

DIE ERWEITERUNGSFÄHIGKEIT DER EU

Nr. 71, Juli 2010

BEIRAT FÜR INTERNATIONALE FRAGEN
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS

A I V

Mitglieder des Beirats für internationale Fragen

Vorsitzender	Herr F. Korthals Altes
Stellv. Vorsitzender	Prof. Dr. W.J.M. van Genugten
Mitglieder	Frau S. Borren MA Frau L.Y. Gonçalves-Ho Kang You Frau Dr. P.C. Plooij-van Gorsel Prof. Dr. A. de Ruijter Frau M. Sie Dhian Ho Prof. Dr. A. van Staden GenLt a. D. M.L.M. Urlings Frau H.M. Verrijn Stuart Prof. Dr. J.J.C. Voorhoeve
Sekretär	T.D.J. Oostenbrink

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)
Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Niederlande

Telefon + 31 70 348 5108/6060
Telefax + 31 70 348 6256
E-Mail aiv@minbuza.nl
Internet www.aiv-advies.nl

Gemeinsamer Ausschuss Aufnahmefähigkeit

Vorsitzender	Prof. Dr. A. van Staden
Stellv. Vorsitzende	Frau Dr. P.C. Plooij-van Gorsel
Mitglieder	Frau Prof. Dr. M.G.W. den Boer Dr. W.F. van Eekelen T.P. Hofstee E. Jansen Frau Dr. C.M. Megens W.L.E. Quaedvlieg Prof. Dr. J.Q.Th. Rood C.G. Trojan Prof. Dr. J.W. de Zwaan
Ehrenmitglied	Dr. E.P. Wellenstein
Externer Sachverständiger	Prof. P.J.G. Kapteyn
Sekretär	Frau Dr. D.E. Comijs

Inhalt

Vorbemerkung

I	Einführung	7
	I.1	Problematischer Begriff 8
	I.2	Multidimensionalität der Aufnahmefähigkeit 9
	I.3	Aktueller Stand im Hinblick auf künftige Erweiterungen 10
II	Die verschiedenen Dimensionen der Aufnahmefähigkeit	12
	II.1	Einführung: Allgemeine Anmerkungen zur Erweiterung 12
	II.2	Erörterung der Dimensionen 14
III	Die niederländische Perspektive	31
	III.1	Gründe für die zurückhaltende Position der Niederlande 31
	III.2	Die Stimmung in der Bevölkerung 32
	III.3	Position des Beirats für internationale Fragen 37
IV	Schlussbetrachtung	40
	IV.1	Die Bedeutung der Heranführung 40
	IV.2	Beantwortung der Hauptfrage 41
	IV.3	Zum Schluss 44
V	Zusammenfassung	46
Anhang I	Gutachtenanfrage	
Anhang II	Ausführungen zu den Beitrittskriterien von Kopenhagen (1993)	
Anhang III	Liste der Abkürzungen	

Vorbemerkung

Am 20. Dezember 2009 baten die Regierung und das Abgeordnetenhaus den Beirat für internationale Fragen (AIV) gemeinsam um ein Gutachten bezüglich der Fähigkeit der Europäischen Union zur Aufnahme neuer Mitglieder (siehe hierzu Anhang I). Es war das erste Mal, dass eine Gutachtenanfrage von der Regierung und vom Abgeordnetenhaus gemeinsam gestellt worden war. Im Kern ging es dabei um die Frage, wodurch die Aufnahmefähigkeit der Union genau bestimmt wird. Regierung und Abgeordnetenhaus formulierten elf Unterfragen, in denen es u. a. um institutionelle und wirtschaftliche Aspekte sowie um die öffentliche Akzeptanz geht. Nach Möglichkeit sollte das Gutachten vorliegen, bevor die Europäische Kommission im Herbst 2010 ihren Jahresbericht zur Erweiterung vorstellt.

Dieses Gutachten wurde von einer kombinierten Kommission des AIV in Zusammenarbeit mit einigen externen Sachverständigen erstellt. Beteiligt waren: Prof. Dr. A. van Staden (Kommission Europäische Integration (CEI) des AIV, Vorsitzender), Frau Prof. Dr. M.G.W. den Boer (CEI), Dr. W.F. van Eekelen (CEI), T.P. Hofstee (Kommission Menschenrechte (CMR) des AIV), E. Jansen (CEI), Prof. P.J.G. Kapteyn (externer Sachverständiger), Frau Dr. C.M. Megens (Kommission Frieden und Sicherheit (CVV) des AIV), Frau Dr. P.C. Plooij-van Gorsel (CEI, stellv. Vorsitzende), W.L.E. Quaedvlieg (CEI), Prof. Dr. J.Q.Th. Rood (CEI), C.G. Trojan (CEI), Dr. E.P. Wellenstein (Ehrenmitglied) und Prof. Dr. J.W. de Zwaan (CEI). Herr S. Fazili fungierte als Ansprechpartner im Ministerium für auswärtige Angelegenheiten (Direktion Europäische Integration, Abteilung Externe Fragen (DIE/EX)). Das Sekretariat leitete Frau Dr. D.E. Comijs; unterstützt wurde sie dabei von den Praktikanten D.A. Wegen und P. Koning.

Das Gutachten gliedert sich in vier Kapitel. Im Einführungskapitel geht es vor allem um die problematischen Aspekte des Begriffs der Aufnahmefähigkeit. Anschließend werden die fünf Dimensionen behandelt, die dem Begriff zugrunde liegen, nämlich die institutionell-administrative, die wirtschaftliche, die haushaltspolitische, die geopolitische Dimension und die Dimension der öffentlichen Akzeptanz. Außerdem wird hier auf Angelegenheiten im Zusammenhang mit Polizei und Justiz eingegangen. Im dritten Kapitel wird das Thema aus niederländischer Perspektive beleuchtet. Warum zählen die Niederlande zu den Ländern, die auf einer strikten Einhaltung der Beitrittskriterien bestehen? Es wird auch auf die Ursachen der negativen Haltung eines relativ großen Teils der niederländischen Bevölkerung im Hinblick auf die künftige Erweiterung der EU eingegangen. In der Schlussbetrachtung im vierten Kapitel gibt der AIV Antwort auf die zentrale Frage, nämlich wie die Schlussfolgerungen und Empfehlungen umzusetzen sind, die die Europäische Kommission in der Erweiterungsstrategie 2006–2007 formuliert hat. Den Schlusspunkt des Gutachtens bildet eine Zusammenfassung.

Der AIV hat dieses Gutachten auf seiner Sitzung vom 2. Juli 2010 verabschiedet.

I Einführung

1993 stellte der Europäische Rat in Kopenhagen mit Blick auf die Erweiterung der Europäischen Union fest: »Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar.«¹ Dreizehn Jahre später hat der Rat, insbesondere auf Drängen Frankreichs, die Aufnahmefähigkeit explizit als Kriterium für die Beurteilung der Zulassung neuer Mitgliedstaaten benannt. Die Europäische Kommission hat den Begriff sehr allgemein definiert: »Die Funktionsfähigkeit der EU lässt sich daran messen, inwieweit es ihr gelingt, neue Mitglieder zu einem bestimmten Zeitpunkt bzw. während eines bestimmten Zeitraums aufzunehmen, ohne dass dabei die Verwirklichung der in den Verträgen verankerten politischen Ziele in Gefahr gerät.« Nach Auffassung der Kommission muss die Erweiterungsstrategie der EU drei wesentliche Faktoren umfassen:

1. Gewährleistung der Fortsetzung der europäischen Integration;
2. strenge Zulassungskriterien für Beitrittskandidaten; und
3. Gewährleistung der demokratischen Legitimation des Erweiterungsprozesses durch eine bessere Kommunikation mit den Bürgern.²

In Anhang I zu dem Dokument³, auf das weiter oben verwiesen wird, führt die Kommission das Wort »Integrationsfähigkeit« als Alternative für den Begriff »Aufnahmefähigkeit« ein. Dort, wo sie von »Aufnahmefähigkeit, oder besser Integrationsfähigkeit« spricht, scheint sie den letztgenannten Begriff vorzuziehen. Gleichwohl liefert die Kommission keine nähere Erläuterung oder Argumentation für diese – unterstellte – Bevorzugung. Man darf davon ausgehen, dass die Kommission hier eine gewisse Sensibilität für die Reaktion derjenigen Mitgliedstaaten zeigt, bei denen das Wort »Aufnahme« die Assoziation »Einverleiben« auslöst, in diesem Fall also die Einverleibung von Ländern. Dies stände im Widerspruch zu der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten die unveräußerlichen Bausteine des europäischen Bauwerks bleiben.⁴ *Da in der Gutachtenanfrage nur der Begriff »Aufnahmefähigkeit« verwendet wird, wird auch der AIV diesen Begriff verwenden, wenngleich »Integrationsfähigkeit« seiner Meinung nach den Zusammenhang mit den politischen Zielen und dem dynamischen Charakter der europäischen Zusammenarbeit besser zum Ausdruck bringt. Der AIV empfiehlt der Regierung, künftig den Begriff »Integrationsfähigkeit« zu verwenden.*

1. Grund für diese Erwägung war anfangs die Frage, ob die institutionelle Struktur der EU wohl für eine Erweiterung gerüstet sei. Die Anpassungen aufgrund der Verträge von Amsterdam, Nizza und Lissabon waren schließlich noch nicht durchgeführt.
2. Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 8. November 2006, *Erweiterungsstrategie und die wichtigsten Herausforderungen für den Zeitraum 2006–2007*.
3. Europäische Kommission, »Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder«, S. 18.
4. Siehe: Fabian Amtenbrink, »On the European Union's Institutional Capacity to Cope with Further Enlargement«, S. 17, S. Blockmans und S. Prechal (Ed.), *Reconciling the Deepening and Widening of the European Union* (Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2007), S. 113.

I.1 Problematischer Begriff

Wenngleich die Kommission versucht hat, den Begriff »Aufnahmefähigkeit« näher zu bestimmen, muss festgestellt werden, dass er aus mehreren Gründen problematisch ist.⁵ Zunächst einmal *fehlt* es der mehr oder weniger offiziellen Bedeutung, die dem Begriff zugeordnet wurde, *an Präzision*; aufgrund seiner Schwammigkeit kann er leicht zu subjektiven Interpretationen führen, die sich ganz nach den politischen Interessen des jeweiligen Moments richten. Deshalb muss der Begriff klarer definiert werden.⁶ Zweitens wird Aufnahmefähigkeit tendenziell eher als eine statische, also unveränderliche, Größe aufgefasst. Dabei handelt es sich gerade um einen *dynamischen* Begriff. Die Fähigkeit der EU, neue Mitgliedstaaten aufzunehmen, ändert sich mit der Zeit. Dieser Gesichtspunkt ist deshalb relevant, weil sich Beitrittsverhandlungen über einen längeren Zeitraum (zehn bis fünfzehn Jahre) erstrecken können. Im Verlauf einer langen Verhandlungsphase werden sich auch die Faktoren, die es für die EU zu berücksichtigen gilt, stark ändern. So haben die Mitgliedstaaten angesichts der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise einen geringeren Spielraum, Beitrittskandidaten finanzielle Hilfe zu leisten (zusätzlich zu den außerordentlichen Beihilfen, die bereits zur Verringerung des Schuldenstands speziell von südlichen Mitgliedstaaten geleistet werden), als in Zeiten eines beträchtlichen Wirtschaftswachstums.⁷

Drittens darf nicht vergessen werden, dass die Erweiterungsrounden der Vergangenheit den Integrationsprozess in verschiedener Hinsicht beschleunigt haben. Die Kombination aus Erweiterung und Vertiefung hat eine Dynamik, die zum Teil unvorhergesehene Folgen nach sich zieht.⁸ Die Integrationsfähigkeit ist nicht nur auf der Zeitschiene variabel, sondern auch von den politischen Weichenstellungen der EU abhängig. So kann beispielsweise eine Strukturreform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) Auswirkungen auf die Möglichkeiten haben, neue Länder unter diese Politik fallen zu lassen.

Viertens beruht die Annahme, dass sich die Vorteile der Integration von ihrem Nutzen für eine beschränkte Zahl von Ländern ableiten lassen und dass dieser entsprechend geringer wird, wenn mehr Länder von diesen Vorteilen profitieren wollen, auf einem Missverständnis. Frank Vibert weist zu Recht darauf hin, dass ein großer Teil des Nutzens, den eine EU-Mitgliedschaft mit sich bringt, auf die Wirkung der gemeinschaftlichen Regeln zurückgeht, deren Wert steigt, je mehr Länder diese Regeln übernehmen und einhalten.⁹ Dies gilt insbesondere im Kontext des Binnenmarktes, wo Größenvorteile und Vorteile aufgrund von Spezialisierungen umso stärker spürbar sind, je mehr Akteure beteiligt sind.

5 Zum selben Schluss kommen Michael Emerson et al, *Just what is this 'absorption capacity' of the European Union?* (Brüssel: CEPS Policy Brief, September 2006).

6 Die Notwendigkeit hierzu besteht sowohl bei Verwendung des Worts »Aufnahmefähigkeit« als auch des Begriffs »Integrationsfähigkeit«.

7 Siehe AIV, »De EU en de crisis: lessen en leringen« (Die EU und die Krise: Lektionen und Lehren), Gutachten Nr. 68, Den Haag, Januar 2010 (auf Niederländisch und Englisch).

8 Siehe auch verschiedene Beiträge in der in Fußnote 4 genannten Publikation von Blockmans und Prechal.

9 Frank Vibert, »Absorption capacity: the wrong European debate«, *openDemocracy* (London: Online-Publikation, 2006).

Fünftens hat es wenig Sinn, die Aufnahme­fähigkeit der EU abstrakt zu diskutieren. Die Fähigkeit der Union, neue Länder ohne Schaden für den Integrationsprozess aufzunehmen, hängt schließlich in hohem Maße von der Größe der Beitrittsländer ab und von der spezifischen Situation, in der diese sich befinden; entsprechend muss jeder einzelne Fall individuell geprüft werden. In der Vergangenheit wurde die Erweiterung der Union um Länder aus Mittel- und Osteuropa nicht nur aus Gründen der historischen Gerechtigkeit und Solidarität gerechtfertigt, sondern vor allem mit dem politischen Argument, dass sie der Stabilität Europas insgesamt zugute komme. Schließlich kann die EU auch als Sicherheitsgemeinschaft¹⁰ begriffen werden, die über das Potential verfügt, Stabilität in Gebiete und Länder mit latenten oder manifesten Konflikten (*frozen conflicts*) zu exportieren. Die Kehrseite dieser Argumentation ist allerdings, dass die EU möglicherweise Sicherheitsprobleme importiert, indem sie Länder aus Spannungsgebieten aufnimmt. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob sich die Konflikte in vergleichsweise kurzer Zeit mit Hilfe der europäischen Institutionen lösen lassen. Die sich hinziehende Zypern-Frage ist hierfür ein deutliches und negatives Beispiel.

1.2 Multidimensionalität der Aufnahme­fähigkeit

Die Verwendung des Begriffs Aufnahme­fähigkeit ist auch deshalb problematisch, weil er von einigen sehr unterschiedlichen Faktoren definiert wird, die nicht unbedingt in ein und dieselbe Richtung, also pro oder contra Erweiterung, weisen. In diesem Gutachten werden mit Blick auf die Integrationsfähigkeit der EU fünf Dimensionen unterschieden:

1. der *institutionell-administrative* Aspekt: Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der EU, und zwar intern wie auch extern;
2. der *wirtschaftliche* Aspekt: Auswirkungen auf die allgemeine Entwicklung des Wohlstands in der EU, die insbesondere mit dem Funktionieren des Binnenmarkts zusammenhängt, und zwar auch vor dem Hintergrund von Ausnahmeregelungen und Schutzklauseln;
3. der *haushaltspolitische* Aspekt: Auswirkungen auf Umfang und Zusammensetzung des EU-Haushalts, auch vor dem Hintergrund der Diskussion über die GAP und künftiger Ausgaben im Rahmen der Struktur- und Regionalfonds;
4. der klassische politische Aspekt der *öffentlichen Akzeptanz*: Auswirkungen neuer Erweiterungs­runden auf das Maß, in dem sich die Bürger mit dem Integrationsprojekt als solchem identifizieren und es unterstützen. In Anlehnung an die vorstehenden Ausführungen zu den länderspezifischen Faktoren weist der AIV darauf hin, dass die öffentliche Akzeptanz je nach Land unterschiedlich ist und unter anderem durch das Verhältnis und die Verwandtschaft zwischen Mitglied und Beitrittskandidat bestimmt wird; und
5. der *geopolitische* Aspekt: Auswirkungen neuer Erweiterungs­runden auf die Beziehungen der EU zu benachbarten Nicht-EU-Mitgliedstaaten (im Falle eines Beitritts)

10 Dieser Begriff wird hier im Sinne der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur verwendet; er bezeichnet eine Gemeinschaft, der es gelungen ist, die Beziehungen ihrer Mitglieder untereinander nachhaltig zu befrieden, so dass die Option eines gewaltsamen Eingreifens bei der Beilegung eventueller Konflikte keine Rolle mehr spielt.

der Türkei etwa die Beziehungen zum Nahen Osten und dem südlichen Kaukasus sowie zu Ländern in der weiteren Umgebung).¹¹

Im nächsten Kapitel werden diese fünf Dimensionen analysiert und erörtert. Auch auf die in der Gutachtenanfrage formulierten Fragen wird eingegangen. Die vorletzte Frage bezüglich der Begriffe »Aufnahmefähigkeit« und »Integrationsfähigkeit« ist bereits behandelt worden. Die letzte Frage, zur aktuellen Politik der EU in Sachen Aufnahmefähigkeit, ist Gegenstand von Kapitel IV, wo sie eine zentrale Rolle spielt in der abschließenden Beurteilung des AIV.

Soweit sich die Aufnahmefähigkeit durch politische Maßnahmen vergrößern lässt, sollte die Politik nach Auffassung des AIV auch darauf ausgerichtet sein. Im Zusammenhang mit den möglichen Kosten einer Erweiterung will der AIV auch auf die Kosten aufmerksam machen, die entstehen, wenn es zu keiner Erweiterung kommt, d. h. auf die möglicherweise schädlichen Auswirkungen auf die Beziehungen mit Nachbarländern bzw. Beitrittskandidaten und auf die internen Entwicklungen in diesen Ländern sowie auf die damit verbundenen potentiellen Kosten für die EU, wenn bzw. solange diesen Ländern keine Beitrittsperspektive eröffnet werden kann. Die EU muss sich also mit zwei Fragen auseinandersetzen: zum einen mit der Abwägung der Kosten einer Erweiterung im Vergleich zu den Kosten einer Nichterweiterung und zum anderen mit den Möglichkeiten, die ihr zur Verfügung stehen, um die negativen Auswirkungen einer ausbleibenden Integration so gut es geht aufzufangen.

1.3 Aktueller Stand im Hinblick auf künftige Erweiterungen

In Bezug auf mögliche neue Erweiterungen der EU lässt sich der derzeitige Sachverhalt wie folgt zusammenfassen. Momentan geht es um neun Länder. Es gibt drei anerkannte Beitrittskandidaten: Kroatien, Mazedonien und die Türkei. Seit seinem Beitrittsgesuch vom Juli 2009 kann Island als vierter Beitrittskandidat gelten, da es im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums bereits den gemeinschaftlichen Besitzstand teilt. Allgemein wird davon ausgegangen, dass Kroatien als erstes dieser Länder beitreten wird. Mazedonien wird voraussichtlich so lange nicht beitreten können, wie der Namensstreit mit Griechenland andauert. Mit der Türkei finden seit 2005 Beitrittsverhandlungen statt. Es geht nur langsam voran, und der Ausgang der Verhandlungen ist ungewiss. Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien und der Kosovo gelten als potentielle Beitrittskandidaten. Von diesen Ländern haben Albanien, Montenegro und Serbien bereits ein Beitrittsgesuch gestellt.

Es geht hier also um nicht weniger als neun sehr unterschiedliche Fälle, und die Beziehungen untereinander sind oft äußerst gespannt. Deshalb bedarf es nicht nur in jedem Einzelfall sorgfältiger Entscheidungen, sondern auch der kontinuierlichen Beobachtung der regionalen Kohärenz. Will man sich dieser vielseitigen und komplizierten Herausforderung stellen, braucht man unverzüglich eine wohldurchdachte Strategie.

11 Der AIV hat bereits Gutachten zu dieser Thematik veröffentlicht. Siehe hierzu unter anderem AIV, »Naar rustiger vaarwater: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie« (In ruhiger Fahrwasser: Gutachten zu den Beziehungen zwischen der Türkei und der Europäischen Union), Gutachten Nr. 9, Den Haag, Juli 1999 und AIV, »Turkije: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie« (Türkei: Der Weg zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union), Gutachten Nr. 37, Den Haag, Juli 2004 (auf Niederländisch und Englisch).

Noch ist unklar, ob all diese Länder in absehbarer Zeit werden beitreten können. Allerdings hat der Europäische Rat im Dezember 2006 in seinen Schlussfolgerungen explizit festgestellt, dass die Zukunft der Länder des Westlichen Balkans in der EU liegt. Der AIV enthält sich im Rahmen dieses Gutachtens jeglicher Stellungnahme in Bezug auf die Frage, wo letztlich die Grenzen der EU zu ziehen sind. Der Begriff »Europa« ist eindeutig ein politisches Konstrukt; die Meinungen in der Frage, welche Länder der EU angehören können, ändern sich im Laufe der Zeit unter dem Einfluss neuer politischer Entwicklungen, Erkenntnisse und Erfahrungen.

Gegenüber den anderen EU-Nachbarstaaten sollte auf die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) hingewiesen werden, die 2003 präsentiert wurde. Dabei handelt es sich um ein Konzept für die Beziehungen mit den neuen Nachbarn der erweiterten Union auf der Grundlage gemeinsamer Werte und ausgerichtet auf eine langfristige Perspektive für Reformen, nachhaltige Entwicklung und Handelsbeziehungen. Ziel war es, einen erweiterten Raum politischer Stabilität und funktionierender Rechtsstaatlichkeit zu schaffen und den Austausch von Humankapital, Ideen, Wissen und Kultur zu fördern.¹² Die ENP hat keine Versprechen mit Blick auf die Mitgliedschaft gemacht, vielmehr sollten die entsprechenden Länder in den gemeinsamen Markt und dessen weitere Integration und Liberalisierung einbezogen und zudem die Freizügigkeit und der freie Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr gefördert werden. Darüber hinaus sind aus der ENP heraus auf Initiative des französischen Staatspräsidenten Sarkozy eine Union für das Mittelmeer¹³ und auf Initiative Polens und Schwedens eine Östliche Partnerschaft¹⁴ entstanden. Die Balkanstaaten, die noch nicht beitreten können, haben in jedem Fall Anspruch auf vergleichbare Fazilitäten wie die östlichen Partner.

Die Frage nach der Aufnahmefähigkeit der EU wieder aufgreifend, beendet der AIV dieses Kapitel mit der Feststellung, dass der Begriff der Aufnahmefähigkeit stark politisiert ist. Bei unbedachter Verwendung kann er in der Diskussion über die Erweiterung leicht zum unlauteren Argument werden.

12 Dok. (KOM) 2003, 104 endgültig, »Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn«.

13 Diese Bezeichnung wurde auf Drängen Deutschlands gewählt, nachdem Frankreich zuvor eine »Mittelmeerunion« vorgeschlagen hatte, an der nicht alle EU-Länder beteiligt werden sollten. Die Union kam auf einem Gipfeltreffen in Paris zustande, an der alle Länder, außer Libyen, hochrangig vertreten waren. Der türkische Premierminister Erdogan nahm teil, obwohl er Bedenken hatte, dass diese Union zu der von ihm abgelehnten »privilegierten Partnerschaft« führen könnte. Bisher hat diese Union nicht viel mehr hervorgebracht als eine schwerfällige institutionelle Struktur mit einem Generalsekretär und sechs Stellvertretern.

14 Siehe AIV, »Oostelijk Partnerschap« (Östliche Partnerschaft), Briefgutachten Nr. 15, Den Haag, Februar 2009.

II Die verschiedenen Dimensionen der Aufnahme­fähigkeit

II.1 Einführung: Allgemeine Anmerkungen zur Erweiterung

Der AIV betrachtet den Erweiterungsprozess, wie er sich bisher als Reaktion auf das Ende des Kalten Krieges vollzogen hat, insgesamt als erfolgreich. Die Union hat durch die Eröffnung einer Beitrittsperspektive dazu beigetragen, die mitteleuropäischen Länder, die in politischer, wirtschaftlicher, sozialer und moralischer Hinsicht in einer schwierigen Lage waren, zu stabilisieren, was der Sicherheit auf dem europäischen Kontinent zugute gekommen ist und die Länder bei ihrer Entwicklung unterstützt hat. Die von der EU gestellten Bedingungen waren für die Länder Anreiz, in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft Reformen durchzuführen und Minderheitenprobleme im eigenen Land aufzugreifen. Der Erweiterungsprozess hat damit sehr wichtige Ergebnisse hervorgebracht, und die EU hätte eine historische Chance vertan, wenn sie diese Verantwortung nicht auf sich genommen hätte. Klar ist aber auch, dass bei diesem Prozess, der ohne jegliches historisches Vorbild abgelaufen ist, Fehler gemacht worden sind. Ein mögliches Beispiel hierfür ist der sehr schnelle Beitritt Rumäniens und Bulgariens.¹⁵ Eine endgültige Beurteilung der Erweiterung wird denn auch erst in ein paar Jahren möglich sein.

Für diese Beurteilung wird es von ganz entscheidender Bedeutung sein, wie und wie schnell die Union die derzeitige Wirtschafts- und Finanzkrise übersteht. Es ist davon auszugehen, dass das Maß, in dem es den Mitgliedstaaten gelingt, die Krise zu überwinden, starken Einfluss auf die Bereitschaft und die Möglichkeit der EU zur Aufnahme neuer Mitglieder haben wird. Auch die Geschwindigkeit, mit der sich diese Gesundung vollzieht, wird von Einfluss sein. Eine zweite wichtige Frage ist hierbei, ob die EU hinreichende Kohärenz erlangen kann, damit sie international, neben den USA und den BRIC-Staaten¹⁶, eine bedeutsame Rolle in Politik und Wirtschaft spielen kann. Die Bedeutung dieses Aspekts vor dem Hintergrund der sich schnell ändernden Machtverhältnisse in der Welt wird nach Meinung des AIV noch häufig unterschätzt.

Unter der Voraussetzung, dass die EU für die Aufnahme neuer Mitglieder ausreichend gerüstet ist und dass die in Kopenhagen formulierten – und später weiter präzisierten¹⁷ – Beitrittskriterien streng angewendet werden, spricht sich der AIV grundsätzlich für eine weitere Erweiterung aus, ohne dabei die Augen vor bestimmten Schattenseiten dieses Prozesses zu verschließen. Die Zusammensetzung der EU ist sowohl in politischer wie wirtschaftlicher Hinsicht heterogener geworden, was eine Schwächung der inneren Kohärenz und Solidarität nach sich gezogen hat. Außerdem besteht, zumindest in

15 Der AIV basiert sein kritisches Urteil über den schnellen Beitritt der beiden Länder u. a. auf die Fortschrittsberichte, die die Europäische Kommission halbjährlich im Rahmen des Kooperations- und Verifikationsmechanismus erstellt. Diesen Berichten zufolge müssen Rumänien und Bulgarien noch immer wichtige Schritte vollziehen mit Blick auf die Reformen des Rechtssystems und der Verwaltung sowie in Bezug auf die Bekämpfung der Korruption. Für Bulgarien gilt außerdem, dass die Bekämpfung des organisierten Verbrechens noch viel zu wünschen übrig lässt.

16 Die Abkürzung steht für die Länderkombination Brasilien, Russland, Indien und China.

17 Anhang II enthält eine Übersicht über die Konkretisierung der Kopenhagener Kriterien.

der öffentlichen Wahrnehmung, ein Zusammenhang zwischen der Erweiterung und Phänomenen der organisierten Kriminalität, die ihre Wurzeln in den neuen Mitgliedstaaten haben. Unabhängig davon, inwieweit ein solcher Zusammenhang tatsächlich besteht, betrachtet der AIV diese Wahrnehmung als ein politisches Faktum, das es zu berücksichtigen gilt. Darüber hinaus herrscht eine gewisse Sorge vor dem Zustrom von billigen Arbeitskräften aus Osteuropa. Dem AIV ist bewusst, dass die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten aktuell angesichts der Schuldenkrise weniger Priorität hat. Die Schuldenkrise in der Eurozone, die durch den drohenden Staatsbankrott Griechenlands akut geworden ist, hat die Notwendigkeit der Konsolidierung der Union sowie der Entwicklung von Mechanismen und Instrumenten zur Stärkung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten aus nachvollziehbaren Gründen in den Vordergrund gerückt. Das bedeutet, dass bei der Beurteilung neuer Beitrittsgesuche äußerste Vorsicht an den Tag gelegt werden muss.

Gegen eine weitere Erweiterung wird allerdings eingewendet, dass die Chancen für eine grundlegende Demokratisierung der EU bei einer noch größeren Mitgliederzahl sinken, da die Union immer weniger dem Ideal einer politischen Gemeinschaft entsprechen könne. Hier wird davon ausgegangen, dass die Bildung einer politischen Gemeinschaft und insbesondere die Ausbildung eines europäischen *Demos* unerlässliche Voraussetzungen für ein demokratisches System sind.¹⁸ Der AIV hält diesem Einwand die nüchterne Feststellung entgegen, dass bei jeder bisherigen Erweiterung die Vielfalt der Mitgliedstaaten zugenommen hat. Es lässt sich sogar argumentieren, dass bereits mit dem Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft 1973 die Entwicklung in Richtung einer föderalen Gemeinschaft blockiert wurde. Es ist nur schwerlich einzusehen, dass eine neuerliche Erweiterung eine wesentliche Änderung im Hinblick auf die Frage bewirken würde, ob die EU irgendwann eine politische Gemeinschaft werden kann, die sich mit dem traditionellen Nationalstaat vergleichen lässt.

Das Thema Aufnahmefähigkeit wirft auch eine grundsätzliche Frage nach dem Selbstverständnis von Politikern auf: Sollen sie in erster Linie der Mehrheitsmeinung der Bevölkerung folgen oder sollen sie sich gerade für die Bildung einer Mehrheit auf der Grundlage der Standpunkte einsetzen, für die die Interessen des Landes sprechen?¹⁹ Die beiden Möglichkeiten müssen einander nicht ausschließen, es ist jedoch festzustellen, dass in der heutigen Debatte unübersehbar Vorurteile und Emotionen in Bezug auf Ausländer und ausländische Einflüsse eine Rolle spielen. In einem solchen Fall ist es Aufgabe verantwortungsvoller Politiker, die Wähler für einen rationalen Standpunkt zu gewinnen, der, neben möglichen Nachteilen und Unzulänglichkeiten, vor allem auch die wirtschaftlichen und politischen Vorteile der Erweiterung herausstreicht und sie so in die Lage versetzt, auf der Grundlage objektiver Argumente eine Entscheidung treffen zu können. Es steht allerdings nicht immer von vornherein fest, dass das den Politikern auch gelingt. Ein möglicher Grund hierfür könnte sein, dass das Thema Erweiterung eng zusammenhängt mit der allgemeineren Problematik

18 Siehe z. B. Fritz Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* (Oxford: Oxford University Press, 1999) und Larry Siedentop, *Democracy in Europe* (New York, Columbia University Press, 2001). Vergleiche auch den *WRR-Bericht Europa in Nederland* [Europa in den Niederlanden], (Den Haag, Amsterdam University Press, 2007), insbesondere Kapitel 2 in Bezug auf die Legitimierung der europäischen Beschlussfassung.

19 Aufgrund dieser Formulierung können natürlich Befürworter wie Gegner der Erweiterung die Auffassung vertreten, dass ihr Standpunkt im Interesse des Landes ist.

offener Grenzen und der Haltung gegenüber Ausländern, die aus anderen Kulturkreisen stammen. Das »Durchdrücken« einer Erweiterungsrunde, bevor ausreichende Akzeptanz unter der Bevölkerung besteht, könnte dazu führen, dass die Menschen sich (noch mehr) von der EU abwenden. Umgekehrt kann die Unterstützung für die Aufnahme wachsen, wenn die Politik gezielte Maßnahmen zur Stärkung der Aufnahmefähigkeit ergreift und die Sorgen der Bürger ernst nimmt.

Die Generierung ausreichender Akzeptanz in der Bevölkerung ist somit ein wesentlicher Bestandteil der EU-Erweiterungspolitik, die, wie in diesem Gutachten noch ausgeführt werden wird, mit der allgemeinen Problematik der Integration von Minderheiten in westeuropäischen Ländern verknüpft ist. Zur Erhöhung der Akzeptanz empfiehlt der AIV allen, die an der öffentlichen Debatte beteiligt sind, verstärkt auf die Kosten einer Nicht-Erweiterung (auf die weiter oben bereits eingegangen wurde) und auf die Bedeutung der Solidarität mit anderen Europäern hinzuweisen, denen es bei weitem nicht so gut geht wie uns Niederländern. So muss den Bürgern klar gemacht werden, dass die Nichtaufnahme neuer Mitglieder nicht im Interesse von Ruhe und Wohlstand auf dem Balkan ist und auch keine Ermutigung für diejenigen politischen Kräfte in der Türkei darstellt, die sich vom Modell der westlichen Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit angesprochen fühlen. *Im Vorgriff auf die Ausführungen im abschließenden Kapitel empfiehlt der AIV, mit Hilfe einer aktiven Heranführungsstrategie geeignete Garantien dafür zu schaffen, dass die Beitrittskandidaten den Pfad demokratischer und rechtsstaatlicher Normen einschlagen. Allerdings müssen sie auch eine realistische Perspektive auf eine Mitgliedschaft haben.*

II.2 Erörterung der Dimensionen

Vorab weist der AIV darauf hin, dass die Dimensionen bzw. Aspekte der Aufnahmefähigkeit, die in Kapitel I unterschieden worden sind, sehr unterschiedlichen Charakters sind. Einige lassen sich quantifizieren und einer objektiven Prüfung unterziehen, etwa die Auswirkungen auf die Wirtschaft und den Haushalt. Bis zu einem gewissen Maß gilt dies auch für die Auswirkungen auf die Beschlussfassung durch die Politik. Die Beurteilung der geopolitischen Bedeutung der Erweiterung ist hingegen sehr subjektiv, wenngleich die diesbezüglichen Sichtweisen durchaus plausibel sein können. Ein Bild von der Entwicklung der Akzeptanz unter der Bevölkerung lässt sich anhand der Debatten im Europäischen Parlament und in den nationalen Parlamenten sowie anhand von auf nationaler Ebene durchgeführten Umfragen zeichnen. Bei den Umfragen muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Antworten stark vom Kontext abhängen, in dem die Fragen gestellt wurden. Der relativ große Zuspruch, den die Kooperation im Rahmen der EU grundsätzlich bei den Bürgern findet, steht in scharfem Kontrast zu der Kritik, die bei Umfragen zu *spezifischen* Aspekten wie der Erweiterung geäußert wird. Hinzu kommt, dass die Antworten umso willkürlicher werden, je schwieriger oder spezifischer eine Frage formuliert ist. Außerdem sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass es sich dabei um die wirklichen Meinungen handelt. Unter Berücksichtigung dieser Ausführungen folgt nun die Erörterung der verschiedenen Aspekte:

Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der EU

Welche Folgen hat eine größere Mitgliederzahl der EU für ihre Fähigkeit, Probleme zu lösen, und insbesondere für ihre Tatkraft im Hinblick auf das Treffen von Entscheidungen und das Ergreifen von Maßnahmen? In der Vergangenheit wurden düstere Szenarien in Bezug auf eine mögliche Stagnation bei der Beschlussfassung auf EU-Ebene entworfen,

sollten die bestehenden Regeln und Strukturen nicht geändert werden.²⁰ Der AIV möchte daran erinnern, dass die Sicherung der Handlungsfähigkeit der EU durch die Straffung der Arbeitsprozesse ein wesentliches Motiv für die Vertragsänderungen von Amsterdam und Nizza war, ebenso für den Prozess, der anfangs zum Vertrag über eine Verfassung für Europa und letztlich zum Vertrag von Lissabon geführt hat. Auf diese Weise ist die EU für die Erweiterung um Länder aus Mittel- und Osteuropa fit gemacht worden – das Ergebnis sind klarere Regeln in Bezug auf die Zuständigkeiten und die Beschlussfassung. Dies ist ein Musterbeispiel für eine Steigerung der Aufnahmefähigkeit durch gezielte Politik.

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon besteht auf den ersten Blick wenig Anlass, Schwierigkeiten für die Handlungsfähigkeit der EU zu befürchten. Im Bereich des Binnenmarkts und auf anverwandten Feldern ist die Zahl der Themen, über die mit qualifizierter Mehrheit der Stimmen entschieden wird, nicht unwesentlich erhöht worden. Zudem besteht das lästige Problem der Gewichtung der Stimmen der Mitgliedstaaten nicht mehr, seitdem die doppelte Mehrheit eingeführt worden ist (55 % der Mitgliedstaaten – zurzeit fünfzehn Länder –, die mindestens 65 % der Bevölkerung repräsentieren). Ein eventueller Beitritt der Türkei würde bedeuten, dass die Türkei formal ungefähr dasselbe Stimmengewicht erhielte wie Deutschland, wenn die Zahl der Einwohner zugrunde gelegt wird,²¹ und dass sich beide einer größeren Gesamtzahl gegenüber sähen. Zudem würde die Türkei als aufstrebende Wirtschaftsmacht – ihr Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist beispielsweise höher als das bulgarische oder rumänische – auch auf wirtschaftlichem Gebiet einiges an Gewicht in die Waagschale werfen. Angesichts ihrer strategischen Lage und traditionellen Ambitionen würde die Türkei vermutlich in erster Linie Einfluss auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) nehmen wollen.

Auf diesem Feld würde es bei künftigen Erweiterungen der EU noch schwieriger werden, einen Konsens zu erzielen, und zwar vor allem dann, wenn Länder beitreten, die abweichende geopolitische Interessen und Auffassungen vertreten. Entscheidungen über wesentliche Fragen müssen weiterhin einstimmig getroffen werden. Die Mitgliedstaaten sind nicht bereit, bei Fragen des internationalen Friedens und der Sicherheit ihre nationale Souveränität aufzugeben. Hierdurch wird es wahrscheinlicher, dass sich bei bestimmten Fragen eine »Koalition der Willigen« zusammenfindet, die ein bestimmtes Handeln ermöglicht, das für notwendig erachtet wird. Will die EU hingegen eine gemeinsame Politik gestalten, dann muss sich auch auf diesem Gebiet etwas tun. Neue Erweiterungen zwingen die Union denn auch, ihre Regeln

20 Die Studie von Inge Depoorter zeichnet ein anderes Bild. Siehe ihren Artikel »Absorptiecapaciteit van de Europese instellingen. Daalt de besluitvaardigheid na de EU-uitbreiding van 2004?« (Die Aufnahmefähigkeit europäischer Institutionen. Nimmt die Beschlussfähigkeit nach der EU-Erweiterung 2004 ab?), in: *Internationale Spectator*, Februar 2008, S. 83-88.

21 SER: *Sociaal-economische gevolgen van een toetreding van Turkije* (Soziale und wirtschaftliche Folgen eines Beitritts der Türkei), 2004, S. 49.

für die Entscheidungsfindung anzupassen.²² Der AIV hält es beispielsweise für äußerst wünschenswert, die Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung²³ zu erweitern. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen – auch unabhängig von einem eventuellen Beitritt der Türkei spricht sich der AIV für eine Überarbeitung der Entscheidungsstrukturen aus. Im Übrigen stimmt es nicht ermutigend, dass viele Mitgliedstaaten heute mehr denn früher an ihre Souveränität zu denken scheinen, und das nicht nur auf dem Gebiet der Außenpolitik.

Ein anderes Problem betrifft die *Europäische Kommission*, deren Umfang nach Meinung des AIV zu groß ist. Da die Bestimmung aus dem Vertrag von Lissabon, die Zahl der Kommissionsmitglieder drastisch zu beschränken, als Konzession an Irland vorläufig außer Kraft gesetzt worden ist, behält jede Regierung das Recht, einen Vertreter ihres Landes in dieses Gremium zu entsenden. Einige sehen hierin ein wichtiges Mittel, die Legitimität der Kommission sicherzustellen, weil die Bürger Entscheidungen der Kommission eher akzeptieren würden, wenn ihr auch ein Vertreter des eigenen Landes angehört. Andere sehen dagegen die Gefahr, dass die Qualität der Kommissionsarbeit hierunter leidet. Entscheidungen in einem Organ zu treffen, dem schon bald möglicherweise mehr als dreißig Mitglieder angehören, bedarf großer Anstrengungen. Zwischen den Kommissaren wird es zu Problemen bei der Koordinierung der Aufgaben kommen. Außerdem werden einzelne Kommissare zunehmend versucht sein, sich in einer zahlenmäßig großen Kommission mit öffentlichkeitswirksamen Vorschlägen zu profilieren. Solche Vorschläge haben oft keinen oder nur wenig sachlichen Nutzen. Ein weiterer Nachteil wäre die Ausweitung des Verwaltungsapparats der Kommission. Nimmt die Zahl der Mitglieder der EU zu, steigt auch die Zahl der Generaldirektionen, der Kabinette der Kommissare und der Beamten. Gab es im Jahr 2000 noch 25 000 EU-Beamte, sind es zehn Jahre später bereits 38 000.

Es stellt sich die Frage, wie die Niederlande ihre Standpunkte in dieser Situation direkt oder indirekt einbringen können. Die Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass die Kommissionspräsidenten geneigt sind, besonders die Positionen der großen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Der AIV hält die Rolle der Kommission als Motor der Beschlussfassung auf EU-Ebene nach wie vor für sehr wichtig. *Damit die Kommission nicht zunehmend als Organ gesehen wird, das die Mitgliedstaaten vertritt, statt als unabhängiges Gremium, das die allgemeinen Interessen Europas vertritt und in Worte fasst, empfiehlt der AIV der niederländischen Regierung, das Thema einer verkleinerten Kommission auf der Agenda zu behalten.* Schließlich sieht der Vertrag von Lissabon die Möglichkeit vor, ihren Umfang zu reduzieren. Zudem empfiehlt der AIV der Regierung – nicht zuletzt wegen des negativen Bildes in der Öffentlichkeit –, gegen den bürokratischen Expansionismus als Folge der Erweiterung Stellung zu beziehen. Die Niederlande müssen sich künftig mit maximalen Anstrengungen für den Erhalt ihres Einflusses auf die Themensetzung und die Entscheidungsfindung in Brüssel einsetzen.

22 Siehe u. a. folgende Gutachten des AIV (auf Niederländisch und Englisch): Nr. 27 »Een brug tussen Burgers en Brussel: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie« (Eine Brücke zwischen den Bürgern und Brüssel: auf dem Weg zu mehr Legitimität und Schlagkraft für die Europäische Union), Mai 2002, und Fortsetzungsgutachten Nr. 32 vom April 2003, Nr. 52 »Europa een prioriteit!« (Europa, eine Priorität), November 2006.

23 Mitgliedstaaten, die bestimmte Entscheidungen nicht mittragen können oder wollen, haben die Möglichkeit, sich der Stimme zu enthalten. Sie sind dann nicht gehalten, an der Durchführung der Entscheidung mitzuwirken.

Hierzu bedarf es des Engagements aller staatlichen und privaten Akteure, die zu diesem Zweck vor allem gut zusammenarbeiten müssen.

Auch der Rolle des Europäischen Parlaments sollte besondere Aufmerksamkeit gelten, weil es sich in der Frage künftiger Erweiterungen zunehmend kritisch äußert. Das ist deshalb von Bedeutung, weil das Parlament bei jedem Beitritts-gesuch das letzte Wort hat. Jede Vertragsänderung hat bislang die Befugnisse des Parlaments erweitert, und der Vertrag von Lissabon bildet hier keine Ausnahme. In Fragen des Haushalts und der Rechtsetzung hat es mittlerweile ebenso viel Einfluss wie der Rat. Das Parlament kann als das demokratischste Organ der Union angesehen werden, weil seine Mitglieder direkt von der europäischen Bevölkerung gewählt werden. Dennoch ist sein Image in den Mitgliedstaaten nicht einhellig positiv. Verbreitet ist das Bild eines überdimensionierten Parlaments, das in schwerfälligen Verfahren Beschlüsse fasst. Aber anders als häufig angenommen, ist die heutige Größe des Parlaments (736 Mitglieder) nicht automatisch ein Hindernis für ein demokratisches Funktionieren und eine effektive Arbeitsweise. Das Europäische Parlament lässt sich durchaus – trotz wichtiger Unterschiede hinsichtlich des historischen Hintergrunds der Nationalitäten und Sprachen – mit nationalen Parlamenten vergleichen. Auch der amerikanische Kongress (535 Mitglieder), der deutsche Bundestag (ca. 600 Abgeordnete)²⁴ und das britische Unterhaus (650 Mitglieder) sind zahlenmäßig große Institutionen, aber niemand stellt ihre Effektivität als gesetzgebendes Organ in Frage. Die schrittweise Behandlung der Gesetzentwürfe – zunächst in Ausschüssen, dann in den Fraktionen und abschließend im Plenum, wo auch die Abstimmung erfolgt – hat sich auch im Europäischen Parlament bewährt. Ein solches Verfahren ermöglicht eine eingehende inhaltliche Befassung und politische Abwägung, und sie kann auch nach einer möglichen Erweiterung ohne weiteres beibehalten werden.

Neben der Größe des Parlaments verdient auch die Sitzverteilung zwischen kleinen und großen Mitgliedstaaten nach einer umfassenden Erweiterungs-runde eine kritische Betrachtung. Schon seit den Römischen Verträgen stellt die Sitzverteilung bewusst keine repräsentative Abspiegelung der Bevölkerung der einzelnen Länder dar; auf diese Weise soll verhindert werden, dass kleine und kleinste Staaten marginalisiert oder gänzlich ausgeschlossen werden. Diese sog. Degressive Proportionalität der Sitzverteilung ist ein im Vertrag von Lissabon festgeschriebener Grundsatz. Für die kleinsten Mitgliedstaaten gilt derzeit eine Mindestzahl von sechs Sitzen, damit auch sie Vertreter unterschiedlicher Parteien entsenden können. Im Zuge mehrerer Erweiterungen wurde eine Verschiebung zum Nachteil der großen Mitgliedstaaten durch die Erhöhung der Zahl der Abgeordneten ausgeglichen; derzeit umfasst das Europäische Parlament höchstens 750 Mitglieder.²⁵ Innerhalb dieser Grenze, die nach Auffassung des AIV nicht überschritten werden darf, wenn die Arbeit des Parlaments noch praktisch durchführbar sein soll, würde durch den Beitritt der Balkanstaaten und der Türkei unter den geltenden Regeln eine Verschiebung auf Kosten aller großen Mitgliedstaaten eintreten, die der AIV für unangemessen und für nicht wünschenswert hält. Der AIV spricht sich deshalb für eine Reduzierung der Mindestzahl von sechs Sitzen und für eine allgemeine Anpassung aus, die das Maß an Degressivität widerspiegelt, wie es jetzt im Europäischen Parlament als angemessen gilt.

24 Die genaue Zahl der Bundestagsabgeordneten hängt von der Zahl der Überhangmandate ab.

25 Diese Zahl soll leicht auf 754 angehoben werden, um so dem Wunsch Deutschlands entgegenzukommen, die Zahl seiner Abgeordneten im EP bis zum Ende der laufenden Wahlperiode (Juni 2014) bei 99 zu belassen.

Der AIV merkt in diesem Zusammenhang an, dass das EU-System eine gewisse Analogie mit dem amerikanischen System aufweist, in dem die Verfassung den kleinsten Bundesstaaten, unabhängig von ihrer Bevölkerungszahl, mindestens einen Sitz im Repräsentantenhaus garantiert und mindestens drei Wahlmänner im Wahlkollegium, das den Präsidenten wählt. Übrigens kompensieren alle Föderationen das Übergewicht der großen Mitglieder in der föderalen Volksvertretung, und zwar zumeist dadurch, dass sie dem – häufig paritätisch zusammengesetzten – Senat (oder Bundesrat, wie in Deutschland) Befugnisse als Mitgesetzgeber zuerkennen.

Es ist dem AIV natürlich nicht entgangen, dass insbesondere durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Vereinbarkeit des Vertrags von Lissabon mit dem Grundgesetz eine Diskussion über die im Hinblick auf die Bevölkerungsgröße der Mitgliedstaaten unproportionale Zusammensetzung des Europäischen Parlaments entstanden ist. Das auch in Deutschland nicht unumstrittene Urteil spricht in diesem Zusammenhang von einem Demokratiedefizit der EU »gemessen an staatlichen Demokratieanforderungen«, sieht darin aber in keiner Weise ein Hindernis für die Ratifizierung des Lissabonner Vertrags oder für das Funktionieren der Union auf der Grundlage des Vertrages. Deshalb kann hier auf eine ausführlichere Besprechung dieses Urteils verzichtet werden.²⁶ Allerdings möchte der AIV noch darauf hinweisen, dass das Konzept der europäischen Wahllisten, das im Europäischen Parlament bereits diskutiert wurde, die ganze Diskussion über degressive Proportionalität versus direkte Proportionalität überflüssig machen könnte.²⁷ Deshalb empfiehlt der AIV, dieses Konzept langfristig zu konkretisieren.

Auch die möglichen Folgen einer weiteren Erweiterung für das Funktionieren des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg müssen bedacht werden. Das Funktionieren des Binnenmarkts und des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, aber auch allgemeiner der Grundsatz der Gleichberechtigung erfordern eine einheitliche Interpretation und Anwendung der europäischen Rechtsvorschriften in allen Mitgliedstaaten. Dafür muss es in jedem Mitgliedstaat ein gut funktionierendes System rechtsprechender Institutionen²⁸ geben, die bereit und in der Lage sind, diese Rechtsvorschriften anzuwenden und dem Europäischen Gerichtshof nötigenfalls Fragen zu ihrer Interpretation und Gültigkeit vorzulegen. Ein ordnungsgemäß funktionierendes »Vorabentscheidungs-system« im Bereich der Rechtspflege ist von eminenter Bedeutung für die Einheitlichkeit des Rechts, die Rechtssicherheit und die Entwicklung des Rechts in der EU. Gleichwohl haben die Folgen einer Erweiterung der Union für das Funktionieren dieses Systems in der Vergangenheit kaum eine Rolle gespielt.

26 Eine sehr kritische, umfassende Beurteilung des Standpunkts des Bundesverfassungsgerichts in dieser Sache bei H.C.F.J.A. de Waele, »Karlsruhe über Alles – Europese integratie, constitutionele toetsing en democratie volgens het Duitse Bundesverfassungsgericht« (Karlsruhe über alles – die europäische Integration, verfassungsrechtliche Prüfung und Demokratie aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts), Rechtsgeleerd Magazijn Themis, 2010, S. 51-62.

27 In einem Bericht des britischen liberalen EP-Abgeordneten Andrew Duff wird vorgeschlagen, den Wählern schon bei den nächsten Wahlen zwei Stimmen zu geben, und zwar eine für eine nationale Liste und eine für eine europäische Liste.

28 Vergleiche auch Artikel 19 Absatz 1, Vertrag über die Europäische Union: »Die Mitgliedstaaten schaffen die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz auf dem Gebiet des Unionsrechts gewährleistet ist.«

Die Kapazitäten des Gerichtshofs für die fristgerechte Behandlung einer steigenden Zahl an Verfahren und insbesondere die Dauer der Erledigung von Vorabentscheidungsersuchen nationaler Gerichte geben bereits seit einigen Jahren Grund zur Sorge.²⁹ Zwar ist es dem Gerichtshof in den letzten Jahren gelungen, die Bearbeitungsdauer auf durchschnittlich 17 Monate zu senken, doch dürfte sie eigentlich, um für die nationalen Gerichte attraktiv zu bleiben, höchstens 10 bis 12 Monate betragen.³⁰ Eine zusätzliche Verkürzung ist jedoch nicht möglich, da eine Zunahme der Zahl der Verfahren erwartet wird. Grund hierfür sind die Erweiterung der Union von 15 auf 27 Mitgliedstaaten und die Ausweitung der Zuständigkeit des Hofes, die sich unter anderem im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vollzieht. Damit eine einheitliche Interpretation und Anwendung des Unionsrechts in einer Union mit vielen hundert Millionen potentiellen Rechtssuchenden und tausenden Rechtsprechungsorganen langfristig garantiert werden können, wird eine Anpassung des bestehenden Vorabentscheidungssystems³¹ in naher Zukunft unvermeidlich sein.

Immer wenn ein neues Mitglied in die EU aufgenommen wird, erhöht sich aufgrund der vertraglichen Bestimmungen die Zahl der Mitglieder des Hofes und ihrer Mitarbeiter entsprechend. Daraus den Schluss zu ziehen, dass mehr Richter die steigende Zahl der Verfahren problemlos bewältigen könnten, wäre allerdings falsch: Je mehr Richter und Mitarbeiter es gibt, desto größer ist das Koordinierungsproblem für das als höchste Instanz agierende Gericht, das für die Wahrung der Rechtseinheit verantwortlich ist. Die Einrichtung von Spezialeinheiten ist in diesem Fall keine Option. Insbesondere Vorabentscheidungsersuchen eignen sich nicht für eine Behandlung in derartigen Kammern, da sie in der Regel viele verschiedene, aber eben doch zusammenhängende Rechtsgebiete betreffen. Und es ist ebenso einleuchtend, dass auch die Rechtsprechung durch eine Große Kammer mit 27 oder mehr Richtern nicht in Frage kommt. Bleibt also eine interne Neuorganisation, in der ein fester Kern von Richtern mit der schier unlösbaren Aufgabe betraut wird, dafür zu sorgen, dass ihre Kollegen bei den vielen hundert Entscheidungen, die die verschiedenen Kammern jedes Jahr treffen, Einheit, Kontinuität und Qualität der Rechtsprechung wahren.

Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Zahl der Richter nicht begrenzt werden sollte, wobei die Vertretung aller Rechtssysteme innerhalb des Hofes durch ein Rotationssystem sichergestellt werden könnte, das auch die Generalanwälte einschließt.

Es empfiehlt sich, bei künftigen Erweiterungen sowohl die Reform des Vorabentscheidungssystems als auch die Beschränkung der Richterzahl – in beiden Fällen

29 *House of Lords, Session 2007–08, Select Committee on European Union Tenth Report (HL 62-I), The Treaty of Lisbon: an impact assessment*, Par. 6.94. Siehe in diesem Zusammenhang auch: *Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union and Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union, Report of the working group on the preliminary rulings procedure*. Der Bericht wurde am 18. Juni 2008 in Warschau von der Allgemeinen Versammlung verabschiedet.

30 Damit wäre die Bearbeitungsdauer wieder auf dem Stand von 1983, als Vorabentscheidungen im Allgemeinen innerhalb eines Jahres ergingen.

31 Einschlägige Vorschläge hierzu enthält der in Fußnote 29 genannte Bericht *Report of the working group on the preliminary rulings procedure*.

wäre eine Änderung des Vertrags erforderlich – zum Gegenstand der Verhandlungen zu machen, und darüber hinaus die Bedingungen für eine zufriedenstellende Anwendung des Vorabentscheidungsverfahrens durch die Gerichte der beitretenden Staaten anzusprechen. Es könnte auch erwogen werden, die Zulässigkeitskriterien restriktiver zu handhaben, um so die Verfahrenszahl zu senken.

Ein mehr oder weniger vergleichbares Problem besteht auch im Hinblick auf die Zusammensetzung des *Europäischen Rechnungshofs*. Auch in diesem Fall ist es nicht im Sinne der Effizienz, wenn die Vereinbarung, nach der jeder Mitgliedstaat ein Mitglied vorschlagen darf, bestehen bliebe. Der Rechnungshof würde dadurch, mehr als das jetzt schon der Fall ist, zu einem bürokratischen Wasserkopf. Der AIV schlägt deshalb vor, zu prüfen, wie sich die Zahl der Rechnungshofmitglieder drastisch verringern lässt. Vorstellbar wäre ein System, in dem jeweils kleine Gruppen von Mitgliedstaaten ein Rechnungshofmitglied vorschlagen. Um sicherzustellen, dass auch weiterhin auf die Kompetenz aller Mitgliedstaaten zurückgegriffen werden kann, könnten sich die Rechnungshofmitglieder bei ihrer Ernennung verpflichten, in ihren Kabinetten einen oder mehrere Referenten aus einem Land zu beschäftigen, das zu diesem Zeitpunkt nicht im Hof vertreten ist.

Der AIV vertritt die Auffassung, dass mögliche institutionelle Probleme nicht als Grund oder Entschuldigung dafür herhalten dürfen, auf künftige Erweiterungen zu verzichten. Vielmehr muss die Union solche Probleme angehen, wenn sie die Erweiterung für wünschenswert oder notwendig erachtet. Die Frage, ob eine Erweiterung der Union notwendig ist, ist politischer Natur; ihre Beantwortung darf nicht von institutionellen und organisatorischen Schwierigkeiten abhängig gemacht werden.

Wirtschaftliche Aspekte

Ist die Gesamtwirtschaft der EU für eine neuerliche Erweiterung gerüstet? Diese Frage kann ohne Einschränkung mit Ja beantwortet werden. Die Erweiterungsrunden 2004 und 2007 waren für die Volkswirtschaften der alten Mitgliedstaaten durchweg positiv. Das Wirtschaftswachstum in den neuen Mitgliedstaaten ging nicht auf Kosten des Wachstums bei den alten Mitgliedern – im Gegenteil: letztere haben von den Erweiterungen profitiert, weil sich ihr Absatzmarkt vergrößert hat. Gingen 1999 nur 4,7 % ihrer gemeinsamen Ausfuhren in die neuen Mitgliedstaaten, waren es knapp zehn Jahre später 7,5 %. Laut einer Studie der Europäischen Kommission³² stiegen die Einkommen in den alten Mitgliedstaaten bis zum Ausbruch der Wirtschaftskrise um durchschnittlich 2,2 % pro Jahr. Groben Schätzungen zufolge gehen 0,5 bis 0,75 % davon auf den Beitritt der neuen Mitglieder zurück. Die Niederlande haben von allen alten Mitgliedstaaten am meisten von der Erweiterung profitiert. Konkret bedeutet dies 11 Mrd. Euro zusätzlicher Einnahmen, was 650 Euro pro Niederländer entspricht. In den neuen Mitgliedstaaten hat die EU-Mitgliedschaft zu einem durchschnittlich 1,75 % höheren Wachstum pro Jahr geführt. Es kann festgestellt werden, dass die Aufnahmekapazität nach und nach zunimmt. Anders ausgedrückt: In dem Maße, in dem die Beitrittsländer wirtschaftlich wohlhabender werden, wird ihre Integration leichter. Wirtschaftliches Wachstum schafft günstige Voraussetzungen für die Harmonisierung von Vorschriften, die Umstellung von Systemen, die Koordinierung der Politik und die Entwicklung von Institutionen.

32 Studie der Europäischen Kommission (2009). Siehe <http://ec.europa.eu/enlargement/5years/facts_growth-and-jobs-en.htm>. Siehe auch den Brief an das Abgeordnetenhaus »De uitbreiding van de Europese Unie (Kabinetsappreciatie)« (Die Erweiterung der Europäischen Union (Stellungnahme der Regierung)), TK 23987, Nr. 104, 30. Oktober 2009.

Das Niederländische Büro für Wirtschaftsanalyse (CPB) hat in einer Studie aus dem Jahr 2006 nachvollziehbar dargelegt, dass sich die EU-Mitgliedschaft auf Dauer sehr positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung neuer Mitgliedstaaten auswirkt. Konkret geht es dabei um Produktivitätssteigerungen als Folge der Größenvorteile und des gestiegenen Wettbewerbsdrucks.³³ Sind beide Handelspartner EU-Mitglied, nimmt der Handelsumfang zwischen ihnen um ca. 34 % zu. Wird die Leistungsfähigkeit der Institutionen verbessert, kann der Handel um weitere 22 % zulegen, so dass sich die Handelsbeziehungen also insgesamt um bis zu 56 % steigern lassen. Schätzungen zufolge kann ein solches Aufblühen des Handels die Einkommen um bis zu 38 % erhöhen. Dennoch wird es noch eine ganze Weile dauern, bis das durchschnittliche Einkommensniveau der neuen Mitgliedstaaten das der alten erreicht hat. 2004 lag das Pro-Kopf-Einkommen in den Beitrittsländern bei ungefähr 45 % des EU-Durchschnitts; innerhalb von zehn Jahren kann es auf bis zu 63 % steigen.

Der Beitritt zur EU, und damit die Teilnahme am Binnenmarkt, erhöht also die Wachstumsmöglichkeiten eines Landes. Je offener die Ausrichtung eines Landes, desto größer ist der Nutzen, den es vom Binnenmarkt hat; der Beitritt kann aber auch Anlass sein, die eigene Wirtschaft stärker zu öffnen. Auch die Maßnahmen zur Anpassung der nationalen Institutionen an EU-Standards bewirken eine Verbesserung des Wachstumspotenzials. Eine EU-Mitgliedschaft wirkt sich aber nicht nur über die Handelsbeziehungen positiv auf das Einkommensniveau aus. Durch die Übernahme der europäischen Rechtsvorschriften werden auch rechtliche Unsicherheiten abgebaut, was wiederum zu mehr Investitionen führen kann.

In einer Studie zum möglichen EU-Beitritt der Türkei stützt sich auch der Wirtschafts- und Sozialrat (SER) auf Daten des CPB.³⁴ So führt der SER aus, dass eine EU-Mitgliedschaft für die Türkei Anlass sein kann, institutionelle Reformen durchzuführen und damit zu einer Verringerung der Korruption führen könne. Hierdurch könne das Bruttonationalprodukt im Jahr 2025 um 5,6 % höher ausfallen und das Exportvolumen um 45 % zulegen. Zudem können der Abbau komplizierter Verwaltungsverfahren und eine Reduzierung der Willkür zu einer beträchtlichen Zunahme an Investitionen führen. Für Länder wie die Niederlande und Deutschland, die intensive Handelsbeziehungen mit der Türkei unterhalten, wäre eine Steigerung der Ausfuhren in dieses Land um 50 % möglich.

Aktuellere Zahlen enthält eine bereits erwähnte Studie der Europäischen Kommission.³⁵ Aus ihr geht hervor, dass die Durchschnittseinkommen in den neuen Mitgliedstaaten 1999 noch 40 % des Niveaus der alten Mitgliedstaaten betragen, im Jahr 2008 aber bereits 52 %. Unter Berücksichtigung der bereits beschriebenen positiven Einkommenseffekte in den alten Mitgliedstaaten würde eine Erweiterung um die Staaten des Westlichen Balkans und die Türkei für die EU insgesamt also günstig ausfallen, wenngleich es zu bedenken gilt, dass die Volkswirtschaften der Länder des Westlichen Balkans zusammengenommen ungefähr in der Größenordnung der slowakischen Wirtschaft

33 Arjan Lejour, Vladimir Solacic, Paul Tang, *EU accession and income growth, an empirical approach*, CPB Diskussionspapier Nr. 72, 2006.

34 SER: *Sociaal-economische gevolgen van een toetreding van Turkije* (Soziale und wirtschaftliche Folgen eines Beitritts der Türkei), 8. November 2004.

35 Siehe <http://ec.europa.eu/enlargement/5years/facts_and_figures/economy_growth_and_jobs_en.htm>.

anzusiedeln sind. Ein Beitritt der Türkei würde sich nur auf die Bereiche auswirken, die bereits unter die Zollunion fallen. Auf anderen Gebieten dürften die Folgen hingegen deutlich größer sein. Bei der Abwägung der Vor- und Nachteile gilt es auch zu bedenken, dass die Bevölkerungszahlen in der EU rückläufig sind und dass sich der demographische Wandel bemerkbar macht. 2050 werden voraussichtlich 50 Millionen Menschen weniger in der EU leben als heute. Zuwanderung vor allem aus der Türkei könnte den Bevölkerungsrückgang in der EU zum Teil ausgleichen, auch wenn diese Lösung nicht alle gutheißen werden.

Angesichts der Ängste, die bei Teilen der Bevölkerung vor einer weiteren Öffnung der Grenzen bestehen (mehr hierzu weiter unten), sollte man sich mit der Frage auseinandersetzen, ob es einen Zusammenhang gibt zwischen einerseits der Aufnahmefähigkeit der EU und andererseits ihrer Fähigkeit, sich an veränderte wirtschaftliche Gegebenheiten anzupassen und damit ein Fundament für einen neuen wirtschaftlichen Aufschwung zu legen (also eine erfolgreiche Umsetzung der Europa-2020-Strategie). Der AIV vertritt die Auffassung, dass die wirtschaftliche Anpassungsfähigkeit der EU mitentscheidend ist für die Fähigkeit, neue Mitglieder aufzunehmen. Der Beirat möchte noch einmal unterstreichen, dass die Aufnahmefähigkeit durch die Politik beeinflusst werden kann – Entscheidung für oder gegen bestimmte Maßnahmen –, da sie keine unveränderliche Größe ist. Im Übrigen weist die Europäische Kommission darauf hin, dass aufgrund des weltweiten Wettbewerbs Arbeitsplätze in Länder außerhalb der EU verlagert werden und dass dieser Vorgang somit nichts mit der Erweiterung zu tun hat. Zudem gibt es in den EU-Mitgliedstaaten mehr Arbeitsmigranten von außerhalb der EU als aus anderen EU-Ländern, mit Ausnahme von Irland und Luxemburg.³⁶

Haushaltspolitische Aspekte

Welche Schlussfolgerungen sind aus den bereits erfolgten Erweiterungen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Umfang und die Zusammensetzung des EU-Haushalts zu ziehen? Hierbei handelt es sich um einen Aspekt der Aufnahmefähigkeit, der wie kaum ein anderer von der Politik beeinflusst werden kann, denn es sind die Mitgliedstaaten selbst, die Änderungen bewirken können, indem sie ihre politischen Ziele neu definieren. Die Erweiterung der Union um Länder des Westlichen Balkans hätte, wie erwähnt, nur sehr begrenzte Auswirkungen auf den Haushalt der EU, da es sich um vergleichsweise kleine Volkswirtschaften handelt. Bei einem Beitritt der Türkei könnte sich die Situation anders darstellen.

Die haushaltspolitischen Folgen einer türkischen EU-Mitgliedschaft würden sich vor allem bei den Ausgaben im Rahmen der GAP und der Strukturfonds bemerkbar machen. Schon 2004 wurde darauf hingewiesen, dass die GAP mit Blick auf einen möglichen Beitritt der Türkei grundlegend modifiziert werden müsse. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die bestehenden Ansprüche im selben Umfang beibehalten werden müssen. Der SER hat errechnet, dass die Transferzahlungen an die Türkei bei unveränderter Politik ungefähr 10 % des EU-Haushalts ausmachen würden. Ein Vergleich: Spanien erhielt 2003 noch 20 % der EU-Ausgaben. Es versteht sich von selbst, dass die finanziellen Folgen mit den zu erwartenden positiven wirtschaftlichen Effekten, die im Prinzip ein Vielfaches der direkten Kosten ausmachen werden, ins Verhältnis gesetzt werden müssen.

36 Siehe <http://ec.europa.eu/enlargement/5years/facts_and_figures/index_en.htm>.

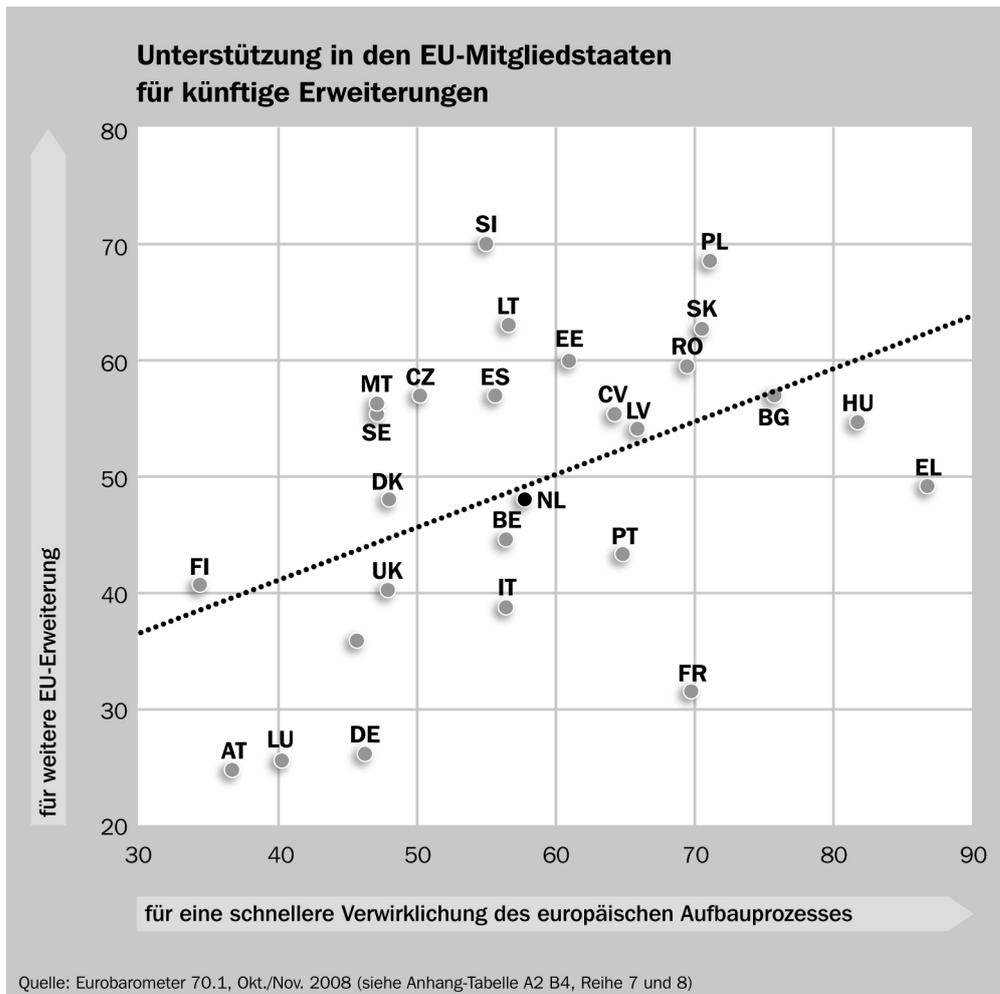
Angesichts der zu erwartenden Dauer der Verhandlungen würde sich eine Mitgliedschaft der Türkei wahrscheinlich erst in der Finanziellen Vorausschau der EU nach 2020 in vollem Umfang bemerkbar machen. Sollte das Land doch früher beitreten, wäre es von den Reformen der GAP und der Strukturfonds im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2013 bis 2020 mitbetroffen. Die diesbezüglichen Verhandlungen beginnen in Kürze. *Auch wenn die Türkei erst nach 2020 beitrifft – und unabhängig von den Beziehungen zur Türkei –, ist nach Auffassung des AIV im Zuge der bevorstehenden Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau eine kritische Prüfung der größten Ausgabeposten des EU-Haushalts dringend geboten.*

Öffentliche Akzeptanz

Die größte Herausforderung im Rahmen der Diskussion um die Aufnahmefähigkeit der EU dürfte darin bestehen, unter der Bevölkerung hinreichende Unterstützung zu generieren und zu erhalten. Hierzu bedarf es der politischen Führung, doch das ist leichter gesagt als getan. Man kann wohl davon ausgehen, dass ein allgemeines Plädoyer europäischer Spitzenpolitiker, das die Vorteile einer noch größeren EU mit Stichworten wie mehr Wohlstand, mehr Sicherheit und mehr Einfluss auf der internationalen Bühne beschreibt, nicht ausreichen dürfte, um die Bevölkerung zu überzeugen. Fakt ist, dass die Vorteile einer Erweiterung überwiegend der europäischen Bevölkerung insgesamt zugute kommen und nicht immer klar abgrenzbar sind (wenngleich bestimmte Bereiche, etwa der Exportsektor, nachweislich profitieren). Die Nachteile aber, z. B. die Verlagerung von Arbeitsplätzen in bestimmten Branchen oder die Zunahme der Kriminalität in einigen Regionen, sind für spezifische gesellschaftliche Gruppen mit Händen zu greifen. Katinka Barysch zieht ein ähnliches Fazit: »While the benefits are long-term and amorphous, the economic costs of enlargement are immediate and concentrated on a geographical and sectoral basis.«³⁷

Aus der nachstehenden Grafik ist abzulesen, wie die Menschen in den verschiedenen Mitgliedstaaten im Herbst 2008 über eine weitere Erweiterung der EU dachten. Es kann festgestellt werden, dass in nahezu allen Mitgliedsländern die Bevölkerung mehrheitlich dagegen ist. Besonders bemerkenswert ist die geringe Zustimmung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Zwar spricht sich auch in den Niederlanden eine Mehrheit gegen eine neuerliche Erweiterung aus, jedoch ist der Prozentsatz geringer. (Im nächsten Kapitel wird ausführlicher auf die öffentliche Meinung in den Niederlanden eingegangen.)

37 Katinka Barysch, *EU enlargement: How to reap the benefits* (London: Centre for European reform, 2004), S. 31.



Bei der Beurteilung der Werte muss berücksichtigt werden, dass das Ausschlagen des Pendels zwischen den empfundenen Vor- bzw. Nachteilen in starkem Maße vom aktuellen gesellschaftlichen Klima beeinflusst wird. In einigen Mitgliedstaaten, darunter die Niederlande, zeigt sich dies in der steigenden Ablehnung einer Politik der offenen Grenzen und der Zuwanderung von noch mehr Ausländern infolge des Prinzips der Freizügigkeit. Dies gilt insbesondere mit Blick auf einen eventuellen Beitritt der Türkei.

Die *Unabhängige Türkei-Kommission* hat unter Vorsitz des früheren finnischen Staatspräsidenten Martti Ahtisaari in ihrem Bericht von 2009 eine Bilanz der Beziehungen zwischen der EU und der Türkei gezogen. Darin wird ausführlich auf den Zusammenhang zwischen öffentlicher Akzeptanz und politischer Haltung eingegangen.³⁸ Die Kommission führt dabei einerseits die Ursachen auf, die dazu geführt haben, dass die Beitrittsverhandlungen der Türkei mit der EU in eine Sackgasse geraten sind, und sie weist andererseits auf zahlreiche Faktoren hin, die für einen Beitritt der Türkei sprechen. Auch erinnert sie daran, dass kurz nachdem sich der Europäische Rat 2004 einstimmig für Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ausgesprochen hatte,

³⁸ *Turkey in Europe, breaking the vicious circle, second report of the Independent Commission on Turkey*, September 2009.

verschiedene Mitgliedstaaten einen entgegengesetzten Kurs einschlugen. Politiker begannen, sich gegen den Beitritt der Türkei auszusprechen, und Verhandlungen über verschiedene Kapitel wurden formell oder informell blockiert. In mehreren Ländern fiel dieser Kurswechsel mit Parlamentswahlen zusammen, weshalb die Kommission zu dem Schluss kommt, dass hier möglicherweise nationale wahlpolitische Erwägungen eine Rolle spielten. Angriffe auf den Verhandlungsprozess fanden einen fruchtbaren Boden in den Sorgen der Menschen vor Zuwanderung, Arbeitsplatzverlust, dem Islam und in der allgemeinen Unzufriedenheit mit der EU. Einige Politiker behaupteten, so die Kommission, dass die Türkei im Grunde uneuropäisch sei und selbst dann nicht beitreten solle, wenn sie alle Kriterien erfülle und dass ein türkischer Beitritt einen Zustrom an türkischen Migranten in Gang brächte.

Die Rhetorik dieser Diskussion bildete später die Grundlage für die Forderung nach einer anderen Form der Zusammenarbeit zwischen der Türkei und der EU. Und das, obwohl alle Mitgliedstaaten den Beitrittsverhandlungen auf der Basis zweier Elemente zugestimmt hatten, nämlich »offener Ausgang« und »Beitritt als Ziel«. Dieser Widerspruch wurde bewusst eingebaut. Angesichts der bereits sehr engen Zusammenarbeit zwischen der Türkei und der EU ist im Übrigen unklar, welchen zusätzlichen Wert beispielsweise eine sogenannte privilegierte Partnerschaft als Alternative zu einer vollwertigen Mitgliedschaft haben sollte.

Wenngleich es schwierig ist, den Verlauf nachträglich zu rekonstruieren – und dies nie untersucht wurde – stellt sich angesichts der Feststellungen der Kommission doch die Frage, ob es die öffentliche Meinung war, die die Politiker veranlasst hat, sich von einem türkischen Beitritt zu distanzieren, oder ob es die Politiker waren, die mit ihren Stellungnahmen der Öffentlichkeit nahe gelegt haben, dass mit der Türkei etwas nicht stimme. Vermutlich liegt hier eine Wechselwirkung vor, an der auch Meinungsführer außerhalb der Politik beteiligt waren.

Geopolitische Dimension

Bei der geopolitischen Dimension der Aufnahmefähigkeit geht es um die Auswirkungen einer neuen Erweiterungsrunde auf die Fähigkeit der EU, in ihrer direkten Umgebung einen stabilisierenden Einfluss auszuüben und extern eine maßgebliche Rolle auf der Weltbühne zu übernehmen – vorläufig überwiegend als »zivile Macht«, die sich im Wesentlichen auf die Entwicklungszusammenarbeit und die Förderung der Menschenrechte konzentriert, kombiniert mit bescheidenen militärischen Mitteln zur Durchführung von Friedensoperationen.³⁹ Mit der geopolitischen Dimension sind verschiedene Teilaspekte verbunden, die mit der Frage der Aufnahmefähigkeit zusammenhängen.

Zunächst einmal kann die Erweiterung einen Beitrag zur Stärkung des Gewichts der EU auf der internationalen Bühne leisten. Dabei geht es insbesondere um ihr Potential mit Blick auf ihre Wirtschaftskraft, das Marktvolumen und die Einwohnerzahl – Faktoren, die angesichts der Machtverschiebungen innerhalb des heutigen internationalen Systems durchaus von Bedeutung sind. Allerdings muss es der EU dazu gelingen, ihr größeres Gewicht durch ein entschlossen(er)es externes Auftreten wirtschaftlich umzusetzen. Bis dahin ist es, wie gesagt, noch ein weiter Weg für die EU.

Zweitens war der Erweiterungsprozess nach dem Ende des Kalten Krieges, darauf wurde

39 Siehe Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World* (Cambridge: Polity Press, 2008, 2. Auflage).

bereits hingewiesen, eine klassische sicherheitspolitische Maßnahme. Indem die Union die Aussicht auf eine Mitgliedschaft an die Bedingung knüpfte, dass Demokratisierung, marktwirtschaftliche Reformen und Minderheitenregelungen vorangetrieben werden, hat sie einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung von Sicherheit und Stabilität auf paneuropäischer Ebene geleistet. In dieser Hinsicht kann die Erweiterung, neben der Nachbarschaftspolitik, als ein Instrument zur Implementierung der europäischen Sicherheitsstrategie gesehen werden. Bei einer möglichen Mitgliedschaft der Türkei kommt als besondere Erwägung noch hinzu, dass sie die Aussichten auf den Abschluss dringend erforderlicher Vereinbarungen über die operative Zusammenarbeit mit der NATO verbessern würde. Derzeit blockiert die Türkei eine solche Zusammenarbeit, weil sie sich als Nicht-EU-Mitgliedstaat im Vergleich zu Griechenland zurückgesetzt fühlt und die EU aus ihrer Sicht die Interessen der griechischen Mehrheit in Zypern zu stark schützt.

Angesichts der geographischen Lage der potentiellen nächsten Beitrittskandidaten wird es offensichtlich nicht leichter, das Instrument des Beitritts einzusetzen. Dies gilt sowohl für den Balkan, dessen ethnische Konflikte noch nicht gelöst sind, als auch für die Türkei und die Kurdenproblematik. Das Beispiel Zypern hat gezeigt, wie sehr der Beitritt eines intern geteilten Landes die Beziehungen innerhalb der Union und mit Drittstaaten belasten kann. Der letztgenannte Punkt erklärt auch, dass künftige Erweiterungen eine schwere Hypothek für die Fähigkeit der EU zur Konfliktlösung darstellen können.

Künftige Erweiterungsrounds bringen für die Union damit Chancen, aber eben auch Risiken mit sich. Bei einem Beitritt der Türkei würden die Beziehungen der EU mit den Nachbarstaaten im Nahen Osten und im Kaukasus an Bedeutung gewinnen. Die Kontakte der Türkei zu diesen Ländern, ihre Erfahrung und ihr Wissen in Bezug auf diese Region, würden der EU in ihren Außenbeziehungen zugute kommen. Unbestritten ist, dass das Risiko der Instabilität und von Konflikten in diesen Gebieten groß ist und groß bleiben wird. *Das Risiko, dass die Union in diese Konflikte hineingezogen wird, unterstreicht die Notwendigkeit, ihre Handlungsfähigkeit im außen- und sicherheitspolitischen Auftreten im Rahmen neuer Erweiterungen zu erhöhen.*

Der AIV kommt übrigens zu dem Schluss, dass zwar die Notwendigkeit einer Stärkung des außenpolitischen Handelns infolge der Erweiterung zunimmt, dass aber die Möglichkeiten, dies zu verwirklichen, angesichts der gestiegenen Mitgliederzahl und der zugenommenen Heterogenität im Hinblick auf Interessen, Geographie und Geschichte nicht notwendigerweise damit Schritt halten. Deshalb hebt der Beirat an dieser Stelle die Bedeutung der institutionellen Dimension für die Aufnahmefähigkeit der EU hervor.

Sonstige Aspekte

Die Aufnahmefähigkeit der EU hängt neben den bereits erwähnten Aspekten auch mit Themen wie Zuwanderung, Kriminalität und Nachbarschaftspolitik zusammen. Die Frage, ob mit den an einer Mitgliedschaft interessierten Ländern eine gemeinsame Politik in den Bereichen Justiz und Polizei möglich ist, wird ein wichtiger Prüfstein sein. Das gegenseitige Vertrauen in die Rechtssysteme der Partner bestimmt in hohem Maße, ob die Zusammenarbeit bei Fragen des Binnenmarkts als auch auf dem Gebiet Justiz und Inneres funktioniert. Der freie Verkehr von Waren und Dienstleistungen wird behindert, wenn ein Mitgliedstaat die europäischen und nationalen Vorschriften, die für die Herstellung, Vermarktung und den Absatz von Produkten und Dienstleistungen gelten, etwa im Bereich der Lebensmittelsicherheit oder der Finanzdienstleistungen, nicht oder nicht wirksam genug anwendet oder durchsetzt. Auch die polizeiliche und justitielle Kooperation gründet sich zu einem Großteil auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen. Außerdem ist es von

essentieller Bedeutung, dass das europäische Recht in allen Mitgliedstaaten auf die gleiche Weise interpretiert und angewendet wird. Die gemeinsame Aufgabe des Gerichtshofs und der nationalen Gerichte, diese Einheitlichkeit sicherzustellen, bedingt denn auch die Existenz einer unabhängigen, qualifizierten und zugänglichen⁴⁰ nationalen Gerichtsbarkeit.

Das Vertrauen in die Qualität und die Effektivität des Gesetzgebers, der Verwaltung und der Rechtsprechung ist damit von großer Bedeutung für das Funktionieren der Union und sollte immer eine wichtige Richtschnur bei der Beurteilung von Beitrittsgesuchen sein. Wenn in diesen Bereichen keine Probleme zu erwarten sind, vergrößert dies die Integrationsfähigkeit der EU. Vertraut die EU-Bevölkerung dem rechtsstaatlichen Charakter eines Beitrittskandidaten, kann dies die Bereitschaft erhöhen, dieses Land als Mitglied aufzunehmen.

Ermutigend sind in dieser Hinsicht kürzlich gemachte Vorschläge der Türkei zur Änderung ihrer Verfassung, die darauf abzielen, die Türkei demokratischer zu machen und so der EU-Mitgliedschaft näher zu bringen. Konkret geht es dabei darum, ein Verbot politischer Parteien zu erschweren und den Einfluss des Parlaments auf die Ernennung von Richtern zu unterbinden. Außerdem soll die Macht der Militärgerichte eingeschränkt werden.⁴¹ Diese Vorschläge wurden Anfang Mai 2010 von einer Mehrheit des türkischen Parlaments angenommen. Da allerdings eine Zweidrittelmehrheit erforderlich gewesen wäre, muss im September 2010 in einem Referendum endgültig über die Verfassungsänderungen entschieden werden.

Die Probleme auf dem Westlichen Balkan bewertet der AIV als beträchtlich. Die betroffenen Länder müssen erst noch, genau wie die Türkei, eine Vielzahl an Voraussetzungen erfüllen. Länder, die der Europäischen Union beitreten, sind verpflichtet, den gemeinschaftlichen Besitzstand und die Instrumente aus den Bereichen Justiz und Inneres in ihre nationale Gesetzgebung aufzunehmen und entsprechend zu implementieren. Hieraus können sich Konsequenzen für die IT-Infrastruktur ergeben, zum Beispiel für das Schengener Informationssystem, das jetzt schon die Grenzen der Belastbarkeit erreicht hat, aber auch für das Visa-Informationssystem, die Biometrie-Datenbank EURODAC, für *Data Interoperability in Statistics* (DIS) und für das Europol-Informationssystem. Hinsichtlich der institutionellen Aufnahmefähigkeit kann dies auch weitreichende Auswirkungen haben für die einschlägigen Agenturen wie FRONTEX⁴², Europol, Eurojust⁴³, SitCen⁴⁴ und die Europäische Grundrechteagentur. Für eine Agentur wie FRONTEX wäre der Beitritt der Türkei beispielsweise von Bedeutung, weil die

40 Vergleiche auch Artikel 19 Absatz 1, Vertrag über die Europäische Union: »Die Mitgliedstaaten schaffen die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz auf dem Gebiet des Unionsrechts gewährleistet ist«.

41 »Turks plan voor nieuwe grondwet« (Türkischer Plan für neue Verfassung) in der Tageszeitung NRC Handelsblad, 23. März 2010.

42 Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen.

43 Europäische Agentur für die Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden in der EU zur Bekämpfung der Schwerekriminalität.

44 *Situation Centre* (Nachrichtendienst der EU).

EU dadurch an Länder wie Syrien, den Irak und den Iran grenzen würde. Der Beitritt kleinerer Länder würde keine akuten Probleme verursachen, wenngleich viel zur Festigung des gegenseitigen Vertrauens in die jeweiligen Rechtssysteme getan werden muss, da ein Großteil der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung aufbaut.

Die Europäische Kommission ist über das mäßige bis schlechte Grenzmanagement in einigen Ländern besorgt, z. B. in Bezug auf den Kosovo («die Grenzen sind durchlässig»).⁴⁵ Im Bericht der niederländischen Regierung zur Lage der Europäischen Union wird dies thematisiert. Bürger aus Mazedonien, Montenegro und Serbien brauchen seit 2010 kein Visum mehr zu beantragen. Für den Fall, dass Albanien und Bosnien und Herzegowina die von der Kommission vorgegebenen Anforderungen erfüllen, kommen auch diese Länder im Laufe des Jahres 2010 für ein Visaabkommen in Frage.

Bedauerlicherweise ist die Korruption noch tief verwurzelt. Sie schadet betriebswirtschaftlichen Prozessen, Privatisierungen, der Parteienfinanzierung, der Unabhängigkeit von Richtern, Politikern und anderen Entscheidungsträgern und unterminiert die Offenheit, Integrität und Transparenz der öffentlichen Verwaltung. Ein wesentliches Kriterium ist denn auch die Forderung, dass insbesondere die Türkei und die Länder des Westlichen Balkans die Korruption und das organisierte Verbrechen effektiver bekämpfen. Gleiches gilt für die Gerichte, die darüber hinaus zu mehr Kooperation aufgerufen werden.

Die Kommission benennt mehrere Handlungsschwerpunkte: die Rechte von Frauen, Kindern und Minderheiten, den Schutz von Flüchtlingen, die Verfolgung und Aburteilung von Kriegsverbrechen sowie den Schutz von Personendaten und Privatsphäre – die Türkei wird aufgefordert, beträchtliche Anstrengungen zur Einhaltung international anerkannter Menschenrechte zu unternehmen.⁴⁶ Das Europäische Parlament betont in einer Entschließung zum Funktionieren des Rechtsstaats und zu Angelegenheiten im Bereich Justiz und Inneres, dass Rechtsstaatlichkeit ein wesentliches Prinzip der demokratischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und eine der Grundvoraussetzungen für den Beitritt zur EU ist. Wenngleich es sich mit den Anstrengungen, die in der Region in diesen Bereichen unternommen wurden, zufrieden zeigt, stellt es doch auch fest, dass einige der Länder noch mit ernststen Problemen zu tun haben, insbesondere was den Kampf gegen die Korruption und das organisierte Verbrechen angeht.

Neben der Europäischen Union befassen sich auch viele andere europäische Organe mit rechtsstaatlichen Reformen. Traditionell ist auch der Europarat sehr aktiv auf diesem Gebiet. Jede Institution hat ihren eigenen Schwerpunkt; das gilt für die Parlamentarische Versammlung des Europarats, den Kommissar für Menschenrechte, den Gerichtshof für Menschenrechte, das Komitee zur Verhütung von Folter (CPT), die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) und die Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ). Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) veröffentlicht

45 Siehe Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, *Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2009–2010*, Brüssel, 14. Oktober 2009, Kom. (2009).

46 *Idem.*

Fortschrittsberichte. Wichtig sind auch die bilateralen Programme zur Reform der Justiz, die von den Niederlanden unterstützt werden, beispielsweise das Programm zur Förderung der gesellschaftlichen Transformation (MATRA).⁴⁷

Während das kürzlich angenommene Stockholmer Programm⁴⁸ den Kurs vor allem für die derzeitigen Mitgliedstaaten absteckt, wurde die neue Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union⁴⁹ nicht zuletzt aus der Perspektive der externen Dimension der inneren Sicherheit heraus und mit Blick auf die Schaffung eines Sicherheitsgürtels um Europa und die Stabilisierung des Balkans geschrieben. Die Erfahrungen mit der letzten Erweiterung der Union (Beitritt Bulgariens und Rumäniens) rechtfertigen nicht die Aussage, die EU könne mehr Einfluss auf Angelegenheiten wie die Korruptionsbekämpfung ausüben, wenn das betreffende Land erst einmal Mitglied ist.

Da Zuwanderung und Kriminalität heikle Wahlkampfthemen sind und verhindert werden muss, dass Probleme aus potentiellen Mitgliedstaaten importiert werden, empfiehlt der AIV, die Erweiterung der EU parallel zu einer schrittweisen Überprüfung der Beitrittskriterien verlaufen zu lassen, bei der Fortschritte in den Bereichen Sicherheit und Justiz sorgfältig, detailliert und stetig gemonitort werden. Deshalb kommt es darauf an, langfristig die tatsächliche Umsetzung des Besitzstandes zu überwachen. Die EU muss prüfen, wie die Implementierung verbessert und sichergestellt werden kann.

Der AIV stellt sich der Frage, welches EU-Organ diese Überprüfung übernehmen könnte. *Da der Beirat die Auffassung vertritt, dass keine neuen Institutionen oder Agenturen gegründet werden sollten, muss diese Aufgabe durch eine bessere Koordinierung und die Vermeidung von Doppelarbeit bewältigt werden. Diese Koordinierungsaufgaben müssen vor allem zwischen dem Ständigen Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments, den zuständigen Diensten der Europäischen Kommission, den Vertretungen der Kommission in den beitriftswilligen Ländern und der Grundrechteagentur in Wien neu abgestimmt werden.*

Der Beirat ist der Meinung, dass Themen aus dem Bereich Justiz und Inneres nicht den Schlusspunkt der Beitrittsverhandlungen bilden sollten. Zunächst einmal sollte man sich mit der Reihenfolge der zu behandelnden Themen befassen: es empfiehlt sich, diese Materie nicht ans Ende, sondern an den Anfang der Verhandlungen zu setzen. *Der AIV vertritt den Standpunkt, dass der Rat, das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente bei diesem Aspekt der Beitrittskriterien hart bleiben müssen: Solange die Kriterien nicht erfüllt sind, ist ein Beitritt nicht möglich. Der Rat kann hierzu das Einstimmigkeitsverfahren anwenden. Sollte es aufgrund politischen Drucks unvermeidbar sein, dass ein Land trotz bestehender Zweifel für den Beitritt in Frage kommt, kann der Rat gemeinsam mit der Europäischen Kommission eine strengere Aufsicht beschließen. Ein dritter Schritt wäre die Festsetzung eines Zeitpunkts während des Ratifizierungsprozesses, an dem eine strenge Prüfung erfolgt.*

Abschließend stellt der AIV fest, dass innerhalb der Union auf dem Gebiet des Rechtsstaatsmonitoring zwar eine interne Dynamik besteht, dass die Union aber auch

47 Abkürzung für »Maatschappelijke Transformatie« (Gesellschaftliche Transformation).

48 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 10./11. Dezember 2009.

49 Brüssel, 23. Februar 2010.

vor der eigenen Haustüre kehren und sich mit dem Aspekt der Gegenseitigkeit in einem solchen Mechanismus beschäftigen muss. Schließlich gibt es beim Thema Verteidigung der rechtsstaatlichen Prinzipien auch in Bezug auf Italien unter Ministerpräsident Berlusconi regelmäßig Zweifel. Indem die Union verwerflichen Praktiken nicht nur bei Beitrittskandidaten nachgeht, sondern auch bei Ländern, die schon lange Zeit EU-Mitglied sind, kann sie das gegenseitige Vertrauen stärken, insbesondere jetzt, da der Austausch von Beweismaterial und Urteilen allmählich Realität wird. Die EU verstärkt hierdurch das Streben nach Rechtseinheit und Harmonisierung und rechtfertigt ihre Forderung nach Bedingungen für das angemessene Funktionieren eines demokratischen Rechtsstaats, beispielsweise die Unabhängigkeit der Gerichte. *Dem Beirat ist bewusst, dass die Materie der Gegenseitigkeit ein heikles Thema ist; deshalb empfiehlt er, einen derartigen Mechanismus Schritt für Schritt aufzubauen.*

III Die niederländische Perspektive

Die Anfrage für das Gutachten beinhaltet die Bitte an den AIV, die vorgelegten Fragen »nach Möglichkeit auch aus niederländischer (nationaler) Perspektive zu beantworten«. Deshalb soll in diesem Kapitel die Position der Niederlande beleuchtet werden. Weshalb nimmt die niederländische Regierung beim Thema Erweiterung eine zögerliche Haltung ein? Wie lässt sich erklären, dass eine Mehrheit der niederländischen Bevölkerung dem Beitritt neuer Mitglieder, insbesondere der Türkei, ablehnend gegenübersteht? Bei der Beantwortung dieser Fragen wird der Zusammenhang mit anderen Themenbereichen hervorgehoben, vor allem Zuwanderung und Integration.

Bei der Frage der Erweiterung lassen sich die Mitgliedstaaten grob in zwei Gruppen einteilen. Die erste Gruppe ist der Ansicht, die Beitrittskriterien müssen strikt eingehalten werden, die zweite neigt zu einem flexiblen und praktischen Ansatz. Es liegt auf der Hand, einen Zusammenhang zwischen dem Bild, das in einem bestimmten Mitgliedsstaat von dem anzustrebenden Endzustand des Integrationsprozesses vorherrscht, und der Haltung gegenüber den einschlägigen Kriterien zu unterstellen. Länder, die eine eher minimalistische Auffassung im Hinblick auf den Umfang und die Tiefe der europäischen Zusammenarbeit vertreten, werden schneller geneigt sein, Abweichungen von den Beitrittskriterien zu dulden. Das Gegenteil gilt für diejenigen Länder, denen zufolge die EU noch eine ansehnliche Zahl von Schritten in Richtung einer tieferen Integration machen muss.

III.1 Gründe für die zurückhaltende Position der Niederlande

Auch wenn in den vergangenen Jahren Zweifel an der Befürwortung der Integration in den Niederlanden aufgekommen sind, lässt sich nur schwerlich bestreiten, dass die Niederlande zur Gruppe der Länder zählen, die die strikte Einhaltung der Kriterien fordert. Ihr Selbstbild in Bezug auf die Erweiterung lässt sich wie folgt beschreiben: »Wir sind ein strenger, aber gerechter – und damit zuverlässiger – Partner.«⁵⁰ Für die Position der Niederlande gibt es mehrere Erklärungen. Zunächst einmal gilt die allgemeine Erwägung, dass sich die niederländische Außenpolitik zum Teil auf eine legalistische Tradition gründet, so pragmatisch man auch damit umgegangen sein mag. Entsprechend fühlen sich niederländische Regierungen internationalen Vereinbarungen grundsätzlich verpflichtet, und sie fordern ein solches Verhalten auch von anderen Ländern ein. Mit Blick auf die eventuelle Mitgliedschaft Kroatiens und Serbiens kam der Forderung der Niederlande nach uneingeschränkter Zusammenarbeit beider Länder mit dem Jugoslawientribunal viel Bedeutung zu.⁵¹ In Bezug auf das Gesuch Islands besteht das Problem darin, dass die Niederlande die Rückzahlung der zur Erstattung der Sparguthaben niederländischer Kunden bei der *Landsbanki Icesave* in Vorlage gebrachten Gelder verlangen.

50 Siehe Standpunkt der Regierung, TK 23987, Nr. 104, 30. Oktober 2009, S. 4.

51 Im Juni 2010 gab Minister Verhagen seinen Widerstand gegen die Ratifizierung des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens, das die EU mit Serbien geschlossen hat, auf. Zuvor hatte der Ankläger des Jugoslawientribunals, Serge Brammertz, einen positiven Bericht über die Zusammenarbeit Serbiens mit dem Tribunal verfasst.

Darüber hinaus besteht die Sorge, dass der Einfluss der Niederlande in einer immer größer werdenden Union geringer wird. Einst zählte das Land zu den Gründervätern, heute ist es nur noch eines unter vielen. Die Furcht, die Identität und Position der Niederlande könnten in einem stetig wachsenden Europa bedroht sein, spielte bereits bei der Ablehnung des Verfassungsvertrags per Referendum eine Rolle. Der Beitritt Rumäniens und Bulgariens hat diese Furcht noch weiter verstärkt. Darüber hinaus ist die niederländische Regierung besorgt, was die Folgen einer höheren Mitgliederzahl für den EU-Haushalt im Allgemeinen und für die Position der Niederlande als Nettozahler im Besonderen betrifft.⁵² Bringt eine Erweiterung eine Neuverteilung der Ausgaben oder eine Erhöhung des Haushalts mit sich? Letzteres ist eine durchaus ernstzunehmende Option, und es besteht die Befürchtung, dass dies einen höheren Beitrag für die Niederlande mit sich bringen könnte. Die dritte Ursache für die Position der Niederlande steht im Zusammenhang mit der GAP. Die Niederlande sind aus Überzeugung für eine radikale Reform der europäischen Agrarpolitik; der Beitritt neuer Mitglieder würde die Aussicht auf eine deutliche Verringerung der Agrarausgaben hingegen klar verschlechtern. Nahezu alle Beitrittskandidaten und potentiellen Mitgliedstaaten verfügen noch über einen relativ umfangreichen Primärsektor; sie werden erwartete oder berechnete Ansprüche auf einen Teil der Agrarbeihilfen nicht widerstandslos aufgeben.

Und nicht zuletzt kann die zögerliche Haltung der Niederlande damit erklärt werden, dass viele Politiker die Neigung haben, sich mit der negativen Haltung eines Großteils der Bevölkerung zum Thema Erweiterung abzufinden. Man könnte hier von einem Mangel an politischem Mut sprechen. Andererseits scheinen in der niederländischen Politik geopolitische Erwägungen nur selten eine ausschlaggebende Rolle zu spielen – *ganz gewiss nicht, wenn es um die Erweiterung geht*. Allerdings weist die Regierung darauf hin, dass die EU durch die Erweiterungsrunde des Jahres 2004 auf internationaler Ebene mehr Gewicht erhalten hat; außerdem sei es dringend geboten, angesichts von Energieversorgungsfragen, der Instabilität an den europäischen Außengrenzen und dem Vormarsch Chinas und Indiens, das Thema Erweiterung offen anzugehen.⁵³ Der AIV kann dies nur bekräftigen.

Der Beirat vertritt den Standpunkt, dass es auch bei einem strengen Beharren auf den Beitrittskriterien auf die Bereitschaft ankommt, über den Heranführungsprozess in die Kooperation mit den Beitrittskandidaten und in ihre Integration zu investieren, um so die Einhaltung der Kriterien zu ermöglichen.

III.2 Die Stimmung in der Bevölkerung

Seit die niederländische Bevölkerung die europäische Verfassung per Referendum abgelehnt hat, sind die Politiker stärker geneigt, auf das zu hören, was die Bürger umtreibt. Repräsentative Umfragen unter Niederländern haben ergeben, dass die Bevölkerung neuen Erweiterungen der EU in den vergangenen Jahren immer kritischer

52 Das Gutachten Nr. 58 des AIV »De financiën van de Europese Unie« (Die Finanzen der Europäischen Union; Den Haag, Dezember 2007; auf Niederländisch und Englisch) enthält differenzierte Darlegungen zur Position der Niederlande als Nettozahler.

53 Sie Stellungnahme der Regierung, TK 23987, Nr. 104, 30. Oktober 2009, S. 4.

gegenüber steht.⁵⁴ 46 % sehen darin mehr Nach- als Vorteile. Ängste bestehen vor allem vor den Kosten, dem Zustrom billiger Arbeitskräfte und vor mehr Kriminalität.⁵⁵ Im Frühjahr 2006 gab es keine Mehrheit mehr für eine Erweiterung der EU.⁵⁶

Die Meinungen zum möglichen EU-Beitritt der Türkei gingen immer weit auseinander und unterlagen im Lauf der Zeit – mehr als bei anderen Ländern – starken Schwankungen. 2004 wurde ermittelt, welche Gründe gegen eine Mitgliedschaft der Türkei angeführt werden. Die drei wichtigsten Argumente lauteten, dass die Türkei erstens ein islamisches Land ist, eine Mitgliedschaft zweitens die Zuwanderung von dort erhöhen würde und dass das Land drittens nicht europäisch sei. Als die drei wichtigsten Argumente für einen Beitritt wurden angeführt, dass sich die Türkei dann stärker an die Normen und Werte der EU anpasse, dass das Land eine Brücke zur arabischen Welt bilden könne und dass grundsätzlich alle europäischen Länder das Recht haben, der EU beizutreten. Nur ungefähr 30 % der Befragten glaubten, dass der Beitritt der Türkei für die Niederlande und die EU wirtschaftlich von Nutzen wäre. Was diesen Punkt angeht, besteht also eine tiefe Kluft zwischen Wahrnehmung und Wirklichkeit. Darüber hinaus glaubte die Mehrheit der Befragten auch nicht daran, dass eine türkische Mitgliedschaft der Sicherheit in Europa zugute kommen würde.⁵⁷

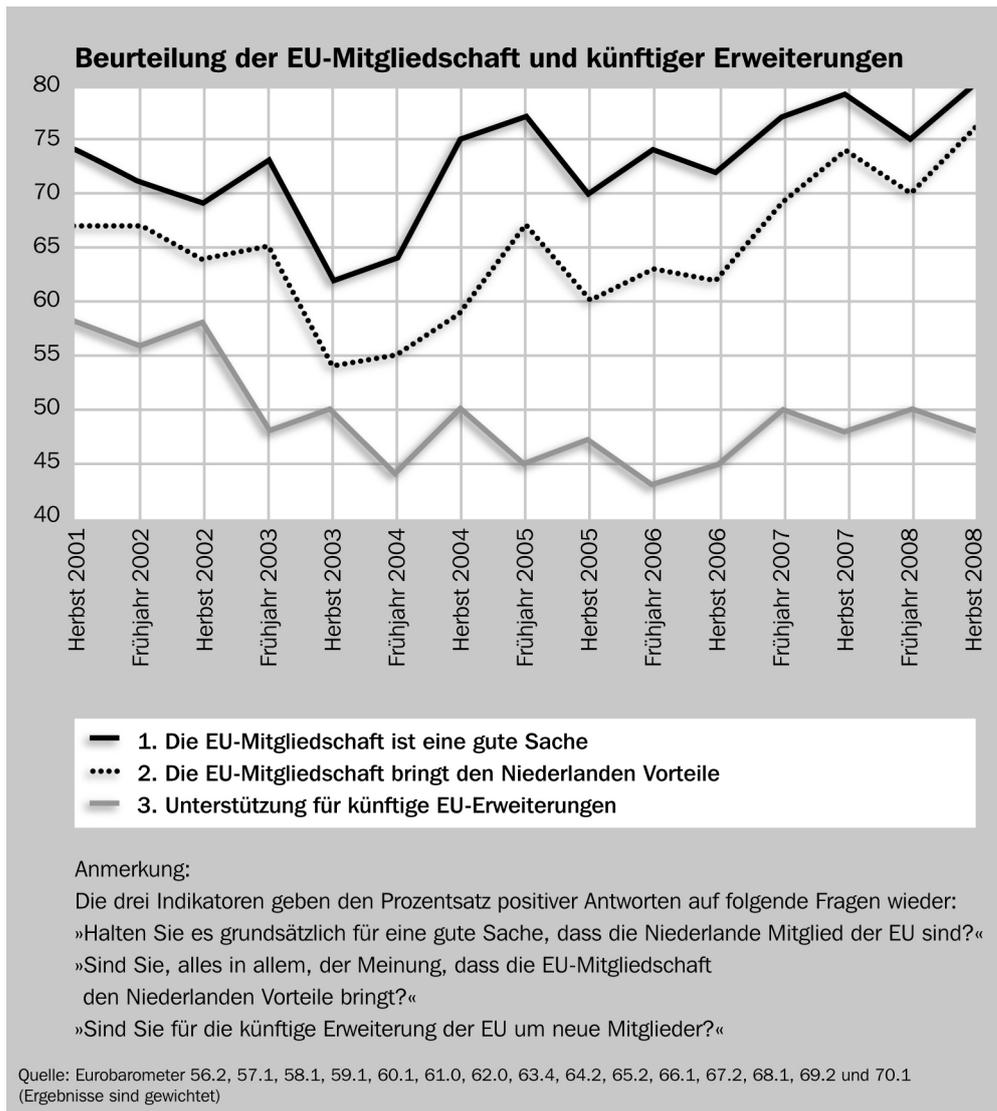
Als die EU im Oktober 2005 die Entscheidung traf, Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufzunehmen, lehnten dies 52 % der Niederländer ab. Ein eventueller Beitritt reicherer Länder, die eine engere Verwandtschaft mit den Niederlanden aufweisen, wie etwa Norwegen oder die Schweiz, löste wenig Widerstand aus: eine mögliche Mitgliedschaft der ärmeren Länder des Balkans fand hingegen bei der niederländischen Bevölkerung nur wenig Unterstützung. Die Erweiterung der EU um die Türkei wurde im Laufe der vergangenen zehn Jahre von immer mehr Bürgern als unerwünscht empfunden; letztendlich sprachen sich zwischen zwei Drittel und drei Viertel der Bevölkerung dagegen aus. Die nachstehende Grafik zeigt, dass sich in den zurückliegenden Jahren nicht die Haltung der Niederländer zur EU im Allgemeinen verschlechtert hat, sondern dass die Niederländer Erweiterungen der EU kritischer beurteilen:

54 Ergebnisse verschiedener Studien wurden von Philip Everts zusammengefasst und analysiert in dem Buch *De Nederlanders en de wereld. Publieke opinies na de Koude Oorlog* [Die Niederländer und die Welt. Die öffentliche Meinung nach dem Kalten Krieg], (Assen: Van Gorcum, 2008).

55 Everts, S. 315 (Die Zahlen stammen vom Forschungsinstitut De Vos en Jansen, erhoben für die Tageszeitung *Algemeen Dagblad*, 3. Mai 2004.).

56 Everts, S. 315 (Die Zahlen wurden dem Eurobarometer 65 vom Frühjahr 2006 entnommen.).

57 Everts, S. 319.



Im Herbst 2008 erklärten fast 80 % der befragten Niederländer, sie hielten die EU-Mitgliedschaft für eine gute Sache. Ein ähnlich hoher Anteil glaubte, dass die Mitgliedschaft für das Land von Vorteil sei. Die Unterstützung für künftige Erweiterungen lag hingegen bei unter 50 %. Insbesondere im Vergleich zu den Zahlen von 2001 und Anfang 2002 zeigt sich ein deutlicher Rückgang der Befürworter.

Umfassenden Einblick in die Beweggründe der Erweiterungsgegner und -befürworter bieten die *Europäischen Studien*, die das Büro für Wirtschaftsanalyse (CPB) und das Planungsamt für Soziales und Kultur (SCP) in regelmäßigen Abständen durchgeführt haben.⁵⁸ In der Studie aus dem Jahr 2009 ist mit Hilfe von Fokusgruppen die Meinung der Niederländer zu Europa ermittelt worden; dabei sollte mittels »Geschichten« ausgewogen dargestellt werden, welche Themen die Meinungsbildung bestimmen

58 Siehe insbesondere »Europese Verkenning 6«, *Europa's buren. Europees nabuurschapsbeleid en de publieke opinie over Europa* [Europas Nachbarn. Europäische Nachbarschaftspolitik und die öffentliche Meinung über Europa], (2008) und »Europese Verkenning 7«, *Markten en macht in 2030 en de publieke opinie over de EU* [Märkte und Macht im Jahr 2030 und die öffentliche Meinung über die EU], (2009).

und welche Dilemmas zum Tragen kommen. Demnach scheint die Kraft der EU vor allem abstrakt wahrgenommen zu werden und auf die Zukunft ausgerichtet zu sein, während Ängste und Misstrauen auf konkreten Erfahrungen aus dem Alltag beruhen. Die Bedrohungen, die in den »Geschichten« benannt werden, sind nicht nur konkreter, sondern auch zahlreicher als die positiven Aspekte. Als positiv werden Blockbildung, Kultur und Vielfalt, Sicherheit, Umwelt, das Zahlen mit einer Währung und die Wirtschaftskraft Europas bewertet.

Negativ beurteilte Themenbereiche betreffen den Verlust der eigenen Kultur, Bürokratie, den niederländischen Ansatz zum Beispiel im Hinblick auf die Sterbehilfe und die Drogenpolitik, Machtkämpfe untereinander, fehlende Einheit, nicht sichtbare wirtschaftliche Vorteile, schlechte Kommunikation, das Fehlen eines europäischen Ideals, mangelhaftes Wissen über Europa bei den Bürgern, das Demokratiedefizit sowie die Kriminalität infolge offener Grenzen. Auch werden immer wieder »die Polen« genannt, die angeblich den Arbeitsmarkt überschwemmen.

Bei der Studie galt das besondere Interesse der Frage, inwieweit die Befragten geneigt sind, ihren Standpunkt zu überdenken, wenn ihnen Gegenargumente genannt werden. In der nachstehenden Tabelle werden die Unterschiede bei den Antworten in Bezug auf einen möglichen Beitritt der Türkei wiedergegeben. Sowohl die Befürworter als auch die Gegner wurden gefragt, ob sie angesichts der genannten Gegenargumente bei ihrer Meinung bleiben.

Tabelle: Soll die Türkei der EU (nicht) beitreten, auch wenn ...?

Frage		%
Finden Sie es gut oder schlecht, dass die Niederlande Mitglied der EU sind?	Gut	57
	Weder gut noch schlecht	29
	Schlecht	9
	Weiß nicht	5
Sind Sie für oder gegen einen EU-Beitritt der Türkei?	Klar dafür	5
	Eher dafür als dagegen	29
	Eher dagegen als dafür	46
	Weiß nicht	20
Wären Sie noch immer für einen Beitritt, wenn viele Türken sich in den Niederlanden eine Arbeit suchen und Niederländer dadurch ihre Arbeit verlieren würden, oder würden Sie Ihre Meinung dann ändern?	Weiterhin dafür	42
	Dann wäre ich dagegen	33
	Weiß nicht	25

Wären Sie noch immer für den Beitritt, wenn der Islam durch die Zuwanderung türkischer Migranten im niederländischen Straßenbild dominanter würde?	Weiterhin dafür Dann wäre ich dagegen Weiß nicht	33 43 24
Wären Sie noch immer gegen den Beitritt, wenn dadurch die Spannungen zwischen dem Westen und der islamischen Welt abnehmen würden?	Weiterhin dagegen Dann wäre ich dafür Weiß nicht	52 20 28
Wären Sie noch immer gegen den Beitritt, wenn jeder Niederländer dadurch im Schnitt 300 Euro mehr hätte pro Jahr, oder würden Sie Ihre Meinung dann ändern?	Weiterhin dagegen Dann wäre ich dafür Weiß nicht	60 10 30
Sind Sie für oder gegen eine intensivere Kooperation mit Nachbarländern der EU wie Marokko oder der Ukraine?	Klar dafür Eher dafür als dagegen Eher dagegen als dafür Weiß nicht	9 37 42 12
Sind Sie für oder gegen eine direkte Öffnung der Grenzen für Arbeitnehmer aus neuen EU-Mitgliedstaaten?	Dafür Eher dafür als dagegen Eher dagegen als dafür Klar dagegen	4 27 52 17
Wären Sie noch immer dagegen, wenn das Wirtschaftswachstum in den Niederlanden dadurch steigen würde?	Weiterhin dagegen Dann wäre ich dafür Weiß nicht	46 17 37

Quelle: SCP/SCP 2008, Tabelle A1.

Aus der Tabelle geht hervor, dass sich die befragten Personen durchaus von Gegenargumenten umstimmen lassen, dass aber die Gegner einer türkischen Mitgliedschaft mehrheitlich bei ihrer ablehnenden Haltung bleiben, und zwar auch angesichts des Arguments, dass die Spannungen zwischen dem Westen und der islamischen Welt dadurch abnehmen oder dass jeder Niederländer durch den Beitritt durchschnittlich pro Jahr 300 Euro mehr hätte. Entsprechend kommt die Studie zu dem Schluss, dass die Auffassungen in dieser Frage ziemlich stabil sind und dass die Politik sie ernst nehmen muss. Darüber hinaus wird festgestellt, dass Menschen, die ihre Meinung aufgrund von Gegenargumenten ändern, oft wieder zu ihren ursprünglichen Auffassungen zurückkehren. Dies alles bedeutet, dass die öffentliche Meinung, wie sie beispielsweise aus dieser Studie hervorgeht, vorläufig als mehr oder weniger feststehend angesehen werden muss.

Der AIV weist jedoch darauf hin, dass die Erfahrung zeigt, dass Meinungen sich langfristig sehr wohl ändern können. So hat sich etwa das Denken über Kernenergie im Lauf der Jahre grundlegend gewandelt. Die genannte Studie lässt darüber hinaus den Schluss zu, dass wirtschaftliche Vorteile letztlich keinen bleibenden positiven Einfluss auf die öffentliche Meinung haben, was den Beitritt der Türkei (und wahrscheinlich auch anderer Länder) angeht. Argumente in Bezug auf die mögliche Bedrohung der kulturellen Identität haben in der Regel mehr Überzeugungskraft. Geopolitische Erwägungen haben kaum Einfluss auf die öffentliche Meinung. Dies steht im Einklang mit der Erkenntnis, dass sich Hochqualifizierte eher von Argumenten leiten lassen, die sich auf den Frieden und die Sicherheit in Europa beziehen, wohingegen Geringqualifizierte für Bedrohungen des persönlichen Lebensumfelds empfänglicher sind.⁵⁹ Durch die Studie von CPB und SCP besteht Grund zu der Annahme, dass die ermittelten Ergebnisse ein gutes Abbild der Meinungen sind, die in der niederländischen Gesellschaft zum Thema Europa bestehen.

III.3 Position des Beirats für internationale Fragen

Meinungsumfragen haben ergeben, dass die niederländische Gesellschaft im Hinblick auf die Frage der EU-Erweiterung in zwei Lager zerfällt. Eine gewichtige Rolle scheint in diesem Zusammenhang der direkte oder indirekte Kontakt mit Menschen mit Migrationshintergrund sowie deren Sichtbarkeit bzw. Unsichtbarkeit im Alltag der Befragten zu spielen. René Cuperus stellt zu Recht fest, dass nicht die Kopenhagener Kriterien die öffentliche Meinung bestimmen, wenn es um die Frage geht, ob die Türkei der EU beitreten soll, sondern die Bilder und Erfahrungen, die die Menschen mit der Zuwanderungs- und Integrationsproblematik im eigenen Land verbinden.⁶⁰ Viele Gegner einer EU-Erweiterung wohnen in gemischten Wohngebieten in Großstädten. Der AIV blickt mit Sorge auf diese Entwicklung, nicht zuletzt deshalb, weil diese ablehnende Haltung im scharfen Kontrast zu den objektiven Interessen der Niederlande als Handelsnation stehen. Eine Erweiterung und damit ein größerer Binnenmarkt bieten nachweislich Chancen für den für unsere Volkswirtschaft wichtigen Exportsektor. Im vorigen Kapitel wurde bereits darauf hingewiesen, dass die niederländische Wirtschaft am Beitritt der zehn Länder im Jahr 2004 in den ersten drei Jahren nach dieser Erweiterung 11 Milliarden Euro verdient hat.⁶¹

Es muss die Frage gestellt werden, wie die politisch Verantwortlichen auf die der Problematik zugrunde liegende innenpolitische Wirklichkeit reagieren müssen. Im vorigen Kapitel wurde bereits dargelegt, dass die politische Führung die Stimmung in der Gesellschaft zwar berücksichtigen muss, dass sie sich aber nicht hinter ihr verstecken darf. Die Politiker tragen Verantwortung; ihre vorübergehende Popularität darf nicht auf Kosten der langfristigen Interessen des Landes gehen. Sie dürfen nicht davon ablassen, die Vorteile einer Erweiterung für eine offene Handelsnation wie die Niederlande herauszustreichen. *Der AIV ist jedoch auch der Meinung, dass jeder Anschein von Automatismus vermieden werden muss. Nichts ist für die Unterstützung des europäischen*

59 SCP, 2008, S. 11.

60 René Cuperus, »The rise of European populism«, Peter M.E. Volten (Hrsg.), »Perceptions and Misperceptions in the EU and Turkey. Stumbling blocks on the road to accession« (Groningen: CESS Harmonie Paper 23, 2009).

61 Siehe auch Stellungnahme der Regierung, S. 3.

Einigungsprozesses oder von bestimmten Teilen davon hinderlicher als der Eindruck, es handele sich hier um einen Zug in voller Fahrt, den kein Haltesignal der Bevölkerung mehr stoppen könne. Die parlamentarische Zustimmung für neue Beitrittsgesuche muss denn auch hohen Ansprüchen politischer Sorgfalt genügen. Außerdem vertritt der Beirat die Auffassung, dass eine Informationspolitik von Seiten der Regierung nicht ausreichend ist, wenn sie sich auf die Hervorhebung der Vorteile in puncto Wirtschaft und Sicherheit beschränkt, so sehr diese auch hervorstechen mögen. Für den AIV sind die Reaktionen auf die Erweiterungsproblematik Teil eines größeren Komplexes aus Meinungen, Haltungen und Verhaltensweisen in unserer Gesellschaft im Zusammenhang mit Themen, die nicht direkt mit der Erweiterung zu tun haben, zum Beispiel die Zuwanderung von Ausländern, die Aufhebung von Landesgrenzen und die Zunahme des internationalen Austauschs. Selbstverständlich hängt die Kraft dieses Arguments davon ab, welches Land die Mitgliedschaft beantragt.

Viele Bürger betrachten die Erweiterungsfrage aus der beängstigenden Sicht einer vertrauten Welt, die verloren zu gehen scheint. Seit der letzten Erweiterungsrunde sehen sie in der EU eher eine Quelle der Unsicherheit denn der Sicherheit. Man kann von einer gefühlten Bedrohung der nationalen Identität sprechen, wenn man diesen Begriff als einen für die politische Gemeinschaft charakteristischen Lebensstil und damit verbundener Werte auffasst. Bei aller Vorsicht, die bei der Interpretation der Ergebnisse solcher Umfragen an den Tag zu legen ist, darf doch angenommen werden, dass diese kulturelle Dimension wichtiger ist als die wirtschaftliche. Mit anderen Worten: Die Angst vor dem Verlust der nationalen Individualität stellt wahrscheinlich ein stärkeres Motiv gegen die Erweiterung dar als die Angst vor dem Verlust sozialer Errungenschaften. Zweifellos wird die Angst um die nationale Identität von den Eigenschaften des jeweiligen Beitrittskandidaten bedingt.

Wenn diese Analyse⁶² stimmt, hängt der Erfolg für die Mobilisierung von Unterstützung für eine noch größere EU stark von den Ergebnissen der Politik auf dem Gebiet der Integration von Minderheiten ab. Auch der AIV kann nur zu dem Urteil kommen, dass dieses Thema in der Vergangenheit grob vernachlässigt worden ist. Dies erklärt zum Teil, warum die Zahl der niederländischen Befürworter einer Politik der offenen Türen in der EU nach und nach abgenommen hat. Da der Beirat in diesem Gutachten nicht ausführlich auf die nationale Integrationspolitik eingehen kann, stellt er nur fest, dass die Anstrengungen, die die öffentlichen Stellen mittlerweile unternehmen, um Zuwanderer auf der Grundlage strenger Kriterien im Hinblick auf Sprachkenntnisse und Ausbildung als vollwertige Mitglieder an der Gesellschaft teilhaben zu lassen, entschlossen fortgesetzt werden müssen. Das ist wichtig, wenn Spannungen zwischen »alten« und »neuen« Niederländern verhindert werden sollen.

Dem Ziel, den Rückhalt in der Bevölkerung zu verstärken, entspricht auch die strenge Kontrolle der Beitrittskandidaten im Hinblick auf die Einhaltung der Mindestanforderungen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. Wiederholte Berichte über systematische Korruption, die Ausübung politischen Drucks auf die Justiz und die Verfolgung von Gegnern der amtierenden Regierung schaden dem Projekt Erweiterung. *Die Lehre aus der Aufnahme Rumäniens und Bulgariens muss sein,*

62 Siehe hierzu auch die Artikel von Paul Scheffer, »De boel bij elkaar houden is niet genoeg« (Den Laden zusammenhalten ist nicht genug), in der Zeitung *NRC Handelsblad/Opinie & Debat*, 20./21. März 2010, und »De vertrouwensvraag is gesteld« (Die Vertrauensfrage ist gestellt), in der Zeitung *De Volkskrant*, 3. April 2010.

dass Länder nur dann beitreten dürfen, wenn sie die Beitrittskriterien vollständig erfüllen.
Die EU war bislang nicht hinreichend in der Lage, neue Mitglieder zu korrigieren, die große Defizite insbesondere im Bereich der Innen- und Rechtspolitik aufwiesen. Der stärkste Anreiz für die Durchführung notwendiger Reformen, das zeigt sich hier aufs Neue, ist und bleibt die Aussicht auf die Mitgliedschaft.

Auf diesen Punkt wird im folgenden Kapitel eingegangen.

IV Schlussbetrachtung

Den spezifischen Fragen, die die Regierung und der Ständige Ausschuss für europäische Angelegenheiten des Abgeordnetenhauses dem AIV vorgelegt haben, ist in der Gutachtenanfrage folgende politische Beurteilung vorangestellt: »Der Erweiterungsprozess der Europäischen Union hat sich in den vergangenen Jahrzehnten als eines der erfolgreichsten Instrumente der Außenpolitik der Union erwiesen. Die Erweiterung hat die alten und neuen Mitgliedstaaten in ihrem Streben nach Frieden, Sicherheit, Demokratie und Wohlstand der Bürger vereint.«

Der AIV schließt sich dieser Sichtweise nicht nur voll und ganz an, er will die Beantwortung der Fragen ausdrücklich in einen breiteren Rahmen stellen, dem diese Sichtweise entspricht. Das gemeinsame Streben nach Frieden, Sicherheit, Demokratie und Wohlstand für ihre Bürger hat die EU in einer oft von Turbulenzen geprägten Umgebung und in einer Welt, in der sich die Machtverhältnisse stark verändern, zu einer Zone politischer Stabilität gemacht. *Künftige Erweiterungen müssen diesen Prozess unterstützen und ihm im europäischen Raum und in der geographischen Umgebung eine umfassendere Ausstrahlung verleihen. Dieses Kriterium muss ausschlaggebend für die angestrebte Solidität der Vereinbarungen mit den Beitrittskandidaten sein und damit für das Tempo, mit dem dieser Prozess vorangetrieben wird. In diesem Rahmen – und nicht als eigenständiger Prüfstein – sollte auch die Aufnahmefähigkeit analysiert werden, da sonst die Gefahr besteht, dass der Begriff die Erweiterungsdiskussion lediglich bremst oder blockiert.* Die Erläuterung der fünf Dimensionen des Begriffs haben deutlich gemacht, dass die Aufnahmefähigkeit keine statische Größe ist, sondern dass es durchaus sinnvoll ist, sie über gezielte Maßnahmen zu beeinflussen.

IV.1 Die Bedeutung der Heranführung

Der AIV ist fest davon überzeugt, dass für die Wählerschaft in vielen Ländern weniger geopolitische Argumente den Ausschlag geben als vielmehr die eigenen Sorgen, etwa in Bezug auf die Anwesenheit von mehr Ausländern im eigenen Land, die Kriminalität und die Verschiebungen bei den wirtschaftlichen Aktivitäten, sprich: der bedrohte Arbeitsplatz. Mehr Verständnis für die geopolitische Bedeutung, und damit allgemein eine breitere Unterstützung vonseiten der Bevölkerung, kann denn auch nur entstehen, wenn diese Sorgen entkräftet werden, und zwar indem strenge Vereinbarungen mit den Kandidaten nicht nach, sondern vor ihrem Beitritt, also während der Heranführungsphase, getroffen werden und neue Schritte erst dann unternommen werden, wenn vorherige Vereinbarungen erfüllt worden sind. Diese Botschaft muss denn auch von der Politik verkündet werden. *Da die Aufnahmefähigkeit der Union im Allgemeinen auf eine weniger harte Probe gestellt wird, wenn die Heranführung erfolgreich verlaufen ist, spricht sich der Beirat für eine strenge Anwendung klarer Kriterien aus; eine solche Entwicklung hat im Übrigen bereits als Reaktion auf den möglichen Beitritt der Türkei eingesetzt (siehe hierzu die einschlägigen Beschlüsse des Europäischen Rats von 2004 und 2005).*⁶³ Das Festhalten an strengen Kriterien bedeutet außerdem, dass man im Verlauf der Beitrittsverhandlungen besser in der Lage ist, die erwünschten Veränderungen einzufordern. Gleichzeitig muss das von der Kommission angewandte Kriterium, dass die Erweiterung das Tempo des Integrationsprozesses nicht drosseln dürfe, insofern

63 Siehe *Bulletin EU 12-2004* und *Bulletin EU 12-2005*.

relativiert werden, als die Verzögerung der Integration in vielen Fällen andere Gründe als die Erweiterung hat und dass die Erweiterung, wie bereits erwähnt, in verschiedener Hinsicht auch zu einer Beschleunigung der Integration beigetragen hat.⁶⁴ *Aber auch hier gilt: Je mehr Energie man auf die Vorbereitung des Beitritts verwendet, desto weniger braucht man später bei der Aufnahme selbst.*

Der AIV zieht aus dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens die Lehre, dass das Stellen von Bedingungen in der Heranführungsphase zwar effektiv sein kann, dass die Möglichkeiten der Einflussnahme nach dem vollzogenen Beitritt aber sehr beschränkt sind. Formale Sanktionsmechanismen, etwa die Aussetzung der Teilnahme an Ratssitzungen oder der vorübergehende Stimmentzug, erfordern die Anwendung eines schwerfälligen Verfahrens.⁶⁵ Eine wichtige Frage ist denn auch, mit welchen zusätzlichen Instrumenten Mitgliedstaaten – neue wie alte – nachhaltig unter Druck gesetzt werden können, wenn sie ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Hier liegt eine Verknüpfung mit den Vorteilen, die den Ländern aus den Strukturfonds erwachsen, auf der Hand. Ein Rückfall in Praktiken, die nicht mit den Beitrittskriterien vereinbar sind, müsste zu einer Verringerung oder gar Einstellung der Zahlungen führen, was übrigens bereits in begrenztem Maße der Fall ist.

IV.2 Beantwortung der Hauptfrage

Vor diesem Hintergrund kommt der AIV nun zur Beantwortung der letzten, entscheidenden Frage aus der Gutachtenanfrage:

Die Europäische Kommission hat ihrer Mitteilung zur Erweiterungsstrategie für den Zeitraum 2006–2007 (KOM(2006) 649) einen Sonderbericht über die Fähigkeit der Union zur Integration neuer Mitglieder beigefügt. Inwieweit wurde den darin enthaltenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen entsprochen? Auf welche Weise wurden sie im Rahmen der Politik der Kommission und des Rates umgesetzt? Falls sie nicht umgesetzt wurden – auf welche Weise könnten sie umgesetzt werden?

Die Diskussionen inner- und außerhalb der EU-Institutionen, die auf die Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2006 zur Erweiterungsstrategie folgten, haben spannende Analysen und Empfehlungen hervorgebracht. Diese haben allerdings auf höchster Ebene noch keine klaren, detaillierten und praktikablen Schlussfolgerungen der Politik nach sich gezogen, die mehr als allgemeine Feststellungen wären. Nach Auffassung des

64 Siehe zum Beispiel Jan Rood, »A Federation in the Making? The Dynamics and Future of European Integration«, in Alfred van Staden et al., *Cannons and Canons. Clingendael Views of Global and Regional Politics* (Assen: Van Gorcum, 2003), S. 107–125.

65 So legt Artikel 7 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union fest, dass der Rat im Falle der Missachtung der »Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit« durch einen Mitgliedstaat mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung des Vertrags auf den betreffenden Mitgliedstaat ergeben, einschließlich der Stimmrechte der Vertreter dieses Mitgliedstaats. Bevor der Rat diesen Beschluss fassen kann, muss er in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs zuvor auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig feststellen, dass »die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung« der genannten Grundsätze besteht. Außerdem berücksichtigt der Rat die möglichen Auswirkungen einer solchen Aussetzung auf die Rechte und Pflichten natürlicher und juristischer Personen.

Beirats ist es nun an der Zeit, dass die EU – insbesondere für die Bürger – in klaren Worten eine Politik für die nahe und die fernere Zukunft formuliert. Schließlich stehen der Union unmittelbare Entscheidungen bevor: zunächst in Bezug auf Kroatien und schon bald auf die anderen Länder des Westlichen Balkans.

Mit der Türkei werden bereits seit 2005 Beitrittsverhandlungen geführt. Aufgrund der hohen Bevölkerungszahl, des Rückstands bei der wirtschaftlichen Entwicklung (der allerdings immer kleiner wird) und der schwachen rechtsstaatlichen Tradition stellt das Land die größte Herausforderung für die Aufnahmefähigkeit der EU dar. Die kulturellen Unterschiede im Hinblick auf die Türkei erklären zum Teil ganz klar, ob zu Recht oder zu Unrecht, den Widerstand gegen den Beitritt, der bei großen Teilen der Bevölkerung insbesondere in den alten Mitgliedstaaten vorherrscht. Der Beitritt der Türkei dürfte sowohl politisch-strategisch als auch sozial und wirtschaftlich eine entscheidende Angelegenheit für die Union sein; gleichwohl wird die Art und Weise, wie die EU mit der Balkan-Frage umgeht, mitentscheidend sein für den Erfolg des künftigen Erweiterungsprozesses und somit indirekt auch für die später anstehenden Entscheidungen im Zusammenhang mit der Türkei.

Es geht hier ganz nachdrücklich um den Rückhalt bei der EU-Bevölkerung. Der Umstand, dass es sich auf dem Balkan um relativ kleine oder sehr kleine Länder mit eher geringer wirtschaftlicher und finanzieller Relevanz für die Union handelt, bedeutet nicht, dass die diesbezüglichen Entscheidungen weniger wichtig wären. Im Gegenteil, das Bild, das von den Konsequenzen der nächstfolgenden Erweiterung entsteht, wird für alle danach anstehenden Schritte weitreichende Bedeutung haben.

Nach Ansicht des AIV gibt es dabei zwei Schwerpunkte, die nicht in den Wirtschafts- und Finanzbereich fallen. Zum einen geht es um Probleme politischer Natur, die außerhalb des formalen Besitzstands liegen, die die Kandidaten miteinander oder mit Dritten haben und die vor einem eventuellen Beitritt überzeugend und endgültig gelöst sein müssen; sie dürfen nicht auf die Agenda der EU für die Zeit nach dem Beitritt geschoben werden, wie im Fall Zypern geschehen. Zweiter Schwerpunkt ist die innere Sicherheit innerhalb der erweiterten Union, insbesondere in Bezug auf die Themen Polizei und Justiz, Kriminalitätsbekämpfung und Korruption; dabei geht es weniger um Rechtsvorschriften allein, sondern vielmehr um deren Umsetzung und die Durchsetzung des Rechts. Defizite auf diesem Gebiet müssen, wie gesagt, in der Heranführungsphase erkannt und glaubwürdig angegangen werden.

Vor diesem Hintergrund muss ein politisch motivierter, also nicht auf einer sachlichen Prüfung beruhender Beitritt von Ländergruppen abgelehnt werden. Jedes Beitrittsgesuch muss individuell beurteilt werden, auch wenn das zu einer aus politischen Gründen nicht erwünschten Verzögerung führt. Die Annahme, dass sich Defizite durch einen Beitritt oder in der Zeit danach um so leichter ausgleichen lassen, hat sich im Falle Rumäniens und Bulgariens als Illusion erwiesen. Der so wichtige Rückhalt in der Bevölkerung lässt sich nur generieren, wenn man auf einen hinreichend zuverlässigen und effizienten Verwaltungsapparat in dem betreffenden Land verweisen kann, der sowohl das Vertrauen der eigenen Bevölkerung als auch das der Mitgliedstaaten der Union genießt.

In Bezug auf die Türkei muss festgestellt werden, dass ein Beitritt erst dann in Frage kommt, wenn der gesamte Verhandlungsprozess abgeschlossen ist. Viel wird dabei von den internen Reformen und der politischen Entwicklung in der Türkei abhängen, die nur zum Teil durch die EU angestoßen worden sind. Damit die Beitrittsverhandlungen nicht durch eine negative Wechselwirkung beider Prozesse gestört werden, bedarf

es politischer Umsicht auf beiden Seiten. Die Europäische Union ist es sich selbst schuldig, über alle Kapitel sachlich und objektiv gemäß den Kopenhagener Kriterien zu verhandeln, wie mit jedem anderen Kandidaten auch. Die finanziellen und wirtschaftlichen Folgen werden deutlich spürbar sein, genau zu benennen sind sie jedoch nicht: Der Finanziellen Vorausschau für die Zeit nach 2013, die die Union in der Zwischenzeit mit möglicherweise stark verschobenen Akzenten bei den Agrarausgaben und den Struktur- und Kohäsionsfonds verabschiedet haben wird, kommt in diesem Zusammenhang große Bedeutung zu. Die Auswirkungen auf die Institutionen wären, angesichts eines mit Deutschland vergleichbaren Bevölkerungsumfangs, bei der Stimmenverteilung im Ministerrat deutlich spürbar. Dies gilt aber auch in Bezug auf den Beitritt der Balkanländer, die jeweils individuellen Einfluss auf die 55-Prozent-Quote der Mitgliedstaaten haben, wenn es darum geht, eine qualifizierte Mehrheit im Rat zu organisieren.

Zum jetzigen Zeitpunkt hat es keinen Sinn, über den weiteren Verlauf und die noch zu erwartende Dauer der Verhandlungen mit der Türkei zu spekulieren; der AIV möchte aber darauf hinweisen, dass die geopolitische Dimension bei der endgültigen Entscheidung nachdrücklich miteinzubeziehen ist. Die Türkei ist eine große, sich schnell entwickelnde Macht an der Grenze zwischen Europa und dem Nahen Osten, seit mehr als fünfzig Jahren NATO-Mitglied und damit eng in die Verteidigung des Westens eingebunden. Eine Vollmitgliedschaft der Türkei würde die Position der EU in diesem Teil der Welt spürbar stärken. Die EU bekäme so Gelegenheit, sich auf internationalem Parkett als Macht zu profilieren, die nicht nur die Geister der Vergangenheit besiegt hat, sondern die durch die ihr inhärente Vielfalt auch das Zivilisationsideal von Dialog und Kooperation zwischen unterschiedlichen Kulturen und Religionen verkörpert. Mit der Türkei als Mitgliedstaat hätte die EU vermutlich größeres Gewicht bei den Bemühungen um Lösungen für die Konflikte im Nahen Osten und in Vorderasien. Im Allgemeinen könnte eine Mitgliedschaft der Türkei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union einen kräftigen Impuls verleihen.

Neben der politischen Bedeutung kommt der türkischen Mitgliedschaft auch eine wirtschaftliche Bedeutung zu. Das noch immer weit verbreitete Bild einer Nation der Armen, von denen viele emigrieren müssen, um ihre Existenz zu sichern, ist schon lange eine Karikatur der Wirklichkeit.⁶⁶ Der Beitritt einer wirtschaftlich immer stärker werdenden Türkei würde eine beträchtliche Erweiterung des Binnenmarktes mit sich bringen und damit niederländischen Interessen dienen. Abgesehen davon nimmt die Bedeutung der Türkei als Handelspartner der EU – die für die Niederlande schon seit Jahren zu den sog. Prioritätenländern zählt – stetig zu, was im Übrigen allgemein auch im Hinblick auf den Nahen Osten gilt. Das Land hat die jüngste Finanzkrise vergleichsweise gut überstanden, und der Anstieg des Entwicklungsniveaus kann, bei mehr als 80 Universitäten, nur als beeindruckend bezeichnet werden.

Die politische Führung Europas sollte sich auch die Frage stellen, welche Folgen es hätte, wenn der Türkei die Mitgliedschaft verweigert würde oder wenn sie sich so unwillkommen fühlen würde, dass sie darauf verzichten würde. Die Früchte eines Beitritts könnten dann selbstverständlich nicht geerntet werden; es kann aber darüber hinaus auch nicht im Interesse der Union sein, wenn die Türkei einseitig eine regionale Vorherrschaft anstreben oder Anschluss an die arabischen Staaten des Nahen Ostens

66 Laut Sabrina Tavernise und Michael Slackman ist die Türkei inzwischen die sechstgrößte Volkswirtschaft in Europa. Siehe ihren Artikel »Turkey speaks up in Mideast« in der *International Herald Tribune*, 9. Juni 2010.

oder den Iran suchen würde.⁶⁷ Auch für die europäische Sicherheit und für die NATO wären die Konsequenzen wenig erfreulich.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die wichtige politische Frage, wie lange Beitrittsverhandlungen mit der Türkei geführt werden können, ohne dass greifbare Ergebnisse erzielt werden. Das Problem besteht darin, dass nichts definitiv ist, bevor nicht alle Themen abgeschlossen sind, während gerade im Vorfeld Bedarf an Beispielen der konkreten Zusammenarbeit und an Ergebnissen besteht. Der Rückhalt in der Bevölkerung lässt sich nur vergrößern, wenn man sich »aneinander gewöhnt« und die Vorteile eines türkischen Beitritts hervorhebt. Das gilt übrigens auch für die Türkei, wo die politische Unterstützung für einen Beitritt schwindet, weil man das Gefühl hat, die Verhandlungen würden doch nie zu einem Erfolg führen und es deshalb vernünftig erscheint, auch andere Optionen zu prüfen. In einigen Mitgliedstaaten scheint man darauf zu spekulieren, dass die Türkei die Verhandlungen aus verletztem Stolz abbricht. Darüber hinaus kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Beitritt der Türkei – sollten sich die europäischen Regierungen einigen – noch durch Referenden etwa in Frankreich oder Österreich verhindert wird.

Der AIV stellt in diesem Zusammenhang die Frage, ob es im Rahmen der laufenden Beitrittsverhandlungen nicht möglich wäre, auf dem Gebiet der Außenpolitik bei bestimmten Themen, etwa in Bezug auf den Nahen Osten oder den Südkaukasus, eine engere Zusammenarbeit mit der Türkei – immerhin ein NATO-Bündnispartner – anzustreben. Die institutionellen Strukturen der GASP und der GSVP lassen dies ohne weiteres zu. Darüber hinaus wurde der Türkei schon 1999 eine gewisse Beteiligung an der GASP zugesagt. Dafür muss zuvor natürlich eine Annäherung in der Zypern-Frage erfolgt sein. Die EU hat sich kaum mit der Lösung dieser Frage beschäftigt, sondern sie den Vereinten Nationen überlassen. Die griechische Mehrheit der zypriotischen Bevölkerung trägt hier eine große Verantwortung, weil sie den UN-Friedensplan für die Insel abgelehnt hat. Außerdem stemmt sie sich gegen Pläne für Handelsbeziehungen zwischen Nordzypern und der EU. Die Türkei trägt ihrerseits mit ihrer Weigerung, ihre Häfen und Flughäfen für Schiffe und Flugzeuge aus (Süd-)Zypern zu öffnen, ebenfalls nicht zur Beilegung des Konflikts bei. Eine Lösung der Zypernfrage ist nicht nur wegen der Situation im Land selbst dringend geboten, sondern auch deshalb, weil sie, wie bereits erwähnt, einer guten Zusammenarbeit von EU und NATO im Wege steht.

Weitere Möglichkeiten für eine Kooperation mit der Türkei im Rahmen der laufenden Beitrittsverhandlungen bestehen nach Ansicht des Beirats in den Bereichen Wirtschaft sowie Inneres und Justiz. Die besten Chancen für eine wirtschaftliche Zusammenarbeit bieten sich auf dem Gebiet der Energieversorgung, wobei die Türkei das Thema Energie wohl als Trumpf – also als Druckmittel gegenüber der EU – ansehen dürfte. Im beiderseitigen Interesse wäre eine bessere politische Abstimmung und möglicherweise ein gemeinsames Vorgehen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Drogenhandels und der illegalen Zuwanderung; die EU könnte der Türkei zum Beispiel im Hinblick auf die Abschaffung des Visumzwangs und die Zulassung zur Schengenzone entgegenkommen. Die belgische Ratspräsidentschaft (2. Halbjahr 2010) könnte sich hierfür einsetzen.

67 Eine spannende Behandlung dieses Themas bietet der Artikel von Bram Vermeulen, »Overmoed speelt ambitieus Turkije parten« (Übermut steht der Türkei im Weg), *NRC Handelsblad*, 12./13. Juni 2010. Vergleiche auch Philip Stephens, »West must offer Turkey a proper seat«, *Financial Times*, 17. Juni 2010.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass eine EU-Initiative zur Konkretisierung der Zusammenarbeit mit der Türkei auf verschiedenen Gebieten (im Vorgriff auf eine eventuelle Mitgliedschaft) nicht nur eine Anerkennung des legitimen Strebens der Türkei wäre, in ihrem weiteren Umfeld eine maßgebliche Rolle zu spielen; sie könnte darüber hinaus – ohne den Verlauf der zeitraubenden Verhandlungen abwarten zu müssen – den gemeinsamen geopolitischen Interessen mit Blick auf konstruktive Entwicklungen in der Region und dem dafür unverzichtbaren Beitrag der Türkei einen passenden operativen Rahmen verleihen.

IV.3 Zum Schluss

Der AIV hat dieses Gutachten bewusst in den breiteren Kontext der allgemeinen EU-Politik in turbulenten Zeiten gestellt. Das komplexe Thema der Erweiterung muss ausgerechnet in einer Zeit erörtert werden, in der die EU sich mit den finanzwirtschaftlichen Folgen der Bankenkrise auseinandersetzen muss, die ihr in puncto Führungsstärke und Kreativität alles abverlangt und dementsprechend derzeit Priorität hat. Komplikationen aufgrund der Erweiterungspolitik müssen gerade jetzt rechtzeitig erkannt und entschärft werden. Das gilt insbesondere für die in Kürze anstehenden Beschlüsse in Bezug auf die Länder des Westlichen Balkans, die außerordentlich sensible Beziehungen miteinander unterhalten. Konstruktive und zugleich behutsame Maßnahmen in Bezug auf diese Länder machen es erforderlich, dass sich die Länder auch selbst aktiv für eine wesentliche Verbesserung dieser Beziehungen einsetzen.⁶⁸ Betroffen hiervon sind sowohl die unmittelbaren Beitrittskandidaten als auch jene Länder, die sich in der Heranführungsphase befinden oder diese erst noch erreichen müssen. Die EU kann keine Länder aufnehmen, die den sich allmählich vollziehenden Beitrittsprozess anderer Länder erschweren oder stören würden. Deshalb bedarf es nicht nur eines Strategieplans der EU für die Region, sondern auch klarer Vereinbarungen mit den betroffenen Ländern, bevor endgültige Entscheidungen getroffen werden.

68 Dem spanischen Außenminister Moratinos ist es in seiner Funktion als EU-Ratspräsident gelungen, die politischen Führungsköpfe aller potentieller Beitrittskandidaten Anfang Juni 2010 in Sarajewo zusammenzubringen, wenn auch nur als Privatleute. Die mit Schwierigkeiten verbundene Vorbereitung dieser Initiative zeigt, dass auf dem Weg zu einer konstruktiven Zusammenarbeit in der Region noch hohe politische Hürden überwunden werden müssen. Die EU muss hier aktiv werden. Gleichzeitig lässt sich aus vielerlei Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, zum Beispiel bei den Handelsbeziehungen oder auf dem Gebiet der Kultur, ablesen, dass in der Bevölkerung der Wille vorhanden ist, die Vergangenheit hinter sich zu lassen. Diese positive Einstellung kann für die Heranführung an die EU genutzt werden.

V Zusammenfassung

Die Europäische Kommission hat den Begriff »Aufnahmefähigkeit« sehr allgemein definiert als »Funktionsfähigkeit der EU [...], neue Mitglieder zu einem bestimmten Zeitpunkt bzw. während eines bestimmten Zeitraums aufzunehmen, ohne dass dabei die Verwirklichung der in den Verträgen verankerten politischen Ziele in Gefahr gerät«.

Der AIV bevorzugt den von der Europäischen Kommission eingeführten Begriff »Integrationsfähigkeit«, weil er den Zusammenhang mit den politischen Zielen und dem positiven und dynamischen Charakter der europäischen Zusammenarbeit besser zum Ausdruck bringt.

Nach Auffassung des AIV ist der offiziell gängige Begriff »Aufnahmefähigkeit« aus vier Gründen problematisch.

Erstens fehlt es ihm an Präzision, weshalb es zu subjektiven Interpretationen kommen kann, die sich ganz nach den politischen Interessen des jeweiligen Moments richten.

Zweitens handelt es sich um einen dynamischen Begriff. Die Fähigkeit der EU, neue Mitgliedstaaten aufzunehmen, ändert sich mit der Zeit. Sie kann nachhaltig durch politische Maßnahmen und durch den finanzwirtschaftlichen Kontext beeinflusst werden. In der Vergangenheit haben Erweiterungsrounden den Integrationsprozess in verschiedener Hinsicht beschleunigt. Viele Vorteile der EU-Mitgliedschaft wurden umso umfangreicher, je mehr Mitglieder die EU zählte.

Drittens ist die Aufnahmefähigkeit kein abstraktes Phänomen, sondern abhängig von der Größe des jeweiligen Beitrittslandes und von dessen spezifischer Situation. Die derzeit für einen Beitritt in Frage kommenden Länder lassen sich in verschiedene Gruppen einteilen: einige hochentwickelte westeuropäische Länder (Island, Norwegen, Schweiz), die Länder des Westlichen Balkans und die Türkei. All diese Länder unterscheiden sich stark im Hinblick auf das Wohlstandsniveau, die Bevölkerungszahl, die politische Stabilität und die Entwicklung der Institutionen. Ihre Beziehungen untereinander gestalten sich zum Teil kompliziert. Eine Erweiterung bedarf daher auch einer wohlgedachten Strategie.

Viertens wird die Aufnahmefähigkeit von verschiedenen Faktoren bestimmt. Der AIV unterscheidet die folgenden fünf Dimensionen:

- a. der institutionell-administrative Aspekt: Handlungsfähigkeit der EU
- b. der wirtschaftliche Aspekt: allgemeine Entwicklung des Wohlstands
- c. der haushaltspolitische Aspekt: Auswirkungen auf den EU-Haushalt
- d. der Aspekt der öffentlichen Akzeptanz: Identifizierung und Unterstützung von Seiten der EU-Bürger
- e. der geopolitische Aspekt: Auswirkungen auf die Stabilität in den angrenzenden Regionen und auf das Gewicht der EU auf internationaler Ebene

Diese fünf Faktoren können je nach individuellem Beitrittsfall in verschiedene Richtungen weisen.

Der AIV kommt zu dem Schluss, dass der Begriff »Aufnahmefähigkeit« an sich bereits stark politisiert ist und bei unbedachter Verwendung in der Diskussion über die Erweiterung leicht zum unlauteren Argument werden kann. Gleichwohl kann dieser

Begriff ein nützliches Instrument sein, um Erweiterungen aus oberflächlichen Gründen zu verhindern.

Der AIV beurteilt den Erweiterungsprozess insgesamt als erfolgreich. Die Union hat durch die Eröffnung einer Beitrittsperspektive dazu beigetragen, viele Länder, die in politischer, wirtschaftlicher, sozialer und moralischer Hinsicht in einer schwierigen Lage waren, zu stabilisieren, was der Sicherheit auf dem europäischen Kontinent zugute gekommen ist und die Länder bei ihrer Entwicklung unterstützt hat. Zudem wurden neue Exportchancen für die alten Mitgliedstaaten eröffnet. Der Erweiterungsprozess hat damit sehr wichtige Ergebnisse hervorgebracht, und die EU hätte eine historische Chance vertan, wenn sie diese Verantwortung nicht auf sich genommen hätte. Klar ist aber auch, dass bei diesem Prozess, der ohne jegliches historisches Vorbild abgelaufen ist, Fehler gemacht worden sind. Eine endgültige Beurteilung der Erweiterung wird denn auch erst in ein paar Jahren möglich sein. Für diese Beurteilung wird es von ganz entscheidender Bedeutung sein, wie und wie schnell die Union die derzeitige Wirtschafts- und Finanzkrise übersteht und ob die EU hinreichende Kohärenz erlangen kann, damit sie international eine bedeutsame Rolle in Politik und Wirtschaft spielen kann. Die Bedeutung dieses Aspekts wird nach Meinung des AIV noch häufig unterschätzt.

Unter der Voraussetzung, dass die EU für die Aufnahme neuer Mitglieder ausreichend gerüstet ist und dass die in Kopenhagen formulierten – und später weiter präzisierten – Beitrittskriterien streng angewendet werden, spricht sich der AIV grundsätzlich für eine weitere Erweiterung aus. Die genannten Argumente zugunsten einer positiven Beurteilung der Erweiterungen in der jüngeren Vergangenheit gelten auch für künftige Erweiterungen. Soweit sich die Aufnahmefähigkeit durch politische Maßnahmen vergrößern lässt, sollte die Politik daher auch darauf ausgerichtet sein.

Soweit der Begriff »Aufnahmefähigkeit« verwendet wird, um mögliche Kosten einer Erweiterung zu betonen, will der AIV auch auf die Kosten hinweisen, die entstehen, wenn keine Erweiterung stattfindet. Die EU muss sich nicht nur mit dem Thema Aufnahmefähigkeit auseinandersetzen, sondern auch mit der Frage, ob sie in der Lage ist, die Folgen einer Nichterweiterung zu tragen.

Von den fünf genannten Dimensionen sind der institutionell-administrative, der wirtschaftliche und der haushaltspolitische Aspekt in hohem Maße objektivierbar und quantifizierbar, wohingegen der geopolitische Aspekt und der Aspekt der öffentlichen Akzeptanz stark von der subjektiven Wahrnehmung abhängig sind.

Der AIV ist der Meinung, dass im Rahmen einer aktiven Heranführungsstrategie geeignete Garantien dafür geschaffen werden müssen, dass die Beitrittskandidaten schnellstmöglich die verschärften Kopenhagener Kriterien einhalten können. Allerdings muss dann auch eine realistische Perspektive auf eine Mitgliedschaft bestehen.

Der AIV beurteilt die fünf Dimensionen wie folgt:

Ad a. Institutionell-administrative Aspekte

Bezüglich der Handlungsfähigkeit der EU verweist der AIV darauf, dass verschiedene Vertragsänderungen (Amsterdam, Nizza und Lissabon) durchgeführt wurden, um die EU-Institutionen für eine erweiterte Union fit zu machen – ein Beispiel dafür, wie die Aufnahmefähigkeit durch gezielte Politik gesteigert werden kann.

Nach Ansicht des AIV ist die Europäische Kommission schon heute zu groß, was auf Kosten ihrer Schlagkraft geht. Deshalb müssen die Niederlande dafür sorgen, dass das Thema »Verkleinerung der Kommission« auf der Tagesordnung bleibt. Darüber hinaus gilt es zu verhindern, dass der Apparat der Kommission zu sehr anschwillt. Und schließlich müssen die Niederlande maximale Anstrengungen unternehmen, damit sie ihren Einfluss auf die Themensetzung und die Gestaltung der Politik nicht einbüßen.

Das letzte Wort bei jeder Erweiterung hat das Europäische Parlament. Der AIV sieht im Umfang des Parlaments (zurzeit 736 Mitglieder, im Vertrag ist eine Obergrenze von 750 Mitgliedern festgelegt) kein Hindernis für ein demokratisches Funktionieren. Eine angemessene Arbeitsweise ist aufgrund der Arbeit in den Ausschüssen und Fraktionen sichergestellt. Allerdings würde sich die Sitzverteilung zwischen den kleinen Mitgliedstaaten (mindestens 6 Abgeordnete) und den großen Mitgliedern bei einer umfangreichen Erweiterung, zum Beispiel um die Länder des Westlichen Balkans und die Türkei, zu Ungunsten der größeren Mitgliedstaaten verändern. Der AIV hält dies für unangemessen und für nicht wünschenswert und spricht sich daher für eine Reduzierung der Mindestzahl von sechs Sitzen für die kleinsten Länder aus und für die Beibehaltung, auch nach einer Erweiterung, desselben Maßes an Degressivität im Hinblick auf die Sitzverteilung, wie es derzeit im Europäischen Parlament als angemessen gilt. Radikalere Vorschläge wie etwa europäische Wahllisten, sollten nach Auffassung des AIV langfristig konkretisiert werden.

Dem AIV ist bewusst, dass neue Erweiterungen beim Europäischen Gerichtshof für Probleme im Hinblick auf die Verfahrensdauer und die Einheitlichkeit des europäischen Rechts sorgen können. Deshalb plädiert er für eine Anpassung des Vorabentscheidungssystems und für eine Beschränkung der Richterzahl.

Der AIV ist der Meinung, dass auch die Zahl der Mitglieder des Europäischen Rechnungshofs begrenzt werden sollte.

Der AIV kommt zu dem Schluss, dass mögliche institutionelle Probleme nicht als Entschuldigung dafür herhalten dürfen, auf künftige Erweiterungen zu verzichten. Vielmehr muss die Union solche Probleme angehen, wenn sie die Erweiterung für wünschenswert oder notwendig erachtet. Die Frage, ob eine Erweiterung der Union notwendig ist, ist politischer Natur; ihre Beantwortung darf nicht von – im Prinzip lösbaren – institutionellen und organisatorischen Schwierigkeiten abhängig gemacht werden. Die Interessen der Erweiterung müssen im Vordergrund stehen.

Ad b. Wirtschaftliche Aspekte

Der AIV ist ohne Einschränkung davon überzeugt, dass die Gesamtwirtschaft der EU für eine neuerliche Erweiterung gerüstet ist. Die wirtschaftlichen Folgen der bisherigen Erweiterungen waren für die Volkswirtschaften der alten Mitgliedstaaten bislang durchweg positiv, wenngleich auch von beschränktem Umfang. Die Folgen für die neuen Mitgliedstaaten waren umfangreich und sehr positiv. Dadurch können die neuen Mitglieder schneller das EU-Niveau erreichen, und eventuelle Probleme mit Blick auf ihre Integration verringern sich. Die Integrationsfähigkeit nimmt entsprechend zu.

Die wirtschaftliche Anpassungsfähigkeit der EU in ihrer heutigen Form ist mitentscheidend für ihre Fähigkeit, neue Mitglieder aufzunehmen. Eine Stärkung dieser Anpassungsfähigkeit, zum Beispiel durch die Umsetzung der Europa-2020-Strategie, die sich auf den Zeitraum 2010 bis 2020 bezieht, bewirkt eine Steigerung der

Aufnahmefähigkeit. Auch dies ein Beispiel dafür, dass sich die Aufnahmefähigkeit durch politische Entscheidungen beeinflussen lässt.

Ad c. Haushaltspolitische Aspekte

Nach Auffassung des AIV lassen sich auch die haushaltspolitischen Aspekte der Aufnahmefähigkeit durch politische Entscheidungen beeinflussen, denn schließlich werden die Zusammensetzung und der Umfang des EU-Haushalts durch die politischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten bestimmt. Diese können sich jederzeit ändern und werden derzeit einer gründlichen Überprüfung unterzogen.

Der AIV weist zudem darauf hin, dass die haushaltspolitischen Folgen mit den zu erwartenden wirtschaftlichen Effekten einer Erweiterung ins Verhältnis gesetzt werden müssen, die ein Vielfaches der direkten Kosten ausmachen werden.

Ad d. Öffentliche Akzeptanz

Die größte Herausforderung in Bezug auf die Aufnahmefähigkeit ist nach Meinung des AIV die öffentliche Akzeptanz. Es kann festgestellt werden, dass in nahezu allen Mitgliedsländern die Bevölkerung mehrheitlich gegen neue Erweiterungen ist. Der AIV stellt in diesem Zusammenhang die Frage, ob es die öffentliche Meinung war, die die Politiker veranlasst hat, sich von einer Erweiterung zu distanzieren, oder ob es die Politiker waren, die mit ihren Stellungnahmen die Skepsis bei der Bevölkerung gefördert haben. Vermutlich liegt hier eine Wechselwirkung vor, an der auch Meinungsführer außerhalb der Politik beteiligt waren. Unabhängig davon ist die Gewinnung öffentlicher Akzeptanz auf jeden Fall ein wesentlicher Teil der Erweiterungspolitik der EU.

Ad e. Geopolitische Dimension

Nach Ansicht des AIV ist eine Erweiterung ein klassisches geopolitisches Unterfangen, mit dem u. a. das Ziel verfolgt wird, in der direkten Umgebung der EU einen stabilisierenden Einfluss auszuüben und die Rolle der Union auf der Weltbühne zu stärken. Ersteres gilt insbesondere für die Balkanstaaten, die auf lange Sicht kein »schwarzes Loch« im Gebiet der Union bleiben können, sowie für die Türkei, die sich nach der Abschaffung des Sultanats und der Einführung des Kemalismus vor fast neunzig Jahren bewusst gen Westen orientiert hat und in der Region eine strategische Position einnimmt.

Sonstige Aspekte

Neben den genannten fünf Aspekten hängt die Aufnahmefähigkeit der Union auch mit Themen wie Zuwanderung, Kriminalitätsbekämpfung und Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit zusammen. Die Frage, ob mit den Beitrittskandidaten eine gemeinsame Politik in den Bereichen Justiz und Polizei geführt werden kann, wird ein wichtiger Prüfstein im Hinblick auf die Möglichkeit ihrer Aufnahme sein. Vertrauen in die Qualität und Effektivität des Gesetzgebers, der Verwaltung und der Rechtsprechung ist ein Faktor, der den Rückhalt für den Beitritt eines Kandidaten vergrößern kann.

Die niederländische Perspektive

Die Niederlande haben aus sehr verschiedenen Gründen immer auf eine strikte Einhaltung der Beitrittskriterien gepocht; zu nennen wären da die legalistische Tradition, die Sorge über den schwindenden Einfluss des Landes, die Position als Nettozahler sowie die Sensibilität angesichts der negativen Haltung eines Großteils der Bevölkerung zum Thema Erweiterung. Die niederländische Position lässt sich eher als »strikt« denn als »flexibel« bezeichnen.

Der AIV ist der Ansicht, dass das Thema Erweiterung angesichts der Umbrüche, die sich in der Welt vollziehen, offen angegangen werden muss. Auch bei einem strengen Beharren auf den Beitrittskriterien kommt es nach Meinung des AIV auf die Bereitschaft an, in der Heranführungsphase die Anstrengungen und Investitionen im Hinblick auf die Zusammenarbeit und die Integration zu unternehmen, die es den Beitrittskandidaten frühzeitig ermöglicht, die Kriterien strikt einzuhalten.

Die Haltung der niederländischen Öffentlichkeit zur Erweiterung ist im Lauf der Zeit immer kritischer geworden, die Haltung zur EU im Allgemeinen allerdings nicht. Die überwiegend negativen Ergebnisse der Meinungsumfragen erfüllen den AIV mit Sorge, denn diese Meinungen stehen im Gegensatz zu der objektiven Tatsache, dass die Niederlande als Handelsnation stark von der Ausweitung des Binnenmarkts profitieren. Es muss die Frage gestellt werden, wie Politiker auf die sich dahinter verbergende innenpolitische Wirklichkeit reagieren müssen. Nach Auffassung des AIV sollte nachdrücklich auf die Vorteile einer Erweiterung für die Niederlande hingewiesen werden. Zugleich muss der Anschein vermieden werden, der Erweiterungsprozess vollziehe sich ganz automatisch. Auch reicht es nicht, wenn sich die Informationspolitik nur auf die Hervorhebung der Vorteile in puncto Wirtschaft und Sicherheit beschränkt. Die Reaktionen der Bevölkerung sind Teil eines größeren Komplexes aus gesellschaftlichen Meinungen, die nicht direkt mit der Erweiterung zu tun haben, beispielsweise die Zuwanderung von Ausländern, die Aufhebung von Landesgrenzen und die Zunahme des internationalen Austauschs.

Schlussbetrachtung

Künftige Erweiterungen müssen die Entwicklung der EU zu einer Zone des Wohlstands und der Stabilität unterstützen, und sie müssen Möglichkeiten eröffnen, der Rolle der EU auf der Weltbühne mehr Gewicht zu verleihen. Die Aufnahmekapazität muss in diesem breiteren Rahmen gesehen werden und nicht als ein Kriterium an sich. Andernfalls wird der Begriff die Erweiterungsdebatte lediglich bremsen oder blockieren.

Der AIV vertritt die Meinung, dass es für die Förderung der Akzeptanz in der Bevölkerung unverzichtbar ist, die bestehenden Sorgen mit Hilfe verbindlicher Vereinbarungen mit den Beitrittskandidaten – vor ihrem Beitritt – auszuräumen und weitere Schritte zur Heranführung an die Union von nachweislich erzielten Erfolgen abhängig zu machen. Diese Botschaft muss von der Politik klar und deutlich vertreten werden.

Die Möglichkeiten der Einflussnahme sind sehr beschränkt, wenn die Länder erst einmal beigetreten sind. Die Aufnahmefähigkeit der Union wird auf eine weniger harte Probe gestellt, wenn mehr Energie auf die Heranführung verwendet wird und diese erfolgreicher verläuft. Deshalb empfiehlt es sich, konkrete Bedingungen zu formulieren und diese mit aktiver Unterstützung der EU in der Heranführungsphase zu verknüpfen. Schließlich steht die Union unmittelbar vor wichtigen Entscheidungen in Bezug auf Kroatien und bald danach auf andere Länder des Westlichen Balkans.

Die Balkan-Frage spielt für den Erfolg künftiger Erweiterungen eine entscheidende Rolle. Dabei gibt es zwei Schwerpunkte: Lösungen für die Probleme der Balkanstaaten miteinander oder mit Dritten einerseits und die innere Sicherheit innerhalb der erweiterten Union andererseits. Ein politisch motivierter, also nicht auf einer sachlichen Prüfung beruhender Beitritt von Ländergruppen muss abgelehnt werden. Jedes Beitrittsgesuch muss individuell beurteilt werden, auch wenn das zu einer aus politischen Gründen nicht erwünschten Verzögerung führt.

Bei der endgültigen Entscheidung im Hinblick auf einen Beitritt der Türkei ist die geopolitische Bedeutung dieses Schritts unbedingt zu berücksichtigen. Dabei geht es sowohl um die Möglichkeit, dass diese Mitgliedschaft zur Stabilisierung einer unruhigen Region beitragen kann, die im Südosten an die heutige EU angrenzt, als auch um die Stärkung der Position der EU auf der Weltbühne. Eine wichtige politische Frage ist die, wie lange Beitrittsverhandlungen mit der Türkei geführt werden können, ohne dass greifbare Ergebnisse erzielt werden. Deshalb ist es ratsam, dass sich die EU im Vorfeld eines eventuellen Beitritts für konkrete Formen der Zusammenarbeit mit der Türkei einsetzt – insbesondere im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, wozu sich die EU im Übrigen bereits vor über zehn Jahren grundsätzlich bereit erklärt hat.

Die komplizierte Erweiterungsproblematik, mit der die EU schon bald auf dem Westlichen Balkan zu tun haben wird, fällt in eine Zeit, in der die EU mit den finanziellen und wirtschaftlichen Folgen der Bankenkrise umgehen muss. Dieses Thema hat jetzt Vorrang und wird viel Energie erfordern.

Deshalb müssen Komplikationen in der Erweiterungspolitik gerade jetzt rechtzeitig durch eine kohärente Heranführungsstrategie für die Länder des Westlichen Balkans antizipiert und verhindert werden. Angesichts der Gegensätze zwischen diesen Ländern müssen wesentliche Verbesserungen in ihren Beziehungen zueinander und insbesondere in Bezug auf ihre Konflikte erreicht worden sein, bevor ein EU-Beitritt in Frage kommt. Entsprechend muss dies ein Kernpunkt der Strategie sein.

Anhänge

Gutachtenanfrage

An den
Vorsitzenden des Beirats für internationale Fragen
Herrn Frits Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum: 20. Dezember 2009
Betrifft: Anfrage für ein Gutachten des Beirats für internationale Fragen bezüglich der
Aufnahmefähigkeit der EU

Sehr geehrter Herr Korthals Altes,

anlässlich der Ausschussberatungen zwischen der Regierung und dem Abgeordnetenhaus zur EU-Erweiterung vom 11. November 2009 bitten wir Sie um ein Gutachten des Beirats für internationale Fragen (Adviesraad Internationale Vraagstukken/AIV) zu folgendem Thema.

Der Erweiterungsprozess der Europäischen Union hat sich in den vergangenen Jahrzehnten als eines der erfolgreichsten Instrumente der Außenpolitik der Union erwiesen. Die Erweiterung hat die alten und neuen Mitgliedstaaten in ihrem Streben nach Frieden, Sicherheit, Demokratie und Wohlstand der Bürger vereint.

Selbstverständlich ist es wichtig, dass die Erweiterung der Union weiterhin in Übereinstimmung mit den vereinbarten Verfahren und Kriterien erfolgt. Zu diesem Zweck wurden bekanntermaßen 1993 die sogenannten Kopenhagener Kriterien festgelegt, deren Erfüllung als Beleg dafür gilt, dass ein Land für die EU-Mitgliedschaft bereit ist.

Außerdem wurde festgestellt, dass auch die Fähigkeit der Union zur Aufnahme neuer Mitglieder – unter Wahrung der Dynamik der europäischen Integration – eine wichtige Erwägung im Erweiterungsprozess ist. Dieser Grundsatz wurde auf dem Europäischen Rat vom Dezember 2004 bestätigt. Bei der Feststellung der überarbeiteten Erweiterungsstrategie erklärte der Europäische Rat im Dezember 2006: »Der Europäische Rat weist darauf hin, dass es wichtig ist, dafür zu sorgen, dass die EU die eigene Entwicklung fortsetzen und vertiefen kann. Das Tempo der Erweiterung muss der Fähigkeit der Union zur Aufnahme neuer Mitglieder Rechnung tragen. Der Europäische Rat fordert die Kommission auf, in ihrer Stellungnahme zu dem Antrag eines Landes auf Aufnahme und auch im Laufe der Beitrittsverhandlungen Bewertungen der Folgen für die wichtigsten Politikbereiche vorzunehmen.«

Es wurde jedoch nicht konkretisiert, was die »Fähigkeit der Union zur Aufnahme neuer Mitglieder« genau beinhaltet.

Der Ständige Ausschuss für europäische Angelegenheiten des Abgeordnetenhauses und die Regierung legen dem AIV deshalb folgende Fragen vor:

1. Von welchen Faktoren (und welchen spezifischen Elementen des Besitzstandes) hängt die »Fähigkeit der Union zur Aufnahme neuer Mitglieder« [im Folgenden: Aufnahmefähigkeit] ab?
2. Welche Akteure sind verantwortlich für die Definition des Begriffs der Aufnahmefähigkeit?
3. Spielen kulturelle/länderspezifische Faktoren bei der Diskussion über die Aufnahmefähigkeit eine Rolle?
4. Inwieweit ist eine EU-weit gültige Definition des Begriffs der Aufnahmefähigkeit möglich bzw. wünschenswert? Ist Aufnahmefähigkeit ein (objektiv) messbarer Begriff?
5. Welche Rolle spielen finanzielle Aspekte (etwa der Umfang des EU-Haushalts, die Haushaltsüberprüfung) bei der Definition des Begriffs der Aufnahmefähigkeit?
6. Inwieweit spielen wirtschaftliche Aspekte (u. a. der Binnenmarkt) bei der Diskussion über die Aufnahmefähigkeit eine Rolle (sowohl in negativer als auch in positiver Hinsicht)?
7. Wie werden institutionelle Aspekte bei dieser Diskussion berücksichtigt? Welche Folgen hat das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon für das Thema Aufnahmefähigkeit?
8. Gibt es einen Zusammenhang zwischen der »öffentlichen Akzeptanz der Erweiterung« und der Aufnahmefähigkeit?
9. Wie kann der Begriff der Aufnahmefähigkeit in der Diskussion über die künftige Beschaffenheit und Organisation der EU eingesetzt werden? Gibt es einen Zusammenhang zwischen der Aufnahmefähigkeit und dem Wunsch nach Verstärkung der Mechanismen, mit denen die Einhaltung der Normen und Werte nach dem Beitritt überwacht werden?
10. Die Europäische Kommission spricht von der »Fähigkeit zur Integration« und nicht von der »Fähigkeit zur Aufnahme«. Inwieweit spielt diese Unterscheidung eine Rolle in den EU-Institutionen und den verschiedenen Mitgliedstaaten bzw. Beitrittskandidaten?
11. Die Europäische Kommission hat ihrer Mitteilung zur Erweiterungsstrategie für den Zeitraum 2006–2007 (KOM(2006) 649) einen Sonderbericht über die Fähigkeit der Union zur Integration neuer Mitglieder beigefügt. Inwieweit wurde den darin enthaltenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen entsprochen? Auf welche Weise wurden sie im Rahmen der Politik der Kommission und des Rates umgesetzt? Falls sie nicht umgesetzt wurden – auf welche Weise könnten sie umgesetzt werden?

Wir möchten Sie bitten, die vorstehenden Fragen nach Möglichkeit auch aus niederländischer (nationaler) Perspektive zu beantworten.

Ihren Empfehlungen sehen wir mit großem Interesse entgegen.

Maxime Verhagen
Minister für auswärtige
Angelegenheiten

Frans Timmermans
Minister für europäische Angelegenheiten

Harm Evert Waalkens
Vorsitzender des Ständigen
Ausschusses für europäische
Angelegenheiten
Niederländisches Abgeordnetenhaus

Anhang II

Ausführungen zu den Beitrittskriterien von Kopenhagen (1993)

Nach der großen Erweiterungsrunde im Mai 2004 hat der Europäische Rat bei jedem Gipfeltreffen erneut bestätigt, dass der Beitrittsprozess mit den Kandidatenländern (nach der Aufnahme Bulgariens und Rumäniens am 1. Januar 2007 sind das noch Kroatien, Mazedonien und die Türkei) fortgesetzt wird. Gleichzeitig wird betont, dass die Aufnahmefähigkeit der Union dabei ein wichtiger Faktor sein wird. Auf dem Europäischen Rat vom Dezember 2006 wurde in Bezug auf die übrigen Länder des Westlichen Balkans (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien) explizit festgestellt, dass ihre »Zukunft [...] in der Europäischen Union liegt.«

Bei künftigen Erweiterungen werden die Erfahrungen Berücksichtigung finden, die man mit der Erweiterung vom 1. Mai 2004 gemacht hat. Konkret heißt das beispielsweise, dass das Tempo des Prozesses nicht derart beschleunigt wird, dass die Union die Kontrolle darüber zu verlieren droht.

Beitrittskandidaten und Beitrittsinteressenten müssen – um für die Mitgliedschaft in der EU in Frage zu kommen – zunächst einmal die auf dem Europäischen Rat vom Juni 1993 in Kopenhagen formulierten Kriterien erfüllen. Diese Kopenhagener Kriterien lassen sich in drei Hauptgruppen unterteilen:

- Politisches Kriterium: institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten;
- Wirtschaftliches Kriterium: eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten;
- Acquis-Kriterium: die Fähigkeit, das gesamte Recht sowie die Politik der EU zu übernehmen und umzusetzen.

Zusätzlich zu diesen Kriterien wurde 2004, nicht zuletzt mit Blick auf die Türkei, für künftige EU-Mitglieder ein Verhandlungsrahmen erstellt, der in einigen Punkten strengere Maßnahmen vorsieht. Im Wesentlichen geht es um folgende Punkte:

- Die Verhandlungen werden in mehrere Kapitel aufgeteilt. Der Rat wird einstimmig einige Referenzmarken für die Eröffnung bzw. Schließung der Kapitel festlegen, die sich auf die Einführung von Rechtsvorschriften und auf die Umsetzung des Gemeinsamen Besitzstandes beziehen können.
- Lange Übergangsfristen, Ausnahmebestimmungen, spezifische Maßnahmen oder eine permanente Möglichkeit zur Ergreifung von Schutzmaßnahmen sind möglich, z. B. in den Bereichen Freizügigkeit, Strukturfonds oder Agrarpolitik.
- Soweit es um Kandidaten geht, deren Beitrittsverhandlungen (damals) noch eröffnet werden mussten und deren Beitritt wesentliche finanzielle Folgen für die EU haben könnte (mit anderen Worten: die Türkei), können die Verhandlungen erst nach Feststellung des Finanzrahmens für den Zeitraum 2014–2020 abgeschlossen werden.
- Das gemeinsame Ziel der Verhandlungen ist der Beitritt, wenngleich es hier um einen offenen Prozess geht, dessen Ausgang nicht im Vorhinein sicher ist. Sollte ein Beitrittskandidat die Pflichten einer Mitgliedschaft nicht vollständig übernehmen können, muss er dennoch umfassend in den europäischen Strukturen verankert werden.

- Wenn ein Beitrittskandidat die Prinzipien der Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit dauerhaft und in ernster Weise missachtet, können die Verhandlungen ausgesetzt werden.

Auf dem Gipfel vom Dezember 2006 hat der Europäische Rat die Beitrittsstrategie um folgende Elemente ergänzt:

- Schwierige Fragen, wie beispielsweise die Reform von Verwaltung und Justiz und die Bekämpfung der Korruption, werden frühzeitig behandelt.
- Ergebnisse des politischen und wirtschaftlichen Dialogs fließen in die Beitrittsverhandlungen ein.
- Das Tempo des Beitrittsprozesses hängt von den Ergebnissen der Reformen in dem Land, mit dem verhandelt wird, ab, wobei jedes Land für sich beurteilt wird.
- Termine für einen Beitritt werden erst dann festgelegt, wenn die Verhandlungen kurz vor dem Abschluss stehen.
- Die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder und ein breiter und stabiler Rückhalt für die Erweiterung werden berücksichtigt.

Auf dem Europäischen Rat vom Juni 2007 wurde beschlossen, dass in den neuen EU-Vertrag auch ein Verweis auf die Beitrittskriterien aufgenommen wird.

Liste der Abkürzungen

AIV	Beirat für internationale Fragen
BRIC	Brasilien, Russland, Indien und China
CEPEJ	Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz
CPB	Niederländisches Büro für Wirtschaftsanalyse
CPT	Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EU	Europäische Union
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GRECO	Staatengruppe gegen Korruption
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
MATRA	Programm zur Förderung der gesellschaftlichen Transformation
NATO	Organisation des Nordatlantikvertrags (North Atlantic Treaty Organization)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SCP	Planungsamt für Soziales und Kultur
SER	Wirtschafts- und Sozialrat

Previous reports published by the Advisory Council on International Affairs

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12 THE IGC AND BEYOND: TOWARDS A EUROPEAN UNION OF THIRTY MEMBER STATES, *January 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000**
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: LEGAL DEVELOPMENTS, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *May 2001*
- 20 EUROPEAN MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION, *May 2001*
- 21 REGISTRATION OF COMMUNITIES BASED ON RELIGION OR BELIEF, *June 2001*
- 22 THE WORLD CONFERENCE AGAINST RACISM AND THE RIGHT TO REPARATION, *June 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS? The European Union and the ICG 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26 THE NETHERLANDS AND THE ORGANISATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE IN 2003: role and direction, *May 2002*
- 27 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *May 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN THE BILATERAL PARTNER COUNTRIES IN SUB-SAHARAN AFRICA: an analysis of poverty reduction strategies, *January 2003*
- 30 A HUMAN RIGHTS BASED APPROACH TO DEVELOPMENT COOPERATION, *April 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33 THE COUNCIL OF EUROPE: less can be more, *October 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004**
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004**
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38 THE UNITED NATIONS AND HUMAN RIGHTS, *September 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberalisation produce deprivation?, *September 2004*
- 40 THE PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *February 2005*
- 41 REFORMING THE UNITED NATIONS: A closer look at the Annan report, *May 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS: *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN, *July 2005*
- 46 ENERGISED FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005***
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral approach, *January 2006*

- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOS AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53 THE BENELUX: THE BENEFITS AND NECESSITY OF ENHANCED COOPERATION, *February 2007*
- 54 THE OECD OF THE FUTURE, *March 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international decision-making, *May 2007*
- 57 THE UN HUMAN RIGHTS TREATY SYSTEM: strengthening the system step by step in a politically charged context, *July 2007*
- 58 THE FINANCES OF THE EUROPEAN UNION, *December 2007*
- 59 EMPLOYING PRIVATE MILITARY COMPANIES: a question of responsibility, *December 2007*
- 60 THE NETHERLANDS AND EUROPEAN DEVELOPMENT POLICY, *May 2008*
- 61 COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA: a matter of mutual interest, *July 2008*
- 62 CLIMATE, ENERGY AND POVERTY REDUCTION, *November 2008*
- 63 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS: principles, practice and prospects, *November 2008*
- 64 CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS IN FRAGILE STATES: the need for a coherent approach, *March 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: justice and peace in situations of transition, *April 2009**
- 66 DEMOGRAPHIC CHANGES AND DEVELOPMENT COOPERATION, *July 2009*
- 67 NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT, *January 2010*
- 68 THE EU AND THE CRISIS: lessons learned, *January 2010*
- 69 COHESION IN INTERNATIONAL COOPERATION: Response to the WRR (Advisory Council on Government Policy) Report '*Less Pretension, More Ambition*', *July 2010*
- 70 THE NETHERLANDS AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT: the responsibility to protect people from mass atrocities, *June 2010*

Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *May 2003****
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *March 2004*
- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*
- 12 Advisory letter RESPONSE TO THE 2007 HUMAN RIGHTS STRATEGY, *November 2007*
- 13 Advisory letter AN OMBUDSMAN FOR DEVELOPMENT COOPERATION, *December 2007*
- 14 Advisory letter CLIMATE CHANGE AND SECURITY, *January 2009*
- 15 Advisory letter THE EASTERN PARTNERSHIP, *February 2009*
- 16 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION, The benefit of and need for public support, *May 2009*
- 17 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT, *June 2010*

* Issued jointly by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV).

** Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the General Energy Council.

*** Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ).