

Fritz Breuss

Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der EU

Mit der jüngsten, der fünften Erweiterung ist die EU auf 27 Mitgliedsländer angewachsen. Der Prozess der stetigen Erweiterungen deutet zwar auf eine – zumindest ökonomisch betrachtet – zunehmende Attraktivität der EU hin. Andererseits ist mit ihm die "Europamüdigkeit" der Bevölkerung Europas gewachsen. Die letzte Erweiterung um vorwiegend osteuropäische Länder hat hauptsächlich politische Motive: Sie trägt zur politischen Stabilität Europas bei. Dasselbe wird für die künftige Aufnahme der anderen Balkanländer gelten; im Falle der Türkei sind die Meinungen in Europa gespalten. Wenn der Prozess der Erweiterung in dieser Form anhält, ist eine EU der 40 Länder langfristig durchaus vorstellbar. Als Alternative zu einer künftigen Erweiterungsstrategie verfolgt die EU die Europäische Nachbarschafts- und Mittelmeerpolitik. Darüber hinaus unterhält die EU vielfältige Handelsbeziehungen mit allen Regionen der Welt.

Begutachtung: Peter Mayerhofer, Ewald Walterskirchen • Wissenschaftliche Assistenz: Roswitha Übl • E-Mail-Adresse: Fritz.Breuss@wifo.ac.at

Seit Abschluss der Römer Verträge vor 50 Jahren hat sich die EWG, später EG und EU fünfmal erweitert: Sechs Länder haben die EWG 1957 gegründet (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande), seit 2007 umfasst die Europäische Union 27 Mitgliedsländer. Zum einen deutet dies auf eine zunehmende – zumindest ökonomische – Attraktivität der EU hin, zum anderen ist mit der stetigen Erweiterung die "Europamüdigkeit" der Bevölkerung gewachsen. Die ersten vier Erweiterungen (1973 um Dänemark, Irland und Großbritannien, 1981 um Griechenland, 1986 um Portugal und Spanien, 1995 um Finnland, Österreich und Schweden) umfassten ausschließlich westeuropäische Länder und waren hauptsächlich ökonomisch begründet.

Bei der fünften EU-Erweiterung (2004 um 10 Länder: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern, Abschluss 2007 durch die Aufnahme von Bulgarien und Rumänien) standen politische Ziele im Vordergrund. Mit der Integration der vormals kommunistischen und planwirtschaftlich organisierten Länder in die EU wurde die politische Teilung Europas endgültig überwunden. Die letzte Erweiterung wird auch wesentlich zur politischen Stabilität in Europa beitragen. Allerdings erscheint sie ökonomisch aus mehreren Gründen problematisch: Während die "Westerweiterungen" (mit wenigen Ausnahmen – Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) eine Partnerschaft auf gleichem Entwicklungsniveau bedeuteten, ist die "Osterweiterung" eine ungleiche Integration – zwischen reichen Ländern der EU 15 und armen Transformationsökonomien des Ostens. Diese Integration von Ländern mit großem Einkommensgefälle hat aus der Sicht der EU 15 den Charakter einer im Sinne der europäischen Einigung politisch notwendigen "Entwicklungshilfepolitik".

Die EU reagierte nach dem Niedergang der kommunistischen Regimes im Jahre 1989 sehr rasch auf die neue Herausforderung: zum einen durch eine handelspolitische Integration der nun demokratischen Transformationsländer Mittel- und Osteuropas (MOEL) durch die *Europaabkommen*, zum anderen durch eine auf der Tagung des Europäischen Rates von Kopenhagen im Juni 1993 ausgesprochenen Einladung, unter bestimmten Bedingungen ("Kopenhagener Kriterien") der EU beizutreten. Die EU ergriff die Chance, durch die neue Konstellation in Osteuropa die politische Teilung Europas zu beenden. Nach langen Beitrittsverhandlungen erfolgte am 1. Mai 2004 die bisher größte Erweiterung der EU um 10 neue Mitgliedsländer. Diese

Erweiterungsstrategien der EU

fünfte Erweiterung wurde am 1. Jänner 2007 durch die Aufnahme Bulgariens und Rumäniens abgeschlossen. Die EU umfasst nun 27 Mitgliedsländer.

Dieser Erweiterungsprozess vollzog sich auf Basis der Verträge von Nizza (EUV und EGV). Eine institutionelle und vertragliche Erneuerung durch den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) scheiterte an der mangelnden Akzeptanz einiger EU-Länder. Zwar hatten 18 von 27 EU-Mitgliedsländern den VVE ratifiziert, in Frankreich (27. Mai 2005, Ablehnung 54,9%) und in den Niederlanden (1. Juni 2005, Ablehnung 61,6%) wurde der VVE im Referendum zurückgewiesen. Erst mit der unter dem Ratsvorsitz Deutschlands vereinbarten Einrichtung einer Regierungskonferenz 2007 zur Erarbeitung eines "Reformvertrages" könnten die Weichen für die Fortsetzung der EU-Erweiterung gestellt worden sein¹⁾.

Die EU verfolgt in Zukunft eine Erweiterungsstrategie auf drei Ebenen:

- *Die eigentliche Erweiterung:* Beitrittsverhandlungen werden mit jenen Ländern geführt, die bereits als Beitrittskandidaten nominiert wurden. Dies sind derzeit Kroatien, Mazedonien und die Türkei; Verhandlungen werden mit Kroatien und der Türkei geführt.
- *Balkanpolitik:* Der Stabilisierungs- und Assoziationsprozess (SAP) soll über Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen (SAA) letztlich zu einem EU-Beitritt der Westbalkanländer führen. Die darin eingebundenen Länder werden "potentielle Beitrittskandidaten" genannt. Dies sind derzeit Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien (einschließlich des Kosovo oder Kosovo als selbständiger Staat).
- *Europäische Nachbarschaftspolitik:* Sie umfasst derzeit 16 Länder und will einen "Freundschaftsring" (a "Ring of Friends") an den Grenzen der EU schaffen. In Bezug auf Russland wird eine eigene Strategie verfolgt.
- Daneben unterhält die EU eine Reihe von spezifischen Außenwirtschaftsbeziehungen – z. B. über die *Mittelmeerabkommen* mit den Ländern Nordafrikas.
- Die EU verfügt darüber hinaus über ein weltweites Netzwerk bilateraler und multilateraler Handelsabkommen ("*Spaghetti-Schüssel*").

Der eigentliche Erweiterungsprozess der EU

Mit Ausnahme der fünften EU-Erweiterung, als der Europäische Rat von Kopenhagen im Juni 1993 gleichsam eine "Einladung" an die Länder Ost-Mitteleuropas aussprach, strebt die EU Erweiterungen nicht aktiv an. Es liegt an den beitriftswilligen Ländern, einen Antrag zu stellen. Das Recht dazu haben "europäische Länder" (siehe dazu weiter unten). Die Europäische Kommission überprüft den Beitrittsantrag in einem Avis (Stellungnahme) anhand der "Kopenhagener Kriterien" und empfiehlt dem Europäischen Rat, Verhandlungen mit dem entsprechenden Land aufzunehmen.

Beitrittsverhandlungen werden mit jenen Ländern geführt, die vom Europäischen Rat bereits als Beitrittskandidaten nominiert wurden. Kroatien stellte den Beitrittsantrag am 21. Februar 2003 und hat seit 17.-18. Juni 2004 Kandidatenstatus, Mazedonien beantragte den Beitritt am 22. März 2004 und ist seit 15.-16. Dezember 2005 Beitrittskandidat, für die Türkei lauten die Termine 14. April 1987 bzw. 10.-11. Dezember 1999.

Alle neuen Mitgliedsländer der fünften EU-Erweiterung (2004 und 2007) mussten die "Kopenhagener EU-Beitrittskriterien" erfüllen. Das gilt auch für alle Beitrittskandidaten. Erstmals wurde im Falle der Verhandlungen mit der Türkei das vierte Kopenhagener Kriterium (die "Aufnahmefähigkeit der Union") aktiviert.

Die laufenden Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei erfolgen auf Basis der Aufgliederung des Rechtsbestandes der Union (*Acquis communautaire*) nach 35 Kapiteln (Übersicht 1). Die Beitrittsverhandlungen mit den 10 neuen Beitrittskandidaten der fünften Erweiterung wurden noch nach einem Leitfadens geführt, der in 31 Kapitel unterteilt war.

¹⁾ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21. und 22. Juni 2007, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf.

Übersicht 1: Leitfaden für die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei anhand von 35 Kapiteln des *Acquis communautaire*

1 Freier Warenverkehr	13 Fischerei	25 Wissenschaft und Forschung
2 Freier Personenverkehr (Freizügigkeit)	14 Transportpolitik	26 Bildung und Kultur
3 Freier Dienstleistungsverkehr	15 Energie	27 Umwelt
4 Freier Kapitalverkehr	16 Steuern	28 Konsumenten- und Gesundheitsschutz
5 Öffentliches Auftragswesen	17 WWU (Wirtschafts- und Währungsunion)	29 Zollunion
6 Unternehmensrecht	18 Statistik	30 Außenbeziehungen
7 Geistiges Eigentumsrecht	19 Sozialpolitik und Beschäftigung	31 Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik
8 Wettbewerbspolitik	20 Unternehmen und Industriepolitik	32 Finanzkontrolle
9 Finanzdienstleistungen	21 TEN (Transeuropäische Netzwerke)	33 Finanzen und Budget
10 Informationsgesellschaft, Medien	22 Regionalpolitik und Koordinierung der Strukturfonds	34 Institutionen
11 Landwirtschaft und ländliche Entwicklung	23 Justizwesen und Grundrechte	35 Diverses
12 Nahrungsmittelsicherheit, Veterinär- und phytosanitäre Politik	24 Justiz, Freiheit und Sicherheit	

Q: Europäische Kommission.

Der Zerfall Jugoslawiens, der mit der Unabhängigkeitserklärung von Kroatien und Slowenien am 25. Juni 1991 begann und – auf Drängen der EU – mit der Auflösung der Bundesrepublik Jugoslawien und der Schaffung eines provisorischen Staatenbundes "Serbien und Montenegro"²⁾ durch das jugoslawische Parlament am 4. Februar 2003 endete, hat neue politische Tatsachen auf dem Balkan geschaffen.

Die heutige Sprachregelung der EU nennt das Gebiet des früheren Jugoslawien einschließlich Albanien "westliche Balkanstaaten" ("westlicher Balkanraum", "Westbalkan")³⁾. Die EU bildete bereits 1996 einen Rahmen ("Regionalkonzept") für die Entwicklung der Beziehungen zu den fünf Ländern der Region (Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Bundesrepublik Jugoslawien, frühere jugoslawische Republik Mazedonien, Albanien). Ziel des Regionalkonzepts waren die Unterstützung einer erfolgreichen Umsetzung der Friedensabkommen von Dayton–Paris und Erdut sowie die Schaffung einer Zone politischer Stabilität und wirtschaftlichen Wohlstands durch Einführung und Wahrung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte und Belebung der Wirtschaft.

Die Kommission schlug mit der Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vom 26. Mai 1999 über den *Stabilisierungs- und Assoziationsprozess* für die Länder Südosteuropas (KOM(1999) 235 endg.)⁴⁾ ein neues effektiveres Konzept vor, das anlässlich des "Balkangipfels" der EU in Zagreb am 14. November 2000 den Westbalkanländern vorgestellt wurde. Es impliziert einen Stabilisierungs- und Assoziationsprozess, der Folgendes voraussetzt:

- die Konzipierung von *Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen* mit der Aussicht auf einen EU-Beitritt, wenn die Kopenhagener Kriterien (siehe Kasten "Kopenhagener EU-Beitrittskriterien") erfüllt sind⁵⁾,

²⁾ Dieser Staatenbund wurde mit der Unabhängigkeitserklärung von Montenegro vom 4. Juni 2006 (Referendum vom 21. Mai 2006) aufgelöst.

³⁾ Dazwischen lagen zwölf Jahre eines zerstörerischen Prozesses mit Kriegen in Bosnien und Herzegowina (Unabhängigkeitserklärung April 1992, Krieg mit Serbien 1992/1995, Dayton-Friedensabkommen 21. November 1995), Kroatien (Krieg mit Serbien 1991/1995, volle Souveränität 1. Jänner 1998) und im Kosovo. Der Kosovo hatte bis 1989 einen hohen Grad an Autonomie innerhalb Jugoslawiens; als dieser Status durch Slobodan Milosevic geändert wurde, brachen im Kosovo Unruhen aus. Nach dem Scheitern der Friedensgespräche im Rambouillet im Februar 1999 intervenierte die NATO. Die Resolution des UN-Sicherheitsrates Nr. 1244 vom 10. Juni 1999 errichtete zum einen im Kosovo eine zivile Exekutivgewalt in Form einer interimistischen administrativen Mission der UNO (UNMIK), und zum anderen wurde eine internationale militärische Präsenz autorisiert, die KFOR (Kosovo Force). Die Statusfrage des Kosovo (Form der Unabhängigkeit von Serbien) ist noch ungeklärt, da sich Russland weigert, dem im Martti-Ahtisaari-Plan vorgeschlagenen Status einer "überwachten" Souveränität im UN-Sicherheitsrat zuzustimmen.

⁴⁾ <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r12650.htm>.

⁵⁾ Bisher sind Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen in Kraft nur mit Mazedonien (April 2004, unterzeichnet April 2001) und Kroatien (Februar 2005, unterzeichnet Oktober 2001). Mit Albanien wurde ein Abkommen im Juni 2006 unterzeichnet (die Ratifikation steht noch aus), ein Abkommen mit Bosnien und Herzegowina ist in Vorbereitung (die Gespräche wurden im Dezember 2006 abgeschlossen). Die Verhandlungen mit Serbien wurden mangels Kooperation mit dem Kriegsverbrechertribunal der UNO (keine Auslieferung von Ratko Mladic) am 3. Mai 2006 ausgesetzt, am 13. Juni 2006 wieder aufgenommen (Festnahme von Zdravko Tolimir). Mit Montenegro nahm die EU unmittelbar nach der Unabhängigkeitserklärung am 26. September 2006 Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen auf, es wurde am 15. März 2007 unterzeichnet.

Die Balkanpolitik der EU

- den Ausbau der wirtschaftlichen und handelspolitischen Beziehungen zu dieser Region sowie innerhalb der Region,
- die Erhöhung der wirtschaftlichen und finanziellen Hilfe (über das CARDS-Programm),
- die Unterstützung der Demokratisierung und des Aufbaus der Zivilgesellschaft, des Bildungswesens und von Institutionen,
- die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres,
- die Intensivierung des politischen Dialogs.

Die westlichen Balkanländer erhalten von der EU erhebliche Finanzhilfe, namentlich über das CARDS-Programm (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability), das die erforderlichen politischen und wirtschaftlichen Reformen fördernd begleitet. Von 2000 bis 2006 wurden insgesamt 5,4 Mrd. € bereitgestellt. Hinzu kommen Darlehen der Europäischen Investitionsbank in Höhe von 2 Mrd. €. 2007 tritt an die Stelle sämtlicher bisheriger Hilfen für Beitrittsanwärter bzw. potentielle Anwärter das einheitliche *neue Instrument der Heranführungshilfe* (New Instrument for Pre-Accession)⁶⁾. Für den westlichen Balkan (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Kosovo, Montenegro, Serbien) sind dafür im Zeitraum 2007/2010 insgesamt 2,7 Mrd. € vorgesehen.

Der Europäische Rat hat am 15. und 16. Juni 2006 die *europäische Perspektive der westlichen Balkanstaaten* im Sinne des SAP, der "Agenda von Thessaloniki" (21. Juni 2003) und der Salzburger Erklärung vom März 2006 bekräftigt. Diesbezüglich bestätigt der Europäische Rat, dass die Zukunft der westlichen Balkanstaaten in der Europäischen Union liege. Der Fortschritt der einzelnen Länder auf dem Weg in die Europäische Union hängt davon ab, wie gut sie jeweils die Bedingungen und Anforderungen erfüllen, die im Rahmen der Kopenhagener Kriterien und des Stabilisierungs- und Assoziationsprozesses festgelegt wurden⁷⁾ und zu denen auch die uneingeschränkte Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das frühere Jugoslawien sowie die Aufrechterhaltung gutnachbarlicher Beziehungen zählen. Die EU-Mitgliedschaft ist das Endziel. Auch der South-East Europe Cooperation Process (SEECP) unterstrich anlässlich seines 10. Gipfeltreffens in Zagreb am 11. Mai 2007 die Bedeutung der regionalen Kooperation mit dieser Region. Ein neuer regionaler Kooperationsrat (RCC) wurde ins Leben gerufen⁸⁾.

Die Länder des westlichen Balkans nähern sich der EU also auf unterschiedlichen Wegen an⁹⁾:

- *Slowenien* ist bereits seit 1. Mai 2004 Mitglied der EU.
- *Kroatien* und *Mazedonien* sind *Beitrittskandidaten*. Mit Kroatien führt die EU seit 3. Oktober 2005 Beitrittsverhandlungen. Im Dezember 2005 gewährte der Europäische Rat Mazedonien den Status eines EU-Beitrittskandidaten.
- Alle anderen Länder des Westbalkans sind *potentielle Beitrittskandidaten*: *Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien* und *Kosovo* (derzeit verwaltet nach UNO-Resolution 1244).

Das wiiw (*Gligorov – Richter et al., 2007, S. 90*) hat einen relativ optimistischen Zeitplan für den möglichen EU-Beitritt der Länder des Westbalkan entwickelt: Kroatien 2010, Mazedonien 2013, die anderen Länder um 2015. Mit einem Eintritt in die Währungsunion ist jeweils frühestens zwei Jahre später zu rechnen.

Über die laufende Entwicklung der Länder des Westbalkans verfasst die Europäische Kommission jährlich "Fortschrittsberichte"¹⁰⁾. Eines der Hauptprobleme der Länder des Westbalkans ist der hohe Grad an Korruption. Gemäß den Erhebungen von *Trans-*

⁶⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/ipa/index_en.htm.

⁷⁾ Dazu zählen auch die uneingeschränkte Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das frühere Jugoslawien sowie die Aufrechterhaltung gutnachbarlicher Beziehungen.

⁸⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/youth_conf/index_en.htm.

⁹⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/countries/index_en.htm.

¹⁰⁾ Ein Überblick über solche Fortschrittsberichte findet sich auf http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_2005_en.htm.

parency International (2007) weisen die Länder gemessen am Corruption Perceptions Index (CPI) folgende Ränge auf: Kroatien 69. Rang, Albanien 111. Rang, Bosnien und Herzegowina 93. Rang, Serbien 90. Rang. Im Vergleich dazu ist Korruption in Finnland (1. Rang), der Schweiz (7. Rang) und Österreich (11. Rang) ein geringes Problem.

Freihandelszone CEFTA-neu auf dem Westbalkan

Das Zentraleuropäische Freihandelsabkommen CEFTA (Central European Free Trade Agreement) wurde am 21. Dezember 1992 durch Polen, die CSFR und Ungarn in Krakau gegründet und trat im März 1993 in Kraft. Der Freihandelsvertrag war neben der seit 1960 bestehenden Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und dem 1994 gegründeten Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) eines der wichtigsten Wirtschaftsabkommen in Europa. Der CEFTA gehörten folgende Länder an: Polen (1992), CSFR (1992; ab 1993 Tschechien und Slowakei), Ungarn (1992), Slowenien (1996), Rumänien (1997), Bulgarien (1998), Kroatien (2002), Mazedonien (2006).

Nach dem EU-Beitritt Polens, der Slowakei, Sloweniens, Tschechiens und Ungarns im Jahr 2004 drohte die CEFTA mangels Mitgliedern auszulaufen. Bulgarien und Rumänien traten 2007 der EU bei, Kroatien will mittelfristig ebenfalls der EU beitreten. In der CEFTA bliebe dann nur Mazedonien, das erst im März 2006 beigetreten ist.

Die CEFTA-neu soll acht Länder des Westbalkans umfassen: Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Mazedonien, Moldawien, Montenegro und Serbien. Diese Länder sind derzeit durch ein komplexes Geflecht aus 31 bilateralen Handelsverträgen miteinander verbunden. Ziel von CEFTA-neu ist die Beseitigung aller noch bestehenden Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedsländern, d. h. die Schaffung eines großen Freihandelsraumes auf dem Westbalkan. Zudem gilt eine Teilnahme an der CEFTA-neu aufgrund der damit verbundenen Kriterien und Abkommen als Vorbereitung für einen möglichen Beitritt zur Europäischen Union. Die CEFTA-neu soll 2007 in Kraft treten.

Um die potentiellen Handelsgewinne aus diesem Integrationsschritt zu schätzen, eignet sich ein Gravitationsmodell¹⁾, das in einem Querschnittsansatz über die acht Mitgliedsländer von CEFTA-neu die bilateralen Handelsbeziehungen aus dem jeweiligen Export- und Importpotential (gemessen am BIP), der Landesgröße (Bevölkerung), den Transportkosten (Distanzen zueinander) sowie den bestehenden Zollbarrieren erklärt:

$$\ln X_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \ln \left(\frac{Y_i}{N_i} \right) + (\beta_1 - \beta_2) \ln N_i + \beta_3 \ln \left(\frac{Y_j}{N_j} \right) + (\beta_3 - \beta_4) \ln N_j - \beta_5 \ln D_{ij} - \beta_6 MFN_{ij} \cdot NB_{ij}$$

-13,47	+1,35	+0,83	+0,99	+1,05	-0,84	-0,19
(-2,85)	(3,89)	(2,43)	(2,90)	(3,03)	(-2,12)	(-2,08)

$$R^2 = 0,43, \quad DW = 2,06,$$

X_{ij} ... Exporte von Land i nach Land j , Y ... nominelles BIP (auf Dollarbasis), N ... Bevölkerung (in Mio.), D_{ij} ... Distanz zwischen Land i und Land j (in km), MFN_{ij} ... Meistbegünstigungszölle für Exporteure aus Land i in Land j , NB_{ij} ... Dummy-Variable für Nachbarschaft zwischen den Ländern i und j , β ... geschätzte Koeffizienten, kursive Zahlen in Klammern ... t -Statistik.

Eine analoge Gravitationsgleichung für die bilateralen Importe (M_{ij}) liefert ähnliche Ergebnisse. Datenquellen: EBRD; Europäische Kommission, DG Trade; WTO.

Ergebnisse

Durch Realisierung der Freihandelszone auf dem Westbalkan (CEFTA-neu), d. h. durch Abbau aller noch bestehenden Zölle im bilateralen Handel könnte (mittelfristig) das bilaterale Handelspotential insgesamt um 173% (aus der Importgleichung; Schwankungsbreite +104% bis +303%) bzw. bis zu 200% (aus der Exportgleichung; Schwankungsbreite +110% bis +581%) gesteigert werden. Nach der von *Lewer – Van den Berg* (2003) gefundenen stabilen Beziehung zwischen Handels- bzw. Exportwachstum und Wirtschaftswachstum (Steigerung der Exporte um 1% bewirkt Anstieg des realen BIP um 0,2%) leitet sich daraus für die Region Westbalkan mittelfristig ein Wachstumspotential des BIP von 0,7% bis 0,8% ab.

Zudem sollte der durch das Abkommen CEFTA-neu konsolidierte Markt auf dem Ost- und Westbalkan attraktiver für ausländische Direktinvestitionen werden.

¹⁾ *Christie* (2002) untersucht ebenfalls mit dem Gravitationsmodell unter verschiedenen Szenarien das Handelspotential für Südosteuropa.

Kriegsbedingt erlitten die Volkswirtschaften dieser Region große Rückschläge. Das Einkommensniveau sank stark und erholte sich erst allmählich. Nach Daten des wiiw (*Gligorov – Richter et al.*, 2007, S. 128) erreichte das BIP pro Kopf (zu Kaufkraftstandards, in Relation zum Durchschnitt der EU 25) im Jahr 2006 folgende Werte: Albanien 19%, Bosnien und Herzegowina 25%, Montenegro 25%, Serbien 25%, Kroatien

49%, Mazedonien 26%. Dagegen lag das Einkommensniveau in Slowenien mit 83% des EU-Durchschnitts bereits über jenem von Portugal (70%) und nahe bei jenem von Griechenland (85%). Das reale BIP der Länder des Westbalkans wuchs zwar in den letzten Jahren mit +4% bis +6% rascher als im Durchschnitt der EU 27 (+3%), und die Prognosen des wiiw (*Gligorov – Richter et al., 2007*) deuten auf ein Anhalten dieser Entwicklung hin. Solche Wachstumsraten sind aber für Transformationsländer viel zu niedrig, um das durchschnittliche Einkommensniveau der EU zu erreichen.

Zusätzliche Wachstumsimpulse könnten sich aus der stärkeren handelspolitischen Integration im Westbalkan ergeben (Intensivierung des regionalen Freihandels). Ein Instrument dazu könnte die "CEFTA-neu" sein. Am 19. Dezember 2006 unterzeichneten die Ministerpräsidenten von acht südosteuropäischen Ländern und Gebieten das Abkommen für eine "CEFTA-neu". Es soll im Jahr 2007 in Kraft treten¹¹⁾ und ersetzt – laut Kommissar Peter Mandelson – die "Spaghetti-Schüssel" von 32 bilateralen regionalen Freihandelsabkommen – ein Schritt, der von der EU ausdrücklich begrüßt wird¹²⁾. Die EU unterstützt den neuen Freihandelsraum und erschließt sich so neue Märkte. Das Abkommen CEFTA-neu schafft eine regionale Freihandelszone, basierend auf den bestehenden bilateralen Abkommen, die mehr als 90% des Handels liberalisiert und Zollfreiheit für fast den gesamten Handel mit Industriegütern bringt. Das Abkommen umfasst nicht nur Zollabbau, sondern auch moderne Handelsangelegenheiten wie Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen und Schutz des geistigen Eigentums. Es soll auch eine Konvergenz der handelsrelevanten Regeln im Bereich von Industrie und Landwirtschaft (sanitär-phytosanitäre Maßnahmen) bewirken.

Die Umsetzung von CEFTA-neu könnte das Potential des Intra-Balkan-Handels mittel- bis langfristig stark steigern¹³⁾.

Die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)¹⁴⁾ wurde im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung im Jahr 2004 als Alternative für künftige Erweiterungen entwickelt (*Stradal, 2005*). Ihr Ziel ist, die Entstehung neuer Trennlinien zwischen der erweiterten EU und den Nachbarländern zu verhindern und stattdessen Wohlstand, Stabilität und Sicherheit aller Beteiligten zu stärken. Auf diese Weise befasst sie sich auch mit den strategischen Zielen, die im Dezember 2003 in der *Europäischen Sicherheitsstrategie*¹⁵⁾ abgesteckt wurden. Das Konzept der ENP ("A Ring of Friends") wurde erstmals am 6. Dezember 2002 in Brüssel vom damaligen Kommissionspräsidenten Romano Prodi vorgestellt. Daraus entwickelte die Europäische Kommission in mehreren Mitteilungen die ENP¹⁶⁾.

Die EU bietet ihren Nachbarländern eine privilegierte Beziehung an, die auf dem gegenseitigen Bekenntnis zu gemeinsamen Werten (Demokratie und Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung, Marktwirtschaft und nachhaltige Entwicklung) basiert. Die ENP vertieft die bestehenden politischen Beziehungen und ergänzt sie um die wirtschaftliche Integration. Die Intensität der Beziehung wird davon abhängen, in welchem Ausmaß diese Werte tatsächlich geteilt werden. Die ENP verbleibt vom Erweiterungsprozess klar getrennt, präjudiziert jedoch gegenüber europäischen Nachbarn nicht, wie sich deren Beziehungen zur EU im Einklang mit

Europäische Nachbarschaftspolitik

¹¹⁾ Nach einem Vorschlag des rumänischen Premierministers Calin Popescu-Tariceanu sollte die CEFTA-neu bereits im Sommer 2007 in Kraft treten. Dafür sollen die Aufnahmekriterien überarbeitet werden. Bisher war etwa die WTO-Mitgliedschaft verpflichtend, und dies verhinderte den Beitritt von Serbien und Montenegro sowie Bosnien und Herzegowina. Der 13 Jahre alte CEFTA-Text "war ein wenig veraltet". Die operativen Verhandlungen auf Beamtenniveau begannen Ende Mai 2006 und wurden Ende 2006 abgeschlossen.

¹²⁾ Europäische Kommission, EU welcomes signing of new Central European Free Trade Agreement, http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/balkans/pr191206_en.htm.

¹³⁾ Siehe dazu die WIFO-Berechnungen im Kasten "Freihandelszone CEFTA-neu auf dem Westbalkan" und ähnliche Ergebnisse in *Europäische Kommission* (2006D, S. 59).

¹⁴⁾ Siehe die entsprechende Webseite der Europäischen Kommission (http://ec.europa.eu/world/enp/index_de.htm) und die Studie von *Stradal* (2005).

¹⁵⁾ http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?lang=de&id=266&mode=g&name=.

¹⁶⁾ Die Europäische Nachbarschaftspolitik wurde zuerst in einer Mitteilung der Kommission über das "Größere Europa" im März 2003 skizziert. Im Mai 2004 folgte ein ausführlicheres Strategiepapier über die "Europäische Nachbarschaftspolitik". Dieses Dokument erläutert mithilfe konkreter Terminologie die EU-Vorschläge zu einer engeren Zusammenarbeit mit diesen Ländern. Als Bestandteil ihres Berichtes über die Umsetzung vom Dezember 2006 unterbreitete die Kommission Vorschläge zur weiteren Stärkung dieser Politik.

Vertragsbestimmungen weiter gestalten könnten. Es ist nicht ausgeschlossen, dass das eine oder andere europäische Land später gemäß Art. 49 EUV einen Antrag auf Mitgliedschaft stellen wird.

Die ENP bezieht sich auf die 16 unmittelbaren Nachbarländer der EU: Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Ägypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldawien, Marokko, die Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien und die Ukraine. Obwohl Russland ebenfalls ein Nachbarland der EU ist, werden die Beziehungen der EU zu diesem Land¹⁷⁾ mit Hilfe einer "Strategischen Partnerschaft"¹⁸⁾ entwickelt, die vier "gemeinsame Räume" umfasst (Gemeinsamer Wirtschaftsraum, Gemeinsamer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Gemeinsamer Raum der äußeren Sicherheit, Gemeinsamer Raum der Forschung, Bildung und Kultur). Zudem besteht seit 1997 ein *Partnerschafts- und Kooperationsabkommen* mit Russland. Die nach 10 Jahren notwendige Erneuerung stockt derzeit wegen des Boykotts durch Polen.

Schlüsselement der Europäischen Nachbarschaftspolitik sind die bilateralen *ENP-Aktionspläne*¹⁹⁾, die zwischen der EU und jedem Partnerland vereinbart wurden. Sie enthalten eine Agenda politischer und wirtschaftlicher Reformen mit kurz- und mittelfristigen Prioritäten. Gegenwärtig werden die ersten sieben ENP-Aktionspläne umgesetzt (vereinbart Anfang 2005 mit Israel, Jordanien, Moldawien, Marokko, der Palästinensischen Autonomiebehörde, Tunesien und der Ukraine), die Umsetzung der unlängst abgeschlossenen Pläne (mit Armenien, Aserbaidschan und Georgien) beginnt. Demnächst folgt eine Vereinbarung mit dem Libanon, und der Aktionsplan mit Ägypten steht vor dem Abschluss. Deren Umsetzung wird mit Unterausschüssen unterstützt und begleitet.

Da die ENP auf bestehenden Vereinbarungen zwischen der EU und den Partnern aufbaut (Partnerschafts- und Zusammenarbeitsabkommen, Assoziationsabkommen oder "Mediterrane Partnerschaft")²⁰⁾, wurde für Weißrussland, Libyen und Syrien noch kein Abkommen geschlossen, da bisher keine solchen Vereinbarungen in Kraft getreten sind.

Mit Ausnahme Israels (dessen BIP pro Kopf nahezu den EU-Durchschnitt erreicht) sind alle ENP-Länder arm, meist Entwicklungsländer (*Europäische Kommission*, 2006C, 2007).

Die Euro-Mittelmeerkonferenz der Außenminister in Barcelona am 27. und 28. November 1995 war der Ausgangspunkt der Euro-Mittelmeer-Partnerschaft ("Barcelona-Prozess" oder "EuroMed")²¹⁾. Sie bildet einen Rahmen für politische, wirtschaftliche und soziale Beziehungen zwischen den EU-Ländern und Partnern im südlichen Mittelmeerraum²²⁾.

Durch die fünfte EU-Erweiterung traten am 1. Mai 2004 zwei Mittelmeerpartnerländer (Malta und Zypern) der EU bei. Die Euro-Mittelmeer-Partnerschaft umfasst somit 37 Länder: 27 EU-Länder und 10 Mittelmeerpartnerländer (Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien und die Türkei). Libyen hat seit 1999 Beobachterstatus.

Der Barcelona-Prozess hat als einzigartige und ambitionierte Initiative das Fundament für neue regionale Beziehungen gelegt und bedeutet einen Wendepunkt in den Euro-Mediterranen Beziehungen. In der Barcelona-Erklärung definieren die Euro-Mittelmeer-Partner drei Hauptziele der Partnerschaft:

- Definition eines Gemeinsamen "*Raumes des Friedens und der Stabilität*" durch einen verstärkten politischen und Sicherheitsdialog (Kapitel über Politik und Sicherheit),

¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/external_relations/russia/intro/index.htm.

¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/external_relations/russia/intro.

¹⁹⁾ http://ec.europa.eu/world/enp/documents_de.htm.

²⁰⁾ http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed.

²¹⁾ Zum Barcelona-Prozess siehe auch die Webseite der Europäischen Kommission (http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index.htm).

²²⁾ Ergebnis des MEDSTAT-Programms zur Erfassung vergleichbarer statistischer Daten von EU und Mittelmeerländern ist die erste Dokumentation in *Europäische Kommission* (2006E).

Mittelmeerpolitik und Barcelona-Prozess

- Schaffung einer Zone geteilter Prosperität durch wirtschaftliche und finanzielle Partnerschaft und schrittweise Errichtung einer *Freihandelszone*²³⁾ (Kapitel über Wirtschaft und Finanzen),
- Annäherung der Menschen durch eine soziale, kulturelle und humane Partnerschaft mit dem Ziel des besseren Verständnisses zwischen den Kulturen und der Förderung eines Austausches zwischen den Zivilgesellschaften (Kapitel über Soziales, Kultur und Humanität).

Die Euro-Mittelmeer-Partnerschaft umfasst zwei komplementäre Dimensionen:

- *Bilaterale Dimension:* Die EU unterhält eine Reihe von bilateralen Aktivitäten mit den Partnerländern im Mittelmeerraum. Die wichtigsten sind die Euro-Mediterranen Assoziationsabkommen, die die EU mit den Partnern des südlichen Mittelmeerraumes individuell verhandelt. Diese Abkommen spiegeln die allgemeinen Prinzipien der neuen Euro-Mediterranen Beziehungen wider, obwohl sie auch jeweils länderspezifische Charakteristika enthalten.
- *Regionale Dimension:* Der regionale Dialog ist einer der innovativsten Aspekte der Partnerschaft und deckt zugleich die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereiche ab. Diese regionale Kooperation hat beträchtliche strategische Auswirkungen, da sie sich mit Problemen beschäftigt, die allen Mittelmeerpartnern gemeinsam sind²⁴⁾, während sie die nationalen Komplementaritäten betont.

Die multilaterale Dimension unterstützt und ergänzt die bilateralen Aktionen und den Dialog im Rahmen der Assoziationsabkommen.

Das *MEDA-Programm*²⁵⁾ ist das Hauptfinanzierungsinstrument für die Euro-Mediterrane Partnerschaft. Zwischen 1995 bis 2003 wurden Kooperationsprogramme im Ausmaß von 5,458 Mio. € gefördert. Die andere wichtige Finanzquelle ist die *Europäische Investitionsbank (EIB)*: Sie hat seit 1974 Darlehen im Ausmaß von 14 Mrd. € für Entwicklungsaktivitäten in den Euro-Mediterranen Partnerländern zur Verfügung gestellt (2002/2003 3,7 Mrd. €).

Seit 2004 sind die Partner des südlichen Mittelmeerraumes auch in die ENP eingebunden, ENP und Barcelona-Prozess sind also verzahnt.

9,5% der gesamten Extra-EU-Exporte gehen in die 10 MEDA-Länder (Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Westbank und Gazastreifen, Syrien, Tunesien, Türkei), die EU importiert von dort 7,5% der gesamten Einfuhr. Für die MEDA-Länder ist die EU ein wichtigerer Handelspartner: Der Anteil der Exporte in die EU liegt zwischen 3,1% in Jordanien und 80% in Tunesien, der Anteil der Importe aus der EU zwischen 12,3% in Syrien und 69% in Tunesien (*Europäische Kommission, 2006E, S. 58*).

Handelspolitisch ist die EU – ganz im Gegensatz zu ihrem politischen und sicherheitspolitischen Status – eine Weltmacht. Mit 1.480 Mrd. \$ und einem Weltmarktanteil von 16,1% führte im Jahr 2006 laut WTO (2006) die EU 25 (ohne Intra-EU-Exporte) die Liste der führenden Warenexporteure an vor den USA (11,5%), China (10,7%) und Japan (7,2%). Russland erreichte einen Anteil von 3,4%, Brasilien von 1,5%, Indien von 1,3% und die BRIC-Gruppe (Brasilien, Russland, Indien und China) von 17%. Im Dienstleistungsexport dominiert die EU 25 (ohne Intra-EU-Exporte) noch stärker: Die Exporte von 480,3 Mrd. \$ bedeuteten 2005 einen Weltmarktanteil von 27,1% (USA 14,7%, Japan 4,5%, China 3,1%, Indien 2,3%, Russland 1%, Brasilien 0,6%, BRIC insgesamt 7%).

Die Europäischen Gemeinschaften sind neben ihren Mitgliedsländern eines der 151 Mitglieder der WTO. Die zuletzt gültigen Abkommen der Uruguay-Runde gelten

²³⁾ In der Barcelona-Erklärung (1995) haben sich die Euro-Mittelmeer-Partner darauf geeinigt, bis 2010 eine Euro-Mittelmeer-Freihandelszone (Euro-Mediterranean Free Trade Area – EMFTA) zu errichten. Dies soll durch die Euro-Mittelmeer-Assoziationsabkommen erreicht werden, zusammen mit Freihandelsabkommen zwischen den Partnern selbst. Mit der Türkei errichtete die EU ab 1996 eine Zollunion. Zusammen mit der EFTA umfasst diese Zone rund 40 Länder mit einer Bevölkerung von 600 bis 800 Mio., d. h. einen der weltgrößten Freihandelsräume.

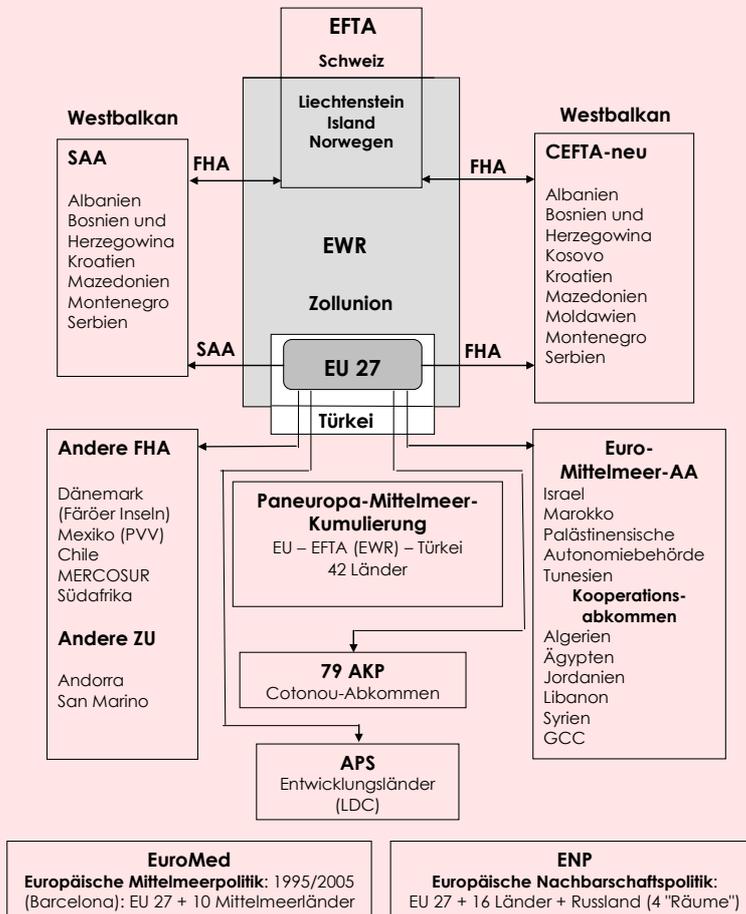
²⁴⁾ Dazu wäre wohl die gegenwärtige Problematik der illegalen Bootsflüchtlinge von Afrika nach Europa zu zählen.

²⁵⁾ http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/meda.htm.

"Spaghetti-Schüssel der EU" – vielfältige Handelsbeziehungen mit der Welt

im Rahmen der EU-Zollunion für alle Mitgliedsländer der EU. Neben ihrem multilateralen Ansatz zur Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO unterhält die EU ein Netzwerk an bilateralen (regionalen) Handelsabkommen²⁶⁾ mit unterschiedlicher Ausprägung (von *Bhagwati*, 1995, "Spaghetti Bowl Regionalism" genannt; *Crawford – Fiorentino*, 2005, *Baldwin*, 2006; Abbildung 1).

Abbildung 1: Vielfältige handelspolitische Verflechtungen der EU



AA ... Assoziationsabkommen (Art. 310 EGV), AKP ... afrikanische, karibische und pazifische Staaten, APS ... Allgemeines Präferenzsystem, CEFTA ... Central European Free Trade Agreement, EA ... Europa-Abkommen, EFTA ... European Free Trade Association, EWR ... Europäischer Wirtschaftsraum, FHA ... Freihandelsabkommen, GCC ... Gulf Cooperation Council, LDC ... Least Developed Countries, MERCOSUR ... Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens), PVV ... passiver Veredelungsverkehr, SAA ... Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen (zwischen der EU und den Balkanstaaten), ZU ... Zollunion.

Zum einen ist die EU seit 1994 mit drei EFTA-Ländern über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) in einen Freihandelsraum eingebunden. Seit Anfang 1996 unterhält die EU mit der Türkei eine Zollunion. Die Europaabkommen mit den 2004 und 2007 der EU beigetretenen MOEL, die einen asymmetrischen Zollabbau seit 1997 (2002) zur Folge hatten, sind mit der fünften EU-Erweiterung ausgelaufen (ähnlich die Assoziationsabkommen mit Malta und Zypern), da die neuen Mitgliedsländer nun Teil der erweiterten Zollunion der EU 27 sind. Mit den Ländern des Westbalkans werden schrittweise Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen abgeschlossen (siehe dazu weiter oben). Zusätzlich ist die EU mit den Balkanländern über die CEFTA-neu mit einem Freihandelsabkommen verknüpft.

Mit einigen Ländern und Staatengruppen Mittel- und Lateinamerikas (Mexiko, Chile und MERCOSUR: Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay – Mercado Común del Sur) bestehen bereits Freihandelsabkommen oder werden demnächst abgeschlos-

²⁶⁾ Über die zahlreichen bilateralen Handelsbeziehungen der EU, siehe die Handels-Webseite der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/index_en.htm.

sen. Die EU verhandelt gegenwärtig ein Assoziationsabkommen für ein Freihandelsabkommen mit dem MERCOSUR. Die EU und Mexiko sind verbunden durch ein System von Abkommen, die politische, ökonomische und handelspolitische Aspekte betreffen ("Global Agreement", in Kraft seit Oktober 2000). Mit Chile unterhält die EU seit Februar 2003 ein Assoziationsabkommen.

Mit Südafrika (ein Land der AKP-Gruppe) bestehen Handels-, Entwicklungs- und Kooperationsabkommen (TDCA, in Kraft seit Jänner 2000), mit Südkorea nahm die Europäische Kommission im Mai 2007 Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen auf. Daneben bestehen mit einer Reihe von Mittelmeerländern²⁷⁾ Assoziations- und Kooperationsabkommen, teilweise über EuroMed, teilweise über die ENP. Wichtig für die Rohstoffsicherung Europas sind die Abkommen mit den AKP-Ländern (zuletzt Cotonou-Abkommen mit 79 afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern, in Kraft seit 2002)²⁸⁾. Der Handel zwischen der EU 27 und den AKP-Ländern war zwischen 2000 und 2006 relativ stabil. Die Einfuhr überstieg durchwegs die Ausfuhr (Handelsbilanzdefizit 2006 –3,4 Mrd. €). Rund ein Drittel des gesamten AKP-Handels wickelt die EU mit Südafrika ab. Der zweitwichtigste Handelspartner ist Nigeria (Erdöl). Insgesamt exportierte die EU 27 im Jahr 2006 in die 79 AKP-Länder 4,8% der gesamten Extra-EU-Ausfuhr und importierte von dort 4,4% der Extra-EU-Einfuhr (*Eurostat*, 2007).

Daneben gewährt die EU im Rahmen ihrer handelspolitischen Entwicklungshilfe Präferenzzölle für die ärmsten Entwicklungsländer im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems²⁹⁾.

Der größte Teil (rund drei Viertel) des Gesamthandels der EU entfällt auf den Intra-EU-Handel (rund zwei Drittel) und die angeschlossenen Zollunionen, die EFTA und andere Freihandelspartner. Dies könnte teilweise erklären, warum die EU kein herausragendes Interesse an weiteren Zugeständnissen im Rahmen der Doha-Runde der WTO hat.

Die EU kann als gutes Beispiel dafür herangezogen werden, wie man – im Sinne von *Baldwin* (2006) – das "Spaghetti Bowl Syndrome" bewältigen kann: Zum einen hat die EU im Zuge ihrer stetigen Erweiterung von ursprünglich sechs auf 27 Mitgliedsländer die meisten EFTA-Länder integriert. Zum anderen hat sie mit dem System der paneuropäischen Ursprungskumulierung (SPUK) im Jahr 1997 auf Basis des EWR-Abkommens von 1994 die Vielfalt der europäischen handelspolitischen Verflechtungen wesentlich reduziert. Denselben Effekt hat nun die einfachere Freihandelsbeziehung zur CEFTA-neu. Mit SPUK haben die EU 15, die EFTA 4 (Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz), die ostmitteleuropäischen Länder und die baltischen Länder ihre zahlreichen Freihandelsabkommen durch einheitliche Ursprungsregeln (für den passiven Veredelungsverkehr) ergänzt. Die Wertschöpfung kann nun zwischen verschiedenen europäischen Ländern kumuliert werden, ohne den Freihandelsstatus der Endprodukte zu gefährden (das ist besonders wichtig für den Textilsektor). Das SPUK wurde 1999 auf Slowenien und die Türkei ausgedehnt (die seit 1996 neben Andorra und San Marino mit der EU eine Zollunion unterhält). 2005 wurde das System erweitert auf die Färöer-Inseln und auf die Länder des Mittelmeerraumes. Seither wird das System "Paneuropa-Mittelmeer-Kumulierung" (SPMK)³⁰⁾ genannt.

Im Rahmen der Paneuropa-Mittelmeer-Kumulierung bedeutet diagonale Kumulierung, dass Waren, die die Ursprungseigenschaft eines der 42 Länder³¹⁾ erworben haben, in einem der anderen 41 Länder zur Herstellung von Ursprungswaren ver-

²⁷⁾ Die Auswirkungen der Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Mittelmeerländern analysieren *Francois – McQueen – Wignaraja* (2003) und *Breuss* (2003, S. 328).

²⁸⁾ Zu den Beziehungen der EU mit den AKP-Ländern siehe auch http://ec.europa.eu/development/Geographical/RegionsCountries_en.cfm. Eine Liste der 79 AKP-Länder enthält *Eurostat* (2007, S. 3).

²⁹⁾ Zum speziellen Allgemeinen Präferenzsystem (APS) der EU 2006/2008 siehe <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r11020.htm>.

³⁰⁾ Siehe dazu im Detail (allgemeine Einführung, rechtlicher Rahmen und spezifische Bestimmungen) die Webseite der Europäischen Kommission (http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/rules_origin/preferential/article_783_de.htm).

³¹⁾ Neben den 27 EU-Mitgliedsländern umfasst die SPMK Algerien, Ägypten, die Färöer-Inseln, Island, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Norwegen, die Schweiz (einschließlich Liechtenstein), Syrien, Tunesien, die Türkei sowie Westbank und Gazastreifen.

wendet werden dürfen, ohne die Ursprungseigenschaft innerhalb der Paneuropa-Mittelmeer-Zone einzubüßen.

Laut Eurostat (DG Trade)³²⁾ waren im Jahr 2005 folgende Regionen oder Länder die wichtigsten Handelspartner der EU (gemessen am Anteil von Exporten plus Importen am gesamten Handel der EU 25 ohne Intra-EU-Handel): NAFTA (21,5%, davon USA 18,5%), China (9,4%), Lateinamerika (5,3%, davon Brasilien 1,8%), EU-Beitrittskandidaten (6,2%), EFTA (11,4%, davon Schweiz 6,6%, Norwegen 4,5%), ASEAN-Länder³³⁾ (5,2%), Japan (5,2%), Mittelmeerländer (5,1%) sowie Indien (1,8%).

Die stetigen Erweiterungsschritte der EU könnten zur Folge haben, dass die EU bis zum Jahr 2030 zur "Union der 40" wird. Die nächsten Beitritte sind Kroatien im Jahr 2010, Mazedonien 2012 und, wenn eine (politische) Einigung zustande kommt, die Türkei 2015. Die EU wird dann 30 Mitgliedsländer haben. Es wäre wünschenswert und ist auch nicht ganz ausgeschlossen, dass die vier verbliebenen EFTA-Länder ebenfalls der EU beitreten (Annahme: 2020). Norwegens Bevölkerung hat 1973 und 1995 in Referenden den Beitritt knapp abgelehnt. Die Schweiz hat am 20. Mai 1992 einen Beitrittsantrag gestellt. Dieser ruht derzeit, weil die Schweiz zwischenzeitlich eine bilaterale Strategie der Integration in die EU verfolgt ("Bilaterale I" und "Bilaterale II"; Breuss, 2005). Jüngst überlegt Island, einen Beitrittsantrag zu stellen. Liechtenstein würde im Fall eines Beitritts der Schweiz auch der EU beitreten wollen. Die Folge wäre bereits eine EU 34. Wie erwähnt wünscht die EU den Beitritt der westlichen Balkanländer Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien (mit oder ohne unabhängigen Kosovo). Dies würde um das Jahr 2025 eine EU 38 oder 39 bedeuten. Einige der in die ENP der EU eingebundenen Länder Osteuropas (Moldawien, Ukraine und eventuell Weißrussland) könnten einen Beitritt zur EU erwägen. Die Annahme einer EU der 40 oder sogar mehr Mitgliedsländer um das Jahr 2030 ist also nicht unrealistisch.

Die Implikationen der stetigen Erweiterung der EU sind politisch und institutionell und auch in Bezug auf die Akzeptanz durch die Bevölkerung nicht zu unterschätzen. Die letzte EU-Erweiterung war ein politisches "Jahrhundertprojekt", aus dem sich vielschichtige Probleme ergeben. Da nicht alle neuen Mitgliedsländer so hochentwickelt sind wie die EU 15, können sie schon aus wirtschaftspolitischen Gründen nicht unmittelbar an der höchsten Stufe der wirtschaftlichen Integration (WWU) teilnehmen. Sie treten zunächst nur in den Binnenmarkt der EG ein. Allerdings fehlt wegen der Übergangsregelung bezüglich der Freizügigkeit der Arbeitskräfte von sieben Jahren einer der vier Eckpfeiler des Binnenmarktes. Zudem ist der freie Personenverkehr (Beitritt zum Schengenabkommen) erst nach einer Übergangsfrist gewährleistet (für die neuen Mitgliedsländer der fünften EU-Erweiterung bis zum Jahr 2008). Interessanterweise waren alle MOEL lange vor dem EU-Beitritt um ihre militärische Sicherheit bemüht und traten schrittweise der NATO bei (Polen, Tschechien und Ungarn 1999, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei und Slowenien 2004; Albanien, Kroatien und Mazedonien streben ebenfalls einen NATO-Beitritt an).

Die EU-Erweiterung begünstigt angesichts der unterschiedlichen wirtschaftlichen und politischen Möglichkeiten und Präferenzen eine Fragmentierung der EU, die man auch "flexible Integration", "differenzierte Integration" "Europe à la carte" oder "Europa der zwei oder mehr Geschwindigkeiten" sowie "Kerneuropa" versus "Nachzügler" nennen kann (Abbildung 2)³⁴⁾. Der in Art. I-8 VVE als eines der Symbole der EU propagierte Leitspruch der Union – "In Vielfalt vereint" – wird mit dieser zunehmenden Fragmentierung immer fragwürdiger. Die Möglichkeit, dass eine Gruppe von Ländern integrationspolitisch in der EU voranschreitet (die Avantgarde), während die anderen Länder nicht alle Schritte mitvollziehen, ist rechtlich im EUV bereits vorgese-

Eine Union der 40 Länder?

EU-Erweiterungen begünstigen "flexible Integration"

³²⁾ http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/index_en.htm.

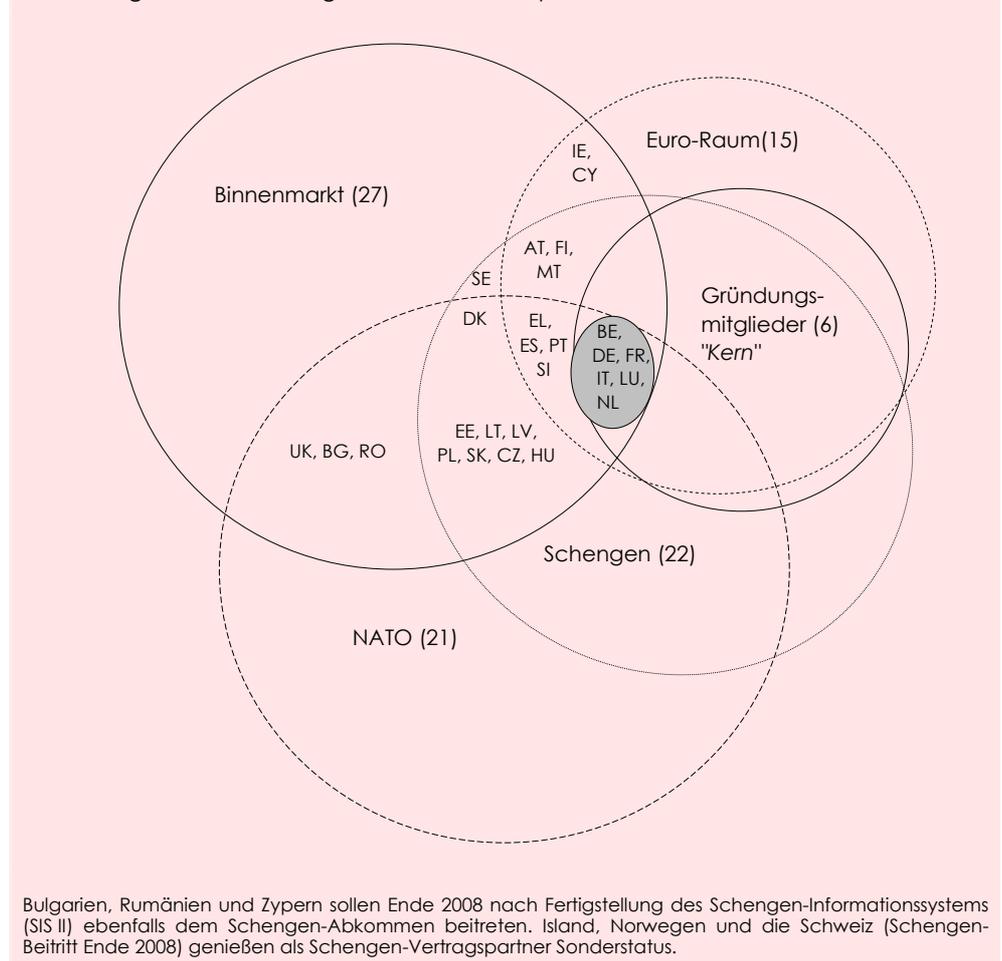
³³⁾ ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) wurde am 8. August 1967 gegründet und hat folgende Mitglieder: Brunei, Kambodscha, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam.

³⁴⁾ Zu Definitionen in diesem Zusammenhang siehe Breuss – Griller (1998).

hen. Diese Möglichkeit der "verstärkten Zusammenarbeit" wurde aber bisher noch nie in Anspruch genommen³⁵).

Eine Union, deren Mitgliedsländer nicht alle Integrationsschritte mitvollziehen kann ihr Integrationspotential zwangsläufig nur beschränkt ausschöpfen. Die EU als eine zunehmend fragmentierte Integrationsgemeinschaft überdehnt die EU-Institutionen, sodass deren Entscheidungsfindung immer schwieriger wird (Baldwin – Widgrén, 2004) und die Akzeptanz der Bevölkerung sinkt. Die negativen Referenden über den VVE in Frankreich und den Niederlanden spiegeln den Protest der Bevölkerung wider – auch gegen die stetige Erweiterung der EU, zu der die Zustimmung nicht eingeholt wurde. Die Zustimmung der EU-Bevölkerung zu neuen künftigen Erweiterungsschritten (um Kroatien, Türkei, andere Balkanländer usw.) liegt laut jüngster Befragung (Eurobarometer, 2007) im Durchschnitt der EU 27 bei 49% – mit Ausreißern nach oben (Polen 76%, Litauen 68%, Slowenien 67%, Rumänien 67%, Spanien 65%) und nach unten (Luxemburg 25%, Österreich 28%, Frankreich 32%, Deutschland 34%, Finnland 39%, Großbritannien 41%). In den Ländern der EU 15 scheint eine "negative" Korrelation zwischen erwarteten wirtschaftlichen Effekten und Zustimmung zur Erweiterung zu bestehen. Einer der Hauptgründe dürfte in der Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes angesichts der in Zukunft notwendigen Öffnung des Arbeitsmarktes liegen.

Abbildung 2: "Flexible Integration" oder "Europe à la carte" in der EU 27 ab 2008



Obwohl selbst in euroskeptischen Ländern die Bevölkerung einen Austritt aus der Union nicht befürwortet, hatte der VVE erstmals eine solche Möglichkeit vorgesehen und die Bedingungen für einen "Freiwilligen Austritt aus der Union" geregelt (Art. I-60 VVE). Auch der neue "Reformvertrag" – eigentlich nur eine Revision von EUV (die Bezeichnung "Vertrag über die Europäische Union" wird beibehalten) und EGV (die

³⁵ Die "Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit" sind im EUV unter Titel VII: Art. 43 Abs. 1 a, e und f geregelt. Auch der VVE sah dies unter Art. I-44 und Art. III-416 vor. Diese Möglichkeit wird auch in den neuen "Reformvertrag" (in den geänderten EUV) übernommen werden.

bisherige Bezeichnung "Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft" wird geändert in "Vertrag über die Arbeitsweise der Union") insofern, als die meisten Elemente des VVE eingearbeitet werden – enthält einen Artikel über einen freiwilligen Austritt (*Europäischer Rat, 2007*).

Über den Sinn und Zweck der stetigen Erweiterung gibt es unterschiedliche Ansichten. Laut Art. 49 EUV kann ein Land unter folgenden Bedingungen der EU beitreten: "Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden." Zu klären wären nur die Definition eines "europäischen Staates" und ob dieser die Kopenhagener Beitrittskriterien (siehe Kasten "Kopenhagener EU-Beitrittskriterien") erfüllt.

Die Sichtweise der Europäischen Union (bzw. der Staats- und Regierungschefs) über den Sinn und Zweck "unaufhaltsamer" Erweiterungen wurde in mehreren Beschlüssen des Europäischen Rates niedergelegt. Sie ist dennoch sehr allgemein gehalten. Anlässlich der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel vom 16. und 17. Dezember 2004 ("Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Niederlande", S. 2) wird dazu folgendes ausgesagt: "Im Anschluss an den erfolgreich abgeschlossenen Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten zur Europäischen Union ist der Europäische Rat entschlossen, den Prozess, den er mit den Bewerberländern eingeleitet hat, fortzusetzen und so zum Wohlstand, zur Stabilität, zur Sicherheit und zur Einheit Europas beizutragen. In diesem Zusammenhang erinnert er daran, dass die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Dynamik der europäischen Integration zu erhalten, einen sowohl für die Union als auch für die Bewerberländer wichtigen Gesichtspunkt darstellt."

Die letzte Passage dieses Zitates bezieht sich auf das vierte Kopenhagener Beitrittskriterium, das anlässlich der Beitrittsbestrebungen der Türkei wieder aktiviert wurde.

Anlässlich des Europäischen Rates von Kopenhagen im Juni 1993 wurden die Weichen für die große (fünfte) EU-Erweiterung gestellt. Vier Jahre nach der Ostöffnung im Jahr 1989 lud die EU die neuen Demokratien und entstehenden Marktwirtschaften in Osteuropa ein, der EU beizutreten, wenn sie dies wünschten. Als Voraussetzung dafür wurde ein Katalog von Beitrittskriterien (siehe Kasten "Kopenhagener EU-Beitrittskriterien") formuliert, die alle Beitrittskandidaten erfüllen müssen.

Sinn und Zweck stetiger Erweiterungen?

Kriterien für den EU-Beitritt

Kopenhagener EU-Beitrittskriterien

- *Politisches Kriterium:* institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten

Damit der Europäische Rat die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen beschließen kann, muss das politische Kriterium erfüllt sein.

- *Wirtschaftliches Kriterium:* eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten

Wenn das Kriterium der "funktionsfähigen Marktwirtschaft" nicht erfüllt ist, wird in den Verhandlungen das Kapitel "WWU" nicht eröffnet.

- *Mitgliedschaftsverpflichtungen (Acquis-Kriterium):* die Fähigkeit, alle Pflichten der Mitgliedschaft – d. h. das gesamte Recht sowie die Politik der EU (den "Acquis communautaire") – zu übernehmen, sowie das Einverständnis mit den Zielen der Politischen Union und der Wirtschafts- und Währungsunion
- *Aufnahmefähigkeit der Union:* Vorbereitung auf die Eingliederung in die EU durch Anpassung der administrativen Strukturen

"Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar."

Q: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Kopenhagen, 21.-22. Juni 1993, S. 13.

Während bei der fünften EU-Erweiterung nur die ersten drei Kriterien eine Rolle spielten, wurde das vierte Kriterium erst anlässlich des Beitrittsprozesses mit der Türkei wieder aktiviert ("Lex Türkei"). Dieses Kriterium ist schwierig zu definieren und daher politisch dehnbar. Während die Beitrittskandidaten die ersten drei Kriterien erfüllen müssen, entscheidet über die "Aufnahme- oder Integrationsfähigkeit der Union" die EU selbst. Wenn der Beitritt eines Landes nicht erstrebenswert erscheint, etwa weil dieses politisch, kulturell, durch seine Größen oder ökonomisch nicht in die EU passt, kann er damit auf Dauer aufgeschoben werden.

Da dieses Kriterium anfangs sehr unklar war, wurde unter österreichischer EU-Präsidentschaft im 1. Halbjahr 2006 die Europäische Kommission beauftragt, eine Definition zu liefern. Sie tat dies mit dem "Sonderbericht über die Fähigkeit der Union zur Integration neuer Mitglieder" im November 2006 (*Europäische Kommission, 2006B, Anhang 1*). Die derzeitige Erweiterungsagenda fußt demnach auf 3 *Grundprinzipien*: Konsolidierung, Konditionalität und Kommunikation. Die künftige Erweiterung erfolgt unter 3 *Voraussetzungen*:

- Die EU muss die "*Dynamik der europäischen Integration*" erhalten können. Obwohl nicht explizit erwähnt, soll demnach bei jeder künftigen Erweiterung eine "Impact-Analyse" (Folgenabschätzung) erfolgen, in der die Kommission die Kosten jedes einzelnen Acquis-Kapitels, das gerade verhandelt wurde, evaluiert.
- Die Kandidatenländer (Kroatien, Mazedonien, Türkei) und die potentiellen Beitrittskandidaten (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Serbien und Kosovo) müssen die "*strengen Bedingungen erfüllen*" (d. h. die Kopenhagener Kriterien).
- Mit einer "*besseren Kommunikation*" muss die – wie die negativen Umfragen im Eurobarometer laufend zeigen – erweiterungskeptsche Bevölkerung gewonnen werden.

Grenzen der EU?

Angesichts des "Spezialfalls" Türkei (nur rund 5% der Türkei gehören geographisch zu Europa) stellt sich die Frage nach den endgültigen "Grenzen der EU". Die *Europäische Kommission (2006B)* befasst sich damit in ihrem Bericht über die "Aufnahmefähigkeit der Union". Über den geographischen Begriff "europäisch" hinaus bezieht sie auch die "Werte" mit ein und interpretiert "europäisch" wie folgt:

- Der Begriff "*europäisch*" setzt sich aus geographischen, historischen und kulturellen Elementen zusammen, die alle zur europäischen Identität beitragen.
- *Rechtsgrundlage* der Erweiterung ist Art. 49 EUV: "Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden."
- Dies bedeutet nicht, dass jedes europäische Land einen Beitrittsantrag stellen noch dass die EU jedem Antrag stattgeben muss. "Die Europäische Union definiert sich in erster Linie nach ihren Werten."

Der Spezialfall Türkei

Seit fast 50 Jahren versucht die Türkei, sich der EWG und später der EU anzunähern (siehe Kasten "Türkei – Annäherung an die EU")³⁶⁾.

Die Türkei ist aus mehreren Gründen ein Spezialfall. Das Land an der "Nahtstelle" zwischen Europa und Asien weist nach wie vor einen großen Mangel an "europäischen Werten" auf wie sie in Art. 6 Abs. 1 EUV (gegenwärtige Fassung von Nizza) als Voraussetzung für eine EU-Mitgliedschaft nach Art. 49 definiert³⁷⁾ sind: "Die Union beruht auf Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit. Diese Grundsätze sind allen Mitglied-

³⁶⁾ Zu den Beziehungen zwischen EU und Türkei siehe http://ec.europa.eu/enlargement/turkey/index_en.htm.

³⁷⁾ Der nicht ratifizierte VVE enthielt in Art. I-2 ("Die Werte der Union") folgende Formulierung: "Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet." Der geplante "Reformvertrag" dürfte ähnliche Formulierungen enthalten.

staaten gemeinsam." Diese Grundvoraussetzungen wurden auch in das erste Kopenhagener Kriterium für einen EU-Beitritt aufgenommen.

Annäherung der Türkei an die EU

24. Oktober 1945: UNO-Beitritt (Gründungsmitglied)

9. August 1949: Beitritt zum Europarat

18. Februar 1952: NATO-Beitritt

1959: Antrag auf Assoziation mit der EWG

1963: Assoziationsabkommen mit der EWG (in Kraft mit 1. Jänner 1964)

23. November 1970: Zusatzprotokoll zum Ankara-Abkommen mit Zeitplan für Abschaffung von Zöllen und Quoten

1974: Türkische Truppen besetzen den Nordteil Zyperns (1983 erklärt sich der türkische Nordteil für unabhängig); wird völkerrechtlich nur von der Türkei anerkannt

1987: Antrag auf Mitgliedschaft in der EG

1989: Negatives Avis (Stellungnahme) der Kommission zum Beitrittsantrag der Türkei, Empfehlung wegen instabiler politischer und wirtschaftlicher Lage keine Verhandlungen aufzunehmen

22. Dezember 1995: Assoziationsrat von EU und Türkei unterzeichnet einen Vertrag über eine Zollunion

1. Jänner 1996: Zollunion zwischen EU und Türkei tritt in Kraft, mit Übergangsbestimmungen für Angleichung an den Gemeinsamen Zolltarif der EU (2001 erreicht; einige Ausnahmen, z. B. landwirtschaftliche Produkte)

12.-13. Dezember 1997: Europäischer Rat von Luxemburg bestätigt, dass die Türkei Anspruch auf EU-Beitritt hat

10.-11. Dezember 1999: Europäischer Rat von Helsinki – Türkei erhält Status eines Beitrittskandidaten ("beitrittswilliges Land"), aber noch keine Beitrittsverhandlungen

7.-9. Dezember 2000: Europäischer Rat von Nizza beschließt Beitrittspartnerschaft (Heranführungsstrategie) für die Türkei (VO (EG) Nr. 390/2001, Beschluss des Rates 19. Mai 2003, 2003/398/EG, ABl. L145/40 vom 12. Juni 2003); Jänner 2006: überarbeitete Beitrittspartnerschaft verabschiedet; die Türkei hat zuvor vom MEDA-Finanzprogramm der EU profitiert¹⁾

6. Oktober 2004: Europäische Kommission empfiehlt im Fortschrittsbericht unter Auflagen bzw. Übergangsregelungen Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufzunehmen

16.-17. Dezember 2004: Europäischer Rat von Brüssel beschließt Beginn der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei am 3. Oktober 2005

Juli 2005: Türkei unterzeichnet das Zusatzprotokoll, das das Assoziationsabkommen zwischen der EU und der Türkei (Zollunion) auf die am 1. Mai 2004 beigetretenen 10 neuen EU-Länder ausweitet; die Türkei interpretiert das nicht als Akt der völkerrechtlichen Anerkennung des griechischen Teils von Zypern

3. Oktober 2005: Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen (zusammen mit Kroatien); der Europäische Rat beschließt den "Rahmen für Verhandlungen" (Spielregeln):

- Ziel ist der Beitritt – Verhandlungen sind "Ergebnis-offen"
- Erfüllung der Kopenhagener Kriterien, insbesondere des vierten Kriteriums der "Aufnahmefähigkeit der EU"
- im Falle der anhaltenden Missachtung von Freiheit, Demokratie und Menschenrechten können die Verhandlungen ausgesetzt werden
- Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Ankara-Abkommen plus Zusatzprotokoll (d. h. Anerkennung des EU-Mitgliedslandes Zypern – griechischer Südtteil) – Ausdehnung der Zollunion auf alle EU-Mitgliedsländer: Öffnung der Häfen bzw. Flughäfen für Schiffe bzw. Flugzeuge aus Zypern)

8. November 2006: Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission vermerkt Mängel im Justizwesen usw.

Oktober 2005 bis Oktober 2006: Acquis-Screening (Überprüfung des gemeinsamen Besitzstandes)

Juni 2006: 1 Kapitel (25 Wissenschaft und Forschung) eröffnet und als einziges der 35 Verhandlungskapitel bisher abgeschlossen

29. November 2006: Europäische Kommission empfiehlt die Aussetzung (Suspendierung) der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei (keine Öffnung von 8 Kapiteln²⁾, die sich direkt und indirekt mit der Zollunion zwischen EU und Türkei befassen), weil sich die Türkei weigert, wie vereinbart bis Ende 2006 die Zollunionsverpflichtungen gegenüber Zypern zu erfüllen (Öffnung der Häfen und Flughäfen)

11. Dezember 2006: Der Allgemeine Rat der Außenminister nimmt die Empfehlung der Kommission über Aussetzung der Beitrittsverhandlung mit der Türkei (in 8 von 35 Kapiteln) an

14.-15. Dezember 2006: Europäischer Rat von Brüssel bestätigt Beschluss des Allgemeinen Rates bezüglich der (partiellen) Suspendierung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei

¹⁾ Zwischen 1996 und 2004 finanzierte die EU Projekte in der Türkei im Ausmaß von 1,15 Mrd. € (2005 300 Mio. €, 2006 500 Mio. € und EIB-Darlehen 4,2 Mrd. €); ab 2007 profitiert die Türkei vom IPA-Instrument (Instrument für Pre-Accession Assistance). Die Türkei erhält von 2007 bis 2010 Mittel von 497 Mio. € ansteigend bis 653,7 Mio. €. – ²⁾ 1 Freier Warenverkehr, 2 Freier Dienstleistungsverkehr, 9 Finanzdienstleistungen, 11 Landwirtschaft, 13 Fischerei, 14 Transportpolitik, 29 Zollunion, 30 Außenbeziehungen.

Die Türkei hat, seitdem ein EU-Beitritt in Aussicht gestellt wurde, enorme Anstrengungen zur Reform des Rechtswesens unternommen, um mit den "europäischen Werten" konform zu gehen. Die Europäische Kommission anerkennt in ihren letzten Fortschrittsberichten (siehe z. B. *Europäische Kommission, 2006C*) diese Bemühungen und empfindet sie als bisher ausreichend, um in Beitrittsverhandlungen einzutreten. Mit europäischen Gesetzen immer noch viele inkompatible Strafrechtsregeln (z. B. das Vergehen der "Beleidigung des Türkentums") wären bis zu einem allfälligen Beitritt zu ändern. Weiters ist Korruption ein großes Problem (laut CPI von 2006 liegt die Türkei an 60. Stelle; Österreich 11. Rang). Die Türkei blockiert zudem die volle Anerkennung des griechischen Teils von Zypern im Rahmen der EU-Zollunion (siehe Kasten "Zypern, EU und die Türkei").

Zypern, EU und die Türkei

Der Europäische Rat betonte wiederholt, dass er dem Beitritt eines wiedervereinigten Zypern zur Europäischen Union den Vorzug gibt vor dem Beitritt des geteilten Staates. Dennoch erhielt der Plan der UNO für eine umfassende Lösung des Zypern-Problems nicht die nötige Mehrheit im Referendum in Zypern vom 24. April 2004. Während ihn die türkische Bevölkerung mit großer Mehrheit (2 : 1) befürwortete, lehnten ihn drei Viertel der griechischen Bevölkerung ab. Demnach trat Zypern der EU als de facto geteilter Staat am 1. Mai 2004 bei.

Gemäß dem Protokoll 10 des Beitrittsvertrags von 2003 ist Zypern als Ganzes der EU beigetreten, während die Umsetzung des "Acquis" (Gesamtheit des gemeinschaftlichen Besitzstandes) im nördlichen Teil der Insel suspendiert wurde ("Gebiete, in denen die Regierung der Republik Zyperns keine tatsächliche Kontrolle ausübt"). Dies bedeutet u. a., dass diese Gebiete außerhalb des Zoll- und Steuergebietes der Europäischen Union liegen. Dieser Umstand hat keinen Einfluss auf die Persönlichkeitsrechte der türkischen Bevölkerung, weil sie als Bürger des Mitgliedslandes Republik Zypern angesehen werden.

Die Generaldirektion Erweiterung hat am Tag des Beitritts von Zypern eine Taskforce "Türkisch-zyprische Gemeinschaft" eingerichtet, die sich mit den Folgen einer derart komplexen und einmaligen Situation befasst.

Auf Ersuchen des Rates schlug die Kommission am 7. Juli 2004 ein umfangreiches Paket mit Handels- und Hilfsmaßnahmen vor: eine Verordnung, um die Wirtschaftsentwicklung der türkisch-zyprischen Gemeinschaft durch rechtliche Mittel zu fördern ("Verordnung über Hilfe"), und eine Verordnung über spezielle Konditionen für den Handel mit jenen Gebieten der Republik Zypern, über die die Regierung der Republik Zypern keine tatsächliche Kontrolle ausübt ("Verordnung über direkten Handel"). Der Europäische Rat hat die Verordnung über Hilfe am 27. Februar 2006 gebilligt. Die Verordnung über direkten Handel wurde aber noch nicht verabschiedet. Dies beklagt die Türkei und verwendet es als Argument für die Behinderung des griechischen Teils von Zypern in der Türkei (Zollunion).

Zu den Beziehungen zwischen der EU und Zypern sowie zur türkisch-zyprischen Gemeinschaft siehe http://ec.europa.eu/enlargement/turkish_cypriot_community/index_de.htm.

Die Bevölkerung der EU 15 steht aber – wie die jüngsten Erhebungen von Eurostat zeigen – generell jeder weiteren Erweiterung sehr skeptisch gegenüber. Einen Beitritt der Türkei lehnen aber die meisten Länder grundsätzlich und aus verschiedenen Gründen ab – sei es aus religiösen Gründen, sei es wegen der Befürchtung, Billig Arbeitskräfte würden auf den Arbeitsmarkt drängen. Die Antwort auf die Frage "Wenn die Türkei alle Bedingungen der EU erfüllt hat – sind Sie für deren EU-Beitritt?" lautet gemäß dem Spezial-Eurobarometer über die EU-Erweiterung (*Eurobarometer, 2006, S. 71*) in den skandinavischen Länder zu rund 50% "Ja" (Schweden Zustimmung 60%, Slowenien 53%). Am niedrigsten ist die Zustimmung in Österreich (13%), Deutschland (27%) und Griechenland (33%). Frankreichs Bevölkerung begrüßt zu nur 39% eine Aufnahme der Türkei.

Neben einigen offenen Befürwortern eines EU-Beitritts der Türkei wie z. B. der britischen Regierung (laut Eurobarometer Zustimmung aber nur 42%) und den meisten neuen EU-Ländern (baltische Länder, Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn) gibt es eine schweigende bzw. unentschiedene Mehrheit. Einige Mitgliedsländer (wie z. B.

Deutschland und auch Österreich) würden eine "privilegierte Partnerschaft" mit der Türkei einem Vollbeitritt vorziehen. Die dezidierten Gegner sind in der Minderheit (z. B. Frankreich und teilweise auch Österreich). Der neue französische Präsident Nicolas Sarkozy zeigte sich im Wahlkampf als prononcierter Gegner eines EU-Beitritts der Türkei. Frankreich blockiert denn auch – wie Zypern – den Verhandlungsprozess. Da die Eröffnung neuer Verhandlungskapitel einstimmig erfolgen muss, ruhen die Verhandlungen mit der Türkei derzeit. In einer "Lex Türkei" wurde die französische Verfassung dahingehend geändert, dass bei jeder künftigen EU-Erweiterung nicht nur das Parlament den Beitrittsvertrag ratifizieren muss, sondern darüber ein Referendum verpflichtend ist.

Die Türkei ist mit einer Bevölkerung von 74,3 Mio. ein großes Land (das entspricht 15% der Bevölkerung der EU 27). Bis zum Jahr 2050 dürfte nach Prognosen der UNO die Einwohnerzahl jene Deutschlands (derzeit 82,5 Mio.) übersteigen. Gemessen an der Wirtschaftsleistung ist die Türkei (noch) nicht sehr groß: Mit einem absoluten BIP von 541 Mrd. KKS erwirtschaftet sie 2007 nur rund 4½% des BIP der EU 27 bzw. ein nur rund doppelt so hohes BIP wie Österreich bei einem Bevölkerungsverhältnis von rund 10 : 1. Allerdings entspricht das BIP der Türkei rund 38% des Volumens der 12 Länder der fünften EU-Erweiterung. Mit 7.287 KKS ist das BIP pro Kopf nicht höher als in den armen Ländern der letzten EU-Erweiterung und unterschreitet sogar den Wert des ärmsten EU-Landes, Bulgariens (9.382 KKS). Es macht derzeit nur 29% des durchschnittlichen BIP pro Kopf der EU 27 aus.

Die *makroökonomischen Rahmendaten* der Türkei sind nur gut bezüglich des aktuellen Wirtschaftswachstums: Laut Frühjahrsprognose 2007 der Europäischen Kommission dürfte es 2007 rund 5% erreichen (nach +6% 2006 und +7½% 2005) und sich 2008 auf 6% beschleunigen. Allerdings ist die Arbeitslosenquote mit rund 10% relativ hoch. Die in den Vorjahren enorme Inflation (2002 47%, 2003 25%, 2004 10%, 2005 8% und 2006 9,3%) konnten stark gedrosselt werden, ist aber auch in naher Zukunft nach europäischen Standards viel zu hoch (HVPI 2007 8,2%, 2008 5,8%). Ein großes Problem bildet die große Lücke in der Leistungsbilanz (rund 8% des BIP). Die Daten zu den öffentlichen Haushalten sind günstig, der Finanzierungssaldo beträgt derzeit rund 1¼% des BIP, der Schuldenstand rund 70% des BIP. Die langfristigen Zinssätze liegen mit derzeit rund 18% weit über jenen der Eurozone.

Obwohl die EU seit 1996 mit der Türkei eine Zollunion unterhält, sind die bilateralen Handelsbeziehungen sehr asymmetrisch – die EU scheint davon überproportional zu profitieren. Die Exporte in die Türkei machten 2005 nur rund 3,9% der gesamten Extra-EU-25-Exporte aus³⁸). Die Türkei nimmt damit unter den wichtigsten Handelspartnern nach den USA, der Schweiz, Russland, China und Japan den sechsten Rang ein. Für die Importe der EU aus der Türkei lautete der entsprechende Anteil 2,8%, die Türkei nimmt damit den siebenten Rang ein. Die EU erwirtschaftet seit 2002 einen zunehmenden Handelsbilanzüberschuss mit der Türkei. Rund die Hälfte des gesamten Handelsbilanzdefizits der Türkei geht auf den Handel mit der EU zurück. Für die Türkei ist die EU 25 mit einem Exportanteil von 53,6% (2005) der mit Abstand größte Handelspartner vor den USA (6,9%), dem Irak (3,5%) und Russland (2,6%). Die Importe aus der EU machten 2005 47,9% der Gesamtimporte aus, die EU ist demnach auch mit Abstand der größte Lieferant vor Russland (10,6%), China (4,5%) und den USA (4,2%).

Eine Reihe von Studien befassen sich bereits mit den *wirtschaftlichen Auswirkungen* eines möglichen EU-Beitritts der Türkei und kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen sowohl für die Türkei als auch für die EU und ihre Mitgliedsländer (z. B. Quaisser – Wood, 2004, und die dort auf S. 38 angeführten Ergebnisse anderer Arbeiten). Die Untersuchung von Lejour – de Mooij (2005) macht auf einen interessanten politisch-ökonomischen Trade-off aufmerksam: In einem Basisszenario simulieren sie mit dem WorldScan-Weltmodell, dass durch einen EU-Beitritt im Jahr 2025 das reale BIP der Türkei um 0,8% höher sein könnte. Allerdings würde davon die EU nicht profitieren – ihr BIP würde konstant bleiben. Nur wenn – was politisch nicht gewollt ist – ohne Übergangsregelungen Arbeitsmigration zugelassen würde und wenn dadurch rund 3% der türkischen Arbeitskräfte (oder 2,7 Mio. Personen) in die EU auswandern (das

³⁸) Laut Eurostat, DG Trade, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113456.pdf.

würde einem Zuwachs des Arbeitskräftepotentials in der EU von 0,7% entsprechen), würde die EU profitieren (des realen BIP +0,7%), allerdings würde dann das BIP der Türkei um 2,2% sinken³⁹). Wenn also – wie im Falle der fünften EU-Erweiterung – großzügige Übergangsregelungen für die Freizügigkeit des Faktors Arbeit ausgehandelt werden, würde die EU aus dem Beitritt der Türkei nichts gewinnen, während sie ökonomisch gewinnt, falls die von Politik und Bevölkerung der EU 27 abgelehnte Migration zugelassen wird.

Diese Simulationen berücksichtigen allerdings nur Handelseffekte und nicht die wachstumsstimulierenden Effekte aus ausländischen Direktinvestitionen. Einschließlich dieser Effekte läge laut *Quaisser – Wood (2004)* das Niveau des realen BIP der Türkei langfristig durch den Beitritt um 10% höher als ohne EU-Beitritt (der Niveaufekt beträgt in der Basisbeitrittslösung ohne Auslandsinvestitionen nur +2,5% bis +5%). Aufgrund einer tentativen WIFO-Schätzung der ökonomischen Effekte (einschließlich der ausländischen Direktinvestitionen) wäre das reale BIP der Türkei kumuliert nach 10 Jahren um 10% höher als ohne Beitritt. Allerdings wären die Kosten des EU-Beitritts der Türkei für den EU-Haushalt beträchtlich (Agrarquote von rund einem Drittel, großer Nachholbedarf im Bereich der Infrastruktur). *Quaisser – Wood (2004, S. 46)* schätzen sie auf rund 27½ Mrd. € pro Jahr zu Preisen von 2004 (Obergrenze bei einem Beitritt um 2014); das entspricht etwas weniger als einem Viertel der Gesamtausgaben des EU-Haushalts von 864,3 Mrd. € in der Periode 2007/2013.

Schlussfolgerungen

Neben der reinen Erweiterungspolitik verfolgt die EU mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) eine alternative Strategie, um die Nachbarländer politisch und ökonomisch an die EU zu binden, ohne sie integrieren zu müssen. Nach der großen (fünften) EU-Erweiterung 2004 und 2007 werden weitgehend sicher die anderen Länder des Westbalkans beitreten. Das vorrangige Ziel ist hier die politische Stabilisierung dieser Region. Am schwierigsten erscheint derzeit die Integration der Türkei. Die 2005 begonnenen Beitrittsverhandlungen gerieten aus mehreren Gründen (Zypernfrage, Ablehnung durch einige Länder der EU 15) ins Stocken. Grundsätzlich billigt die EU zwar jedem "europäischen" Land das Recht zu, einen Antrag auf Mitgliedschaft zu stellen; sie hat aber mit den Kopenhagener Beitrittskriterien genügend Spielraum, um nicht jedes Land aufnehmen zu müssen.

Obwohl die europäische Integration von Anfang an ein "Friedensprojekt" war, hatten die ersten vier Erweiterungen (zwischen 1973 und 1995) hauptsächlich ökonomische Motive. Sie beruhten auf der Integration etwa gleich hochentwickelter Industrieländer in Westeuropa (abgesehen von wenigen Ausnahmen). Die große (fünfte) EU-Erweiterung von 2004 und 2007 war dagegen ein vorrangig politisch motivierter Schritt, um die Teilung Europas zu beenden. Angesichts der großen Einkommensunterschiede von West- und Osteuropa bedeutete sie entsprechende wirtschaftliche Probleme. Für viele Unternehmen aus Westeuropa eröffneten sich dadurch neue Expansionschancen, dennoch wird dieser politisch wohl begründete Integrations-schritt vielfach als eine kostspielige "Entwicklungshilfepolitik" empfunden.

Die große Erweiterung 2004 und 2007 deutet zum einen – zumindest vom ökonomischen Gesichtspunkt – auf eine zunehmende Attraktivität der EU für die neuen Mitgliedsländer hin, zum anderen ist mit der stetigen Erweiterung die Europamüdigkeit der Bevölkerung in der EU 15 stark gestiegen. Nicht zuletzt deswegen bremst die Politik zunehmend den Erweiterungsprozess. In Zukunft dürften daher die Vertiefung der Union ("Reformvertrag") und alternative Strategien (ENP) im Vordergrund stehen und Erweiterungen – mit Ausnahme jener Länder, mit denen Verhandlungen bereits begonnen wurden (einschließlich der Balkanländer) – zweitrangig werden.

³⁹) Diese Ergebnisse basieren auf den strikten Annahmen eines CGE-Modells, in dem der Faktor Arbeit direkt über eine Produktionsfunktion – neben anderen Faktoren wie Kapital – den Output (das reale BIP) bestimmt. Eine Ausweitung des Faktors Arbeit – eben durch Migration – bewirkt daher direkt einen entsprechenden Produktionsanstieg bzw. eine Abnahme der Arbeitskräftezahl eine Produktionssenkung. Weiters unterstellt das CGE-Modell unrealistischerweise immer Vollbeschäftigung.

- Baldwin, R., "Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade", CEPR, Discussion Paper, 2006, (5775).
- Baldwin, R., Widgrén, M., "Council Voting in the Constitutional Treaty: Devil in the Details", CEPS Policy Brief, 2004, (53), S. 6.
- Bhagwati, J. N., "U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas", in Bhagwati, J. N., Krueger, A. O., *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, The AEI Press, Washington, D. C., 1995, S. 1-18.
- Bruss, F., *Reale Außenwirtschaft und Europäische Integration*, Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, 2003.
- Bruss, F., "Österreich und Schweiz – Erfahrungen mit und ohne EU-Mitgliedschaft", WIFO-Monatsberichte, 2005, (78)10, S. 681-714, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=25770&typeid=8&display_mode=2.
- Bruss, F., Griller, St. (Hrsg.), "Flexible Integration in Europa – Einheit oder 'Europa à la carte'?", Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Europaforschung, 1998, (1).
- Christie, E., "Potential Trade in Southeast Europe: A Gravity Model Approach", WIIW Working Paper, 2002, (21).
- Crawford, J. A., Fiorentino, R. V., "The Changing Landscape of Regional Free Trade Agreements", WTO Discussion Paper, 2005, (6).
- EBRD, *Transition Report 2006: Finance in Transition*, European Bank for Reconstruction and Development, London, 2006.
- Eurobarometer, "Attitudes towards European Union Enlargement", Special Eurobarometer, 2006, (255).
- Eurobarometer, "Public Opinion in the European Union", Standard Eurobarometer, 2007, (67).
- Europäische Kommission (2006A), "European Neighbourhood Policy: Economic Review of ENP Countries", *European Economy, Occasional Papers*, 2006, (25).
- Europäische Kommission (2006B), Sonderbericht über die Fähigkeit der Union zur Integration neuer Mitglieder, Anhang 1 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die "Erweiterungsstrategie und wichtige Herausforderungen für den Zeitraum 2006-2007", KOM(2006) 649, Brüssel, 2006.
- Europäische Kommission (2006C), "Progress Towards Meeting the Economic Criteria for Accession: the Assessments of the 2006 Progress Reports", *European Economy, Enlargement Papers*, 2006, (29).
- Europäische Kommission (2006D), "Western Balkans in Transition", *European Economy, Enlargement Papers*, 2006, (30).
- Europäische Kommission (2006E), *Euro-Mediterranean Statistics. 2006 Edition*, Luxemburg, 2006.
- Europäische Kommission, "European Neighbourhood Policy: Economic Review of EU Neighbour Countries", *European Economy, Occasional Papers*, 2007, (30).
- Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Brüssel, 21.-22. Juni 2007.
- Eurostat, "Handel der EU 27 mit den AKP Ländern im Jahr 2006", *Statistik kurzgefasst, Außenhandel*, 2007, (73).

EU Enlargement and European Neighbourhood Policy – Summary

With the European Neighbourhood Policy (ENP), the EU pursues an alternative strategy apart from its pure enlargement policy aimed at binding its neighbours politically and economically to the European Union without having to enlarge further. Relatively certain accession candidates on the agenda, after the big fifth EU enlargement of 2004 and 2007 by 12 new member states to EU 27, are the remaining countries of the Western Balkans. The primary goal here is the political stabilisation of this region. Great uncertainty and scepticism surround the case of Turkey. The accession negotiations with Turkey that were launched in 2005 have come to a deadlock for several reasons (the Cyprus issue, opposition from some EU 15 countries). Basically, any "European" state may apply for membership. But the Copenhagen accession criteria allow the EU sufficient latitude for not having to admit every state. If the enlargement process continues as up to now, a European Union of 40 countries is quite conceivable in the long term.

Although European integration was from the very beginning a "peace project", the first four enlargements (between 1973 and 1995) can be interpreted as having been mainly economically motivated. By contrast, the big fifth enlargement of 2004 and 2007 was a step that was for the most part politically motivated, its aim being to finally put an end to the division of Europe. Given the wide income disparities between Western and Eastern Europe, economic problems have arisen in connection with this integration step. While new expansion opportunities have opened up for many West European companies, this integration step, though well-founded politically, is nevertheless felt by many to be a costly "development aid policy" and viewed with scepticism by the citizens of many EU 15 countries.

- Francois, J., McQueen, M., Wignaraja, G., An Overview of EU-Developing Country FTAs, Vortrag anlässlich der WIIW-Konferenz "WTO Round: Basic Issues", Wien, 2003.
- Gligorov, V., Richter, S., et al., "High Growth Continues, with Risks of Overheating on the Horizon", wiiw Research Reports, Sonderheft, 2007, (341).
- Lejour, A. M., de Mooij, R. A., "Turkish Delight: Does Turkey's Accession to the EU Bring Economic Benefits?", *Kyklos*, 2005, 58(1), S. 87-120.
- Lewer, J. J., Van den Berg, H., "How Large Is International Trade's Effect on Economic Growth?", *Journal of Economic Surveys*, 2003, 17(3), S. 363-396.
- Quaisser, W., Wood, St., "EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives, Forschungsverbund Ost-Südosteuropa, Arbeitspapier, 2004, (25).
- Stradal, M., *The Ring of Friends: Die Europäische Nachbarschaftspolitik als Alternative künftiger EU-Erweiterungen*, Diplomarbeit an der Wirtschaftsuniversität Wien, 2005.
- Transparency International, *Global Corruption Report 2007*, Berlin, 2007.
- WTO, *International Trade Statistics 2006*, Genua, 2006.