

Formen der abgestuften Zusammenarbeit zwischen der EU und (Noch-)Drittstaaten – Vom Handelsabkommen zum EWR Plus

In den zurückliegenden Monaten übte das Europäische Parlament (EP) Kritik an einem der wichtigsten Instrumente der Außenbeziehungen der Gemeinschaft, der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), und forderte in Hinblick auf jene Länder, die später einmal EU-Mitglied werden wollen, zunächst eine stärkere regionale und sektorale Differenzierung in den Außenbeziehungen. Im Verlauf der Diskussion im EP verstärkten sich dann Forderungen nach einer stärkeren Berücksichtigung der Aufnahmefähigkeit der Gemeinschaft und einer grundsätzlichen Reform der Erweiterungsstrategie durch die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraums Plus (EWR Plus). Diese Auseinandersetzung hat inzwischen auch den Deutschen Bundestag erreicht. Da die Idee eines EWR Plus eine Verbindung bereits bestehender Konzepte und Modelle darstellt, wird im Folgenden das von der Gemeinschaft entwickelte vertragliche Instrumentarium der Außenbeziehungen dargestellt, beginnend bei den Handels- und Kooperationsverträgen, über die Assoziierungsverträge, den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), das Konzept einer privilegierten Partnerschaft, die vier gemeinsamen Räume zwischen der EU und Russland, die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit den Ländern des Westbalkans bis hin zu den jüngsten Vorschlägen des EP zur Schaffung eines EWR Plus. Einen aktuellen Anstoß erhielt die Debatte zur künftigen Ausgestaltung der Annäherung europäischer Drittstaaten durch den belgischen Ministerpräsidenten Guy Verhofstadt, der in seinem neuen Buch „Die Vereinigten Staaten von Europa“ ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ vorstellt: Einem politischen Kern – den „Vereinigten Staaten von Europa“ – könne ein Staatenbund als „Organisation europäischer Staaten“ zur Seite gestellt werden.

1. Handels- und Kooperationsabkommen

Seit ihrem Bestehen hat die Gemeinschaft ein dichtes Netzwerk von **Handels- und Kooperationsabkommen** mit Drittstaaten und Regionen der Welt aufgebaut. Die Handels- und Kooperationsabkommen basieren auf Art. 133 EGV, wo es heißt, dass die gemeinsame Handelspolitik nach „einheitlichen Grundsätzen“ gestaltet wird. Kooperationsabkommen gehen in der Regel über Handelsabkommen hinaus, weil sie neben reinen handelspolitischen Fragen auch Vereinbarungen über kulturelle, technische und soziale Zusammenarbeit enthalten. Kooperationsabkommen sehen gemeinsame Institutionen wie einen Kooperationsrat und Kooperationsausschüsse vor, doch haben diese keinerlei Entscheidungsbefugnisse, sondern richten lediglich Empfehlungen an die Regierungen. Mit folgenden Staaten wurden solche Abkommen vereinbart, wobei in bestimmten Fällen inzwischen eine Assoziierung vorliegt: Indien (1973), Algerien (1976), Ägypten (1977), Syrien

(1977), dem Libanon (1977), den ASEAN-Staaten (1980), Brasilien (1992), Jemen (1997), Jordanien (1977), Jugoslawien (1980), San Marino (1991), Laos (1997), Mongolei (1992), Nepal (1995), Vietnam (1995), dem MERCOSUR (1995), Mazedonien (1997).

Ähnlichen Charakter besitzen die **„Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit“**, die die Gemeinschaft nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion mit deren Nachfolgestaaten abgeschlossen hat. Diese Abkommen sehen einen institutionalisierten politischen Dialog vor und bildeten die vertragliche Grundlage für die soziale, wirtschaftliche, technologische und kulturelle Zusammenarbeit mit folgenden Staaten: Republik Moldau (1994), Ukraine (1994), Russische Föderation (1994), Belarus (1995, 1997 suspendiert), Kasachstan (1995), Kirgistan (1995), Usbekistan (1996) Armenien (1996), Aserbaidshjan (1996), Georgien (1996), wobei zu Russland, der Ukraine und der

Republik Moldau inzwischen besondere Beziehungen bestehen (s. Kapitel 5 und 6).

2. Assoziierungsabkommen

Die lange Zeit umfassendste Form der Zusammenarbeit mit Drittstaaten stellten die **Assoziierungsabkommen** dar, die die Europäische Gemeinschaft nach Art. 310 EGV abschließen kann: Durch sie werden bevorzugte Wirtschaftsbeziehungen mit Drittländern hergestellt und politische, ökonomische und soziale Transformationsprozesse unterstützt. Assoziierungsräte und -ausschüsse sowie bilaterale parlamentarische Ausschüsse lenken die Assoziierung. Grundsätzlich lassen sich mehrere Typen dieser Abkommen unterscheiden:

Zwischen den 20 überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten (ÜLG) der EU-Mitgliedstaaten besteht nach Art. 182-188 EGV eine **"konstitutionelle" Assoziierung**, mit dem Ziel einer Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der ÜLG. Eine **entwicklungspolitische Assoziierung** mit weit reichenden Zollpräferenzen hat die EU mit 71 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks, den sog. AKP-Staaten, abgeschlossen. Ziel dieser Abkommen ist die Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung. Die am weitesten gehende Form der Assoziierung stellte die **Beitrittsassoziiierung** mit den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten in Form von Europaabkommen dar, wobei die Beitrittsassoziiierung der Vorbereitung auf eine Mitgliedschaft diene. Sie endete mit dem EU-Beitritt der Reformstaaten zum 1. Mai 2004. Dabei standen der schrittweisen wirtschaftlichen Integration, EG-Finanzhilfen und der Errichtung einer Freihandelszone strenge Verpflichtungen der Kandidatenländer gegenüber, ihre Rechts- und Wirtschaftsordnungen an das Gemeinschaftsrecht anzupassen. Europaabkommen wurden ausgehandelt mit Ungarn (1991), Polen (1991), der Tschechischen Republik (1993), der Slowakischen Republik (1993), Bulgarien (1993), Rumänien (1993), Estland (1995), Lettland (1995), Litauen (1995), Slowenien (1996). Seit 1970 bestanden ferner mit Malta und seit 1972 mit Zypern Assoziierungsabkommen. (Zum Abkommen mit der Türkei siehe Ziffer 4.)

3. Europäischer Wirtschaftsraum (EWR)

Zeitlich parallel zu den ersten Europaabkommen wurde 1992 der EWR-Vertrag mit den damaligen EFTA-Staaten Finnland, Island, Liechtenstein, Österreich, Norwegen und Schweden abgeschlossen. Durch den EWR-Vertrag wurden der **gemeinschaftliche Besitzstand (acquis communautaire)** und die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes (freier Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr)

ausgedehnt. Außerdem übernahmen die EFTA-Staaten die Rechtsprechung des EuGH. Darüber hinaus enthält der EWR-Vertrag weitere Bereiche der Kooperation, wie Forschung und technologische Entwicklung, Informationsdienste, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend, Beschäftigung, Unternehmen und Unternehmertätigkeit durch die Beteiligung der EWR-EFTA-Staaten an EU-Programmen. Andere bedeutende Politikbereiche, wie die Gemeinsame Agrarpolitik und Fischereipolitik, Zollunion, Gemeinsame Handelspolitik, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz und Inneres sind von den Bestimmungen des EWR jedoch ausgenommen, wenngleich Island und Norwegen am Schengen-Netzwerk teilnehmen. Der EWR trat im Januar 1994 in Kraft; schon kurz darauf traten Finnland, Schweden und Österreich der EG bei.

Ursprünglich war der Abschluss der EWR-Abkommen als erster Schritt für einen späteren EU-Beitritt angelegt, doch sahen die verbliebenen EFTA-EWR-Staaten die Teilnahme an den vier Binnenmarktfreiheiten der Gemeinschaft als ausreichend an und hatten kein weiteres Interesse an einer tiefer gehenden Integration.

Organe des EWR sind der **EWR-Rat**, der aus den Ministern der EFTA-Staaten und der EU-Mitgliedstaaten besteht. Er ist das politische Organ des EWR, überwacht die Anwendung des EWR-Abkommens und einigt sich auf Regeln für die Zusammenarbeit zwischen EFTA und EU. Im **Gemeinsamen EWR-Ausschuss** treffen sich die hohen Beamte beider Seiten, die die Vorgaben des EWR-Rats konkretisieren. Der **EFTA-Gerichtshof** entscheidet über die Auslegung des EWR-Abkommens und die **EFTA-Überwachungsbehörde** hat ähnliche Aufgaben wie die Kommission der Europäischen Gemeinschaft.

3.a. Sonderfall Schweiz

Wie andere EFTA-Staaten schloss die Schweiz 1972 zunächst ein Freihandelsabkommen für Industrieprodukte mit der EWG ab. In einer Abstimmung sprachen sich die Schweizer allerdings im Dezember 1992 gegen eine EWR-Mitgliedschaft aus. Seitdem baut die Schweiz ihre Beziehungen zur EU auf der Basis von bilateralen Abkommen schrittweise aus. 1999 wurde das „**Bilaterale I**“ genannte Vertragspaket über sektorale Vereinbarungen zur Freizügigkeit, zur Forschung, zum Abbau von Handelshemmnissen, zu landwirtschaftlichen Produkten, zum Land- und Luftverkehr und öffentlichen Beschaffungswesen abgeschlossen. 2004 verständigten sich beide Seiten auf „**Bilaterale II**“, in dem u. a. die **Assoziierung mit den Vertrags-**

systemen von Schengen und Dublin vereinbart wurde. Die Schweizer stimmten am 5. Juni 2005 dem Vertragspaket zu. Das In-Kraft-Treten der Assoziierung mit dem **Schengen-Abkommen**, das 1990 durch das Durchführungsübereinkommen ergänzt wurde, wird für Anfang 2008 angestrebt. Weitere Verhandlungen laufen zur Freiheit über Dienstleistungen, da die Schweiz noch Zeit für die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes in diesem Bereich benötigt.

4. Im Zusammenhang mit einem EU-Beitritt der Türkei entwickelte Modelle

Besondere Beziehungen bestehen in gewisser Weise auch zwischen der EU und der Türkei. Bereits 1963 hatte die damalige EWG mit der Türkei ein Assoziierungsabkommen abgeschlossen, das eine Beitrittsperspektive enthielt. 1996 wurde eine Zollunion vereinbart. Im Zusammenhang mit der Debatte über Vor- und Nachteile einer EU-Mitgliedschaft der Türkei entwickelten dann Beitrittskritiker Konzepte einer engeren Anbindung des Landes unterhalb einer EU-Mitgliedschaft. Gemeinsam ist diesen Modellen eine sektorale Teilnahme der Türkei an den vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes und der Teilnahme an ausgewählten EU-Programmen.

4.a. Privilegierte Partnerschaft

Das bekannteste der damals diskutierten Konzepte war das der privilegierten Partnerschaft. 2004 hatte die CDU/CSU ein Positionspapier zur privilegierten Partnerschaft mit der Türkei vorgestellt und darin folgende Vorschläge einer Anbindung der Türkei unterbreitet: Erweiterung der schon bestehenden Zollunion zu einer umfassenden Freihandelszone, Aufstockung der EU-Hilfsprogramme, Intensivierung der Zusammenarbeit mit türkischen Behörden und Institutionen im Innen- und Justizbereich zur Bekämpfung von Terrorismus, Extremismus und Organisiertem Verbrechen sowie eine Vertiefung der Zusammenarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft und des Umweltschutzes. Die Einbeziehung der Türkei in das Schengen-Abkommen wurde hingegen abgelehnt.

4.b. Erweiterte assoziierte Mitgliedschaft

Ein weiteres Modell entwickelte etwa zur gleichen Zeit der Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa unter dem Begriff „Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft“ (EAM). Wichtigster Bestandteil dieses Konzeptes war die wirtschaftliche Integration der Türkei im Rahmen des EWR durch die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes sowie Sonderregelungen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Die Türkei sollte vor allem durch EWR-Mechanismen enger an die Gemeinschaft

angebunden werden. Außerdem sollte sie mittels regelmäßiger Konsultationen und Teilnahme an den Sitzungen der EU-Organe Rat, Parlament und Kommission (allerdings ohne Stimmrecht) stärker in die Gemeinschaftsstrukturen eingebunden werden und die Möglichkeit erhalten, Förderprogramme der EU wie beispielsweise den Kohäsionsfonds zu nutzen.

4.c. Abgestufte Integration

Ein drittes Modell zur Einbindung der Türkei an die EU entwickelte der Frankfurter Politikwissenschaftler Cemal Karakas. Sein Konzept der abgestuften Integration sah eine sektorale Teilintegration der Türkei mit einer dynamischen Komponente vor. In Karakas' Konzept würden sich beide Seiten zunächst auf Themen einigen, bei denen es die größte inhaltliche Schnittmenge gäbe, wie etwa beim Gemeinsamen Markt. In einer weiteren Stufe hätte der Gemeinsame Markt zum Binnenmarkt ausgeweitet werden können. Karakas dachte auch an eine schrittweise Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion und eine Vertiefung in den Bereichen Justiz und Inneres sowie der ESVP. Die wichtigsten Unterschiede zu den Modellen Privilegierte Partnerschaft und EAM bestehen darin, dass die Türkei nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch in die EU-Strukturen (teil)integriert würde und ein sektorales Mitentscheidungsrecht, allerdings ohne Anspruch auf ein Veto im Rat, bekäme. Im Modell der abgestuften Integration wäre als letzte Stufe eine EU-Mitgliedschaft möglich.

Zwar endete die Auseinandersetzung um mögliche Alternativen zu einer EU-Mitgliedschaft der Türkei zunächst mit der offiziellen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen im Oktober 2005, doch erscheinen Teilbereiche der damals diskutierten Konzepte kurz darauf wieder in der vom EP vorgebrachten Kritik an der Europäischen Nachbarschaftspolitik.

5. Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)

Die ENP stellt heute neben dem EWR das wichtigste vertragliche Instrumentarium im Verhältnis zu benachbarten Staaten dar. Ihre Formulierung war die Antwort der EU auf den Beitritt der MOE- Reformstaaten. Um die Entstehung neuer Trennlinien in und um Europa zu verhindern, legte die Kommission im Oktober 2002 ein Strategiepapier zur Stärkung der Außenbeziehungen mit jenen Staaten vor, die im Vorfeld eigener Sicherheitsinteressen lagen, und die keine Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft besaßen: die Mittelmeeranrainer Algerien, Tunesien, Marokko, die palästinensische Autonomiebehörde, Israel, der Libanon, Syrien Jordanien sowie die osteuropäischen Staaten Russland, Belarus, die Ukraine und die

Republik Moldawien. Die Kommission schlug für diese Staaten eine „schrittweise Anpassung an die Regeln des EU-Binnenmarktes“ vor. In der im März 2003 folgenden Mitteilung „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“ unterbreitete die Kommission den Vorschlag, an der künftigen EU-Außengrenze einen „Ring befreundeter Staaten“ zu bilden und ihnen im Gegenzug zu nachgewiesenen Fortschritten bei der Umsetzung politischer, wirtschaftlicher und institutioneller Reformen eine enge politische und ökonomische Zusammenarbeit unterhalb einer EU-Mitgliedschaft anzubieten, die aber über die größtenteils schon bestehenden Assoziierungs-, Partnerschafts-, Kooperations- und Handelsabkommen hinausgehen werde. Neben der Aussicht auf Teilnahme an den vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes sollten die neuen Nachbarn die Perspektive erhalten, an der gemeinsamen Verkehrs-, Energie-, Umweltschutz-, Forschungs-, Kultur-, und Bildungspolitik teilzunehmen. Allerdings blieb die angestrebte Zusammenarbeit unterhalb einer institutionellen Ebene.

Im Juni 2004 legte die Kommission ein weiteres Strategiepapier mit dem Titel „Europäische Nachbarschaftspolitik“ vor, welches das vorangegangene Papier ergänzte und konkretisierte. Ausgehend von der Prämisse, dass die ENP keine Erweiterungspolitik bedeute, empfahl die Kommission darin, die ENP auch für die Länder des südlichen Kaukasus Armenien, Georgien und Aserbaidschan zu öffnen. Die Behandlung von Belarus wurde vor dem Hintergrund fortwährender Menschenrechtsverletzungen nur eingeschränkt empfohlen. Angeregt wurde zudem, mit den ENP-Staaten nationale Aktionspläne mit konkreten Projekten und Förderzielen abzuschließen. Im Dezember 2004 wurden schließlich die ersten sieben Aktionspläne und im März 2005 Länderberichte für die Staaten des südlichen Kaukasus vorgelegt. Für den Zeitraum 2006-2007 beabsichtigt die Kommission, mit fünf weiteren Staaten Aktionspläne zu erarbeiten und die Umsetzung der ambitionierten Ziele der ENP durch die Bereitstellung der entsprechenden Mittel in der Finanziellen Vorausschau zu sichern. 2007 will die Kommission ein neues europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI) als Fonds zur Förderung einer engeren Zusammenarbeit einführen.

6. Das Konzept der vier gemeinsamen Räume EU-Russland

Zwischen Russland und der Gemeinschaft wurde 1994 ein **Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA)** unterzeichnet, das Russland – basierend auf einem Bekenntnis zu

Demokratie und Menschenrechten – die Perspektive einer Teilnahme an den vier EU-Binnenmarktfreiheiten eröffnete. Seitdem finden zudem jährliche Gipfeltreffen und auf Ministerbene Zusammenkünfte eines Kooperationsrates statt. Vor dem Hintergrund einer Verschlechterung der Beziehungen zu Russland verabschiedete der ER von Köln im Juni 1999 eine „**Gemeinsame Strategie der EU gegenüber Russland**“. Darin sagte die EU zu, Russland über die bisherigen Vereinbarungen hinaus in einen gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Sozialraum einzugliedern.

2002 wurde Russland zunächst Partnerstaat der ENP, worauf die russische Regierung zurückhaltend reagierte. Auf einem Gipfel im November 2003 in Sankt Petersburg kamen beide Seiten überein, Russland aus der ENP heraus zu nehmen und eine **strategische Partnerschaft** zu bilden. Ein entsprechendes **Abkommen über eine engere strategische Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland** wurde am 10. Mai 2005 unterzeichnet. Dieses Abkommen ergänzt das PKA von 1994 durch die Schaffung von **vier gemeinsamen Räumen: Wirtschaft, äußere Sicherheit, innere Sicherheit sowie Bildung** im Rahmen eines Gemeinsamen Wirtschaftsraums, der auch die Bereiche Energie und Umwelt umfasst. Angestrebt wird die Freiheit des Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs zwischen beiden Seiten. Zu deren Umsetzung erforderlich ist jedoch die Einigung auf eine Vielzahl von bilateralen Aktionsplänen. Umstritten ist dabei vor allem die Forderung der EU, dass Russland seine inländischen Energiepreise an die für den Export geltenden Weltmarktpreise angleicht. Auch sind beide Seiten bei der Ausgestaltung des Gemeinsamen Raums der inneren Sicherheit noch nicht sehr weit vorangekommen. Hauptstreitpunkt war lange der Abschluss eines Rücknahmeabkommens für illegal in die EU Eingewanderte und die Visumvergabe an russische Staatsbürger. Dieser Streitpunkt konnte allerdings beim EU-Russland-Gipfel im Oktober 2005 gelöst werden. Beim Gemeinsamen Raum für äußere Sicherheit besteht zwar Übereinstimmung bei den Themen Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Bekämpfung des Terrorismus. Doch sperrt sich Moskau gegen den Wunsch, Belarus, die Ukraine, die Republik Moldau und Georgien in die Absprachen mit einzubeziehen. Beim Gemeinsamen Raum für Bildung und Forschung sind sich beide Seiten einig, das wissenschaftliche Potential beider Seiten zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften einzusetzen.

7. Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit den Ländern des Westbalkans

Im Gegensatz zu Russland steht den Ländern des westlichen Balkan – Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Serbien (einschließlich Kosovo) und Montenegro – eine EU-Mitgliedschaft grundsätzlich offen, sofern sie die Kopenhagener Kriterien erfüllen. Mit Kroatien wurden schon 2005 Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Die Gemeinschaft hat mit den West-Balkanländern seit 1999 Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (**SAA**) unterzeichnet, die auf eine Assoziierung mit der EU im Rahmen einer Freihandelszone und die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands als Voraussetzung für einen künftigen Beitritt abzielen. **SAA** sind bisher mit Kroatien und Mazedonien in Kraft getreten, mit Albanien wurde ein SAA im Februar 2006 paraphiert. Momentan laufen Verhandlungen mit Serbien, Montenegro und dem Kosovo, die allerdings Anfang Mai 2006 wegen der mangelnden Kooperation der serbischen Seite bei der Festnahme mutmaßlicher Kriegsverbrecher unterbrochen wurden. Mit Bosnien-Herzegowina wurden im November 2005 Verhandlungen über ein SAA aufgenommen. Bereits jetzt besitzen die Staaten des westlichen Balkan als potenzielle Beitrittskandidaten Zugang zu Gemeinschaftsprogrammen (z. B. Bildung, Wissenschaft und Forschung).

Im März 2006 bekräftigten die EU-Außenminister die Bereitschaft der EU, die Länder des westlichen Balkans aufzunehmen, wiesen aber zugleich darauf hin, dass die Aufnahmekapazität der Europäischen Union berücksichtigt werden müsse.

8. Europäischer Wirtschaftsraum Plus

Es existieren mit den hier beschriebenen vertraglichen Instrumentarien und Modellen zumindest äußerlich höchst unterschiedliche Formen und Modelle der abgestuften Zusammenarbeit, auch wenn bestimmte konstante Strukturen, wie etwa die Teilnahme an den Binnenmarktfreiheiten, die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes, die Teilnahme am Schengen-Abkommen und an EU-Förderprogrammen zu erkennen sind. Es ist vor allem die Art und Weise der Verbindung dieser konstanten Elemente, die den Unterschied zwischen den hier vorgestellten Formen und Modellen der abgestuften Zusammenarbeit ausmacht.

Das gleiche gilt auch für das neueste Modell, das in diesem Zusammenhang entwickelt worden ist: den **Europäischen Wirtschafts-**

raum Plus (EWR - Plus). Die Idee dazu resultiert hauptsächlich aus der Kritik, die das EP Ende 2005 am Instrumentarium der ENP nach der erfolgreichen Orangen Revolution in der Ukraine und dem unblutigen Machtwechsel in Georgien geübt hatte. Dabei war die Kritik an der ENP damals nicht neu. Vielmehr hatte in der Vergangenheit nicht nur das EP wiederholt auf mangelnde Erfolge beim politischen und wirtschaftlichen Reformprozess besonders der ENP-Mittelmeeranrainerstaaten hingewiesen. Die Äußerung von EU-Kommissar Verheugen vom Oktober 2003 über die Russland-Strategie der EU gilt im Grunde für das Verhältnis der Gemeinschaft zu allen ENP-Staaten: „Wir haben sehr viele Aktionspläne, aber kaum Aktionen. Wir haben große Strategien, aber keine Taten. Wir haben Visionen, aber wenig Praxis.“

Ausgangspunkt für die Entwicklung des EWR Plus-Konzeptes war, wie bereits erwähnt, der nach den Revolutionen in der Ukraine und Georgien von den neuen Regierungen geäußerte Wunsch nach einer engeren Anbindung an die EU. Im Januar 2005 forderte das EP die Kommission auf, die politischen Veränderungen in der Ukraine in dem von ihr zu erstellenden nationalen Aktionsplan zu berücksichtigen und die institutionelle Anbindung der Ukraine an die EU bis zu einer Assoziierung hin zu stärken. Im April 2005 übte der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten des EP grundsätzliche Kritik an der ENP und rief die Kommission dazu auf, eine ehrgeizige, differenzierte und substantielle ENP für solche Länder zu entwickeln, die nicht der EU beitreten wollen oder können, die sich aber dennoch dem europäischen Projekt verbunden fühlen und an diesem teilnehmen möchten. Der Ausschuss forderte die Kommission dazu auf, im Rahmen der ENP stärker als bisher zwischen solchen Staaten zu differenzieren, denen als europäische Staaten prinzipiell das Recht zusteht, einen Mitgliedsantrag zu stellen, und denen, die nicht Mitglieder werden können. Zugleich unterbreitete er den Vorschlag, jene Staaten, die näher an die EU-Gesetzgebung herangerückt seien, mit einem eigenen Europäischen Nachbarschaftsabkommen zu belohnen. Diesen Staaten solle der vollständige Zugang zum Binnenmarkt und die Teilnahme an der GASP gewährt werden. In einem weiteren Bericht zur ENP vom November 2005 forderte der Ausschuss die Kommission auf, klarer als bisher die Ziele der ENP zu definieren und politische Prioritäten wie den „möglichen Abschluss von Nachbarschaftsabkommen und die Schaffung von umfassenden Freihandelsabkommen mit der EU, die Beteiligung an der ESVP/GASP“ festzulegen.

Im Januar 2006 stellte der Ausschussvorsitzende Elmar Brok im Plenum des EP die Frage, „ob wir nicht zu einem Europäischen Wirtschaftsraum Plus für die europäischen Staaten im Rahmen der Nachbarschaftspolitik, die beitriftswillig und -fähig sind, kommen könnten“. Zuvor hatte Brok den EWR Plus definiert als ein „multilaterales Angebot, das die Türen für eine Mitgliedschaft einzelner Länder offen lässt“, die beitriftsfähig sind, sofern dies der Aufnahmefähigkeit der EU entspricht. Als mögliche Adressaten für eine solche Zwischenlösung nannte er Norwegen, die Ukraine, Albanien, Montenegro, Kroatien, Bosnien, Weißrussland, Serbien, Mazedonien, das Kosovo und – bei einem Scheitern der Beitrittsverhandlungen – auch die Türkei. Nach Ansicht von Brok verfügt das Konzept des EWR Plus gleich über mehrere Vorteile: Zum einen würde eine EWR-Plus-Mitgliedschaft eine künftige EU-Mitgliedschaft nicht ausschließen, wenn der Beitrittskandidat ein kompatibles Niveau erreicht habe. Andererseits könne die EU allen europäischen Staaten eine europäische Perspektive bieten, ohne sich zu überdehnen; gleichzeitig bliebe der Reformdruck auf die Beitrittsaspiranten erhalten. Im Februar 2006 forderte der Auswärtige Ausschuss des EP die Kommission und den Rat auf, „allen europäischen Ländern, die derzeit keine Aussicht auf Mitgliedschaft haben, Vorschläge für eine enge multilaterale Beziehung mit der EU zu unterbreiten“ und konstatierte, „dass es allen Ländern mit einer anerkannten Aussicht auf eine Mitgliedschaft offen steht, sich diesem multilateralen Rahmen als Zwischenschritt hin zu einer Vollmitgliedschaft anzuschließen“. Am 16. März 2006 billigte das EP diesen Entschließungsantrag zur Erweiterungsstrategie. Die Diskussion um eine Reform der Erweiterungspolitik hat inzwischen den Deutschen Bundestag erreicht. So sprach sich der Vor-

sitzende des EU-Ausschusses MdB Wissmann Mitte März 2006 für eine geänderte Erweiterungspolitik der EU aus und forderte in Anlehnung an die Vorschläge des EP ein Konzept einer zeitlichen und qualitativ befristeten Mitgliedschaft. Potentielle Kandidatenländer sollten über die Teilnahme an den Politikbereichen Sicherheit und Verteidigung, Justiz und Polizeiliche Zusammenarbeit, Schengen-Übereinkommen und Binnenmarkt schrittweise Vollmitglied der EU werden. Im Mai 2006 wiederholte Wissmann in einem Zeitschriftenbeitrag seine Vorstellungen der schrittweisen Integration von einer Teil- zur Vollmitgliedschaft. Als mögliche Adressaten einer abgestuften Mitgliedschaft nannte er die Schweiz, Norwegen, die Ukraine, die Republik Moldau und nach einem politischen Systemwechsel auch Weißrussland.

9. „Die Vereinigten Staaten von Europa“

Mit dem Titel seines Buches gibt der belgische Ministerpräsident Guy Verhofstadt seine Antwort auf die Frage, wie sich ein Anschluss von europäischen Drittstaaten gestalten könnte, sollten sich die (zukünftigen) Mitgliedstaaten nicht auf einen gemeinsamen Ansatz in den Kernbereichen der Union einigen. In diesem Fall favorisiert Verhofstadt das Modell zweier konzentrischer Kreise: eine Art „Vereinigte Staaten von Europa“ als politischer Kern (die Eurozone) und darum herum einen „Staatenbund“, sozusagen eine Organisation europäischer Staaten. In den Augen des Autors stellt dieser Ansatz die „perfekte Lösung“ des Problems des fehlenden Zwischenschrittes zwischen Beantragung der EU-Mitgliedschaft und dem erfolgten Beitritt dar: Mit der Erfüllung der erforderlichen Kriterien eröffne sich für den Anwärter die Möglichkeit eines Unionsbeitritts, ohne sich zwingend am „anspruchsvollen Kerneuropa“ zu beteiligen.

Quellen und Literatur:

- Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM(2003) 104 endg., 11.03.2003.
- Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und der Türkei , (64//733/EWG), Amtsblatt Nr. P 217, 29.12.1964, S. 3687-3688.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Auf dem Weg zur Erweiterung. Strategiepapier und Bericht der Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt (SEK 2002) 1400-1412, Brüssel, 9. Oktober 2002.
- Rat der EU: Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Russland, 8199/299, REV 2 (d), Brüssel, den 31. Mai 1999.
- Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des EP: Bericht über das Strategiepapier 2005 der Kommission zur Erweiterung, PE 364.920v02.00 vom 3.2. 2006.
- Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des EP: Entwurf eines Berichts über die Europäische Nachbarschaftspolitik, PE 357.504v01-00 vom 14. 4. 2005.
- Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des EP: Bericht über die Europäische Nachbarschaftspolitik, 364.973vo1.00 vom 14. 11. 2005.
- Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments zum Strategiepapier 2005 der Kommission zur Erweiterung, 3.2.2006, PE 364.920v02-00.
- Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits: ABl. L 327 vom 28. November 1997, S. 3-69.
Elmar Brok: Eine neue Erweiterungsstrategie für die EU, in: Die Politische Meinung, Nr. 433, Dezember 2005, S. 15-18.
- Cemal Karakas: Für eine abgestufte Integration. Zur Debatte um den EU-Beitritt der Türkei, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Nr. 4/205, Frankfurt 2005; ders.: „Abgestufte Integration“ statt „privilegierter Partnerschaft“, in: <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/tuerkei/altprivpa.shtml> (zuletzt abgerufen am 8.5.2006).
- Matthias Wissmann. Das Modell der abgestuften Integration. Neue Strategien für künftige Erweiterungsschritte der EU, in: Internationale Politik, Mai 2006, S. 64-68.
- Heike Baddenhausen-Lange/ Stefan Lunze: Bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz, Der Aktuelle Begriff, Nr. 38/05, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 21.06.2005.
- Jörg Schneider: Eine privilegierte Partnerschaft zwischen der EU und der Türkei?, Ausarbeitung der Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 24. Januar 2003.
- Guy Verhofstadt: Die Vereinigten Staaten von Europa. Manifest für ein neues Europa, Eupen 2006.

Dr. Jörg Schneider, Dipl. iur. (univ.) Barbara Thoma, Fachbereich 11 – Europa, Tel.: 227-33614,
E-mail: vorzimmer.wf12g@bundestag.de