

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

35–36/2008 · 25. August 2008

bpb:

Migration in Europa

Mely Kiyak

Europa: Die Villa mit fünf Sternen

Jürgen Gerhards · Silke Hans

Die Grenzen Europas aus der Perspektive der Bürger

Petra Bendel

Europäische Migrationspolitik: Ein stimmiges Bild?

Michael Bommes

Migration und die Veränderung der Gesellschaft

Peter Jurczek · Michael Vollmer

Ausbildung und Migration in Ostmitteleuropa

Barbara Dietz

Die Ukraine im europäischen Migrationssystem

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

gerückt sein. Am Ende kann man nur mit Bestimmtheit sagen, dass Europa immer ein Kontinent war und ein Kontinent bleiben wird. Das Andere, das Hinzukonstruierte, das mal Reich oder Fürstentum genannt wurde und nun Union genannt wird, zieht seine Grenzen, wie es seine stärksten Mächte gerade brauchen.

Die Europäische Union wächst, ihre Grenzen verändern sich, genauso wie ihre Population. Integration unter Wahrung der kulturellen Identitäten scheint hierbei die größte Herausforderung zu sein. Menschen, die nie ihre Heimat verlassen haben, schieben diese Aufgabe von sich und verstehen sie als Bringeschuld des Hinzugezogenen. Der Lauf der Migrationsgeschichte hat gezeigt, dass die Hausherrn gerne unter sich bleiben und den Status quo beibehalten wollen. Wären die Hausherrn im Laufe der Jahrhunderte mit dieser Haltung immer erfolgreich gewesen, es gäbe dieses heutige Europa mit all seiner Vielfalt an Sprachen, lokalen Eigenheiten, Kulturen und Religionen nicht. Europa war zu keiner Zeit homogen, es hat letztendlich davon profitiert, dass seine Grenzen durchlässig waren. Es war stets Nutznießer der Immigration, und auch davon, dass alle existierenden Kulturen und Sprachen Resultat einer gemeinsamen Entwicklungsgeschichte gegenseitiger Beeinflussung sind. Es ist so banal wie wahr: Menschen verlassen ihre Heimat und suchen sich eine neue; manchmal finden sie ein neues Zuhause, manchmal kehren sie an ihre Herkunftsorte zurück. Manche finden ihr Glück, manche suchen noch danach, manche kehren um.

Mein Onkel jedenfalls liegt heute noch gerne auf seiner Decke in Anatolien, kaut an einem Grashalm und kann sich an seine Sätze vor zwanzig Jahren nicht erinnern.

– *Dein Vater hat einen großen Fehler gemacht, als er die Türkei damals verlassen hat. Kein Stückchen Seife, kein Geld dieser Welt ist es wert, seine Heimat zu verlassen. Das habe ich immer gesagt, Du kannst Dich sicher erinnern.*

– *Ja sicher, Onkel, das hast Du immer schon so gedacht.*

Jürgen Gerhards · Silke Hans

Die Grenzen Europas aus der Perspektive der Bürger

Der Prozess der europäischen Integration ist seit der Gründung der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 durch zwei Merkmale gekennzeichnet: einerseits eine zunehmende *Vertiefung* mit einer Übertragung ehemals nationaler Souveränitätskompetenzen

auf die Europäische Union (EU) und eine Ausdehnung der Politikfelder, für die die EU zuständig ist, und andererseits eine schrittweise *Erweiterung* der Anzahl der Mitgliedsländer. 1973 traten Großbritannien, Dänemark und Irland der Gemeinschaft der sechs Gründungsmitglieder bei; 1981 folgte Griechenland, 1986 Portugal und Spanien, 1995 Österreich, Schweden und Finnland. Eine quantitativ und qualitativ andere Dimension hatte die Osterweiterung der EU. 2004 sind zehn Länder der EU beigetreten, 2007 folgten Bulgarien und Rumänien. Die institutionalisierten Grenzen der EU sind heute durch die Grenzen der 27 Mitgliedsländer definiert.

Geht es nach den Plänen der EU, ist der Prozess der Erweiterung aber in keiner Weise abgeschlossen. Die Türkei, Kroatien, Mazedonien, Montenegro, Bosnien-Herzegowina, Serbien und Albanien stehen als (potentielle) Beitrittskandidaten vor der Tür und bitten um Einlass. Andere Länder würde die EU gerne aufnehmen, diese wollen selbst aber nicht oder noch nicht Mitglieder werden.

Jürgen Gerhards

Dr. phil., geb. 1955; Professor für Soziologie (Lehrstuhl für Makrosoziologie) an der Freien Universität Berlin, Institut für Soziologie, Garystraße 55, 14195 Berlin.
J.Gerhards@fu-berlin.de

Silke Hans

Dipl. Soz., geb. 1980; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Makrosoziologie der Freien Universität Berlin.
Silke.Hans@fu-berlin.de

Während frühere Erweiterungsrunden von den Bürgerinnen und Bürgern begrüßt oder zumindest toleriert wurden, scheint der „permissive Erweiterungskonsens“ spätestens seit der so genannten Osterweiterung verbraucht zu sein. Immer lauter werden Stimmen derer, die auf ein Ende des Erweiterungsprozesses drängen und eine Überforderung der EU-Institutionen und der Bürger Europas prognostizieren. Die Debatte über die Aufnahme der Türkei zeigt dies mit aller Deutlichkeit. Die Ablehnung des Vertrags über eine europäische Verfassung durch die Franzosen und die Niederländer im Jahr 2005 ist von vielen Beobachtern auch als ein Veto gegenüber der Erweiterungspolitik der EU interpretiert worden.¹ Die Meinungen der Bürger sind damit zu einer relevanten Bezugsgröße für das Entscheidungshandeln der Eliten im Hinblick auf eine zukünftige EU-Erweiterung geworden. Aus diesem Grund stehen die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger der 27 Mitgliedsländer der EU bezüglich ihrer Erweiterung im Mittelpunkt unserer Analyse. Welche Länder würden die Bürger gerne in der EU begrüßen und welche möchten sie nicht aufnehmen? Wo sehen sie die Grenzen der Union und in welchem Maße unterstützen sie die Erweiterungspolitik der EU?² Wir skizzieren die Erweiterungspolitik der EU und den Status der Beitrittsverhandlungen mit den einzelnen Ländern und analysieren dann auf der Basis einer Eurobarometerumfrage, ob und in welchem Maße sich die Bürger der EU für eine Mitgliedschaft dieser Länder aussprechen und damit die Erweiterungspolitik der EU stützen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Zustimmung zur Aufnahme neuer Länder je nach Land, nach dem gefragt wurde, stark variiert. Und auch die Bürger in den 27 Ländern unterscheiden sich in dem Ausmaß, mit dem sie sich für eine Erweiterung aussprechen. Wir gehen deswegen in einem dritten Schritt der Frage nach, wie man die Unterschiede in der Bereitschaft, neue Länder aufzunehmen, erklären kann.

¹ Vgl. Heinz Kramer, Wie „erweiterungsmüde“ ist die EU?, in: SWP-Aktuell, (2007) 16, März 2007, in: www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3819 (14. 5. 2008).

² Zum Verhältnis von Elitenhandeln und Einstellungen der Bürger bezüglich einer Erweiterung der EU vgl. Sylke Nissen, Who wants Enlargement of the EU? Support for the Enlargement among Elites and Citizens in the European Union, in: Czech Sociological Review, 39 (2003), S. 757–772.

Die Erweiterungspolitik der EU und die potentiellen Beitrittskandidaten

Wir unterscheiden auf der Basis der von den Ländern unternommenen Schritte im Hinblick auf einen EU-Bertritt und den konkreten Stand der Verhandlungen drei Gruppen von Ländern, die zu Mitgliedsländern der EU werden könnten.³

1. „Willkommene Länder“, die aber selbst zögerlich sind, ob sie Mitglied werden wollen. Dazu zählen die EFTA-Länder Schweiz, Norwegen und Island.⁴ Die Schweizer Bürger haben sich zuerst 1992, dann in einer zweiten Volksabstimmung 2001 gegen eine EU-Mitgliedschaft ausgesprochen. Die in der Folge der Ablehnung verabschiedeten bilateralen Abkommen I und II (1999 und 2004) dienen der weiteren Annäherung der Schweiz an die EU-Mitgliedsländer. Zudem sprachen sich die Bürger der Schweiz 2005 für den Beitritt zum Schengener Abkommen aus.

Ganz ähnlich gestaltet sich das Verhältnis der EU zu *Norwegen*. Norwegen hielt 1972 und 1994 Referenden über den EU-Bertritt ab, die aber von der Bevölkerung abgelehnt wurden. Seitdem basieren die Beziehungen zwischen Norwegen und der EU auf der norwegischen Zusammenarbeit mit der EFTA und der Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Norwegen unterzeichnete zudem einen Assoziierungsvertrag zum Schengener Abkommen, arbeitet auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik eng mit der EU zusammen und beteiligt sich an Ausgleichszahlungen, um wirtschaftliche und soziale Unterschiede in den EU-Ländern abzumildern.

Islands Europapolitik basiert wie die Norwegens vorrangig auf der Zusammenarbeit

³ Die im Folgenden zusammengetragenen Informationen über den momentanen Stand der Verhandlungen der EU mit den verschiedenen potentiellen Beitrittsländern stammen aus verschiedenen Quellen: 1. www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/LaenderReiseinformationenA-Z.jsp (14. 5. 2008); 2. www.euractiv.com/de/erweiterung (14. 5. 2008); 3. http://de.wikipedia.org/wiki/Beitrittskandidaten_der_EU (14. 5. 2008).

⁴ Vgl. Johannes Varwick/Jana Windwehr, Norwegen und Schweiz als Modellfälle für differenzierte Integration?, in: APuZ, (2007) 43, S. 15–20. *Anm. d. Redaktion:* EFTA steht für *European Free Trade Association* (Europäische Freihandelsassoziation). Außer den drei genannten Ländern gehört ihr noch Liechtenstein an.

mit der EFTA sowie der Teilnahme am EWR. Außerdem trat Island dem Schengener Abkommen bei. Ein EU-Beitritt ist in Island eine politisch umstrittene Frage und wird von der aktuellen Regierung in näherer Zukunft nicht angestrebt. Ein Grund dafür sind Befürchtungen hinsichtlich der Nutzungsrechte von Fischgründen. Jüngere Meinungsumfragen weisen jedoch auf eine Mehrheit für einen EU-Beitritt in der Bevölkerung hin.

2. Die Beitrittskandidaten: Die Türkei und Kroatien haben von der EU den offiziellen Status eines Beitrittskandidaten erhalten. *Kroatien* hatte 2003 seinen Beitrittsantrag eingereicht. Die ursprünglich für 2004 vorgesehenen Beitrittsverhandlungen wurden zunächst bis 2005 verschoben, da sich die kroatische Regierung anfangs nicht an die Bedingung der ausnahmslosen Zusammenarbeit mit dem UN-Kriegsverbrechertribunal in Den Haag gehalten hatte. Seit Oktober 2005 läuft das „Screening-Verfahren“, das heißt, der Abgleich der kroatischen Gesetzgebung mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand der EU, seit Juni 2006 die Eröffnung der verschiedenen Verhandlungskapitel. Die Verhandlungen werden wahrscheinlich 2009 abgeschlossen, so dass eventuell 2011 der Beitritt erfolgen kann.

Der Zeitpunkt des Beitritts der *Türkei* ist hingegen ungewiss. Im Oktober 2005 eröffnete die EU offiziell die Beitrittsverhandlungen. Das anschließende „Screening-Verfahren“ wurde im Herbst 2006 abgeschlossen; derzeit laufen die Eröffnungen der verschiedenen Verhandlungskapitel. Anschließend ist es Aufgabe der Kommission, festzustellen, ob die Beitrittskapitel abgeschlossen sind. Nach Zustimmung durch das Europäische Parlament kann der Rat der EU-Regierungen die Verhandlungen für abgeschlossen erklären und ein Beitrittsdatum festlegen. Allerdings muss ein möglicher Vertrag in allen EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert werden. Hier besteht die Möglichkeit für einige Mitgliedsländer, den Beitritt der Türkei zu verhindern. So wird in Frankreich und in Österreich zur Frage der Mitgliedschaft der Türkei wahrscheinlich ein Referendum durchgeführt werden.

3. Die potenziellen Beitrittskandidaten: Die Integration der Länder des westlichen Balkans ist Ziel der Erweiterungspolitik der

EU. Diese Staaten werden von der EU als potenzielle Beitrittskandidaten bezeichnet.¹⁵ Mit ihnen wird zunächst ein Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen (SAA) abgeschlossen, um sie mit finanzieller Hilfe der EU Schritt für Schritt politisch und wirtschaftlich für eine Integration in die EU vorzubereiten, bevor sie den offiziellen Status eines Beitrittskandidaten erhalten.

Als erstes Land unterzeichnete *Mazedonien* bereits 2001 das Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen. Mazedonien ist auch das erste Land aus der Gruppe der potentiellen Beitrittskandidaten, das mittlerweile den Status eines Beitrittskandidaten erhalten hat, ohne dass die Beitrittsverhandlungen allerdings schon begonnen hätten. *Bosnien-Herzegowina* nahm 2005 Gespräche mit der EU über ein Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen auf; im Dezember 2007 fand die Paraphierung des Abkommens statt. *Montenegro* ist erst im Juni 2006 unabhängig geworden; die Anerkennung der EU erfolgte unmittelbar. Die Verhandlungen zu einem SAA wurden bereits 2006 abgeschlossen, das Abkommen wurde im März 2007 paraphiert. Seine Ratifizierung ist bisher noch nicht abgeschlossen. Die 2003 mit *Albanien* aufgenommenen Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen mündeten in der offiziellen Unterzeichnung im Jahr 2006. Die Ratifizierung ist auch hier noch nicht abgeschlossen. Schwieriger gestalten sich die Verhandlungen mit *Serbien*, da sich das Land zum einen nicht an die Vereinbarung der uneingeschränkten Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag gehalten hat, zum anderen die EU-Politik der Anerkennung eines unabhängigen Kosovo als massive Einmischung in die eigene Souveränität interpretiert. Im November 2007 wurde das SAA paraphiert, allerdings fand die Unterzeichnung bisher nicht statt. Durch die Parlamentswahlen im Mai 2008, in dem sich die pro-europäische Partei von Präsident Boris Tadic durchsetzen konnte, sind aber die Weichen für eine Annäherung zwischen Serbien und der EU gestellt.¹⁶

¹⁵ Vgl. Dominik Tolksdorf/Milka Vilovski, EU Beitrittsprozess der westlichen Balkanstaaten vor einer ungewissen Zukunft. Vier Szenarien zu den Entwicklungen in Südosteuropa und der EU, CAP Analyse 7 2007, in: www.cap.lmu.de/download/2007/CAP-Analyse-2007-07.pdf (14. 5. 2008).

¹⁶ Das Kosovo hat erst im Februar 2008 seine Unabhängigkeit erklärt. Die meisten Länder der EU haben

Tabelle 1: Zustimmung zur Erweiterung der EU um die Länder Schweiz, Norwegen und Island (in Prozent)

	Schweiz	Norwegen	Island	Mittelwert der Zustimmung
Alle 27 EU-Länder	86,6	86,4	80,0	84,3
Nur EU-15	84,4	84,1	77,0	81,9
Nur Beitritt I	94,2	94,0	88,3	92,3
Nur Beitritt II	96,0	96,2	90,2	94,3

Tabelle 2: Zustimmung zur Erweiterung der EU um die Beitrittskandidaten und die potentiellen Beitrittskandidaten (in Prozent)

	Kroatien	Montenegro	Bosnien	Mazedonien	Serbien	Albanien	Türkei	Mittelwert
Alle 27 Länder	59,7	50,5	50,0	49,7	45,8	40,3	34,4	44,7
Nur EU-15	52,8	44,5	42,5	43,6	39,8	35,1	29,8	39,0
Nur Beitritt I	83,0	67,8	63,7	67,5	61,2	53,9	43,8	60,0
Nur Beitritt II	85,9	83,5	81,2	84,1	84,2	74,3	73,1	81,5

Die Einstellungen der Bürger

In welchem Maße die Bürger der 27 Länder der EU die Erweiterungspolitik der EU unterstützen und wo sie die Grenzen der EU definieren, analysieren wir im Folgenden auf der Basis einer Sekundäranalyse einer Eurobarometerbefragung (Eurobarometer 66.1).¹⁷ Die Befragung wurde 2006 mit Personen ab 15 Jahren durchgeführt. Die Stichproben sind für das jeweilige Land repräsentativ und variieren zwischen 503 Personen in Zypern und 1526 Personen in Deutschland. Unsere Analyse beschränkt sich auf die Bürger der 27 Mitgliedsländer der EU. Im Zentrum unserer empirischen Auswertung steht folgende Frage: „Sagen Sie mir bitte für jedes der folgenden Länder, ob Sie dafür oder dagegen wären, dass es Teil der Europäischen Union wird“. Wir analysieren die Zustimmungen zu einer Mitgliedschaft in der EU für diejenigen Länder, die wir oben in drei Gruppen zusammengefasst haben.

das Kosovo als unabhängigen Staat anerkannt oder beabsichtigen, dies in naher Zukunft zu tun, einige haben dies aber verweigert (Slowakei, Rumänien, Spanien und Zypern). Ohne eine Anerkennung durch alle Staaten der EU ist der Abschluss eines Assoziationsabkommens nicht möglich.

¹⁷ Der Datensatz ist über das Zentralarchiv für empirische Sozialforschung erhältlich. Informationen über die Eurobarometer-Studien können unter www.gesis.org/en/data_service/eurobarometer/index.htm abgerufen werden.

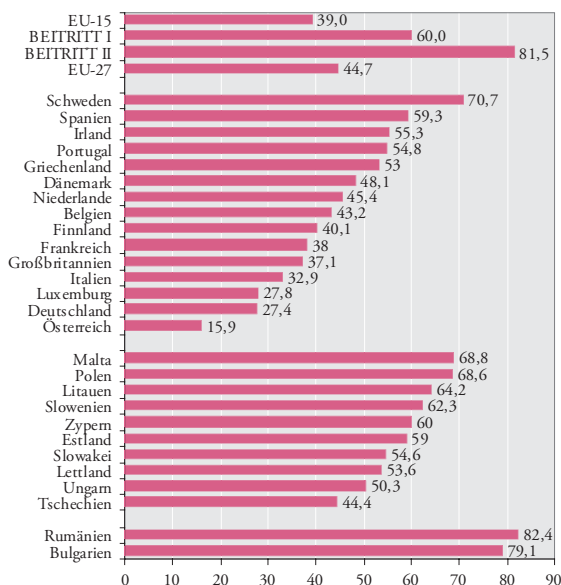
Tabelle 1 gibt die Zustimmung zu einer Mitgliedschaft der Schweiz, Norwegens und Islands wieder. Wir haben die Zustimmungsraten in den 27 EU-Ländern zu vier Kategorien zusammengefasst. Die erste Kategorie umfasst alle 27 EU-Länder; „EU-15“ bezeichnet die 15 so genannten alten Mitgliedsländer der EU, „Beitritt I“ die zehn Staaten, die im Zuge der Osterweiterung 2004 beigetreten sind und „Beitritt II“ umfasst Bulgarien und Rumänien.¹⁸ Da sich in einer separaten Faktorenanalyse herausgestellt hat, dass Befragte, die sich für bzw. gegen die Mitgliedschaft eines der drei Länder ausgesprochen haben, in aller Regel auch für bzw. gegen die Mitgliedschaft der anderen beiden Länder sind, haben wir zusätzlich den Mittelwert aus den prozentualen Zustimmungsraten gebildet.¹⁹ Die Menschen nehmen bezüglich der Frage, wer Mitglied in der EU werden soll, offensichtlich nicht individuelle Länder oder geografische Regionen wahr (die Schweiz, Island und Norwegen sind geographisch recht unterschiedlich positioniert), sondern operieren mit generalisierten Einstellungsmustern.

Wie die Ergebnisse zeigen, ist die Zustimmung zu einer Mitgliedschaft der Schweiz, von Norwegen und Island in der EU sehr

¹⁸ Jedes Land geht mit einem um die Bevölkerung gewichteten Faktor in die Aggregatskategorien ein.

¹⁹ Angegeben ist hier der Mittelwert der Zustimmung in Prozent, gebildet aus der Zustimmung zum EU-Beitritt der in der Tabelle befindlichen Länder.

Grafik: Durchschnittliche Zustimmung zu einer Mitgliedschaft von Mazedonien, Montenegro, Serbien, Bosnien-Herzegowina, Albanien und der Türkei in der EU (in Prozent)



hoch. Aus der Perspektive der Bürger könnten die drei Länder lieber heute als morgen Bestandteil der Union werden. Auch die Zustimmungsraten in den einzelnen Ländern (Ergebnisse werden hier nicht ausgewiesen) sind sehr hoch. Es gibt kein Land, in dem sich nicht mindestens zwei Drittel der Bevölkerung für eine Mitgliedschaft der drei Länder aussprechen. Dabei fällt die Zustimmung in den Ländern, die selbst erst 2004 und 2007 Mitglieder der EU geworden sind, besonders hoch aus. Von einer Erweiterungsmüdigkeit der Bürger der EU kann im Hinblick auf die Schweiz, Norwegen und Island nicht die Rede sein. Ganz anders sehen die Befunde aus, wenn man die Einstellungen der Bürger zu den anderen beiden Gruppen betrachtet (Tabelle 2).

1. Die Zustimmung zu einem Beitritt der Türkei und der sechs Balkanländer ist deutlich geringer als die Zustimmung zur Schweiz, Norwegen und Island. Nur die Mitgliedschaft von Kroatien wird von ca. 60 Prozent aller EU-Bürger begrüßt. Kroatien erreicht auch in allen Länderaggregatskategorien und in fast allen 27 Ländern eine mindestens 50-prozentige Zustimmung.

2. Für die anderen Balkan-Staaten gilt, dass sie zwar im Durchschnitt der 27 EU-Länder eine knappe Mehrheit für eine Mitgliedschaft erhalten (Albanien liegt mit 40,3 Prozent darunter), die Einschätzungen variieren aber zwischen den drei Aggregatsgruppen erheblich. Während die zuletzt beigetretenen Länder Rumänien und Bulgarien klare Fürsprecher einer Erweiterung sind, ist die Unterstützung in den Ländern, die 2004 Mitglieder der EU geworden sind, deutlich geringer, liegt aber im Durchschnitt noch über der 50-Prozent-Marge. In den EU-15-Ländern erreicht keines der potentiellen Beitrittsländer des Balkans eine unterstützende Mehrheit von 50 Prozent, die Zustimmung zu einem Beitritt Serbiens und Albanien liegt sogar nur bei einem guten Drittel der Bevölkerung.¹⁰

3. Die Türkei stellt unter allen zukünftigen Mitgliedsländern einen Sonderfall dar. Nur ca. ein Drittel aller EU-Bürger möchte, dass das Land Mitglied der EU wird. Nur in vier Ländern (Rumänien, Bulgarien, Portugal und Schweden) gibt es eine Mehrheit für einen Beitritt der Türkei, in den anderen 23 Ländern wird das 50-Prozent-Quorum nicht erreicht, zum Teil sehr deutlich unterschritten.

4. Dieses Bild einer gespaltenen öffentlichen Meinung bestätigt sich auch auf Länderebene: Wir haben den Mittelwert der Zustimmung zur Mitgliedschaft der verschiedenen Länder in Tabelle 2 berechnet, da wir in einer separaten Analyse festgestellt haben, dass diejenigen Bürger, die sich für die Mitgliedschaft eines der Länder aussprechen, sich in aller Regel auch für die Mitgliedschaft der anderen Länder aussprechen.¹¹ Da die Mitgliedschaft Kroatiens eine relativ hohe Zustimmung genießt und damit einen Ausnahmefall darstellt, haben wir Kroatien in der Mittelwertberechnung nicht berücksichtigt. Vor allem für Österreicher, Deutsche, Luxemburger, Italiener, Briten und Franzosen hat die jetzige EU die Grenzen der Erweiterung nach Süd- und Osteuropa erreicht. Nur ca. ein Drittel der

¹⁰ Die Prozentsatzwerte der Zustimmung für die einzelnen Länder können wir hier aus Platzgründen nicht darstellen. Sie finden sich unter www.polsoz.fu-berlin.de/soziologie/arbeitsbereiche/makrosoziologie/mitarbeiter/lehrstuhlinhaber/dateien/tabellen_APuZ.pdf

¹¹ Angegeben ist hier der Mittelwert der Zustimmung in Prozent, gebildet aus der Zustimmung zum EU-Beitritt der in der Tabelle befindlichen Länder.

Bevölkerung in diesen meist bevölkerungsreichen und politisch gewichtigen Ländern spricht sich für eine Aufnahme von Montenegro, Mazedonien, Bosnien, Serbien, Albanien und die Türkei aus. Die Zustimmung zu einer Aufnahme der Türkei fällt besonders gering aus, in Deutschland, Zypern, Luxemburg liegt sie sogar unter 20 Prozent, in Österreich nur bei 5,6 Prozent.

Fassen wir unsere deskriptiven Ergebnisse kurz zusammen: Während die Institutionen der EU eine Erweiterung und damit eine Grenzverschiebung der EU betreiben, findet diese Politik nur zum Teil Rückhalt in der Bevölkerung. Eine Mitgliedschaft der Schweiz, Norwegens und Islands wäre aus der Perspektive der Bürger der EU unproblematisch und auch der wohl bald anstehende Beitritt Kroatiens wird, wenn auch in deutlich geringerem Maße, mehrheitlich begrüßt. Anders verhält es sich mit den anderen Ländern des ehemaligen Jugoslawiens, mit Albanien und vor allem der Türkei. Im Hinblick auf letztere gibt es eine zum Teil erhebliche Inkongruenz zwischen der Beitrittspolitik der EU und den kognitiven Grenzdefinitionen der Bürger. Der Umsetzung der Erweiterungspolitik stehen somit die Einstellungen der Bürger entgegen, die zudem durch Referenden den Erweiterungsprozess aufhalten können. Um diese Einstellungen zu verändern und die Zustimmung der Menschen zur Erweiterungspolitik zu gewinnen, ist es wichtig zu verstehen, aus welchen Gründen viele Menschen einer Erweiterung ablehnend gegenüber stehen.

Erklärung der Unterschiede

Warum sprechen sich manche Bürger für eine Erweiterung der EU aus und stützen damit die Politik der EU während andere lieber die Grenzen der jetzigen EU institutionalisiert sehen möchten? Zur Beantwortung dieser Frage formulieren wir in einem ersten Schritt mehrere Hypothesen und überprüfen diese dann auf ihre Richtigkeit.¹²

¹² Für eine gute Darstellung der Argumente für und gegen eine Erweiterung vgl. Kai-Olaf Lang/Daniela Schwarzer, Die Diskussion über die Aufnahmefähigkeit der EU. Nötige Zwischenschritte oder Ende der Erweiterung, SWP-Studie, (2007) 31, Dezember 2007, in: www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4558 (18. 5. 2008). Bei der Formulierung der Hypothesen orientieren wir uns u. a. an der Studie von

1. **Ökonomische Nachteile:** Die Länder des Balkans und die Türkei sind im Vergleich zu vielen EU-Mitgliedsländern, vor allem im Vergleich zu den EU-15, deutlich schlechter ökonomisch entwickelt, was sich in einer Vielzahl von Indikatoren, zum Beispiel im Brutto sozialprodukt pro Kopf manifestiert. Da die EU das Ziel der Strukturkonvergenz ihrer Mitgliedsländer verfolgt, wird eine Mitgliedschaft der neuen Länder wahrscheinlich mit Transferzahlungen von den reichen EU-Ländern hin zu den neuen ärmeren Ländern und damit mit höheren Steuern in den reicheren Ländern verbunden sein. Wir vermuten, dass die Bürger diese finanziellen Kosten erahnen und dass dies ihre Einstellung zur Erweiterung beeinflusst. Entsprechend gehen wir davon aus, dass die Unterstützung für eine Erweiterung bei Personen, die aus Ländern kommen, die zu den Nettozahlern der EU gehören, geringer ausfällt als bei Personen, die in Nettoempfängerländern leben (Hypothese 1).¹³

Die mit einer Erweiterung verbundenen Vor- und Nachteile können allerdings recht asymmetrisch unter den Bewohnern ein und desselben Landes verteilt sein.¹⁴ Eine Mitgliedschaft der neuen Länder in der EU wird, auch wenn Übergangsfristen verabredet werden, für diese die Teilhabe an der Freizügigkeitsregel und damit die Möglichkeit der Abwanderung von Arbeitskräften eröffnen. Wir vermuten, dass Personen und Bevölkerungsgruppen, die durch mögliche Einwanderungen aus anderen Ländern Nachteile für ihre eigenen Chancen auf dem Arbeitsmarkt und für ihre ökonomische Position antizipieren, sich eher gegen eine Erweiterung aussprechen. Die Einwanderung nach Westeuropa war bisher vor allem von niedrig qualifizierten Personen aus ärmeren Ländern geprägt. Hier treten sie auf dem Arbeitsmarkt in Kon-

Jeffrey A. Karp und Shaun Bowler, die Einstellungen zur Osterweiterung analysiert haben. Vgl. Jeffrey A. Karp/Shawn Bowler, Broadening and deepening or broadening versus deepening: The question of enlargement and Europe's 'hesitant Europeans', in: *European Journal of Political Research*, 45 (2006) 3, S. 369–390.

¹³ Die Codierung der entsprechenden Variable ist 0 = Nettozahler und 1 = Nettoempfänger. Nettoempfänger sind alle ab 2004 beigetretenen Staaten sowie Griechenland, Irland, Portugal und Spanien.

¹⁴ Vgl. zum Folgenden Jürgen Gerhards, Free to move? The acceptance of free movement of labour and non discrimination among citizens of Europe, in: *European Societies*, 10 (2008) 1, S. 121–140.

Tabelle 3: Erklärung der Einstellungen der Bürger zu einer Erweiterung der EU^{a)}

	Richtung des Effekts	Hypothese bestätigt?
Ökonomische Nachteile		
Bildung	+	ja
Arbeitslosigkeit	0	nein
Nettoempfängerland	+	ja
Migration und kulturelle Bedrohung		
Positive Einstellung zu Migration	+	ja
Ausländeranteil im Land	-	ja
Erweiterung vs. Vertiefung		
Positive Einstellung zur Vertiefung	+	nein

a) Lineare Regression. Abhängige Variable: additive Skala der Zustimmung zur Mitgliedschaft der fünf Balkanländer und der Türkei. Anteil erklärter Varianz: $R^2 = 25,1$ Prozent. Anzahl der Befragten: $N = 16\,618$. Genaue Ergebnisse (Koeffizienten, Signifikanzwerte) unter www.polsoz.fu-berlin.de/soziologie/arbeitsbereiche/makrosoziologie/mitarbeiter/lehrstuhlinhaber/dateien/Tabellen_APuZ.pdf.

kurrenz zu niedrig qualifizierten inländischen Arbeitnehmern. Die besser verdienenden Bürger dürften hingegen eher von der erhöhten Konkurrenz auf dem unteren Segment des Arbeitsmarktes profitieren, weil die Lohnkonkurrenz wahrscheinlich zu Preisnachlässen auf Waren und Dienstleistungen führt. Wir haben zwei Variablen in die Analysen aufgenommen, welche die unterschiedlichen Interessenlagen der Bürger messen: Die Variable *arbeitslos/nicht arbeitslos* und das *Bildungsniveau* des Befragten.¹⁵ Wir erwarten, dass Arbeitslose und Personen mit niedriger Bildung sich eher gegen eine Erweiterung aussprechen als andere (Hypothese 2).

2. Migration und kulturelle Bedrohung: Durch die Mitgliedschaft der Türkei und der Balkanländer möglicherweise ausgelöste Migrationsbewegungen in die wohlhabenderen Länder der EU sind nicht nur mit ökonomischen Nachteilen für bestimmte Bevölkerungsschichten verbunden, sondern auch mit Ängsten vor einer Bedrohung der eigenen Lebensweise und Kultur. Dies gilt in aller Regel nicht, wenn die Migranten aus Ländern kommen, die – wie im Falle der Schweiz, Norwegens und Islands – dem Einwanderungsland kulturell ähnlich sind. Für die Balkanländer und die Türkei gilt nun, dass sie nicht nur ökonomisch schwächer entwickelt sind als die meisten EU-Länder, sondern zum Teil auch in einer anderen kulturellen und religiösen Traditionslinie stehen.¹⁶ Wir vermuten,

¹⁵ Arbeitslosigkeit: 0 = nicht arbeitslos, 1 = arbeitslos. Bildung: Alter zum Zeitpunkt der Beendigung der (Aus-)Bildung. Werte größer als 25 wurden auf den Wert 25 gesetzt.

dass manche Bürger Migrationen aus den potentiellen Mitgliedsländern als eine Bedrohung der eigenen kulturellen Selbstständigkeit interpretieren. Entsprechend prüfen wir (Hypothese 2), ob Befragte, die Migranten als kulturelle Bereicherung interpretieren, sich eher für eine Erweiterung aussprechen als Personen, die Migranten eher als Bedrohung ansehen. Wir analysieren zusätzlich, ob Personen, die in Ländern mit einem hohen Ausländeranteil leben, sich eher gegen eine Erweiterung aussprechen als Personen in Ländern mit einem geringeren Ausländeranteil.¹⁷

3. Erweiterung versus Vertiefung: Der Entwicklungsprozess der Europäischen Union ist, wie wir in der Einleitung skizziert haben, durch eine schrittweise Erweiterung und eine Zunahme der Vertiefung andererseits gekennzeichnet. Manche Beobachter des Prozesses und manche Politiker sind der Ansicht, dass es spätestens seit der so genannten Osterweiterung zu einem Zielkonflikt zwischen diesen beiden Prinzipien gekommen ist.¹⁸ Die Institutionen der EU sind, so die These, mit den 27 Mitgliedsländern jetzt schon überfordert, die Entscheidungsprozesse sind überkom-

¹⁶ Mit der Türkei und Albanien, aber auch mit Bosnien-Herzegowina würden Länder beitreten, deren Bevölkerung dominant muslimisch ist, in Serbien, Mazedonien, Montenegro ist die Bevölkerung mehrheitlich orthodoxen Glaubens.

¹⁷ Variable Einstellung zur Migration: Zustimmung zur Aussage, dass Einwanderer eine Bereicherung für das eigene Land sind. 1 = stimme gar nicht zu, 2 = stimme eher nicht zu, 3 = stimme eher zu, 4 = stimme voll und ganz zu. Variable Ausländeranteil: Angabe pro Land in Prozent.

¹⁸ Vgl. K. Lang/D. Schwarzer (Anm. 12).

plex, intransparent und ineffektiv geworden. Der Zielkonflikt zwischen Erweiterung und Vertiefung lässt sich nur auflösen – so das Argument –, in dem sich Europa entweder für eine weitere Vertiefung oder für eine Erweiterung entscheidet. Wir gehen entsprechend davon aus, dass Personen, die sich für eine weitere Vertiefung der EU aussprechen, eher gegen eine Aufnahme neuer Mitgliedsländer sind (Hypothese 3). Unter Vertiefung verstehen wir in diesem Zusammenhang die Ausdehnung der Politikfelder, für die nicht mehr allein der Nationalstaat, sondern die EU zuständig sein soll.¹⁹

Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Insgesamt können wir mit Hilfe unserer unabhängigen Variablen die Einstellungen der Bürger zu einer Erweiterung der EU um die fünf Balkanländer und die Türkei gut vorher-sagen (Tabelle 3). Etwa ein Viertel der Unterschiede zwischen Personen hinsichtlich ihrer Einstellungen zur EU-Erweiterung sind mit den von uns verwendeten Variablen erklärbar.

Die These, dass diejenigen, die wahrscheinlich durch die Erweiterung ökonomische Nachteile in Kauf nehmen müssen, eher gegen eine Öffnung der EU für weitere Länder sind, hat sich bestätigt. Der starke positive Effekt für die Netto-Empfängerländer weist darauf hin, dass das Gefühl, bisher von einer EU-Mitgliedschaft profitiert zu haben, die Erweiterungsbereitschaft positiv beeinflusst. Auch eine höhere Bildung führt zu einer positiveren Einstellung gegenüber dem EU-Beitritt der Balkanländer und der Türkei. Das spricht für unsere Hypothese, dass sich Menschen mit höherer Bildung weniger einer möglichen Konkurrenz durch niedrig qualifizierte Einwanderer aus zukünftigen Mitgliedsstaaten ausgesetzt sehen. Allerdings gibt es zwischen Arbeitslosen und Nichtarbeitslosen keine Unterschiede in der Einstellung zur Erweiterung. Auch unsere Annahme, dass die Einstellung zur EU-Erweiterung von der Bewertung der Konsequenzen von Migrationsbewegungen abhängt, wird durch

¹⁹ Dazu gehören die Fragen, ob man für oder gegen eine gemeinsame Währung, eine gemeinsame Außenpolitik, eine gemeinsame Verteidigungspolitik und eine europäische Verfassung ist. Diese Fragen wurden zu einem Index kombiniert, bei dem hohe Werte für eine positive Einstellung zur Vertiefung stehen.

die Daten bestätigt. Menschen, die Einwanderung als eine Bereicherung für ihr Land ansehen, sind viel deutlicher für die EU-Mitgliedschaft der Balkanstaaten und der Türkei als diejenigen, die Einwanderung eher als Bedrohung erleben. Auch die tatsächlichen Erfahrungen der einzelnen Länder mit Migrationsbewegungen spielen eine Rolle. Je höher der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung eines Landes, desto negativer ist die Einstellung der Bevölkerung gegenüber der zukünftigen Erweiterung. Nicht bestätigt hat sich hingegen die Hypothese, dass es in der Wahrnehmung der Bürger einen Zielkonflikt zwischen einer zukünftigen Vertiefung und Erweiterung der EU gibt. Entgegen der Annahme sind diejenigen, die eine Vertiefung befürworten, auch für die Erweiterung der EU um die Balkanstaaten und die Türkei. Offensichtlich gibt es eine generalisierte Einstellung der Bürger zur Europäischen Union. Fällt diese positiv aus, dann unterstützen die Menschen sowohl die Erweiterung als auch die Vertiefung der EU, ohne einen Zielkonflikt zwischen beiden Prozessen wahrzunehmen.

Fassen wir die Ergebnisse unserer Analysen zusammen: Die Erweiterungspolitik der EU findet nur zum Teil die Unterstützung der Bevölkerung der 27 Mitgliedsländer. Während die Schweiz, Norwegen und Island und mit Einschränkungen auch Kroatien als Mitgliedsländer in der EU willkommen sind, sprechen sich die Menschen in vielen Ländern der EU eher gegen den Beitritt der Balkanländer und der Türkei aus. Vor allem im Hinblick auf die Türkei gibt es eine erhebliche Inkongruenz zwischen der Beitrittspolitik der EU und den Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger. Unsere Kausalanalyse legt den Schluss nahe, dass sich diese Einstellungen nur in eine positive Richtung verändern werden, wenn die Menschen davon überzeugt sind, dass der Erweiterungsprozess nicht mit finanziellen Kosten für die jetzigen Mitgliedsländer verbunden ist und nicht zu Migrationen von den Beitrittsländern in die wohlhabenden Mitgliedsländer führen wird.