

EU 25 +

EINE BESTANDSAUFNAHME NACH DEM EUROPÄISCHEN RAT VON KOPENHAGEN

von Martin Brusis, Janis A. Emmanouilidis und
Christoph Hofbeck

Januar 2003

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

Experiment EU 25

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

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

Dieses Papier gibt einen kompakten, problemorientierten Überblick dazu, was die EU unternommen hat, um die Osterweiterung vorzubereiten und die damit verbundenen Herausforderungen zu meistern. Es rekapituliert den Beitrittsprozess und die wichtigsten Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen. Wir analysieren die verbleibenden Hürden der Ratifikation, erklären die erweiterungsbedingten Reformen der Institutionen und die Konflikte um die Finanzierung gemeinsamer Politiken in einer erweiterten EU. Über 2004 hinaus ist der Beitritt Bulgariens und Rumäniens vorgezeichnet; unsicherer und viel umstrittener ist ein Beitritt der Türkei; die Erweiterungsperspektive für die Türkei und für Zypern hat Bewegung in den Zypern-Konflikt gebracht. Unser Papier diskutiert diese drei sehr unterschiedlich gelagerten Problemkonstellationen und richtet den Blick abschließend auf den Zusammenhang von Erweiterung und Verfassungsdiskussion.

1. Von Kopenhagen nach Kopenhagen

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

Die Kopenhagener Beitrittskriterien

- **Politische Kriterien:**

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

- **Wirtschaftliche Kriterien:**

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

- **Administrative und Integrationskriterien:**

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

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

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

Übergangsfristen zu den Binnenmarktfreiheiten: Länderbeispiele

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

2. Verhandlungsabschluss und Ratifikation – die letzten Hürden

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

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

Defizite in der Beitrittsvorbereitung

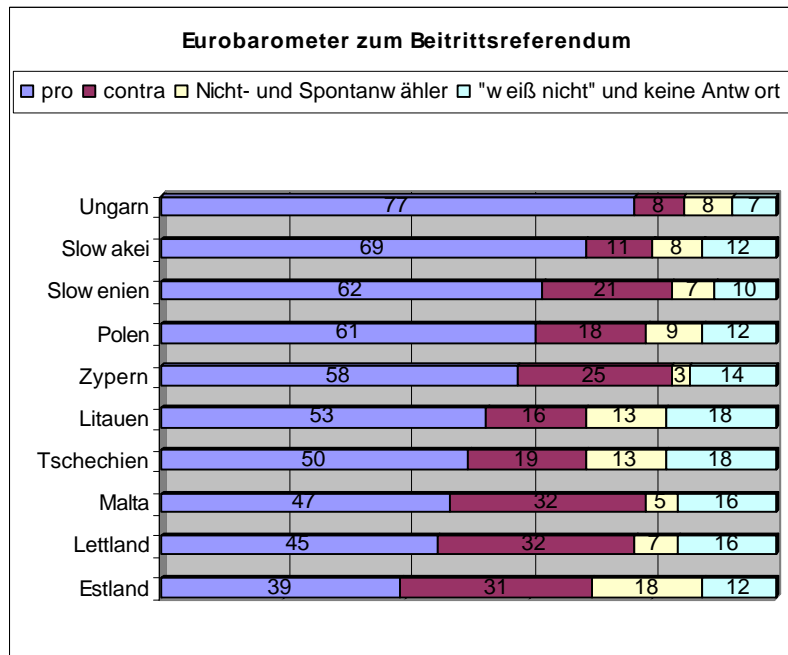
- **Zoll:** Besondere Bemühungen sollten sich auf eine uneingeschränkte Zusammenschaltung der nationalen Systeme mit den Zollinformationstechnologiesystemen der Gemeinschaft konzentrieren.
- **Landwirtschaft:** Die Einführung des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems ist für die Verwaltung und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

Die Kommission wird über die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen wachen und dem Ministerrat sowie dem Europäischen Parlament sechs Monate vor dem anvisierten Beitrittstermin einen umfassenden *Kontrollbericht* übergeben. Darüber hinaus ist auf Vorschlag der Kommission vorgesehen, eine allgemeine wirtschaftliche *Schutzklausel*

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

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

Die vier Visegrád-Staaten (Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn) verständigten sich bereits auf die Koordination ihrer Referenda. Die Abstimmungen in Ungarn und der Slowakei sollen wenn möglich als erstes abgehalten werden, um die Bevölkerung Tschechiens und Polens zu einer deutlichen Zustimmung zu ermutigen (siehe Tabelle S. 5).



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

| Referenden in Beitrittskandidaten (chronologisch) | | | | |
|---|--|---------------------------------------|-------------------------|---|
| Land | Referendum Ja/Nein? | Zeitpunkt | Gesetz verabschiedet | Modalitäten |
| Ungarn | ja | 12. April 2003 | ja | Mindestbeteiligung von 50 % der Wahlberechtigten nötig, Entscheidung mit einfacher Mehrheit |
| Litauen | ja | 11. Mai 2003 | ja | wahrscheinlich Entscheidung mit einfacher Mehrheit |
| Slowakei | ja | 16./17. Mai 2003 | nein | |
| Polen | ja | voraussichtlich 8. Juni | nein (Gesetz notwendig) | bei mehr als 50 % Beteiligung ist ein Referendum bindend |
| Tschechien | ja | 15. +16. Juni | ja (14.11.02) | Zustimmung von mindestens 50 %, bei Ablehnung nach 2 Jahren zweites Referendum möglich |
| Slowenien | ja | 1. Halbjahr 2003, evtl. 26. März 2003 | nein | Ergebnis rechtlich nicht bindend |
| Malta | ja | 1. Halbjahr 2003 | ja | Entscheidung mit einfacher Mehrheit, Ergebnis nicht bindend für Parlament |
| Estland | ja | 14. September | ja (18.12.02) | Entscheidung mit einfacher Mehrheit |
| Lettland | ja | 20. September | nein | |
| Zypern | offen | | nein | |
| <i>mit Lösung</i> | Indirekt im Rahmen der Befragung zum VN-Plan | eventuell 30. März | | Beide Volksgruppen sollen getrennt, aber gleichzeitig über beide Fragen abstimmen |
| <i>ohne Lösung</i> | nein | | | |

Quelle: Infoservice des Auswärtigen Amtes, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/eu/beitrittsreferenden.pdf>

3. Erweiterungsbedingte Anpassung der EU-Institutionen

Trotz unbestreitbarer Defizite bietet der im Dezember 2000 ausgearbeitete Vertrag von Nizza die institutionelle Grundlage für eine Erweiterung der EU. Erweiterungsbedingt müssen die EU-Organe insgesamt neu organisiert und umstrukturiert werden. Im Oktober 2002 einigten sich die EU-Mitgliedstaaten auf die institutionellen Übergangsregelungen für die Zeitspanne zwischen dem Beitritt (1.5.04) und dem Inkrafttreten des in Nizza vereinbarten Erweiterungsprotokolls am 1.1.05. Der Europäische Rat von Kopenhagen beschloss, dass manche Regelungen von Nizza bereits zum 1. November 2004 in Kraft treten sollen, so dass die neuen Mitgliedstaaten so rasch wie möglich in das institutionelle Gefüge der EU integriert werden.

Ministerrat: Laut Erweiterungsprotokoll und den Beschlüssen von Kopenhagen gilt nun bereits ab dem 1.11.04 eine neue Stimmgewichtung im Rat. Dabei wird eine Spreizung von drei (Malta) bis 29 Stimmen für die vier bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten festgelegt. Somit gewinnen alle Staaten Stimmen hinzu, die großen allerdings prozentual mehr als die kleineren. Die Aufwertung der einzelnen Mitgliedstaaten erfolgt nach dem Prinzip, dass die Mitgliedstaaten je nach Größe entsprechend unterschiedlich aufgewertet werden, damit im Endeffekt die Balance zwischen großen und kleinen Staaten zugunsten der großen verändert wird.¹

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

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

01. Mai 2004 bis 31. Oktober 2004

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

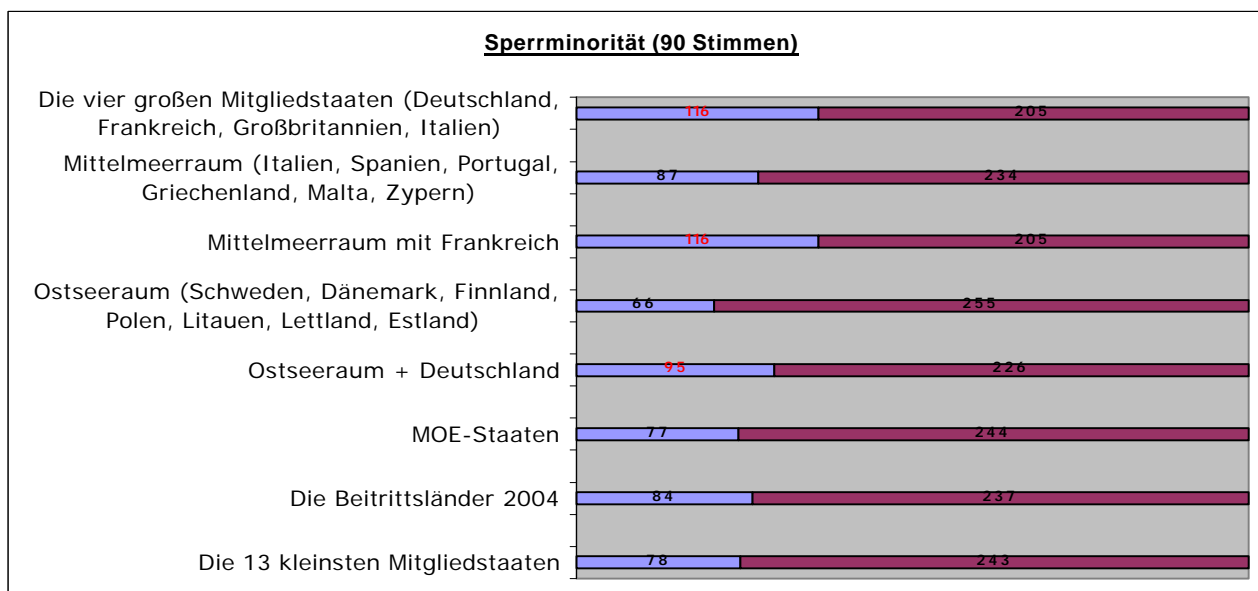
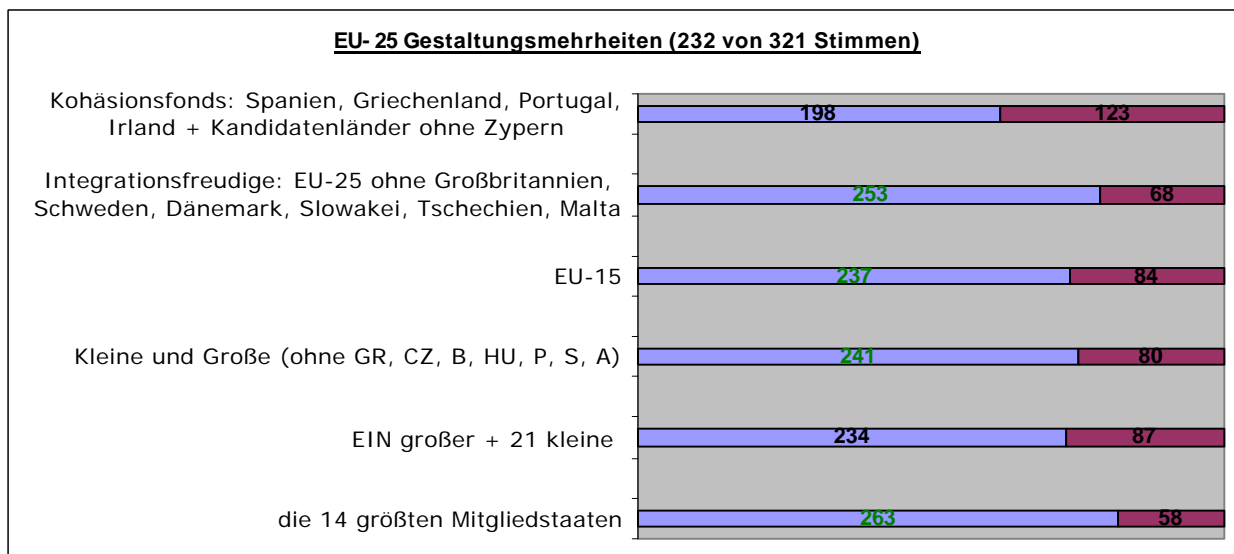
ab 01. November 2004

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

Die Neugewichtung der Stimmen hat auch eine neue Festlegung der Schwelle für die Gestaltungsmehrheit bzw. Sperrminorität nötig gemacht.² Für eine qualifizierte Mehrheit werden vom Zeitpunkt des Beitritts bis zum 1.11.2004 88 der insgesamt 124 Stimmen benötigt (70,97%). Für den Fall, dass 2004 nicht alle zehn Staaten der EU beitreten, soll der Rat die Schwelle für eine qualifizierte Mehrheit auf einen Wert festsetzen, der so nah wie möglich bei 71,26 % der Gesamtzahl der Stimmen liegt. Ab dem 1.11.2004 müssen die zustimmenden Staaten in einer EU-25 über mindestens 232 der insgesamt 321 Stimmen im Rat verfügen (72,27%). Die Sperrminorität im Rat, die eine qualifizierte Mehrheit verhindern kann, liegt bei 90 Stimmen. Zudem wird auf der Grundlage der Entscheidungen von Nizza künftig die Mehrheit der Stimmen im Rat zusätzlich die Mehrheit der Mitgliedstaaten umfassen. Bevölkerungsärmere Staaten sollen auf diese Weise nicht ohne weiteres überstimmt werden können. Damit aber der Beschluss nicht nur nicht von einer Minderheit der Mitgliedstaaten getragen wird, sondern die Mehrheit der Stimmen und Staaten auch stellvertretend für eine Mehrheit der EU-Bevölkerung steht, wurde ein

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

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



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

Diese Ergebniskombination aus Neugewichtung und doppelter Mehrheit reduziert den Spielraum für eine gestalterische Mehrheit. Gepaart mit der Tatsache, dass die EU-Mitgliedstaaten es in Nizza versäumt haben, das Mehrheitsprinzip substanziell auszu-

dehnen, verschlechtern sich im Ergebnis die Entscheidungsmechanismen im Rat und damit die Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union.³

Keine Gestaltungsmehrheit möglich :

- Die Kohäsionsländer verfügen zwar über eine Mehrheit der Staaten jedoch weder über die nötige Stimmenmehrheit im Rat (198 von 321 nötigen Stimmen) noch repräsentieren sie mehr als 62% der Bevölkerung.
- Selbst wenn eines der großen Mitgliedsländer mit den 21 kleinsten Staaten stimmen würde, fehlt noch die nötige Mehrheit von mindestens 62 % der Bevölkerung.

Gestaltungsmehrheit:

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

Sperrminorität:

- Die vier großen: Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien verfügen ab dem 1.11.2004 zusammen über 116 Stimmen und könnten so eine qualifizierte Mehrheit im Rat blockieren.
- Die Konstellation „Mittelmeerraum“ erreicht erst mit den Stimmen Frankreichs die Hürde von 90 Stimmen und würde ohne diese mit 87 Stimmen daran scheitern.
- Ebenso benötigt der „Ostseeraum“ die 29 Stimmen Deutschlands um mehr als 90 Stimmen aufzuweisen.
- Die 10 Beitrittsländer liegen wie die „13 kleinsten Mitgliedstaaten“ unter der geforderten Marke von 90 Stimmen.

Die EU-15 haben sich darüber hinaus darauf verständigt, dass die gegenwärtige Reihenfolge des turnusmäßigen Wechsels der Ratspräsidentschaft bis Ende 2006 beibehalten wird. Den neuen Mitgliedstaaten soll damit die Zeit zugestanden werden, sich auf die Wahrnehmung des Vorsitzes vorzubereiten. Der Rat sollte spätestens ein Jahr nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten über die Frage der Reihenfolge der Vorsitze ab 2007 entscheiden, wobei gegenwärtig u.a. im „Europäischen Konvent zur Zukunft Europas“ die Abschaffung des rotierenden Ratsvorsitzes und diverse Alternativen diskutiert werden.⁴

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

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

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

Das Mandat der Prodi-Kommission reicht noch bis in das Jahr 2005. Auf dem Kopenhagener Gipfel wurde jedoch beschlossen, die neuen Mitgliedstaaten bereits ab dem 1.5.2004 vollständig in die Kommission zu integrieren. Nach der Nominierung eines neuen Kommissionspräsidenten durch den Europäischen Rat soll das im Juni 2004 neugewählte Europäische Parlament die neue, erweiterte Kommission prüfen und rasch bestätigen, damit jene bereits am 1.11.2004 ihre Arbeit aufnehmen kann.

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

Wahlperiode des Europaparlaments

2004 – 2009

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

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

4. Die Erweiterung im Schatten der Finanzierungsdebatte

Den Staats- und Regierungschefs gelang es in Kopenhagen einen Kompromiss zum Finanzkapitel der Beitrittsverhandlungen zu finden, mit dem alle Seiten zufrieden sein mussten. Um den Fahrplan der Osterweiterung einhalten zu können, waren noch zwei Probleme zu lösen: die Kompensation von Beitrittsländern, die unmittelbar nach dem Beitritt zu Nettozahlern werden, und der Umfang der Direktzahlungen, die Landwirte in den neuen Mitgliedstaaten in der Gemeinsamen Agrarpolitik erhalten sollen.

Nach Berechnungen der Kommission würden Malta, Slowenien, Tschechien und Zypern unter den gegebenen finanziellen Bedingungen ihrer Mitgliedschaft zunächst mehr in das EU-Budget einzahlen als sie daraus erhalten. Dies ergibt sich daraus, dass die neuen Mitgliedstaaten ab Mai 2004 monatliche Beitragszahlungen an die EU leisten müssen, die ab 2004 anfallenden Transfers (insbesondere Direktzahlungen, Struktur- und Kohäsionsfonds) an die Mitgliedstaaten aber erst im folgenden Haushaltsjahr überwiesen werden. Der Europäische Rat von Brüssel unterstützte im Oktober 2002 den Vorschlag der Kommission, die betroffenen Länder durch Pauschalzahlungen aus dem EU-Haushalt zu entschädigen, beharrte aber auf der Einhaltung der 1999 in Berlin vereinbarten Ausgabenobergrenze. Die Beitrittsländer forderten dagegen einen Beitragsrabatt, der stufenweise auf den vollen EU-Mitgliedsbeitrag erhöht werden soll.

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

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

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

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

In Kopenhagen einigte man sich auf der Basis der dänischen Vorschläge und setzte die Kosten der Erweiterung für die ersten drei Jahre auf rund 37,56 Mrd. Euro fest (siehe Tabelle 1, S. 13). Darin ist sowohl ein Extra-Bonus von einer Milliarde Euro für Polen als Haushaltsstütze bei Nachbesserungen der eigenen Landwirtschaftshilfen als auch 408 Mio. Euro an individuellen Sonderzahlungen enthalten, die unter den zehn Beitrittsstaaten aufgeteilt werden. Jedoch kommen noch ca. 3,28 Mrd. Euro für eine pauschale „Cash-Flow-Fazilität“ sowie für einen vorübergehenden Haushaltsausgleich 2004 – 2006 hinzu (s. Tabelle 2, S. 13).

Dies ergibt demnach zusammen ca. 40,85 Mrd. Euro für die Jahre 2004 – 2006 (Verpflichtungsermächtigungen). Was die Zahlungsermächtigungen, d.h. die konkreten EU-Transfers im Zeitraum 2004-06 betrifft, werden die neuen Mitgliedstaaten nach Schätzungen der EU ca. 25,1 Mrd. erhalten, da sie ca. 14,7 Mrd. Euro Beitragszahlungen leisten müssen.⁵ Die Nettokosten für die EU-15 betragen demnach 10,3 Mrd. Euro, was jeden gegenwärtigen EU-Bürger 2004 – 2006 jährlich lediglich ca. 9,15 Euro kosten wird. Außerdem kalkulierten die Staats- und Regierungschefs 1999 in Berlin mit einem Erweiterungshaushalt ausgehend vom Beitritt der ersten Staaten bereits im Jahr 2002, wes-

⁵ Agence Europe Nr. 8363 vom 16./17. Dezember 2002, S. 14.

wegen die Erweiterung ca. 9,4 Milliarden Euro billiger wird als noch vor drei Jahren veranschlagt. Laut der EU-Haushaltskommissarin Michaele Schreyer straft das Verhandlungsergebnis all jene Lügen, die bereits angekündigt hatten, dass sich die Erweiterung zu einem „Haushaltsfiasko“ für die EU gestalten werde.

Tabelle 1

| Obergrenze der erweiterungsbedingten Mittel für Verpflichtungen 2004- 2006 (für zehn neue Mitgliedstaaten) in Millionen Euro zu Preisen von 1999 | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|
| | 2004 | 2005 | 2006 |
| Rubrik 1 Landwirtschaft | 1.897 | 3.747 | 4.147 |
| davon: | | | |
| 1a Gemeinsame Agrarpolitik | 327 | 2.032 | 2.322 |
| 1b Entwicklung des ländlichen Raums | 1.570 | 1.715 | 1.825 |
| Rubrik 2 Strukturpolitische Maßnahmen, nach Kappung | 6.095 | 6.940 | 8.812 |
| davon: | | | |
| Strukturfonds | 3.478 | 4.788 | 5.990 |
| Kohäsionsfonds | 2.617 | 2.152 | 2.822 |
| Rubrik 3 Interne Politikbereiche und zusätzliche Aufgaben für die Übergangszeit | 1.421 | 1.376 | 1.351 |
| davon: | | | |
| Bestehende Politiken | 882 | 917 | 952 |
| Übergangsmaßnahmen Nukleare Sicherheit | 125 | 125 | 125 |
| Übergangsmaßnahmen Aufbau der Institutionen | 200 | 120 | 60 |
| Übergangsmaßnahmen Schengen | 286 | 286 | 286 |
| Rubrik 5 Verwaltungsausgaben | 503 | 558 | 612 |
| Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen insgesamt (Rubriken 1,2,3 und 5) | 9.952 | 12.657 | 14.958 |

Tabelle 2

| Rubrik X (besondere Cash-Flow-Fazilität und vorübergehender Haushaltsausgleich) 2004 bis 2006 (für zehn neue Mitgliedstaaten) in Millionen Euro zu Preisen von 1999 | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|
| | 2004 | 2005 | 2006 |
| Besondere Cash-Flow-Fazilität | 998 | 650 | 550 |
| Vorübergehender Haushaltsausgleich | 262 | 479 | 346 |

Siehe: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat in Kopenhagen, PDF-Download: <http://ue.eu.int/pressData/de/ec/73845.pdf>, S. 11 und 12.

Der Europäische Rat von Brüssel (Oktober 2002) vereinbarte bereits, dass die Agrarausgaben für neue und alte Mitgliedstaaten die im Finanzrahmen 2000-2006 festgelegte Obergrenze nur um einen inflationsbedingten Zuwachs von einem Prozent pro Jahr überschreiten dürfen. Im Ergebnis ergibt sich somit für das Jahr 2006 in laufenden Preisen für die EU-15 (42,8 Mrd. Euro) und die zehn neuen Mitgliedstaaten (2,5 Mrd. Euro) eine nominale Gesamtsumme von 45,3 Mrd. Euro, die wegen des Inflationsausgleiches auf 48,6 Mrd. Euro im Jahr 2013 ansteigen wird.⁶ Dieser Rahmen ermöglicht die Einführung der Gemeinsamen Agrarpolitik in den neuen Mitgliedstaaten ohne gravierende Einschnitte bei den Agrartransfers für die jetzigen Mitgliedstaaten.

⁶ Siehe hierzu: Herbert Brücker und Christian Weise, „Die EU vor der Osterweiterung: Reformchancen im Europäischen Konvent nutzen“, Wochenbericht des DIW Nr. 48/2002, S. 831-838, hier S. 834.

5. Die Fahrpläne für die Nachzügler Rumänien und Bulgarien

Da Bulgarien und Rumänien selbst ihren Beitritt für die Zeit nach 2004 planten, konnte die EU diese Länder quasi einvernehmlich aus der ersten Erweiterungsrunde ausschließen; die Aufschiebung des Beitritts hat bisher keine gravierenden politischen Konsequenzen in den beiden Ländern gehabt. Bulgarien und Rumänien erfüllen nach Einschätzung der Kommission die politischen Beitrittskriterien, sind jedoch noch nicht wettbewerbsfähig genug. Die Kommission stufte nur Bulgarien, nicht aber Rumänien als „funktionierende Marktwirtschaft“ ein, was sich auch darin ausdrückt, dass Bulgarien bis jetzt 23, Rumänien aber lediglich 16 Verhandlungskapitel abschließen konnte. Die EU hat Bulgarien und Rumänien zwar kein festes Beitrittsdatum genannt, aber der Kopenhagener Gipfel bekräftigte ihre Unterstützung für die Bemühungen beider Länder um einen Beitritt im Jahr 2007. In der EU verspricht man sich durch die jetzt beschlossene Erweiterungswelle mehr Dynamik hinsichtlich der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens und setzt die Konsolidierung der bisherigen Resultate sowie die Erfüllung der eingegangenen Pflichten voraus.

Am 13.11.02 veröffentlichte die Kommission „Fahrpläne“ für Bulgarien und Rumänien, die detaillierte Maßnahmen sowie zeitliche Prioritäten für die Beitrittsvorbereitung der beiden Nachzügler enthalten. Darüber hinaus wird die EU die Vorbeitritts Hilfen für Bulgarien und Rumänien im Zeitraum 2004-06 um bis zu 40% erhöhen. Bezüglich der Übernahme des EU-Rechtsbestandes misst die Kommission der Leistungsfähigkeit von Justiz und Verwaltung sowie der konsequenten Durchführung von Wirtschaftsreformen besondere Bedeutung bei. Die EU-Kommission wird die Beitrittsvorbereitung weiterhin auf Grundlage derselben Kriterien in jährlichen Fortschrittsberichten bewerten.

Probleme und Schwerpunkte der Beitrittsvorbereitung

Bulgarien:

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

Rumänien:

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

Darüber hinaus erhalten Bulgarien und Rumänien laut den Fahrplänen die Möglichkeit, in verschiedenen Ausschüssen und Agenturen der EU sowie bei der nächsten Regierungskonferenz als Beobachter mitzuwirken.

Wenn man die Konsequenzen einer Erweiterung um zehn Länder für die Funktions- und Handlungsfähigkeit der EU betrachtet, stellt sich allerdings die grundsätzliche Frage, ob ein baldiger Beitritt Bulgariens und Rumäniens überhaupt sinnvoll, realistisch und von den EU-Mitgliedstaaten gewünscht ist. Zudem ist zu fragen, ob und wie der bulgarische und rumänische EU-Beitritt mit den Beitrittsplänen der Länder des westlichen Balkans abgestimmt werden sollte. Die EU hat diesen Ländern eine Beitrittsperspektive eröffnet, und zumindest Kroatiens wirtschaftliches Entwicklungsniveau liegt höher als das der beiden südosteuropäischen Beitrittsländer, wobei die kroatische Regierung bereits angekündigt hat, im Februar 2003 den Beitrittsantrag zu stellen.

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

Die Türkei genießt seit dem Europäischen Rat von Helsinki im Dezember 1999 offiziell den Status eines Beitrittskandidaten. Da die Türkei bisher weder die politischen noch die wirtschaftlichen Kriterien im vollen Maße erfüllt, wurde Ankara bisher die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen verwehrt. Unmittelbar nach ihrem eindeutigen Wahlsieg hat die neue türkische Regierung unter Premierminister Abdullah Gül und dem Vorsitzenden der Regierungspartei, der Partei der Gerechtigkeit und Entwicklung (AKP), Recep Tayyip Erdogan, eine neue EU-Beitrittsoffensive initiiert. In offiziellen Verlautbarungen und im Zuge eines groß angelegten diplomatischen Vorstoßes hat die neue türkische Regierung nachdrücklich versichert, dass sie ihre deutliche Mehrheit im Parlament dazu nutzen wird, die von der EU bemängelten Missstände zu beseitigen. Dabei geht es in der Diskussion nicht nur um die Frage, wie und wann ein Beitritt der Türkei erfolgen könnte. Prominente Politiker, wie der Präsident des Europäischen Reformkonvents, Valéry Giscard d'Estaing, sowie Vertreter konservativer politischer Parteien, wie der CDU/CSU in Deutschland, warnen vor bzw. sprechen sich gegen einen Beitritt der Türkei aus.

Der Kopenhagener Gipfel würdigte explizit die Anstrengungen, welche die Türkei zur Erfüllung der Beitrittskriterien unternommen hat, mahnte aber noch zu weiteren, zügigen Schritten. Schließlich setzte sich die im Vorfeld von deutscher und französischer Seite vorgeschlagene Strategie durch, eine stufenartige Entscheidungsstruktur hinsichtlich des Beitritts der Türkei anzuwenden: Auf der Grundlage des übernächsten Fortschrittsbe-

richts der Kommission Ende 2004 soll beim Europäischen Rat im Dezember 2004 entschieden werden, ob die Voraussetzungen für den Beginn von Verhandlungen erfüllt wurden. Sollte die Situation der Türkei positiv bewertet werden, steht der Aufnahme von sofortigen Verhandlungen 2005 nichts mehr im Wege. Dieser Vorschlag fand sowohl bei den Mitgliedstaaten Unterstützung, die der Türkei schon jetzt ein konkretes Datum für den Beginn der Verhandlungen nennen wollen, als auch bei denen, welche stets auf die gravierenden Mängel bei Demokratie, Menschenrechten und Minderheitenschutz in der Türkei hinweisen. Eher nebenbei konnte auch der Zugang der EU zu militärischen Ressourcen der NATO im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) geklärt werden, den die türkische Regierung lange Zeit zu verhindern wusste. Der Kopenhagener Gipfel ist der türkischen Seite zwar einen Schritt entgegengekommen, ohne jedoch den unverbindlichen Prozesscharakter der Beitrittsheranführung aufzugeben. Das Angebot der EU-15 zielt darauf ab, ein positives Signal an die Türkei zu senden und gleichzeitig Zeit zu gewinnen, um weitere Entwicklungen in der Türkei abzuwarten, denn die Festsetzung eines solchen Zieldatums muss nicht mit der konkreten Bestimmung eines verbindlichen Termins für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen einhergehen.

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

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

aufhin der Europäische Rat in Kopenhagen die Aufstockung der Heranführungshilfen beschloss.

Der Ausgang der Debatte, wie die EU künftig mit dem Beitrittskandidaten Türkei umzugehen gedenkt, bleibt bis zuletzt offen. Unter Berücksichtigung der Lage in der Türkei und der Tatsache, dass sich der rechtliche Besitzstand der EU bis dato weiter entwickelt haben wird, werden die Beitrittsverhandlungen sich als äußerst komplex erweisen und sich über mehrere Jahre hinweg hinziehen. Gepaart mit der Tatsache, dass eine EU-25/27 in den ersten Jahren damit beschäftigt sein wird, die Herausforderungen und Konsequenzen der nächsten Erweiterungsrunde gerecht zu werden, erscheint ein Beitritt der Türkei auch im günstigsten Fall frühestens in acht bis zehn Jahren realistisch.

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

Zypern gehört zu den am fortgeschrittensten Kandidatenstaaten, der die politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Beitrittsvoraussetzungen ohne weiteres erfüllt. Dennoch bereitet der seit der türkischen Invasion im Jahre 1974 in einen griechischen Süd- und einen international nicht anerkannten türkischen Nordteil gespaltene Inselstaat der EU gewisse Sorgen. Allein der Südteil der Insel wird laut den Beschlüssen in Kopenhagen 2004 Mitglied der Europäischen Union. Eine letzte Chance, den Zypernkonflikt noch in der finalen Phase der Beitrittsverhandlungen zu lösen, konnte nicht genutzt werden. Ein vom Generalsekretär der Vereinten Nationen Kofi Annan am 11.11.2002 den streitenden Parteien auf Zypern sowie den Garantmächten Griechenland, Großbritannien und der Türkei vorgelegter umfassender Plan zur Lösung des Zypernproblems wurde nicht von allen Konfliktparteien angenommen. Griechenland, der griechische Südteil der Insel sowie die neue politische Führung der AKP in Ankara haben ihre prinzipielle Zustimmung zum Annan-Plan, der ein Autonomie-Modell wie das der Schweiz oder Belgiens vorsieht, gegeben. Die türkisch-zypriotische Seite unter der Führung des gesundheitlich angeschlagenen Rauf Denktasch hat dem Kompromissvorschlag der Vereinten Nationen bisher jedoch nicht zugestimmt.

Die Annan-Initiative stand politisch in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Beratungen des Kopenhagener Gipfels.⁷ Die EU sowie die Vereinten Nationen wollten die finale Phase der Beitrittsverhandlungen als einmaliges „Fenster der Gelegenheit“ (Kofi Annan) nutzen, um eine Lösung des Konflikts noch vor dem Beitritt des Inselstaats zu

⁷ Siehe hierzu: Heinz Kramer, „Die letzte Chance für Zypern“, *SWP Brennpunkte*, Dezember 2002. Erhältlich unter: <http://www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/zypernchance1.htm>

erzielen bzw. zumindest der Konfliktlösung einen entscheidenden Schritt näher zu rücken. Die EU-15 erwarten nun, dass die Türkei ihren Einfluss auf die Denktasch-Führung nutzt, um die türkisch-zypriotische Seite zur Annahme der Grundzüge des Annan-Plans zu bewegen. Als Ergebnis des Kopenhagener Gipfels ist vorgesehen, dass im Rahmen der UN-Verhandlungen bis Ende Februar 2003 ein Ergebnis erreicht wird, damit 2004 der Beitritt Gesamt-Zyperns in die EU möglich ist. Der Ausgang der Präsidentenwahl im griechischen Teil am 16. Februar 2003 könnte für die Erfolgchancen der Verhandlungen, welche am 6. Januar fortgesetzt werden, von größter Wichtigkeit sein. Sollte es zu einer Einigung kommen, soll noch die Zustimmung der Bevölkerung in beiden Teilen Zyperns dazu noch vor dem Gipfel in Athen (16.4.2003) eingeholt werden. Trotz hoher Zustimmungsraten auch in der türkisch-zypriotischen Bevölkerung für eine EU-Mitgliedschaft, würde beim Ausbleiben einer Einigung zwar *de jure* die ganze Insel in die EU aufgenommen werden, *de facto* wird jedoch lediglich der griechische Südtteil der Inselrepublik der EU beitreten. Der gemeinschaftliche Besitzstand der Union würde in diesem Fall nur in dem von Zyperngriechen beherrschten Teil angewandt werden. Der türkische Norden soll parallel dazu intensiv wirtschaftlich (273 Mio. Euro) und auch politisch gefördert werden.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die EU auch nach Kopenhagen ohne die Lösung des Konflikts bereit ist, ein geteiltes Zypern in die Union aufzunehmen. Nicht zuletzt deshalb, weil Griechenland wiederholt damit gedroht hat, den Erweiterungsprozess ansonsten insgesamt zu blockieren. Bezogen auf den Gesamtkomplex Türkei-Zypern wird die EU nur im begrenzten Maße bereit sein, auf die Forderungen der türkischen bzw. türkisch-zypriotischen Seite einzugehen. Sollte die türkische Regierung nicht in der Lage sein, die Denktasch-Führung davon zu überzeugen, die Verhandlungen zur Lösung des Zypernkonflikts auf der Grundlage des Annan-Plan ernst zu nehmen, könnte dies auf lange Sicht nicht nur die letzte Chance für eine Überwindung der Inselteilung begraben, sondern auch die EU-Ambitionen der Türkei gefährden.⁸

Nach der „Big-Bang-Erweiterung“

Der Kopenhagener Gipfel beschloss die „Big-Bang-Erweiterung“ um bis zu zehn neue Mitgliedstaaten zum 1.5.2004. Bulgarien und Rumänien werden in absehbarer Zeit folgen. Doch der EU-Erweiterungsprozess ist damit noch nicht beendet. Andere Staaten, darunter die Türkei sowie die assoziierten Staaten des westlichen Balkans (allen voran

⁸ Ebenda, S. 10.

Kroatien) werden ihren Beitrittswunsch weiterhin mit Nachdruck verfolgen. Die Europäische Union entwickelt jedoch keine stichhaltige Perspektive für die Zeit nach einer EU-27 – weder im Hinblick auf die internen Disparitäten und Konflikte einer erweiterten EU noch für die „potentiellen Beitrittskandidaten“ einer nächsten Erweiterungsrunde. Möglicherweise liegt hier der notwendige Ansatz einer „differenzierten Integration“, bei der sich ein Kern integrationswilliger Mitgliedstaaten vom Rest der Gemeinschaft absetzen könnte.

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