

# Die „Zeitenwende“ in Europa: Ein Momentum für die Erweiterungspolitik der Europäischen Union?

Funda Tekin\*

*There is currently momentum to put the European Union's (EU) enlargement policy as a whole to the test and, where necessary, to fundamentally reform it. This article aims to identify, contextualise and analyse the relevant points of reference in order to contribute to this relevant and long overdue debate. It conceptually explores what the mobilising arguments for EU enlargement are. Based on this, an assessment of the new applications for EU membership by Ukraine, Georgia and the Republic of Moldova will be made, also with a view to the accession procedures already underway. Finally, the concept of differentiated integration is discussed as a possible solution.*

Am 28. Februar 2022, vier Tag nach dem militärischen Angriff Russlands auf die Ukraine, hat der ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj das Beitritts-gesuch seines Landes zur Europäischen Union (EU) offiziell unterzeichnet und bei der EU eingereicht. Dabei hat er aufgrund der akuten Bedrohung seines Landes sowie der Friedenssicherung auf dem gesamten europäischen Kontinent ein beschleunigtes Verfahren gefordert. Er reagierte damit auch auf positive Zeichen seitens der Brüsseler Institutionen. So hatte die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, in einem Interview angesichts der russischen Invasion versichert, dass die Ukraine zur europäischen Familie gehöre und dass die EU langfristig das Land aufnehmen wolle.<sup>1</sup> Wenige Tage später stellten nicht ganz unerwarteter Weise auch Georgien und die Republik Moldau – die zwei anderen Staaten des sog. Assoziierten Trios – offiziell ihre Anträge auf Mitgliedschaft in der EU.

Auf der informellen Tagung der Staats- und RegierungschefInnen in Versailles im März 2022 haben die Mitgliedstaaten der EU die Kommission damit beauftragt, Stellungnahmen zu den jeweiligen Anträgen abzugeben. Darüber hinaus betonten sie: „Bis zu der Stellungnahme werden wir unverzüglich unsere Beziehungen weiter stärken und unsere Partnerschaft vertiefen, um die Ukraine auf ihrem europäischen Weg zu unterstützen.“<sup>2</sup> Die aktuellen Entwicklungen lassen erwarten, dass die Europäische Kommission ihre Stellungnahme zum ukrainischen Antrag bereits im Juni 2022 vorlegen wird, sodass der Rat kurz danach darüber entscheiden kann, der Ukraine mit dem Kandidatenstatus eine offizielle Beitrittsperspektive zu erteilen.<sup>3</sup>

Auch wenn es dazu kommen sollte, sind bei weitem mehr Fragen in Bezug auf die Erweiterungspolitik gegenüber der Ukraine, aber auch im Allgemeinen, offen als geklärt. Dem von Selenskyj geforderten Eilverfahren hat die EU zwar bereits eine klare Absage

---

\* Dr. Funda Tekin, Direktorin, Institut für Europäische Politik.

Die Autorin dankt Christina Goßner für die umfassenden Hintergrundrecherchen zu diesem Beitrag.

1 Meabh Mc Mahon: Ukraine is one of us and we want them in EU. Ursula von der Leyen tells Euronews, in: Euronews, 27. Februar 2022.

2 Europäischer Rat: Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs. Erklärung von Versailles, 10. und 11. März 2022, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/54802/20220311-versailles-declaration-de.pdf> (letzter Zugriff: 3.6.2022), S. 2.

3 Obwohl dieser Beitrag kurz nach diesen wichtigen Entscheidungen erscheinen wird, können diese für die hier präsentierte Analyse noch nicht in Betracht gezogen werden. Der Beitrag wurde im Mai 2022 finalisiert.

erteilt. Zumindest wird das Beitrittsgesuch der Ukraine gemäß den vorgesehenen Verfahrensschritten der Erweiterungspolitik behandelt. Aber es hat sich eine politische und wissenschaftliche Debatte darüber entfacht, wie die mittel- und langfristigen Auswirkungen einer Beitrittsperspektive sowie eines tatsächlichen EU-Beitritts der Ukraine aussehen könnten.<sup>4</sup> Dies schließt auch die Frage nach den Auswirkungen auf die bereits seit Jahren offenen Beitrittsverfahren mit den sechs Ländern des westlichen Balkans – Montenegro, Serbien, Albanien, Nordmazedonien, Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo – sowie mit der Türkei ein. Gleichzeitig wird darüber reflektiert, was die Motive und die Narrative der Erweiterungspolitik der EU sein sollten und ob es an der Zeit ist, über Formen abgestufter Mitgliedschaften nachzudenken.

Kurz gesagt: Aktuell gibt es das Momentum, die Erweiterungspolitik der EU insgesamt auf den Prüfstand zu stellen und, wo nötig, grundsätzlich zu reformieren. Dieser Artikel möchte die hierfür notwendigen Rahmenpunkte aufzeigen, kontextualisieren und analysieren, um einen Beitrag zu dieser relevanten wie längst überfälligen Debatte zu leisten. Um zu ergründen, wie viel Bedarf für eine „Zeitenwende“ in der Erweiterungspolitik besteht, soll zunächst die Erweiterungspolitik in ihrem Aufbau nachgezeichnet werden. Daraufhin müssen wir die Motive und Motivationen, die die Erweiterungspolitik prägen, sowie deren Ziele zusammentragen und ihre Bedeutung reflektieren. Die Beantwortung dieser Frage, warum und zu welchem Zweck die EU ihre Erweiterungspolitik verfolgt, bildet die Grundlage zum einen für die Einordnung, wo wir in Bezug auf die Beitrittsverfahren mit den verschiedenen Drittstaaten stehen, und zum anderen für die Einordnung der Beitrittsgesuche der Ukraine sowie Georgien und der Republik Moldau und deren Auswirkungen. Der Beitrag wird abschließend die Frage diskutieren, ob differenzierte Ansätze die Zukunft der Erweiterungspolitik sein können oder sollen.

## Wie ist die Erweiterungspolitik aufgebaut?

Gemäß einer formalen und eher legalistischen Sichtweise lässt sich die Erweiterung der EU als „die Ausdehnung der geografischen Reichweite und des rechtlichen und politischen *Acquis* [Anmerkung der Autorin: Besitzstands] auf Drittstaaten“<sup>5</sup> definieren. Ein solcher Drittstaat ist dazu berechtigt, einen Antrag auf Mitgliedschaft zu stellen, sofern er auf dem europäischen Kontinent liegt und die in Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) definierten Grundwerte der EU teilt und fördert (Art. 49 EUV). Festzuhalten ist, dass alle sich aus einer Mitgliedschaft ergebenden Rechte und Pflichten nur für Vollmitglieder der EU gelten können. Eine Art „Teil-Mitgliedschaft“ ist in den aktuellen Verträgen nicht vorgesehen. Demzufolge muss einerseits jeder beitretende Staat die institutionelle Stabilität aufweisen, die eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung sowie die Wah-

4 Siehe hierzu u. a. Erwan Fouéré: Can the War in Ukraine Revive the EU's Enlargement Agenda for the Western Balkans?, Centre for European Policy Studies: CEPS Policy Insights 11/2022; Barbara Lippert: Beitrittsgesuch der Ukraine setzt EU unter Druck, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell, März 2022; Eva Ellereit/Stine Klapper: Neustart Erweiterungspolitik. Warum die Europäische Union den Westbalkan integrieren muss, Friedrich Ebert Stiftung: Perspektive, März 2022; Richard Youngs: Ukraine's EU Membership and the Geostrategy of Democratic Self-Preservation, 1. April 2022, abrufbar unter: <https://carnegieeurope.eu/2022/04/01/ukrain-e-s-eu-membership-and-geostrategy-of-democratic-self-preservation-pub-86771> (letzter Zugriff: 17.5.2022).

5 Barbara Lippert: Turkey as a Special and (Almost) Dead Case of EU Enlargement Policy, in: Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.): EU-Turkey Relations. Theories, Institutions, and Policies, Cham 2021, S. 267–293, hier S. 269.

rung der Menschenrechte gewährleisten kann. Außerdem muss er eine funktionierende Marktwirtschaft und die Fähigkeit besitzen, dem Wettbewerb und den Marktkräften innerhalb der EU standhalten zu können, sowie alle Verpflichtungen zu erfüllen, die sich aus dem gemeinschaftlichen Besitzstand ergeben.<sup>6</sup> Andererseits muss die EU ebenso fähig sein, den neuen Mitgliedstaat zu integrieren und dabei die Dynamik der europäischen Integration zu erhalten. D. h., dass die Erweiterung das innere Gleichgewicht der EU, bei dem es auch um die Verteilungsfrage von Macht und Ressourcen sowie institutionelle Stabilität und die Beschlussfähigkeit geht, nicht gefährden darf.<sup>7</sup>

Für die Gewährleistung einer solchen Absorptionsfähigkeit der EU werden im Falle eines Beitritts in einigen Bereichen oftmals temporäre Übergangsfristen festgelegt (so z. B. in der Landwirtschaftspolitik oder auch beim Zugang zum Schengen-Raum), durch die noch etwas mehr Zeit für eine Annäherung und/oder Lösung möglicher Verteilungskonflikte gegeben sein soll. Mittel- und langfristig finden jedoch alle Rechte und Pflichten Anwendung. Dies schließt auch die Beistandsklausel im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates ein, nach der die anderen Mitgliedstaaten dem angegriffenen Staat alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung – im Einklang mit Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen und den Verpflichtungen aus den Verträgen der NATO – schulden (Art. 42 Abs. 7 EUV). Gerade beim aktuellen Beitrittsgesuch der Ukraine als Land im Kriegszustand hat diese Pflicht besondere Beachtung gefunden. Generell spielen bei der Erweiterung, bei der die nationalen Grenzen auf dem Kontinent neu gezogen werden, geopolitische und geostrategische Abwägungen eine Rolle.

Weder ein Beitrittsgesuch noch die offizielle Erteilung einer Beitrittsperspektive bedeuten jedoch einen (sofortigen) Beitritt zur EU. Es handelt sich grundlegend um einen langwierigen Prozess, bei dem die Kommission zunächst den Reformbedarf eines Landes im Hinblick auf den gemeinschaftlichen Besitzstand ermittelt und dann gegebenenfalls die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen empfiehlt. Über einen tatsächlichen Beginn solcher Verhandlungen entscheidet dann jedoch der Europäische Rat mit Einstimmigkeit. Über den Verhandlungsrahmen, der durch die Kommission ausgearbeitet wird, entscheidet der Rat der EU. Hierfür ist ebenfalls Einstimmigkeit erforderlich. Die Mitgliedstaaten haben darüber hinaus Einfluss auf die Verhandlungen selbst, die maßgeblich von der Kommission und den Regierungen der Beitrittskandidaten geführt werden, in dem sie über die Eröffnung und Schließung sowie Suspendierung einzelner Verhandlungskapitel entscheiden können.

Eine Beitrittsperspektive ist somit mitnichten ein Selbstläufer – was nicht zuletzt das festgefahrene Beitrittsverfahren mit der Türkei zeigt. Mittlerweile sind ein bis zwei Dekaden realistisch, bis Beitrittskandidaten der EU beitreten können. Sogar wenn man das Verfahren mit der Türkei außer Acht lässt, könnte diese großzügige Einschätzung eher optimistisch gedacht sein. Nordmazedonien hat im Jahr 2004 offiziell das Beitrittsgesuch unterzeichnet und die Beitrittsverhandlungen haben noch immer nicht begonnen. Trotz aller rechtlichen Vorgaben und klar definierter Kriterien handelt es sich auch immer noch um eine politische Frage, die Spielraum entweder für schnellere Entscheidungen oder für einzelne nationalstaatliche Vetos eröffnet. Ein tatsächlicher Beitritt wird dann in einem Bei-

6 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Kopenhagen, 21.–22. Juni 1993, SN 180/1/93.

7 Siehe auch Lippert: Turkey as a Special and (Almost) Dead Case, 2021, S. 269.

trittsabkommen geregelt, welches vom beitretenden Staat sowie von allen Mitgliedstaaten gemäß deren verfassungsrechtlichen Bestimmungen ratifiziert werden muss (Art. 49 EUV). Dies bedeutet, dass in einigen Staaten auch die Bevölkerung direkt per Referendum mitentscheiden kann.

Nicht nur die steigende Anzahl der Mitgliedstaaten beeinträchtigt das institutionelle Gleichgewicht innerhalb der EU und erschwert eine einstimmige Beschlussfassung für eine weitere Erweiterung. Auch der gemeinschaftliche Besitzstand ist über die Jahrzehnte gewachsen und dichter geworden, wodurch die Anforderungen an die Beitrittskandidaten kontinuierlich gestiegen sind. So wurden die Modalitäten der Erweiterungspolitik mit jeder Erweiterungsrunde und über die Jahre immer wieder reformiert und angepasst.

Seit 2006 gelten daher drei rahmengebende Prinzipien.<sup>8</sup> Gemäß dem Prinzip der Konsolidierung konzentriert sich die EU auf die laufenden Beitrittsverhandlungen und hat bisher darüber hinaus keine weiteren Beitrittsversprechungen gemacht. In dieser Zeit wurde die Europäische Nachbarschaftspolitik weiter ausdifferenziert und die Östliche Partnerschaft etabliert. Ganz deutlich setzte der ehemalige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker das Prinzip auf die Agenda. In seiner Rede zu seiner Kandidatur vor dem Europäischen Parlament im Jahr 2014 schloss er jeglichen Erweiterungsschritt für den damaligen institutionellen Zyklus aus, da die EU „eine Pause von der Erweiterung“ brauche.<sup>9</sup> So wurde Johannes Hahn nicht Erweiterungskommissar, sondern Kommissar für die Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen. Auch der französische Präsident Emmanuel Macron begründete seine Vetohaltung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien im Jahr 2019 mit der Forderung nach institutionellen Reformen, um die EU für künftige Erweiterungsschritte aufzustellen. Ein weiteres Prinzip setzt auf faire und strikte Konditionalität in allen Phasen der Beitrittsverhandlungen. Hierbei liegt ein besonderer Fokus auf dem politischen Kriterium der Einhaltung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Durch Reformen des Beitrittsverfahrens in den Jahren 2018 und 2020 wurden die Kapitel der Verhandlungen in sechs Themenblöcke zusammengefasst, wobei die Verhandlungen zum Block der sog. „fundamentals“ als Erstes eröffnet und als Letztes geschlossen werden und somit die Geschwindigkeit der Verhandlungen mitbestimmen sollen.<sup>10</sup> Letztlich soll das Prinzip der transparenten und besseren Kommunikation zur Erweiterungspolitik und den Beitrittsverhandlungen gewährleisten, dass eine breite und nachhaltige Unterstützung in der Öffentlichkeit sichergestellt werden kann. Nach der großen Erweiterungsrunde aus den Jahren 2004 und 2007 um zehn mittel- und osteuropäische Staaten sowie Malta und Zypern ist diese stetig zurückgegangen. Seit dem Jahr 2009 gab es sogar mehr GegnerInnen als FürsprecherInnen und erst der Krieg in der Ukraine hat diesen Trend umgekehrt. Aktuell ist die Erweiterungsmüdigkeit in der Bevölkerung wieder schwächer geworden, sodass sich FürsprecherInnen und GegnerInnen

8 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 14.–15. Dezember 2006, 16879/1/06, S. 2.

9 Jean-Claude Juncker: A New Start for Europe, Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, Straßburg, 15. Juli 2014, abrufbar unter: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/d/political%20guidelines%20-%20juncker%20commission.pdf> (letzter Zugriff: 17.5.2022), S. 11.

10 Siehe hierzu auch Andreas Eisl: How would the EU accession procedure really improve? Comparing the proposals on the table, Jacques Delors Institute: Policy Brief, März 2020.

nun fast die Waage halten.<sup>11</sup> Dennoch zeigt nicht zuletzt die aktuelle Situation, dass eine klare Kommunikation über Gründe, Motive und Ziele der Erweiterungspolitik im Allgemeinen und im Hinblick auf konkrete Drittstaaten für die gesellschaftliche wie politische Unterstützung weiterer Erweiterungsrunden hoch relevant ist.

### Was möchte die Europäische Union mit der Erweiterungspolitik erreichen?

Allgemein lässt sich festhalten, dass die Ziele, die ein Drittstaat durch seinen Beitritt zur EU erreichen möchte, leichter zu identifizieren sind als umgekehrt. Ein EU-Beitritt verspricht Wohlfahrtsgewinne, Stärkung der Sicherheit sowie Unterstützung bei Reformen oder Konsolidierung der Demokratisierung.<sup>12</sup> Ein Blick auf die Webseite der Europäischen Kommission lässt zunächst erkennen, dass die Ziele der EU ähnlich formuliert sind. Die Erweiterungspolitik soll „Frieden und Stabilität in Regionen nahe der EU-Außengrenzen“ fördern. Sie „trägt durch Integration und länderübergreifende Zusammenarbeit zur Verbesserung der Lebensqualität der Menschen bei“ und „steigert den Wohlstand und die Chancen für europäische Unternehmen und Bürger/-innen“. Schließlich „lenkt, unterstützt und beobachtet [die EU im Rahmen der Erweiterungspolitik] Reformen in beitragswilligen Ländern im Einklang mit den Werten, Rechtsvorschriften und Normen der EU“.<sup>13</sup> Die EU-Erweiterungspolitik ist dabei aufgrund des Ziels der Friedenssicherung sowie des normativen Anspruchs von Integration weit mehr als ein „Selbstzweck“ oder „formaler Prozess“.<sup>14</sup> Gleichzeitig muss sie weitaus mehr sein als lediglich ein „rhetorischer Rettungsring in Kriegszeiten“.<sup>15</sup>

Aus diesen Gründen stellt sich die grundlegende Frage, warum sich die EU überhaupt erweitert, immer wieder aufs Neue. Gemäß eines Erklärungsansatzes von Helene Sjørnsen müssen für die Beantwortung dieser Frage sog. „mobilisierende Argumente“, die nicht nur von allen unterstützt, sondern auch als legitim betrachtet werden, identifiziert werden.<sup>16</sup> Für die Legitimationsbasis dienen ihr in Anlehnung an Jürgen Habermas drei Gruppen von Argumentationslinien. Erstens kann pragmatisch basierend auf einer Kosten-Nutzen-Analyse argumentiert werden. Erweiterung wird dann durch den erwarteten Output, der den eigenen Nutzen steigert, gerechtfertigt. Zweitens kann ethisch-politisch argumentiert werden. In diesem Fall basiert die Rechtfertigung der Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten auf der Konzeption der EU als eine Wertegemeinschaft. Alle Staaten, die diese Werte teilen und für diese einstehen, kommen demnach für eine Erweiterung infrage und sollten auch aufgenommen werden. Drittens gibt es eine moralisch-basierte Argumentation. Diese ist auch normativer Natur, dabei jedoch breiter gefasst als die ethisch-politische Argumentati-

11 Siehe auch die Zusammenstellung basierend auf Daten des „Standard Eurobarometer“ bei Eduard Soler/Funda Tekin/Melike Sökmen: It Takes Two to Tango: Political Changes in Europe and their Impact on Turkey's EU Bid, FEUTURE: Online Paper 17/2018, S. 3; sowie für aktuelle Zahlen Barbara Lippert: Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2021, Baden-Baden 2021, S. 423–432.

12 Lippert: Turkey as a Special and (Almost) Dead Case, 2021, S. 269.

13 Europäische Kommission: EU-Erweiterung, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/policies/eu-enlargement\\_de](https://ec.europa.eu/info/policies/eu-enlargement_de) (letzter Zugriff: 17.5.2022).

14 Ellereit/Klapper: Neustart Erweiterungspolitik, 2022, S. 6, 8.

15 Ebenda, S. 8.

16 Helene Sjørnsen: Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy, in: Journal of Common Market Studies 3/2002, S. 491–513, hier S. 493.

on. Die Rechtfertigung zur Erweiterung der EU richtet sich nach universellen Standards von Gerechtigkeit. Argumente sind in diesem Fall rechthebasiert.<sup>17</sup> Sjursen schlussfolgert daraus, dass die EU eine Erweiterung mit Staaten priorisiert, die die universellen Prinzipien der Menschenrechte und Demokratie respektieren und teilen und bei denen die ökonomischen und sicherheitspolitischen Gewinne höher als die Kosten eines Beitritts eingeschätzt werden.<sup>18</sup>

Auch Frank Schimmelfennig argumentiert im Konzept der rhetorischen Verstrickung („rhetorical entrapment“) mit dem Gegensatz von rationalen Kosten-Nutzen-basierten Interessen und normbasiertem rhetorischem Handeln. Sofern das Verhandlungsergebnis intergouvernementaler Prozesse dem Normenverständnis der Mitgliedstaaten entspricht, ist rhetorisches Handeln überflüssig. Sobald es jedoch zu Abweichungen kommt und die Präferenzen der weniger verhandlungsmächtigen Mitgliedstaaten den Mitgliedschaftsnormen entsprechen, werden diese rhetorisch handeln, um die mächtigeren Mitgliedstaaten dazu zu bringen, sich dem Ethos konform zu verhalten. Konkreter ausgedrückt bedeutet dies, dass Entscheidungen für einen Beitritt auch über einen rhetorisch aufgebauten moralischen Druck herbeigeführt werden können – insbesondere dann, wenn ein Kandidatenstaat den Gemeinschaftsnormen und -werten entspricht.<sup>19</sup>

Da die Motivation der EU für die Erweiterung im Allgemeinen und auch in Bezug auf individuelle Beitrittskandidaten somit sowohl interessenbasiert als auch normativ und moralisch geprägt ist und darüber hinaus auch durch rhetorisches Handeln herbeigeführt worden sein kann, kann es zu langwierigen Beitrittsverfahren kommen. Die vielen Einstimmigkeitserfordernisse in diesen Verfahren eröffnen immer wieder interessen geleitete mitgliedstaatliche Einflussnahmen, die die grundlegende Entscheidung für einen Beitritt zwar nachträglich – aufgrund des „rhetorical entrapments“ – nicht infrage stellen, so aber doch eine tatsächliche Mitgliedschaft des Kandidatenstaaten hinauszögern können.

## Eine Bestandsaufnahme der verschiedenen Beitrittsverfahren

Eine Bestandsaufnahme der aktuellen Beitrittsverfahren der EU-Erweiterungspolitik kann in drei Gruppen strukturiert werden.

Zunächst ist da das faktisch auf Eis gelegte Beitrittsverfahren mit der Türkei.<sup>20</sup> Hierbei handelt es sich auch um das zeitlich längste Verfahren, denn die EU sprach der Türkei im Jahr 1999 offiziell die Beitrittsperspektive aus und die Beitrittsverhandlungen wurden im Oktober 2005 aufgenommen. Die Verhandlungen begannen gleich nach ihrer Eröffnung zu stagnieren und so sind von den 35 Kapiteln erst 16 eröffnet worden, wovon lediglich das Kapitel „Wissenschaft und Forschung“ geschlossen werden konnte. Diese schwache Bilanz liegt zum einen in den fundamentalen Reformrückschritten in der Türkei und ist vor allem

17 Ebenda, S. 494.

18 Ebenda.

19 Vgl. Frank Schimmelfennig: The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: International Organization 1/2001, S. 47–80; Frank Schimmelfennig: Rhetorical Entrapment in EU-Turkey Relations, in: Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.): EU-Turkey Relations. Theories, Institutions, and Policies, Cham 2021, S. 139–156.

20 Für Narrative in den EU-Türkei-Beziehungen siehe in diesem Heft Moritz Rau/Denise Ersoy/Wolfgang Wesels: Die Türkei auf der Agenda des Europäischen Rates: Beitrittsperspektiven, Interessen und Konflikte, S. 106–119.

in Hinblick auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit begründet. Zum anderen sind eine Vielzahl an Kapiteln auch durch nationale Vetos – hier vor allem Zypern – blockiert. Im Jahr 2018 hat der Rat für Allgemeine Angelegenheiten beschlossen, bis auf weiteres keine weiteren Kapitel in den Beitrittsverhandlungen zu öffnen oder zu schließen.<sup>21</sup> Aufgrund der komplexen, vielschichtigen Beziehungen zwischen der EU und der Türkei, die bestenfalls als gefangen in „konfliktreicher Kooperation“ bezeichnet werden können,<sup>22</sup> ist ein Beitrittszenario etwas, womit sich die EU kurz- und mittelfristig nicht auseinandersetzt.

Die zweite Gruppe besteht aus den sechs Ländern des westlichen Balkans, wobei diese noch einmal unterteilt werden muss. Die EU nahm mit Montenegro im Jahr 2012 und mit Serbien im Jahr 2014 Beitrittsverhandlungen auf. Im März 2020 haben die Mitgliedstaaten zwar grünes Licht für die Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien gegeben. Allerdings ist die konkrete Aufnahme derselben noch nicht beschlossen, da Bulgarien diese aufgrund eines bilateralen Konfliktes mit Nordmazedonien blockiert. Letztlich haben Bosnien-Herzegowina und Kosovo die grundlegende Zusage einer europäischen Perspektive durch die EU erhalten, allerdings qualifizieren die Reformfortschritte in den Ländern diese noch nicht für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen.<sup>23</sup> Diese nicht sehr beeindruckende Bilanz der EU-Erweiterung auf dem Westbalkan hat für viel Kritik gegenüber der Erweiterungspolitik insgesamt gesorgt. Sie wird als „leere Hülle“<sup>24</sup> betrachtet und der EU wird vorgeworfen, obwohl sie „in einem Rennen als alleinige Wettkämpferin an[tritt],[...] dennoch Zweite zu werden“.<sup>25</sup> Eine grundlegendere und allgemeingültigere Kritik sieht die Gefahr, dass die Kandidatenländer in einem „halb drinnen/halb draußen Limbo“ gefangen sind.<sup>26</sup> Genau hier spielt die oben dargestellte Problematik der interessenbasierten und normativen Beweggründe für eine Erweiterung mit hinein. Die Instrumentalisierung der Beitrittsverhandlungen durch einige Mitgliedstaaten für ihre nationalstaatlichen Interessen führt zu Vetopositionen in den Beitrittsverfahren. Der daraus resultierende „Limbo“ untergräbt dann aber die Glaubwürdigkeit der Erweiterungspolitik.

Die letzte und neueste Gruppe sind die Länder des sog. Assoziierten Trios Ukraine, Georgien und die Republik Moldau, die bislang im Rahmen der Östlichen Partnerschaft mit der EU verbunden sind. In Bezug auf die Beitrittsperspektive ist die EU gerade dabei, sich zu positionieren. Es ist möglich, dass auch in dieser Ländergruppe eine weitere Unterteilung zwischen der Ukraine auf der einen und Georgien und der Republik Moldau auf der anderen vorgenommen wird. Das Europäische Parlament hat am 1. März 2022 bereits mit 637 Stimmen, 13 Gegenstimmen und 26 Enthaltungen für eine Beitrittsperspektive der Ukraine gestimmt.<sup>27</sup> Die EU-Mitgliedstaaten sind allerdings noch zwiegespalten. Die zentraleuropäischen und baltischen Staaten sprechen sich für eine Beitrittsperspektive aus,

21 Rat der Europäischen Union: Enlargement and Stabilisation and Association Process, Council Conclusions, 26. Juni 2018, 10555/18, S. 13.

22 Funda Tekin: The Future of EU-Turkey Relations: Exploring the Dynamics and Relevant Scenarios, in: Beken Saatçioğlu/Funda Tekin (Hrsg.): Turkey and the European Union. Key Dynamics and Future Scenarios, Baden-Baden 2021, S. 27.

23 Für eine umfassende detaillierte Bestandsaufnahme der EU-Erweiterungspolitik siehe Lippert: Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, 2021.

24 Erwan Fouéré: Can the War in Ukraine Revive the EU's Enlargement Agenda, 2022, S. 2.

25 Ellereit/Klapper: Neustart Erweiterungspolitik, 2022, S. 3.

26 Eisl: How would the EU accession procedure really improve?, 2020, S. 2.

27 Europäisches Parlament: Einmarsch in die Ukraine: Parlament fordert härteres Vorgehen gegen Russland, Pressemitteilung, 1. März 2022, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20220222>

während Staaten wie die Niederlande, Spanien, Dänemark, Frankreich und auch Deutschland dieser noch zögerlich gegenüberstehen.

Die Erweiterungspolitik wird zwar allgemeingültig als eine der erfolgreichsten Instrumente der EU-Außenpolitik bezeichnet. Die Bilanz fast 20 Jahre nach der großen Osterweiterung lässt jedoch Zweifel zu. Ein Grundproblem ist die Tatsache, dass eine Beitrittsperspektive nicht nur kein Selbstläufer für einen Beitritt ist, sondern sich auch „totlaufen“ kann, weil sich die Verfahren aus den verschiedensten Gründen festgefahren haben. Problematisch für den Prozess sind die zwei Ebenen der Erweiterungspolitik: eine technische durch die Kommission überwachte und eine politische, in der die Mitgliedstaaten die Erweiterungspolitik politisieren und für ihre Zwecke instrumentalisieren.<sup>28</sup> Dies unterwandert die Glaubwürdigkeit der Erweiterungspolitik an sich und führt darüber hinaus zu großer Frustration in den Kandidatenländern. Dadurch wird riskiert, dass die Förderung und Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den Ländern als eines der wichtigen Ziele der Erweiterungspolitik nicht erreicht werden kann. Eine ungläubige Beitrittsperspektive bietet nur wenig Motivation für transformative Reformen im nationalen System.

### **Bewertung: die Beitrittchancen der Ukraine, Georgiens und der Republik Moldau**

Die aktuelle Debatte dominieren zwei Lager. Einerseits gibt es eine Reihe von klaren FürsprecherInnen einer Beitrittsperspektive für die Ukraine, die dabei nicht nur moralisch bzw. ethisch-politisch argumentieren, sondern auch rational-interessenbasiert sowohl aus Sicht der Ukraine als auch der EU. Andererseits gibt es kritischere Stimmen, die zwar das moralische Argument anerkennen, gleichzeitig aber die mittelfristige Perspektive aufzeigen und dabei fragen, ob eine Beitrittsperspektive tatsächlich zu einem zügigen Beitritt führen kann und was dies für die europäische Integration bedeuten würde. Im selben Zuge wird dann auch mit Blick auf die anderen Beitrittskandidaten eine Reform der Erweiterungspolitik gefordert.

#### *Die Beitrittsperspektive der Ukraine*

Auf der moralischen und ethisch-politischen Argumentationsdimension ist die Frage nach der Beitrittsperspektive für die Ukraine momentan schnell beantwortet. Die Ukraine kämpft für ihre Unabhängigkeit als souveräner demokratischer Staat. Sie steht damit für genau die Werte ein, die der EU zugrunde liegen. Darüber hinaus befürworteten im März 2022 91 Prozent der ukrainischen Bevölkerung einen Beitritt ihres Landes zur EU.<sup>29</sup> Die Orientierung nach Westen, die sich zwischen November 2013 und Februar 2014 mit den Protesten auf dem Maidan deutlich zeigte, ist somit ungebrochen und durch den Angriff Russlands eher verstärkt worden. Aus diesem Blickwinkel kann man eine Beitrittsperspek-

<sup>27</sup> IPR24205/einmarsch-in-die-ukraine-parlament-fordert-harteres-vorgehen-gegen-russland (letzter Zugriff: 17.5.2022).

<sup>28</sup> Siehe auch Katrin Böttger: Erweiterungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Wiesbaden 2020, S. 173–178.

<sup>29</sup> Reuters: Record number of Ukrainians support joining EU, backing for NATO membership falls – poll, 5. April 2022.

tive im Grunde nicht ausschließen. Allerdings fordert die Ukraine mit ihrer Bewerbung auch keinen normativ motivierten „Freifahrtschein“ für einen EU-Beitritt.<sup>30</sup>

Es ist somit erforderlich, dass einem diplomatischen Bekenntnis auch die entsprechenden politischen Taten folgen müssen. Hierfür ist es hilfreich, sich die rationale und interessenbasierte Argumentationslinien genauer anzuschauen.

Eines der Integrationsnarrative der EU ist das der Friedenssicherung. In Bezug auf die Ukraine und die weiteren Länder der Östlichen Partnerschaft verfolgte die EU dieses Ziel bisher nicht mit ihrer Erweiterungspolitik, sondern durch Assoziation. Allerdings wurde dieser defensiv-realistisch geopolitische Ansatz durch Russlands Angriffe auf Georgien (2008), die Krim (2014) und nun der Ukraine (2022) nicht nur infrage gestellt, sondern regelrecht pulverisiert.<sup>31</sup> So gibt es einerseits die Forderung, dass die EU durch einen Beitritt der Ukraine deren wichtigen Beitrag zur europäischen Sicherheit anerkennen und das Land aus der „Grauzone Europas – ohne Verbündete, ohne Garantien und ohne eine verlässliche europäische Zukunft“ herausholen solle.<sup>32</sup> Andererseits gibt genau diese geopolitisch extrem exponierte Lage Anlass zu detaillierteren Überlegungen, welche Herausforderungen für die EU ein Beitritt der Ukraine darstellen würde und welche Konsequenzen dies für ihre Sicherheitsstrukturen hätte. Das Argument hier bezieht sich auch auf die EU-Beistandsklausel aus Art. 42 Abs. 7 EUV. Selbst wenn der Krieg Russlands nun in der EU zu einem Umdenken in der Wahrnehmung von Bedrohungen führt, müssten sicherheitspolitische und militärische Strukturen geschaffen werden, die einen Beistand für die Ukraine als Nicht-NATO-Mitglied ermöglichen können.<sup>33</sup>

Nun ist trotz der aktuellen sicherheitspolitischen Lage festzuhalten, dass die EU weit mehr als eine Sicherheitsunion ist – sofern sie als eine solche überhaupt bereits bezeichnet werden kann.<sup>34</sup> Daher beschäftigt sich ein weiteres rationales Argument mit der Frage, wie beitriffähig die Ukraine ist. Im aktuellen Kriegszustand ist dies natürlich schwer zu bemessen. Aber es ist nochmals festzuhalten, dass ein möglicher Beitritt der Ukraine zur EU nicht in naher Zukunft vollzogen werden würde. Es geht eher darum, dass die Erweiterungspolitik durch die Beitrittsperspektive für die Ukraine einen wichtigen Beitrag zum Wiederaufbau und zur (Re-)Demokratisierung des Landes leisten könnte.<sup>35</sup> Sollte der Krieg in der Ukraine sich mittelfristig – wie bereits seit 2014 – in den östlichen Gebieten des Landes festfahren, dann bestünde die Möglichkeit, dass ein Staat mit regionalem Konflikt der EU beitreten könnte. Hier wird argumentiert, dass auch bereits in der Vergangenheit Staaten mit regionalen Konflikten – so Zypern – der EU beigetreten sind.<sup>36</sup> Allerdings ist in die Betrachtung dieses Aspektes mit einzubeziehen, dass es sich im Fall der Ukraine eher um einen offenen Krieg als um einen regionalen Konflikt handeln könn-

30 Lesia Vasylenko: EU membership for Ukraine would be a victory for Europe, in: *Politico*, 12. Mai 2022.

31 Vgl. Michael Emerson/Steven Blockmans/Veronika Movchan/Artem Remizov: Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union, Centre for European Policy Studies: CEPS Policy Insights 16/2022; Youngs: Ukraine's EU Membership and the Geostrategy of Democratic Self-Preservation, 2022.

32 Nickolay Kapitonenko: In greifbarer Nähe, in: *IPG Journal*, 5. Mai 2022.

33 Siehe hierzu Lippert: Beitrittsgesuch der Ukraine setzt EU unter Druck, 2022, S. 5.

34 Vgl. Christian Baldus/Thomas Raff: Integration und Sicherheit im Zielkonflikt?, in: *JuristenZeitung* 7/2022, S. 355–358.

35 Ursula von der Leyen: „Werden Ukraine aufbauen müssen“, in: *tagesschau*, 9. April 2022, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/von-der-leyen-417.html> (letzter Zugriff 21.5.2022).

36 Emerson/Blockmans/Movchan/Remizov: Opinion on Ukraine's application, 2022, S. 7.

te. Unter solchen Bedingungen ist ein Beitritt unwahrscheinlich. Darüber hinaus hat der bisherige Erweiterungsprozess der EU gezeigt, dass regionale Konflikte diesen behindern können. Solange der Zypernkonflikt nicht gelöst ist, ist ein Türkeibeitritt – abgesehen von den anderen Problemen in den EU-Türkei-Beziehungen – unrealistisch. Auch bilaterale und regionale Konflikte zwischen einzelnen Mitgliedstaaten der EU und den Staaten des westlichen Balkans haben immer wieder zu Vetos in der Entscheidungsfindung der EU geführt.

Eine Einschätzung der Beitrittsfähigkeit kann jedoch auch die Vorkriegssituation in Betracht ziehen. Allerdings sind diesbezüglich ebenfalls unterschiedliche Argumente in der Debatte zu finden. Die BefürworterInnen einer Beitrittsperspektive für die Ukraine verweisen darauf, dass das Land aufgrund des „Deep and Comprehensive Free Trade Agreement“ (DCFTA, auf Deutsch: Vertieftes und umfassendes Freihandelsabkommen) bereits an einen Großteil des gemeinschaftlichen Besitzstandes herangeführt worden sei, da die Kapitel des DCFTA denen der Beitrittsverhandlungen gleichen. Anfang 2021 wurde ihr bei einer Bewertung des entsprechenden Fortschritts ein besseres Zeugnis als Albanien, Bosnien-Herzegowina oder dem Kosovo ausgestellt.<sup>37</sup> Andere Einschätzungen kommen zu dem Ergebnis, dass die Ukraine im Hinblick auf das schwache Bruttoinlandsprodukt, das Pro-Kopf-Einkommen sowie die Probleme bei der Angliederung an den Binnenmarkt auch vor dem Krieg mit einer Übernahme des Acquis vollkommen überfordert gewesen wäre.<sup>38</sup> Die Beitrittsverhandlungen wären also auch aus technischer Sicht unter keinen Umständen ein Selbstläufer gewesen.

In der aktuellen Lage kann allerdings die Vorkriegssituation nur bedingt gelten. Allein schon die Bewertung der aktuellen wirtschaftlichen, administrativen und demokratischen Strukturen der Ukraine ist im Kriegszustand schwierig – auch wenn die Ukraine einen dafür vorgesehenen Fragebogen der Kommission binnen einer Woche ausgefüllt hat. Für die Unterstützung der Ukraine beim wirtschaftlichen, aber vor allem beim demokratischen Wiederaufbau kann die klare Konditionalität der Erweiterungspolitik dann allerdings einen hilfreichen Rahmen vorgeben. Beiden Seiten sollte jedoch klar sein, dass es sich um einen langwierigen Prozess handeln wird. Dies muss klar kommuniziert werden, um Frustrationen vor allem in der Ukraine zu vermeiden.

Letztlich muss aus einer rationalen Sichtweise auch noch die Aufnahmefähigkeit und -willigkeit der EU in Betracht gezogen werden. Wie eingangs dargelegt, scheint die Erweiterungsmüdigkeit in der Bevölkerung etwas abgenommen zu haben. Eine aktuelle Eurobarometerumfrage zeigt deutlich den Zuspruch der Bevölkerung für die konkrete Frage, ob die Ukraine der EU beitreten sollte, wenn sie bereit dafür ist – dieser liegt EU-weit bei 66 Prozent. Dies wird auch dadurch gestützt, dass EU-weit 71 Prozent die Ukraine als Teil der europäischen Familie sehen.<sup>39</sup> Politisch gibt es aber die Forderung, dass die EU zunächst

37 Michael Emerson et. al.: Balkan and Eastern European Comparisons – Building a New Momentum for the European integration of the Balkan and Eastern European associated states, 2. März 2021, abrufbar unter: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/02/Balkan-and-Eastern-European-Comparisons.pdf> (letzter Zugriff: 23.5.2022).

38 Siehe Andrew Duff: Ukraine isn't ready for EU membership – the EU isn't ready for it either, in: Politico, 12. Mai 2022.

39 Europäische Kommission: Eurobarometer-Umfrage: Zustimmung zur EU-Antwort auf den Ukraine Krieg, 5. Mai 2022.

interne institutionelle Reformen vornehmen muss, bevor sie sich überhaupt erweitern kann. Dies ist in Bezug auf die Ukraine, die mit einer Einwohnerzahl von etwas mehr als 44 Millionen zu den größeren EU-Mitgliedstaaten zählen würde, besonders relevant. Dies kann innerhalb der EU dann auch zu einer Machtverschiebung nach Osten zulasten der Gründungsmitgliedstaaten der EU führen. Die nun begonnene Implementierungsphase der Ergebnisse der Konferenz zur Zukunft Europas, in der Vertragsreformen zumindest debattiert werden, könnte das hierfür notwendige Reform-Momentum bieten.

### *Georgien, die Republik Moldau und der weitere Kontext*

Die politische wie akademische Debatte wird aktuell von der Beitrittsperspektive der Ukraine dominiert. Dies hängt auch damit zusammen, dass das moralische Argument aufgrund der Tatsache, dass Menschen ihr Leben für demokratische Werte aufs Spiel setzen und auch verlieren, im Fall der Ukraine viel vordergründiger ist. Doch auch Georgien und die Republik Moldau stehen unter dem Druck der Bedrohung durch Russland; allerdings aktuell weniger akut. So kann es sein, dass bei den Beitrittsgesuchen dieser drei Staaten des Assoziierten Trios die EU doch differenziert vorgehen wird. Im Falle der konkreten und offiziellen Anerkennung der Ukraine als Beitrittskandidat oder sogar der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ist dies zumindest zu erwarten – auch weil die Ukraine durch ein DCFTA an die EU angebunden ist und die Beziehungen der EU zu Georgien und der Republik Moldau auf Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen beruhen. Sollte die EU sich im Juni jedoch dafür entscheiden, zunächst eine allgemeine politische Beitrittsperspektive zu eröffnen, die im Sinne der Erklärung von Thessaloniki für die Staaten des westlichen Balkans aus dem Jahr 2003 nochmals bekräftigt, dass die Staaten des Assoziierten Trios zur EU-Familie gehören, dann ist ein gemeinsamer Ansatz für die Staaten zu erwarten.

Mit Blick auf Georgien und die Republik Moldau sowie auch die anderen noch offenen Beitrittsverfahren bezieht sich ein geopolitisches Argument für die EU auf die Frage nach dem Einfluss auch durch andere Akteure in den entsprechenden Ländern und Regionen. Vor allem steht die EU im Wettbewerb mit Russland und China. Bei den Ländern des westlichen Balkans muss auch die Türkei Beachtung finden.<sup>40</sup> Bei der Ausdehnung der geografischen Reichweite des rechtlichen und politischen Besitzstandes der EU geht es folglich auch um eine normative Einflussnahme sowie konkrete ökonomische und sicherheitspolitische Interessen.

Solange jedoch die Sorge um eine Überdehnung der EU sowie einzelstaatliche Interessen auf Seiten der EU sowie stagnierende Transformationsprozesse vor allem im Bereich der Demokratisierung der Umsetzung eines Beitritts entgegenstehen, droht aus den Beitrittsverfahren eine zu lange oder gar unendliche Geschichte zu werden. Auch wenn die Beitrittsaspiranten versichern, dass ihnen die Langwierigkeit der Verfahren bewusst und dies eingeplant ist, so ist vor allem wichtig, dass das Beitrittsversprechen selbst nicht an Glaubwürdigkeit verliert. Seit den Verhandlungsrahmen für die Türkei und Kroatien aus dem Jahr 2005 hält sich die EU jedoch diesbezüglich eine Hintertür offen. In diesen Dokumenten wird deutlich festgehalten, dass es sich bei den Beitrittsverhandlungen um

---

<sup>40</sup> Milenko Petrovic/Nikolaos Tzifakis: A geopolitical turn to EU enlargement, or another postponement? An introduction, in: *Journal of Contemporary European Studies* 2/2021, S. 157–168.

einen „open-ended process“ handelt, dessen Ergebnis im Vorhinein nicht festgelegt werden kann.<sup>41</sup>

Sollten nun die Ukraine und vielleicht auch Georgien und die Republik Moldau die Staaten des westlichen Balkans in diesem Prozess überholen, könnte dies zu einer größeren Desillusionierung führen. Allerdings ist mit Blick auf die Interessenlage ein solches Szenario unter den gegebenen Umständen eher unwahrscheinlich.

### **Ausblick: Differenzierung als ein möglicher Lösungsansatz für die Erweiterungsfrage**

Für die Erweiterungspolitik ist es grundlegend wichtig, dass sich die EU und ihre Mitgliedstaaten bei den hauptsächlichen Motivationen und Zielen, die sie mit dieser Politik erreichen möchten, einig werden. Eine moralisch und ethisch-politische Motivation als mobilisierendes Argument kann einen Grund für eine Beitrittsperspektive liefern, sie reicht allein aber nicht aus, um den Prozess langfristig zu legitimieren. Kosten-Nutzen-Kalküle sind im technischen und politischen Beitrittsverfahren vordergründig. Aus diesem Grund wird bereits seit Längerem über Reformen der Erweiterungspolitik diskutiert. Die aktuelle Situation gibt nun den Anlass, darüber hinaus auch grundlegend über ihre Ausrichtung und über Elemente eines differenzierten Ansatzes nachzudenken.

Differenzierte Integration in ihren verschiedentlichen Ausprägungen gehört zu den grundlegenden Elementen des europäischen Integrationsprozesses – und das seit seinen Anfängen.<sup>42</sup> Seit geraumer Zeit und insbesondere seit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU (Brexit) wird auch das Konzept der externen Differenzierung stärker in den Blick genommen.<sup>43</sup> Grundsätzlich lässt sich Differenzierung als Integrationsmodell all solcher Formen der Teilhabe unterhalb einer EU-Vollmitgliedschaft definieren.<sup>44</sup> Somit hat sie eine interne und eine externe Dimension.<sup>45</sup> Dabei bezieht sich die interne Differenzierung auf jegliche Form, bei der sich einzelne EU-Mitgliedstaaten nicht an Kooperationen und Politikbereichen anderer Mitgliedstaaten beteiligen. Die externe Differenzierung hat hingegen einen integrativen Charakter, indem sie es Drittstaaten ermöglicht, an ausgesuchten Politiken wie z. B. dem Binnenmarkt oder auch dem Schengen-Raum teilzunehmen.

Das Konzept der externen Differenzierung ermöglicht es, über eine Neugestaltung der Erweiterungspolitik konkreter nachzudenken. Das Bild externer Differenzierung ist aktuell

41 Siehe z. B. Rat der Europäischen Union: Ministerial Meeting Opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European Union. General EU Position. Brüssel, 29. März 2012, ELARG 31, 8339/12, S. 3.

42 Siehe hierzu auch Nicoletta Pirozzi/Matteo Bonomi: The Impact of Differentiation on EU Governance: Effectiveness, Sustainability and Accountability, EUIDEA Research Paper Nr. 12, November 2021, abrufbar unter: <https://euiidea.eu/2021/11/30/the-impact-of-differentiation-on-eu-governance-effectiveness-sustainability-and-accountability/> (letzter Zugriff 18.5.2022).

43 Für einen Überblick siehe Funda Tekin: Differentiated Integration: An Alternative Conceptualization of EU-Turkey Relations, in: Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.): EU-Turkey Relations. Theories, Institutions, and Policies, Cham 2021, S. 157–181.

44 Sandra Lavenex/Ivo Križić: Conceptualising Differentiated Integration: Governance, Effectiveness and Legitimacy, EUIDEA Research Paper Nr. 2, November 2019, abrufbar unter: <https://euiidea.eu/2019/12/02/conceptualising-differentiated-integration-governance-effectiveness-and-legitimacy/> (letzter Zugriff: 18.5.2022), S. 3.

45 Siehe auch Frank Schimmelfennig/Dirk Leuffen/Berthold Rittberger: The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation, in: Journal of European Public Policy 6/2015, S. 764–782.

bereits sehr divers und kann mit dem Konzept der „variablen Geometrien“<sup>46</sup> am besten beschrieben werden. Die Beziehungen der EU zu Drittstaaten variieren in Bezug auf den Grad der Assoziation oder auch Integration, der Konditionalität und Übernahme des Acquis sowie in Bezug auf den regulativen Rahmen. Die Modelle reichen von dem sog. norwegischen Modell, welches exemplarisch für die enge Assoziierung und Teilhabe am Binnenmarkt und Schengen-Raum steht, über die Erweiterungspolitik bis hin zur Europäischen Nachbarschaftspolitik und zu strategischen Partnerschaften.<sup>47</sup>

Die wissenschaftliche und politische Debatte beschäftigt sich bereits seit mehreren Jahrzehnten – vornehmlich in Bezug auf die Beitrittsfrage der Türkei – mit unterschiedlichen Konzepten für Alternativen zu einer Vollmitgliedschaft. Diese reichen vom deutschen Konzept der „privilegierten Partnerschaft“<sup>48</sup> über eine „schrittweise Mitgliedschaft“<sup>49</sup> oder auch „virtuelle Mitgliedschaft“<sup>50</sup> bis hin zur „Juniormitgliedschaft“<sup>51</sup>. Der französische Präsident Macron hat nun dieser Liste an Konzepten ein weiteres hinzugefügt: die Europäische Politische Gemeinschaft.<sup>52</sup> Ähnlich dem Konzept der affilierten Mitgliedschaft von Andrew Duff<sup>53</sup> kombiniert Macrons Konzept die externe und interne Dimension der Differenzierung. Die Europäische Politische Gemeinschaft soll zunächst einen Raum für engere Kooperation in Politikbereichen wie Sicherheit, Energie, Transport, Investitionen und Infrastruktur mit Drittstaaten bieten. Sie kann somit Staaten, die Mitglied in der EU werden wollen, als Vorstufe zum Beitritt dienen. Gleichzeitig soll sie aber auch all jene Mitgliedstaaten „auffangen“, die entscheiden, dass eine Vollmitgliedschaft für sie nicht mehr von Vorteil ist. Auch die Europäische Politische Gemeinschaft basiert auf den Grundwerten, denen sich die EU verschrieben hat. Die normative Grundlage bleibt also erhalten.

Mit Blick auf die stagnierende Erweiterung auf dem westlichen Balkan wurde bereits vor zwei Jahren ein Konzept des „abgestuften Beitrittsverfahrens“ entworfen.<sup>54</sup> Ein solches Verfahren bestünde aus vier Stufen, die vom politischen Dialog mit Beobachtungsstatus über stärkere Teilnahmerechte in EU-Institutionen, jedoch noch ohne Stimmrechte, bis hin zur Stufe eines „neuen Mitgliedstaates“ mit vollen Teilnahmerechten in allen Politikbereichen

46 Fabrizio Tassinari: Variable Geometries: Mapping Ideas, Institutions and Power in the Wider Europe, Centre for European Policy Studies: Working Document Nr. 254, November 2006; Yves Bertoncini: Differentiated Integration and the EU: A Variable Geometry Legitimacy, Istituto Affari Internazionali, 10. März 2017.

47 Vgl. Funda Tekin: Differenzierte Integration. Verschiedene Geschwindigkeiten und Kerneuropa, in: Barbara Lippert/Peter Becker (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020, S. 667–683.

48 Karl-Theodor zu Guttenberg: Preserving Europe: Offer Turkey a 'privileged partnership' instead, in: The New York Times, 15. Dezember 2004.

49 Cemal Karakas: EU-Turkey: Integration Without Full Membership or Membership Without Full Integration? A Conceptual Framework for Accession Alternatives, in: Journal of Common Market Studies 6/2013, S. 1057–1073.

50 Sinan Ülgen: Avoiding a Divorce: A Virtual EU Membership for Turkey, Carnegie Europe: The Carnegie Papers, Dezember 2012.

51 Barbara Lippert: The nexus between enlargement and differentiation, Istituto Affari Internazionali, 7. Februar 2017.

52 Emmanuel Macron: Speech at the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe, 9. Mai 2022 (veröffentlicht am 10. Mai 2022), abrufbar unter: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe/> (letzter Zugriff: 18.5.2022).

53 Andrew Duff: How to trigger treaty change, European Policy Centre, Mai 2022, abrufbar unter: <https://www.epc.eu/en/Publications/How-to-trigger-treaty-change~483654> (letzter Zugriff: 21.5.2022).

54 Michael Emerson/Milena Lazarević/Steven Blockmans/Strahinja Subotić: A Template for Staged Accession to the EU, Centre for European Policy Studies, 1. Oktober 2021.

sowie Stimm-, aber keinen Vetorechten und schließlich der konventionellen Mitgliedschaft mit all ihren Rechten und Pflichten reichen. Dieses Konzept legt klare Bewertungskriterien – die den aktuell für die Verfahren mit den Staaten des westlichen Balkans geltenden ähneln – für die Entscheidung fest, wann welcher Staat in welche Stufe aufgenommen werden kann.

Diese Konzepte sind im Detail noch zu analysieren und im Hinblick auf ihre Vor- und Nachteile zu bewerten. Eine solche Betrachtung ginge jedoch über den Rahmen dieses Beitrages hinaus. Für eine abschließende Einschätzung sollen daher die grundlegenden Überlegungen aufgezeigt werden, die notwendig sind, damit solche Konzepte nicht nur Teil der Debatte bleiben, sondern auch Umsetzungschancen haben und somit richtungsweisend für das Umdenken in der Erweiterungspolitik sein können.

Einige Punkte, die im Zusammenhang mit den drei der Erweiterungspolitik zugrundeliegenden „K“-Prinzipien von Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation stehen, sind relevant. Zunächst ist im Hinblick sowohl auf die Erweiterungsmüdigkeit und Sorge um die Absorptionsfähigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten, die dazu geführt haben, dass in den vergangenen zwei Dekaden die Priorität der EU bei der Konsolidierung gelegen hat, anzumerken, dass Konzepte der differenzierten Integration von den Beitrittskandidaten eher skeptisch betrachtet werden. Die Sorge ist, dass eine Alternative für eine tatsächliche volle Mitgliedschaft geschaffen wird, die es der EU ermöglicht, ihre ausgesprochenen Beitrittsperspektiven zu relativieren. Dies ist einer der Gründe, warum der Begriff der privilegierten Partnerschaft in der Türkei auf ein hohes Maß an offener Ablehnung gestoßen ist und weiterhin stößt. Dies hat dazu geführt, dass dieses Konzept sofort nach den ersten Diskussionen und über einen langen Zeitraum hinweg in der politischen Debatte ausgeklammert worden ist.<sup>55</sup> Ähnlich erging es bereits in den 1990er Jahren dem Konzept der Europäischen Konföderation, mit dem der damalige französische Präsident François Mitterrand die Mitgliedschaft in der EU in konzentrischen Kreisen organisieren wollte.<sup>56</sup> Im Zuge der Osterweiterung der EU dominierte dann aber die Diskussion um eine mögliche Zwei-Klassen-Gesellschaft in der EU die Debatte und somit wurde die Idee einer Europäischen Konföderation bereits nach der ersten Europäischen Konferenz, die deren Beginn markieren sollte, wieder fallen gelassen.

Auf den ersten Blick sieht es nun so aus, als ob Macron seine Inspiration für die Europäische Politische Gemeinschaft bei seinem Vorgänger gefunden hat. Damit die Konzepte der Europäischen Politischen Gemeinschaft oder auch der affilierten Mitgliedschaft nicht einen ähnlichen schnellen Tod wie das der Europäischen Konföderation sterben, reicht es daher nicht aus, wenn Macron versichert, dass er bei dieser Idee nicht an eine Alternative zu den Beitrittsverfahren, sondern an ein ergänzendes unterstützendes Modell gedacht habe.<sup>57</sup> Neben einer klaren politischen Kommunikation müssen die Modelle selber so konzipiert sein, dass sie eine integrative und keine exklusive Dynamik haben. Man kann auch von einer „öffnenden, ermöglichenden differenzierten Integration“<sup>58</sup> reden.

55 Vgl. Tekin: An Alternative Conceptualization of EU-Turkey Relations, 2021.

56 Frédéric Bozo: Mitterrand, the End of the Cold War, and German Unification, New York 2009.

57 Davide Basso: Macron says 'European Political Community' no substitute to enlargement, in: Euractiv, 20. Mai 2022.

58 Baldus/Raff: Integration und Sicherheit im Zielkonflikt?, 2022, S. 356.

Dabei können klare und vor allem verlässliche Konditionalitätskriterien für eine Voll- bzw. Teilmitgliedschaft helfen, die Sorge um eine Mitgliedschaft zweiter Klasse zu relativieren.

Dies muss jedoch auch institutionell aufgefangen werden. Aktuell sind alle Formen externer Differenzierung asymmetrischer Natur. D. h., dass die Drittstaaten sachbezogene, aber keine demokratischen Teilhaberechte haben, weil sie vereinzelte Politiken der EU übernehmen, ihnen aber keine Stimmrechte in den entsprechenden EU-Entscheidungsverfahren zugestanden werden. Somit müssen die neu diskutierten Modelle und Konzepte externer Differenzierung genau ausdefinieren, wann in welchem Umfang Stimmrechte möglich und nötig sind. Das Konzept des abgestuften Beitrittsverfahrens liefert diesbezüglich einen sinnvollen Anknüpfungspunkt, weil zwischen Stimm- und Vetorechten differenziert wird.<sup>59</sup> Die entsprechenden AutorInnen gehen sogar so weit, dass sie annehmen, dass die Reformentwicklungen der EU mit Blick auf Mehrheitsentscheidungen eher dahin gehen, dass langfristig die Stufe der „neuen Mitgliedschaft“, auf der die Mitglieder eben stimm-, aber nicht vetoberechtigt sind, zur Normalität für alle Mitgliedstaaten wird. Somit wären die Staaten dieser „Vor“-Stufe im Grunde die Avantgarde und nicht die zweite Klasse.<sup>60</sup>

Letztlich muss jedes Konzept neuer Modelle genau daraufhin überprüft werden, inwiefern es einen Mehrwert gegenüber den bereits sehr vielfältigen Formen variabler Geometrien stiftet. Die bestehenden Assoziationsabkommen oder auch DCFTAs beziehen sich bereits auf Großteile des gemeinschaftlichen Besitzstands. Weitere Formen differenzierter Integration müssten dann eine Vollmitgliedschaft in Aussicht stellen bzw. die Beitrittskandidatenstaaten gezielt heranzuführen können, um hier noch einen Mehrwert zu generieren.

Die Debatte um die Zukunft der Erweiterungspolitik hat mit dem Krieg in der Ukraine gerade wieder viel Kraft gewonnen. Dabei stehen grundlegende Fragen nach der Motivation und Rechtfertigung für die Erweiterung sowie deren optimale Ausgestaltung auf der Agenda. Diese sollten aktiv angegangen werden, wenn der Ukraine sowie Georgien und der Republik Moldau eine Beitrittsperspektive gegeben wird. Denn eine Perspektive ohne konkreten Plan für die Umsetzung ist eine hohle Beitrittsperspektive, die weder der EU noch den Beitrittskandidaten dienlich ist.

---

59 Emerson/Lazarević/Blockmans/Subotić: A Template for Staged Accession to the EU, 2021.

60 Ebenda.