

Eine neue Erweiterungsstrategie für die EU

Elmar Brok

Am 3. Oktober dieses Jahres wurden offiziell die Beitrittsverhandlungen zwischen Türkei und EU aufgenommen. „Pacta sunt servanda“ – es hat also ein Prozess des Beitritts begonnen, obschon keineswegs ein gradliniger oder gar planbarer. Bis zu einem möglichen Beitritt werden siebzig einstimmige Entscheidungen des Rates anstehen, um die fünfunddreißig Verhandlungskapitel zu eröffnen und sie später für abgeschlossen zu erklären. Sollte auch nur ein Votum davon negativ ausfallen, steht die EU vor einem Problem. Dasselbe gilt für die bereits festgelegten Referenden zum Türkeibetritt, zum Beispiel in Frankreich. Insgesamt zeigt dies die Schwäche des eingeschlagenen Weges auf: Mit dem jetzigen Plan können wir am Ende nur entweder die Türkei durch ein „Nein“ beleidigen oder zähneknirschend zu allem Möglichen „Ja“ sagen. Dies ist keine kluge Strategie. Es wäre weitsichtiger gewesen, eine dritte Option unterhalb der Vollmitgliedschaft und oberhalb der Nachbarschaftspolitik als Alternative zu schaffen. Schließlich ist es keinesfalls sicher, ob es der Türkei gelingen wird, alle Kapitel der gemeinsamen EU-Rechtsordnung wie vorgesehen umzusetzen. In jedem Fall ist es aber im Interesse der EU, die Türkei eng an sich zu binden, gerade auch dann, wenn der Beitritt scheitert. Zum einen ist eine europäische Perspektive ein enormer Antrieb für die Reformen und Stabilisierung des Landes. Zum anderen braucht die Union einen starken Partner in einer auch künftig sowohl geostategisch als auch wirtschaftlich wichti-

gen Region. Auf ihrem Weg zum Beitritt hat die Türkei zweifelsfrei schon einige große Fortschritte verbuchen können. Das Problem liegt jedoch bei der Implementierung der beschlossenen Reformen. Tatsächlich sind mindestens zwei „Kopenhagener Beitrittskriterien“ bis heute nicht überprüfbar erfüllt worden. Zum einen ist dies die Aufnahmefähigkeit der EU. Zum anderen gibt es immer noch keinen Beweis für einen funktionierenden demokratischen Rechtsstaat in der Türkei.

Die Herausforderungen liegen hier zum einen bei der Reform des Strafrechtswesens der konsequenten Einhaltung der Menschenrechte, Gewährleistung der Meinungsfreiheit und der Durchsetzung der Rechte der Frauen. Besonders der Einfluss alter administrativer und institutioneller Strukturen, vor allem des Militärs, ist den Reformen hinderlich und macht die Erfüllung der politischen Kriterien ebenso zweifelhaft wie die gesellschaftliche Wirklichkeit, zum Beispiel bei Ehrenmorden oder Kindessehen. Die Religionsfreiheit wird bis heute stark eingeschränkt, insbesondere für die griechisch-orthodoxe Kirche. An diesem Beispiel wird die Hinhaltetaktik der Türkei deutlich, denn während der EU-Erweiterungskommissar Rehn in einem Brief zum Stiftungsgesetz die Lösung der Fragen des Eigentums, der Rechtspersönlichkeit, der Klerikerausbildung und des eigenständigen Betriebes anmahnt, antwortete der türkische Außenminister Gürschlicht, man werde sich der Sache im Oktober annehmen – also nach der Auf-

nahme der Beitrittsverhandlungen. Bis heute (November 2005) liegt keine positive Rückmeldung in dieser Sache vor.

Nicht übergehen lässt sich das Problem der Nichtanerkennung des EU-Mitglieds Zypern durch den Kandidaten Türkei. Im Dezember 2004 versicherte die Türkei, wenigstens ein Erweiterungsprotokoll mit der EU zu unterzeichnen und Zypern damit zumindest indirekt anzuerkennen. Im Juli hat die Türkei dies dann aber an eine einseitige Erklärung geknüpft, der zufolge das Protokoll ausdrücklich keine Anerkennung Zyperns darstelle. Das bedeutet, dass selbst der Minimalkompromiss vom Dezember 2004 noch unterlaufen wird. Es ist schwer vorstellbar, dass jemand Mitglied eines Clubs wird, dabei aber darauf beharrt, dass ein anderes Mitglied gar nicht existiert. Neben Zypern hat die Türkei hoch problematische Verhältnisse zu weiteren Nachbarstaaten. An der Grenze zum Irak manifestiert sich die Kurdenfrage, und die Beziehungen zum östlichen Nachbarn Armenien sind quasi inexistent. Wer das Thema des Völkermordes an den Armeniern öffentlich behandelt, riskiert immer noch Verfolgung.

Fast alle diese Punkte diskutiert die EU mit der Türkei seit Jahren. Schon 1995, beim Eintritt in die Zollunion mit der EU, hat die Türkei Veränderungen hin zu mehr Rechtsstaatlichkeit und Demokratie versprochen. Die Regierung Erdogan hat einiges auf dem Papier verändert, die Implementierung steht aber oft noch aus.

Rückblickend auf vergangene Erweiterungsrunden, haben sich immer ähnliche Ängste bei den Gegnern und ähnliche Argumente bei den Befürwortern gegenübergestanden. Doch etwas ist neu an der aktuellen Diskussion um die Überdehnung der EU, um privilegierte Partnerschaften und um die Grenzen Europas.

Die Erweiterung im Mai des Jahres 2004 um zehn Staaten mit insgesamt 74 Millionen Bürgern ist noch nicht ganz vervollständigt, da entscheidet die EU im

Oktober desselben Jahres, dass nach Vollendung der Erweiterungsrunde mit Bulgarien und Rumänien und auch noch nach Kroatien die Türkei mit bald achtzig Millionen Einwohnern Mitglied der EU werden soll. Naiv, wer meint, die Menschen spürten nicht, dass solche Entscheidungen zu schnell zu weit führen. Zumal auch der West-Balkan, die Ukraine und andere vor der Türe stehen.

Eine ehrliche Option

Erweiterungen um neue Vollmitglieder der EU erfüllen einen bestimmten Zweck. Sie sollen Garant für Frieden und Stabilität, Wohlstand sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sein. Bei der letzten Erweiterung kam hinzu, dass die Erweiterung die historische Versöhnung mit den Verlierern von Jalta darstellt, denn diese haben ja nicht freiwillig auf der „falschen“ Seite des Eisernen Vorhangs gelebt. Doch sind diese Gründe auch bei der Türkei gegeben? Und wenn Zweifel angebracht sind, kann oder sollte die EU wirklich eingegangene Zusagen über Bord werfen?

Niemand will, dass die EU bestehende Vereinbarungen einfach ignoriert. Sie muss aber die Prüfung der Beitrittskriterien genauer anwenden. Gerade in der seit langem angespannten wirtschaftlichen Lage der EU und insbesondere aus institutionellen Gründen gehört dazu auch das Kriterium der Erweiterungsfähigkeit der EU. Diese Frage muss früh bewertet werden, damit den Beitrittsaspiranten nicht jahrelang etwas versprochen wird, was man am Ende nicht halten kann. Es bedarf einer ehrlichen Politik. Allen muss klar sein, dass auch die Aufnahmefähigkeit entscheidend sein kann. Auch wenn ein Kandidat seinerseits alle Bedingungen erfüllen sollte, kann er nicht aufgenommen werden, wenn dieses Kriterium nicht erfüllt ist.

Österreich hat hier bei der Ausarbeitung des Verhandlungsrahmens für den

Türkeibetritt einen Erfolg erzielt. Die Aufnahmefähigkeit der EU wurde ausdrücklich als Beitrittskriterium genannt und die Kommission verpflichtet, künftig die Absorptionsfähigkeit der EU zu überwachen. Über eventuelle dabei im Rahmen des Beitrittes entstehende Schwierigkeiten muss sie dem Rat Bericht erstatten. Dieser wird unter Einbeziehung des Europäischen Parlamentes dann eine Entscheidung treffen.

Mit den heutigen fünfundzwanzig Staaten ist die EU bereits institutionell, politisch, soziokulturell und vor allem ökonomisch an ihre Grenzen gestoßen. Das Politische und Institutionelle wird sichtbar, wenn man sich verdeutlicht, dass die EU mit fünfundzwanzig Staaten mit den geltenden Vetorechten im Rat oft entscheidungsunfähig ist. Die nachgelieferte Hausaufgabe zur Erweiterung, der Verfassungsvertrag, ist noch nicht in Kraft. Die ökonomischen Grenzen sind den Menschen aber am deutlichsten bewusst. Hohe Arbeitslosigkeit und Stagnation in vielen EU-Ländern erlauben kein Verständnis dafür, ökonomische Belastungen durch kommende Beitritte einfach klein zu reden. Während die fünfundzwanzig EU Staaten im Jahr 2003 durchschnittlich ein Bruttoinlandsprodukt von 22 300 Euro pro Kopf aufweisen, liegt nach den Zahlen der EU-Kommission jenes der Türkei bei nur 6300 Euro pro Kopf. Wenn die heutigen EU-Regeln angewendet würden, hätte die türkische EU-Mitgliedschaft eine Verdoppelung des deutschen Nettobeitrages zur EU zur Folge (Mehrkosten sechs bis acht Milliarden Euro).

Um nicht missverstanden zu werden: Europa braucht die Türkei als Partner. Eine reformorientierte, europäische Perspektive der Türkei muss daher unbedingt unterstützt werden. Sie muss aber auf der Basis der Klarheit und Wahrheit begründet sein, wenn sie tragfähig sein soll. Die Menschen müssen das Gefühl haben, dass nicht alles automatisch geht.

Erweiterungen kommen nur noch dann, wenn sie wirklich sinnvoll sind. Die aufgestellten Kriterien müssen auch genau eingehalten werden. Auch die wirtschaftliche und juristische Konvergenz zwischen der EU und den Aspiranten muss stärker unter Beweis gestellt werden. Eine reine Lokomotive-Strategie, nach der die Erweiterung an sich schon die nötige Konvergenz automatisch nach sich zieht, ist unglaublich, und ihre Probleme sind nachträglich nicht mehr finanzierbar. Aber: Eine reine Krönungsstrategie, nach der erst nach völlig erfolgter Angleichung krönend die EU-Mitgliedschaft winkt, ist weder attraktiv noch sinnvoll. Daher müssen wir dringend weg von der Dichotomie, dem binären „Mitglied oder nicht“.

„Europäischer Wirtschaftsraum+“

Für eine Politik, die beiden Seiten nichts vorgaukeln will, brauchen wir mindestens eine Zwischenstufe, die bereits eine klare europäische Perspektive darstellt und die sich auch klar von den üblichen Politiken gegenüber allen anderen Nachbarn der EU abgrenzt – jedoch unterhalb der Vollmitgliedschaft. Diesen Status als EU-Nachbar zu erreichen muss ein starkes psychologisches Signal an die eigene Bevölkerung sein, im Schoße Europas anzukommen. Es muss mit der Aussicht auf ökonomischen Erfolg und letztlich auch mit der Option einer später folgenden Mitgliedschaft verbunden sein – nur eben erst bei deutlich stärker nachgewiesener Konvergenz. In Anlehnung an das sicher auch vorbildhaft wirkende Norwegen wurde daher die Idee des „Europäischen Wirtschaftsraumes+“ (EWR+) angeregt. In jedem Falle muss es eine deutliche privilegierte Partnerschaft sein.

Der EWR+ hätte gleich mehrere Vorteile für alle Beteiligten. Er ist eine multilaterale Lösung. Er verschließt gleichzeitig nicht die Tür vor der Mitgliedschaft – denn wenn der Beitrittskandidat ein kom-

patibles Niveau erreicht hat, wie Finnland, Österreich und Schweden es als EWR-Mitglieder taten, ist die Mitgliedschaft immer noch möglich. So kann die EU eine europäische Perspektive bieten, ohne sich zu überdehnen. Der Druck zu Reformen bleibt durch eine konkrete europäische Perspektive für das Land aufrechterhalten. Analog wären dann auch die meisten der anderen Erweiterungsfragen, die sich am leichtesten als Länderliste zusammenfassen lassen, auf einen Schlag lösbar: Kroatien? Ukraine? Montenegro? Bosnien? Moldawien? Weißrussland? Serbien, Albanien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und das Kosovo? Kurz, alle Länder, die im nächsten Jahrzehnt nicht Mitglied werden können, sollen oder wollen.

Stabilität, Wohlstand und Entwicklungsfähigkeit

Natürlich ist es in unserem ureigensten Interesse, in all diesen Ländern Frieden, Stabilität, Wohlstand, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vorzufinden. Wenn diese Länder dies wünschen, dann sollten wir das dafür am besten geeignete Mittel nutzen: ihnen eine europäische Perspektive bieten. Es ist aber ebenso im Interesse aller Beteiligten, wenn die heutige EU ihre eigene Stabilität und ihren Wohlstand bewahrt und nicht durch Überdehnung zerbricht. Historisch sind viele Staatengebilde zum Zeitpunkt ihrer größten Ausdehnung gescheitert.

In einem EWR+ könnten die Länder bis zu siebzig Prozent der EU-Gesetze (genannt *Acquis*) übernehmen. Zu einem späteren Zeitpunkt können dann die Europäische Union und die Kandidaten entscheiden, ob ein Beitritt des Landes noch gewollt ist – auf der Basis praktisch überprüfter Fortschritte, besonders im Bereich der beiden genannten Kopenhagener Kri-

terien. Anders als bei den eingangs geschilderten vergeblichen Anreizen, die Entwicklung der Türkei positiv zu beeinflussen, können wir so auf Tatsachen bauen. Niemand in der EU muss mehr Angst haben, dass ein Kandidat mit uns nach Art eines Bazars Zugeständnisse heraushandelt, die Reformen aber letztlich nicht umgesetzt werden. Niemand in den Beitrittsländern muss mehr befürchten, dass die EU letztlich Versprechen macht, die sie gar nicht einhalten kann oder will. Ein auf diese Weise neu belebter und ausgebauter EWR+ hätte im Falle der Türkei schon jetzt den Zusammenhalt vertieft können, ohne das Risiko gravierender Fehler. Es gilt nun, den EWR+ zumindest im Falle künftiger Beitrittsaspiranten als Alternative zu verankern.

Es muss aber auch sichergestellt sein, dass das politische Projekt EU entwicklungsfähig bleibt. Die EU als eine Freihandelszone hat keine Perspektive und stärkt Europa in der globalen Ordnung nicht ausreichend, um wirtschaftlich, kulturell und politisch zu überleben. Das Kriterium der EU-Aufnahmefähigkeit kann in letzter Konsequenz bedeuten, dass auch ein Land, das alle anderen Bedingungen erfüllt, nicht Vollmitglied wird.

Daher ist es gut, dass im Verhandlungsrahmen für die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei das Kriterium der Aufnahmefähigkeit der EU ausdrücklich als Voraussetzung eines Beitrittes genannt wird. Es ist aber auch wichtig, dass die Türkei, sollte sie nicht in der Lage sein, den Verpflichtungen der EU-Mitgliedschaft nachzukommen, trotzdem so eng wie möglich an die Strukturen der EU angebunden wird. Somit bleiben im Falle eines Scheiterns das Konzept einer privilegierten Partnerschaft und der EWR+ auch für die Türkei nach wie vor relevant und aktuell.