

EU-Erweiterung – eine Bestandsaufnahme

Die heutige Europäische Union ist das **Ergebnis eines mittlerweile fast 60-jährigen Integrationsprozesses**, der **auf zwei Ebenen** erfolgt: erstens im Wege der laufenden **Vertiefung der europäischen Integration** über die immer engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sowie zweitens durch die **Aufnahme neuer Mitgliedstaaten**.

Die Vorläufer der heutigen Europäischen Union (EU), die Europäischen Gemeinschaften, wurden nach dem 2. Weltkrieg als Friedensprojekt von den sechs Gründungsmitgliedern Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland ins Leben gerufen. 1973 traten Großbritannien, Dänemark und Irland bei, 1981 Griechenland sowie 1986 Spanien und Portugal. Nach dem Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens im Jahr 1995 folgten drei weitere Erweiterungsrunden: 2004 (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern), 2007 (Bulgarien und Rumänien) sowie 2013 (Kroatien). Die EU hat mittlerweile 28 Mitgliedstaaten. Die Schweiz, Liechtenstein, Island¹ und Norwegen sind nicht der EU beigetreten, sind jedoch mit dieser eng assoziiert und setzen – jedoch ohne Mitspracherecht – zahlreiche EU-Rechtsvorschriften um und leisten auch erhebliche finanzielle Beiträge zum Budget der EU.

Wie funktionieren die Beitrittsverhandlungen?

Die Mitgliedstaaten bekennen sich zur **Förderung von Demokratie, Freiheit, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit** und einem **gemeinsamen Markt**. Die Achtung dieser Werte ist **Voraussetzung** für den Beitritt zur EU.

Das **Beitrittsverfahren** ist **ein auf Einstimmigkeit basierender, langwieriger Prozess**. Den offiziellen Start begründet der **Antrag** eines Staates auf EU-Mitgliedschaft. Diesen richtet das Land an den Rat der EU, der in einem nächsten Schritt die Europäische Kommission (EK) zur Prüfung des Beitrittsantrags auffordert. In einer Stellungnahme ("**Avis**") spricht die EK eine Empfehlung aus. Auf Grundlage dieser Stellungnahme entscheidet der Rat der EU, d.h. die Regierungen der 28 EU-Mitgliedstaaten, ob dem Beitrittsgesuch stattgegeben wird und ob darüber hinaus Beitrittsverhandlungen eröffnet werden. Im positiven Fall erteilt der Rat der EK ein **Mandat zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen**.

Die Rechtsvorschriften der EU (der gemeinschaftliche Besitzstand, auch „Acquis“ genannt), die vom Beitrittskandidaten übernommen bzw. umgesetzt werden müssen, sind in **35 Verhandlungskapitel** unterteilt (z.B.: Freier Warenverkehr, Landwirtschaft, Umwelt, Verkehr, Energie, Justiz und Grundrechte, Finanzkontrolle, Bildung etc.). Vor Beginn der eigentlichen Verhandlungen legt die EK Berichte über den Annäherungsstand des Kandidatenlandes in Bezug auf jedes der 35 Kapitel (sog. „**Screening-Berichte**“) vor und empfiehlt darin entweder die Aufnahme der Verhandlungen über das jeweilige Kapitel oder, falls der Vorbereitungsstand nicht ausreicht, die Festlegung von Vorgaben („**Benchmarks**“), die vor der Kapiteröffnung erfüllt sein müssen. Auf Grundlage einer Empfehlung der EK entscheidet der Rat einstimmig über die **Eröffnung des Verhandlungskapitels**.

¹ Island erklärte am 12.3.2015 seinen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union nicht weiterzuverfolgen.



Die **Verhandlungen** erfolgen **zwischen der EK und dem Beitrittskandidaten**, wobei die EK die **EU-Mitgliedstaaten über die Fortschritte informiert**. Werden die gesetzten Ziele erreicht, kann das Kapitel auf Grundlage eines einstimmigen Beschlusses des Rates vorläufig abgeschlossen werden.

Nach Abschluss der Verhandlungen über alle Kapitel wird ein **Beitrittsvertrag** entworfen, der die Verhandlungsergebnisse, insbesondere Übergangsfristen, Schutzklauseln, Bestimmungen über notwendige Anpassungen der EU-Institutionen und Verträge sowie das voraussichtliche Beitrittsdatum beinhaltet. Der Beitrittsvertrag bedarf der Billigung durch den Rat der EU, die EK sowie das Europäische Parlament (EP), bevor er von den Mitgliedstaaten der EU und dem Beitrittskandidaten unterzeichnet werden kann. Anschließend erfolgt die Ratifizierung des Beitrittsvertrags durch jeden EU-Mitgliedstaat und den Beitrittskandidaten. Ist dieser Prozess abgeschlossen, tritt der Beitrittsvertrag zum vorgesehenen Datum in Kraft und besiegelt damit die Vollmitgliedschaft des beitretenden Staates.

Wie lange dauern Beitrittsverhandlungen?

Die Verhandlungen mit Kroatien dauerten **ca. 10 Jahre**. Dies kann mittlerweile als Mindestdauer angesehen werden.

Welche Länder verhandeln dzt. einen Beitritt zur EU?

- 1) **Westbalkan-Staaten:** Auf dem Gipfeltreffen in Thessaloniki wurde 2003 die **Integration der Staaten des ehemaligen Jugoslawiens und Albaniens als das nächste große Ziel der EU-Erweiterung** festgelegt. Mazedonien, Montenegro, Serbien und Albanien haben bereits den Status von aktuellen „Beitrittskandidaten“. Mit Montenegro wurden die Beitrittsverhandlungen 2012 begonnen, mit Serbien starteten sie im Jänner 2014. Kroatien wurde am 1. Juli 2013 EU-Mitglied. Mit allen anderen Staaten der Region mit Ausnahme des Kosovo hat die EU inzwischen umfassende **Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA)** unterzeichnet.
- 2) **Türkei:** Seit Oktober 2005 laufen die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei (EU-Kandidatenstatus seit Dezember 1999). Die fortbestehende Nicht-Anerkennung der Republik Zypern hat zu einer deutlichen Verlangsamung bzw. einem teilweisen Einfrieren der Beitrittsverhandlungen geführt. Diese werden als **ergebnisoffener Prozess** geführt, sodass ein EU-Beitritt der Türkei keineswegs als gesichert gilt. Klar ist, dass der Türkei noch ein langer Weg bevorsteht und dass die Aufnahmefähigkeit der EU in der Frage des Türkei-Beitritts eine Rolle spielen wird.
Österreich setzt sich in Entsprechung des Regierungsprogramms 2013-2018 **„für eine maßgeschneiderte Partnerschaft zwischen der EU und der Türkei ein**. Einem darüber hinausgehenden Verhandlungsergebnis kann nur mit Einbindung der österreichischen Bevölkerung zugestimmt werden. **Die österreichischen BürgerInnen haben in einer Volksabstimmung das letzte Wort.“**



Wie laufen die Verhandlungen mit den Westbalkan-Staaten im Einzelnen?

- **Montenegro:** Seit Juni 2012 laufen Beitrittsverhandlungen mit Montenegro. Diese kommen bisher gut voran, bis Ende 2015 konnten 22 von insgesamt 33 Kapitel eröffnet und zwei davon bereits provisorisch geschlossen werden. Die weitere Verhandlungsgeschwindigkeit hängt u.a. von Fortschritten im Bereich Rechtsstaatlichkeit (Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität) ab.
- **Serbien:** Im Jänner 2014 begannen EU-Beitrittsverhandlungen mit Serbien. Serbien verfügt über eine relativ leistungsfähige Verwaltung und setzt ein ambitioniertes Reformprogramm um. Ende 2015 konnten die ersten zwei Kapitel eröffnet werden. Für Verzögerungen sorgt die schwierige Normalisierung der Beziehungen mit dem nunmehr *de facto* unabhängigen Kosovo, der von Serbien weiterhin als eigener Landesteil angesehen wird. Darüber hinaus wird auch Serbien im Rechtsstaatlichkeitsbereich einen entsprechenden Reformfortschritt nachweisen müssen, um Verzögerungen der Beitrittsverhandlungen zu vermeiden.
- **Mazedonien** erhielt schon im Dezember 2005 den Status eines Beitrittskandidaten, die Verhandlungen konnten jedoch wegen des bis heute ungelösten Namensstreits mit Griechenland (das den Namen Mazedonien aufgrund seines gleichnamigen Landesteils nicht akzeptiert) nicht eröffnet werden. Die Frustration über die Nichtaufnahme der Verhandlungen hat bereits ein Nachlassen der Reformdynamik und eine erhebliche innenpolitische Destabilisierung bewirkt. 2015 konnte Mazedonien von der EK erstmals nur noch eine bedingte Empfehlung zur Aufnahme der Verhandlungen erhalten, welche dringende Reformen im Rechtsstaatlichen Bereich für 2016 einmahnt.
- **Albanien** ist seit Juni 2014 Beitrittskandidat. Es muss vor seinem nächsten Etappenziel, der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, Fortschritte u.a. bei der Reform der öffentlichen Verwaltung und des Justizsystems nachweisen.
- **Bosnien und Herzegowina** hat am 15. Februar 2016 einen EU-Beitrittsantrag gestellt. Damit ein Beitritt in Betracht gezogen werden kann, muss Bosnien und Herzegowina Fortschritte bei der Umsetzung eines großen Reformpakets nachweisen. Hinzu kommt, dass die sehr komplexe Staatsstruktur, die auf dem Friedensabkommen von Dayton basiert, bis zu einem Beitritt umfassend reformiert werden müsste.
- Der **Kosovo** ist ebenfalls „potentieller Beitrittskandidat“, wird jedoch bisher von fünf EU-Mitgliedstaaten (Griechenland, Rumänien, die Slowakei, Spanien und die Republik Zypern) nicht anerkannt. Ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU wurde als erster wichtiger Schritt im Herbst 2015 unterzeichnet.

Wieso befürwortet Österreich einen Beitritt der Westbalkanstaaten?

Es genügt ein Blick auf die Landkarte, um zu sehen, dass der Westbalkan ein **weißer Fleck inmitten der EU** ist, und dass die europäische Integration ohne den Beitritt all dieser Länder in unserer südöstlichen Nachbarschaft nicht vollendet sein kann.

Österreich ist zudem mit **den Westbalkanländern historisch, wirtschaftlich und kulturell sehr eng verbunden**, so haben etwa über eine halbe Million ÖsterreicherInnen ihre Wurzeln in Ex-Jugoslawien. Österreich zählt zudem zu den größten Investoren auf dem Westbalkan, was auch zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen in Österreich beiträgt.



Österreich ist an einer nachhaltigen Stabilisierung der Westbalkanstaaten nicht zuletzt deshalb so interessiert, weil jede Instabilität aufgrund der geographischen Nähe, aber auch der menschlichen und wirtschaftlichen Verflechtungen gravierende Auswirkungen auch auf Österreich hätte (man denke nur an die große Flüchtlingsbewegung infolge der Jugoslawien-Kriege der 1990er-Jahre).

Die **Aussicht auf einen EU-Beitritt ist Motivation für langjährige und durchaus schmerzliche Reformen**, von denen die Menschen und die Wirtschaft in diesen Ländern profitieren. Damit der Reformanreiz erhalten bleibt, ist es wichtig, dass konkreten Fortschritten der Länder konkrete Schritte im Annäherungsprozess folgen, wobei gleichzeitig die **Kriterien streng einzuhalten** sind.

Wie werden die Beitrittskandidaten unterstützt?

Die EU unterstützt mit dem **Instrument für Heranführungshilfe** (Instrument for Pre-accession Assistance, abgekürzt IPA) die Erweiterungsländer des Westbalkans und der Türkei durch **finanzielle und technische Hilfe**, um **politische und wirtschaftliche Reformen** sowie den **Aufbau von öffentlichen Strukturen** im Einklang mit der europäischen Verwaltungspraxis voranzutreiben. Im Zeitraum 2007–2013 belief sich das IPA-Finanzierungsvolumen auf circa € 11,5 Mrd. Das neue Instrument für Heranführungshilfe (IPA II) baut zwar auf den positiven Erfahrungen von IPA auf, ist aber stärker strategisch ausgerichtet und fordert mehr Eigenverantwortung seitens der Empfänger, da sie deren eigene Reform- und Entwicklungsziele aufgreift. IPA II als einziges, alle Politikbereiche umfassendes Instrument zur Beitrittsvorbereitung ist für den Zeitraum 2014-2020 mit € 11,7 Mrd. budgetiert.

Zudem fördert die EU seit 1998 **Verwaltungspartnerschaften (Twinning)** zwischen den Behörden aus den EU-Mitgliedstaaten und öffentlichen Verwaltungen in Beitrittskandidaten- und potentiellen Beitrittskandidatenstaaten. Ziel von Twinning-Projekten ist der Aufbau von öffentlichen Strukturen im Einklang mit der europäischen Verwaltungspraxis. Seit Beginn des EU-Twinning-Programms 1998 beteiligte sich Österreich als Lead- bzw. Juniorpartner an 369 Twinning-Projekten. Schwerpunktländer waren insbesondere Kroatien, Mazedonien und Serbien primär in den Sektoren, Justiz & Inneres, Umwelt, Handel und Energie. Die Wertschätzung für die Kompetenz der österr. Verwaltung und deren Mitarbeiter zeigt auch der europäische Vergleich: **Österreich liegt gemessen an seinen Projektbeteiligungen am Westbalkan hinter Deutschland an 2. Stelle.**

Hat die EU nicht schon zu viele neue Mitgliedstaaten aufgenommen?

Der unvollständige Vorbereitungsstand einiger der letzten Beitrittsländer erweckte den Eindruck, dass die EU-Erweiterung zu rasch erfolgte. Seit dem Beitritt Kroatiens ist dies nicht mehr der Fall: Aus früheren Beitritten wurde gelernt, **heute werden erheblich strengere Kriterien angewandt als früher**. Das bedeutet auch, dass Verhandlungen länger dauern. Hinzu kommt im Fall der Westbalkanländer, dass es sich um vergleichsweise kleine Länder handelt, deren Beitritte keine gravierenden Auswirkungen auf die EU haben werden.



Laut dem Präsidenten der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, wird in den kommenden Jahren kein weiteres Land der EU beitreten. Wieso?

Es handelt sich um eine faktische Feststellung, die aber keineswegs mit Stillstand in den Verhandlungen gleichzusetzen ist. Beitrittsverhandlungen dauern – wie das letzte Beispiel Kroatien gezeigt hat – mindestens 10 Jahre, wenn es keine besonderen Verzögerungen gibt. Wenn etwa Montenegro, dessen Verhandlungen am weitesten fortgeschritten sind, 10 Verhandlungsjahre benötigt, würde dies einen möglichen Beitritt frühestens im Jahr 2022 bedeuten.

Werden auch die Ukraine und Moldau der EU beitreten?

Die Ukraine und Moldau verfügen im Gegensatz zu den Westbalkanstaaten über keine Zusicherung des Europäischen Rates, dass auf ihren EU-Beitritt hingearbeitet wird. Grundsätzlich könnten beide Staaten einen Beitrittsantrag stellen.

Weiterführende Informationen finden Sie unter:

- <http://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/europapolitik/die-erweiterung-der-eu/>
- europa.eu/pol/enlarg/index_de.htm
- http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.1.html
- <https://www.parlament.gv.at/PERK/PE/EU/DieEU/index.shtml>