

# **Arbeitspapier**

herausgegeben von der  
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 158/2006

Canan Atilgan / Deborah Klein

## **EU-Integrationsmodelle unterhalb der Mitgliedschaft**

Berlin/Sankt Augustin, Mai 2006

ISBN 3-937731-89-X

Ansprechpartner: Dr. Canan Atilgan  
Koordinatorin Europapolitik  
Telefon: 0 30 / 2 69 96 35 11  
E-Mail: [canan.atilgan@kas.de](mailto:canan.atilgan@kas.de)

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

## Inhalt

1. Zusammenfassung	3
2. Grenzen der Erweiterung	5
3. Alternative EU-Integrationsmodelle in der Diskussion	7
3.1. Europäischer Wirtschaftsraum+ (EWR+)	7
3.2. Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft (EAM)	9
3.3. Abgestufte Integration	10
3.4. Junior Mitgliedschaft	11
3.5. Privilegierte Partnerschaft	12
3.6. Europäische Nachbarschaftspolitik/European Neighbourhood Policy (ENP)	14
4. Flexible Integrationsstrategien für zukünftige Erweiterungen	16
5. Tabelle: Vergleich der diskutierten EU-Integrationsmodelle	18
6. Die Autoren	19

# 1. Zusammenfassung

Die Europäische Union blickt auf eine 50-jährige Erfolgsgeschichte zurück. Sie hat maßgeblich zum Wohlstand, zur Demokratie und Sicherheit in Europa beigetragen. Dabei war die Erweiterung eine der erfolgreichsten Politiken der EU und ein mächtiges außenpolitisches Instrument, das maßgeblich zur Stabilisierung der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung in den Beitrittsländern beigetragen hat. Das haben nicht zuletzt die tief greifenden Demokratisierungsprozesse in den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU gezeigt. Doch spätestens seit der Süd- und Osterweiterung 2004 wird von einer politischen und institutionellen „Überdehnung“ der EU, mit bald 27 Mitgliedstaaten, und einem möglichen Verlust der europäischen Handlungsfähigkeit gesprochen.

Eine intensive Zusammenarbeit mit der EU ist jedoch nicht nur ein Anliegen der Beitrittsaspiranten, enge politische und wirtschaftliche Beziehungen mit den Nachbarländern entsprechen zunehmend auch dem Eigeninteresse der EU selbst. Es geht darum, die integrationswilligen Demokratien an den gemeinsamen Markt und an die politische Gemeinschaft dauerhaft heranzuführen, um Frieden, Freiheit und Wohlstand zu sichern und sich als eigenständige politische Kraft in der internationalen Politik zu behaupten. Die Interessen der EU reichen deutlich über den eigenen Gestaltungsraum hinaus, da Europa durch Krisen und Konflikte, Störungen oder Blockaden im Handel wie in der Rohstoffversorgung unmittelbar betroffen ist. Geopolitisch gesehen liegt Europa in sensibler und unruhiger Nachbarschaft. Um den aktuellen Gefahren sinnvoll zu begegnen, setzt die EU in ihrer Sicherheitsstrategie auf ein „funktionales multilaterales System“<sup>1</sup>, welches durch die Integration von Nachbarländern gefestigt wird.

Selbst wenn weitere Staaten der EU beitreten werden, so wird doch sichtbar, dass das Instrument des EU-Beitritts als Allzweckwaffe zur Krisenbewältigung und Demokratieförderung sowie ökonomischen Integration an Grenzen gestoßen ist. Eine weitere Erweiterung um eine Vielzahl von Staaten ist nicht in Sicht, zumal die Fähigkeit der Union zur Aufnahme neuer Mitgliedstaaten bei gleichzeitiger Wahrung der Dynamik des europäischen Einigungswerks im allgemeinen Interesse der Union und der Bewerberländer im Mittelpunkt der Betrachtungen stehen muss. Das Dilemma

---

1 A Secure Europe in a Better World – The European Security Strategy, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>.

der EU, dass einerseits eine enge Zusammenarbeit mit den Nachbarländern notwendig ist, aber andererseits ihre Erweiterungsfähigkeit an Grenzen stößt, macht Alternativen zur EU-Mitgliedschaft erforderlich.

Als Ergänzung zur Vollmitgliedschaft werden daher andere Formen der Integration, zwischen EU-Mitgliedschaft und Europäischer Nachbarschaftspolitik, in Erwägung gezogen. Diese Zwischenstufen würden es den Ländern, die der EU nicht beitreten können oder wollen, ermöglichen, nur in bestimmten Bereichen mit der EU zu kooperieren. Auch im Hinblick auf ein mögliches Scheitern von Beitrittsverhandlungen könnten alternative Formen der Zusammenarbeit in Betracht kommen. Für den Fall hat der Europäische Rat nämlich beschlossen, dass „sichergestellt werden muss, dass das betreffende Bewerberland durch eine möglichst starke Bindung vollständig in den europäischen Strukturen verankert wird.“<sup>2</sup>

In diesem Zusammenhang werden bereits seit einiger Zeit unterschiedliche Integrationsmodelle unterhalb der Vollmitgliedschaft diskutiert. In dieser Studie werden die wichtigsten Integrationsmodelle untersucht (s. Übersichtstabelle im Anhang). Dabei geht es vor allem darum, eine für die EU und die Aspiranten akzeptable Lösung zu finden. Auf dieser Grundlage wird geprüft, inwieweit die Modelle zukunftsfähig sind.

---

2 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 23, Brüssel 17. Dezember 2004, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/83221.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/83221.pdf).

## 2. Grenzen der Erweiterung

Für die Aufnahme von Staaten in die Europäische Union gibt es keinen Beitrittsautomatismus. Nach Art. 49 EU-Vertrag kann „jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, beantragen, Mitglied der Union zu werden.“<sup>3</sup> Als notwendige Voraussetzung für die Eröffnung von Verhandlungen gilt die Beitrittsreife des Kandidaten. Die an einem Beitritt interessierten europäischen Staaten müssen entsprechend weit reichende Reformen in die Wege leiten. Dazu zählen, die in den Kopenhagener Kriterien festgeschriebenen Beitrittsbedingungen, nämlich die Verwirklichung einer demokratischen Rechtsordnung, der Aufbau eines Rechtsstaates, die Anerkennung von Rechten ethnischer Minderheiten sowie die Gestaltung einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Die Beitrittskandidaten müssen sich auch die aus der EU-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen und Ziele zu Eigen zu machen, d.h. den „Acquis communautaire“ (gemeinsamen Besitzstand) übernehmen.<sup>4</sup>

Ein weiteres Kriterium für die Aufnahme neuer Mitglieder, dem bis jetzt nur wenig Beachtung geschenkt wurde, ist die Erweiterungsfähigkeit der EU. Denn selbst wenn die Kandidatenländer alle Kriterien für einen Beitritt erfüllt haben, muss die EU selber in der Lage sein, neue Mitglieder aufzunehmen. Im diesem vierten Kopenhagener Kriterium hat die EU sich verpflichtet, neue Mitglieder aufzunehmen und dabei die „Dynamik der europäischen Integration zu erhalten“.<sup>5</sup>

Diese ist bereits jetzt – mit derzeit 25 Mitgliedstaaten – ins Stocken geraten, wie u.a. die Diskussion um den Umgang mit dem Verfassungsvertrag belegt. Die letzte Erweiterungsrunde um zehn Mitgliedstaaten hat zu einer Pluralisierung der Grundpositionen in der EU geführt, was die Entscheidungsprozesse deutlich kompliziert, verlangsamt und schwächt. Handlungsblockaden sind insbesondere im Bereich der intergouvernemental organisierten Zusammenarbeit zu beobachten, da hier Maßnahmen von der Zustimmung aller abhängen.

---

3 Artikel 6 (1) EU-Vertrag lautet: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit: diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“

4 Europäischer Rat in Kopenhagen, 21. und 22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Punkt 7.A)iii), [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf)

5 Eines der Kopenhagener Kriterien nennt als Bedingung, „die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen und dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten“, Europäischer Rat in Kopenhagen, 21. und 22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tz. 7/III, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (Bonn), (8.7.1993) 60.

Künftige Erweiterungen werden die Herausforderungen an die institutionelle und politische Handlungsfähigkeit der EU weiter verschärfen. Rumänien und Bulgarien haben ihren Beitrittsvertrag unterzeichnet und sollen bereits 2007 zu Vollmitgliedern werden. Mit Kroatien und der Türkei werden Beitrittsverhandlungen geführt. Auch die Nachfolgestaaten im westlichen Balkan haben Beitrittsperspektiven erhalten. Die Ukraine hat bereits Interesse an einer EU-Mitgliedschaft bekundet. Vielen EU-Bürgern geht die Erweiterung dabei zu schnell. Der negative Ausgang der Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden zum VVE hat die Ablehnung der Bevölkerung gegenüber der Erweiterungspolitik der EU deutlich gemacht.<sup>6</sup> Die „Erweiterungsmüdigkeit“ geht mit einer Vertrauens-, Akzeptanz- und Legitimationskrise der EU einher. Nicht nur in der EU, sondern auch bei den potentiellen Beitrittskandidaten führt die Ungewissheit über die zukünftige Gestalt der EU zu Unsicherheit. Es geht hierbei um das Vertrauen, aber auch um die Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit der EU. Dem könnte die EU mit einer konsistenten Erweiterungsstrategie und verlässlichen Aussagen vorbeugen.

Der Aufschub bzw. Abbruch der Umsetzung des Verfassungsvertrages stellt die EU vor die essentielle Frage, ob zukünftige Beitritte ohne einen weiteren Ausbau der Handlungsfähigkeit des EU-Systems erfolgen können. Unbestritten ist, dass für eine zukunftsfähige EU Reformen dringend notwendig sind. Nur so kann die Handlungsfähigkeit des "größeren Europa" langfristig gesichert werden. Die im Europäischen Verfassungsvertrag (VVE) festgeschriebenen Reformen gehen in die richtige Richtung. Sie betreffen das institutionelle System der EU, die Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren und stellen gegenüber dem Vertrag von Nizza eine wesentliche Verbesserung im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit, Demokratie und Transparenz der EU dar. Für die Überwindung von Handlungsblockaden ist die Ausweitung des Mehrheitsprinzips im Ministerrat besonders entscheidend. Sie soll die Konzertierung europäischer Politik auf die Stufe des Regierens bringen. Ob der VVE in absehbarer Zeit überhaupt in Kraft tritt, ist ungewiss. Allerdings ist auch klar: Mit oder ohne Verfassung - die Grenzen der Erweiterungsfähigkeit werden nicht aufgehoben.

---

6 Ausschlaggebend für das Nein waren neben innenpolitischen Unzufriedenheiten abweichende Vorstellungen darüber, wie die EU der Zukunft aussehen soll. Ihr Votum wird auch als Verurteilung der EU-Erweiterung und der der Türkei zugestandenen Beitrittsoption gesehen.

### **3. Alternative EU-Integrationsmodelle in der Diskussion**

Ausgehend von der Tatsache, dass die EU aufgrund ihrer inneren Verfasstheit nicht in der Lage ist, unbegrenzt Mitglieder aufzunehmen, müssen andere Formen der Integration unterhalb der Vollmitgliedschaft die Erweiterung ergänzen. Dabei handelt es sich um Modelle, die als Zwischenformen zwischen Nachbarschaftspolitik und Vollmitgliedschaft liegen und für Staaten gedacht sind, die in absehbarer Zeit der EU nicht beitreten können oder wollen. Mit einem solchen abgestuften Ansatz kann in Zukunft den unterschiedlichen Entwicklungsstufen einzelner Länder Rechnung getragen und gleichzeitig das Ziel der EU, für Sicherheit und Stabilität in ihren Nachbarländern zu sorgen, verfolgt werden.

#### **3.1. Europäischer Wirtschaftsraum+ (EWR+)**

Das Modell EWR+ ist in Anlehnung an die Beziehungen der EU zu Norwegen für Beitrittskandidaten angeregt worden.<sup>7</sup> Norwegen hat sich in einem EU-Referendum 1994 zum zweiten Mal gegen eine Vollmitgliedschaft ausgesprochen. Trotz der günstigen wirtschaftlichen Lage, die Norwegen in die Lage versetzt, alle Konvergenzkriterien für eine Teilnahme an der EU-Währungsunion zu erfüllen, war die Frage einer norwegischen EU-Mitgliedschaft bislang kein Thema. Dennoch ist es im gleichen Jahr dem Abkommen über den europäischen Wirtschaftsraum beigetreten, das Norwegen die Teilnahme am gemeinsamen Binnenmarkt der EU ermöglicht. Dazu musste Norwegen alle EU-Binnenmarktregelungen übernehmen. Ausgenommen davon sind die politisch sensiblen Bereiche Landwirtschaft und Fischerei, die weiterhin auf nationalstaatlicher Ebene geregelt werden. Das EWR-Abkommen ist 2003 erweitert worden und hat Norwegen damit einen besseren Zugang seiner Fischereiprodukte zum – erweiterten – EU-Markt gebracht.

Das Modell EWR+ sieht die Ausweitung der handels- und wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit vor. Zahlreiche Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts werden auf die beteiligten Staaten ausgeweitet, um einen einheitlichen Wirtschaftsraum zu schaffen. Die Länder übernehmen etwa 80 % der Binnenmarktvorschriften der EU. Unter anderem sind auch die vier Grundfreiheiten der Europäischen Gemeinschaft

---

<sup>7</sup> Siehe dazu Elmar Brok: „Eine neue Erweiterungsstrategie für die EU“, in: Die Politische Meinung Nr. 433, Dezember 2005, [http://www.kas.de/db\\_files/dokumente/die\\_politische\\_meinung/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_7682\\_1.pdf](http://www.kas.de/db_files/dokumente/die_politische_meinung/7_dokument_dok_pdf_7682_1.pdf).

von der Vereinbarung erfasst, d.h. die Regeln für den freien Verkehr für Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital sowie die Grundzüge des EU-Wettbewerbsrechts. Die zu integrierenden Sachbereiche werden von beiden Partnern gemeinsam verhandelt. Auch die Bereiche, die vom Abkommen ausgenommen sind, wie im Fall von Norwegen die Fischerei und Landwirtschaft, werden festgelegt. Diese werden dann weiterhin auf nationalstaatlicher Ebene geregelt. Im Rat besteht für die integrierten Bereiche kein Mitentscheidungs-, aber ein Konsultationsrecht.

Die Mitglieder des EWR+ beteiligen sich im Wesentlichen an den für den Binnenmarkt maßgeblichen Gemeinschaftsprogrammen. Die Höhe ihres Beitrags wird nach Maßgabe eines jährlich anzupassenden Proportionalitätsfaktors berechnet. Die Berechnungsmethode, die für die anderen genannten Drittstaaten zur Anwendung gelangt, ist in den verschiedenen Assoziations- und Kooperationsabkommen festgelegt. Die einen Finanzbeitrag zu den verschiedenen Programmen leistenden Drittstaaten sind berechtigt, sich an den Maßnahmen so zu beteiligen wie die Mitgliedstaaten. Vom gemeinschaftlichen Haushaltsplan abgesehen, haben sich die EWR Staaten zudem verpflichtet, im Rahmen des am 1. Mai 2004 in Kraft getretenen Abkommens über die Erweiterung des Europäischen Wirtschaftsraums einen Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt des Europäischen Wirtschaftsraums zu leisten.

Mit Blick auf die Anwendbarkeit des EWR auf alle Staaten bestehen allerdings auch Zweifel.<sup>8</sup> Die EWR-Mitglieder Norwegen, Island und Liechtenstein sind nicht mit Staaten wie der Ukraine, Moldau, Belarus, Georgien und Aserbaidschan zu vergleichen. Die letzteren sind weit davon entfernt, den *Acquis communautaire* übernehmen zu können und unterscheiden sich auch sonst, aufgrund ihrer politischen und wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen, grundsätzlich von den EWR-Mitgliedstaaten.

Insgesamt könnte sich das Modell aber als brauchbares Integrationsmodell für potentielle Beitrittskandidaten erweisen. Dabei kann auf die individuellen politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten eines Landes eingegangen werden. Die meisten Bereiche werden vergemeinschaftet und der Großteil des europäischen Regelwerks wird übernommen; andere Bereiche, die auch zukünftig national geregelt werden sollen, werden von der Zusammenarbeit ausgeschlossen. Die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft ist beim EWR+ ursprünglich nicht vorgesehen. Wie im Fall von Finn-

---

8 Cameron, Fraser: „EEA Plus? Possible institutional arrangements for the European Neighbourhood Policy (ENP)“.



land, Österreich und Schweden, die als EWR-Mitglieder im Jahr 1995 auch EU-Mitglieder wurden, gibt es aber auch Ausnahmen.

### **3.2. Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft (EAM)**

In Anlehnung an den EWR+ ist das Modell der Erweiterten Assoziierten Mitgliedschaft von Wolfgang Quaisser und Steve Wood vom Osteuropa-Institut vorgestellt worden.<sup>9</sup> Es sieht neben einer weitgehenden Wirtschaftsintegration im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) auch eine stärkere Integration in die politischen Strukturen sowie eine stärkere finanzielle Beteiligung an EU-Programmen vor. Im Unterschied zum EWR+ sind Sonderregelungen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit vorgesehen. Danach erhalten Arbeitnehmer aus den EAM-Ländern für eine Übergangsfrist von mehreren Jahren nicht die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit auf dem europäischen Arbeitsmarkt. Es besteht allerdings die Möglichkeit, mit einer Arbeitserlaubnis in den EU-Mitgliedstaaten tätig zu sein. Diese Einschränkung soll verhindern, dass sich die desolante Beschäftigungslage in vielen europäischen Mitgliedstaaten verschärft. Ausgeklammert aus der Regelung werden die Zollunion sowie eine Vereinheitlichung der Währung. Da sich aus der Übernahme des Acquis weitreichende Verpflichtungen und einseitige Kosten ergeben, sollen die Länder dafür Finanz- und Strukturhilfen erhalten. Alternativ könnten auch bestehende Unterstützungsprogramme ausgebaut oder neue spezielle Programme für diese Länder entwickelt werden.

Als Kritik wird bei der EAM angebracht, dass sie den betreffenden Ländern nur wenige Anreize bietet, ihre Demokratisierungs- und Konsolidierungswege fortzusetzen. Die EAM sieht für die betreffenden Länder einen Beobachterstatus mit Anhörungsrechten im Rahmen des EAM im Rat vor. Ein Mitentscheidungsrecht ist allerdings ausgeschlossen. Praktisch bedeutet das, dass die Länder für die integrierten Bereiche im Rat nicht mit abstimmen dürfen. Die Integration in die politischen Strukturen der EU könnte durch die im EWR vorgesehen Mechanismen (gemeinsame Koordinierungskomitees) und durch regelmäßige Teilnahme an den Sitzungen der EU-

---

9 Quaisser, Wolfgang: Alternative EU-Integrationsstrategien für die Türkei und andere Kandidatenländer. Privilegierte Partnerschaft oder „Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft“, Kurzanalysen und Informationen des Osteuropa-Instituts München, Nr. 12, März 2004; Wood, Steve: Preconditions, Consequences and Integration Alternatives, Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa (forost), Arbeitspapier Nr. 25, November 2004.

Institutionen (Rat, Parlament, Kommission) ohne Stimmrecht (aber Konsultation) erfolgen.

### **3.3. Abgestufte Integration**

Der Begriff der abgestuften Integration wurde ursprünglich als differenzierte Integrationsmethode zwischen den EU-Mitgliedstaaten verwendet. Danach wird der Vertiefungsprozess der EU - d.h. die Vergemeinschaftung von Politikfeldern - nicht von allen Mitgliedern getragen, sondern nur von denen, die der Vertiefung zustimmen. Im Gegensatz zur ursprünglichen Integrationsmethode, nach der die gleichen Ziele von allen mit gleicher Geschwindigkeit verwirklicht werden, bestimmen die Mitgliedstaaten selbst, wie rasch sie im Integrationsprozess vorankommen und welche Ziele sie anstreben wollen. Vorteil der abgestuften Integration ist, dass die Einigungsgeschwindigkeit nicht abhängig vom kleinsten gemeinsamen Nenner aller Mitgliedstaaten ist.

Inzwischen wird der Begriff auch in einem anderen Zusammenhang gebraucht. Die abgestufte Integration wurde als Modell zur Anbindung der Türkei an die EU vorgeschlagen<sup>10</sup>, aber kann auch für andere Länder in Erwägung gezogen werden. Die Besonderheit ist die Heranführung des Landes an die EU-Strukturen in drei Stufen, die in zeitlich überschaubaren Abständen erreicht werden können. Die Stufen sind nach ihrem Integrationsgrad unterteilt, wobei die erste den niedrigsten Integrationsgrad darstellt. Wichtig ist dabei, dass der Beginn der nächsten Integrationsstufe koordiniert ist. D.h. nur wenn die zuvor vereinbarten Vorgaben ziel- und zeitgerecht umgesetzt sind, kann diese beginnen. Es gibt also keinen Automatismus in die nächst höhere Stufe. Damit sollen den Ländern Anreize geboten werden, den Weg der Demokratisierung und Reformen fortzusetzen. Durch ein jährliches Monitoring kann die EU-Kommission die Umsetzung der angekündigten Reformen überprüfen.

Die Dauer der jeweiligen Stufe ist in beiderseitigem Einverständnis festzulegen. Die nächste Stufe könnte bereits zur Halbzeit der vorangegangenen beginnen. Es kann auch der Fall eintreten, auf einer der realisierten Integrationsstufen über mehrere Jahre zu verharren. Die jeweils erreichte Integrationsstufe kann aus verschiedenen Gründen für einen der Partner ausreichend sein, so dass er von einer weiteren Integration bzw. Vertiefung absehen möchte. Die Perspektive der Vollmitgliedschaft bleibt

erhalten, die allerdings erst nach Inkrafttreten der letzten Integrationsstufe erfolgen kann.

Die abgestufte Integration unterscheidet sich von den bisher vorgestellten Modellen dadurch, dass die Staaten nicht nur primär wirtschaftlich, sondern auch politisch integriert werden. Damit die politische Integration glaubwürdig umgesetzt werden kann, bekommen die Länder für die integrierten Bereiche ein sektorales Mitentscheidungsrecht, allerdings ohne Veto-Recht im Rat. Das Gewicht ihrer Stimme würde sich an der geltenden EU-Regelung orientieren. Mit einem Veto-Recht bestünde die Gefahr, Entscheidungen zu blockieren. Das Recht auf Mitentscheidung könnte sie auf jeden Fall jedoch zur Mehrheitsbeschafferinnen machen. Das eingeschränkte Mitentscheidungsrecht ist für die Länder von Interesse, weil sie damit in die politische Arbeit und Entscheidungsfindung aktiv eingebunden sind.

Wie könnte sich die Abgestufte Integration in der Praxis gestalten? Beide Parteien würden die zu integrierenden Bereiche für die drei Stufen benennen. Dabei werden vermutlich die Themen ausgehandelt, von denen sich beide Seiten gleichermaßen Vorteile versprechen. Die Themen können für jedes Land unterschiedlich bestimmt werden.

Der Vorteil der abgestuften Integration besteht darin, dass durch die Dynamik und die Konditionierung Anreize zur Fortführung der Demokratisierungspolitik in den Ländern geschaffen werden. Auch die Perspektive auf eine Vollmitgliedschaft macht das Modell der abgestuften Integration für die beteiligten Länder attraktiv. Damit könnte es eine dauerhafte und klar definierte Integrationsalternative darstellen.

### **3.4. Junior Mitgliedschaft**

Dieses Modell wurde von Franz-Lothar Altmann von der Stiftung Wissenschaft und Politik für die Länder des westlichen Balkan (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien und Serbien-Montenegro einschließlich Kosovo) vorgeschlagen.<sup>11</sup> Sie wird von Altmann als Junior-Mitgliedschaft bezeichnet. Damit soll einerseits die Zugehörigkeit zur EU auch namentlich verdeutlicht werden. Gleichzeitig wird damit ausgedrückt, dass der Endzustand Vollmitgliedschaft für die

---

10 Karakas, Cemal: „Für eine Abgestufte Integration. Zur Debatte um den EU-Beitritt der Türkei“, HSFK-Standpunkte 4/2005, [http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005(druckfrei).pdf).

11 Altmann, Franz-Lothar: „EU und Westlicher Balkan. Von Dayton nach Brüssel: ein allzu langer Weg“, SWP-Studie S 1, Januar 2005, [www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org).

Länder noch in weiter Ferne liegt. Mit der Junior-Mitgliedschaft sollen die westlichen Balkan-Staaten langfristig stabilisiert werden, indem sie stufenweise an die EU heran geführt werden. Denkbar wäre eine Junior-Mitgliedschaft aber auch für andere Staaten, die künftig der EU beitreten wollen und mit denen noch keine Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden.

Inhaltlich ähnelt die Junior-Mitgliedschaft der abgestuften Integration. Sie bietet den Ländern Vergünstigungen in Form eines verbesserten Zugangs zum gemeinsamen Markt und intensivere politische Zusammenarbeit mit Brüssel und den EU-Mitgliedstaaten an.

Als Grundannahme wird davon ausgegangen, dass die Beitrittsperspektive der Schlüssel zur Stabilisierung der Region ist. Daher wird die Mitgliedschaft nicht a priori ausgeschlossen, sondern soll als Anreiz für die Fortsetzung des wirtschaftlichen und politischen Reformprozesses dienen. Um die „Wartezeit“ bis zu einer möglichen Mitgliedschaft zu verkürzen, wird die Integration wie bei der abgestuften Integration etappenweise vollzogen. Die Anreize sind in Form von finanzieller Hilfe sowie Investitionsförderprogrammen aus Haushaltsmitteln der EU vorgesehen. Damit wird die Frustration durch die zeitliche Ferne der Beitrittsperspektive verhindert und werden stufenweise Anreize für die Fortsetzung des Demokratisierungs- und Modernisierungsprozesses im Land geboten.

### **3.5. Privilegierte Partnerschaft**

In Deutschland wurde die privilegierte Partnerschaft von den Unionsparteien CDU/CSU im Februar 2004 als Alternative zur EU-Mitgliedschaft der Türkei in die Debatte eingebracht.<sup>12</sup> CDU/CSU sind der Meinung, das Ziel der EU, die Türkei politisch und wirtschaftlich zu stabilisieren, könne ebenso ohne Vollmitgliedschaft, in Form einer privilegierten Partnerschaft, erreicht werden.<sup>13</sup>

Die privilegierte Partnerschaft dient als Strategie zur kontinuierlichen Heranführung der Türkei an EU-Standards, wobei eine spätere Vollmitgliedschaft von vorne herein ausgeschlossen ist. Das bedeutet eine politische und wirtschaftliche Zusammenar-

---

12 Wissmann, Matthias: „Eine Privilegierte Partnerschaft als Alternative zu einer EU-Vollmitgliedschaft der Türkei.“ Aktualisierte Fassung des Positionspapiers vom 22.1.2004, [http://www.cducsu.de/section\\_2/subsection\\_3/id\\_8...](http://www.cducsu.de/section_2/subsection_3/id_8...)

13 Guttenberg zu, Karl-Theodor: „Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU – eine Privilegierte Partnerschaft“, hrsg. von der Hanns-Seidel-Stiftung, 2004, [http://www.hss.de/downloads/aa33\\_internet.pdf](http://www.hss.de/downloads/aa33_internet.pdf)

beit zwischen der EU und den Ländern - außerhalb der EU-Organe. Die Beziehungen werden in Form einer verstärkten Zusammenarbeit nur auf bestimmte Sachgebiete, wie Teilnahme am Binnenmarkt und den „vier Freiheiten“<sup>14</sup> und Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres, fokussiert und stellenweise vertieft. Ausgespart werden die in der Debatte kritisierten „problematischen Bereiche“ Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Dienstleistungsfreiheit, Direktzahlungen in die Landwirtschaft und die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion.

Im Rahmen der privilegierten Partnerschaft ist die Möglichkeit für das beteiligte Land vorgesehen, an allen Sitzungen der verschiedenen Ratsformationen teilzunehmen und sich aktiv an Beratungen zu beteiligen. Ein Stimmrecht, und damit das Recht auf Mitentscheidung, wird nicht gewährt. Wie im Fall der Türkei kann der besonderen geostrategischen Bedeutung des Landes Rechnung getragen und die Zusammenarbeit im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ausgebaut werden. Im Kern der sicherheitspolitischen Überlegungen der EU geht es um die Stabilisierung der regionalen Nachbarschaft im östlichen Mittelmeerraum und den angrenzenden Regionen des Mittleren Ostens. In diesem Zusammenhang wird argumentiert, dass eine in Europa integrierte islamisch-demokratische Türkei als „Brücke in den Nahen und Mittleren Osten“<sup>15</sup> positive Effekte auf die europäische Sicherheit und auf die gesamte islamische Welt – als Gegengewicht zum islamischen Fundamentalismus - haben werde.

Die privilegierte Partnerschaft krankt daran, dass sie seit der Debatte um einen EU-Beitritt der Türkei mit einem negativen Beigeschmack behaftet ist. Diese Option steht unter dem Generalverdacht, dass sie ausschließlich zum Zweck der Verhinderung einer türkischen EU-Mitgliedschaft diskutiert worden ist, so dass sie inzwischen politisch verbrannt ist. Die türkische Regierung und die Mehrheit der Bevölkerung lehnen die privilegierte Partnerschaft als „Mitgliedschaft zweiter Klasse“<sup>16</sup> ab.

Aus Sicht der Türkei bietet das Modell kaum etwas an, was über das hinausgeht, was die Türkei bisher schon für sich in Anspruch nimmt. Mit der privilegierten Partnerschaft werden der Türkei zwar Konsultationsrechte, aber keine Mitentscheidungsrechte im Rat zugebilligt. Konsultationsrechte stehen Ankara aber bereits heute zu.

---

14 „Vier Freiheiten“= die für den Europäischen Binnenmarkt geltenden Regeln für den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital.

15 Leggewie, Claus (Hrg.): Die Türkei in Europa, Frankfurt a. M. 2004, S. 17.

16 Quaisser, Wolfgang: „Eine Erweiterung der EU wird sie nach innen und außen schwächen“, in: Handelsblatt vom 16.06.2004.

Im Rahmen der seit 1996 geltenden Zollunion nimmt sie an Ratssitzungen teil. Die unmittelbar mit der Zollunion zusammenhängenden Politiken hat die Türkei zum größten Teil umgesetzt: den freien Warenverkehr zwischen EU und Türkei, die Annahme des EU-Außenzolltarifs und die gemeinschaftliche Handelspolitik.<sup>17</sup> Zusätzlich nimmt sie an EU-Förderprogrammen teil. Als Nicht-Mitglied der EU hat die Türkei jedoch kein Mitspracherecht in Brüssel, auch dann nicht, wenn es um Wirtschafts- und Handelspolitik geht. Daher liegt das nationale Interesse der Türkei darin, Teil des europäischen Entscheidungsmechanismus zu werden und wirklichen Einfluss ausüben zu können.

Auch die Tatsache, dass die EU-Mitgliedschaft bei der privilegierten Partnerschaft von vorne herein ausgeschlossen ist, wird in der Türkei als Ausschlusspolitik empfunden. Die Türkei, die seit 1964 mit der EG assoziiert ist und seit dem Gipfel von Helsinki im Dezember 1999 den Status des Beitrittskandidaten genießt, sieht das Angebot einer privilegierten Partnerschaft als Bruch der bestehenden Vereinbarungen.

### **3.6. Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)**

Als Ergänzung zur Ost- und Süderweiterung 2004 hat die Europäische Union begonnen, die Beziehungen zu ihren Nachbarschaftsstaaten, die keine unmittelbare Erweiterungsperspektive haben, zu intensivieren. Denn mit der Erweiterungsrunde ist die Frage nach den zukünftigen Beziehungen der EU zu ihren alten und neuen Nachbarländern verstärkt ins Zentrum gerückt. Ziel der ENP ist es, den Ländern außerhalb der vergrößerten Gemeinschaft eine Perspektive zur Teilhabe an der europäischen Integration zu geben und den europäischen Raum der Stabilität und des Wohlstands über die EU-Grenzen hinaus auszudehnen.<sup>18</sup> Darüber hinaus soll die ENP auch zur Verwirklichung eines zentralen Ziels der im Dezember 2002 von der EU beschlossenen Europäischen Sicherheitsstrategie beitragen, nämlich der Förderung der Sicherheit in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU.

Im Sinne einer engen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit soll den Ländern im Rahmen von gemeinsamen vereinbarten Aktionsplänen ermög-

---

<sup>17</sup> Die vollständige Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist jedoch noch ausgeklammert, und auch für den Agrarsektor gelten Beschränkungen.

<sup>18</sup> Auf der Nachbarschaftswebsite der Kommission sind alle wichtigen Dokumente zu finden: [http://europa.eu.int/comm/world/enp/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm)

licht werden, an unterschiedlichen Aktivitäten und Programmen der EU teilzunehmen und von einer Reihe von Finanzierungsinstrumenten zu profitieren. Die Aktionspläne zwischen der EU und den betroffenen Ländern werden individuell erarbeitet und auf die jeweilige im Land herrschende Situation, die spezifischen Bedürfnisse des Landes und dessen Kapazitäten bezogen, es werden aber natürlich auch die Interessen der EU miteinbezogen. Es handelt sich um länderspezifische mehrjährige Programme, die für ein breites Spektrum von Politikfeldern Zielvorgaben sowie Maßnahmen zu deren Umsetzung erhalten. Die Aktionspläne basieren auf Länderberichten, in denen die Situation der Partnerländer evaluiert wird, und sollen schließlich zu neuen umfassenden Nachbarschaftsabkommen führen. Es ist beabsichtigt, die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen einer regelmäßigen gemeinsamen Kontrolle zu unterwerfen und in Fortschrittsberichten der Kommission festzuhalten. Die Zuteilung der EU-Hilfe richtet sich nach der Umsetzung politischer und wirtschaftlicher Reformen seitens der Partnerländer. Das Prinzip der Konditionierung und der Motivation durch Anreize ist ein Grundelement der ENP.

Kern der Nachbarschaftspolitik ist die wirtschaftliche Integration mit dem EU-Binnenmarkt. Durch den Abbau von Handelsbarrieren, die Einräumung von Präferenzen, den verbesserten Zugang zum EU-Binnenmarkt sollen der Handel belebt und die ökonomische Position der Nachbarn gestärkt werden. Diesem Ziel dient auch die Übernahme von EU-Rechtsnormen und –Standards bzw. die Annäherung der Gesetzgebung. Aber auch in anderen Politikbereichen, beispielsweise im Rahmen der Gemeinsam Außen- und Sicherheitspolitik oder bei umwelt- und energiepolitischen Fragen, soll die Kooperation verstärkt werden. Auch von der Teilnahme der verschiedenen EU-Programmen (allgemeine und berufliche Bildung, Forschung und Innovation) sowie von einer besseren Vernetzung mit der EU (beispielsweise in den Bereichen Energie, Verkehr, Umwelt und Informationsgesellschaft) sollen die ENP-Länder profitieren.

Im Bereich Justiz und Inneres geht es darum, eine engere Zusammenarbeit bei der Grenzverwaltung und dem Thema Migration sowie bei der Bekämpfung des Terrorismus, des Menschen-, Drogen- und Waffenhandels, der organisierten Kriminalität, der Geldwäsche und der Finanz- und Wirtschaftskriminalität zu gewährleisten. Schließlich soll ein politischer Dialog institutionalisiert werden und über aktuelle wichtige Fragen wie die Bekämpfung des Terrorismus, die Ausbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie die Beilegung regionaler Konflikte informieren.

Eine Vielzahl politischer und wirtschaftlicher Schlüsselbereiche gilt jedoch für alle teilnehmenden Länder gleichermaßen. Dazu gehören der politische Dialog über Grundwerte, wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolle Staatsführung und Menschenrechte, sowie Reformen auf diesen Gebieten, wie die Schaffung einer unabhängigen Justiz und leistungsfähiger staatlicher Institutionen. Aber auch der Bereich der Sicherheit mit ihren inneren und äußeren Aspekten, Grenzverwaltung, Migration, Krisenmanagement, Bekämpfung des Terrorismus, der organisierten Kriminalität und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, zählt dazu. Dabei geht es allerdings nicht um eine Vorbereitung für einen etwaigen EU-Beitritt. Die ENP klammert die Frage nach einer EU-Mitgliedschaft aus und versteht sich als alternative Möglichkeit zur Teilnahme an der europäischen Integration für Länder, die zunächst oder für immer ohne Beitrittsperspektive sind.

Die ENP ist jedoch nicht frei von Widersprüchen. Die bisherigen Erfahrungen mit der ENP zeigen, dass in wesentlichen Fragen der Zusammenarbeit zwischen EU und Nachbarstaaten unterschiedliche Interessen bestehen. Während für die EU vor allem sicherheitspolitische Aspekte im Vordergrund stehen, erhoffen sich die Nachbarländer vor allem Zugang zum EU-Binnenmarkt sowie wirtschaftliche und finanzielle Hilfe. Das Grundproblem der ENP besteht in ihrer besonderen Struktur, in der Spannung, einerseits einen einheitlichen Rahmen für die Gesamtheit der Anrainerstaaten darzustellen und damit ganz unterschiedliche Länder zu umfassen, und andererseits den Spezifika einzelner Länder Rechnung tragen zu wollen. Dabei handelt es sich bei den Partnern um völlig ungleiche Akteure. Daher scheint ein „one size fits all“ Ansatz für alle Länder nicht anwendbar. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die ENP bei osteuropäischen Staaten, deren erklärtes Ziel die EU-Mitgliedschaft ist, nicht auf Akzeptanz stößt.

#### **4. Flexible Integrationsstrategien für zukünftige Erweiterungen**

Die vorgestellten EU-Kooperationsmodelle sind mögliche Alternativen zur Vollmitgliedschaft. Sie sind unterhalb der Schwelle zum EU-Beitritt und oberhalb der Nachbarschaftspolitik angesiedelt und stellen eine Teilmitgliedschaft dar.

Das Modell EWR+ beschränkt sich im Wesentlichen auf eine wirtschaftliche Zusammenarbeit. Einige Modelle (EAM, Privilegierte Partnerschaft, ENP) sehen jedoch zu-



sätzlich Formen der politischen Teilnahme – beispielsweise an EU-Programmen und an Ratssitzungen – vor. Gemein ist diesen Integrationsformen, dass die Vollmitgliedschaft, und damit die Möglichkeit zur Teilnahme an allen Sachbereichen und das Recht auf Mitentscheidung im Rat, den Ländern verwehrt bleibt.

Von dem Begriff der „privilegierten Partnerschaft“ sollten sich politische Entscheidungsträger auf nationaler und europäischer Ebene trennen, weil die Türkei, für die der Terminus ausschließlich entwickelt worden ist, diesem Modell bereits eine klare Absage erteilt hat.

Die Junior-Mitgliedschaft ist mit der abgestuften Integration inhaltlich identisch. Allerdings ist die Junior-Mitgliedschaft ursprünglich für die westlichen Balkanländer konzipiert worden. Durch eine stärkere institutionelle Verzahnung und eine schrittweise politische Integration ist die abgestufte Integration vor allem für die Beitrittsaspiranten ein attraktives Modell.

Im Vergleich zu den anderen Modellen bietet die abgestufte Integration starke Anreize zur Fortsetzung des Demokratisierungs- und Modernisierungsprozesses. Da die Länder an einem „Mehr“ an politischer Mitentscheidung interessiert sind, ist ein eingeschränktes Mitentscheidungsrecht im Rat sinnvoll. Die stufenweise Integration der Länder erfolgt konditioniert und ist mit der Umsetzung von Reformen verknüpft. Die EU und die betroffenen Länder bestimmen gemeinsam den Grad der Integration. Zudem bleibt bei der abgestuften Integration die Perspektive der Vollmitgliedschaft erhalten. Diese Perspektive wird als „Reformkatalysator“ auf die Demokratisierung und Modernisierung der Länder wirken und kann, muss aber nicht, am Ende der letzten Stufe erfolgen.

## 5. Tabelle: Vergleich der EU-Integrationsmodelle

Integrationsgrad	Perspektive der Vollmitgliedschaft	Teilnahme an den EU-Fonds für strukturschwache Regionen und Landwirtschaft	Teilnahme am Europäischen Währungssystem und Einführung des Euro	Teilnahme am Binnenmarkt	Möglichkeit zur Ausweitung der Integration auf andere Sachbereiche	Recht auf Mitentscheidung im Rat
<b>Europäischer Wirtschaftsraum+</b>	Möglich	Eingeschränkt vorgesehen	Eingeschränkt vorgesehen	Eingeschränkt vorgesehen, keine Arbeitnehmerfreizügigkeit	Primär vorgesehen für handelspolitische Sachthemen	Keine Mitentscheidung-, aber Konsultationsrecht vorgesehen im Rahmen des Erweiterten Europäischen Wirtschaftsraumes
<b>Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft</b>	Nicht vorgesehen	Eingeschränkt vorgesehen	Eingeschränkt vorgesehen	Eingeschränkt vorgesehen, keine Arbeitnehmerfreizügigkeit	Primär vorgesehen für handelspolitische Sachthemen	Keine Mitentscheidung-, aber Konsultationsrecht vorgesehen im Rahmen des Erweiterten Europäischen Wirtschaftsraums
<b>Abgestufte Integration</b>	Vorgesehen	Eingeschränkt vorgesehen	Stufenweise und konditioniert vorgesehen	Stufenweise und konditioniert vorgesehen	Stufenweise und konditioniert vorgesehen	Vorgesehen für integrierte Bereiche (sektorales Mitentscheidungsrecht) aber ohne Vetorecht
<b>Junior-Mitgliedschaft</b>	Vorgesehen	Eingeschränkt vorgesehen	Stufenweise und konditioniert vorgesehen	Stufenweise und konditioniert vorgesehen	Stufenweise und konditioniert vorgesehen	Vorgesehen für integrierte Bereiche (sektorales Mitentscheidungsrecht) aber ohne Vetorecht
<b>Privilegierte Partnerschaft</b>	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen, Teilnahme an Ausschreibung für Umwelt-, Kultur- und Bildungsprogramme vorgesehen	Nicht vorgesehen	Eingeschränkt vorgesehen, Positionspapier der CDU/CSU: Ausbau der Zollunion zu einer Freihandelszone	Eingeschränkt vorgesehen	Kein Mitentscheidungs-, aber Konsultationsrecht vorgesehen im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik
<b>Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)</b>	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen, Teilnahme an EU-Programmen auf dem Bildungs- und Forschungssektor	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen	Eingeschränkt vorgesehen	Keine Mitentscheidung im Rat

Quelle: Karakas, Cemal: „Für eine abgestufte Integration. Zur Debatte um den EU-Beitritt der Türkei“, in: HSKF-Standpunkte Nr. 4/2005, S. 14

## **6. Die Autoren**

*Dr. Canan Atilgan*, Koordinatorin für Europapolitik in der Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

*Deborah Klein*, Absolventin des Postgraduierten-Studiengangs Europawissenschaften in Berlin.