



Kurzanalysen und Informationen

Scheinerstr. 11
81679 München
Telefon: 089/99 83 96-0
Telefax: 089/98 10 110
E-Mail: oei@oei-muenchen.de
Internet: www.oei-muenchen.de

Nr. 12 März 2004

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

Alternative EU-Integrationsstrategien für die Türkei und andere EU-Kandidatenländer Privilegierte Partnerschaft oder „Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft“

Wolfgang QUAISSER

In der letzten Zeit hat die Diskussion über Alternativen zur EU-Mitgliedschaft – insbesondere in der Debatte um die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei – an Bedeutung gewonnen. Schon Anfang der 1980er Jahre wurden in der EWG über solche Optionen diskutiert, doch wurden sie aus verschiedenen Gründen wieder verworfen.¹ Integrationsalternativen sind auch im Moment angesichts eingegangener Verpflichtungen und außenpolitischer Überlegungen wenig realistisch. Dennoch könnten sowohl aus EU-internen Gründen (Ablehnung des Beitritts durch einen Mitgliedsstaat bzw. wegen Reformunfähigkeit der EU) als auch aufgrund von Unwägbarkeiten auf türkischer Seite (mögliche Rückschläge im Reformprozess) in Zukunft rasch Neubewertungen notwendig werden. Deshalb ist es sinnvoll, die bisher nur vage formulierten alternativen EU-Integrationsideen zu präzisieren. Dabei geht die in dieser Kurzstudie formulierte „Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft“ (EAM) über das Konzept einer „privilegierten Partnerschaft“ hinaus. Die EAM versucht eine dauerhafte und klar definierte Perspektive für die Türkei und andere Aspiranten zu formulieren, die zusätzlich zu den wirtschaftlichen Integrationsformen (Europäischer Wirtschaftsraum, EWR) auch Formen der politischen Integration (Teilnahme an EU-Ratssitzungen) sowie eine stärkere finanzielle Beteiligung an EU-Programmen vorsieht.

Eine rasche Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei ist wahrscheinlich, . . .

In der Diskussion über den EU-Beitritt der Türkei scheinen die EU-Mitgliedsländer einen baldigen Beginn von Beitrittsverhandlungen (2005) zu favorisieren. Es wird darauf hingewiesen, dass eine solche Entscheidung auf Rat der EU-Kommission geschieht (Monitoring-Bericht Herbst 2004), die bis dahin die Erfüllung der Kopenhagen-Kriterien bewertet haben wird. Vor dem Hintergrund des letzten Berichts (November 2003) und der sich abzeichnenden Entwicklungen können Ergebnis und Diktion des nächsten Berichts

schon jetzt antizipiert werden. Bei Beibehaltung des Reformkurses – wovon auszugehen ist – wird die Türkei beachtliche Fortschritte in der politischen Demokratisierung und im wirtschaftlichen Konsolidierungskurs erzielen können.

Da die wirtschaftlichen Kriterien erst zum Zeitpunkt der Mitgliedschaft vollständig erfüllt sein müssen, entscheiden über die Aufnahme der Verhandlungen die politischen Kopenhagen-Kriterien. Auch hier zeichnet sich das Ergebnis bereits (im März 2004) ab: trotz umfassender Gesetzesänderungen werden bei der Implementierung demokratischer Rechte (Menschenrechte, Minderheitenschutz und Pressefreiheit) noch Lücken gemahnt. Sollte bis dahin die Zypern-Frage gelöst sein, dann ist abzusehen, dass die Staats- und Regierungschefs über solche Defizite hinwegse-

¹ vgl. Heinz Kramer: EU-kompatibel oder nicht? Zur Debatte um die Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union, SWP-Studie, S 34, August 2003, S. 7.

hen und für eine Aufnahme der Verhandlungen stimmen. Ein solches Vorgehen würde zwar die bestehenden Prinzipien verletzen (Aufnahme von Verhandlungen erst bei weitgehender Realisierung des politischen Kriteriums), doch wird man dies mit der Unterstützung des türkischen Reformkurses und mit außenpolitischen Gründen rechtfertigen. Der Verhandlungsprozess dürfte dann aufgrund der beachtlichen Defizite über einen längeren Zeitraum (etwa 10 bis 15 Jahren) erfolgen, in der Hoffnung die EU bis dahin auf eine weitere Ausdehnung vorbereitet zu haben.

Diese Strategie ist allerdings mit erheblichen Risiken verknüpft, da angesichts der eher enttäuschenden Erfahrungen der Vergangenheit Zweifel an der Reformfähigkeit der EU besteht. Angesichts der Tragweite der notwendigen Reformen könnte die EU in eine tiefe Krise geraten, die sie über Jahre paralyisiert. Dies wäre dann der Fall, wenn der neue Verfassungsentwurf endgültig scheitert. Ein Beitritt der Türkei würde dann in weite Ferne rücken. Zudem dürfte die Mitgliedschaft der Türkei angesichts der vielfältigen Probleme für die EU (Kostenbelastung, Migrationsdruck etc.) nur im Rahmen langfristiger Übergangs- und Ausnahmeregelungen (Beschränkung der Freizügigkeit, verzögerte Integration in die Währungsunion) erfolgen. Dabei stellt sich allerdings die Frage, welche kurz- und mittelfristigen Vorteile die Perspektive einer Vollmitgliedschaft der Türkei dann überhaupt noch bietet.

... doch wird es der EU zunehmend schwerer fallen, angrenzenden Ländern die EU-Perspektive zu verweigern, ...

Zwar wird die EU-Beitrittsperspektive der Türkei einerseits die Glaubwürdigkeit Europas gegenüber einem langjährig assoziierten Land stärken, andererseits könnte die EU in eine andere Glaubwürdigkeitskrise stürzen. Sofort nach dem Beginn der Beitrittsverhandlungen würde die Diskussion über die Mitgliedschaft weiterer benachbarter Staaten, mit denen die EU bereits besondere Beziehungen unterhält, an Intensität gewinnen. Es wird sicherlich möglich sein, die nordafrikanischen Staaten – sollten sie demokratische Reformen einleiten – mit dem Hinweis auf die Geographie zu vertrösten. Allerdings wäre dieses Argument nach einem Türkei-Beitritt weniger glaubwürdig, da das Territorium der Türkei – zumindest nach gängiger Definition – zu 97% außerhalb Europas liegt. Länder, die eindeutig zu Europa gehören, wie u.a. Moldawien, die Ukraine und Weißrussland – für Russland stellt sich eine EU-Vollmitgliedschaft auch aus eigenem Interesse nicht – können mit diesem Argument nicht abgelehnt werden. Ihr Beitritt dürfte auch im außenpolitischen Interesse der neuen Oststaaten

der EU liegen, die intensive wirtschaftliche Beziehungen zu ihren Nachbarländern unterhalten.

„Wider Europe“, die neu entwickelte Strategie der Kommission, ist ein Vorgeschmack auf diese, sich künftig erst in aller Schärfe abzeichnende Ambivalenz der Union. „Wider Europe“ versucht mit den „EU-Outs“ konzentrische Kreise verschiedener Integrationstiefen zu bilden, die im ökonomischen Bereich auch einen erweiterten Europäischen Wirtschaftsraum beinhalten können. Differenzierung ist dabei das Prinzip, d.h. die Beziehungen zu den an die EU angrenzenden Staaten werden „maßgeschneidert“ sein. Sie sollten mit Ausnahme der Länder mit schon bestehenden EU-Verpflichtungen (Balkan, Türkei) unterhalb der Schwelle der EU-Mitgliedschaft „differenziert“ assoziiert werden. Doch mit welcher Begründung ließe sich nach dem EU-Beitritt der Türkei die EU-Beitrittsperspektive der Ukraine bei erfolgreicher Erfüllung der Kopenhagen-Kriterien verweigern?

... es sei denn, man entwickelt eine glaubwürdige Integrationsalternative, d.h. eine „Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft“.

Um eine räumliche sowie institutionell-organisatorische „Überdehnung“ der EU zu vermeiden, könnte allen Staaten des „Wider Europe“ (außer Bulgarien, Rumänien und Kroatien) eine neu definierte „Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft“ (EAM) als Perspektive angeboten werden. Im ökonomischen Bereich wäre dies ähnlich der EU-Strategie ein erweiterter EWR - allerdings mit klar definierter Einschränkung der Personenfreizügigkeit. Der Westbalkan und die Türkei würden bzw. müssten die EAM allerdings nur dann als Alternative akzeptieren, wenn der Europäische Rat im Rahmen der neuen Verfassung eine Grundsatzentscheidung über die Grenzen der jetzigen EU fällt – was wenig wahrscheinlich ist – oder wenn politischer Konsens darüber besteht, nach der Osterweiterung eine längere Konsolidierungsphase in der EU vorzunehmen. Hinzu kommt, dass die EAM als Kompensation mehr anbieten müsste als die ökonomische Integration. Letztlich ist das entsprechende „Mehr“ an politischem Einfluss und an Mittelzuweisungen über die Agrar- und Strukturpolitik der entscheidende Anreiz für eine EU-Mitgliedschaft.

Die EAM müsste deshalb eine partielle politische Integration und deutlich höhere Finanz- und Strukturhilfen mit einschließen. Die partielle politische Integration könnte im Rahmen erweiterter EU-Ratssitzungen erfolgen, in denen „Wider Europe“ über gesamteuropäische Fragen entscheidet. Die Kompetenzbereiche des erweiterten Rates zu definieren, dürfte schwierig, aber nicht

unmöglich sein. Deutlich höhere Finanztransfers könnten diesen Ländern die assoziierte Mitgliedschaft auch finanziell attraktiv erscheinen lassen, zumal wenn sie im Rahmen einer effizienteren „Entwicklungs- und Konvergenzpolitik“ implementiert werden (siehe BOX und Übersicht).

Ist die Diskussion über Integrationsalternativen „kontraproduktiv“?

Obwohl im Moment alles auf eine rasche Aufnahme von Beitrittsverhandlungen hindeutet, sollte die Diskussion über Integrationsalternativen fortgesetzt werden. Das erscheint zunächst paradox, erklärt sich aber durch die Fragilität des Beitrittsprozesses. Seitens der EU ist nicht auszuschließen, dass die politischen und wirtschaftlichen Unwägbarkeiten eines EU-Beitritts der Türkei zu einem Sinneswandel in der Einschätzung der EU-Perspektive der Türkei führen. Dabei sei daran erinnert, dass die Aufnahme eines Landes einstimmig erfolgen und von jedem der nationalen Parlamente beschlossen werden muss. Die Türkei-Frage ist in der EU-15 nicht unumstritten und im Moment bleibt völlig offen, welche Position die neuen Mitgliedsländer hierzu einnehmen werden.

Hinzu kommen die politischen Unwägbarkeiten des Verhandlungsprozesses mit der Türkei. Immer wieder wird von offizieller Seite betont, dass nur die vollständige Erfüllung der Kopenhagen-Kriterien und die Übernahme des „Acquis“ letztlich über die Aufnahme bestimmen werden. Zu berücksichtigen ist aber, dass natürlich auch politische Überlegungen – wie bei jeder Erweiterung – eine maßgebliche Rolle spielen. Dennoch ist nicht auszuschließen, dass der Verhandlungsprozess sich verzögert und politische sowie wirtschaftliche Krisenentwicklungen in der Türkei – wie so oft in der Vergangenheit – auftreten. Damit würde die Beitrittsperspektive in eine ferne Zukunft rücken. Verliert damit die Türkei ihre strategische Bedeutung für Europa und welche Form der Zusammenarbeit ist dann zu wählen? Ähnliches gilt übrigens auch für die Ukraine und andere Staaten von strategischem Interesse.

Konsequenzen für das Europäische Integrationsmodell

Scheidet die EAM aus politischen Gründen aus – was aufgrund der eingegangenen Verpflichtungen wahrscheinlich ist - dann wird dies letztlich zu weitreichenden Konsequenzen für die EU und zu ähnlichen Ergebnissen führen:

- Erstens, müsste die EU die Agrar- und Strukturpolitik faktisch einstellen, oder zumindest deutlich reduzieren und/oder wieder weitgehend in die Verantwortung der Mitgliedsländer zurückführen, wobei die EU-Kommission gewisse Überwachungsfunktionen im Bereich des Wettbewerbs und der nationalen Beihilfen übernehmen sollte.
- Zweitens, müsste wegen der markanten Einkommensunterschiede die Arbeitnehmerfreizügigkeit (einer der Eckpunkte des Binnenmarktes) durch extrem lange (und flexible) Übergangsregelungen eingeschränkt werden.
- Drittens, müsste eine deutlich flexiblere Wirtschafts- und Währungspolitik innerhalb einzelner Ländergruppen (entsprechend dem Entwicklungsstand und der Problemlage) möglich sein, d.h. die bindende Verpflichtung zum Beitritt der Währungsunion und zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien aufgelöst werden.
- Viertens, müssten die einzelnen Integrationsstufen grundsätzlich mit mehr Flexibilität behandelt werden. Dies hätte allerdings, ...
- fünftens, differenzierte Entscheidungsmechanismen – teilweise aufgrund unterschiedlicher nationaler Interessenlagen – zur Folge, woraus sich dann erhebliche technisch-organisatorische, aber vor allem politische Probleme ergeben. Im Resultat wäre die EU dann ein Klub mit verschiedenen Mitgliedschaften, kaum anders als im Falle der „Erweiterten Assoziierten Mitgliedschaft“.

Angesichts eines solchen Entwicklungsszenarios stellt sich die Frage, ob die erweiterte EU als „strategischer Akteur“ jene Kraft erlangen kann, die nötig ist, um im Rahmen eines „geostrategischen Quantensprungs“² als Partner der USA für globale Sicherheit zu sorgen. Es hat den Anschein, dass in der deutschen Außenpolitik³ von der Idee der „Politischen Union“ (versteckt hinter der Formulierung „Kerneuropa“), die einst als Voraussetzung für das dauerhafte Funktionieren der Währungsunion galt – abgerückt wird. Will Europa „kontinental“ denken, seine Wettbewerbsfähigkeit international verbessern sowie einen Beitrag zur europäischen (siehe Fiasko: Jugoslawien-Konflikt) und internationalen Sicherheit leisten, dann muss die politische und wirtschaftliche Integration vorangetrieben werden, oder die EU bleibt ein loser „Staatenbund“. „Größe“ bedeutet weder nach innen noch nach außen „Stärke“.⁴

² vgl. Ulrike Guerot, Handelsblatt vom 2.3.2004

³ vgl. Joschka Fischer, Handelsblatt, vom 1.3.2004

⁴ vgl. auch Peter Glotz, Süddeutsche Zeitung vom 5.3.2004

Box: „Privilegierte Beziehungen“ oder „Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft“

Voraussetzung für eine „Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft“ (EAM) wäre eine klare Definition bzw. Bestätigung der EU-Grenzen. Die beste Gelegenheit dazu hätte die Regierungskonferenz zur Verabschiedung der EU-Verfassung in Rom im Dezember 2003 geboten, doch kann der Beschluss ebenso auf einer künftigen Konferenz erfolgen. Die Grenzziehung sollte dann (wie schon in den Römischen Verträgen) ausschließlich auf Grundlage des geographischen Kriteriums erfolgen (Artikel 49 des EU-Vertrages: Jeder Europäische Staat . . . kann sich für die Mitgliedschaft in der EU bewerben). Dies hat den Vorteil, dass kontroverse Diskussionen (so wichtig sie in intellektuellen Zirkeln sind) über die kulturelle Identität Europas während der Regierungskonferenz vermieden und damit eine Konsensbildung auf europäischer Ebene erleichtert wird. Im Moment ist eine solche Grenzziehung eher unwahrscheinlich. Alternativ könnten die Staats- und Regierungschefs der EU die politische Grundsatzentscheidung treffen, nach der Osterweiterung eine längere Konsolidierungsphase einzuleiten, in der keine zusätzlichen Erweiterungen vollzogen werden sollten.

Bei Anwendung des geographischen Kriteriums wäre ausgeschlossen, dass Russland und die Türkei, ebenso wie die nordafrikanischen Staaten und Israel, Mitglieder der Union werden können. Russlands Territorium liegt zu 80% außerhalb Europas (obwohl 80% der Bevölkerung im europäischen Teil leben) und ist auch aufgrund seiner eigenen politischen Ambitionen nicht als Teil der EU vorstellbar. Der asiatische Teil der Türkei umfasst über 97% des Landes. Alle anderen Länder, mit denen die EU besondere Beziehungen unterhält, liegen außerhalb Europas und sind deshalb von der Vollmitgliedschaft grundsätzlich ausgeschlossen. Dagegen ist für den Westbalkan, die Ukraine, Weißrussland sowie Moldawien die Vollmitgliedschaft grundsätzlich offen zu halten, doch sollte sie auf unbestimmte Zeit keine wirkliche Option (ausgenommen Kroatien) darstellen. Deshalb ist zunächst auch für diese Länder die EAM anzustreben. Wählt man die Option einer Grundsatzentscheidung über eine längere Konsolidierungsphase der EU, könnte die EAM - zumindest für einige Länder - als Zwischenstadium zu einer langfristig angestrebten Mitgliedschaft dienen.

Der Türkei, Russland sowie den Staaten mit besonderen Beziehungen zur EU und „Wider Europe“ könnten perspektivisch „privilegierte Beziehungen“ oder die EAM angeboten werden. Beide Optionen würden stufenweise über den Status besonderer Beziehungen (bzw. Partnerschafts- und Kooperationsabkommen) und dann über die normale Assoziierung erreicht. „Privilegierte Beziehungen“ könnten individuell für einzelne Länder ausgehandelt werden und ökonomisch die Mitgliedschaft im EWR sowie besondere Formen eines intensiveren politischen Dialogs (regelmäßige Gipfeltreffen) beinhalten. Dieses Konzept hätte den Vorteil, dass es flexibel für einzelne Länder ausgehandelt und inhaltlich definiert werden könnte. Der Nachteil bestände allerdings darin, dass es dadurch weniger klar und attraktiv ist und insbesondere für die Türkei kaum als glaubwürdige Alternative zum Beitritt angesehen werden dürfte.

Das Konzept der „Erweiterten Assoziierten Mitgliedschaft“ (EAM) geht indes weiter und versucht die privilegierten Beziehungen klar zu definieren, um den entsprechenden Ländern eine deutliche und attraktive Alternative zu bieten. Die EAM beinhaltet im ökonomischen Bereich die Mitgliedschaft in einem „Erweiterten Europäischen Wirtschaftsraum“ (EWR). Dieser EWR würde die volle Ausdehnung des Binnenmarktes (einschließlich Wettbewerbsregeln) auf die sie betreffenden Länder bedeuten. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit bliebe allerdings eingeschränkt, wobei sie in gesonderten Verträgen (ähnlich wie andere sensible Bereiche) geregelt werden könnte.

Im Kern wären diese Länder damit Teilnehmer am EU-Binnenmarkt mit all den Vorzügen, die sich aus dem freien Marktzugang, bei gleichen Wettbewerbsregeln und aus der Faktormobilität (mit gewissen Einschränkungen im Bereich Arbeit) ergeben. Die ökonomischen Effekte der EAM sind demnach weitgehend mit denen der Vollmitgliedschaft vergleichbar. Eine Mitgliedschaft in der Währungsunion ist indes nicht vorgesehen. Die Teilnahme am Binnenmarkt bedeutet, dass die Länder in weiten Teilen den „Acquis“ übernehmen und die schon jetzt geltenden Wirtschaftskriterien der EU (Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit) erfüllen müssten. Eine entsprechende Evaluierung der Kommission erfolgt analog dem Verfahren der jetzigen Kandidatenländer in jährlichen Berichten, die parallel zu den Beitrittsverhandlungen zur EAM erfolgen. Ein spezieller Senat des Europäischen Gerichtshofes könnte analog zu den Verfahren der Mitgliedsländer Vertragsverletzungen ahnden.

Die weitgehende Wirtschaftsintegration müsste durch eine partielle Integration in die politischen Strukturen und EU-Politiken flankiert werden. Nur auf diese Weise wäre die EAM eine glaubwürdige und attraktive Alternative zur Vollmitgliedschaft. Zudem ergeben sich aus der Übernahme des „Acquis“ weitreichende Verpflichtungen (und damit verbundene Kosten), die ihrerseits ein Äquivalent im politischen und finanziellen Bereich nach sich ziehen müssten. Deshalb sollte die EAM die Teilnahme an den EU-Ratsitzungen (ohne Stimmrecht, aber mit dem Recht der Anhörung und Stellungnahme) beinhalten. Alternativ könnte der Europäische Rat beispielsweise in jeder zweiten oder dritten Sitzung als „Erweiterter Rat“ unter Teilnahme der EAM-Mitglieder tagen. Zudem sollte es den EAM-Mitgliedern erlaubt sein, in gewissem Umfang Personal in die EU-Institutionen zu entsenden.

Eine Integration in die EU-Politiken erfolgt über erweiterte Unterstützungsprogramme vor allem im Bereich der Struktur- und Kohäsionspolitik. Eine Integration in die EU-Strukturpolitik wäre nur auf Basis einer tiefgreifenden Reform der Strukturpolitik (Konzentration auf die ärmeren Staaten und Regionen, Schwerpunkt auf Förderung der nationalen Kohäsion) sinnvoll. Alternativ könnten entweder schon bestehende Unterstützungsprogramme TACIS etc. ausgebaut, oder neue spezielle Programme für diese Länder entwickelt werden. Eine Integration in die EU-Agrarpolitik sollte nicht vorgesehen werden, da diese ohnehin sich in einem tiefgreifenden Wandel befindet und die organisatorischen sowie finanziellen Kapazitäten der EU überschreiten würde. Vielmehr sollte die Entwicklung des ländlichen Raumes unterstützt werden.

Übersicht: Neukonzeption der EU-Integrationsstufen

Integrationsstufen	Ökonomisch	Anforderungen	Politisch	Finanztransfers
PCAs	Nicht-Präferenzielle Behandlung, Wirtschaftskooperation	Marktwirtschaft, demokratische Rechtsordnung	Unregelmäßiger politischer Dialog	TACIS
Bilaterale Verträge (Schweiz)	Partielle Liberalisierung, teilweise Integration EWR, Präferenzielle Abkommen	Marktwirtschaft, demokratische Rechtsordnung, Teilweise Übernahme von EU-Rechtsnormen	Unregelmäßiger politischer Dialog	partiell (u.a. geringer Beitrag der Schweiz zum Kohäsionsfonds)
Privilegierte Beziehungen	EWR	Demokratie, Marktwirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit	Intensiver regelmäßiger politischer Dialog	Individuelle Unterstützungsprogramme
Assoziierte Mitgliedschaft	Präferenzielle Handelsabkommen, Schrittweise Liberalisierung bis hin zum Freihandel und Kapitalmobilität (keine Arbeitnehmerfreizügigkeit)	Schrittweise Übernahme des „Acquis“ der Kopenhagen-Kriterien (Demokratie, Menschenrechte, Marktwirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit)	Intensiver politischer Dialog	Vorbereitungshilfen u.a. PHARE
Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft	EWR (einschließlich Zollunion), (keine Arbeitnehmerfreizügigkeit)	„Acquis“ und Kopenhagen-Kriterien müssen realisiert sein	Partielle Integration in die politischen Strukturen der EU	Partielle Integration in die EU-Struktur- und Kohäsionspolitik
Vollmitgliedschaft	Binnenmarkt, Währungsunion	„Acquis“ und Kopenhagen-Kriterien müssen realisiert sein, Übernahme der Schengen-Verpflichtungen	Volle Rechte d. Mitgliedsländer, Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Schengen	Volle Integration in die EU-Politiken (Struktur- und Agrarpolitik), GASP

Quelle: Eigene Zusammenstellung.