

Alternativen denken!

Die Mitgliedschaftspolitik der Europäischen Union vor dem Hintergrund der Beziehungen zur Türkei

Andreas Maurer

Im Lichte der Analyse der jüngeren Entwicklungen in der Türkei (vgl. SWP-Aktuell 33/07) bleibt die Debatte über Alternativen zur Vollmitgliedschaft, wie sie etwa in Deutschland mit dem Begriff der »Privilegierten Partnerschaft« oder in Frankreich mit der Idee einer »Mittelmeerunion« vertreten werden, aktuell. Zudem müssen die neuen Ausnahmeregel (Opting-Outs) im Hinblick auf die Grundrechtecharta und weitere Integrationspolitiken (strafrechtliche und polizeiliche Zusammenarbeit), die am 23. Juni 2007 im Mandat zur Einberufung der Regierungskonferenz über die Revision des Verfassungsvertrags vereinbart wurden, auch in den Kontext der Beitrittspolitik der Union gestellt werden. Denn es wird immer deutlicher, dass mit Beitritten zur EU nach gewohntem Muster nur die Frage der formalen, nicht aber der realen Mitgliedschaft beantwortet wird.

Nicht zuletzt mit der durch den französischen Präsidenten Sarkozy angekündigten Blockade der seit Anfang Oktober 2005 laufenden europäisch-türkischen Beitrittsverhandlungen stellt sich das Problem, wie die EU zu einer kohärenten und – vor allen Dingen – erfolgreichen Außen-, Kooperations- und Erweiterungspolitik finden kann. Denn die Aufnahme von Beitrittsgesprächen mit der Türkei (und dauerten sie auch die derzeit avisierten 10 bis 15 Jahre) impliziert notwendigerweise, dass die Union sich schon heute mit möglichen Folgeszenarien beschäftigt. Ist die Türkei erst einmal EU-Mitglied, werden Gesuche anderer Beitrittsaspiranten kaum mehr mit rationaler Begründung unter Hinweis auf

geographische Ausschlussfaktoren und vergleichbare politische und wirtschaftliche Ausgangslagen oder Identitätskonflikte abzulehnen sein. Schon wurden Stimmen wie die des spanischen Außenministers Moratinos laut, die sich im Falle Marokkos für eine Gleichbehandlung nach türkischem Vorbild aussprechen. Polen und Litauen argumentieren in ähnlicher Weise mit Blick auf die Ukraine, und Rumänien bezüglich der Republik Moldau.

Von der Beitritts- zu einer neuen Mitgliedschaftspolitik

Sollen alle Staaten, die es wollen, in die EU aufgenommen werden und dabei aber eine

Vielzahl von unbefristeten Ausnahmeregeln geltend machen dürfen? Oder ist es nicht an der Zeit, im Rahmen einer differenzierten Mitgliedschaftspolitik Module höherer und niedrigerer Integrationsfähigkeit und -willigkeit zu konzipieren, aus denen sich dann aber auch unterscheidbare Mitgliedsrechte und -pflichten, in letzter Konsequenz daher gestaffelte EU-Mitgliedschaften abschichten lassen? Eine solche Debatte muss nicht nur von allem Wahlkampfgetöse isoliert und nüchtern geführt werden, die erwogenen Lösungen müssen auch auf ihre politische Kompatibilität für andere Staaten an den Grenzen der heutigen EU hin geprüft werden.

Angesichts der offenkundigen Widerstände gegenüber einem türkischen Beitritt und der bereits angekündigten Referenden zu dieser Frage in einigen EU-Staaten wäre es jedenfalls töricht, die Diskussion über Alternativen zur Vollmitgliedschaft als »akademische Glasperlenspiele« abzutun (zumal sie die Ebene der »Realpolitik« zumindest in Frankreich, Österreich und Deutschland längst erreicht hat). Sollte der EU-Beitritt der Türkei scheitern, dann müssen rasch andere Formen einer wirtschaftlichen und politischen Bindung dieses Staates an und in die EU auf den Verhandlungstisch gebracht werden. Andernfalls droht eine Radikalisierung der islamistischen, antiwestlichen und/oder europaskeptischen Kräfte in der Türkei, die sich ermutigt sehen werden, das Land aus der euroatlantischen Interessengemeinschaft herauszulösen. Ein solcher Gang in die Isolation hätte nach derzeitigem Ermessen schwerwiegende Folgen für die geostrategische Einordnung der Türkei und damit für die außen- und sicherheitspolitische Lage an der Südostflanke Europas.

Aus heutiger Sicht ist kaum eine verlässliche Prognose darüber möglich, ob die Türkei der EU jemals als Vollmitglied beitreten kann, will und wird. Allein deshalb stellt sich die Frage nach einer politisch tragfähigen Alternative, die zum gegebenen Zeitpunkt bereits formuliert sein sollte.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten ihre eigenen Beschlüsse ernst nehmen und sich – ganz im Sinne der Offenheit des Verhandlungsprozesses – darauf konzentrieren, rechtzeitig ein belastbares Konzept dafür zu entwickeln, wie die vollständige »Verankerung [der Türkei] in den europäischen Strukturen« im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen konkret bewerkstelligt werden könnte.

Besonders relevant für die weitere Analyse der Alternativen zur Vollmitgliedschaft sind im Hinblick auf die wirtschaftliche und politische Verflechtung sowie auf geographische Faktoren die europäischen Beziehungen zu den EFTA- und mediterranen Staaten. Die Qualität einer festen Bindung der Türkei an Europa, wie sie ja auch uneingeschränkt von Beitrittsgegnern befürwortet wird, muss sich daran messen lassen, inwiefern damit für beide Seiten attraktive und innovative Angebote verknüpft sind, ob und welchen politischen Mehrwert sie für die Beteiligten also erbringt.

Der Status quo

Die Außenbeziehungen der EU zu ihren Nachbarstaaten folgen keinem einheitlichen Muster. Was die Türkei-Beziehungen der Union betrifft, sind insbesondere der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) und die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) für die folgende Untersuchung relevant.

EFTA-EWR

Gemessen an den Maßstäben der ökonomischen Integrationstheorie gehören die Beziehungen der EU zu den Staaten der Europäischen Freihandelszone (EFTA) im Rahmen des EWR *technisch* (d.h. ökonomisch) zu den am weitesten fortgeschrittenen. Der Vertrag zur Errichtung eines gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraums zwischen der EU und den Mitgliedern der EFTA trat 1994, ohne die Beteiligung der Schweiz, in Kraft. Wesentliche Teile des rechtlichen EG-Besitzstands (*Acquis communautaire*) bezüglich des Binnenmarkts

wurden von den Nicht-EU-Vertragspartnern übernommen. Formal besteht der Gemeinsame Binnenmarkt damit aus 27 EU- und vier weiteren europäischen Teilnehmerstaaten, *realiter* gibt es nach wie vor Ausnahmen, insbesondere für Fischereiprodukte und im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Der EWR-Vertrag hat den Vertragspartnern jedoch die Möglichkeit eröffnet, ihre Kooperation auch auf Feldern zu verstärken, die nicht originär den Erfordernissen eines funktionierenden Binnenmarkts zuzuordnen sind. Er legt zum Beispiel Leitlinien fest, wie sich die EFTA-Staaten an EU-Programmen und politischen Großprojekten, etwa an der europäischen Kohäsionspolitik, aktiv und finanziell beteiligen können. Die institutionelle Ausgestaltung des EWR spiegelt diese zugleich enge, bilateral bestimmte Beziehung wider. Sie basiert auf einer Zwei-Säulen-Struktur, bei der EU und EFTA zunächst getrennt voneinander agieren und beraten. Während die EFTA-Vertragspartner im internen Gesetzgebungsprozess der EU nur ein Konsultations- aber kein Stimmrecht haben und somit keinerlei direkten Einfluss auf die interne EU-Entscheidungsfindung nehmen können, erfolgt die nachgelagerte Umsetzung neuer Maßnahmen im Rahmen des EWR und dort in gemeinsamen Institutionen. Im zentralen Organ des EWR, dem *Gemeinsamen Ausschuss*, werden die Legislativakte gleichberechtigt durch Konsens verabschiedet. Die weiteren Organe (Gemischter Parlamentarischer EWR-Ausschuss und Konsultativ-Ausschuss der Sozialpartner) haben dagegen eher beratenden Charakter.

Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP)

Die 1995 initiierte EMP sollte die Beziehungen der EU zu den Mittelmeernachbarn auf eine neue, sowohl bilateral wie multilateral verankerte Grundlage stellen. Heute beteiligen sich an der EMP neben der EU und ihren Mitgliedstaaten zehn Mittelmeeranrainer. Von ihrer formalen Anlage her soll sich die EMP auf sämtliche Politikfelder

erstrecken. Die Kooperation ist in drei Teilbereiche (»Körbe«) gegliedert: politische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit; wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit; Kooperation auf sozialem und kulturellem Gebiet. Als Kern der gesamten Partnerschaft kann indes das Vorhaben des zweiten Korbes bezeichnet werden, bis 2010 eine euromediterrane Freihandelszone zu errichten. Flankiert werden diese Anstrengungen durch die MEDA-Finanzprogramme, mit denen die EU ihre Maßnahmen und Projekte in den mediterranen Partnerländern unterstützt. Weitere Finanzhilfen sind für die Partnerländer auch über die Europäische Investitionsbank (EIB) zugänglich. Institutionell folgt die EMP dem auf dem Gründungstreffen in Barcelona vorgegebenen Pfad: Auf höchster Ebene treten regelmäßig die Außenminister der EU mit ihren Pendanten der EMP-Partnerländer zusammen. Vorbereitet werden diese Treffen vom ebenfalls in regelmäßigen Abständen tagenden Europa-Mittelmeerausschuss (*Senior Official Meetings*). Darüber hinaus finden fachliche Ad-hoc-Tagungen auf Minister-, Beamten- oder Sachverständigenebene statt. Ein weiteres Forum ist die euromediterrane Parlamentarierversammlung. Zehn Jahre nach Beginn des Prozesses ist der Tenor jedoch einhellig: Von den vergleichsweise regen Aktivitäten im wirtschaftlichen Bereich abgesehen, sind die Entwicklungen und Errungenschaften der EMP als insgesamt enttäuschend zu bezeichnen. Konstatiert und kritisiert werden die mangelnde Anwendung der Konditionalitätsklauseln (Bindung von EU-Mitteln an politische Bedingungen, die in den Partnerstaaten zu erfüllen sind), die starken Belastungen durch den Nahostkonflikt, der Dualismus von multilateraler und bilateraler Politik (samt der daraus resultierenden Spannungen in Fragen der Zuständigkeit) auf Seiten der EU und die zu starke Konzentration Brüssels auf das Ziel der politischen Liberalisierung als Folge wirtschaftlicher Öffnung.

Zollunion EU-Türkei

Die politischen Sonderbeziehungen zwischen der EU und der Türkei gehen zurück auf das Assoziationsabkommen von 1963, das 1970 um ein Zusatzprotokoll erweitert und substantiell erheblich ergänzt wurde. Im Zuge dieses Prozesses hat die Türkei die besondere Position erlangt, als einziges Nichtmitgliedsland seit 1996 eine Zollunion mit der EU zu unterhalten. Aus dieser Perspektive können die am 3. Oktober 2005 eröffneten Beitrittsverhandlungen als logische Konsequenz einer langjährigen Vorbereitung und zielführenden Partnerschaft erscheinen. Eine solche Feststellung darf aber die zahlreichen Friktionen und Krisen dieses Dialogs und die Inkonsistenz der europäischen Haltungen in dessen Verlauf nicht ausblenden. Das Fundament der Beziehungen zwischen der Türkei und der EU beruht heute auf zwei Pfeilern: zum einen auf der Zollunion, in deren Rahmen die Türkei bereits 1995 die betreffenden Teile des *Acquis* übernommen hat; zum anderen auf den vertraglichen Bindungen des alten Assoziationsabkommens und der neuen Beitrittspartnerschaft, die seit 2000 besteht und 2003 überarbeitet wurde. In Letzterer sind die kurz- und mittelfristigen Reformziele und die Leitlinien zur Vergabe der dazu vorgesehenen finanziellen EU-Heranzuführungshilfen festgelegt. Auf der rechtlichen Grundlage des Assoziationsabkommens und mit Referenz auf die Kopenhagener Kriterien veröffentlicht die Europäische Kommission jährliche Fortschrittsberichte zum Stand der Beitrittsreife in der Türkei. Die institutionelle Verbindung zwischen der EU und der Türkei wird über den durch das Assoziationsabkommen eingerichteten Rat sowie eine gemeinsame parlamentarische Versammlung hergestellt.

Jüngere Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass der türkische EU-Beitritt weniger an wirtschaftlichen, sehr wohl jedoch an den politischen Konditionen scheitern könnte. Denn trotz unbestritten großer wirtschaftlicher und struktureller Hürden (insbesondere im Hinblick auf das

geringe Wohlstandsniveau und das Übergewicht des Agrarsektors in der türkischen Wirtschaft) zeigen die Erfahrungen mit der Zollunion, dass einzelne türkische Industriesektoren den europäischen Marktkräften bereits heute standhalten können. Die Zollunion, zumal in Anbetracht ihres begrenzten Umfangs, kann jedoch kaum als Beleg für eine Intensivierung der politischen Reformbemühungen herangezogen werden.

Konzepte einer »privilegierten Partnerschaft«

In der Debatte um mögliche Alternativen zum Beitritt der Türkei sticht eine Merkwürdigkeit besonders ins Auge: Die öffentliche Aufmerksamkeit für ein Konzept wie das der »privilegierten Partnerschaft« und die tatsächlich identifizierbare Substanz desselben stehen in einem Missverhältnis. Der Begriff der »privilegierten Partnerschaft« ist schnell zu einem viel frequentierten Schlagwort geworden, das vor allem wegen seiner politischen Diskurswirkung, weniger wegen irgendwelcher Inhalte Furore macht. Bestimmend für die Idee einer »privilegierten Partnerschaft« ist zunächst die grundsätzliche Überzeugung, ein Beitritt der Türkei werde die EU vor nicht lösbare Probleme stellen. Diese Annahme der inneren Überforderung wird sowohl politisch, sozioökonomisch und institutionell begründet. Aus Sicht der Protagonisten einer »privilegierten Partnerschaft« gefährden aber auch territoriales Gewicht, Bevölkerungszahl und -wachstum, gepaart mit der bereits angesprochenen wirtschaftlichen Rückständigkeit und der Dominanz des türkischen Agrarsektors, die Integrationsfähigkeit Europas. Die zwangsläufige Folge seien Überdehnung, Identitätsverlust und Desintegration einer nach wie vor angestrebten »immer engeren« politischen Union. Im Gegensatz dazu wird die »privilegierte Partnerschaft« verstanden als »echte Alternative« zu einer Mitgliedschaft, die gleichwohl die enge und dauerhafte Ein- und Anbindung der Türkei an die

EU als Integrationsprojekt, aber eben auch als geostrategisches Projekt der internationalen Ordnungspolitik an der Südostflanke Europas gewährleisten soll. Um eine solche »privilegierte Partnerschaft« zu erreichen und zu substantiieren, werden gegenwärtig mehrere, komplementär zu verstehende Optionen zur Diskussion gestellt.

Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen. Seit dem Inkrafttreten der Zollunion 1996 ist der gesamte Güterverkehr zwischen der EU und der Türkei prinzipiell keinen Restriktionen mehr unterworfen. Tatsächlich jedoch gilt diese Zollunion nur für Industriegüter und verarbeitete Agrarprodukte. Das Ziel der Befürworter einer *Comprehensive Free Trade Area* (CFTA) ist daher die schrittweise Einbeziehung bisher ausgeklammerter Bereiche, zu denen auch unverarbeitete landwirtschaftliche Produkte, Kapitalgüter, Dienstleistungen und Textilien gehören sollen. Das Etikett »umfassende Freihandelszone« ist allerdings irreführend, vor allem wenn man in Betracht zieht, dass die Befürworter der CFTA einer zügigen Öffnung der europäischen Arbeitsmärkte (als letzter der dann noch verbleibenden Grundfreiheiten eines gemeinsamen Marktes) sehr skeptisch gegenüberstehen. Gemessen an bereits bestehenden Regelungen wie den siebenjährigen Übergangsfristen beim freien Verkehr der Arbeitskräfte für die Mitgliedstaaten der 2004/2007er-Erweiterung, wäre es im Rahmen der ökonomischen Terminologie zutreffender, von einer sukzessiven Heranführung zur Teilnahme am Binnenmarkt zu sprechen. Erst eine Öffnung der Arbeitsmärkte könnte einen türkischen Beitritt in die EFTA bzw. in den EWR ermöglichen.

Verstärkung von Partnerschaftsprojekten und Finanzhilfen: Was Hilfsprogramme und Finanzpläne betrifft, herrscht in den vorliegenden Konzepten zur privilegierten Partnerschaft weitgehend Einigkeit. Auf der Grundlage der bereits bestehenden Transfers der Beitrittspartnerschaft wird eine nochmalige Intensivierung und Ausweitung der Kooperationen und finanziellen Unterstützung vorgeschlagen. So plädiert

der Bundestagsabgeordnete zu Guttenberg für einen neuen »Partnerschaftsfonds«, der die derzeitigen EU-Hilfen bündeln könnte. Als mögliche Förderungssektoren werden Umweltschutz, Mittelstandsförderung, Gesundheitswesen und Infrastruktur in Betracht gezogen. Darüber hinaus sollten die Kooperationen in den Bereichen der technischen Zusammenarbeit (wie TAIEX) sowie Wissenschaft und Forschung weiter ausgebaut werden. Zu Guttenberg schließt aber explizit aus, dass die Türkei im Rahmen einer »privilegierten Partnerschaft« an der Gemeinsamen Agrarpolitik oder den Struktur- und Kohäsionsfonds partizipiert.

Einbindung in die GASP und die ESVP: Einer Vertiefung der Beziehungen in außen- und sicherheitspolitischen Belangen stehen die Befürworter einer privilegierten Partnerschaft ausgesprochen positiv gegenüber. Angesichts der schon weitreichenden Zusammenarbeit in diesem Politikfeld ist dies allerdings nicht weiter verwunderlich. Schließlich ist die Türkei als NATO-Mitglied bereits heute eng in europäische Sicherheits- und Kooperationsstrukturen eingebunden. Ausdruck dessen sind etwa der regelmäßige politische Dialog im Rahmen des Assoziationsabkommens, umfangreiche Informationsrechte und die Teilnahme an EU-NATO-Sitzungen. Im Hinblick auf die inhaltliche Kongruenz europäischer und türkischer außenpolitischer Interessen ist festzuhalten, dass schon heute eine große Zahl der Gemeinsamen Standpunkte und Strategien der EU von der Türkei offen mitgetragen werden. Im Rahmen des »Berlin Plus«-Abkommens, dass seit 2002 die Nutzung von NATO-Einrichtungen für EU-geführte Militäreinsätze ermöglicht, hat die Türkei ebenfalls bereits aktiv an der EU-Mission »Concordia« in Mazedonien mitgewirkt. Eine tiefergehende, auch institutionelle Einbindung der Türkei in die GASP und ESVP stößt allerdings an Grenzen. So ist zum Beispiel fraglich, ob Ankara zu einem verbindlichen und innerhalb der EU konsensfähigen Bekenntnis zu den europäischen Sicherheitsinteressen bereit ist, insbesondere in Bezug auf den Nordirak

oder allgemein den Nahen und Mittleren Osten, und wie belastbar dieses wäre. Denkbare Schritte zur Vertiefung der Partnerschaft in diesem Bereich wären etwa eine türkische Übernahme der GASP-Instrumente und die weitere Intensivierung des bisherigen politischen Dialogs, langfristig (unter Beachtung der oben genannten Vorbedingung) sogar auch die Perspektive einer »gleichberechtigten Mitgliedschaft in europäischen Strukturen«.

Einbindung in die polizeiliche und strafrechtliche Zusammenarbeit der EU: In diesem gegenwärtig stark intergouvernemental geprägten Themenbereich wären mit der GASP/ESVP vergleichbare Kooperationsverdichtungen denkbar. In Anbetracht der sukzessiven Verrechtlichung des Politikfelds der »Inneren Sicherheit« sowie der in den neuen Reformverträgen der EU ab 2009 angestrebten Vergemeinschaftung der »Dritten Säule« (polizeiliche und strafrechtliche Zusammenarbeit) müsste allerdings eine Stufe weiter gedacht und über rechtsverbindliche Abkommen verhandelt werden. Tatsächlich kann davon ausgegangen werden, dass beide Seiten ein Interesse am Austausch personenbezogener Daten zu Vollzugszwecken, an einer intensiveren justiziellen Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen, an Rückführungsabkommen und an Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung haben. Institutionelle Andockstellen böten sich der Türkei sowohl bei EUROPOL und EUROJUST, aber auch im Hinblick auf das Schengen-Informationssystem und das neue Visa-Informationssystem.

Implikationen und Optionen einer neuen Mitgliedschaftspolitik

Vergleicht man die aktuellen Reformprozesse in der Türkei mit denen der euro-mediterranen Staaten, offenbart sich ein grundsätzliches Dilemma der EU: Denn wenn die Wege, die die bislang effektivste Stabilisierungs-, Demokratisierungs- und Entwicklungspolitik – nämlich der Prozess der Beitrittspartnerschaft – eröffnet, immer

schwerer gangbar und eines Tages möglicherweise sogar ganz verstellt werden, entsteht zwangsläufig das Problem, wie die EU ihre unvermindert existierenden Interessen stattdessen umsetzen kann. Denn schließlich entfaltet ein in Aussicht gestellter EU-Beitritt weit größere Anreize zu einem »Wandel durch Europäisierung« als die weniger sanktionsbewährten und konditionierten Konzepte von Assoziierung, Kooperation oder Partnerschaft.

Diese Einsicht wirft eine entscheidende Frage auf: Welche funktionalen Äquivalente kann die EU entwickeln und anbieten, um ihre Interessen an einer fortgesetzten Stabilisierung und Demokratisierung in ihrer Nachbarschaft unter allen Umständen weiterzuverfolgen?

Zwei Vorschläge sollten in die Überlegungen mit einbezogen und weiterentwickelt werden:

Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft (EAM). Grundlage einer EAM wäre die vollständige Teilhabe der Türkei am EWR (inklusive der Zollunion). Die Türkei würde die dazugehörigen EWR-Institutionen übernehmen und darin mitwirken, daneben würden in der EAM weitere, funktionspezifische Kooperationsorgane geschaffen: ein Sicherheits- und Verteidigungsrat in Fragen der GASP sowie ein Beratender Ausschuss für wirtschaftliche und soziale Fragen. Im Ministerrat der EU würden die betreffenden Staaten zwar ihre Positionen vertreten dürfen, nicht aber über ein formales Stimmrecht verfügen. Dagegen erhielten sie aber die volle Teilhabe im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds.

Abgestufte Integration (AI): Das Prinzip dieses Modells ist eine stufenweise und sektorale Integration der Türkei in EU-Politiken, wobei im Gegensatz zu den vorhergehenden Konzepten der »privilegierten Partnerschaft« und der EAM jedoch auch eine weitergehende politische Integration nicht ausgeschlossen und als möglicher Endpunkt der AI durchaus eine Vollmitgliedschaft denkbar wäre. Allerdings knüpft dieses Konzept jeden politikbereichsspezifischen Integrationsschritt konditional

an entsprechende Reformen in der Türkei und billigt dieser daher auch ein sektorales Mitwirkungsrecht im Ministerrat der EU zu.

Die vorhergehenden Ausführungen zum »Barcelona-Prozess« (EMP), dem EWR und den Sonderbeziehungen der EU mit der Türkei lassen in Verbindung mit den bislang in die Debatte eingeführten Konzepten einige vorsichtige Schlussfolgerungen zu:

Der EWR könnte künftig als höchste Integrationsstufe unterhalb der Schwelle der EU die Grundlage einer rechtlich wie politisch realistischen Alternative zur Vollmitgliedschaft bilden. Wirtschaftliche Integration hat sich in den vergangenen 50 Jahren als das prädestinierte Feld einer engen Anbindung an die EU erwiesen. Von den vollmitgliedschaftsfähigen EFTA-Staaten abgesehen, wäre der EWR für die ost-europäischen und euromediterranen Länder sowie für die Türkei ein erster reeller »Optionsraum«, der ihnen erhebliche wirtschaftliche Vorteile bringen würde. Dies setzt jedoch eines voraus: Ein solcher EWR-II für Neumitglieder müsste die traditionell bestehenden Asymmetrien der europäischen Handelspolitik sukzessive abbauen und demnach vollständig sein, das heißt gegenüber den unvollständigen Zollunionen auch die Bereiche einschließen, in denen die Staaten auf Nicht-EU-Seite nach wie vor über komparative Vorteile verfügen (insbesondere Agrar- und Textilproduktion sowie Freizügigkeit für Arbeit und Dienstleistungen). Die europäische Politik müsste gegenüber dem EWR-Kreis ein verstärktes Augenmerk auf mögliche *Anreizinstrumente zur Einhaltung vereinbarter Regeln* legen. Hier böten sich als Instrument zur Förderung regelkonformen bzw. zur Sanktionierung regelaversen Verhaltens der eigenständige EWR-Gerichtshof für Streitfragen innerhalb der EWR-Gruppe sowie der Europäische Gerichtshof für Streitfragen zwischen der EU und dem EWR-Kreis an.

Die Erfahrungen der EU mit der EMP gerade im Vergleich zu denen mit der Türkei und den Staaten der letzten Beitrittsrunde zeigen die relative politische Erfolglosigkeit loser, das heißt anreizarmer

Kooperationsprozesse. Es wäre daher geboten, das Prinzip der Konditionalität auch in diesem Zusammenhang stärker als intermediäres Mittel einzusetzen, gerade wenn die Beitrittsoption zur EU als finales Konditionierungsmittel fehlt. Hierbei wäre vor allem an die Bereitstellung von Mitteln aus den Struktur- und Kohäsionsfonds, aber auch an eine Erleichterung des Zugriffs auf Mittel der Europäischen Investitionsbank, der Transeuropäischen Netze oder der Forschungspolitik zu denken.

Realisierungsperspektiven im Modell der modularen Integration

Ausgehend von den Überlegungen zum EWR als künftigem europäischem Kooperations- und optionalem Integrationsraum vor der Schwelle einer EU-Vollmitgliedschaft könnte man noch einen weiteren konzeptionellen Schritt erwägen, der den Aspirantenstaaten die Perspektive der EU-Mitgliedschaft funktional und institutionell erschließt, ohne dass dabei das normative »Soll« der Funktionsfähigkeit der EU außer Acht gelassen würde. Geht man von der Realität der bereits im EU-27-Rahmen längst bestehenden differenzierten Integrationskreise aus, dann sollte ehrlicherweise zwischen der *formalen* Vollmitgliedschaft und der *realen* Teilmitgliedschaft unterschieden werden. Letztere manifestiert sich negativ etwa in den Opting-outs zur Währungsunion (Großbritannien, Dänemark, Schweden), zum Schengen-Raum (Großbritannien, Irland, Dänemark) oder zur ESVP (Irland und Dänemark), und künftig wohl auch zur Grundrechtecharta (Großbritannien, Polen und Irland).

Gleichzeitig gibt es den Fall, dass Nicht-EU-Mitglieder in originären EU-Strukturen mitwirken (z.B. Island, Norwegen und Liechtenstein im Schengen-Raum). Anstelle der Beitrittsperspektive einer Vollmitgliedschaft könnten EU-Teilmitgliedschaften also durchaus konsistent in die bestehende Institutionenwirklichkeit eingepasst werden.

Dieses Modell *modularer Integration* kann gegenüber der politischen und rechtlichen

Referenz der Vollmitgliedschaft in doppelter Hinsicht, das heißt sowohl nach institutionell-prozeduralen als auch nach politikfeldspezifischen Aspekten differenziert werden. Damit würde es möglich, der Türkei eine *spezifische* Partizipationsstruktur anzubieten, ohne alternative modulare Mitgliedschaften in anderen Fällen zu präjudizieren. Größere Aufmerksamkeit müsste demzufolge auf die Ausgestaltung der Organ- und Institutionenstrukturen gerichtet werden, um die modulare Integration auch für jene Bereiche darzustellen, in Bezug auf die die anderen Konzepte bislang wenig aufschlussreich geblieben sind. Hierbei wären zwei Grundoptionen zu diskutieren:

Auf eine relativ lockere Anbindung an die EU-Organe würde man sich mit der Gründung spezifischer »EWR-Kurien« zum Ministerrat und zum Europäischen Parlament beschränken. Je nach Integrationsdichte der jeweiligen Politikfelder und der faktischen Mitwirkung der EWR-Staaten an diesen könnten diese Kurien mit einfachen Sprachrechten, mit konsultativen oder gar mit suspensiven Vetorechten gegenüber den EU-Organen ausgestattet werden. Der Vorteil dieser Lösung bestünde vor allem in der Wahrung der EU-Organstrukturen und deren Beschlussfassungsverfahren. Die »EWR-Kurien« würden als selbständige Einrichtungen bestehen und wären aufgerufen, ihre Beratungs- und Entscheidungsverfahren in Abstimmung mit den EU-Gremien zu gestalten. Die notwendigen Anreize zur Einhaltung der mit der Union vereinbarten Kooperations- und Teilintegrationsregeln könnten geschaffen werden, indem sich die EU das Recht vorbehält, einseitig eine Aussetzung bestimmter Mitwirkungsrechte der »EWR-Kurien« bei der allen gemeinsamen Schiedsinstanz in Gestalt des Europäischen Gerichtshofs zu beantragen oder aber selbständig unter dessen Kontrollvorbehalt zu beschließen.

Der Nachteil dieses Modells bestünde in der möglichen Verfestigung eines »Zwei-Klassen-Europas«, durch die auch der Weg hin zur Vollmitgliedschaft der betreffenden Staaten auf längere Sicht verbaut würde.

Für eine engere Anbindung an die EU-Organe hingegen würde man sich entscheiden, wenn den EWR-Staaten eine politikbereichsspezifische Mitwirkung in den Fachformationen des Ministerrats, im Europäischen Parlament, in der Verwaltung der Europäischen Kommission und anderen EU-Institutionen und Agenturen zugebilligt würde. Ausgeschlossen wären dabei institutionelle Vorrechte in politikbereichsübergreifenden Kerngremien der EU (z.B. Kommissare, Vorsitze im Rat, im Parlament und seinen Ausschüssen, am Gerichtshof). Aber es spräche konzeptionell wenig dagegen, denjenigen EWR-Staaten ein volles Teilhaberecht in solchen Ratsformationen zuzubilligen, die im jeweiligen Politikfeld den gesamten *Acquis* formal umgesetzt und innenpolitisch durchgesetzt, sprich *unionstreu* abgesichert haben. Ähnliches gilt für das Parlament, dass die schon mehrfach geübte Praxis des Beobachterstatus für Abgeordnete der Beitrittsanwärter auf den Kreis der EWR-Staaten ausdehnen könnte.

Gegen diese Variante spricht die offensichtliche Verkomplizierung des europäischen Institutionengefüges, da in jedem EU-Gremium funktions- und länderspezifische Mitwirkungsregeln festgelegt werden müssten. Der Vorteil dieser Variante läge jedoch darin, dass den Anwärtern die Perspektive einer Vollmitgliedschaft in höherem Maße erhalten bleiben würde und die politischen Eliten der Teilmitglieder innerhalb des institutionellen Kerns der EU eine vergleichsweise bessere Chance zur Europäisierung hätten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364