

# Die Bundesrepublik Deutschland und die Erweiterung der Europäischen Union

Barbara Lippert

Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten ist seit den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften in den 1950er Jahren Teil ihres integrationspolitischen Programms.<sup>1</sup> Am Anfang stand die Erweiterung, lässt sich zugespitzt sagen, denn noch vor der ersten substantiellen Revision der Römischen Verträge durch die Einheitliche Europäische Akte (1986) traten 1973 drei Staaten der Sechsergemeinschaft bei. Von dieser Norderweiterung bis zur Aufnahme Kroatiens 2013 war die Bundesrepublik Deutschland als Gründungsmitglied an allen Entscheidungen über den Beitritt neuer Mitgliedstaaten maßgeblich beteiligt. Beginnend mit der von Willy Brandt geführten Bundesregierung (1969 bis 1974) stellte sich für jeden Kanzler zumindest einmal die ‚Erweiterungsfrage‘. Während der Kanzlerschaft von Brandt traten Großbritannien, Irland und Dänemark (1973) bei, Griechenland (1981) während der von Helmut Schmidt und während der langen Amtszeit von Helmut Kohl kamen zunächst Spanien und Portugal (1986), dann Österreich, Schweden und Finnland (1995) hinzu. Aber erst unter seinem Nachfolger Gerhard Schröder kam 2004 die lange vorbereitete Osterweiterung zum Abschluss, als acht ostmitteleuropäische Staaten<sup>2</sup> sowie Zypern und Malta Mitglieder wurden. In der Kanzlerschaft von Angela Merkel fand bisher die Aufnahme von Rumänien und Bulgarien (2007) sowie von Kroatien (2013) statt.

In die Regierungszeit von Kohl fiel die weltpolitische Zäsur des Jahres 1989, die den Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) zum Geltungsbereich des Grundgesetzes und damit die deutsche Einheit ermöglichte. Um die Mitgliedschaft des vereinten Deutschland zu gewährleisten, erfanden die Europäischen Gemeinschaften die Sonderlösung einer Erweiterung ohne förmliches Beitrittsverfahren.<sup>3</sup>

Im Zuge der großen EU-Osterweiterung rückte die Bundesrepublik Deutschland ins geographische und zunehmend auch ins politische Zentrum der Europäischen Union. Von daher nimmt sie zwar erheblichen Einfluss auf den Kurs der Europäischen Union in der Erweiterungspolitik, aber diese wird immer mehr von den Dynamiken in der Nachbarschaft getrieben als von Brüssel gesteuert. Die Europäische Nachbarschaftspolitik konnte

---

1 Siehe Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS-Vertrag), Art. 98 vom 18. April 1951; Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag), Art. 237 vom 25. März 1957; Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom-Vertrag), Art. 205 vom 25. März 1957; Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag), Art. 49 vom 7. Februar 1992 in der Fassung vom 26. Februar 2001; Vertrag von Lissabon, Art. 49 vom 13. Dezember 2007 im Vertrag zur Gründung der Europäischen Union (EUV) sowie die jeweiligen Präambeln.

2 Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, die Slowakei, Slowenien und Ungarn.

3 Vgl. Barbara Lippert: Die EG als Mitgestalter der Erfolgsgeschichte – der deutsche Einigungsprozess 1989/90, in: Barbara Lippert/Dirk Günther/Rosalind Stevens-Ströhm/Stephan Woolcock (Hrsg.): Die EG und die neuen Bundesländer. Eine Erfolgsgeschichte von kurzer Dauer?, Bonn 1993, S. 35-101.

sich bisher nicht als die von Deutschland präferierte Nachfolge- und Ersatzpolitik für die Erweiterung (nach Osten) durchsetzen.<sup>4</sup>

### Besonderheiten des Politikfeldes

Im Integrationsverlauf ist die Erweiterung weitaus mehr als ein intermittierendes Ereignis, nach dem die Europäische Union einfach zur Tagesordnung zurückkehrt. Das ist zunächst an der Länge der Beitrittsverhandlungen abzulesen, die zwischen 17 und 74 Monaten dauerten.<sup>5</sup> Zudem wird die Aufnahme neuer Mitglieder seit der ersten Osterweiterung durch einen mehrjährigen, sorgfältig strukturierten Prozess der Heranführung der Kandidaten vorbereitet. Zumeist ist die Assoziierung eine Vorstufe zum Beitritt, für den unterschiedlich ausgestaltete Vertragstypen entwickelt worden sind. Denn neue Mitglieder sollen beitriffsfähig sein. Das bedeutet, sie müssen die politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen erfüllen und den Besitzstand der Europäischen Union, wie er im Primär- und Sekundärrecht festgeschrieben ist, akzeptieren und implementieren, gegebenenfalls nach begrenzten Übergangszeiten. Zwar sind die Beitrittskriterien erst vom Europäischen Rat in Kopenhagen 1993 ausdrücklich formuliert und später weiter entwickelt worden. Aber schon vor der Norderweiterung 1973 hatten die Europäischen Gemeinschaften ihre Clubdoktrin für die Erweiterung festgeschrieben. Sie besagt, dass der Besitzstand nicht zur Disposition steht. Jedoch bedeutet jede Erweiterung nicht nur eine Ausdehnung des Regelwerks auf Dritte,<sup>6</sup> sondern sie betrifft auch die *polity*, *politics* und *policies* der Europäischen Union. Das ist das Einzigartige der Erweiterung und der auf sie bezogenen Maßnahmen.<sup>7</sup>

Die Erweiterung ist also kein Politikfeld wie der Binnenmarkt oder die Umweltpolitik. Sie berührt beispielsweise die Verfahren (Stimmengewichtungen) und die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Institutionen und bedarf deshalb der Anpassung der Verträge; sie betrifft auch alle Politikfelder, insbesondere die redistributiven wie die Agrar- und Kohäsionspolitik. Es handelt sich um *high politics* ebenso wie *low politics* und beschäftigt das gesamte Mehrebenensystem der Europäischen Union. Die Osterweiterung war der Beitrag der Union zur Neuordnung des Kontinents nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Während die außenpolitische Bedeutung der Erweiterungspolitik bis 1989 als gering veranschlagt worden war, wird sie seitdem häufig sogar als effektivstes Instrument der europäischen Außenpolitik betrachtet, allerdings ohne ihre Implikationen strategisch

---

4 Zur Gesamtproblematik vgl. Barbara Lippert: Alle paar Jahre wieder – Dynamik und Steuerungsversuche des EU-Erweiterungsprozesses, in: *Integration* 4/2007, S. 422-439; zur Geschichte der Erweiterung vgl. Christopher Preston: *Enlargement and Integration in the European Union*, London 1997.

5 Zeitraum von der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen bis zur Unterzeichnung des Beitrittsvertrags. Der Beitrittsantrag wurde teilweise Jahre zuvor gestellt, was den Vorlauf deutlich verlängert.

6 Grundsätzlich kann ‚Erweiterung‘ als Prozess horizontaler Institutionalisierung von Werten, Normen und Regeln der Europäischen Gemeinschaften definiert werden. Sie kann so der vertikalen Institutionalisierung, also der Vertiefung, gegenüber gestellt werden; vgl. Frank Schimmelfennig/Ulrich Sedelmeier: *Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research*, in: *Journal of European Public Policy* 4/2002, S. 500-528, hier S. 503.

7 Deshalb wird sie auch bezeichnet als „constituent policy“, vgl. Theodore J. Lowi: *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, in: *Public Administration Review* 4/1972, S. 298-310; Ulrich Sedelmeier: *Enlargement. Constituent Policy and Tool for External Governance*, in: Helen Wallace/Mark A. Pollack/ Alasdair R. Young (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*, Oxford 2015, S. 407-435, und „composite policy“, vgl. Ulrich Sedelmeier/Helen Wallace: *Eastern Enlargement. Strategy or Second Thoughts?*, in: Helen Wallace/William Wallace (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*, Oxford 2000, S. 427-460, hier S. 429. Zur Erweiterungsdoktrin vgl. Lippert: *Alle paar Jahre wieder*, 2007, S. 422-439.

zu kalkulieren. Bis heute ist es der Europäischen Union nicht gelungen, die geopolitischen und integrationspolitischen Motive und Auswirkungen des Beitritts neuer Mitglieder in einer konsistenten Konzeption für ihre Erweiterungspolitik zusammenzuführen.<sup>8</sup> Nicht nur die Vorbereitung auf die Mitgliedschaft ist langwierig, auch die Nachsorge kann mehrere Jahre beanspruchen, ob im Rahmen von Übergangsarrangements wie in der Umweltpolitik und bei der Freizügigkeit, der stufenweisen Integration wie beim Schengen-System und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) oder gar im Zuge von regelrechten Nachverhandlungen wie im Falle von Großbritannien.

### **Akteure in Deutschland**

In den verschiedenen Phasen des Erweiterungszyklus vom Beitrittsantrag bis zur Aufnahme ist in der Bundesrepublik Deutschland eine Vielzahl von Akteuren, vor allem Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat, involviert. Die Zahl der Akteure wuchs mit der Ausweitung des Acquis, welcher Gegenstand der Beitrittsverhandlungen ist. In der Bundesregierung sind prinzipiell alle Ministerien spätestens ab dem Start der Verhandlungen mit Erweiterungsfragen befasst. Von herausgehobener Bedeutung sind der Bundeskanzler und sein Amt sowie das Auswärtige Amt. Das ist der Verfassungsordnung (Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers), der Ressortverteilung und den jeweiligen Zuständigkeiten zuzuschreiben. Es drückt sich auch in der Vertretung der Bundesregierung in den auf Unions-Ebene für die Erweiterung maßgeblichen Organen und Institutionen aus.

Für die Europäische Union trifft der Europäische Rat die Richtungsentscheidungen. Während der Verhandlungen und bei deren Abschluss haben die Staats- und Regierungschefs das letzte Wort. So waren sie 2002 beim Gipfel in Kopenhagen die letzte politische Instanz, als für alle offenen Fragen, vor allem die strittigen finanziellen Bedingungen des Beitritts von zehn Ländern, Kompromisse zu finden waren.<sup>9</sup> Der Europäische Rat wirkt zudem als „quasi-konstitutioneller Architekt“<sup>10</sup> und gibt wie bei den Kriterien für den Beitritt Leitlinien für die Verhandlungen vor, auch wenn der detaillierte und länderspezifische Verhandlungsrahmen förmlich vom Rat der Europäischen Union auf Vorschlag der Europäischen Kommission verabschiedet wird. Das Verhandlungsformat wird als Beitritts- oder auch als Regierungskonferenz bezeichnet und von der jeweiligen Präsidentschaft für die Mitgliedstaaten geführt.

All das unterstreicht den intergouvernementalen Charakter der Verhandlungen. Auf Ministerebene heißt das, dass zumeist die Außenminister oder ihre Stellvertreter (Staatsminister für Europa) beteiligt sind. Sie treten im Rat für Allgemeine Angelegenheiten<sup>11</sup> zusammen, dem der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) und die Ratsarbeitsgruppe Erweiterung und Beitrittsländer als Vorbereitungsgremien zuarbeiten. Den weiteren administrativen Unterbau bilden weitere Arbeitsgruppen des Rates, in denen je nach Materie

---

8 Vgl. Barbara Lippert: Grenzwertig: die Fortsetzung der EU-Erweiterung als Stabilitätsexport, in: *Integration* 2/2012, S. 123-128.

9 Vgl. Barbara Lippert: Von Kopenhagen bis Kopenhagen. Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1-2/2003, S. 7-15.

10 Wolfgang Wessels: *The European Council*, London 2015, S. 161 ff., S. 178-186.

11 Der frühere Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen wurde mit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags am 1. Dezember 2009 in zwei Ratsformen aufgeteilt: den Rat für Allgemeine Angelegenheiten sowie den Rat für Auswärtige Angelegenheiten. Während sich der Rat für Allgemeine Angelegenheiten unter anderem mit der Erweiterungspolitik der Europäischen Union auseinandersetzt, beschäftigt sich der Rat für Auswärtige Angelegenheiten mit Themen, welche die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) betreffen.

beziehungsweise Verhandlungskapitel Mitarbeiter der Ständigen Vertretung in Brüssel oder Beamte aus den Bundesministerien die Position der Bundesregierung vertreten. Bereits in den Arbeitsgruppen werden Beschluss- und Gesetzesentwürfe überprüft, Änderungen vorgeschlagen und Kompromisse ausgearbeitet, um zu ermöglichen, dass die Europäische Union letztendlich mit einer geschlossenen Position in die Verhandlungen geht. Dabei ist ein guter Draht der Berliner Regierungszentrale zur Europäischen Kommission besonders wichtig, da diese die Verhandlungspositionen für die Unions-Seite entwirft.

Die allgemeinen Verfahren der europapolitischen Koordinierung in der Bundesregierung und das Zusammenarbeitsgesetz zwischen Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union gelten auch für Erweiterungsfragen.<sup>12</sup> Das Auswärtige Amt ist für die Gesamtkoordinierung und tagtägliche Befassung mit den Fragen der Beitrittsverhandlungen zuständig. Ihm obliegt zudem die Unterrichtung des Bundestages – zumeist durch den Staatsminister oder den Leiter der Europaabteilung –, sei es in den Ausschüssen oder im Plenum, wenn diese auf Anfragen der Abgeordneten und Fraktionen für die Bundesregierung antworten oder wenn sie die Obleute der Fraktionen und zuständigen Berichterstatter unterrichten. Das Auswärtige Amt sowie auch das Wirtschaftsministerium sind bereits sehr stark in die Umsetzung der Heranführungsstrategie einbezogen. Diese war während der deutschen Ratspräsidentschaft 1994 auf dem Essener Gipfel beschlossen worden. Der dafür eingerichtete Arbeitsstab Mittel- und Osteuropa (MOE) und sein Nachfolger, der Arbeitsstab Erweiterung, wurden zum zentralen Gremium in der Europaabteilung des Auswärtigen Amtes. Das signalisierte, dass zumindest die Osterweiterung unter einem politischen Primat stand.<sup>13</sup> Die Gesamtverantwortung des Auswärtigen Amtes kommt auch darin zum Ausdruck, dass dieses die Weisungen für die Verhandlungsführung in der Brüsseler Ratsarbeitsgruppe Erweiterung und Beitrittsländer koordiniert.

Entsprechend der Breite und Tiefe des in Verhandlungskapiteln aufgeteilten Besitzstands der Europäischen Union sind einige Fachressorts stärker als andere in die nationalen Abstimmungsprozesse sowie die Verhandlungen in Brüssel einbezogen. Zu nennen sind die Ministerien für Wirtschaft, Finanzen, Inneres- und Justiz, Arbeit und Soziales, aber auch für Umwelt. In den Abteilungen oder Unterabteilungen zu Europa werden Erweiterungsthemen zumeist einem Referat zugeschlagen, welches sich mit horizontalen Fragen befasst. Insgesamt ist zu erkennen, dass die Beschäftigung mit Erweiterungsfragen im Auswärtigen Amt zurückging, nachdem die Osterweiterung 2002 in trockenen Tüchern war. So fiel 2003 der Beauftragte für die Erweiterung in der Europaabteilung weg; seit 2015 ressortiert die Erweiterungspolitik der Europäischen Nachbarschaftspolitik nachgeordnet bei den Unions-Sachpolitiken Außen (Referat E12).

---

12 Siehe Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG) vom 13. März 1993 Titel VII (2): „Hinsichtlich des Artikels 49 des Vertrags über die Europäische Union gilt: Beabsichtigt der Rat, einen Beschluss zur Aufnahme von Verhandlungen zur Vorbereitung von Beitritten zur Europäischen Union zu fassen, informiert die Bundesregierung den Bundesrat und unterrichtet über ihre Willensbildung. Der Bundesrat wird über die Verhandlungen unterrichtet, soweit Länderinteressen betroffen sein könnten. Die Bundesregierung informiert auf Wunsch den Ausschuss für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates über die Entwicklung von Beitrittsverhandlungen. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahme des Bundesrates bei den Verhandlungen in entsprechender Anwendung von § 5. Die Länder können mit einem Ländervertreter an Ressortabstimmungen der Verhandlungsposition sowie – soweit möglich – an der Ratsarbeitsgruppe Erweiterung teilnehmen, wenn der konkret zu behandelnde Fragenbereich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder oder deren wesentliche Interessen berührt.“

13 Zur Koordinierung für die Phase der Osterweiterung vgl. Peter Becker: Die deutsche Europapolitik und die Osterweiterung der Europäischen Union, Baden-Baden 2011, S. 91-98.

Gelegentlich wurden unterschiedliche Positionierungen zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt erkennbar. So zum Beispiel als das Kanzleramt dafür eintrat, mit einem kleineren Kreis von ostmitteleuropäischen Ländern die Verhandlungen zu beginnen, während der Außenminister für das Startlinien- oder Regatta-Modell eintrat.<sup>14</sup> Hier spielt auch eine Rolle, dass beide Positionen in der Regel von unterschiedlichen Parteien der Koalitionsregierung besetzt werden. Während der ersten rot-grünen Koalition ressortierte die Europapolitik in der Abteilung 2 Auswärtige Beziehungen des Kanzleramtes. Schon 2002 wurde dort die Abteilung 5 Europapolitik geschaffen, in welcher folglich die Erweiterungsfragen angesiedelt wurden. Daran ist abzulesen, dass strategische Erweiterungsfragen im Steuerungshorizont des Kanzleramtes liegen. Ohnehin sind die Schlüsselentscheidungen Chefsache.

Der Beitrittsvertrag trägt die Unterschrift von Kanzler und Außenminister beziehungsweise deren Vertretern und gelegentlich auch die des Ständigen Vertreters Deutschlands in Brüssel. Für die Ratifizierung des Beitrittsvertrags ist die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat erforderlich. Der Bundestag nimmt während der Verhandlungen über den federführenden Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union Einfluss, etwa durch Anhörungen, Fachgespräche sowie im Rahmen der Plenardebatten, wobei es sich im Wesentlichen um eine „parlamentarische Begleitung“<sup>15</sup> handelt. Im Bundestag gab es regelmäßig eine breite, auch Teile der Opposition einbeziehende Zustimmung zu den Beitrittsverträgen.<sup>16</sup> Die Länder sind nicht nur über den Bundesrat als Ratifizierungsorgan in die Erweiterungspolitik einbezogen, sondern unterstützen vielfach in praktischer Hinsicht den Heranführungsprozess, beispielsweise bei der Zusammenarbeit der Verwaltungen oder der Polizei.<sup>17</sup>

In Deutschland sieht das Grundgesetz keinerlei Referenden auf Bundesebene vor. So wurde auch in keinem Fall über einen Beitritt direkt per Volksentscheid abgestimmt. Erweiterungsfragen spielten bisher auch in keiner Bundestagswahl oder den Wahlkampagnen eine nennenswerte Rolle. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Beitrittsverhandlungen im Sinne der *pacta sunt servanda* – wie im Falle der Türkei – auch über Regierungswechsel hinweg weitergeführt und seitens der Parteien nicht zum Gegenstand öffentlicher Kontroversen gemacht werden. Keine Bundesregierung hat je ein Ja zur Eröffnung von Verhandlungen revidiert oder den Abschluss zu Fall gebracht. Nur punktuell diskutierte eine größere Öffentlichkeit über die Kosten der Aufnahme ärmerer Länder, Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und mit Blick auf die Türkei über Dimensionen wie die gesellschaftliche Integration und kulturell-religiöse Identitäten der Beitrittsländer. Gegenüber allen Erweiterungsrounds gab sich die deutsche Bevölkerung wohlwollend desinteressiert, also keineswegs enthusiastisch. Laut Eurobarometer waren 1998 34 und 2014 24 Prozent für die Fortsetzung der Erweiterung. 1999 und 2003 wurden Spitzen-

---

14 Vgl. Barbara Lippert: Der Gipfel von Luxemburg: Startschuß für das Abenteuer Erweiterung, in: *Integration 1/98*, S. 12-31; Josef Janning: Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/1997*, Bonn 1997, S. 293-302, hier S. 298 f.

15 Becker: *Die deutsche Europapolitik und die Osterweiterung*, 2011, S. 99.

16 So votierte der Bundestag am 16. Mai 2013 einstimmig bei sechs Enthaltungen für den Beitrittsantrag von Kroatien. Siehe Deutscher Bundestag: *Bundestag stimmt für Beitritt Kroatiens zur EU*, 16. Mai 2013, abrufbar unter: [https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/44758917\\_kw20\\_de\\_eubeitritt\\_kroatien/212392](https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/44758917_kw20_de_eubeitritt_kroatien/212392) (letzter Zugriff: 30.11.2015).

17 Zur Positionierung der Länder und ihre Einbeziehung nach dem Zusammenarbeitsgesetz vgl. Becker: *Die deutsche Europapolitik und die Osterweiterung*, 2011, S. 112-121.

werte mit 38 beziehungsweise 37 Prozent erreicht, während der niedrigste Wert im Jahre 2011 bei 17 Prozent lag. Im Zeitraum 2000 bis 2014 wuchs in Deutschland die Zahl expliziter Erweiterungsgegner von 43 auf 68 Prozent. Diesbezügliche Spitzenwerte liegen in den Jahren 2012 mit 73 und 2011 mit 76 Prozent. Darin schlagen sich generelle Einstellungen zur europäischen Integration, aber auch spezifische Haltungen zur Aufnahme neuer Mitglieder nieder.<sup>18</sup>

### **Traditionelle Bedeutung und Stellenwert in der Europapolitik**

Deutsche Europapolitik war immer auch Erweiterungspolitik.<sup>19</sup> In den Verhandlungen verfolgte die Bundesregierung spezielle Interessen und entwickelte politische Narrative für die Erweiterungsrunden, um ihre positive Haltung zu begründen. In allen Fällen gehörte Deutschland – Bundesregierung wie Opposition und Länder – zu den Befürwortern. Eine Ausnahme bildet die Kandidatur der Türkei, mit der die Europäische Union seit 2005 Verhandlungen über den Beitritt führt. Hier fehlt die breite parteiübergreifende politische Unterstützung.<sup>20</sup>

Die deutsche Politik zeigte sich stets aufgeschlossen gegenüber den Beitrittsmotiven der Kandidaten, da diese zum Teil auch die Gründe für Deutschlands eigene Mitgliedschaft waren und die Kandidaten an die Identität der Europäischen Union als politische Gemeinschaft appellierten. Mit dem Beitritt verbanden alle Kandidaten die Aussicht auf mehr Wohlstand und wirtschaftliche, teils auch soziale Modernisierung, einen relativen internationalen Machtzuwachs in einer größeren Gemeinschaft sowie die Verbesserung der internationalen Stellung des eigenen Landes. Einige suchten in der Mitgliedschaft eine politische Rückversicherung und Unterstützung für die Konsolidierung junger demokratischer Systeme nach Jahrzehnten der Diktatur. Sicherheit im militärischen Sinne konnte allerdings nur die NATO-Mitgliedschaft versprechen, weshalb Deutschland die parallele NATO-Expansion begrüßte, sofern die Länder dies wünschten.<sup>21</sup>

Deutschland beteiligte sich von Anbeginn aktiv an der Ausarbeitung einer Erweiterungspolitik der Europäischen Gemeinschaften/Europäischen Union, welche die Verfahren

---

18 Siehe Europäische Kommission: Eurobarometer, Report Number 50/1998, S. 89; Report Number 82/2014, S.199; Report Number 52/1999, S. 59; Report Number 60/2003, S. 76; Report Number 76/2011, Table of Results, S. 67; Report Number 54/2000, S 82; Report Number 82/2014, S. 199; Report Number 78/2012, S. 89; Report Number 76/2011, Table of Results, S. 67.

19 Vgl. zur Gesamtproblematik dieses Abschnitts mit ausführlichen Quellen- und Literaturangaben Barbara Lippert: Alle paar Jahre wieder, 2007, S. 422-439. Zur Geschichte der Erweiterung vgl. Preston: Enlargement and Integration, 1997. Außerdem die einschlägigen Beiträge zur Erweiterungspolitik und zu den Kandidatenländern im seit 1980 veröffentlichten Jahrbuch von Weidenfeld/Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1980, Bonn 1980-2003, Baden-Baden 2004 ff.

20 Vgl. Barbara Lippert: Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik, in: integration 2/2005, S. 119-135; Barbara Lippert: Wait-and-see Attitudes of German Stakeholders Towards EU-Turkey Relations, in: Nathalie Tocci (Hrsg.): Talking Turkey in Europe: Towards a Differentiated Communication Strategy, Rom 2008, S. 135-160; Barbara Lippert: The big easy? Growth, differentiation and dynamics of EU-enlargement policy, in: Udo Diedrichs/Anne Faber/Funda Tekin/Gaby Umbach (Hrsg.): Europe Reloaded. Differentiation or Fusion?, Baden-Baden 2011, S. 238-268.

21 Die doppelte Erweiterung galt für Spanien (das NATO-Gründungsmitglied Portugal und Griechenland, seit 1952, waren bereits NATO-Mitglieder) und für alle Länder der Osterweiterung; sie setzt sich bereits fort bei Ländern des Westbalkans. Es bleibt zu beobachten, ob die erstmalige Anrufung von Art. 42 (7) EUV durch Frankreich nach den Terroranschlägen vom November 2015 in Paris zu einer Aufwertung der europäischen Verteidigungsdimension führen wird. Dies ist im Hinblick auf die Diskussion über eine Beitrittsperspektive für die Ukraine oder Georgien relevant. Eine NATO-Mitgliedschaft lehnt Deutschland derzeit für diese Länder eindeutiger ab als einen Beitritt zur Europäischen Union.

und Kriterien für die Aufnahme neuer Mitglieder bestimmte und damit die dürftigen Vorgaben des Aufnahmeartikels 49 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) praktisch ausbuchstabierte. So war der deutsche Europaabgeordnete Willi Birkelbach maßgeblich an der Formulierung von Kriterien beteiligt, welche für die ersten Assoziierungsverträge mit der Türkei und Griechenland entwickelt wurden. Darin wurde erstmals ausdrücklich ein normativ-politisches Anforderungsprofil für Kandidaten erstellt. Es leitet sich aus dem Verständnis der Europäischen Gemeinschaften als Rechtsgemeinschaft und politische Gemeinschaft ab.<sup>22</sup> Als es in den 1990er Jahren um die Osterweiterung ging, wandte sich Deutschland gegen die von Frankreich präferierten starren und quantifizierbaren Richtgrößen für die Aufnahmekriterien. Es trat vielmehr für qualitative Umschreibungen ein, wie sie die auf dem Kopenhagener Gipfel 1993 deklarierten Beitrittskriterien reflektierten. Später war aus der Bundesregierung vor allem das Kanzleramt an der Formulierung des erneuerten Konsens über die Erweiterung (2006) interessiert und zwar insbesondere an der strikten Einhaltung der Beitrittskriterien (Konditionalität) und daran, die politische Selbstverpflichtung der Europäischen Union gegenüber Aspiranten auf die beitragsfähigen Länder des Westbalkans (Konsolidierung) zu beschränken. Denn Deutschland hatte in der Erweiterungspolitik stets die Funktionsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaften/Europäischen Union nach der Aufnahme neuer Mitglieder im Blick und focht seit Anbeginn für eine Doppelstrategie von Vertiefung und Erweiterung – allerdings nur mit durchwachsenem Erfolg.<sup>23</sup> Weder ließ sich die von Bonn/Berlin präferierte Sequenzierung ‚erst Vertiefung, dann Erweiterung‘ noch die Gleichzeitigkeit der notwendigen Entscheidungen und Reformen durchsetzen. Im Sinne der Doppelstrategie von Vertiefung und Erweiterung engagierte sich die Bundesregierung angesichts der Herausforderungen durch die Erweiterung zum Beispiel für die in der Agenda 2000 skizzierten Reformen.<sup>24</sup> Unterdessen sind diese beiden Prozesse nicht nur förmlich, sondern auch politisch entkoppelt.

Bei der Aushandlung der Übergangsregelungen hat Deutschland seine Interessen zum Beispiel hinsichtlich der Abschottung des Arbeitsmarkts, weitgehend durchgesetzt. Die langen Übergangszeiten von bis zu sieben Jahren für Arbeitnehmer aus Spanien, Portugal und den Ländern der Osterweiterung wurden von Deutschland aus innenpolitischen Gründen und teils gegen ökonomische Rationalität voll ausgeschöpft. Auch in der Frage der Obergrenze für den EU-Haushalt hat Deutschland alles in allem seine Interessen als Nettoszahler gewahrt. Weniger erfolgreich war es darin, die Erweiterung als Hebel für umfassende Reformen zu nutzen, sei es bei der Agrarpolitik (zum Beispiel die Reduktion und der Übergang zu einer nationalen Finanzierung der Direktzahlungen) oder der Struktur- und Kohäsionspolitik. Die institutionellen Reformen gingen zwar in die richtige Richtung, blieben aber unterhalb der Vorschläge und Verhandlungspositionen; so beispielsweise nach

---

22 Siehe Europäisches Parlament: Willi Birkelbach: Bericht im Namen des Politischen Ausschusses über die politischen und institutionellen Aspekte des Beitritts zur Gemeinschaft oder der Assoziierung mit ihr, 15. Januar 1962, Sitzungsdokumente 1961/62, Dokument 122; vgl. Lippert: Alle paar Jahre wieder, 2007, S. 422-439.

23 Vgl. Barbara Lippert/Kirsty Hughes/Heather Grabbe/Peter Becker: British and German Interests in EU Enlargement. Conflict and Cooperation, London/New York 2001, die sich in genau diesem Punkt unterscheiden.

24 Siehe Europäischen Kommission: Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union, 15. Juli 1997, KOM (97) 2000. Zum Zusammenhang zwischen Reform und Erweiterung der Europäischen Union vgl. Barbara Lippert: Enlargement: the political and constitutional implications, in: Fergus Carr/Andrew Massey (Hrsg.): Public Policy and the New European Agendas, Cheltenham 2006, S. 99-131.

Amsterdam bei der doppelten Mehrheit, der Gestaltung des Europäischen Auswärtigen Dienstes und der Ausgestaltung der Position eines europäischen Außenministers.<sup>25</sup> Die starke Beteiligung des Bundes und der Länder bei der Technical Assistance and Information Exchange (Taixex) und den Twinning-Maßnahmen unterstreicht das Engagement im Rahmen der Heranführungspolitik. Kommissionspräsident Romano Prodi ernannte 1999 erstmals einen Kommissar mit der hauptsächlichen Zuständigkeit für die Erweiterung, und zwar Günther Verheugen, zuvor Staatsminister für Europa im Auswärtigen Amt, in dessen Amtszeit die Osterweiterung vollendet wurde.

Der Stellenwert der Erweiterung ist nach 2007 aus mehreren Gründen geschwunden: Erstens ist mit Ausnahme der Länder des Westbalkans, die von der Beitrittsreife weit entfernt sind, die Erweiterungsmission im Maßstab der Integration des PHARE-Raums<sup>26</sup> erfüllt. Länder, die der Europäischen Union mehr politisches und wirtschaftliches Gewicht verleihen würden, sind nicht in Sicht. Die Türkei, die lange auch unter diesen Vorzeichen als ein Gewinn betrachtet wurde, entfernt und entfremdet sich seit der zweiten Regierung unter Recep Tayyip Erdoğan immer weiter von der Europäischen Union. Vor allem aber stellen sich Fragen nach einer Überdehnung der Europäischen Union und nach dem ohnehin prekären politischen Zusammenhalt. Anders als in der Vergangenheit taugt die Erweiterung aus Sicht deutscher Europapolitik nicht mehr als Schwungrad für die weitere Verfolgung einer supranational-gemeinschaftlich ausgerichteten europapolitischen Strategie der Vertiefung. Was bleibt, ist die Ratio einer außen- und sicherheitspolitischen Stabilisierung, die aus Berliner Sicht für eine limitierte Fortsetzung der Erweiterung spricht.

### **Kontinuität und Wandel**

Schlaglichter auf die Erweiterungsrounden seit 1973 zeigen Kontinuität und Wandel, Zäsuren, Brüche und Herausforderungen hinsichtlich der Interessen und der Rolle Deutschlands.<sup>27</sup> Deutschland und Frankreich sind Schlüsselländer der Erweiterungspolitik. Dies ergibt sich aus ihrer Stellung als größte Ursprungsländer der Europäischen Gemeinschaften, aber auch aus ihrem Verhältnis zueinander. Paris war in der Regel skeptischer als Bonn/Berlin, weshalb sich die Bundesregierung immer besonders um ein Zusammenwirken mit Frankreich in den entscheidenden Phasen der Erweiterungspolitik bemühte.<sup>28</sup>

Bei der *Norderweiterung* stand für Bonn der Beitritt Großbritanniens im Mittelpunkt. Zusammen mit Italien und den Benelux-Ländern, die alle für die Aufnahme von Verhandlungen mit London waren, wollte Deutschland ein drittes Veto seitens Frankreichs nach 1963 und 1967 verhindern. Großbritannien ist bis heute der einzige Kandidat, der auf Augenhöhe mit Brüssel verhandelte und um dessen Beitritt nicht zuletzt Deutschland nachdrücklich geworben hat. Das hat mehrere Gründe: Als Ständiges Mitglied des UN-

---

25 Vgl. Andreas Maurer/Simon Schunz: Auf dem Weg zum Verfassungsvertrag. Der Entwurf einer Europäischen Verfassung in der Regierungskonferenz, SWP-Arbeitspapier 12, Berlin 2003, S. 11, 14 f.

26 Er umfasste die drei baltischen Staaten, die ostmitteleuropäischen Staaten des Warschauer Paktes, die post-jugoslawischen Staaten sowie Albanien.

27 Vgl. zu allen Erweiterungsrounden Wilfried Loth: Einigung Europas. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt/New York 2014.

28 Vgl. Lippert: Alle paar Jahre wieder, 2007, S. 422-439; Martin Koopmann (Hrsg.): Das kommende Europa. Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union, Baden-Baden/Berlin 2008; Christian Lequesne: Franzosen, Deutsche und das erweiterte Europa: Von der Angst vor der Unendlichkeit und der Notwendigkeit, sie zu überwinden, in: Koopmann (Hrsg.): Das kommende Europa, 2008, S. 131-140.



Sicherheitsrates und als Akteur mit imperialer Vergangenheit würde Großbritannien den Europäischen Gemeinschaften einen kräftigen Impuls für den Ausbau und die Profilierung ihrer außen- und sicherheitspolitischen Rolle geben. Daran war Bonn sehr interessiert, da London seine damaligen ostpolitischen Ambitionen unterstützen und zugleich die transatlantischen Bindungen kräftigen konnte. Des Weiteren stärkte Großbritannien die wettbewerbsorientierten und freihändlerisch-liberalen Positionen in den Europäischen Gemeinschaften, was bis heute im deutschen ordnungspolitischen Interesse liegt. Mit dem Beitritt Großbritanniens würden sich die innergemeinschaftlichen Kräfteverhältnisse neu austarieren, was auch Frankreich im Blick hatte und Bonn kalkulierte. Frankreich wiederum akzeptierte die Mitgliedschaft Großbritanniens, da sich so die steigende Wirtschaftskraft und das wachsende politische Selbstbewusstsein der Bonner Republik besser einhegen ließen. Der damals semi-souveränen Bundesrepublik eröffnete die Aussicht auf eine „trianguläre Führung“<sup>29</sup> durch Paris, Bonn und London neue Spielräume.<sup>30</sup> Auch deshalb unterstützte Bundeskanzler Brandt die ambitionierte Agenda des Haager Gipfels 1969, der den Weg für Verhandlungen mit London freimachte. Der Gipfel-Dreiklang von Vertiefung, Erweiterung und Vollendung griff französische Kernanliegen auf und ermöglichte dem neuen französischen Präsidenten Georges Pompidou die Zustimmung zur Erweiterung. Die britische Labour Party forderte jedoch Nachverhandlungen, als sie 1974 an die Regierung kam. Bundeskanzler Schmidt warb bei dem europaskeptischen Premier James Callaghan vor allem mit wirtschaftlichen Argumenten dafür, dass Labour sich im Referendum für den Verbleib und gegen den Austritt positionierte. Der Preis, den die Europäischen Gemeinschaften dafür zahlten, war ein im Zuge sehr langwieriger Nachverhandlungen zustande gekommener und bis heute gültiger Korrekturmechanismus für den Haushalt.

Anders als Deutschland setzte sich Frankreich massiv für *Griechenlands* kurzfristige Aufnahme in die Europäischen Gemeinschaften ein. Sonst eher Bremser wie bei den späteren Verhandlungen mit Portugal und Spanien wurde Paris dieses Mal zum Taktgeber. Trotz großer Skepsis hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungskraft Griechenlands unterstützte Bundeskanzler Schmidt die Position von Premierminister Jacques Chirac und half dabei, dass sich der Rat der Europäischen Union über die Empfehlung der Europäischen Kommission von 1976 hinwegsetzte, den Verhandlungsbeginn zu vertagen.<sup>31</sup> Am Ende überwog das Narrativ von der Abstützung der jungen Demokratie nach der Transition von der Militärdiktatur zu einer Art Demokratie an der Südflanke der Europäischen Gemeinschaften und der NATO. Ähnliches galt für die beiden Länder der *iberischen Halbinsel*. Zudem hatte besonders die SPD den Übergang zur Demokratie durch Unterstützung der portugiesischen und spanischen Sozialisten begleitet und bei ihnen für einen pro-europäischen Kurs geworben. Im deutschen Kalkül gab – neben den politischen Erwägungen – die Aussicht auf neue Märkte für die deutsche Exportindustrie den Ausschlag, welches ein wiederkehrendes Interessenmuster Deutschlands darstellt. Dafür wurden mehr Ausgaben für Agrar- und Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften und damit eine Verschlechterung der Nettozahlerposition in Kauf genommen. In dieser Konzeption war die *Süderweiterung* eine Art Arrondierung des politischen Westens.

---

29 Werner Link: Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969-1974, in: Karl Dietrich Bracher/Wolfgang Jäger/Werner Link (Hrsg.): Republik im Wandel 1969-1974. Die Ära Brandt, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Band 5, Stuttgart 1986, S. 163-282, hier S. 242.

30 Unverändert gelten diese Gründe, wenn Berlin sich heute für einen Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Union und gegen einen Brexit stark macht.

31 Vgl. zu den Erweiterungsrunden die einschlägigen Passagen bei Loth: Einigung Europas, 2014.

Die 1995 beigetretenen Länder der *Europäischen Freihandelsassoziation* (EFTA-Länder) waren als Nettozahler und stabile Demokratien aus deutscher Sicht besonders willkommen. Deutschland setzte sich in den Verhandlungen über Fischereiquoten (Kabeljau) vehement für den Norden ein und geriet mit den Südländern aneinander.<sup>32</sup> Als nicht-paktgebundene Staaten markierten die drei EFTA-Länder schon die neue Zeit nach dem Ende des Ost-West-Konflikts.

Die größte Zäsur für die Integrations- wie auch die Erweiterungspolitik war das Epochenjahr 1989, mit dem sich die gesamteuropäische Ordnungsfrage unerwartet neu stellte. Der Kreis potentieller Bewerber, die sich auf Art. 49 des EU-Vertrags berufen konnten, stieg sprunghaft an. Damit kam der Erweiterungspolitik erstmals eine geostrategische Bedeutung zu: Aus deutscher Sicht war das ansatzweise bereits 1973 der Fall, als die Erweiterung als eine Voraussetzung für die europäische Einbettung der deutschen Ostpolitik im Sinne gesamteuropäischer Ordnungspolitik angesehen wurde. Schon Brandt hatte beim Gipfel in Den Haag mit Blick auf die Teilung Deutschlands und Europas festgestellt, „dass unsere Gemeinschaft kein neuer Block, sondern eine exemplarische Ordnung sein soll, die als Bauelement einer ausgewogenen gesamteuropäischen Friedensordnung taugt.“<sup>33</sup>

Die *Ostererweiterung* war für die sozialliberalen Kräfte in Deutschland bis hin zur CDU/CSU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Fortsetzung der Entspannungsbeziehungsweise Ostpolitik von Brandt über Kohl bis Schröder. Zumindest die neuen Eliten Ostmitteleuropas bewerten jedoch diese Vorläuferpolitik und damit auch die Kontinuitätsthese durchaus kritisch.<sup>34</sup> Tatsächlich reklamierte Deutschland unter den EU-Staaten die Rolle des ‚Anwalts‘ und ‚Partners‘ der ostmitteleuropäischen Kandidaten bei ihrer ‚Rückkehr nach Europa‘. Treiber dieses Engagements war vor allem die gefühlte historisch-moralische Verpflichtung, die Ordnung von Jalta zu überwinden, die ja eine Folge des deutschen Aggressionskriegs war. Sie wurde ergänzt um handfeste wirtschaftliche, politische und sicherheitspolitische Interessen. Seine geographische Nähe und historisch-kulturellen Verbindungen rückten Deutschland in eine zentrale Rolle. Polen war aus Bonner Sicht das Schlüsselland unter den ostmitteleuropäischen Kandidaten.<sup>35</sup> Dieser unmittelbare Nachbar, der in höchstem Maße unter der Besatzung und dem Vernichtungsfeldzug des Deutschen Reichs gelitten hatte, war der Eckstein für die angestrebte Stabilisierung der Nachbarschaft. Deshalb war die EU-Erweiterung als strategische Absage an ein Zwischeneuropa zu verstehen, in dem etwa Polen zwischen dem Westen und Russland vagabundierte. Folglich setzte sich Deutschland nach anfänglichem Zögern für die parallele Erweiterung der NATO, gewissermaßen komplementär zur Europäischen Union ein. Der politische Stellenwert Polens drückte sich auch in der deutschen Initiative für die Gründung des Weimarer Dreiecks (1991) zwischen Bonn/Berlin, Paris und Warschau aus und ließ die Hoffnung erkennen, dass wie mit Frankreich auch mit Polen ein Aussöh-

---

32 Vgl. u.a. die Darstellung eines beteiligten Diplomaten, Dietrich von Kyaw: Auf der Suche nach Deutschland. Erlebnisse und Begegnungen eines deutschen Diplomaten und Europäers, Berlin 2012, S. 327 ff.

33 Willy Brandt: Erklärung des Bundeskanzlers auf der EWG-Gipfelkonferenz in Den Haag, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 2. Dezember 1969, Nr. 146, S. 1241.

34 Vgl. u.a. Timothy Garton Ash: Im Namen Europas, Deutschland und der geteilte Kontinent, München 1993; Bronisław Geremek: Wider die Erweiterungskepsis. Das neue Europa und seine Feinde, in: Osteuropa 5-6/ 2004, S. 9-18, dort auch weitere Beiträge.

35 Vgl. ausführlich Barbara Lippert: Deutschlands spezielles Interesse an der polnischen EU-Mitgliedschaft, in: Fritz Franzmeyer/Christian Weise (Hrsg.): Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union, DIW Sonderheft 158, Berlin 1996, S. 120-139 sowie Agnieszka Łada in diesem Buch.

nungsprozess auf politischer sowie gesellschaftlicher Ebene gelingen möge. Schließlich war Polen allein aufgrund der geographischen Nähe und seiner Größe ein attraktiver Exportmarkt und Investitionsstandort, sodass Deutschlands regionale Wirtschaftsverflechtung mit Ostmitteleuropa wieder vorangetrieben werden konnte. Die EU-Partner wie die Kandidaten registrierten die strategischen Vorteile, die Deutschland aus der Osterweiterung ziehen würde, und manche fürchteten eine Dominanz des vereinigten Deutschlands, das sich an seiner Ostgrenze ein wirtschaftlich und politisch nützlich und abhängiges Hinterland schaffen würde. Die Bundesregierung verwies jedoch zu Hause wie in Brüssel darauf, dass es auch einen großen Teil der Kosten für die Integration der neuen Mitglieder über den EU-Haushalt mittrage und sich selber in eine vertiefte Union einbinden wolle. Bei den Schlussverhandlungen über den Beitritt auf dem Gipfel in Kopenhagen 2002 war die Bundesregierung zu finanziellem Entgegenkommen gegenüber Polen im Rahmen der strukturpolitischen Maßnahmen bereit.<sup>36</sup>

Die Aufnahme von *Rumänien und Bulgarien* 2007 leitete eine Tendenzwende in der deutschen Erweiterungspolitik ein. Trotz der Ratifizierung der Beitrittsverträge bewerteten viele in der Bundesregierung, in den Fraktionen der Regierungsparteien sowie in der Opposition den Beitritt als verfrüht.<sup>37</sup> Deutschland betrieb maßgeblich die im sogenannten ‚erneuerten Konsens über die Erweiterung‘ 2006 zusammengefassten Bestimmungen.<sup>38</sup> Sie sehen die strikte Einhaltung der Kriterien und die Überprüfung der tatsächlichen Umsetzung der Verpflichtungen vor. Im Kern ging es der Bundesregierung um eine bessere Steuerung und Kontrolle aller Phasen bis zum Beitritt. Deshalb widersetzte sich Berlin auch allen Überlegungen, Termine für den Abschluss oder auch die Aufnahme von Verhandlungen mit den nächsten Westbalkanländern in Fahrplänen politisch festzulegen. Die Sorge vor Automatismen und politischem Druck bleibt groß. Die Europäische Kommission unter José Manuel Barroso verlor das Vertrauen der Bundesregierung, die Interessen der Europäischen Union angemessen zu berücksichtigen. Trotz des Beitritts von *Kroatien* 2013 hat die Erweiterungspolitik nach 2007 erheblich an Unterstützung in Deutschland und insgesamt an Dynamik verloren.

Die Initiative der Bundeskanzlerin Angela Merkel, die Heranführung der *Westbalkanländer* über den sogenannten ‚Berliner Prozess‘ durch praktische Maßnahmen zu stimulieren sowie die deutsch-britische Initiative der Außenminister für *Bosnien und Herzegowina* unterstreichen das wiedererwachte Engagement der Bundesregierung für die Beitrittsperspektive dieser Länder.<sup>39</sup> Im Zentrum stehen praktische Fortschritte der politischen und zwischengesellschaftlichen Befriedung und Stabilisierung, die weitere Demokratisierung

---

36 Vgl. zur Gesamtkonstellation Barbara Lippert: Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003*, S. 417-430, hier S. 419 ff.; außerdem Becker: *Die deutsche Europapolitik und die Osterweiterung*, 2011, S. 255 ff.; Gerhard Schröder behauptet: „Die notwendigen Kompromisse, auch die umfassenden materiellen Zugeständnisse, sind wesentlich durch die deutsche Argumentation zustande gekommen.“, in: Gerhard Schröder: *Entscheidungen. Mein Leben in der Politik*, Hamburg 2006, S. 363.

37 Vgl. Loth: *Einigung Europas*, S. 365 f.; außerdem Barbara Lippert: *Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2007*, Baden-Baden 2007, S. 423-434, hier S. 423-425; siehe Deutscher Bundestag: 17/147: „Drittens hat die verfrühte Aufnahme von Bulgarien und Rumänien, die von Rot-Grün damals durchgedrückt wurde, zu einem grundsätzlichen Misstrauen geführt (...)“, so Andreas Schockenhoff am 2. Dezember 2011, S. 17589, abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/17/17147.pdf> (letzter Zugriff: 25.2.2016).

38 Siehe Europäischer Rat: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Treffen Europäischer Rat, 14./15. Dezember 2006*, abrufbar unter: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf) (letzter Zugriff: 30.11.2015).

und Verbesserung der wirtschaftlichen Lage, aber nicht beschleunigte Aufnahmeverfahren. Faktisch rechnet die Bundesregierung wie auch die Kommission von Jean-Claude Juncker damit, dass bis 2019 keine Erweiterung stattfinden wird. Das schließt nicht aus, dass die Bundesregierung die Gewährung des Kandidatenstatus wie im Falle von *Albanien* 2014 unterstützt, da dies als politischer Anreiz für Reformen gewertet wird.<sup>40</sup>

Ein unvollendetes Kapitel in der Erweiterungspolitik stellt die Kandidatur der *Türkei* dar. Deutschlands Haltung ist sehr viel weniger eindeutig und geradlinig als in allen anderen Fällen.<sup>41</sup> Einige Besonderheiten seien hervorgehoben: Die Türkei zählte nach 1949 zum politischen Westen, sie ist seit 1952 Mitglied der NATO und schon seit 1963 eng mit der Europäischen Gemeinschaft assoziiert, und zwar in der Perspektive einer späteren Mitgliedschaft. Als Beleg dafür wird nicht nur der Art. 28 des Assoziierungsabkommens, sondern regelmäßig auch der deutsche Kommissionspräsident Walter Hallstein als Kronzeuge genannt.<sup>42</sup>

Die Themen Religion und Kultur als Hindernis für einen Beitritt spielten in der deutschen Debatte so gut wie keine Rolle, solange die Türkei eindeutig kemalistisch geprägt war und als ein Bollwerk gegen den Ostblock galt. Zudem stand keine Bundesregierung je konkret vor einer Entscheidung, der Aufnahme der Türkei zuzustimmen, denn der Beitritt lag stets in ferner Zukunft, sodass die ambivalente Haltung als opportun galt. Zwar wurden die Rolle des Militärs, der Umgang mit der kurdischen Bevölkerung und die

---

39 Siehe Die Bundesregierung: EU-Perspektive für Westbalkanstaaten, August 2014, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/08/2014-08-28-westbalkankonferenz.html> (letzter Zugriff: 25.11.2015); Auswärtiges Amt: Bosnien und Herzegowina verdient Chance auf Neustart, Januar 2015, abrufbar unter: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle\\_Artikel/BosnienUndHerzegowina/150116\\_Steinmeier\\_Hammond\\_Sarajewo\\_Bosnien.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/BosnienUndHerzegowina/150116_Steinmeier_Hammond_Sarajewo_Bosnien.html) (letzter Zugriff: 25.11.2015).

40 Vgl. den Westbalkanbesuch der Bundeskanzlerin Merkel 2015, Robin Alexander: Merkel umwirbt die Anti-Griechen des Westbalkans, in: *Die Welt*, 9.7.2015.

41 Siehe hierzu die Ausführungen zur Türkei in folgenden Koalitionsverträgen: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, Berlin, Dezember 2013, S. 115 f.; Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, Berlin, Oktober 2009, S. 117; Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit, November 2005, S. 129 f.; inhaltlich wird in den drei Koalitionsverträgen bezüglich der Position Deutschlands gegenüber der Türkei eine ähnliche Position vertreten. Alle drei Verträge beschreiben die Beitrittsverhandlungen als „Prozess mit offenem Ende“, welcher ohne Automatismus sowie ohne Ausgangsgarantie verlaufe. Sollte die Europäische Union nicht aufnahmefähig, die Türkei nicht beitragsfähig beziehungsweise nicht in der Lage sein, die mit einer EU-Mitgliedschaft verbundenen Kriterien „voll und ganz“ (CDU, CSU, SPD 2005, S. 130; CDU, CSU, FDP 2009, S. 117; CDU, CSU, SPD 2013, S. 116) zu erfüllen, wird die Weiterentwicklung eines möglichst eng an europäische Strukturen angebondenen privilegierten Verhältnisses zwischen der Europäischen Union und der Türkei angestrebt. Zusätzlich setzen sich die zwei großen Koalitionen (2005, 2013) ausführlicher mit den Beitrittsverhandlungen auseinander. Diese stellten sowohl demographisch, kulturell als auch wirtschaftlich eine „große Herausforderung“ (CDU, CSU, SPD 2005, S. 130) dar. Einerseits werden die Reformanstrengungen der Türkei begrüßt, andererseits wird aber auch explizit auf die „unbedingte Achtung (...) und innerstaatliche Durchsetzung“ (CDU, CSU, SPD 2013, 115) von Kriterien wie zum Beispiel Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Religions- und Meinungsfreiheit als Voraussetzungen für weitere Fortschritte des Beitrittsprozesses verwiesen.

42 Der Artikel besagt, dass die Gemeinschaft die Möglichkeit eines Beitritts der Türkei prüfen wird, sobald es Aussichten gibt, dass die Türkei die Verpflichtungen eines Beitritts vollständig übernehmen kann. Vgl. Sena Ceylanogly: Von der unumstrittenen Beitrittsperspektive zu umstrittenen Beitrittsverhandlungen: Wandlungen des Verhältnisses der Europäischen Union zur Türkei, in: Gabriele Clemens (Hrsg.): *Die Türkei und Europa. Studien zur Neueren Europäischen Geschichte*, Band 1, Hamburg 2007, S. 151-169. Die Bezugnahme auf Hallstein, dem deutschen Christdemokraten, auch bei Joschka Fischer: *Die Rückkehr der Geschichte. Die Welt nach dem 11. September und die Erneuerung des Westens*, Köln 2005, S. 193, dort auch Fundstellennachweis.

vielfache Einschränkung der Freiheitsrechte zu verschiedenen Zeiten kritisch bewertet. Aber die strategische Bedeutung der Türkei in der Phase des Ost-West-Konflikts an der Südostflanke der NATO war unbestritten. Zumindest aus Sicht der Westeuropäer büßte die Türkei nach 1989 diese eindeutige strategische Bedeutung ein. Spätestens seit dem Krieg gegen den Irak 2003 wurde die Türkei mehr und mehr als Teil einer unruhigen Region und Teil des levantinischen Krisenbogens wahrgenommen, woraus allerdings unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen wurden. Die Atlantiker in den politischen Parteien Deutschlands sind zumeist beitriffsfreundlicher gestimmt als die Integrationspolitiker.<sup>43</sup> Unter integrationspolitischen Vorzeichen werden die Absorptionskraft der Europäischen Union und ihre Bereitschaft diskutiert, sich durch den Beitritt der Türkei nachhaltig zu verändern. Die rot-grüne Regierung leitete 1999 auf dem EU-Gipfel in Helsinki eine Wende zu einer beitriffsfreundlichen Türkeipolitik Deutschlands ein, die 2004 zur Zustimmung zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen durch die Bundesregierung führte. Das geschah vor allem aus geopolitischen Erwägungen, gepaart mit einem betont aufklärerisch-kosmopolitischen Gestus.<sup>44</sup>

In der deutschen Öffentlichkeit wird die Frage des Türkei-Beitritts wie seit den 1970er Jahren aber weiterhin sehr stark in Bezug auf die Integration der türkeistämmigen Bevölkerung und den damit zusammenhängenden Problemen und Perspektiven diskutiert. Im Mittelpunkt dieses Diskurses stehen kontroverse Einschätzungen über den Faktor Islam in Politik und Gesellschaft der Türkei, die Bevölkerungsgröße und -dynamik, die geographische Randlage und Nachbarschaft zum nahöstlichen Krisenbogen, die wirtschaftlich-regionalen Disparitäten im Land selbst sowie seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Die Einstellungen in Politik und Bevölkerung sind sowohl von den innenpolitischen Entwicklungen in der Türkei wie auch denen in Deutschland beeinflusst und damit wechselhaft.<sup>45</sup> Die Vorbehalte kommen in der Formulierung des Verhandlungsrahmens mit der Türkei im Sinne eines Prozesses mit offenem Ausgang zum Ausdruck, für den sich die Bundesregierung stark gemacht hatte.<sup>46</sup> In ihren Parteibeschlüssen favorisieren CDU und CSU eindeutig eine Anbindung und Partnerschaft mit der Türkei unterhalb der Mitgliedschaft.<sup>47</sup> Die Kontroversen zwischen Gegnern und Befürwortern eines Beitritts verlaufen nicht messerscharf zwischen den Parteien, sondern gehen durch sie hindurch. Strittig ist somit auch, ob, und wenn ja, wie die Europäische Union die stagnierenden Beitrittsverhandlungen beleben kann. Versäumnisse und strategische Unklarheiten der deutschen Türkeipolitik wurden im Laufe des Jahres 2015 offenbar, als Ankara aus einer neuen Position der Überlegenheit seine Kooperation in der Kontrolle der Flüchtlingsströme in die Europäische Union von Fortschritten bei den Beitrittsverhandlungen und der Einführung

---

43 Vgl. die Positionierung des früheren Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses und CDU-Abgeordneten Ruprecht Polenz: *Besser für beide. Die Türkei gehört in die EU*, Hamburg 2010.

44 Vgl. Barbara Lippert: *Die Türkei als Sonderfall*, 2005, S. 119-135; zu Helmut Kohls Ablehnung einer EU-Mitgliedschaft der Türkei in den 1990er Jahren vgl. Hans-Peter Schwarz: *Helmut Kohl. Eine politische Biographie*, München 2012, S. 714; Schröder bezeichnet rückblickend die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei als eine der schwierigsten europapolitischen Fragen seiner Kanzlerschaft, vgl. Gerhard Schröder: *Entscheidungen. Mein Leben in der Politik*, Hamburg 2006, S. 354; außerdem Fischer: *Die Rückkehr der Geschichte*, 2005, S. 186-194.

45 Vgl. die grundlegenden Positionen bei Claus Leggewie (Hrsg.): *Die Türkei und Europa. Die Positionen*, Berlin 2004; Heinz Kramer: *Die Türkei und die Kopenhagener Kriterien. Die Europäische Union vor der Entscheidung*, SWP-Studie, Berlin 2002, S. 39.

46 Vgl. Heinz Kramer: *Türkei-Verhandlungen als Spielball der Interessen*, SWP-Aktuell A 42, Berlin 2005, S. 2; Heinz Kramer: *EU – Türkei: Vor schwierigen Beitrittsverhandlungen*, SWP-Studie, Berlin 2005, S. 11.

der Visafreiheit abhängig machte, worauf die Bundesregierung schnell einging und maßgeblich den sogenannten ‚Deal‘ mit Ankara vorantrieb.<sup>48</sup> Allerdings sind selbst die jüngsten Einlassungen auch mit dem Konzept der ‚privilegierten Partnerschaft‘ vereinbar.

### **Ausblick**

Die Geschichte der Erweiterung fügte sich aus Sicht der deutschen Europapolitik harmlos in die große Erzählung über die europäische Integration ein. Die Erfolgsgeschichten in der Erweiterungspolitik werden jedoch mit Blick auf die aktuellen Aspiranten rar und die europäische Integration ist ins Schlingern geraten. Die politischen Parteien wie schon zuvor die Bevölkerung in Deutschland sehen die Erweiterung der Europäischen Union immer kritischer und ablehnender. Die Bundesregierung trat in der Vergangenheit nicht nur als Befürworterin, sondern häufig auch als Konziliatorin auf, die politische und finanzielle Angebote einbrachte, um Kompromisse in Beitrittsverhandlungen zu erzielen und der Aufnahme neuer Mitglieder zum Durchbruch zu verhelfen.<sup>49</sup>

Als einer der Gatekeeper für die Aufnahme und den Abschluss von Beitrittsverhandlungen suchte sie immer das Zusammenwirken mit dem traditionell erweiterungs-skeptischen Frankreich. Derzeit lehnt die Bundesregierung eine Ausweitung politischer Beitrittsversprechen beispielsweise in Bezug auf die Ukraine ab. Andererseits ist das Interesse der Europäischen Union an einer Stabilisierung des Westbalkans das Hauptargument, weshalb auch Deutschland bereit sein wird, die Länder schließlich aufzunehmen. Die Unsicherheit über den weiteren integrationspolitischen EU-Kurs, die Zweifel an deren innerem Zusammenhalt sowie nicht zuletzt die Sorge vor schwindenden Steuerungs-kapazitäten in einer überdehnten Europäischen Union mit 34 und mehr Mitgliedern sind Faktoren, die die Grenzen der Erweiterung aufzeigen. Wie Deutschland mit diesem Ziel-konflikt zwischen Konsolidierung und Erweiterung umgeht, wird für die Europäische Union insgesamt bedeutsam sein.

---

47 Die CDU-Fraktion warb bereits 2002 im Bundestag für eine privilegierte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Türkei, siehe Deutscher Bundestag: Antrag des Abgeordneten Dr. Wolfgang Schäuble und der Fraktion der CDU/CSU: Für ein glaubwürdiges Angebot der Europäischen Union an die Türkei, 15. Wahlperiode, 2. Dezember 2002, Drucksache 15/126; siehe weiter das dritte Grundsatzprogramm der CDU aus dem Jahre 2007, in dem eine privilegierte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Türkei als „richtige Lösung“ erachtet wird; siehe CDU: Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Das Grundsatzprogramm. Beschlossen vom 21. Parteitag, Hannover, 3.-4. Dezember 2007; siehe CDU Europawahlprogramm 2014: „Gemeinsam erfolgreich in Europa.“ Europapolitischer Beschluss des 26. Parteitags der CDU Deutschlands, Berlin, 5. April 2014, hier S. 79, in dem die CDU eine allgemein „möglichst enge Zusammenarbeit“ sowie eine „strategische Zusammenarbeit“ in außen- und sicherheitspolitischen Fragen zwischen der Europäischen Union und der Türkei anstrebt, eine Vollmitgliedschaft jedoch ablehnt, da die Türkei die Kriterien für einen EU-Beitritt nicht erfüllt.

48 Siehe European Commission: Fact Sheet EU-Turkey Agreement: Questions and Answers, Brüssel, 19.3.2016, abrufbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-963\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm) (letzter Zugriff: 4.4.2016); Europäischer Rat: Erklärung EU-Türkei, Treffen Europäischer Rat 17./18. März 2016, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> (letzter Zugriff: 4.4.2016); Europäischer Rat: Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, Tagung 8. März 2016, Presse 111/16; Europäischer Rat: Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei, 29. November 2015 – Erklärung EU-Türkei, Pressemitteilung vom 29.11.2015, Presse 870/15; European Commission: EU-Turkey Joint Action Plan, Brussels, 15. Oktober 2015, MEMO/15/5860.

49 Vgl. Barbara Lippert: Die EU-Erweiterungspolitik nach 1989 – Konzeptionen und Praxis der Regierungen Kohl und Schröder, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik?, Bonn 2001, S. 349-392, hier S. 362.