihre Verwaltungskapazitäten verstärken.
- **Finanzkontrolle:** Die Kandidaten müssen sich bei ihren Bemühungen auf die Anwendung angemessener Systeme für die interne staatliche Finanzkontrolle konzentrieren.

Die Kommission wird über die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen wachen und dem Ministerrat sowie dem Europäischen Parlament sechs Monate vor dem anvisierten Beitrittsdatum einen umfassenden *Kontrollbericht* übergeben.

Darüber hinaus ist auf Vorschlag der Kommission vorgesehen, eine allgemeine wirtschaftliche *Schutzklausel* sowie zwei spezifische Schutzklauseln hinsichtlich des Binnenmarktes einzurichten. Diese werden für den Fall genutzt, dass "ernsthafte Schwierigkeiten entstehen, welche in einem Bereich der Wirtschaft andauern oder eine ernsthafte Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage eines Bereiches verursachen könnten". Die Klausel, von der sowohl neue als auch gegenwärtige Mitgliedstaaten Gebrauch machen können, würde es der Kommission ermöglichen, notwendige Schutzmaßnahmen festzulegen.

Nach Abschluss der Verhandlungen beabsichtigt die Kommission Anfang 2003, den mit den Kandidatenländern abgestimmten Beitrittsvertrag dem Ministerrat sowie dem Europäischen Parlament zur Stellungnahme vorzulegen. Bevor der Beitrittsvertrag am 16.4.2003 beim EU-Gipfel in Athen unterzeichnet werden kann, muss das Europäische Parlament dem Beitrittsvertrag mit absoluter Mehrheit zustimmen und der Rat die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten einstimmig beschließen. Der Vertrag muss daraufhin in den Kandidatenländern sowie den EU-15 von den Parlamenten ratifiziert werden. Die Erweiterung der EU bedingt zwingend die Ratifikation des Beitrittsvertrages in allen EU-Mitgliedstaaten. Scheitert der Ratifikationsprozess auch nur in einem EU-Mitgliedsland, kann sich die Union nicht erweitern. Im Falle einer Nicht-Ratifikation des Vertrages in einem der Beitrittskandidaten kann dagegen lediglich der Beitritt dieses Landes nicht vollzogen werden. In den meisten Beitrittsländern ist nicht nur eine parlamentarische Ratifikation, sondern auch ein *Referendum* vorgesehen. Mit Ausnahme Zyperns werden alle neuen EU-Mitglieder voraussichtlich im Laufe des Jahres 2003 das Volk hierzu befragen. In Ungarn und Slowakei gilt eine Zustimmung als gesichert, während in Estland, Lettland, Tschechien und Malta die Abstimmung des Souveräns zum EU-Beitritt als noch offen betrachtet wird (siehe Übersicht S. 5).

Die vier Visegrád-Staaten (Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn) verständigten sich bereits auf die Koordination ihrer Referenda. Die Abstimmungen in Ungarn und der Slowakei sollen zuerst abgehalten werden, um die Bevölkerung Tschechiens und Polens zu einer deutlichen Zustimmung zu ermutigen. Dabei hat Ungarn als erster Beitrittsstaat bereits das Datum für sein Referendum auf den 12.4.2003 festgesetzt. Der Rest der Visegrád-Gruppe wird voraussichtlich im Mai und Juni 2003 folgen.



Quelle: Candidate Countries Eurobarometer 2002.2, September 2002: Download:  
[http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/cceb/2002/cceb\\_2002\\_highlights\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb/2002/cceb_2002_highlights_en.pdf)

### 3. Erweiterungsbedingte Anpassung der EU-Institutionen

Trotz unbestreitbarer Defizite bietet der im Dezember 2000 ausgearbeitete Vertrag von Nizza die institutionelle Grundlage für eine Erweiterung der EU. Erweiterungsbedingt müssen die EU-Organe insgesamt neu organisiert und umstrukturiert werden. Darüber hinaus einigten sich die EU-Mitgliedstaaten im Oktober 2002 auf die institutionellen Übergangsregelungen für die Zeitspanne zwischen dem Beitritt (1.5.2004) und dem Inkrafttreten des in Nizza vereinbarten Erweiterungsprotokolls am 1.1.2005.

Ministerrat: Laut Erweiterungsprotokoll gilt ab dem 1.1.2005 eine neue Stimmgewichtung im Rat. Dabei wird eine Spreizung von drei (Malta) bis 29 Stimmen für die vier bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten festgelegt. Somit gewinnen alle Staaten Stimmen hinzu, die großen allerdings prozentual mehr als die kleineren. Die Aufwertung der einzelnen Mitgliedstaaten erfolgt nach dem Prinzip, dass die Mitgliedstaaten je nach Größe entsprechend unterschiedlich aufgewertet werden, damit im Endeffekt die Balance zwischen großen und kleinen Staaten zugunsten der großen verändert wird.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Siehe hierzu Claus Giering, „Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen“, in *Nizza in der Analyse* (Gütersloh, 2001), S. 51-144, hier S. 76-87.

## Stimmenverteilung im Rat vor und nach dem Inkrafttreten der Regelungen des Nizza-Vertrags

### 01. Mai 2004 bis 31. Dezember 2004

Mitgliedstaat	Stimmen
Deutschland	10
Frankreich	10
Großbritannien	10
Italien	10
Spanien	8
Polen	8
Niederlande	5
Griechenland	5
Tschechische Republik	5
Belgien	5
Ungarn	5
Portugal	5
Schweden	4
Österreich	4
Slowakei	3
Dänemark	3
Finnland	3
Irland	3
Litauen	3
Lettland	3
Slowenien	3
Estland	3
Zypern	2
Luxemburg	2
Malta	2
<b>Gesamt</b>	<b>124</b>

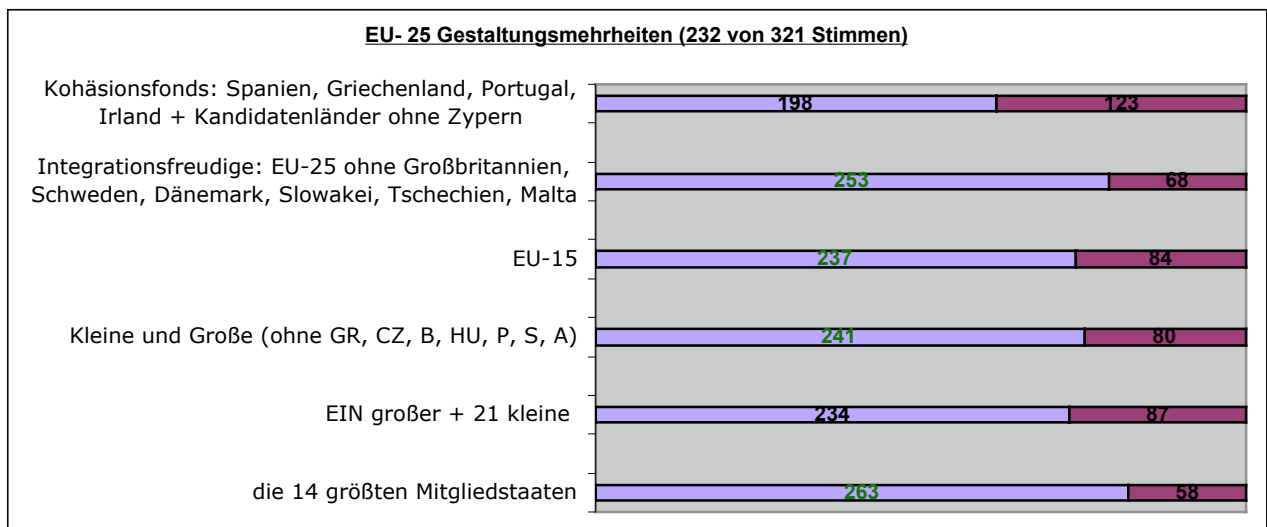
### ab 01. Januar 2005

Mitgliedstaat	Stimmen
Deutschland	29
Frankreich	29
Großbritannien	29
Italien	29
Spanien	27
Polen	27
Niederlande	13
Griechenland	12
Tschechische Republik	12
Belgien	12
Ungarn	12
Portugal	12
Schweden	10
Österreich	10
Slowakei	7
Dänemark	7
Finnland	7
Irland	7
Litauen	7
Lettland	4
Slowenien	4
Estland	4
Zypern	4
Luxemburg	4
Malta	3
<b>Gesamt</b>	<b>321</b>

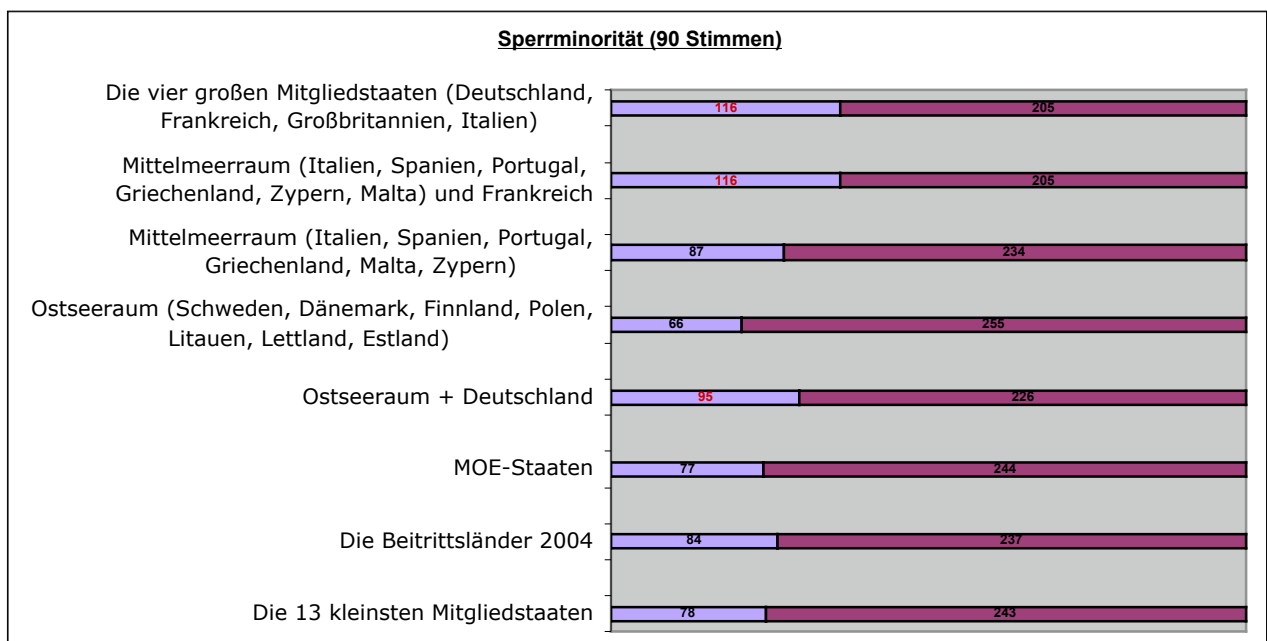
Die Neugewichtung der Stimmen hat auch eine neue Festlegung der Schwelle für die Gestaltungsmehrheit bzw. Sperrminorität nötig gemacht. Für eine qualifizierte Mehrheit werden vom Zeitpunkt des Beitritts bis zum 1.1.2005 88 der insgesamt 124 Stimmen benötigt (70,97%). Für den Fall, dass 2004 nicht alle zehn Staaten der EU beitreten, soll der Rat die Schwelle für eine qualifizierte Mehrheit auf einen Wert festsetzen, der so nah wie möglich bei 71,26 % der Gesamtzahl der Stimmen liegt. Ab dem 1.1.2005 müssen die zustimmenden Staaten in einer EU-25 über mindestens 232 der insgesamt 321 Stimmen im Rat verfügen (72,27%). Die Sperrminorität im Rat, die eine qualifizierte Mehrheit verhindern kann, liegt bei 90 Stimmen. Zudem muss auf der Grundlage der Entscheidungen von Nizza künftig die Mehrheit der Stimmen im Rat zusätzlich die Mehrheit der Mitgliedstaaten umfassen. Bevölkerungsärmere Staaten sollen auf diese Weise nicht ohne weiteres überstimmt werden können. Damit jedoch ein

<sup>2</sup> Siehe hierzu, Janis A. Emmanouilidis, „Nizza aus der Beitrittsperspektive“, in *Nizza in der Analyse* (Gütersloh, 2001), S. 263-304, hier S. 283-289.

Beschluss nicht nur die Mehrheit der Stimmen und Staaten, sondern auch stellvertretend für eine Mehrheit der EU-Bevölkerung steht, wurde ein drittes Mehrheitskriterium eingefügt. Ein EU-Mitgliedstaat kann künftig beantragen, dass bei einem Beschluss mit qualifizierter Mehrheit die Stimmen auch die Mehrheit von mindestens 62% der Gesamtbevölkerung umfasst. Die Erhöhung der Prozenzhürde der Stimmen im Rat, die bisher in der EU-15 bei 71,3 % lag, die Einführung der Bevölkerungsschwelle von 62 % und die Tatsache, dass eine Mehrheit der Mitgliedstaaten eine Entscheidung unterstützen muss, wird das Erreichen von Gestaltungsmehrheiten erschweren und gleichzeitig das Blockadepotenzial erhöhen.



Quelle: In Anlehnung an Wolfgang Wessels, „Die Vertragsreformen von Nizza. Zur institutionellen Erweiterungsreife“, *Integration*, 1/2001, S. 8-25.



Quelle: In Anlehnung an Wolfgang Wessels, „Die Vertragsreformen von Nizza. Zur institutionellen Erweiterungsreife“, *Integration*, 1/2001, S. 8-25.



Diese Ergebniskombination aus Neugewichtung und doppelter Mehrheit reduziert den Spielraum für eine gestalterische Mehrheit. Gepaart mit der Tatsache, dass die EU-Mitgliedstaaten es in Nizza versäumt haben, das Mehrheitsprinzip substantiell auszuweiten, verschlechtern sich im Ergebnis die Entscheidungsmechanismen im Rat und damit die Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union.<sup>3</sup>

#### Keine Gestaltungsmehrheit möglich :

- Die Kohäsionsländer verfügen zwar über eine Mehrheit der Staaten jedoch weder über die nötige Stimmenmehrheit im Rat (198 von 232 nötigen Stimmen) noch repräsentieren sie mehr als 62% der Bevölkerung.
- Selbst wenn eines der großen Mitgliedsländer mit den 21 kleinsten Staaten stimmen würde, fehlt noch die nötige Mehrheit von mindestens 62 % der Bevölkerung.

#### Gestaltungsmehrheit:

- Die integrationsfreudigen Staaten verfügen sowohl über die Mehrheit der Stimmen, die Mehrheit der Staaten als auch über die notwendige Bevölkerungszahl.
- Die bisherigen 15 EU-Staaten würden 237 Stimmen im Rat, einem Bevölkerungsanteil von mehr als 62% sowie über eine Mehrheit der Staaten verfügen.
- Die Konstellation „Kleine und Große“ erfüllt alle Kriterien für eine qualifizierte Mehrheit, ebenso wie die „14 größten Mitgliedstaaten“.
- „Kleine und Große“ überspringen gemeinsam ebenfalls die Hürden für eine qualifizierte Mehrheit.

#### Sperrminorität:

- Die vier großen: Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien verfügen ab dem 1.1.2005 zusammen über 116 Stimmen und könnten so eine qualifizierte Mehrheit im Rat blockieren.
- Die Konstellation „Mittelmeerraum“ erreicht erst mit den Stimmen Frankreichs die Hürde von 90 Stimmen und würde ohne diese mit 87 Stimmen daran scheitern.
- Ebenso benötigt der „Ostseeraum“ die 29 Stimmen Deutschlands um mehr als 90 Stimmen aufzuweisen.
- Die 10 Beitrittsländer liegen wie die „13 kleinsten Mitgliedstaaten“ unter der geforderten Marke von 90 Stimmen.

Mit Blick auf die Präsidentschaft im Rat haben sich die EU-15 darauf verständigt, dass die gegenwärtige Reihenfolge des turnusmäßigen Wechsels der Ratspräsidentschaft bis Ende 2006 beibehalten wird. Den neuen Mitgliedstaaten soll damit die Zeit zugestanden werden, sich auf die Wahrnehmung des Vorsitzes vorzubereiten. Der Rat sollte spätestens ein Jahr nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten über die Frage der Reihenfolge der Vorsitze ab 2007 entscheiden, wobei gegenwärtig u.a. im „Europäischen Konvent zur

---

<sup>3</sup> Siehe hierzu, Janis A. Emmanouilidis, „Nizza aus der Beitrittsperspektive“, in *Nizza in der Analyse* (Gütersloh, 2001), S. 263-304, hier S. 283-289.

Zukunft Europas“ die Abschaffung des rotierenden Ratsvorsitzes und diverse Alternativen diskutiert werden.<sup>4</sup>

Kommission: Jeder Mitgliedstaat wird ab 2005 jeweils nur einen Kommissar stellen. Die sechs großen Mitgliedstaaten werden auf ihren zweiten Kommissar verzichten. Erst wenn die EU 27 Staaten umfasst, soll die Zahl der Kommissionsmitglieder unter der Zahl der Mitgliedstaaten liegen. Der Beschlusslage von Nizza zufolge, sollen die Mitgliedstaaten in einer Union mit 27 und mehr Mitgliedern nicht länger permanent in der Kommission vertreten sein. Die Kommissare sollen ab diesem Zeitpunkt vielmehr auf der Grundlage einer gleichberechtigten Rotation ausgewählt werden. Der Rat soll erst nach Unterzeichnung des Beitrittsvertrages des 27. Mitgliedstaates die Zahl der Kommissionsmitglieder und die Einzelheiten der Rotation einstimmig festlegen.

Das Mandat der Prodi-Kommission reicht bis in das Jahr 2005. Gegenwärtig wird jedoch bereits über einen freiwilligen vorzeitigen Rücktritt der Kommission im Anschluss an den EU-Beitritt der neuen Mitglieder am 1.5.2004 diskutiert. Abgeordnete des Europäischen Parlaments nennen den November 2004 als frühest möglichen Zeitpunkt zur Bestimmung einer neuen Kommission.

Europäisches Parlament: Das Europäische Parlament soll in einer EU-27 laut der Erweiterungserklärung von Nizza 732 Abgeordnete umfassen. Die vereinbarte Zusammensetzung des EP wird sich künftig stärker an den Einwohnerzahlen der Mitgliedstaaten orientieren, obgleich kleinere Länder auch künftig im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl deutlich überpräsentiert sein werden. Im direkten Vergleich der Sitzverteilung im Parlament zwischen den derzeitigen Unionsmitgliedern und den beitragswilligen Staaten ergibt sich jedoch eine Diskrepanz. So wurden der Tschechischen Republik und Ungarn, beide mit etwa 10 Mio. Einwohnern, jeweils 20 Sitze im EP zugewiesen. Von der Bevölkerungszahl vergleichbare EU-Altmitglieder wie Belgien, Griechenland oder Portugal erhielten dagegen 22 Sitze im Parlament. Obgleich die EU und die beiden betroffenen Kandidatenstaaten sich bisher nicht offiziell geeinigt haben, ist zu erwarten, dass diese auch aus Machtgesichtspunkten unbegründete Benachteiligung im Rahmen des Beitrittsvertrages revidiert werden wird. Einvernehmen haben die EU-Mitgliedstaaten bereits darüber erzielt, dass mit Beginn der Wahlperiode 2004-2009 die 50 EP-Sitze Bulgariens und Rumäniens, die beide nicht einer nächsten Erweiterungsrunde angehören, gemäß

---

<sup>4</sup> Siehe hierzu auch, Bertelsmann Stiftung und Centrum für angewandte Politikforschung (Hrsg.), *Bridging the Leadership Gap – A Strategy for Improving Political Leadership in the EU* (Gütersloh/München, 2002). Erhältlich unter:  
<http://www.cap.uni-muenchen.de/publikationen/strategien/leadership.htm>

dem Vertrag von Nizza unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden. Die Gesamtzahl der auf diese Weise errechneten Sitze soll so nahe wie möglich bei 732 liegen.

Mitgliedstaat	Sitze
Deutschland	99
Frankreich	72
Großbritannien	72
Italien	72
Spanien	50
Polen	50
Niederlande	25
Belgien	22
Griechenland	22
Portugal	22
Tschechische Republik	20
Ungarn	20
Schweden	18
Österreich	17
Slowakei	13
Dänemark	13
Finnland	13
Irland	12
Litauen	12
Lettland	8
Slowenien	7
Estland	6
Zypern	6
Luxemburg	6
Malta	5
<b>Gesamt</b>	<b>682</b>

### Wahlperiode des Europaparlaments

#### 2004 – 2009

Stand der Sitzverteilung laut Vertrag von Nizza, ohne Berücksichtigung der Aufteilung der Anteile Bulgariens und Rumäniens und ohne die möglichen zusätzlichen Sitze für Tschechien und Ungarn.

#### **4. Die Erweiterung im Schatten der Finanzierungsdebatte**

Die Staats- und Regierungschefs müssen in Kopenhagen einen Kompromiss zum Finanzkapitel der Beitrittsverhandlungen finden, um den Fahrplan der Osterweiterung einhalten zu können. Zwei Probleme sind noch ungelöst: die Kompensation von Beitrittsländern, die unmittelbar nach dem Beitritt zu Nettozahlern werden, und der Umfang der Direktzahlungen, die Landwirte in den neuen Mitgliedstaaten in der Gemeinsamen Agrarpolitik erhalten sollen.

Nach Berechnungen der Kommission würden Malta, Slowenien, Tschechien und Zypern unter den gegebenen finanziellen Bedingungen ihrer Mitgliedschaft zunächst mehr in das EU-Budget einzahlen als sie daraus erhalten. Dies ergibt sich daraus, dass die neuen Mitgliedstaaten ab 2004 monatliche Beitragszahlungen an die EU leisten müssen, die ab 2004 anfallenden Transfers (insbesondere Direktzahlungen, Struktur- und Kohäsionsfonds) an die Mitgliedstaaten aber erst im folgenden Haushaltsjahr überwiesen werden. Der Europäische Rat von Brüssel unterstützte im Oktober 2002 den Vorschlag der

Kommission, die betroffenen Länder durch Pauschalzahlungen aus dem EU-Haushalt zu entschädigen, beharrte aber auf der Einhaltung der 1999 in Berlin vereinbarten Ausgabenobergrenze. Die Beitrittsländer fordern dagegen einen Beitragsrabatt, der stufenweise auf den vollen EU-Mitgliedsbeitrag erhöht werden soll.

Ein weiterer Streitpunkt in der abschließenden Phase der Beitrittsverhandlungen ist die Einbindung der künftigen EU-Mitgliedstaaten in das Direktzahlungssystem für den Agrarsektor. Beim Brüsseler Gipfeltreffen haben die EU-Mitgliedstaaten den Vorschlag der Kommission übernommen, wonach die neuen Mitgliedstaaten bereits ab 2004 Direktzahlungen für ihre Landwirte erhalten sollen.

**„Phasing-in“ der agrarpolitischen Direktzahlungen – der EU-Vorschlag:**

2004	25% der Direktzahlungen für die EU-15
2005	30%
2006	35%
2007	40%, in den Folgejahren jeweils Erhöhung um zehn Prozentpunkte
2013	100%

Die Beitrittsländer lehnten dieses Angebot ab, da es sie zu Mitgliedern zweiter Klasse mache und ihre Benachteiligung für die gesamte nächste Finanzperiode festschreibe. Um bis zum Kopenhagener Gipfel einen Kompromiss zu erzielen, hat die Dänische Ratspräsidentschaft u.a. vorgeschlagen, den neuen Mitgliedstaaten zu ermöglichen, die Direktzahlungen aus EU-Mitteln zur Entwicklung des ländlichen Raums aufzustocken. Während Nettozahlerländern wie Deutschland der dänische Kompromissvorschlag zu weit geht, fordern Kohäsionsländer wie Portugal die Aufstockung ihrer eigenen EU-Transfers.

Trotz der komplexen Interessenlagen und gegensätzlich Verhandlungspositionen wird der Kopenhagener Gipfel voraussichtlich zu einer Einigung über die Direktzahlungen und das Agrarkapitel führen. Die EU-15 und die Kandidatenländer werden nicht bereit sein in der „letzten Minute“ der Verhandlungen die Erweiterung der EU aufs Spiel zu setzen. Mit der öffentlich inszenierten Finanzierungsdebatte treten Regierungsvertreter der Kandidatenländer wie der EU-Mitgliedstaaten Vorwürfen entgegen, sie würden die Interessen ihres Landes in Brüssel nicht genügend verteidigen.

Der Europäische Rat von Brüssel (Oktober 2002) vereinbarte bereits, dass die Agrarausgaben für neue und alte Mitgliedstaaten die im Finanzrahmen 2000-2006 festgelegte Obergrenze nur um einen inflationsbedingten Zuwachs von einem Prozent pro Jahr überschreiten dürfen. Im Ergebnis ergibt sich somit für das Jahr 2006 in laufenden Preisen für die EU-15 (42,8 Mrd. Euro) und die zehn neuen Mitgliedstaaten (2,5 Mrd. Euro)

eine nominale Gesamtsumme von 45,3 Mrd. Euro, die wegen des Inflationsausgleiches auf 48,6 Mrd. Euro im Jahr 2013 ansteigen wird.<sup>5</sup> Dieser Rahmen ermöglicht die Einführung der Gemeinsamen Agrarpolitik in den neuen Mitgliedstaaten ohne gravierende Einschnitte bei den Agrartransfers für die jetzigen Mitgliedstaaten.

## **5. Die Fahrpläne für die Nachzügler Rumänien und Bulgarien**

Da Bulgarien und Rumänien selbst ihren Beitritt für die Zeit nach 2004 planten, konnte die EU diese Länder quasi einvernehmlich aus der ersten Erweiterungsrunde ausschließen; die Aufschiebung des Beitritts hat bisher keine gravierenden politischen Konsequenzen in den beiden Ländern gehabt. Bulgarien und Rumänien erfüllen nach Einschätzung der Kommission die politischen Beitrittskriterien, sind jedoch noch nicht wettbewerbsfähig genug. Die Kommission stufte nur Bulgarien, nicht aber Rumänien als „funktionierende Marktwirtschaft“ ein. Bulgariens Vorsprung drückt sich auch darin aus, dass es bis jetzt 22, Rumänien aber lediglich 15 Verhandlungskapitel abschließen konnte. Die EU hat Bulgarien und Rumänien zwar kein festes Beitrittsdatum genannt, aber ihre Unterstützung für die Bemühungen beider Länder um einen Beitritt im Jahr 2007 ausgedrückt.

Am 13.11.02 veröffentlichte die Kommission „Fahrpläne“ für Bulgarien und Rumänien, welche detaillierte Maßnahmen sowie zeitliche Prioritäten für die Beitrittsvorbereitung der beiden Nachzügler enthalten. Darüber hinaus wird die EU die Vorbeitritts Hilfen für Bulgarien und Rumänien erhöhen. Bezüglich der Übernahme des EU-Rechtsbestandes misst die Kommission der Leistungsfähigkeit von Justiz und Verwaltung sowie der konsequente Durchführung von Wirtschaftsreformen besondere Bedeutung bei. Die EU-Kommission wird die Beitrittsvorbereitung weiterhin in jährlichen Fortschrittsberichten bewerten.

### **Probleme und Schwerpunkte der Beitrittsvorbereitung**

#### **Bulgarien:**

- Verstärkter Kampf gegen Menschenhandel und Korruption, analog zur Stärkung der Justiz sowie der Zivilgesellschaft
- Verbesserung der legislativen Rahmenbedingungen
- Völlige Integration der türkischen und der Roma-Minderheit
- Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Homosexuellen und Minderheiten generell
- Konkrete Maßnahmen zur Entwicklung einer wettbewerbsfähigen Marktwirtschaft
- Schließung des Atomkraftwerks Kozloduy

<sup>5</sup> Siehe hierzu: Herbert Brücker und Christian Weise, „Die EU vor der Osterweiterung: Reformchancen im Europäischen Konvent nutzen“, Wochenbericht des DIW Nr. 48/2002, S. 831-838, hier S. 834.

**Rumänien:**

- Weiterführung des Aktionsplans der Regierung zur Reform des Gesundheits- und Entwicklungssystems für Kinder
- Weitergehende Reformen zur Verbesserung der makroökonomischen Stabilität, inklusive der Senkung der Inflationsrate
- Konsequente Durchführung der mittelfristigen Wirtschaftsstrategie der Regierung 2000-2004
- Verbesserung im Umweltbereich
- Überwindung der schwachen infrastrukturellen Kapazitäten

Darüber hinaus erhalten Bulgarien und Rumänien laut den Fahrplänen die Möglichkeit, in verschiedenen Ausschüssen und Agenturen der EU als Beobachter mitzuwirken. Bulgarien und Rumänien erwarten sich vom Kopenhagener Gipfel eindeutige Signale bezüglich der „Fahrpläne“ und der finanziellen Unterstützung von Seiten der EU. Wenn man die Konsequenzen einer Erweiterung um zehn Länder für die Funktions- und Handlungsfähigkeit der EU betrachtet, stellt sich allerdings die grundsätzliche Frage, ob ein baldiger Beitritt Bulgariens und Rumäniens überhaupt sinnvoll, realistisch und von den EU-Mitgliedstaaten gewünscht ist. Zudem ist zu fragen, ob und wie der bulgarische und rumänische EU-Beitritt mit den Beitrittsplänen der Länder des westlichen Balkans abgestimmt werden sollte. Die EU hat diesen Ländern eine Beitrittsperspektive eröffnet, und zumindest Kroatiens wirtschaftliches Entwicklungsniveau liegt höher als das der beiden südosteuropäischen Beitrittsländer.

## **6. Die Türkei – ein Datum für den ewigen Kandidaten?**

Die Türkei genießt seit dem Europäischen Rat von Helsinki im Dezember 1999 offiziell den Status eines Beitrittskandidaten. Da die Türkei bisher weder die politischen noch die wirtschaftlichen Kriterien im vollen Maße erfüllt, wurde Ankara bisher die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen verwehrt. Unmittelbar nach ihrem eindeutigen Wahlsieg hat die neue türkische Regierung unter Premierminister Abdullah Gül und dem Vorsitzenden der Regierungspartei, der Partei der Gerechtigkeit und Entwicklung (AKP), Recep Tayyip Erdogan, eine neue EU-Beitrittsoffensive initiiert. In offiziellen Verlautbarungen und im Zuge eines groß angelegten diplomatischen Vorstoßes hat die neue türkische Regierung nachdrücklich versichert, dass sie ihre deutliche Mehrheit im Parlament dazu nutzen wird, die von der EU bemängelten Missstände zu beseitigen. Konkretes Ziel der türkischen Regierung ist es, beim Gipfel in Kopenhagen eine verbindliche Terminzusage der EU über die Aufnahme von Verhandlungen zu erwirken.

Der Ausgang der Wahlen in der Türkei und der politische Druck der neuen türkischen Regierung sowie der anstehende Kopenhagener Gipfel haben die Diskussion um einen

EU-Beitritt der Türkei neu entfacht. Dabei geht es in der Diskussion nicht nur um die Frage, wie und wann ein Beitritt der Türkei erfolgen könnte. Prominente Politiker, wie der Präsident des Europäischen Reformkonvents, Valéry Giscard d'Estaing, sowie Vertreter politischer Parteien, wie der CDU/CSU in Deutschland, warnen vor bzw. sprechen sich gegen einen Beitritt der Türkei aus. Die deutsche und die französische Regierung haben dagegen vorgeschlagen, auf der Grundlage des übernächsten Fortschrittsberichts der Kommission im Jahre 2004 über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zum 1. Juli 2005 zu entscheiden. Dieser Vorschlag scheint auch bei den Mitgliedstaaten Unterstützung zu finden, die der Türkei schon jetzt ein konkretes Datum für den Beginn der Verhandlungen nennen wollen. Dass die EU einen weiteren Schritt hin zu einem Beitritt der Türkei unternimmt, ist nicht zuletzt auf das Drängen der USA zurückzuführen, die die Türkei aus strategischen und sicherheitspolitischen Gründen fest in die Gemeinschaft der westlichen Demokratien einbinden will. In diesem Kontext steht auch die noch nicht definitiv geklärte Einigung zwischen der EU und der Türkei über die Möglichkeit des Zugangs der Union zu NATO-Ressourcen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

Generell sollte festgehalten werden, dass die EU aus politischer Sicht bereits in Helsinki im Dezember 1999 ihr prinzipielles „Ja“ zu einem Beitritt der Türkei ausgesprochen hat. Das erneut in der Debatte vorgebrachte Argument, wonach eine Vollmitgliedschaft der Türkei aufgrund ihrer Zugehörigkeit zum islamischen Kulturkreis kategorisch ausgeschlossen werden sollte, ist nicht schlüssig. In einem aufgeklärten und dem Pluralismus verpflichteten Europa kann die Entscheidung über den EU-Beitritt eines Landes nicht auf der Grundlage eines wie auch immer perzipierten „Kulturkriteriums“ getroffen werden. Eine Entscheidung über einen Beitritt der Türkei muss sich vielmehr an den politischen und wirtschaftlichen Kriterien von Kopenhagen sowie an der Reformfähigkeit der EU orientieren. Letzteres bezieht sich darauf, ob eine Union mit 25 oder mehr Mitgliedstaaten ein Land wie die Türkei aufnehmen kann, ohne ihre Handlungsfähigkeit zu verlieren.

Im Gegensatz zur Position vieler Mitgliedstaaten hat die Kommission kein konkretes Datum für den Beginn von Verhandlungen vorgeschlagen, sondern zusätzliche finanzielle Mittel für die Verstärkung der türkischen Beitrittsvorbereitung.

Der Ausgang der Debatte, wie die EU künftig mit dem Beitrittskandidaten Türkei umzugehen gedenkt, bleibt bis zuletzt offen. Frühere EU-Kompromissformeln lassen darauf schließen, dass der Kopenhagener Gipfel eine Lösung anstreben wird, die der türkischen Seite zwar einen Schritt entgegenkommt, ohne jedoch den unverbindlichen Prozesscharakter der Beitrittsheranführung aufzugeben. Das Angebot der EU-15 wird darauf abzie-

len, ein positives Signal an die Türkei zu richten und gleichzeitig Zeit zu gewinnen, um weitere Entwicklungen in der Türkei abzuwarten. Elemente eines in diesem Sinne verstandenen Kompromisses könnten sein: die Verstärkung der Heranführungsstrategie, die Aufstockung der finanziellen Unterstützung sowie die politisch verbindliche Nennung eines Datums, an dem auf der Grundlage eines Kommissionsberichts die Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen entschieden wird. Die Festsetzung eines solchen Zieldatums muss nicht einhergehen mit der konkreten Bestimmung eines verbindlichen Termins für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. In der Praxis könnte dies bedeuten, dass die EU erst 2004 entscheidet, ob die Türkei die politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Reformen erfüllt, um 2005/6 Beitrittsverhandlungen zu eröffnen. Unter Berücksichtigung der Lage in der Türkei und der Tatsache, dass sich der rechtliche Besitzstand der EU bis dato weiter entwickelt haben wird, werden die Beitrittsverhandlungen sich als äußerst komplex erweisen und sich über mehrere Jahre hinweg hinziehen. Gepaart mit der Tatsache, dass eine EU-25/27 in den ersten Jahren damit beschäftigt sein wird, die Herausforderungen und Konsequenzen der nächsten Erweiterungsrunde gerecht zu werden, erscheint ein Beitritt der Türkei auch im günstigsten Fall frühestens in acht bis zehn Jahren realistisch.

## **7. Die Zypern-Problematik – die letzte Mauer in Europa**

Zypern gehört zu den am fortgeschrittensten Kandidatenstaaten, der die politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Beitrittsvoraussetzungen ohne weiteres erfüllt. Dennoch bereitet der seit der türkischen Invasion im Jahre 1974 in einen griechischen Süd- und einen international nicht anerkannten türkischen Nordteil gespaltene Inselstaat der EU gewisse Sorgen. Eine letzte Chance, den Zypernkonflikt noch in der finalen Phase der Beitrittsverhandlungen zu lösen, konnte nicht genutzt werden. Ein vom Generalsekretär der Vereinten Nationen Kofi Annan am 11.11.2002 den streitenden Parteien auf Zypern sowie den Garantiemächten Griechenland, Großbritannien und der Türkei vorgelegter umfassender Plan zur Lösung des Zypernproblems wurde nicht von allen Konfliktparteien angenommen. Griechenland, der griechische Südteil der Insel sowie die neue politische Führung der AKP in Ankara haben ihre prinzipielle Zustimmung zum Annan-Plan, der ein Autonomie-Modell wie das der Schweiz oder Belgiens vorsieht, gegeben. Die türkisch-zypriotische Seite unter der Führung des gesundheitlich angeschlagenen Rauf Denktasch hat dem Kompromissvorschlag der Vereinten Nationen bisher jedoch nicht zugestimmt.



Die Annan-Initiative stand politisch in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Beratungen des Kopenhagener Gipfels. Die EU sowie die Vereinten Nationen wollten die finale Phase der Beitrittsverhandlungen als einmaliges „Fenster der Gelegenheit“ (Kofi Annan) nutzen, um eine Lösung des Konflikts noch vor dem Beitritt des Inselstaats zu erzielen bzw. zumindest der Konfliktlösung einen entscheidenden Schritt näher zu rücken. Die EU-15 erwarten, dass die Türkei ihren Einfluss auf die Denktasch-Führung nutzt, um die türkisch-zypriotische Seite zur Annahme der Grundzüge des Annan-Plans zu bewegen. Die neue türkische Regierung in Ankara erwartet im Gegenzug ein Entgegenkommen der Europäischen Union in der Frage der Festsetzung eines konkreten Datums für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Sollten die Erwartungen der Türkei in dieser Frage nicht erfüllt werden, könnten sich die Verhandlungen über eine Konfliktlösung auf unbestimmte Zeit verschieben. Trotz hoher Zustimmungsraten auch in der türkisch-zypriotischen Bevölkerung für eine EU-Mitgliedschaft, würde in diesem Fall zwar *de jure* die ganze Insel in die EU aufgenommen werden, *de facto* wird jedoch lediglich der griechische Südteil der Inselrepublik der EU beitreten. Der gemeinschaftliche Besitzstand der Union würde in diesem Fall nur in dem von Zyperngriechen beherrschten Teil angewandt werden.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die EU auch ohne die Lösung des Konflikts bereit ist, ein geteiltes Zypern in die Union aufzunehmen. Nicht zuletzt deshalb, weil Griechenland wiederholt damit gedroht hat, den Erweiterungsprozess ansonsten insgesamt zu blockieren. Bezogen auf den Gesamtkomplex Türkei-Zypern wird die EU nur im begrenzten Maße bereit sein, auf die Forderungen der türkischen bzw. türkisch-zypriotischen Seite einzugehen. Sollte die türkische Regierung nicht in der Lage sein, die Denktasch-Führung davon zu überzeugen, die Verhandlungen zur Lösung des Zypernkonflikts auf der Grundlage des Annan-Plan aufzunehmen, könnte dies auf lange Sicht nicht nur die letzte Chance für eine Überwindung der Inselteilung begraben, sondern auch die EU-Ambitionen der Türkei gefährden.<sup>6</sup>

### **Nach der „Big-Bang-Erweiterung“**

Der Kopenhagener Gipfel wird die „Big-Bang-Erweiterung“ um bis zu zehn neue Mitgliedstaaten zum 1.5.2004 beschließen. Bulgarien und Rumänien werden in absehbarer Zeit folgen. Doch der EU-Erweiterungsprozess ist damit noch nicht beendet. Andere

---

<sup>6</sup> Siehe hierzu: Heinz Kramer, „Die letzte Chance für Zypern“, *SWP Brennpunkte*, Dezember 2002. Erhältlich unter: <http://www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/zypernchance1.htm>

Staaten, darunter die Türkei sowie die assoziierten Staaten des westlichen Balkans (allen voran Kroatien) werden ihren Beitrittswunsch weiterhin mit Nachdruck verfolgen. Die Europäische Union entwickelt jedoch keine stichhaltige Perspektive für die Zeit nach einer EU-27 – weder im Hinblick auf die internen Disparitäten und Konflikte einer erweiterten EU noch für die „potentiellen Beitrittskandidaten“ einer nächsten Erweiterungsrunde.

Zwar nimmt der Verfassungsgebungsprozess im Europäischen Reformkonvent, der seit März 2002 die EU intern auf die kommenden Herausforderungen vorbereitet, erste konkrete Konturen an. Doch ob der Konvent und die darauf folgende Regierungskonferenz die institutionellen Grundlagen einer handlungsfähigen und demokratisch legitimierten Union der 25/27 Mitgliedstaaten schaffen werden, bleibt weiter ungewiss. In jedem Fall wird die EU einige Jahre der Konsolidierung benötigen, um sich den neuen Realitäten einer erweiterten Union anzupassen. Die Verschiebung nachfolgender Erweiterungsschritte in eine unabsehbare Zukunft wäre die Folge. Eine ungewisse, weil ferne Beitrittsperspektive, dürfte ihre Orientierungskraft als Anker demokratischer Stabilität und ökonomischer Reform in den beitragswilligen Staaten verlieren. Die Europäische Union sollte daher bereits frühzeitig eine verbindliche und kohärente Strategie für den Post-Erweiterungsprozess erarbeiten.