

## **Im Angebot: Alternativen zur EU-Mitgliedschaft**

### **Standpunkt Barbara Lippert**



*Dr. Barbara Lippert - ist Forschungsdirektorin der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.*

Die EU-Erweiterung ist ein Auslaufmodell. Zwar wird die EU auch in den nächsten Jahren neue Mitglieder aufnehmen, zunächst wohl Kroatien und Island. Das südosteuropäische Land kann vielleicht Ende 2010 die technischen Verhandlungen abschließen. Island, ein Opfer der globalen Finanzkrise, will in kürzester Frist unter den Schutzschirm der EU schlüpfen. Und so mag es in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren mit anderen Ländern weitergehen, die in der EU einen sicheren Hafen suchen. So hat die EU die Beitrittsperspektive für Albanien, Montenegro, Mazedonien, Serbien und Bosnien-Herzegowina (sowie später Kosovo) seit dem Gipfel in Thessaloniki 2003 immer wieder bekräftigt.

### **Erweiterung - kein EU-Großprojekt**

Dennoch addieren sich die sechs bis zehn Länder des Westbalkans und der EFTA nicht zu einem neuen Großprojekt Erweiterung, vergleichbar dem der Osterweiterung von 2004/2007. Die EU hat sich vielmehr auf die drei K – Konsolidierung der Beitrittsversprechen (also keine neuen politischen Verpflichtungen), strikte Erfüllung der Konditionen für den Beitritt und Kommunikation mit den und über die potentiellen Bewerberländer – zurückgezogen und drosselt das Erweiterungstempo. Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP lautet die entsprechende Formel "Erweiterung mit Augenmaß", schon die Große Koalition versprach eine "umsichtige Erweiterung". Eurobarometer-Umfragen attestieren seit langem eine Erweiterungsmüdigkeit in der Bevölkerung der alten EU-15, von der gegenwärtig 52 Prozent gegen eine Fortsetzung der Erweiterung sind.

Es wäre aber nicht klug, diese erweiterungskeptische Grundstimmung eins zu eins in praktische Politik zu übersetzen. Es geht für die EU nicht darum, nun an ihren Grenzen im Osten und Süden Stoppschilder aufzustellen und ihre Ambition aufzugeben, die wirtschaftliche Entwicklung und politische Ordnung in der Nachbarschaft der EU zu gestalten. Ganz im Gegenteil: Die Neuordnung Europas ist noch nicht abgeschlossen, und die EU bleibt das stärkste politische und wirtschaftliche Kraftfeld. Von dieser Erfolgsgemeinschaft wollen weitere Länder profitieren, gerade in Osteuropa. Sie behaupten allerdings, die EU-Beitrittsperspektive sei der ausschließliche Reform- und

Modernisierungshebel, und insistieren wie etwa die Ukraine darauf, dass die EU ihnen den "Status" des potenziellen Mitglieds zuspricht.

### **Optionen unterhalb der Mitgliedschaft**

Für die EU stellt sich jedoch mit Blick auf die Ukraine, Moldova, Belarus und die Südkaukasus-Staaten nicht die Beitrittsfrage, sondern die Frage, wie sie wirkungsvoll zu Stabilität, Wohlstand und verantwortungsvoller Regierungsführung in diesen Ländern der Östlichen Partnerschaft (ÖP) beitragen kann. Dass dies nur gelingen könne, wenn sie sich heute politisch darauf festlege, irgendwann in ferner Zukunft die Ukraine oder Moldova aufzunehmen, verneint die EU, ohne jedoch die Tür für die Mitgliedschaft jetzt zuzuschlagen. In diesem Sinne stellt sie mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und der ÖP andere Optionen ins Zentrum der bilateralen Beziehungen.

Damit knüpft die EU an die Vielfalt von Arrangements mit europäischen Drittstaaten an, die unterhalb der Mitgliedschaft liegen und eine funktionale Kooperation und Integration in ausgewählte Politikfelder der EU ermöglichen. Dafür kommt in erster Linie der Rechtsrahmen der Assoziierung in Betracht, der in zahlreichen Varianten ausgeformt worden ist und in der Kooperationsbreite und -intensität auf individuelle Interessenlagen der Vertragsseiten zugeschnitten werden kann. Demnach reichen Assoziierungen von bloßen Freihandelsabkommen bis hin zur Teilhabe am Binnenmarkt mit allen vier Grundfreiheiten (wie im EWR) und weiteren Beteiligungsformen an zentralen Politiken der EU, wie im Falle der Schweiz und Norwegens (Schengen, Umwelt u.a.). Die Türkei ist seit 1963 mit der EG/EU assoziiert und seit 1996 zudem in einer Zollunion verbunden, was Ankara in eine exzeptionelle Stellung bringt.

Zu den allen Assoziierungsabkommen gemeinsamen Elementen zählen: die politische Substanz, die Dauerhaftigkeit der Beziehungen, die Bilateralität und Parität bei gegenseitigen Rechten und Pflichten sowie bei den gemeinsamen Assoziierungsinstitutionen, das gemeinsame Vorgehen und die besonderen Verfahren. Die Integrationsgrenze ist jedoch scharf gezogen bei der Beteiligung an Entscheidungen und der Vertretung in den EU-Organen. Beides ist ausgeschlossen, möglich ist hingegen eine konsultative Beteiligung in der Vorbereitung und Implementierung von EU-Entscheidungen. Zum klassischen Programm der Assoziierung zählen: die Herstellung von Freizügigkeitsrechten vor allem für Güter, die Übernahme oder gegenseitige Anerkennung von Standards, die Einbindung von Assoziierten in Programme und Agenturen der EU sowie in gemeinschaftliche Politiken und andere Formen des Zusammenwirkens wie den politischen Dialog zu Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik und die finanzielle und technische Unterstützung. Zu den Varianten gehörten die Europaabkommen, die mit den unterdessen beigetretenen Staaten Mittel- und Osteuropas in den 1990er-Jahren abgeschlossen worden waren und keine Selbstverpflichtung

der EU zur Aufnahme der Länder enthielten. Für diese Länder war jedoch der Gipfel von Kopenhagen 1993 der Startschuss für die Vorbereitung auf den Beitritt. Auch die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA), die die EU inzwischen mit sechs Ländern des Westbalkans abgeschlossen hat, liegen auf dieser Linie.

Die Assoziierungsabkommen mit Ländern der ÖP sollen einen neuen Typus von Assoziierungsabkommen schaffen, der sich aus diesem Angebot bedienen wird. Im Zentrum werden die umfassende und vertiefte Freihandelszone, der politische Dialog, die Fragen der Mobilität und die Energie-Zusammenarbeit stehen. Die Verhandlungen mit der Ukraine sollen 2010 abgeschlossen werden, und diesem Vorbild dürften bald Moldova und dann Georgien folgen. Diese bilateralen Vereinbarungen bilden auch das Rückgrat der ÖP, die zusätzlich Initiativen zur themenbezogenen multilateralen Zusammenarbeit der sechs osteuropäischen Staaten unter Mitwirkung der EU bietet.

Mit Ausnahme der EFTA-Länder handelt es sich bei den Nachbarn der EU um dysfunktionale, allenfalls teildemokratisierte Staaten mit Konfliktbeziehungen im Innern und/oder zu Nachbarn, die sie häufig nur mit Hilfe von externen Akteuren regeln können. Sie benötigen noch viele Jahre, um sich den politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Standards der EU zu nähern. Dafür erwarten sie von der EU eine Art Korsett aus Anforderungen und Belohnungen, wie es die EU schon mit der Heranführungsstrategie zur Unterstützung der mittelosteuropäischen Staaten entwickelt hat, damit diese die Beitrittskriterien von Kopenhagen erfüllen konnten. Die EU nutzt deren zentrale Elemente auch für die ÖP-Länder, um den Transfer von Regeln (Rechtsnormen, technische Normen und Standards etc.), die Verbreitung von Modellen (transnationale und regionale Kooperation, sektorale Kooperation) und die Sozialisierung von Eliten (in Politik, Verwaltung, Rechtswesen etc.) voranzubringen. Dazu zählen: das länderspezifische, schrittweise Vorgehen (Gradualismus), das an die Erfüllung von politischen und anderen Kriterien (Konditionalität) geknüpft ist und die jeweiligen Fortschritte im Lichte präziser Vorgaben (benchmarks) misst. Wie bei den Ländern des Westbalkans wird die EU Probleme haben, die positive Konditionalität durchzusetzen. Nur wenn die osteuropäischen Eliten ihre nationalen Reformprogramme mit den Angeboten und Gestaltungsmöglichkeiten für spezielle Beziehungen zur EU verknüpfen, sind die gewünschten Effekte zu erwarten.

### **Lehren aus dem Sonderfall Türkei**

Aus dem Sonderfall Türkei lassen sich einige Lehren für beitrittssuchende Staaten ableiten: Es ist nicht sinnvoll, dass die EU mit einem Land über den Beitritt verhandelt, bei dem die EU für sich die Frage des Ob nicht eindeutig geklärt hat. Also: eine Beitrittsperspektive muss glaubwürdig sein.

Die Entscheidung darüber, ob ein Land eine Lösung unterhalb der Mitgliedschaft als Endstufe akzeptiert oder weiter auf den Beitritt drängt, hängt allein von ihm ab. Es wird der EU auch auf die phantasievollste Weise nicht gelingen, eine Alternative zurechtzuzimmern, die den Rechten und Pflichten der Mitgliedschaft gleichkäme.

Aber es gibt keinen Rechtsanspruch von europäischen Staaten auf Mitgliedschaft. Weil die EU nein sagen kann und weil Kandidaten abwägen, ob sie ihre Interessen und Potentiale am besten als Mitglied der EU oder aber außerhalb in einer special relationship entfalten können, sind Optionen unterhalb der Mitgliedschaft für beide Seiten interessant. Selbst in der Türkei wird nun offener über die eigenen Handlungsspielräume und Interessen diskutiert, die nicht notwendigerweise an die EU-Mitgliedschaft geknüpft sind. Staatspräsident Gül sprach im Herbst 2009 davon, die Türkei könne den "Norwegischen Weg" einschlagen. Das wollte er wohl als Warnung verstanden wissen, dass am Ende die Türkei, wie Norwegen 1972 und 1994, den Beitrittsvertrag nicht ratifizieren und die EU so düpiieren könnte. Legt man den Akzent beim Fall "Norwegen-EU" aber nicht auf das Nein, sondern auf die maßgeschneiderte sektorale Integration ohne Mitgliedschaft als Alternative, könnte dieser Perspektivwechsel neuen Schwung in die festgefahrene Erweiterungsdebatte bringen.

**03. Februar 2010**