



# Die EU vor neuen Erweiterungen?

Alternativen zur Vollmitgliedschaft

Berthold Busch / Samina Sultan

**IW-Analysen 152**

Forschungsberichte aus dem  
Institut der deutschen Wirtschaft



## Herausgeber

### **Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.**

Postfach 10 19 42  
50459 Köln  
[www.iwkoeln.de](http://www.iwkoeln.de)

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

## Das IW in den sozialen Medien

Twitter  
[@iw\\_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn  
[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Facebook  
[@IWKoeln](https://www.facebook.com/IWKoeln)

Instagram  
[@IW\\_Koeln](https://www.instagram.com/IW_Koeln)

## Autoren

### **Dr. Berthold Busch**

Senior Economist für  
Europäische Integration  
[busch@iwkoeln.de](mailto:busch@iwkoeln.de)  
T 0221 4981-762

### **Dr. Samina Sultan**

Economist für Europäische  
Wirtschafts- und Finanzpolitik  
[sultan@iwkoeln.de](mailto:sultan@iwkoeln.de)  
T 0221 4981-312

**Alle Studien finden Sie unter  
[www.iwkoeln.de](http://www.iwkoeln.de)**

# Die EU vor neuen Erweiterungen?

Alternativen zur Vollmitgliedschaft

Berthold Busch / Samina Sultan

**IW-Analysen 152**

Forschungsberichte aus dem  
Institut der deutschen Wirtschaft

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-15040-3 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45655-0 (E-Book|PDF)

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

© 2022 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-450

[iwmedien@iwkoeln.de](mailto:iwmedien@iwkoeln.de)

[www.iwmedien.de](http://www.iwmedien.de)

Druck: Elanders GmbH, Waiblingen



# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b>	4
<b>1 Einleitung</b>	5
<b>2 Die Östliche Partnerschaft im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik</b>	6
2.1 Georgien, Moldau und die Ukraine	9
2.1.1 Assoziierungsabkommen	9
2.1.2 Wirtschaftliche Verflechtungen	16
2.2 Armenien, Aserbaidshan und Belarus	21
2.3 Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen in den ÖP-Ländern	26
<b>3 Der Westbalkan im Wartezimmer der EU?</b>	29
3.1 Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen	32
3.2 Wirtschaftliche Entwicklung	35
3.2.1 Aktueller Stand	35
3.2.2 Reformprogramme	40
3.3 Wirtschaftliche Verflechtungen	41
<b>4 Möglichkeiten einer künftigen Erweiterung der EU</b>	47
<b>5 Alternativen zu einer EU-Vollmitgliedschaft</b>	54
<b>Literatur</b>	61
<b>Abstract</b>	69
<b>Autoren</b>	71

# Zusammenfassung

Die Diskussion um die Erweiterung der Europäischen Union (EU) hat neuen Schub bekommen. Vor dem Hintergrund des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine hat der Europäische Rat im Juni 2022 der Ukraine und der Republik Moldau jeweils den Status eines Beitrittskandidaten sowie Georgien den Status eines potenziellen Beitrittskandidaten zuerkannt. Die Beziehungen zwischen diesen Staaten und der EU sind in Assoziierungsabkommen geregelt. Auch das Verhältnis zu den Staaten des westlichen Balkans, denen bereits die grundsätzliche Beitrittsmöglichkeit eröffnet wurde, hat an Dynamik gewonnen. Diese Länder sind über Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der EU verbunden. Die Abkommen haben dazu beigetragen, dass sich die wirtschaftlichen Gegebenheiten in der Region verbessert haben. Dennoch gibt es nach wie vor ökonomische Differenzen zum EU-Niveau. Auch bei der Bekämpfung der Korruption und bei der Rechtsstaatlichkeit müssen diese Länder noch nachbessern. Jegliche künftige Erweiterung der EU steht vor dem Dilemma, dass sie im Konflikt mit deren Vertiefung steht. Schon die letzten Erweiterungen der EU um die mittel- und osteuropäischen Länder verliefen nicht reibungslos. Eine Erweiterung um acht bis neun Länder würde die Anzahl der Vetospieler deutlich erhöhen und so die Handlungsfähigkeit der EU gefährden. Daher sollten auch Alternativen zu einer Vollmitgliedschaft erwogen werden. Idealerweise sollte eine solche neue Architektur die enge politische und wirtschaftliche Kooperation in Europa fördern.

# 1 Einleitung

Nachdem der frühere Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, bei seiner Kandidatenrede 2014 im Europäischen Parlament noch eine Pause bei der Erweiterung der EU verkündet hatte (Juncker, 2014), hat die Diskussion über dieses Thema spätestens seit den Beitrittsanträgen der Ukraine und der Republik Moldau deutlich Fahrt aufgenommen. Am 28. Februar 2022, vier Tage nach Beginn des russischen Angriffskriegs, stellte die Ukraine einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EU (Fremerey, 2022). Es folgten kurze Zeit später die Beitrittsanträge der Republik Moldau und Georgiens. Während der Ukraine und der Republik Moldau vom Europäischen Rat am 23. und 24. Juni 2022 jeweils der Status eines Beitrittskandidaten zuerkannt wurde, muss Georgien erst verschiedene Auflagen erfüllen und kann daher als potenzieller Beitrittskandidat gesehen werden (Europäischer Rat, 2022, 4; Lippert, 2022a). Diese Auflagen betreffen hauptsächlich den ersten Pfeiler der Kopenhagener Kriterien, also stabile Institutionen als Garantie für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Schutz von Minderheiten (Dabrowski, 2022, 209).

Der Status eines Beitrittskandidaten für die Ukraine und die Republik Moldau ist als klares Signal der Solidarität der EU mit den beiden Ländern und als Zeichen der Geschlossenheit der Union gegenüber Russland zu verstehen. Damit stehen diese beiden Länder allerdings erst am Anfang eines möglicherweise langen Wegs. Durch die Entscheidung des Europäischen Rates bekommen auch die Bestrebungen der Staaten des Westbalkans zur Mitgliedschaft in der EU neuen Auftrieb. Bundeskanzler Olaf Scholz hat sich in seiner Rede an der Karls-Universität in Prag Ende August 2022 noch einmal explizit für den Beitritt dieser Staaten zur EU ausgesprochen (Scholz, 2022).

Im Folgenden soll zunächst auf die Situation in den Ländern der Östlichen Partnerschaft (ÖP) eingegangen werden, zu denen auch Georgien, Moldau und die Ukraine gehören (Kapitel 2). Dabei geht es vornehmlich um die Assoziierungsvereinbarungen mit den tiefen und umfassenden Freihandelsabkommen („deep and comprehensive free trade agreements“), welche die EU mit den drei genannten Staaten abgeschlossen hat. Darauf folgt eine

Betrachtung der Handelsverflechtungen mit der EU und weiteren Ländern sowie des Zusammenhangs zwischen der Entwicklung der Direktinvestitionen in den ÖP-Ländern und den unternehmerischen Rahmenbedingungen. Nach einem Blick auf die Staaten des westlichen Balkans, die teilweise schon seit längerem auf den Beitritt zur EU warten (Kapitel 3), wird auf grundsätzliche Fragen einer künftigen Erweiterung der EU eingegangen (Kapitel 4). Kapitel 5 zeigt Alternativen zu einer EU-Vollmitgliedschaft auf.

## **2 Die Östliche Partnerschaft im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik**

Die EU musste nach dem Fall des Eisernen Vorhangs in Europa nicht nur eine Antwort auf die Frage finden, welche Länder des ehemaligen Ostblocks sie aufnehmen bereit war. Sie musste auch ihr Verhältnis zu den Ländern klären, die sie nicht aufnehmen wollte oder konnte. Bereits 1995 beschloss der Europäische Rat in Madrid eine intensivere „Politik des Dialogs, der Zusammenarbeit und der Partnerschaft mit den Nachbarn der Union“ (Europäischer Rat Madrid, 1995; Lippert, 2022b, 370). Diese Politik stand nach der Osterweiterung der EU vor der Herausforderung, dass neue Trennlinien in Europa vermieden werden sollten (Lippert, 2022b, 370). Die daraus resultierende Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), die 2004 ins Leben gerufen wurde, umfasst zwei regionale Bereiche: zum einen die Östliche Partnerschaft (ÖP) mit potenziell sechs osteuropäischen Ländern – Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau und die Ukraine –, zum anderen die Union für den Mittelmeerraum mit zehn Ländern, die sich aus dem Barcelona-Prozess entwickelt hat.

Für die Beziehungen zu den südlichen Nachbarn stand vor allem Frankreich Pate, während Polen und Schweden die ÖP als östliche Dimension der ENP propagierten (Lippert, 2022b, 373). Offiziell wurde die ÖP im Mai 2009 bei einem Gipfeltreffen in Prag begründet (Böttger, 2020, 485). Die ENP kann als Reaktion auf die Erweiterungen der Europäischen Union nach Osten in den Jahren 2004 und 2007 angesehen werden. Politische Assoziierung und wirtschaftliche Integration sollten jenseits einer Mitgliedschaft in der EU stattfinden.

In beiden regionalen Dimensionen der ENP strebt die EU danach, in ihrer Nachbarschaft Stabilität, Sicherheit und Wohlstand zu fördern, um sich mit einem Ring verantwortungsvoll regierter Staaten zu umgeben (Lippert, 2022b, 371). Ziel der ÖP ist – ausweislich der offiziellen Homepage der EU-Kommission – die Stärkung und Vertiefung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Europäischen Union, ihren Mitgliedstaaten und sechs osteuropäischen und südkaukasischen Partnerländern. Mit der ÖP soll die wirtschaftliche und gesellschaftliche Transformation unterstützt werden (Deutscher Bundestag, 2019). Dabei geht es neben dem Ausbau der bilateralen Beziehungen durch Assoziierungsabkommen auch um die Verbesserung von Mobilität und Sicherheit, die Sicherheit der Energieversorgung und den umfassenden Aufbau von Institutionen (Lippert, 2022b, 373).

Für die Verwaltung der ENP und der damit verbundenen Finanzierungsinstrumente sind die Europäische Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) gemeinsam zuständig. Zu diesem Zweck fördern sie sowohl regionale als auch bilaterale politische Dialoge. Kommission und EAD bereiten auch Aktionspläne oder Assoziierungsagenden mit den politischen und wirtschaftlichen Kooperationsprioritäten vor, die zwischen der EU und jedem Partnerland vereinbart werden. Diese Assoziierungsagenden sind die Grundlage für die mehrjährige Planung der Mittel des Europäischen Nachbarschaftsinstrumentes (ENI) aufseiten der EU (Madatali/Jansen, 2022, 5). Alle zwei Jahre findet ein Gipfeltreffen in dem Land statt, das die EU-Präsidentschaft innehat. Einmal jährlich kommt es zu Außenministertreffen und zweimal jährlich trifft man sich auf einer höheren Beamtenebene (Lippert, 2022b, 373).

In einer gemeinsamen Reformagenda unter dem Titel „20 Deliverables for 2020“ wurde 2017 ein Arbeitsplan beschlossen, mit dem das Leben der Menschen in vier Hauptbereichen verbessert werden sollte: Wirtschaft, Governance, Vernetzung und Gesellschaft. Des Weiteren wurden Ziele für Querschnittsthemen festgelegt: Zivilgesellschaft, Gleichstellung der Geschlechter („gender equality“), Medien und strategische Kommunikation (Europäischer Rat/Rat der EU, o. J.).

2019 begannen die Arbeiten an einer Nachfolgeagenda, die zunächst in einer „Joint Communication“ unter dem Titel „Eastern Partnership policy beyond

2020: Reinforcing Resilience – an Eastern Partnership that delivers for all“ beschrieben wurde. Prioritäten sind demnach (Madatali/Jansen, 2022, 7):

- widerstandsfähige, nachhaltige und integrierte Volkswirtschaften,
- rechenschaftspflichtige Institutionen, Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit,
- Umwelt- und Klimaresilienz,
- widerstandsfähige digitale Transformation sowie
- widerstandsfähige, geschlechtergerechte, faire und integrative Gesellschaften.

2021 präsentierte die Kommission zusammen mit dem Hohen Vertreter einen Wirtschafts- und Investitionsplan mit nationalen Leuchtturmprojekten. „Der in dieser Mitteilung skizzierte Wirtschafts- und Investitionsplan sieht bis zu 2,3 Milliarden Euro aus dem EU-Haushalt für Zuschüsse und Instrumente zur Investitionsförderung (Mischfinanzierung und Garantien) vor; mit Multiplikatoreffekten wird dies schätzungsweise zu 17 Milliarden Euro führen, die in den Ländern der ÖP vor Ort investiert werden“ (Madatali/Jansen, 2022, 7). Schon davor wurden Länder der Östlichen Partnerschaft von der EU finanziell unterstützt (Tabelle 1). Im Zeitraum 2014 bis 2021 gab es dafür verschiedene Instrumente.

### Darlehen und Zuschüsse an Georgien, Moldau und die Ukraine

Tabelle 1

im Zeitraum 2014 bis 2021, in Euro

	Georgien	Moldau	Ukraine
Europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI)	819,2 Millionen	512 Millionen	1,7 Milliarden
Makrofinanzhilfe	166 Millionen	160 Millionen	5,6 Milliarden
Europäische Investitionsbank	1,6 Milliarden	425 Millionen	9,5 Milliarden
Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung	2,3 Milliarden	777 Millionen	
Sonstiges	159,6 Millionen (außenpolitische Instrumente)	60 Millionen (Budgethilfe); 7 Millionen (Europäische Friedensfazilität)	194 Millionen (humanitäre Hilfe); 355 Millionen (außenpolitische Instrumente)

Quellen: Europäische Kommission, 2022a; 2022b; 2022c; Lippert, 2022a

Die ÖP kann von 2021 bis 2027 aus Mitteln des „Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit“ gefördert werden, das für diesen Zeitraum mit insgesamt 79,5 Milliarden Euro ausgestattet ist. Mindestens 19,3 Milliarden Euro sind für die ENP vorgesehen, wobei nicht zwischen ÖP und der südlichen Dimension der ENP unterschieden wird (Europäisches Parlament/Rat, 2021, Artikel 6). Die genaue Aufteilung auf die einzelnen Länder ist noch nicht abschätzbar. Zudem dürften die Zahlungen zugunsten der Ukraine wegen des russischen Angriffskriegs eine ganz andere Dimension einnehmen. Im Mai 2022 hatte die Europäische Kommission Makrofinanzhilfen in einer Höhe von bis zu 9 Milliarden Euro vorgeschlagen.

## **2.1 Georgien, Moldau und die Ukraine**

### **2.1.1 Assoziierungsabkommen**

Die EU hat im Jahr 2014 mit drei Ländern der Östlichen Partnerschaft – mit Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine – jeweils ein Assoziierungsabkommen abgeschlossen, mit denen die früheren Partnerschafts- und Kooperationsabkommen abgelöst wurden. Man spricht daher auch vom assoziierten Trio. Voraussetzung für die Abkommen war die Mitgliedschaft der Partnerländer in der Welthandelsorganisation WTO (Böttger, 2020, 490). Ziel der drei Abkommen ist die politische und wirtschaftliche Assoziation zwischen den Vertragsparteien. Die Abkommen gründen auf den gemeinsamen Werten. Für den politischen Dialog sowie die Förderung von Frieden und Stabilität soll ein institutioneller Rahmen geschaffen werden (Van der Loo, 2017, 3).

Diese auch als neuartige Assoziierungsabkommen bezeichneten Vereinbarungen gehen über typische Freihandelsabkommen hinaus. Sie sollen auch politische Reformen fördern, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stärken und die Stabilität der Regionen sichern (Herrnfeld, 2019a, 2653). Sie enthalten als Herzstück Freihandelsvereinbarungen (Deep and Comprehensive Free Trade Agreements – DCFTA), die bis zu einer vertieften und umfassenden Freihandelszone führen können. Neben dem verbesserten Marktzugang zum Binnenmarkt der EU sollen diese Abkommen auch Direktinvestitionen aus der EU in den hier betrachteten Staaten der ÖP erleichtern (Böttger, 2020, 490). Eine Beitrittsperspektive war mit den Abkommen nicht verbunden, was etwa in der

## Die Kriterien von Kopenhagen für Beitritte zur EU

Kasten 1

Der Europäische Rat von Kopenhagen hatte im Juni 1993 im Hinblick auf die Osterweiterung mehrere Beitrittsvoraussetzungen beschlossen: eine politische, eine ökonomische und eine institutionelle. Diese Kriterien sind inzwischen in Artikel 49 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) primärrechtlich verankert (Meng, 2015, Rn. 14).

Als Voraussetzung für die Mitgliedschaft muss der Beitrittskandidat erstens eine institutionelle Stabilität verwirklicht haben, die die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung garantiert, die Menschenrechte wahrt und Minderheiten achtet und schützt. Zweitens ist eine funktionierende Marktwirtschaft erforderlich sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten. Drittens setzt die Mitgliedschaft voraus, dass die Beitrittskandidaten die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen und sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen (Europäischer Rat Kopenhagen, 1993, 13; Europäische Kommission, 2000, 45). Außerdem soll als viertes Kriterium die EU dazu fähig sein, neue Mitglieder aufzunehmen, und dabei die Stoßkraft der europäischen Integration erhalten bleiben.

Das Kriterium der funktionsfähigen Marktwirtschaft hat die Europäische Kommission (2000, 51) später konkretisiert. Demnach müssen „Angebot und Nachfrage [...] durch das freie Spiel der Marktkräfte ausgeglichen werden; Preise und Außenhandel müssen liberalisiert sein; es darf keine nennenswerten Schranken für den Marktzugang (Errichtung neuer Unternehmen) und das Ausscheiden aus dem Markt (Konkurs) geben; das Rechtssystem einschließlich der Regelung der Eigentumsrechte muß vorhanden sein; Gesetzen und Verträgen muß gerichtlich Geltung verschafft werden können; makroökonomische Stabilität, einschließlich einer angemessenen Preisstabilität und tragfähiger öffentlicher Finanzen und Zahlungsbilanzen, muß erreicht sein; es muß ein breiter Konsens über die wesentlichen Elemente der Wirtschaftspolitik bestehen; der Finanzsektor muß hinreichend entwickelt sein, um die Ersparnisse produktiven Investitionen zuzuführen“.

Bei der Konkretisierung des Kriteriums der Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten, hat die Kommission darauf abgestellt, ob die Unternehmen über die erforderliche Anpassungsfähigkeit verfügen und ob ihr Umfeld die Anpassungsfähigkeit begünstigt. „Zu berücksichtigen ist dabei u. a.: ob eine funktionsfähige Marktwirtschaft mit einem ausreichenden Grad an makroökonomischer Stabilität besteht, so daß die Wirtschaftsteilnehmer ihre Entscheidungen in einem Klima der Stabilität und Berechenbarkeit treffen können; ob Human- und Sachkapital einschließlich Infrastruktur (Energieversorgung, Telekommunikation, Transport usw.), Bildungswesen und Forschung in ausreichendem Maße zu angemessenen Kosten vorhanden ist und welche künftigen Entwicklungen in diesem Bereich zu erwarten sind; inwieweit staatliche Politik und Gesetzgebung die Wettbewerbsfähigkeit über handels- und wettbewerbspolitische Maßnahmen, staatliche Beihilfen, KMU-Förderung usw. beeinflussen; Grad und Tempo der Handelsverflechtung mit der Europäischen Union, die ein Land bereits vor der Erweiterung erreicht hat. Dies gilt sowohl für das Volumen als auch die Art des Warenverkehrs mit den Mitgliedstaaten; der Anteil der Kleinunternehmen, zum Teil deswegen, weil Kleinunternehmen der Tendenz nach stärker von einem verbesserten Marktzugang profitieren, und zum Teil auch, weil bei Dominanz von Großunternehmen die Bereitschaft zu Anpassungen möglicherweise geringer ist“ (Europäische Kommission, 2000, 52).

Beim politischen Kriterium hat die Europäische Kommission den Schwerpunkt auf mehrere Indikatoren gelegt, darunter auf eine Verfassung, die demokratische Freiheiten, politischen Pluralismus, das Recht auf freie Meinungsäußerung und auf freie Religionsausübung gewährleistet. Weitere Indikatoren sind stabile demokratische Institutionen, freie und faire Wahlen sowie eine effiziente und unabhängige Justiz, die rechtsstaatlichen Grundsätzen genügt (Herrnfeld, 2019b, 418). Ergänzt werden die Beitrittskriterien um die Achtung der Grundsätze des Völkerrechts und die Verpflichtung, Gebietsstreitigkeiten mit friedlichen Mitteln zu lösen, wobei der Internationale Gerichtshof eine Rolle spielt (Meng, 2015, Rn. 14). Gerade die letzte Voraussetzung ist heute noch ein Hindernis für verschiedene Staaten des Westbalkans.

Ukraine und Georgien, zum Teil auch in der Republik Moldau auf Widerspruch gestoßen ist (Böttger, 2020, 486). Der Beitritt zur EU ist an bestimmte Kriterien geknüpft (Kasten 1).

Die Freihandelsabkommen umfassen die Bereiche Marktzugang für Waren, handelspolitische Abhilfemaßnahmen, technische Handelshemmnisse, Normung, Messwesen, Akkreditierung und Konformitätsbewertung, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, Zoll und Handels erleichterungen, Fragen der Niederlassung, den Handel mit Dienstleistungen und den elektronischen Geschäftsverkehr, Zahlungen und Kapitalverkehr, das öffentliche Auftragswesen, geistiges Eigentum, Wettbewerb, Transparenz, nachhaltige Entwicklung, Streitbeilegung, Vermittlungsmechanismus, Ursprungsregeln sowie die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich und die Teilnahme an EU-Programmen (House of Commons, 2018, Tz. 41). Damit beziehen sich diese Abkommen bereits auf große Teile des gemeinschaftlichen Besitzstands (Tekin, 2022, 105). Freizügigkeit ist mit den Abkommen nicht verbunden (Owen et al., 2017, 20). Unter dem gemeinsamen Besitzstand versteht man eine „Gemengelage von Recht, Erklärungen und Prinzipien sowie wesentlichen Grundsätzen, welcher der EuGH im Wege der Auslegung entwickelt hat“ (Meng, 2015, Rn. 21).

Die Assoziierungsabkommen sind im Grunde sehr ähnlich, allerdings gibt es Unterschiede im Detail. Georgien wird in der Präambel des Abkommens als „osteuropäisches“ Land bezeichnet und nicht als „europäisches“ Land wie die Republik Moldau und die Ukraine in ihren jeweiligen Abkommen. Ob damit ein Bezug zu Artikel 49 EUV hergestellt wird, nachdem sich jedes europäische Land um eine Mitgliedschaft in der EU bewerben kann, ist unklar (Van der Loo, 2017, 4). Immerhin wurde Georgien beim Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Juni 2022 nicht der Status eines Beitrittskandidaten zuerkannt. Das Abkommen mit der Ukraine war das erste der neuen Generation von Assoziierungsabkommen. Es war damit Vorlage für die Abkommen mit Georgien und der Republik Moldau (Van der Loo, 2017, 1).

Die Teile der Abkommen mit Georgien und der Republik Moldau, die den Freihandel betreffen, werden seit dem September 2014 vorläufig angewandt. Mit der Ukraine gilt dies seit dem 1. Januar 2016: „Als Ergebnis trilateraler Ge-

sprache zwischen der Russischen Föderation, der Ukraine und der EU ersuchte die Ukraine um einen Aufschub der vorläufigen Anwendung des Freihandels- teils des Abkommens (Titel IV) bis zum 1. Januar 2016“ (Bundesregierung, 2015, 107). In den Abkommen mit der Republik Moldau und mit der Ukraine wurde vereinbart, innerhalb von zehn Jahren schrittweise eine Freihandelszone ein- zuführen. Auch im Abkommen mit Georgien ist die schrittweise Errichtung einer Freihandelszone vereinbart worden, allerdings ohne einen Zeitplan zu erwähnen.

Unterschiede zwischen den drei Abkommen gibt es beim Umfang und der Geschwindigkeit der Marktöffnung sowie bei sektorspezifischen Schutzmaß- nahmen. Die Abkommen mit der Republik Moldau und der Ukraine sehen eine graduelle und asymmetrische Handelsliberalisierung vor (Van der Loo, 2017, 7). Asymmetrisch bedeutet, dass die EU ihre Zölle schneller senkt als die beiden Staaten, in den meisten Fällen mit dem Inkrafttreten des Abkommens (Van der Loo, 2017, 7). Ausnahmen machte die EU für Chemikalien, Düngemittel und Kraftfahrzeuge. Hierfür wurde vereinbart, die Zölle innerhalb von drei bis sieben Jahren zu liberalisieren. Ausnahmen von der Eliminierung von Zöllen macht die EU auch bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Van der Loo, 2017, 7).

Im Abkommen mit Georgien stellt sich der Sachverhalt anders dar, weil die damalige Regierung unter Michail Saakaschwili bereits im Jahr 2006 die Im- portzölle für die meisten Produkte abgeschafft hatte. Das Land hat mit 1,4 Pro- zent einen der niedrigsten Meistbegünstigungszollsätze aller Mitgliedstaaten der WTO (WTO, 2022). Die Abkommen mit Georgien und der Republik Moldau bauen die bestehenden Zölle nach den Vorgaben einer negativen Liste ab, das heißt, Zölle werden generell abgebaut, mit der Ausnahme von Tariflinien, die vom Zollabbau ausgenommen sind (Van der Loo, 2017, 8). Das Abkommen mit der Ukraine enthält dagegen eine (positive) Liste mit Tarifen, die abgebaut werden sollen. Insofern ist das Abkommen weniger progressiv (Van der Loo, 2017, 8). Die Ukraine hat einige sektorspezifische Ausnahmen vereinbart, etwa für Automobile. Hier gilt eine besonders lange Übergangsfrist für den Zoll- abbau von zehn Jahren sowie ein spezieller Schutzmechanismus auch nach dem Abbau der Zölle. In den Abkommen mit Georgien und der Republik Mol- dau hat die EU einen besonderen Schutzmechanismus für landwirtschaftliche Erzeugnisse durchgesetzt (Van der Loo, 2017, 8).

In Bezug auf technische Handelshemmnisse ermöglichen die Abkommen, die gegenseitige Anerkennung von technischen Standards für industrielle Erzeugnisse zu vereinbaren. Dadurch müssen die entsprechenden Produkte, nachdem sie rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind, nicht noch einmal im Gebiet der anderen Vertragspartei eine Konformitätsprüfung durchlaufen (Van der Loo, 2017, 10). Für Post- und Kurierdienste, elektronische Kommunikation sowie Finanz- und Transportdienstleistungen wird der Marktzugang davon abhängig gemacht, dass die drei assoziierten Länder die einschlägigen EU-Regeln übernehmen. Die Anpassungsvorschriften für die Ukraine fallen dabei strenger aus als die für die beiden anderen Staaten. Werden sie erfüllt, kann „internal market treatment“ eingeräumt werden (Van der Loo, 2017, 12). Im Bereich der Wettbewerbsvorschriften sind die Abkommen mit Georgien und der Republik Moldau weniger ambitioniert, während die Ukraine die Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) in Bezug auf Kartelle, den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung und Fusionen übernimmt. Das gilt auch für Staatshilfen (Van der Loo, 2017, 13).

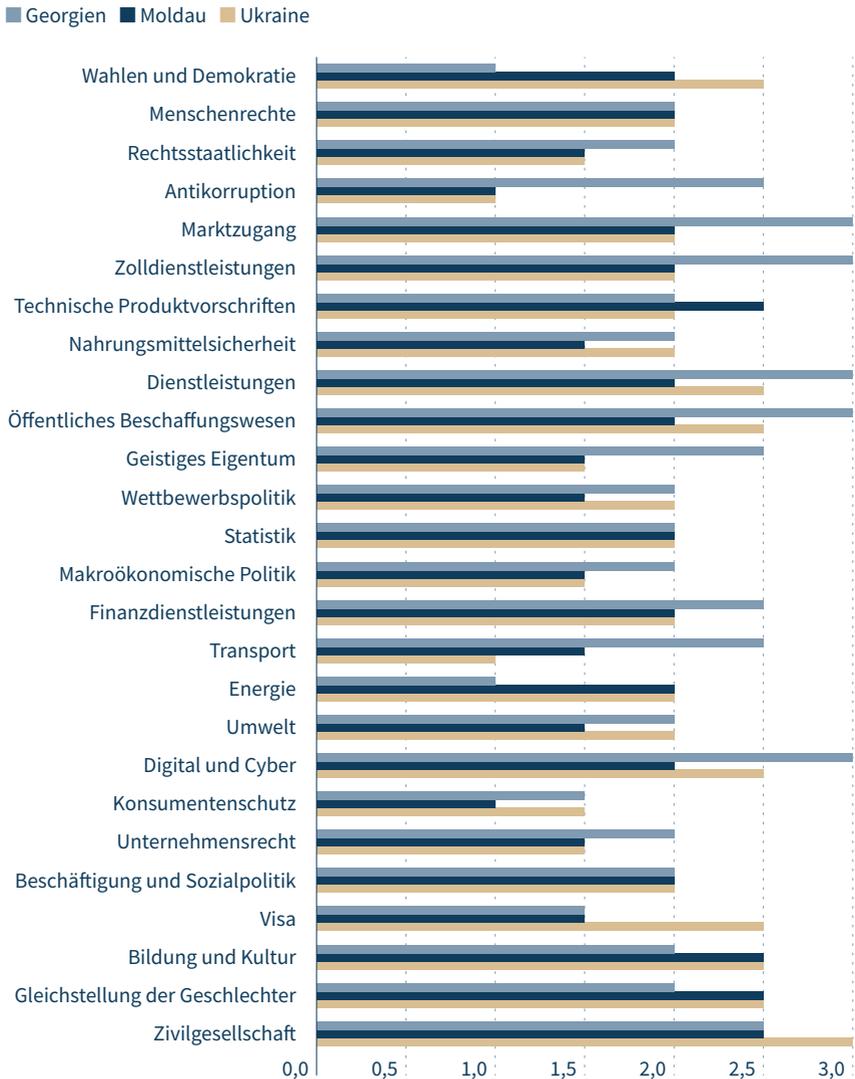
Die meisten Kapitel über die wirtschaftliche und sektorale Zusammenarbeit sind in den drei Abkommen sehr ähnlich, zum Beispiel die Kapitel über den wirtschaftlichen Dialog, Steuern, Statistik, Verkehr, Industrie- und Unternehmenspolitik und Bergbau, Finanzdienstleistungen, Gesellschaftsrecht, Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Corporate Governance, Informationsgesellschaft, audiovisuelle Kultur, Tourismus, Verbraucherpolitik, Beschäftigung, Sozialpolitik und Chancengleichheit, Beteiligung an EU-Agenturen und EU-Programmen sowie grenzüberschreitende und regionale Zusammenarbeit (Van der Loo, 2017, 15). Unterschiede gibt es dagegen bei der Annäherung im Umweltbereich und bei Chemikalien (Van der Loo, 2017, 15). Als Ursachen für die trotz ähnlicher Struktur in den Abkommen vereinbarten Abweichungen werden unterschiedliche politische Präferenzen und Unterschiede in der wirtschaftlichen Situation benannt (Van der Loo, 2017, 18).

Ein wesentliches Element der Abkommen ist die Konditionalität: Die drei Länder sollen ihre Gesetzgebung und ihren regulatorischen Rahmen an die Bestimmungen der EU annähern. Ein Maßstab für diese Annäherung ist, wie das jeweilige Land bei der Umsetzung der einzelnen Kapitel vorankommt. Daten dazu findet man in verschiedenen vom Centre for European Policy Studies

# Umsetzung der Assoziierungs- und Freihandelsabkommen mit der EU

Abbildung 1

Bestandsaufnahme in ausgewählten Bereichen von Anfang 2021



1 = etwas Fortschritt in der Umsetzung; 2 = moderater Fortschritt in der Umsetzung; 3 = gute Umsetzung.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/74RmFzRHRQXwsez>

Quellen: Emerson/Cenusa, 2021; Emerson/Kovziridze, 2021; Emerson/Movchan, 2021

(CEPS) herausgegebenen Studien. Darin wird ein Ranking erstellt. Der Wert 1 bedeutet etwas Fortschritt in der Umsetzung, 2 steht für moderaten Fortschritt und 3 für gute Umsetzung. Abbildung 1 veranschaulicht die Fortschritte.

Ein Vergleich mithilfe des arithmetischen Mittels zeigt, dass Georgien besonders weit bei der Umsetzung der wichtigsten Bestimmungen vorangekommen ist. Das Land kommt auf einen Wert von 2,2, die Ukraine auf einen Wert von 2,0 und die Republik Moldau auf 1,8. Dahinter verbirgt sich, dass Georgien beim Ranking fünfmal den Wert 3 erreicht, die Ukraine einmal und die Republik Moldau keinmal. In einem gemeinsamen Antrag von CDU/CSU und SPD im Deutschen Bundestag anlässlich von zehn Jahren Östlicher Partnerschaft wird Georgien bescheinigt, ein „engagierter Partner der EU“ zu sein (Deutscher Bundestag, 2019, 3). Die Effekte der Freihandelsabkommen sind nicht eindeutig, was an einem Vergleich der Anteile von Exporten und Importen mit der EU sowie mit Russland erkennbar wird, welcher in Kapitel 2.1.2 erfolgt.

### **2.1.2 Wirtschaftliche Verflechtungen**

Von den drei Ländern der ÖP, mit denen ein Assoziierungsabkommen abgeschlossen wurde, ist die Republik Moldau beim Außenhandel am stärksten mit der EU verflochten. 2021 gingen 61,1 Prozent der moldauischen Exporte in die EU. An zweiter Stelle stand die Ukraine mit einem Anteil von 39,1 Prozent. Georgien kam in dem Jahr auf 16,9 Prozent. Bei den Importen führte wiederum die Republik Moldau mit einem Anteil von 45,7 Prozent, die aus der EU bezogen wurden. Die Ukraine lag hier mit einem Anteil von 41,8 Prozent dahinter. Georgien kam auf einen Anteil von 23,0 Prozent. Die drei Länder, mit denen die EU Assoziierungsabkommen unterhält, waren vormals Teil der Sowjetunion. Darum bietet es sich an, die Entwicklung der Handelsbeziehungen dieser Staaten mit der EU und mit Russland gegenüberzustellen. Wegen seiner in den letzten 20 Jahren gestiegenen weltwirtschaftlichen Bedeutung wird auch China in die Betrachtung mit einbezogen.

Der längerfristige Vergleich deutet für die Republik Moldau (Abbildung 2) darauf hin, dass sich das Freihandelsabkommen von 2014 positiv auf die moldauischen Exporte in die EU ausgewirkt hat. 2013 lag dieser Exportanteil noch bei 43,3 Prozent, 2020 war er um mehr als 20 Prozentpunkte höher (66,7 Prozent). Der russische Anteil ist stark gesunken. Auf der Importseite hat es wenig Ver-

änderungen der Anteile der EU und Russlands gegeben. Der EU-Anteil liegt stabil deutlich über 40 Prozent, der russische Anteil an den Importen Moldaus dagegen unter 20 Prozent. China ist als Zielland für moldauische Exporte bedeutungslos geblieben. Bei den moldauischen Importen hat China deutlich zugelegt und im Jahr 2020 Russland überholt.

## Außenhandel Moldaus

Abbildung 2

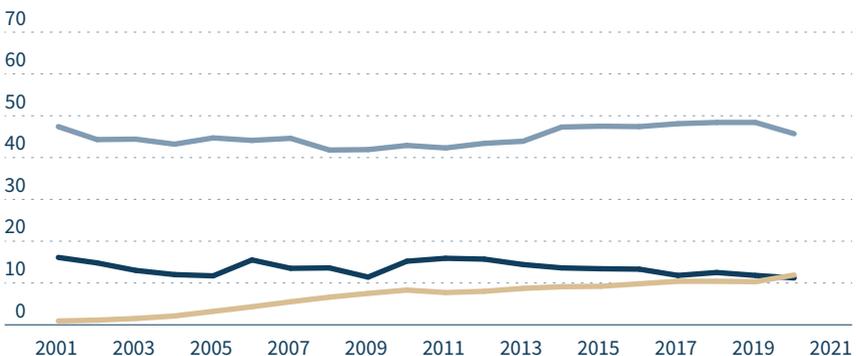
### a) Exporte nach Zielregion in Prozent aller Exporte

— EU — Russland — China



### a) Importe nach Herkunftsregion in Prozent aller Importe

— EU — Russland — China



Importe 2021: keine Angabe.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/H5b455cYG6egnY2>

Quellen: IMF, 2022a; eigene Berechnungen

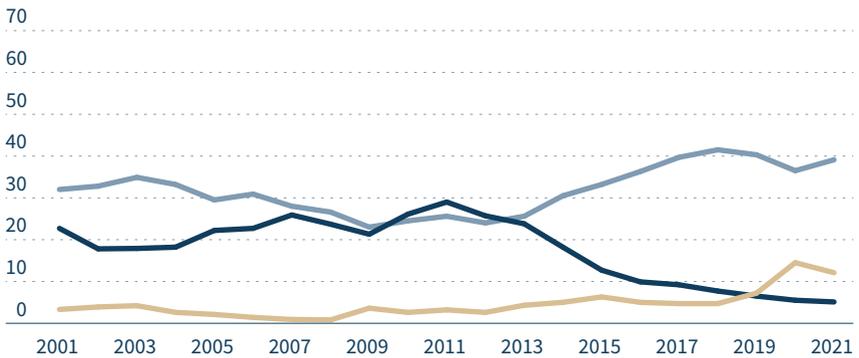
Im Fall der Ukraine öffnete sich schon 2013 eine Schere zwischen den Exporten in die EU und nach Russland (Abbildung 3). Der Anteil der Ausfuhren in die EU steigt seit 2012 merklich an, 2018 lag der vorläufige Höchstwert bei 41,5 Prozent. Der Anteil der Ausfuhren nach Russland sank von 29 Prozent im Jahr 2011 auf gut 5 Prozent im Jahr 2021. Bei den Einfuhren zeigt sich für die Ukraine ein

## Außenhandel der Ukraine

Abbildung 3

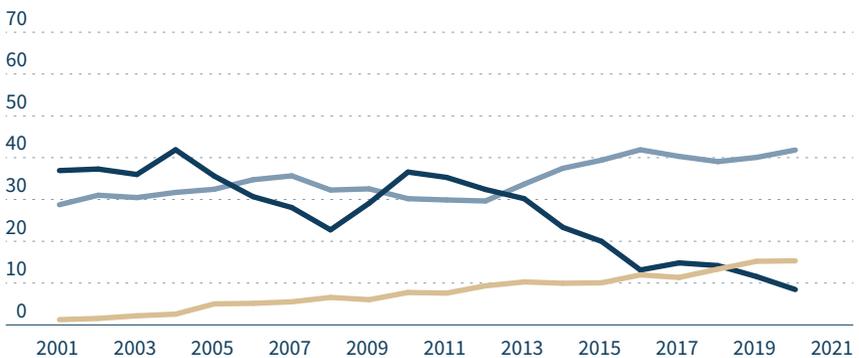
a) Exporte nach Zielregion  
in Prozent aller Exporte

— EU — Russland — China



a) Importe nach Herkunftsregion  
in Prozent aller Importe

— EU — Russland — China



Importe 2021: keine Angabe.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/i6aWytZGbEN2LGG>

Quellen: IMF, 2022a; eigene Berechnungen

ähnliches Bild: Der Anteil der Importe aus der EU hat seit 2012 etwa um 12 Prozentpunkte zugelegt, der der Importe aus Russland von 36,5 Prozent (2010) auf 8,4 Prozent abgenommen. Dies deutet auf eine ausgesprochene Westorientierung des Landes hin. Ein wenig relativiert wird diese Aussage durch die Anteilsgewinne Chinas sowohl bei den Exporten als auch bei den Importen.

## Außenhandel Georgiens

Abbildung 4

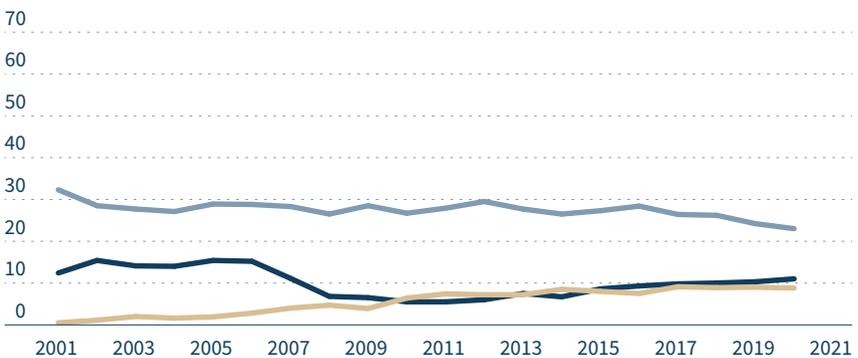
### a) Exporte nach Zielregion in Prozent aller Exporte

— EU — Russland — China



### a) Importe nach Herkunftsregion in Prozent aller Importe

— EU — Russland — China



Importe 2021: keine Angabe.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/ty8SeTfd4YjDR4B>

Quellen: IMF, 2022a; eigene Berechnungen

Auch bei Georgien stieg der EU-Anteil an den Ausfuhren des Landes seit 2012 an (Abbildung 4), 2015 hatte sich der Wert etwa verdoppelt. Seither ist er allerdings Jahr für Jahr fast durchgängig rückläufig. Im Jahr 2021 lag er mit knapp 17 Prozent nur wenig über dem Stand von 2012. Der Anteil der Einfuhren Georgiens aus der EU ist ebenfalls gesunken. Im Jahr 2020 lag er um fast 7 Prozentpunkte unter dem Stand von 2012. Quasi spiegelbildlich ist der Anteil der Einfuhren Georgiens aus Russland seit 2011 gestiegen, und zwar von 5,5 Prozent auf 11 Prozent im Jahr 2020. Bemerkenswert ist, dass der Anteil der Exporte nach China inzwischen auf der Höhe mit den Exporten nach Russland liegt, bei den Importen aktuell knapp darunter.

## Wirtschaftliche Situation in Georgien, Moldau und der Ukraine im Jahr 2021<sup>1)</sup>

Tabelle 2

	Georgien	Moldau	Ukraine
Bevölkerung (in 1.000)	3.716,9	3.547,5	41.732,8
Fläche (km <sup>2</sup> )	69.700	33.847	603.549
BIP (in Millionen Euro)	13.910,1	10.452,9	136.153,2
BIP je Einwohner (in Euro)	3.742,4	3.020,4	3.261,5
BIP je Einwohner (Kaufkraftparität, EU = 100)	33	30	30
Wirtschaftswachstum (in Prozent)	-6,8	-0,7	-4,0
Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen (Anteile, in Prozent)			
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	8,4	11,0	10,8
Industrie	15,8	15,9	21,0
Baugewerbe	8,9	10,5	3,3
Dienstleistungen	66,9	62,5	64,9
Inflationsrate (in Prozent)	5,2	3,8	2,8
Saldo Staatshaushalt (in Prozent des BIP)	-9,3	-5,1	-5,4
Staatlicher Schuldenstand (in Prozent des BIP)	59,9	31,0	54,0
Arbeitslosenquote (in Prozent)	18,5	3,8	9,5
Jugendarbeitslosenquote (in Prozent)	39,4	10,9	19,3
Leistungsbilanzsaldo (in Millionen Euro)	-1.715,6	-783,0	4.611,7
Leistungsbilanzsaldo (in Prozent des BIP)	-12,3	-7,5	3,4
Ausländische Direktinvestitionen, Bestand (in Prozent des BIP)	116,8	39,5	33,5

1) Vereinzelt Angaben für Jahre vor 2020; zum Teil Schätzungen.

Wirtschaftswachstum: Veränderung des realen BIP gegenüber dem Vorjahr;

Inflationsrate: Veränderung des Verbraucherpreisindex gegenüber dem Vorjahr.

Quellen: Europäische Kommission, 2022a; 2022b; 2022c; UNCTAD, 2022; eigene Berechnungen

Tabelle 2 gibt einen statistischen Überblick über die drei Staaten, der sowohl Ähnlichkeiten aufzeigt als auch Unterschiede deutlich macht. Gemessen am BIP je Einwohner stehen diese Länder auf einem ähnlichen wirtschaftlichen Niveau. Deutliche Abweichungen gibt es beispielsweise bei der Einwohnerzahl, der Fläche und der Arbeitslosigkeit.

## 2.2 Armenien, Aserbaidschan und Belarus

Der Vollständigkeit halber wird nun kurz auf die Handelsbeziehungen mit den drei übrigen Ländern der ÖP eingegangen. Dadurch können Unterschiede zum assoziierten Trio aufgezeigt werden.

### Armenien

Ein Abkommen über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft (Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement – CEPA) ist 2017 unterzeichnet worden. Wesentliche Teile des Abkommens, das am 1. März 2021 in Kraft getreten ist (Europäische Kommission, 2021a), wurden seit Juni 2018 vorläufig angewendet. Verhandlungen über ein weitreichendes und umfassendes Freihandelsabkommen führten zu keinem Ergebnis, da Armenien 2013 der Eurasischen Wirtschaftsunion beigetreten war – auf Druck Russlands (Madatali/Jansen, 2022, 6). Von 2017 bis 2020 wurde Armenien von der EU mit mehr als 210 Millionen Euro aus dem Europäischen Nachbarschaftsinstrument unterstützt (Jiráček/Carmona, 2021).

Das Abkommen mit Armenien verbessert zwar die Zusammenarbeit mit der EU in den Bereichen Wirtschaft, Handel und Politik und fördert zudem sektorspezifische Maßnahmen. Es ist jedoch nicht mit einem präferenziellen Zollabbau verbunden (WKÖ, 2022). In einigen Bereichen ist eine Annäherung an die Rechtsvorschriften der EU vorgesehen. Bei den Handelsbeziehungen zur EU macht sich das Abkommen allerdings noch nicht bemerkbar (Abbildung 5). Der Anteil der armenischen Ausfuhren in die EU ist seit dem Höhepunkt im Jahr 2008 stark rückläufig und betrug 2021 noch knapp 22 Prozent. Die Ausfuhren nach Russland sind dagegen im Trend gestiegen.

Bei den Importen hat Russland die EU als Bezugsquelle Armeniens inzwischen überholt. Mit einem Anteil von 32,6 Prozent im Jahr 2020 lag das Land deutlich

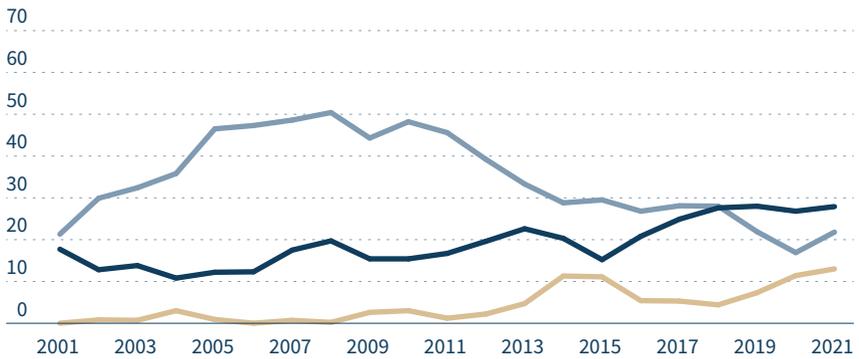
vor dem der EU (18,7 Prozent). Bei Armenien macht sich in den Handelsströmen die Mitgliedschaft in der Eurasischen Wirtschaftsunion bemerkbar, zu der auch Belarus, Kasachstan, Kirgisistan und Russland gehören und die von Russland dominiert wird. Die Handelsbeziehungen mit China sind sowohl auf der Export- als auch auf der Importseite gewachsen.

### Außenhandel Armeniens

Abbildung 5

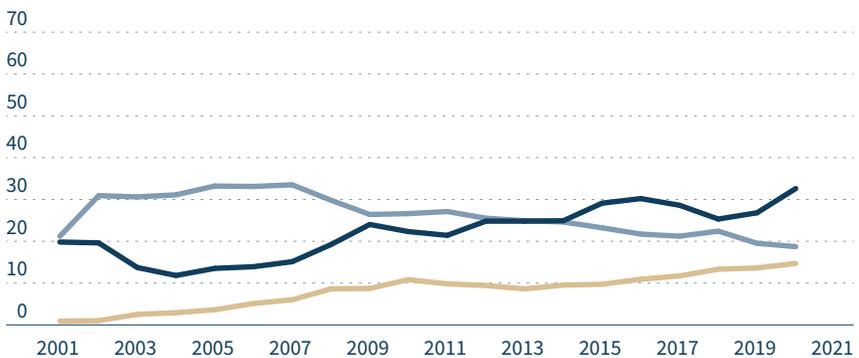
a) Exporte nach Zielregion  
in Prozent aller Exporte

— EU — Russland — China



a) Importe nach Herkunftsregion  
in Prozent aller Importe

— EU — Russland — China



Importe 2021: keine Angabe.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/qrpi2PsnbSeKny8>

Quellen: IMF, 2022a; eigene Berechnungen

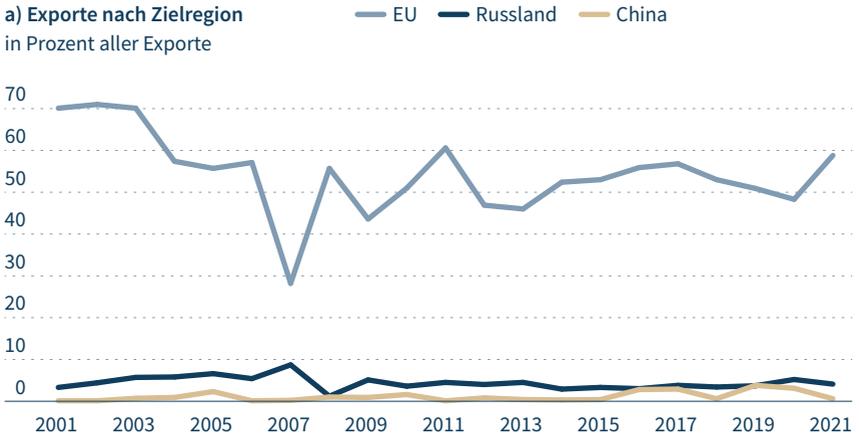
## Aserbaidshan

Die Beziehungen der EU zu Aserbaidshan basieren auf dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen von 1999. Nach Einschätzung der Europäischen Kommission ermöglicht das Abkommen eine schrittweise Angleichung der aserbaidshanischen Rechtsvorschriften und Verfahren an die handelsbe-

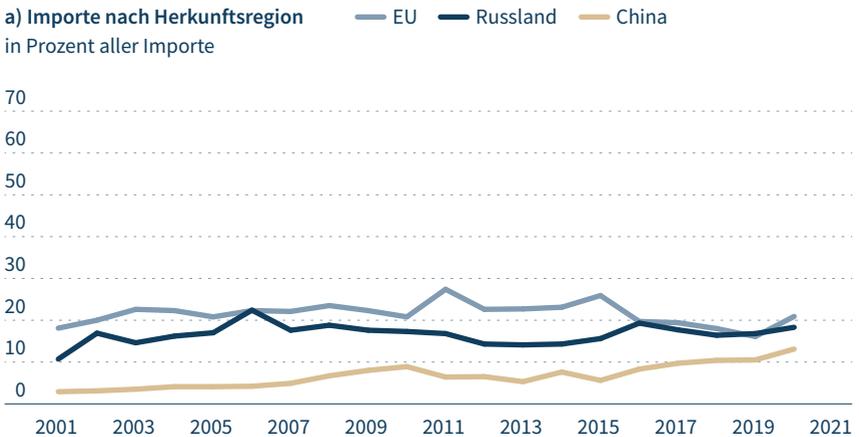
### Außenhandel Aserbaidshans

Abbildung 6

a) Exporte nach Zielregion  
in Prozent aller Exporte



a) Importe nach Herkunftsregion  
in Prozent aller Importe



Importe 2021: keine Angabe.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/oEJiZDzNws3L9FK>

Quellen: IMF, 2022a; eigene Berechnungen

zogenen Gesetze und Normen der EU und der Welt (European Commission, o. J.a). Über ein neues und verbessertes Rahmenabkommen, das die Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten verstärken und unter anderem handels- und energiepolitische Aspekte umfasst, wird verhandelt. Dabei geht es auch um „robuste Bestimmungen in den Bereichen Demokratie, Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit“ (Jiráček/Carmona, 2021). Die Beziehungen der EU zu Aserbaidshans werden durch den gewaltsamen Konflikt mit Armenien um Bergkarabach belastet (Winn/Gänzle, 2017, 315).

Aserbaidshans Exporte sind stark auf die EU ausgerichtet (Abbildung 6). Das liegt an der Güterstruktur: Zu den Hauptexportprodukten zählen Rohöl, Erdgas, raffiniertes Mineralöl, aber auch Tomaten und Gold (CIA, o. J.). Auf die Energieerzeugnisse entfiel 2021 ein Anteil von nahezu 90 Prozent aller Ausfuhren (State Statistical Committee of the Republic of Azerbaijan, 2022). Das lässt auf eine sehr rohstoffabhängige Wirtschaft schließen. Rohstoffreichtum kann allerdings auch eine Gefahr für die wirtschaftliche Entwicklung sein; Prosperität ist durch sie nicht garantiert (Bardt, 2005). Aserbaidshans größter Handelspartner ist Italien. Auf das Land entfallen 41,6 Prozent der Ausfuhren Aserbaidshans. Auf der Einfuhrseite haben Erzeugnisse des Maschinenbaus und der Elektrotechnik mit 23 Prozent das größte Gewicht. Anders als bei den Exporten ist der Anteil Chinas bei den Einfuhren seit 2015 deutlich angestiegen.

## **Belarus**

Die Beziehungen der EU zu Belarus galten bis 2020 als stabil, wenn auch auf niedrigem Niveau (Böttger/Butylin, 2022, 37). 1995 hatte die EU mit Belarus ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen unterzeichnet, das die EU aber nicht ratifizierte (Böttger/Butylin, 2022, 39). Gleichwohl lud die EU das Land im Jahr 2004 ein, der ENP beizutreten (Böttger/Butylin, 2022, 40). Nach der belarussischen Präsidentschaftswahl im Jahr 2020, die nach Ansicht von Beobachtern gefälscht war, reagierte die EU mit mehreren Sanktionspaketen (Böttger/Butylin, 2022, 42).

Präsident Alexander Lukaschenko kündigte daraufhin die Teilnahme an der ÖP auf (Akhvlediani, 2022, 226). Die Beziehungen zur EU wurden zusätzlich dadurch belastet, dass das Regime in Minsk Flüchtlinge an die westliche Grenze des Landes bringen ließ und diese zum Grenzübertritt bewegte, um damit

Druck auf die östlichen EU-Mitgliedstaaten auszuüben. Diese hatten sich für Sanktionen gegen Belarus starkgemacht (Böttger/Butylin, 2022, 45). Im Außenhandel mit der EU und mit Russland ist kein klarer Trend zu erkennen (Abbildung 7), anders als bei den Einfuhren des Landes aus China. Diese haben sich innerhalb von 20 Jahren mehr als verzwanzigfach.

## Außenhandel von Belarus

Abbildung 7

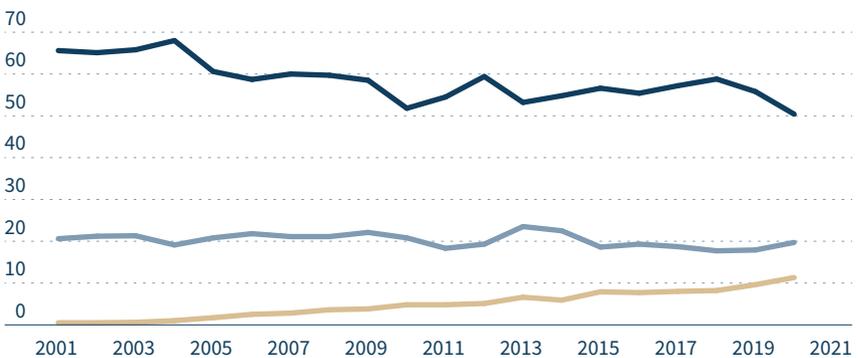
a) Exporte nach Zielregion  
in Prozent aller Exporte

— EU — Russland — China



a) Importe nach Herkunftsregion  
in Prozent aller Importe

— EU — Russland — China



Importe 2021: keine Angabe.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/akmnawzrmAXP99Q>

Quellen: IMF, 2022a; eigene Berechnungen

## 2.3 Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen in den ÖP-Ländern

Armenien, Georgien, die Republik Moldau und die Ukraine werden im Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (2022) als „defekte Demokratien“ bezeichnet, Aserbaidshan und Belarus als „harte Autokratien“. Nach Merkel et al. (2003, 66) sind defekte Demokratien „Herrschaftssysteme, die sich durch das Vorhandensein eines weitgehend funktionierenden demokratischen Wahlregimes zur Regelung des Herrschaftszugangs auszeichnen, aber durch Störungen in der Funktionslogik eines oder mehrerer der übrigen Teilregime die komplementären Stützen verlieren, die in einer funktionierenden Demokratie zur Sicherung von Freiheit, Gleichheit und Kontrolle unabdingbar sind“. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Freiheit unterscheiden sich die sechs Länder der ÖP stark. Georgien kommt beim „Ease of Doing Business“-Index der Weltbank auf Platz 7, während die Ukraine hier mit Platz 64 am schlechtesten abschneidet (Tabelle 3).

Im Urteil der Heritage Foundation zur ökonomischen Freiheit gilt Georgien als größtenteils frei („mostly free“ = Indexwert zwischen 70 und 79,9). Arme-

### Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen

Tabelle 3

in den Ländern der Östlichen Partnerschaft

	Ease of Doing Business Index (Weltbank, 2019) <sup>1)</sup>	Index of Economic Freedom (Heritage Foundation, 2022) <sup>2)</sup>	Corruption Perception Index (Transparency International, 2021) <sup>3)</sup>	Index of Transition Quality (EBRD, 2021a) <sup>4)</sup>	Global Freedom Score (Freedom House, 2021) <sup>5)</sup>
Armenien	47	65,3	49	5,8	55
Aserbaidshan	28	61,6	30	5,0	9
Belarus	49	53,0	41	5,5	8
Georgien	7	71,8	55	5,7	58
Moldau	48	61,3	36	5,0	62
Ukraine	64	54,1	32	5,2	61

1) Je kleiner, desto besser die Geschäftsbedingungen.

2) Je höher, desto größer die wirtschaftliche Freiheit.

3) Je höher, desto geringer die Korruptionswahrnehmung.

4) Je höher, desto besser die Qualität der Transition.

5) Je höher, desto größer die politische Freiheit.

Quelle: eigene Zusammenstellung

nien, Aserbaidschan und die Republik Moldau werden als mäßig frei eingestuft („moderately free“ = Wert zwischen 60 und 69,9), Belarus und die Ukraine als größtenteils unfrei („mostly unfree“ = Wert zwischen 50 und 59,9).

Der Index der Wahrnehmung der Korruption im öffentlichen Sektor von Transparency International bescheinigt Georgien mit einem Wert von 55 die beste Position unter den sechs Ländern (100 = sehr sauber; 0 = hoch korrupt). Am schlechtesten schneiden Aserbaidschan (30) und die Ukraine (32) ab, die Republik Moldau kommt auf einen Indexwert von 36.

Gemessen an den bürgerlichen Freiheiten und den politischen Rechten liegt die Republik Moldau dem Freedom-House-Index zufolge an erster Stelle der betrachteten Länder, knapp vor der Ukraine und Georgien. Armenien ist ebenfalls nicht weit davon entfernt. Aserbaidschan und Belarus fallen deutlich gegenüber den vier anderen Staaten ab. Dazu heißt es bei Freedom House (2021): „Die Macht in Aserbaidschans autoritärem Regime ist nach wie vor stark in den Händen von Ilham Alijew, der seit 2003 Präsident ist, und seiner Großfamilie konzentriert. Die Korruption ist weit verbreitet und die offizielle politische Opposition ist durch jahrelange Verfolgung geschwächt. Die Behörden haben in den letzten Jahren ein umfassendes Vorgehen gegen die bürgerlichen Freiheiten durchgeführt, das wenig Raum für unabhängige Meinungsäußerung oder Aktivismus lässt“ (übersetzt mit DeepL).

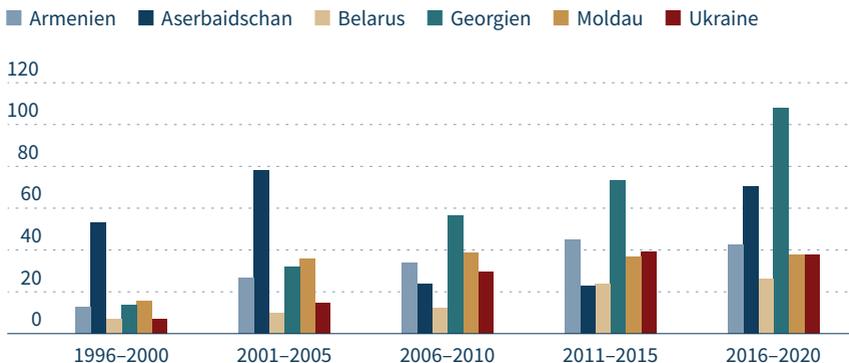
Freedom House (2021) charakterisiert Belarus ebenfalls als autoritären Staat, in dem die bürgerlichen Freiheiten stark eingeschränkt sind und die Wahlen gefälscht werden. Der Justiz und anderen Institutionen mangelt es an Unabhängigkeit, sodass keine Gewaltenteilung vorhanden ist. Der Global Freedom Score von Freedom House ist eng korreliert mit dem Indikator der Pressefreiheit, der von „Reporter ohne Grenzen“ veröffentlicht wird. Je besser die Position in der Rangliste ausfällt, desto günstiger ist die Situation für die Pressefreiheit. Dementsprechend beträgt der Korrelationskoeffizient der beiden Indizes  $-0,86$ .

Die positive Bewertung Georgiens beim Index „Ease of Doing Business“ der Weltbank geht einher mit hohen Werten ausländischer Direktinvestitionsbestände, die im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessen werden.

## Ausländische Direktinvestitionen

Abbildung 8

Fünffahresdurchschnitte der Bestände in den Ländern der Östlichen Partnerschaft, in Prozent des BIP

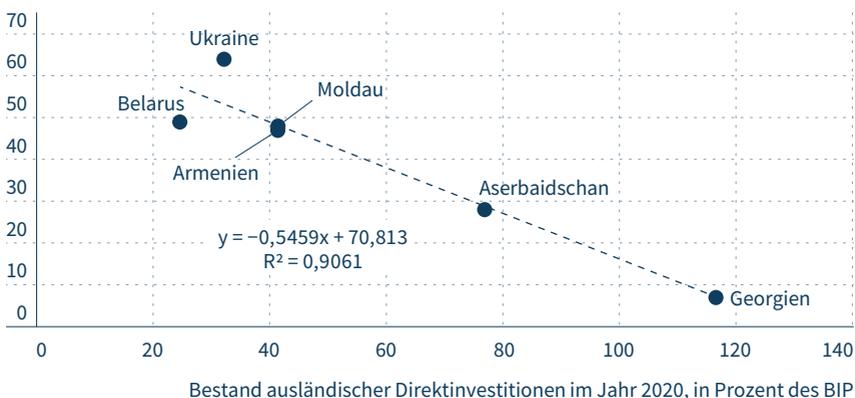


Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/w8Rc2jdmBp2czJE>  
Quelle: UNCTAD, 2022

## Geschäftsbedingungen und ausländische Direktinvestitionen in den Ländern der Östlichen Partnerschaft

Abbildung 9

„Ease of Doing Business“-Index, Rangplatz im Jahr 2019



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/cfPAcyZaRSJxzX>  
Quellen: UNCTAD, 2022; Weltbank, 2019; eigene Berechnungen

Im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 lag diese Relation für Georgien mit 108 Prozent des BIP am höchsten unter den ÖP-Ländern. An zweiter Stelle rangierte für denselben Fünfjahreszeitraum Aserbaidschan mit durchschnittlich 70 Prozent (Abbildung 8). Absolut, also gemessen in US-Dollar (nominal), waren die Direktinvestitionsbestände in der Ukraine mit 48,9 Milliarden US-Dollar im Jahr 2020 am höchsten. Stellt man in einem XY-Diagramm die Werte des „Ease of Doing Business“-Rankings den ausländischen Direktinvestitionen (gemessen in Relation zum BIP) gegenüber, zeigt sich ein enger linearer Zusammenhang (Abbildung 9): je besser die Geschäftsbedingungen, desto höher sind die Direktinvestitionsbestände in Prozent des BIP.

### **3 Der Westbalkan im Wartezimmer der EU?**

Den sechs Ländern des Westbalkans – also Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien – wurde bereits 2003 grundsätzlich die Aufnahme in die EU in Aussicht gestellt. Beim Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit den Vertretern der Westbalkanstaaten hatte die EU bekräftigt, die europäische Ausrichtung der westlichen Balkanstaaten vorbehaltlos zu unterstützen: „Die Zukunft der Balkanstaaten liegt in der Europäischen Union“ (Europäische Kommission, 2003). Der Beitritt zur EU ist in Artikel 49 EUV geregelt (Kasten 2).

Albanien, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien sind bereits Beitrittskandidaten. Die EU verhandelt seit 2012 mit Montenegro und seit 2014 mit Serbien. Der Rat der EU hatte sich im März 2020 grundsätzlich für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien ausgesprochen. Ein Veto Bulgariens hatte dies aber verhindert, bis es auf eine Initiative Frankreichs zu einer Lösung kam und Verhandlungen im Juli 2022 eröffnet werden konnten (Europäische Kommission – Vertretung in Deutschland, 2022a). Vorangegangen war ein Streit mit Griechenland, den das Land mit einer Änderung seines Staatsnamens von Mazedonien in Nordmazedonien beigelegt hat. Da die Aufnahme von Verhandlungen mit Albanien an den Verhandlungsbeginn mit Nordmazedonien gekoppelt war, musste Albanien ebenfalls bis Juli 2022 warten (Tabelle 4).

Gemäß Artikel 49 EUV kann jeder europäische Staat, der die Werte der EU achtet, den Beitritt beantragen. Diese Werte sind in Artikel 2 EUV aufgeführt: „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.“

Das Beitrittsverfahren selbst wird in Artikel 49 EUV nur grob umrissen (Meng, 2015, 495). Der aufnahmewillige Staat richtet seinen Antrag an den Rat der EU. Die Europäische Kommission gibt eine vorläufige Stellungnahme ab. Für Georgien, Moldau und die Ukraine hat sie diese am 17.6.2022 vorgelegt. Über die Aufnahme der Verhandlungen beschließt der Rat. Die Beitrittsverhandlungen werden in über 30 Kapitel aufgeteilt, die verschiedene Politikbereiche der EU enthalten. In einem Screening, das zwischen der Kommission und dem Beitrittsstaat stattfindet, wird festgestellt, in welchem Umfang dieser seine Rechtsordnung an das Unionsrecht anpassen muss. Ein Kapitel kann geschlossen werden, wenn Einigkeit besteht, dass das Kandidatenland „in der Lage ist, die mit der Übernahme des jeweiligen Primär- und Sekundärrechts verbundenen Pflichten zu erfüllen“ (Meng, 2015, 496 f.).

Nach Abschluss der Verhandlungen holt der Rat eine offizielle Stellungnahme der Europäischen Kommission ein, die für den Rat aber nicht rechtlich bindend ist. Der Rat kann (einstimmig) beschließen, dem Beitrittsantrag stattzugeben, wenn das Europäische Parlament mit der einfachen Mehrheit seiner Mitglieder zugestimmt hat. Der Beitritt wird in einem Vertrag geregelt. Die Beitrittsbedingungen werden in der Beitrittsakte festgehalten, ein oftmals umfangreiches Dokument, in dem die „vereinbarten materiellen Anpassungen und Änderungen des primären und sekundären Unionsrechts“ (Meng, 2015, 498) enthalten sind, zum Beispiel auch etwaige Übergangsfristen oder Schutzklauseln. Damit der Beitrittsvertrag in Kraft treten kann, muss er von allen EU-Staaten und dem beitretenden Land ratifiziert werden.

## Die Staaten des Westbalkans auf dem Weg in die EU

Tabelle 4

	Antrag	Kandidatenstatus	Verhandlungsbeginn
Albanien	4/2009	6/2014	7/2022
Bosnien und Herzegowina	2/2016	potenzieller Beitrittskandidat	
Kosovo	angekündigt	potenzieller Beitrittskandidat	
Montenegro	12/2008	12/2010	6/2012
Nordmazedonien	3/2004	12/2005	7/2022
Serbien	12/2009	3/2012	1/2014

Stand: November 2022.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Kosovo hat hingegen lediglich den Status eines potenziellen Beitrittskandidaten und will bis Ende 2022 einen Beitrittsantrag stellen. Das Land liegt im Streit mit seinem Nachbarn Serbien, der Kosovo nicht als souveränen Staat anerkennt, sondern als autonome serbische Provinz einstuft. Zwischen beiden Ländern ist es im Lauf des Jahres 2022 wieder zu Spannungen gekommen. Zudem wird Kosovo nicht von allen Mitgliedstaaten der EU als souverän anerkannt.

Bosnien und Herzegowina hat bisher ebenfalls nur den Status eines potenziellen Beitrittskandidaten. Besonders im Bereich der institutionellen Stabilität, der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung und der Wahrung der Menschenrechte sowie dem Minderheitenschutz werden noch Mängel festgestellt (Lippert, 2020, 448). Dennoch hat die Europäische Kommission am 12. Oktober 2022 empfohlen, dem Land den Kandidatenstatus zu verleihen, unter der Bedingung, dass noch einige Reformen erfolgen (European Commission, 2022).

Sie begründet dies etwa damit, dass eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Demokratie, der Funktionsfähigkeit der staatlichen Institutionen, der Rechtsstaatlichkeit, der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität, zur Gewährleistung der Medienfreiheit und zur Steuerung der Migration im Land ergriffen wurden. Zudem soll durch diesen Schritt eine positive Dynamik bei der weiteren Umsetzung von Reformen ausgelöst werden. Damit der Kandidatenstatus tatsächlich verliehen werden kann, müssen jedoch die Mitgliedstaaten der Empfehlung der Kommission zustimmen. Ob und wie schnell dies geschehen wird, ist fraglich.

### 3.1 Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen

Um die Länder des Westbalkans bereits vor dem eigentlichen Beitrittsprozess an die EU heranzuführen, durchlaufen sie alle einen Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess. In dessen Rahmen wurden jeweils bilaterale Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Ländern des Westbalkans geschlossen, die sogenannten Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA). Diese umfassen neben wirtschaftlichen Themen nahezu alle politischen Bereiche der EU und zielen auch auf eine regionale Stabilisierung (Priebe, 2020). Aufgrund dieses weitreichenden Umfangs sind die SAA in der Regel gemischte Abkommen, also Abkommen, die sowohl Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten als auch der Union betreffen. Zu betonen ist, dass die SAA zwar auf einen möglichen Beitritt vorbereiten sollen, jedoch keinen Rechtsanspruch darauf begründen.

Auch wenn es zu einem Beitritt kommt, zeigt die Vergangenheit, dass der Zeitraum bis dahin in der Regel eher lang ist. Das erste SAA auf dem Westbalkan wurde 2004 mit dem heute so bezeichneten Nordmazedonien geschlossen. Es folgten Albanien im Jahr 2009, Montenegro 2010, Serbien 2013, Bosnien und Herzegowina und schließlich Kosovo im Jahr 2016. Ein Blick auf Tabelle 4 zeigt, dass zwischen Inkrafttreten der SAA und Beitrittsantrag meist ein kurzer Zeitraum liegt oder, wie bei Serbien, der Antrag dem Inkrafttreten der SAA sogar vorgelagert ist.

Das SAA mit Kosovo hebt sich von den anderen Abkommen dadurch besonders ab, dass es sich auf Unionszuständigkeiten beschränkt und somit ein reines Abkommen der EU und kein gemischtes Abkommen ist. Daher ist es auch nicht zustimmungspflichtig durch die einzelnen Mitgliedstaaten. Dieser Umstand bedeutet, dass die Frage der Anerkennung Kosovos durch die Mitgliedstaaten umgangen werden konnte (Elsuwege, 2017). Dies ist relevant, da fünf Mitglieder der EU Kosovo nicht als unabhängigen Staat anerkennen. Dieser rechtliche Unterschied hat auch inhaltliche Konsequenzen (Elsuwege, 2017). So wird Kosovo etwa in der Präambel im Gegensatz zu den anderen Ländern nicht als potenzieller Beitrittskandidat genannt. Vielmehr soll das SAA „zu Fortschritten hinsichtlich der europäischen Perspektive des Kosovo und seiner Annäherung an die EU führen“ (Europäische Union, 2016, 3). Darüber hinaus wird eine Verbesserung in den Beziehungen zu Serbien als Bedingung für den Bestand des SAA genannt.

Ein weiterer bedeutender Unterschied liegt in den Regelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit. Da hier nationale Vorschriften eine entscheidende Rolle spielen, enthält das kosovarische SAA darüber kein Kapitel im Gegensatz zu den anderen SAA. Auch fehlt eine Nichtdiskriminierungsklausel für legal beschäftigte Kosovaren gegenüber Staatsangehörigen des betreffenden EU-Landes. In anderen Bereichen ist das kosovarische SAA aber auch weitreichender als die anderen SAA. So enthält es Regelungen zum Umweltschutz und zum Zivilschutz. Dies kann wohl darauf zurückgeführt werden, dass sich die EU inzwischen in diesen Bereichen selbst weiterentwickelt hat im Vergleich zu dem Zeitpunkt, als die anderen SAA verhandelt wurden (Elsuwege, 2017). Weitere kleinere Unterschiede bestehen etwa darin, dass das SAA mit Kosovo im Kapitel „Laufende Zahlungen und Kapitalverkehr“ Portfolio-Investments explizit ausschließt, während dies in anderen SAA nicht der Fall ist.

Die SAA der anderen Westbalkanstaaten sind von der Struktur und vom Inhalt her insgesamt recht ähnlich. So betont Priebe (2020, 551), dass die Unterschiede „eher technischer und administrativer Natur“ sind. Ein Unterschied liegt in der Übergangsfrist für das Einrichten einer Freihandelszone für Waren. In Bosnien und Herzegowina und Montenegro sind es jeweils fünf Jahre, in Serbien sechs Jahre und in Nordmazedonien und Albanien beträgt die Übergangsfrist zehn Jahre. Darüber hinaus unterscheiden sich die Formulierungen im Abkommen mit Nordmazedonien teils etwas von den anderen Abkommen, was wahrscheinlich darin begründet ist, dass dies das erste SAA mit einem Westbalkanstaat war.

Das Abkommen mit Serbien enthält eine starke Betonung der Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ). Eine uneingeschränkte Zusammenarbeit mit dem IStGHJ war eine Bedingung für die Ratifizierung des Abkommens durch die Mitgliedstaaten. Zudem wird in dem serbischen SAA betont, dass das Abkommen nicht für Kosovo gilt und dass dessen Status durch das Abkommen unberührt bleibt.

Im Vergleich mit den Assoziierungsabkommen der Länder des assoziierten Trios der Östlichen Partnerschaft (vgl. Kapitel 2.1) stellen sowohl Lippert (2022a) als auch Akhvediani (2022) fest, dass diese weitgehender sind als die SAA mit den Westbalkanländern. Dabrowski (2022, 210) betont als wesent-

lichen Unterschied zwischen den Assoziierungsabkommen und den SAA, dass Letztere, mit Ausnahme von Kosovo, eine Beitrittsperspektive enthalten. Auch wenn es durch die Europäische Kommission (2020) Kritik an den SAA gegeben hat, sollte man deren Bedeutung nicht schmälern, vor allem vor dem Hintergrund der unsicheren Beitrittsperspektive für die Länder des westlichen Balkans (Priebe, 2020).

Alle Beitrittskandidaten und potenziellen Beitrittskandidaten gehören zudem seit 2007 zu den Empfängerländern des EU-Instruments für Heranführungshilfe (Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA). Zu den Empfängerländern von IPA gehört auch die Türkei. Die Instrumente für Heranführungshilfe laufen jeweils über einen Zeitraum von sieben Jahren, der sich an dem Mehrjährigen Finanzrahmen der EU orientiert. So bezieht sich IPA I auf die Jahre 2007 bis 2013, IPA II auf die Jahre 2014 bis 2020 und schließlich IPA III auf die Jahre 2021 bis 2027. Insgesamt haben sich die Finanzhilfen im Rahmen von IPA I auf etwa 9,5 Milliarden Euro summiert und von IPA II auf etwa 11 Milliarden Euro, wobei diese Summen jeweils auch den Anteil für die Türkei und länderübergreifende Projekte enthalten.

Tabelle 5 zeigt die Zuwendungen im Rahmen von IPA I und II nach Ländern. Es lässt sich feststellen, dass in beiden Zeitfenstern die absoluten Zuwendungen für Serbien deutlich höher lagen als die für die anderen Länder, während Montenegro deutlich weniger erhalten hat als die anderen. Jedoch relativiert sich dies stark, wenn man die Zuwendungen ins Verhältnis zum BIP des jeweiligen Landes setzt. Daran gemessen, hat Kosovo von IPA I mit 1,8 Prozent relativ zum BIP oder 1,3 Prozent relativ zum BIP von IPA II am meisten profitiert, während die Zuwendungen für Serbien jeweils nur 0,5 Prozent relativ zum BIP ausmachten. Betrachtet man, wie die Zuwendungen von IPA I und IPA II für den Westbalkan in Relation zu den Gesamtausgaben der EU für den jeweiligen Zeitraum standen, so kommt man auf einen relativ geringen Anteil von 0,5 Prozent für IPA I und 0,4 Prozent für IPA II.

Die Finanzhilfen im Rahmen des IPA III von 2021 bis 2027 belaufen sich auf etwa 14 Milliarden Euro (European Commission, o. J.b), was erneut eine Steigerung gegenüber der Vorgängerperiode darstellt. Diese Mittel sollen in fünf thematische Schwerpunkte fließen. Eine Aufschlüsselung nach Ländern liegt

## Zuwendungen an die Staaten des Westbalkans

Tabelle 5

im Rahmen von IPA I und IPA II

	IPA I 2007 bis 2013		IPA II 2014 bis 2020	
	Millionen Euro	Prozent des BIP	Millionen Euro	Prozent des BIP
Albanien	591,2	0,9	639,5	0,7
Bosnien und Herzegowina	610,1	0,6	552,1	0,5
Kosovo	635,3	1,8	602,1	1,3
Montenegro	235,6	1,0	279,1	1,0
Nordmazedonien	615,1	1,1	608,7	0,8
Serbien	1.385,4	0,5	1.539,1	0,5

Für die Relation zum BIP wurde der durchschnittliche IPA-I- oder IPA-II-Betrag pro Jahr je Land berechnet und dieser Wert wurde durch das BIP im Jahr 2013 für IPA I und das BIP im Jahr 2020 für IPA II je Land geteilt.

Quellen: European Commission, o. J.b; Eurostat, 2022

vonseiten der Europäischen Kommission nicht vor, da die Mittelzuweisung diesmal ganz bewusst nach Maßgabe strategischer und leistungsbezogener Kriterien bereitgestellt werden soll (Europäische Kommission, 2021b). Neben den Zuweisungen im Rahmen von IPA I bis IPA III haben die Westbalkanstaaten von der EU weitere Finanzhilfen erhalten, etwa jüngst 3,3 Milliarden Euro zur Überwindung der wirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie (European Commission, 2021).

## 3.2 Wirtschaftliche Entwicklung

Eine wesentliche Voraussetzung für einen Beitritt zur EU ist die wirtschaftliche Entwicklung des (potenziellen) Beitrittskandidaten. Im Folgenden soll daher ein Überblick über die wirtschaftliche Entwicklung der Westbalkanstaaten aus heutiger Sicht gegeben werden sowie ein Ausblick auf die erwartete Entwicklung 2022 bis 2024.

### 3.2.1 Aktueller Stand

Tabelle 6 zeigt den aktuellen Stand der Westbalkanstaaten bei einer Vielzahl von Indikatoren. Besonders aussagekräftig ist dabei der Vergleich zum EU-Durchschnitt. Hinsichtlich des Lebensstandards, gemessen als um Kauf-

kraftunterschiede bereinigtes BIP je Einwohner, besteht nach wie vor ein großer Unterschied zwischen dem Westbalkan und der EU. Kosovo kam im Jahr 2021 lediglich auf ein Viertel des EU-Werts. Selbst Montenegro – das Westbalkanland mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen – erreichte nicht mal ein halb so hohes BIP je Einwohner wie die EU im Durchschnitt.

Bei der Arbeitslosenquote ist der Kontrast ähnlich stark. So war diese in Montenegro 2021 mit 18,5 Prozent fast dreimal so hoch wie in der EU. Hingegen lag die Inflationsrate im Jahr 2021 auf dem Westbalkan mehrheitlich ähnlich hoch wie in der EU. Die Ausnahme bildete Serbien mit einer höheren Inflationsrate. Fiskalisch betrachtet sind die Westbalkanstaaten überwiegend robuster aufgestellt als der EU-Durchschnitt. So war das Defizit des Staatshaushalts dieser Länder im Jahr 2021 teils deutlich niedriger – mit der Ausnahme Nord-

### Wirtschaftliche Situation auf dem Westbalkan im Jahr 2021

Tabelle 6

	Albanien	Bosnien und Herzegowina	Kosovo	Montenegro	Nordmazedonien	Serbien	EU
BIP je Einwohner (Kaufkraftparität, in US-Dollar)	15.646	16.846	12.721	22.795	17.918	21.432	48.436
Inflationsrate (in Prozent)	2,0	2,0	3,3	2,4	3,2	4,1	2,9
Arbeitslosenquote (in Prozent)	11,8	15,2	k. A.	18,5	16,2	11,8	7,0
Saldo Staatshaushalt (in Prozent des BIP)	-4,5	-0,7	-1,6	-1,6	-5,4	-3,3	-5,1
Staatlicher Schuldenstand (in Prozent des BIP)	74,2	36,5	22,5	86,8	53,2	57,2	73,0
Leistungsbilanzsaldo (in Prozent des BIP)	-7,7	-2,4	-9,1	-9,2	-3,5	-4,4	3,3
Auslandsschuldenstand (in Prozent des BNE)	74,2	72,1	39,3	200,6	89,9	74,4	k. A.

Auslandsschuldenstand: 2020; Inflationsrate: Veränderung des Verbraucherpreisindex gegenüber dem Vorjahr; Arbeitslosenquote: Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).  
Quellen: Weltbank, 2022; IMF, 2022b

mazedonien, wo das Defizit ähnlich hoch lag wie in der EU. Der Staatshaushalt von Bosnien und Herzegowina war hingegen fast ausgeglichen. Ebenso lag die Staatsverschuldung für die Mehrzahl der Westbalkanstaaten unter dem der EU-Staaten. Besonders gilt dies für Kosovo sowie für Bosnien und Herzegowina. Montenegro hingegen war im Jahr 2021 höher verschuldet als die EU-Staaten im Durchschnitt. Der sehr hohe Wert für Montenegro beim Auslandsschuldenstand dürfte wesentlich auf Kredite aus China zurückgehen (Stanicek/Tarpova, 2022). Der Leistungsbilanzsaldo war für alle Westbalkanstaaten negativ, in Kosovo und Montenegro betrug er rund -9 Prozent. Dies dürfte an ihrer negativen Handelsbilanz liegen. Für den Durchschnitt der EU hingegen war dieser Wert im Jahr 2021 positiv.

Somit kann man festhalten, dass bei der wirtschaftlichen Entwicklung noch erhebliche Unterschiede zwischen den Westbalkanstaaten und dem EU-Durchschnitt bestehen. So schneiden die Westbalkanstaaten zwar fiskalisch erstaunlich gut ab und auch ihre Inflationsraten waren im Jahr 2021 relativ niedrig. Jedoch hinkt ihr Lebensstandard hinter dem der EU hinterher. Zudem sind die Arbeitsmarktsituation und die Leistungsbilanz auf dem Westbalkan nach wie vor problematisch. Letzteres trägt zu der relativ hohen Auslandsverschuldung bei und signalisiert eine geringere Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich mit der EU. Um hier Verbesserungen zu erzielen, sind die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen maßgeblich. Tabelle 7 enthält eine Reihe von Indikatoren hierzu.

Hinsichtlich der Geschäftsbedingungen gibt es zwischen den Staaten des westlichen Balkans große Unterschiede. So schneidet Nordmazedonien mit Platz 17 gemäß dem „Ease of Doing Business“-Index der Weltbank unter den betrachteten Ländern am besten ab, während Bosnien und Herzegowina auf Platz 90 liegt. Die ökonomische Freiheit ist – gemessen am Index der Heritage Foundation – auf dem Westbalkan „mäßig“, mit Ausnahme von Montenegro, das als „größtenteils unfrei“ gilt. Im Gegensatz dazu schneidet Montenegro hinsichtlich der Korruptionswahrnehmung laut Transparency International am besten ab. Ebenso erreicht das Land den höchsten durchschnittlichen Wert in der Region gemäß dem Index of Transition Quality. Kosovo erreicht hier den niedrigsten Wert. In Albanien sowie Bosnien und Herzegowina wird die Korruption als am schlechtesten wahrgenommen.

## Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen

Tabelle 7

in den Staaten des Westbalkans

	Ease of Doing Business Index (Weltbank, 2019a) <sup>1)</sup>	Index of Economic Freedom (Heritage Foundation, 2022) <sup>2)</sup>	Corruption Perception Index (Transparency International, 2021) <sup>3)</sup>	Index of Transition Quality (EBRD, 2021a) <sup>4)</sup>	Global Freedom Score (Freedom House, 2021) <sup>5)</sup>
Albanien	82	66,6	35	5,1	67
Bosnien und Herzegowina	90	63,4	35	5,1	53
Kosovo	57	60,1	39	4,8	56
Montenegro	50	57,8	46	6,0	67
Nord-mazedonien	17	65,7	39	5,7	67
Serbien	44	65,2	38	5,9	62

1) Je kleiner, desto besser die Geschäftsbedingungen.

2) Je höher, desto mehr wirtschaftliche Freiheit.

3) Je höher, desto geringer die Korruptionswahrnehmung.

4) Je höher, desto besser die Qualität der Transition.

5) Je höher, desto größer die politische Freiheit.

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die politische Freiheit wird von Freedom House bewertet. Hierbei steht ein höherer Wert für mehr politische und bürgerliche Freiheiten. Die Staaten des Westbalkans gelten demnach alle als teilweise frei („partly free“). Bosnien und Herzegowina rangiert mit einer Punktzahl von 53 auf dem letzten Platz der betrachteten Länder. Dies geht auch auf die starke politische Fragmentierung zwischen den nationalistischen Führern der bosnischen, serbischen und kroatischen Gemeinschaften des Landes sowie auf die weitverbreitete Korruption zurück. In Kosovo schränken schwache Institutionen, mangelhafte Rechtsstaatlichkeit und Korruption die politische Freiheit ein. In Serbien ist laut Freedom House die politische Freiheit zurückgegangen, da die derzeitige Regierung zunehmend Druck auf unabhängige Medien, die politische Opposition und Bürgerrechtsorganisationen ausübt. Hingegen hat es in Montenegro seit dem Regierungswechsel Ende 2020 Verbesserungen gegeben. Darüber hinaus weist die Pressefreiheit in allen Westbalkanstaaten gemäß dem Index der Nichtregierungsorganisation „Reporter ohne Grenzen“ erkennbare Probleme auf (Reporter ohne Grenzen, 2022).

Insgesamt ist die Lage, was Korruption, organisierte Kriminalität, Medienfreiheit, Demokratie, Menschenrechte und andere politische Fragen betrifft, in den westlichen Balkanstaaten somit verbesserungsfähig. Darum sieht die Europäische Kommission in diesem Politikbereich eine der Hauptherausforderungen für den Westbalkan (Europäische Kommission, 2022d). Korruption, rechtliche Unberechenbarkeit und langwierige Rechtsverfahren seien problematisch in der Region, würden das Investitionsklima beeinträchtigen und auch das Vertrauen in die Politik erodieren.

Da die Europäische Kommission im Rahmen der Heranführungshilfen für den Westbalkan auch Mittel für den Ausbau der Rechtsstaatlichkeit bereitstellt, stellt sich die Frage, inwieweit hier Erfolge vorzuweisen sind. Der Europäische Rechnungshof (ERH) kommt in einem Sondergutachten zu dem Schluss, dass die bisherigen Finanzmittel der EU zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit auf dem Westbalkan im Rahmen von IPA II wenig nachhaltige Wirkung gezeigt haben (ERH, 2022). So bestünden nach wie vor Probleme bei der Unabhängigkeit der Justiz, der Korruptionsbekämpfung und der Meinungsfreiheit. Daher empfiehlt der ERH der Europäischen Kommission, die Anwendung der Konditionalität von Finanzmitteln – besonders auch in Hinblick auf die Ausgestaltung von IPA III – zu verstärken und die Berichterstattung und Überwachung der Projekte zu verbessern.

Neben der Frage, inwiefern die Länder des Westbalkans die wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in der EU erfüllen, ist die Stimmung gegenüber der EU in diesen Ländern relevant. Diesem Aspekt gehen regelmäßig die Umfragen des Eurobarometers der Europäischen Kommission nach. So wird etwa abgefragt, ob man der EU vertraut. Im EU-Durchschnitt beantworten 47 Prozent der Einwohner in der Umfrage von Februar 2022 diese Frage mit Ja (Europäische Kommission, 2022e). In Albanien liegt dieser Wert mit 73 Prozent deutlich höher. In Kosovo vertrauen 59 Prozent der EU, in Nordmazedonien sind es 50 Prozent. In Montenegro sowie in Bosnien und Herzegowina haben lediglich 44 Prozent der Einwohner Vertrauen in die EU, mit abnehmender Tendenz. Am wenigsten Vertrauen in die EU haben die Einwohner Serbiens (33 Prozent). Ferner wird abgefragt, ob man die EU positiv oder negativ bewertet. Erneut ist das Bild der EU am positivsten in Albanien (71 Prozent), während in Serbien nur 37 Prozent der Einwohner ein positives

Bild von der EU haben. 26 Prozent der Serben haben hingegen ein komplett negatives Bild von der EU, was deutlich über den Werten der restlichen Westbalkanländer liegt. Am niedrigsten ist dieser Wert mit 7 Prozent erneut in Albanien und Kosovo. Die vergleichsweise negative Bewertung in Serbien könnte mit den seit Jahren andauernden, bisher erfolglosen Beitrittsverhandlungen zusammenhängen, während mit Albanien die Beitrittsverhandlungen gerade erst eröffnet wurden.

### **3.2.2 Reformprogramme**

Seit 2015 stellen die Länder des Westbalkans im Rahmen des wirtschaftlichen und finanziellen Dialogs mit der EU jährlich Wirtschaftsreformprogramme (ERP) auf, die von der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank bewertet werden. Die ERP sollen die Wettbewerbsfähigkeit und das langfristige Wachstum steigern und so den Ländern dabei helfen, die wirtschaftlichen Kriterien für einen EU-Beitritt zu erfüllen. Für die ERP, die sich auf den Zeitraum 2022 bis 2024 beziehen, wurden die Bewertungen im Mai 2022 vorgelegt. Darin kam die Europäische Kommission mit Blick auf die Wirtschaftslage zu dem Schluss, dass auf dem Westbalkan nach dem coronabedingten wirtschaftlichen Einbruch 2021 eine moderate bis starke Erholung eingesetzt hat (Europäische Kommission, 2022d). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch die European Bank for Reconstruction and Development (EBRD, 2021b). Zurückzuführen ist dies im Wesentlichen auf einen anziehenden privaten Konsum und gestiegene Investitionen.

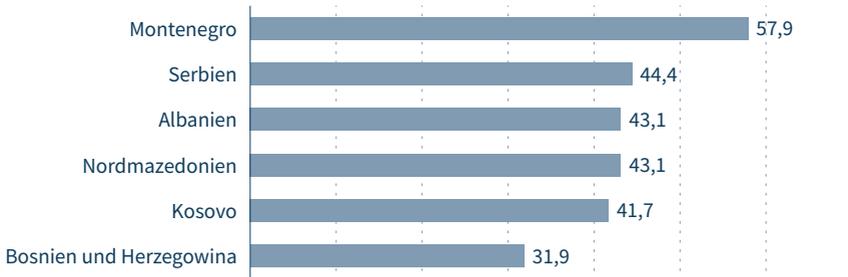
Für den Zeitraum 2022 bis 2024 erwarten alle Länder des Westbalkans auch im Zuge der Krisenerholung ein höheres jährliches BIP-Wachstum als im Zeitraum 2017 bis 2019, dem Zeitraum vor der Coronapandemie. Die Inlandsnachfrage und die Bruttoanlageinvestitionen sind die Haupttreiber hinter dieser Entwicklung. Besonders Kosovo und Nordmazedonien sollen mit 7,2 Prozent und 5,2 Prozent realem BIP-Wachstum von 2022 bis 2024 stark zulegen. Hinsichtlich der fiskalischen Entwicklung auf dem Westbalkan wird im Durchschnitt eine leichte Verbesserung erwartet. So soll sich etwa der Schuldenstand stabilisieren.

Die größten Herausforderungen sieht die Europäische Kommission derzeit im Abfedern der adversen Schocks, die vom russischen Angriffskrieg in der Ukraine ausgehen, und in der Implementierung von strukturellen Reformen, um etwa das Investitionsklima zu verbessern. Eine weitere Herausforderung besteht

## Implementierung der gezielten politischen Leitlinien

Abbildung 10

Umsetzung auf dem Westbalkan im Jahr 2021, in Prozent



Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/7qT2GA97GXS4yAw>

Quelle: Europäische Kommission, 2022d, 15

darin, die fiskalische Konsolidierung fortzuführen, sobald der wirtschaftliche Aufschwung hinreichend gut verankert ist. Des Weiteren gilt es, die regionale Vernetzung auszubauen, die Erwerbsquoten bei Frauen und Jugendlichen zu erhöhen, die aktive Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik zielgerichteter zu gestalten sowie die Investitionen in den Gesundheitssektor und den Zugang zu diesem auszubauen (Europäische Kommission, 2022d).

Neben den ERP werden im Rahmen des wirtschaftlichen und finanziellen Dialogs zwischen der EU und den Westbalkanländern jedes Jahr gezielte politische Leitlinien erstellt. Anschließend wird bewertet, inwiefern die Länder diese umgesetzt haben. Die durchschnittliche Implementierungsrate lag 2021 unter der des Vorjahres. Betrachtet man die Implementierungsraten für die einzelnen Länder, so schnitt Montenegro in dem Jahr am besten ab, während Bosnien und Herzegowina hinterherhinkte (Abbildung 10). Auch in den Jahren 2022 bis 2024 bleibt der Reformdruck auf dem Westbalkan also anhaltend hoch, besonders in Anbetracht der zahlreichen Risiken.

### 3.3 Wirtschaftliche Verflechtungen

Tabelle 8 fasst die Handelsbeziehungen der Westbalkanstaaten mit einer Auswahl von Partnern für die Jahre 2006 und 2020 zusammen. Es wird jeweils nach Exporten und Importen differenziert. Für alle Länder des westlichen Balkans

ist die EU der bedeutendste Handelspartner. Ihre Relevanz hat aber im betrachteten Zeitraum – außer für Kosovo – abgenommen. Russland war 2006 nur für Nordmazedonien und Serbien ein relevanter Handelspartner. In der gesamten Region hat der Handel mit Russland bis 2020 aber abgenommen und liegt im marginalen Bereich. China hat hingegen in den letzten Jahren besonders als Importregion stark an Bedeutung gewonnen. Dies gilt vor allem für Montenegro. Die zunehmende Abhängigkeit von China wird nachfolgend weiter thematisiert.

Neben der wirtschaftlichen Verflechtung mit der EU, Russland und China ist die regionale Verflechtung innerhalb des Westbalkans relevant. Diese kann nicht nur maßgeblich die wirtschaftliche Entwicklung der Region – unabhängig von einem EU-Beitritt – fördern, sondern auch einen wertvollen Beitrag zur Verbesserung der nachbarschaftlichen Beziehungen und damit zur Stabilisierung leisten. Im Zeitraum 2006 bis 2020 haben die Handelsbeziehungen innerhalb der Westbalkanstaaten an Bedeutung gewonnen. Besonders gilt dies für

## Handelsbeziehungen der Westbalkanstaaten

Tabelle 8

Exporte in Prozent aller Ausfuhren eines Landes;  
Importe in Prozent aller Einfuhren eines Landes

		EU		Russland		China		Westbalkan <sup>2)</sup>	
		2006	2020	2006	2020	2006	2020	2006	2020
Albanien	Exporte	93,6	74,8	0,1	0,0	1,2	1,8	2,3	17,8
	Importe	66,4	57,8	4,1	2,2	6,1	9,0	1,2	7,5
Bosnien und Herzegowina	Exporte	76,0	72,4	0,1	1,1	0,0	0,2	14,9	16,0
	Importe	69,4	60,8	2,2	2,1	3,4	8,0	10,9	12,7
Kosovo <sup>1)</sup>	Exporte	26,3	34,4	0,0	0,0	k. A.	0,2	18,6	44,3
	Importe	49,8	45,8	0,4	1,4	13,0	9,8	11,1	18,7
Montenegro	Exporte	67,9	38,0	0,1	0,4	k. A.	6,1	30,3	44,5
	Importe	50,6	44,6	2,4	0,4	3,9	10,5	30,1	27,9
Nordmazedonien	Exporte	84,6	77,6	1,4	0,9	0,1	2,5	5,7	11,0
	Importe	58,5	46,2	16,4	1,7	4,0	6,9	1,1	9,6
Serbien	Exporte	64,5	64,9	5,4	4,7	0,1	1,9	18,6	15,8
	Importe	47,9	39,8	16,5	4,5	6,0	6,8	4,2	2,0

1) Daten für Kosovo beziehen sich auf die Jahre 2008 und 2020.

2) Summe der jeweils anderen Westbalkanstaaten.

Quellen: IMF, 2022a; eigene Berechnungen

Kosovo, wo der Handel mit Albanien und Nordmazedonien eine wesentliche Rolle spielt. Da eines der zentralen Anliegen der SAA auf dem Westbalkan auch die bessere regionale Vernetzung und Stabilisierung ist, kann in dieser Hinsicht anhand der Handelsdaten eine positive Entwicklung verzeichnet werden. Jedoch mahnt die Europäische Kommission (2022d) hier noch Verbesserungsbedarf an. Die Bertelsmann Stiftung kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass sowohl die regionale Kooperation als auch jene mit der EU in den vergangenen 20 Jahren vorangekommen ist (Bertelsmann Stiftung/wiiw, 2020). Jedoch wird bemängelt, dass infrastrukturelle, institutionelle, verwaltungstechnische und politische Schwächen weiterhin ein Hindernis für eine wirksame regionale Zusammenarbeit und Konvergenz darstellen.

Eine Ausnahme von dieser stärkeren regionalen Integration ist Serbien, dessen Handel mit den anderen Westbalkanstaaten in den letzten Jahren abgenommen hat. Laut Bertelsmann Stiftung ist Serbien weniger stark regional integriert als die anderen betrachteten Länder (Bertelsmann Stiftung/wiiw, 2020). Zudem ist zu erwähnen, dass Serbien laut Daten des Internationalen Währungsfonds keine Exporte nach Kosovo tätigt und lediglich für das Jahr 2020 einen marginalen Importbetrag aus Kosovo meldet. Kosovo hingegen weist seit 2011 sowohl Exporte als auch Importe im Handel mit Serbien aus. Der Unterschied könnte darin begründet sein, dass Serbien Kosovo nicht als unabhängigen Staat anerkennt, sondern als abtrünnige Provinz betrachtet und daher auch per Definition keinen Außenhandel mit Kosovo tätigen kann.

Im Jahr 2019 haben Serbien, Albanien und Nordmazedonien die „Open-Balkan“-Initiative ins Leben gerufen, mit dem Ziel, den freien Verkehr von Waren und Personen in der Region zu fördern. Bisher haben sich Kosovo, Bosnien und Herzegowina sowie Montenegro dieser Initiative jedoch nicht angeschlossen. Zudem wird kritisiert, dass hierdurch andere, bereits etablierte Instrumente der regionalen Integration untergraben werden und Serbien die Initiative einseitig nutzen könnte (Deutsche Welle, 2022). Serbien sondert sich in der derzeitigen Lage auch dadurch von der EU ab, dass es die EU-Sanktionen gegen Russland nicht mitträgt (Stanicek, 2022). Die besondere historische Bindung zwischen den beiden Staaten und die hohe Abhängigkeit Serbiens von russischem Gas könnten hierfür eine Erklärung sein.

Ein weiterer Gradmesser für wirtschaftliche Verflechtungen sind ausländische Direktinvestitionen. Abbildung 11 zeigt die Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen von 1996 bis 2020 für die Westbalkanländer. Man erkennt einen ansteigenden Trend an Direktinvestitionen im Westbalkan, was auch an der Stabilisierung der Region und den besseren Rahmenbedingungen liegen dürfte. Besonders markant ist das Volumen an ausländischen Direktinvestitionen in Montenegro.

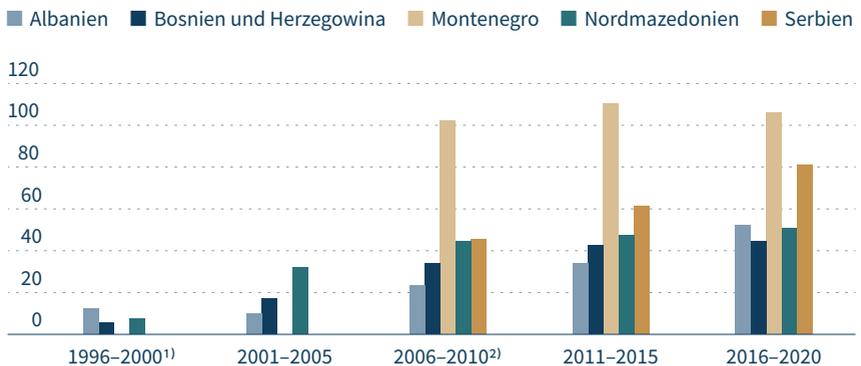
### Die zunehmende Bedeutung Chinas auf dem Westbalkan

Die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung des Westbalkans mit China wird besonders durch das Kooperationsformat CEEC (China-Central Eastern European Cooperation Forum) und durch bilaterale Projekte im Rahmen der neuen Seidenstraße (Belt and Road Initiative – BRI) forciert (Busch, 2021). Beide Instrumente bieten einen Rahmen, in dem China Kredite vornehmlich für die Finanzierung von größeren Energie-, Infrastruktur- und Rohstoffprojekten bereitstellt. Eine zunehmende Anzahl an Studien versucht sich an einer validen Quantifizierung dieser Verflechtung, da von offizieller Seite dazu wenig veröffentlicht wird. Die Nichtregierungsorganisation „Balkan Investigative

### Ausländische Direktinvestitionen auf dem Westbalkan

Abbildung 11

Fünffjahresdurchschnitte der Bestände, in Prozent des BIP



Kosovo: keine Daten verfügbar.

1) Bosnien und Herzegowina: 1997–2000.

2) Montenegro: 2010; Serbien: 2008–2010.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/F63wz5M6xBEoqgF>

Quelle: UNCTAD, 2022

Reporting Network“ (BIRN) verzeichnet eine Gesamtzahl von 136 chinesischen Projekten auf dem Westbalkan mit einem Volumen von 32 Milliarden Euro im Zeitraum 2009 bis 2021 (BIRN, 2021). Die Bank UniCredit bietet eine Auflistung aller derzeitigen chinesischen Infrastrukturprojekte im Westbalkan (Marrano, 2021). Allein der Kreditbetrag für diese Projekte entspricht im Durchschnitt 7 Prozent des BIP der Westbalkanländer. Besonders hoch ist der Anteil in Montenegro mit etwa 20 Prozent des BIP.

Problematisch scheint bei einer Vielzahl dieser Projekte zum Ersten zu sein, dass die wirtschaftliche Rentabilität zu positiv dargestellt wird, was zu sogenannten „weißen Elefanten“ führt, also der Errichtung teurer und prestigeträchtiger Infrastrukturvorhaben, die aber in keiner Relation zu ihrem eigentlichen Nutzen stehen (Shopov, 2021). Zum Zweiten sind die Kreditkonditionen zum Teil so, dass bei Zahlungsunfähigkeit Eigentum auf dem Hoheitsgebiet des Kreditnehmerlandes auf die chinesischen Vertragspartner übergeht. Zum Dritten wird bemängelt, dass politische Einflussnahme und Korruption bei vielen Projekten eine Rolle spielen, während etwa Umwelt- oder Menschenrechtsstandards vernachlässigt werden.

Die Kombination aus einem relativ hohen Kreditbetrag bei gleichzeitig geringer Investitionsrendite kann schlimmstenfalls in einer Schuldenfalle münden. Als Paradebeispiel für eine solche Situation wird häufig Montenegro genannt. Wie bereits anhand von Tabelle 6 (vgl. Kapitel 3.2.1) und Tabelle 8 dargestellt, haben sich Montenegros Auslandsschulden – vor allem gegenüber China – signifikant erhöht, während die Importabhängigkeit von China die höchste in der Region ist. Das kontroverseste chinesische Projekt in Montenegro ist der Bau der Bar-Boljare-Autobahn, die von der Hafenstadt Bar quer durch Montenegro bis zur serbischen Grenze führen soll. Finanziert wird der Bau durch die staatliche chinesische Export-Import-Bank (EXIM) mit einem Kredit in Höhe von 944 Millionen US-Dollar, was einem Viertel des montenegrinischen BIP entspricht. Dies hat das Potenzial, die fiskalische Tragfähigkeit des Landes erheblich zu beeinträchtigen. Schon die Begleichung der ersten Kreditrate in Höhe von 65 Millionen Euro im Jahr 2021 hat das Staatsdefizit weiter anschwellen lassen (Klawitter, 2022).

Das größte Engagement in der Region zeigt China in Serbien. Laut BIRN ist China dort an 61 Projekten in Höhe von 18 Milliarden Euro involviert (BIRN, 2021). Zudem hat Serbien eine Freihandelszone mit China bis Ende 2022 angekündigt (Stanicek/Tarpova, 2022). Hingegen stehen Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie Nordmazedonien weniger im Fokus von China. Kosovo wird von China offiziell nicht als unabhängiger Staat anerkannt und dementsprechend ist das Engagement dort noch relativ gering. Im Gegensatz zu allen anderen Ländern des Westbalkans hat China mit Kosovo kein Absichtsprotokoll („memorandum of understanding“) im Rahmen der neuen Seidenstraße unterschrieben. Das Land ist auch nicht Teil des Kooperationsformats CEEC (Mardell, 2020). Neben der engeren wirtschaftlichen Verflechtung Serbiens mit China betont Shopov (2021) auch die zunehmende politische, soziale und kulturelle Einflussnahme Chinas auf Serbien. Wie im ökonomischen Bereich scheint auch hier die Verbindung zwischen China und Serbien in der Region am stärksten zu sein (Stanicek/Tarpova, 2022).

Die Tatsache, dass chinesische Kredite nicht an Reformbedingungen geknüpft sind, bedeutet, dass sie die europäischen Initiativen etwa zum Ausbau von Rechtsstaatlichkeit oder Umweltschutz unterlaufen können (Mardell, 2020; Stanicek/Tarpova, 2022). Darüber hinaus ist die fiskalische Tragfähigkeit Voraussetzung, um der EU beitreten zu können. Diese wird durch die chinesischen Kredite, wie das Beispiel Montenegro zeigt, zum Teil jedoch geschmälert. Die verstärkte Verflechtung von Ländern des Westbalkans mit China tangiert also auch deren EU-Beitrittsperspektive und das strategische Interesse der EU an der Region. In Reaktion darauf ist das verstärkte Engagement der EU in letzter Zeit zu verstehen.

So hat die Europäische Kommission im Oktober 2020 die Wirtschafts- und Investitionsoffensive für den Westbalkan verabschiedet, durch die in den nächsten Jahren 30 Milliarden Euro an Investitionen in Form von Zuschüssen, Vorzugsdarlehen und Garantien mobilisiert werden sollen (Europäische Kommission – Vertretung in Deutschland, 2022b). Sie fügt sich in die Global-Gateway-Strategie der Europäischen Kommission ein. Ziel der Offensive ist, die wirtschaftliche Erholung der Region durch Investitionen in die Infrastruktur, in Klimaschutz und in die Digitalisierung nach der Coronapandemie zu unterstützen und die Konvergenz zur EU voranzubringen.

Damit bietet die EU den Westbalkanländern eine Alternative zu den Krediten aus China. Darüber hinaus wurden die Zuwendungen im Rahmen von IPA III für den Zeitraum 2021 bis 2027 im Vergleich zu den vorherigen Programmen ausgeweitet. Da die chinesischen Kreditkonditionen auch in Teilen der Region zunehmend kritisch betrachtet werden, ist es möglich, dass die EU über solche Zuschüsse oder günstige Kredite, die mit institutionellen Reformen verknüpft werden, die Entwicklung des Westbalkans weiter in ihrem Sinn voranbringen kann. Dies gilt umso mehr, da die europäischen Finanzhilfen langfristig angelegt sind.

## **4 Möglichkeiten einer künftigen Erweiterung der EU**

Jede künftige Erweiterung der EU steht vor dem Dilemma, dass sie im Konflikt mit deren Vertiefung steht. Dieser Konflikt war bei früheren Erweiterungen wenig virulent, weil Länder der EU beitraten, die bereits gefestigte Demokratien waren (Dänemark, Irland, das Vereinigte Königreich, Finnland, Österreich und Schweden), oder Länder, die sich unterstützt durch den Beitritt von einer Militärdiktatur zu gefestigten Demokratien entwickelt haben (Griechenland, Portugal und Spanien).

Seit den Osterweiterungen 2004 und 2007 wird jedoch deutlich, dass Länder der EU beigetreten sind, die sich nicht alle von vormals kommunistischen Diktaturen konsequent zu Demokratien weiterentwickelt haben. Einige haben sich auch nicht die in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) vereinbarten Werte vorbehaltlos zu eigen gemacht. Gegen Polen und Ungarn hat die Europäische Kommission zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren betrieben, weil sie die Rechtsstaatlichkeit in Gefahr sieht. Gegen beide Länder wurde zudem ein Verfahren nach Artikel 7 EUV eingeleitet, das ausdrücklich dem Schutz der grundlegenden Werte der EU dient. Mit dem 2020 vereinbarten Rechtsstaatsmechanismus wurde eine Konditionalitätsregel geschaffen, mit welcher der Haushalt der EU vor Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit geschützt werden soll. Bulgarien und Rumänien schließlich sind seit ihrer Aufnahme in die EU 2007 einem Kooperations- und Kontrollverfahren unter-

worfen, weil die Beitrittsreife der beiden Staaten zum damaligen Zeitpunkt umstritten war (Busch, 2021).

Der Konflikt zwischen Erweiterung und Vertiefung war bei früheren Erweiterungen zudem deswegen weniger akut, weil die Vertiefung der EU noch nicht so weit fortgeschritten war oder Länder betraf, deren Vorstellungen zur Finalität der EU ähnlich waren. Die EU wird von den Vertiefungsbefürwortern gern mit einem Fahrrad verglichen: Wenn man nicht weiterfährt, fällt man um. Diesem Bild zufolge hat die EU mit jeder Vertragsänderung Kompetenzen hinzugewonnen. Abbildung 12 vergleicht die Kompetenzverteilung im Jahr 1968 (Stand: EWG-Vertrag) mit der im Jahr 2010 (Stand: Vertrag von Lissabon) anhand von 18 Politikbereichen. Je weiter die Linien nach außen führen, desto mehr Kompetenzen haben die Mitgliedstaaten an den Staatenverbund abgegeben. Auch abseits von Vertragsänderungen konnte die EU ihre Zuständigkeiten ausdehnen. Der gemeinschaftliche Besitzstand (*Aquis communautaire*) ist im Lauf der Jahre gewachsen und dichter geworden. Dadurch stiegen auch die Anforderungen an die Beitrittskandidaten (Tekin, 2022, 94).

Hinzu kommt ein Effekt, den der frühere Bundesverfassungsrichter Dieter Grimm (2016) als „Überkonstitutionalisierung der Verträge“ bezeichnet hat. Im Vertrag über die Arbeitsweise der EU sind Materien geregelt, die auf nationaler Ebene Gegenstand von Einfachgesetzen sind. Einfachgesetze sind im Vergleich zu Regelungen mit Verfassungscharakter leichter zu ändern. Ein Land, das der EU beitreten will, ist gezwungen, diesen vergleichsweise starren Besitzstand zu übernehmen.

Ein Beispiel von vielen für das Wachstum des Besitzstands ist die Europäische Säule sozialer Rechte. Diese war zunächst eine unverbindliche Zielerklärung der Mitgliedstaaten. Die Europäische Kommission nutzte sie aber später dazu, eine Mindestlohnrichtlinie auf den Weg zu bringen, obwohl die Lohnpolitik nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU in nationaler Zuständigkeit verbleibt. Die Entsenderichtlinie und die Lieferkettenrichtlinie (Europäische Kommission, 2022f) sind weitere Beispiele. Die zunehmende Regulierungstätigkeit der EU verträgt sich schlecht mit künftigen Erweiterungen, weil sie der Heterogenität und den Präferenzen zwischen und in den (neuen) Mitgliedstaaten nicht Rechnung trägt. Hier ergibt sich überdies ein Bezug zum vierten

# Entwicklung der Kompetenzverteilung in der EU

Abbildung 12

Zuständigkeit für ausgewählte Aufgaben in den Jahren 1968 und 2010

— 1968 — 2010



0 = Alleinregelung durch Nationalstaat; 1 = Nationalstaat dominiert;

2 = EU-Ebene dominiert; 3 = vollständige Europäisierung.

Daten: <http://dl.iwkoeln.de/index.php/s/sFpLj2TpoNCWlTk>

Quellen: Schmidt, 2005; Busch, 2011

Erweiterungskriterium (vgl. Kapitel 2.1.1, Kasten 1), das heißt der Fähigkeit zur Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, ohne die Stoßkraft der europäischen Integration zu verlieren. Die EU darf sich nicht überdehnen. So meint Eppler (2017, 213): „Je dichter das Regelwerk ist, umso schwieriger wird die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, während mit jedem neuen Mitgliedstaat die Heterogenität zunimmt und gemeinsame Regelungen schwieriger werden.“

Im Verhältnis zu den Staaten des westlichen Balkans hat sich gezeigt, dass EU-Staaten den Beitrittswunsch von Kandidatenländern instrumentalisieren, um bilaterale Konflikte zu ihren Gunsten zu lösen. So kommen zu den Kopen-

hagener Kriterien auch noch nationale Vorbehalte und Bedingungen hinzu, die die Beitrittskandidaten erfüllen müssen. Zum Beispiel hat Nordmazedonien auf griechischen Druck zunächst seinen Landesnamen geändert. Außerdem übt Bulgarien Druck auf Nordmazedonien aus, hier aufgrund der Rolle der ethnischen Minderheit, der Sprache und der Geschichtsinterpretation.

In Vorbereitung auf eine mögliche Erweiterung der EU um die Länder des westlichen Balkans und gegebenenfalls um Länder des assoziierten Trios wird von verschiedenen Seiten gefordert, zunächst die EU zu reformieren und sie für die Erweiterung fit zu machen. Die Integration zu vertiefen, gilt nach dieser Lesart als Voraussetzung für die Erweiterung. Eine wichtige Forderung im Rahmen der institutionellen Reformen in diesem Zusammenhang betrifft die Abschaffung des Vetorechts. Das bedeutet den Ersatz der Entscheidungen, die mit Einstimmigkeit getroffen werden müssen, durch die qualifizierte Mehrheit (Letta, 2022).

Der Verzicht auf einstimmige Entscheidungen ist im begrenzten Umfang im Rahmen der bestehenden Verträge möglich. Dieser Weg führt über die Brücke der Überleitungsklauseln. Art. 48 Abs. 7 EUV sieht vor, dass der Europäische Rat mit Zustimmung des Parlaments (Mehrheit der Mitglieder) einstimmig beschließen kann, dass der Rat in den vom Europäischen Rat bestimmten Angelegenheiten die Einstimmigkeit aufgeben und künftig mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann (Herrnfeld, 2019c, 409). Eine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten ist – anders als bei Vertragsänderungen – nicht erforderlich. Allerdings haben die Parlamente der Mitgliedstaaten ein sechsmonatiges Vetorecht. Wenn ein nationales Parlament fristgerecht ein Veto einlegt, kann der Europäische Rat den Beschluss nicht fassen (Hölscheidt, 2008, 262). Außer der Überleitungsklausel von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit sieht Art. 48 Abs. 7 EUV die Möglichkeit vor, eine Beschlussfassung gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren überzuleiten.

Neben diesen allgemeinen Überleitungsklauseln gibt es sechs besondere Überleitungsklauseln. Es handelt sich um folgende Bereiche (Kotaniadis, 2020, I): Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 31 Abs. 3 EUV), Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug (Art. 81 Abs. 3 AEUV), Sozialpolitik (Art. 153

Abs. 2 AEUV), Umweltpolitik (Art. 192 Abs. 2 AEUV), Mehrjähriger Finanzrahmen (Art. 312 Abs. 2 AEUV) und verstärkte Zusammenarbeit (Art. 333 AEUV). Die allgemeinen Überleitungsklauseln gelten im Grundsatz für alle Regelungen des AEUV und für Bestimmungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Ausgenommen sind Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen.

Die Sonderpositionen und Vetosituationen verschwinden jedoch nicht, selbst wenn in der Außenpolitik zu Mehrheitsentscheidungen übergegangen wird. An der Tatsache, dass es für einzelne Länder zu problematischen Situationen kommen kann, ändert sich nichts. Mehrheitsentscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik können die Spannungen zwischen den Staaten der EU sogar erhöhen, die Gefahr von Austritten dürfte zunehmen („Voice“ oder „Exit“). Es erscheint überdies zweifelhaft, ob sich die Mitgliedstaaten durch den Verzicht auf ein Veto selbst entmachten werden. In Fällen, in denen die Überleitungsklauseln zur Aufgabe von Einstimmigkeitsentscheidungen nicht angewendet werden können, würde nur eine Vertragsänderung abhelfen.

Die EU kann auf eine lange Geschichte der Vertragsreformen zurückblicken. Unter diesen ragt der Vertrag von Maastricht mit der Schaffung einer gemeinsamen Währung besonders heraus. Während die Vorgeschichte des Vertrags von Maastricht noch in die Vorwendezeit zurückreicht, stellte die Überwindung des Eisernen Vorhangs in Europa die EU vor ganz neue Herausforderungen. Anfang der 1990er Jahre zeichnete sich ab, dass es zu einer Erweiterung um die mittel- und osteuropäischen Länder kommen würde. Die EU versuchte, sich ihrerseits darauf vorzubereiten, indem sie Reformanstrengungen unternahm und besonders institutionelle Reformen anpackte. 1997 wurde der Vertrag von Amsterdam beschlossen, mit dem vor allem die Beschäftigungs- und Sozialpolitik ausgebaut wurde. Es blieben die sogenannten „left-overs“ von Amsterdam, die mit dem Vertrag von Nizza abgearbeitet werden sollten: die Zusammensetzung und die Größe der Europäischen Kommission, die Stimmenverteilung im Rat und die Ausweitung von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit (Hrbek, 2001, 22). Der Vertrag von Nizza sollte die EU auf die Osterweiterung vorbereiten und institutionell reformieren. Ein großer Wurf gelang damit jedoch nicht. Die EU leitete daraufhin den sogenannten Post-Nizza-Prozess ein, der in einen Konvent mündete, der schließlich den Vertrag über eine Verfassung für Europa

Das Gericht hat der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union in seinen Urteilen Grenzen aufgezeigt. Das deutsche Grundgesetz, so die Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), lässt keine politische Union zu, jedenfalls nicht im Sinne eines europäischen Bundesstaates mit weitgehender Kompetenzlosigkeit der Mitgliedstaaten. Die Übertragung von Aufgaben des Bundestages auf die EU darf nicht zu einer Entleerung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Gestaltungsmöglichkeiten des Bundestages führen (Bundesverfassungsgericht, 2011, Rn. 100; Mayer/Heidfeld, 2012, 426). [...] In seinem Urteil von 2009 zum Vertrag von Lissabon hatte das BVerfG (2009) ausgeführt: „Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf [...] nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt“ (Rn. 249). „Demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates“ fordert das BVerfG insbesondere in folgenden Bereichen ein: Strafrecht, Gewaltmonopol nach innen und nach außen, fiskalische Grundentscheidungen über Einnahmen und Ausgaben, sozialstaatliche Gestaltung von Lebensverhältnissen und kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen: Familienrecht, Schul- und Bildungssystem, Umgang mit religiösen Gemeinschaften (Rn. 252). [...]

In der Einschätzung des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Ulrich Voßkuhle, befindet die europäische Integration sich inzwischen in einem Stadium, in dem es schwieriger werden dürfte, weitere grundgesetzkompatible Integrationsschritte vorzunehmen (Voßkuhle, 2011). Ähnlich äußerte sich der Verfassungsrichter Huber (2011) in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung: Über die mit dem Vertrag von Maastricht 1992 geschaffene Währungsunion hinausgehenden grundlegenden Veränderungen zu einer supranationalen Wirtschaftsregierung seien nach den Entscheidungen zum Vertrag von Lissabon und zum Rettungsschirm verfassungsrechtlich schwierig, wenn es nicht zu einer Entscheidung des gesamten Volkes komme.

Quelle: wörtlich zitiert aus Busch, 2012, 4 f.

erarbeitete. Dieser Verfassungsvertrag scheiterte an den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden. Mit dem Vertrag von Lissabon gelang es zwar, wesentliche Bestimmungen des Verfassungsvertrags umzusetzen. Bis er wirksam werden konnte, waren zuvor jedoch Nachbesserungen erforderlich.

Irland verweigerte in der Volksabstimmung von 2008 zunächst die Zustimmung zum Vertrag von Lissabon. In einer zweiten Volksabstimmung im Jahr Oktober 2009 sprachen sich die Iren für den Vertrag aus. Vorangegangen war die Vereinbarung von Ausnahmeregelungen für Irland. Unter anderem wurde dem Land garantiert, dass es auch weiterhin ein Mitglied im Gremium der Europäischen Kommission stellen könnte. Der Vertrag von Lissabon hatte dagegen vorgesehen, dass die Anzahl der Kommissionsmitglieder ab dem 1. November 2014 auf zwei Drittel der Anzahl der Mitgliedstaaten reduziert werden sollte. Auch die Ablehnung des Verfassungsvertrags bei Referenden in Frankreich und den Niederlanden zeigt, dass nicht alle Mitgliedstaaten bereit oder in der Lage dazu sind, eine Integrationsvertiefung mitzugehen.

Hier wird deutlich, dass eine Vertragsänderung kein Selbstläufer ist. Selbst wenn sich die Regierungen der Mitgliedstaaten in der Regierungskonferenz einig geworden sind, sind noch nicht alle nationalen (parlamentarischen) Hürden genommen. Darüber hinaus besteht bei Vertragsänderungen die Problematik, dass völlig neue Änderungsvorschläge auf den Tisch gelegt werden. In den Vorarbeiten zum Verfassungsvertrag etwa war diskutiert worden, das Ziel der Preisniveaustabilität aus den Verträgen zu streichen.

Hinzu kommt die Frage, welcher Spielraum aus deutscher Sicht für eine weitere Änderung von EUV und AEUV besteht. Im Koalitionsvertrag der Ampelparteien wurde zwar ein neuer Konvent angesprochen, der eine Vertragsänderung vorbereiten könnte. Es sei dabei allerdings an die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erinnert (Kasten 3).

## 5 Alternativen zu einer EU-Vollmitgliedschaft

Eine Erweiterung der EU auf mehr als 30 Mitgliedstaaten ist auf absehbare Zeit nicht zu verwirklichen, da sie zu einer Überdehnung führen würde. Aus 27 Vetspielern würden bis zu 36. Eine „fortschreitende Vertiefung der europäischen Integration“ (Vedder/Heintschel von Heinegg, 2018, 59) im Sinne einer immer engeren Union der Völker Europas ist bereits heute an ihre Grenzen gekommen. Den Brexit kann man als Kollateralschaden der „ever closer union“ ansehen. „Der Austritt Großbritanniens aus der EU [...] zeigt die Grenzen des Austarierens der unterschiedlichen Interessen, Erwartungen und der Leistungsbereitschaft der Mitgliedstaaten“ (Piepenschneider, 2022, 330).

Je größer die EU wird, desto vielfältiger wird sie und desto mehr Sonderpositionen gibt es zum Beispiel in der Außenpolitik. Das bedeutet eine Gefahr der Lähmung, wenn es auf internationales Handeln ankommt. „One size fits all“ funktioniert nicht in einer immer größeren Union; je größer die EU wird, desto heterogener wird sie auch. „Integrationsoffenheit hat dort ihre Grenze, wo sie ihre eigenen Ziele konterkariert. Eines ist ebenso evident: Je mehr Mitglieder die EU haben wird, desto enger werden ihre Bewegungsspielräume, weil ihre Mitglieder spezielle bilaterale Beziehungen zu Dritten pflegen und weil die Interessenvielfalt der Mitgliedstaaten steigt. Die Komplexität, Ausnahmen und Sonderregelungen werden zunehmen“ (Piepenschneider, 2022, 329).

Das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit ermöglicht hingegen Flexibilität innerhalb des vertraglichen Rahmens der EU; es erlaubt Binnendifferenzierung innerhalb des supranationalen Rechts der EU (Franzius, 2017, 223). Damit soll integrationswilligen EU-Staaten die Möglichkeit gegeben werden, enger miteinander zusammenzuarbeiten. Voraussetzung ist ein einstimmiger Beschluss des Rates, damit es zu einer Einleitung der „verstärkten Zusammenarbeit“ kommt. Eine weitere Voraussetzung ist, dass mindestens neun Mitgliedstaaten daran teilnehmen. Darüber hinaus gelten weitere Bedingungen, sodass das komplizierte Regelsystem bislang nur in wenigen Fällen angewendet wurde: im Scheidungsrecht, bei güterrechtlichen Regelungen für internationale Paare, für Patente, eine Finanztransaktionssteuer und die

Europäische Staatsanwaltschaft (Tekin, 2020, 671). Allerdings wurden nicht immer die erstrebten Ergebnisse erreicht. Zwar wird die Vermutung geäußert, dass das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit in einer sich erweiternden EU an Bedeutung gewinnen wird (Oppermann et al., 2021, 177). Es erscheint aber fraglich, ob es ausreicht, die zunehmende Heterogenität der Interessen innerhalb der EU mit diesem Instrument einhegen zu können.

Es gilt daher, Alternativen zu einer vollständigen EU-Mitgliedschaft zu erwägen. Im Fall der Länder der Östlichen Partnerschaft und des Westbalkans gilt dies umso mehr vor dem Hintergrund der militärischen Bedrohung durch Russland und des wachsenden Einflusses Chinas in der Region. Bereits heute existieren vielfältige Ideen und Begriffe für Formen einer differenzierten Integration. Erste Ansätze lassen sich schon in den 1970er Jahren finden (Abels, 2022, 603). Dabei wird beispielhaft auf eine Rede von Willy Brandt im Jahr 1974 verwiesen, in der er von einer „Politik der Abstufung der Integration“ in Zeiten ökonomischer Krisen sprach (Abels, 2022, 603) und die „Abkehr von der ‚mechanische[n] Gleichbehandlung aller Mitglieder‘ vorschlug“ (Eppler, 2017, 209). Ende der 1970er Jahre erregte das von Ralf Dahrendorf geprägte Konzept des Europas à la carte Aufmerksamkeit. Spätere Vorschläge betrafen ein Kerneuropa, ein Europa der konzentrischen Kreise, des harten Kerns oder der offenen Partnerschaft (Tekin, 2020, 678).

In der einschlägigen Literatur findet man eine Vielfalt von Begriffen für eine flexible Integration, die schon als „babylonische[s] Kommunikationsdurcheinander“ (Müller-Graff, 2007, 129) bezeichnet wurde. Es wird beispielsweise nicht klar, ob es sich um Synonyme handelt oder ob sie dem Ziel dienen, unterschiedliche Ausprägungen der differenzierten Integration zu beschreiben. Eine häufig zitierte Arbeit von Stubb (1996, 285; Busch, 2014) listet allein 32 verschiedene englischsprachige sowie eine Reihe von französischen und deutschen Bezeichnungen zur Kategorisierung der differenzierten Integration auf. Der Autor spricht dort auch von der Gefahr einer semantischen Verstopfung (Stubb, 1996, 283). Für einen knappen Überblick über die Kernkonzepte differenzierter Integration eignet sich Tekin (2020, 677 ff.).

Alternativen zu einer vollständigen Mitgliedschaft in der EU, bei denen einzelne Länder nicht an allen Politikbereichen teilhaben, lassen sich in verschiedene

Arten unterteilen. Zum einen kann sich die Teilnahme auf die politischen Aspekte konzentrieren, zum anderen auf die wirtschaftlichen Aspekte. Die erste Variante könnte beispielsweise bedeuten, dass ein Drittstaat sich an der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beteiligt, einschließlich verteidigungspolitischer Vorhaben. In der zweiten Variante beteiligt sich der Drittstaat zwar am Binnenmarkt, aber nicht an den anderen Politikbereichen. Ein Beispiel hierfür ist der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), über den Norwegen, Island und Liechtenstein mit der EU verbunden sind. Eine Unterscheidung danach, ob die Alternativen zu einer Mitgliedschaft auf Dauer angelegt sind oder ob sie eine Vorstufe zum Beitritt sind, erscheint zweifelhaft, da sich im Bereich der europäischen Integration neue Entwicklungen ergeben können.

Der französische Staatspräsident Emmanuel Macron (2022) hatte anlässlich des Europatags am 9. Mai 2022 für eine „Europäische Politische Gemeinschaft“ (EPG) geworben (Brzozowski, 2022). Diese Initiative erinnert an den Vorschlag von Francois Mitterrand, der 1989 für eine Europäische Konföderation plädiert hatte (Chopin et al., 2022, 1). Die EPG würde nach Ansicht von Macron einen neuen Raum für die politische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit, die Kooperation im Energiebereich, im Verkehr, bei Investitionen und Infrastrukturen sowie der Freizügigkeit von Personen, besonders von Jugendlichen, ermöglichen. Die EPG soll ausdrücklich einer künftigen Erweiterung nicht im Weg stehen und auch offen sein für Länder, die die EU verlassen haben. Indem die EPG eine Erweiterung nicht ersetzen soll, kann sie als ein Zwischenstadium auf dem Weg zur Mitgliedschaft gesehen werden (Lippert, 2022a, 7).

Die EPG wäre für alle Mitgliedstaaten des Europarats offen, die nicht ebenfalls EU-Mitglieder sind. Damit könnte sie auch ein Raum für die Zusammenarbeit mit dem Vereinigten Königreich sein oder auch Norwegen und der Schweiz offenstehen. Während der vier regulären Treffen des Europäischen Rates in Brüssel könnte ein Gipfeltreffen der EPG stattfinden. Die Vertreter der Nicht-EU-Staaten könnten auch an den Versammlungen der politischen Parteien teilnehmen, die oftmals im Vorfeld der EU-Gipfel veranstaltet werden. Ihnen könnte zudem ein Rederecht im Europäischen Parlament und die Mitarbeit in den parlamentarischen Ausschüssen eingeräumt werden (Sapir, 2022, 216). Bundeskanzler Scholz sieht in der EPG ein Forum, in dem die Staats- und Regierungschefs mit den europäischen Partnern ein- oder zweimal jährlich die

zentralen Themen besprechen, die Europa „als Ganzes betreffen: Sicherheit, Energie, Klima oder Konnektivität“ (Scholz, 2022).

Die EPG kann sowohl Vorstufe als auch Ersatz für die Erweiterung der EU sein. Letzteres gilt beispielsweise für das Vereinigte Königreich, das keine Vollmitgliedschaft wünscht und seine Regulierungsautonomie behalten möchte. Das Gleiche trifft zu auf Norwegen und die Schweiz. Zur Erinnerung: Die Norweger hatten 1994 in einem Referendum den schon beschlossenen Beitrittsvertrag und auch bereits 1972 einen Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) abgelehnt. Die EPG ist auch ein mögliches Modell für die Türkei.

Der Europäische Rat hat bei seinem Gipfeltreffen im Juni 2022 eine strategische Aussprache zu diesem Thema geführt. Den Ländern auf dem gesamten Kontinent, zu denen die EU enge Beziehungen unterhält, soll eine Plattform für politische Koordinierung geboten werden. Als Ziel wird genannt, „den politischen Dialog und die Zusammenarbeit zu fördern, um Fragen von gemeinsamem Interesse zu behandeln und so Sicherheit, Stabilität und Wohlstand auf dem europäischen Kontinent zu stärken. Ein solcher Rahmen wird die bestehenden Politiken und Instrumente der EU, insbesondere die Erweiterung, nicht ersetzen und wird die Beschlussfassungsautonomie der Europäischen Union in vollem Umfang achten“ (Europäischer Rat, 2022, 1).

Ein erstes Treffen der EPG hat am 6. und 7. Oktober 2022 in Prag im Rahmen der tschechischen Ratspräsidentschaft stattgefunden. An diesem haben 44 Staaten, unter ihnen auch das Vereinigte Königreich, der Präsident des Europäischen Rates und die Kommissionspräsidentin teilgenommen. Explizit ausgeschlossen waren Belarus und Russland. Es wurde verkündet, dass die EPG sich zweimal im Jahr abwechselnd in einem EU- und einem Nicht-EU-Mitgliedstaat treffen soll. Die nächste Tagung ist für das Frühjahr 2023 in der Republik Moldau anberaumt.

Bei dem erstmaligen Gipfeltreffen wurde betont, dass die EPG als informelle Plattform für einen Dialog auf Augenhöhe fungieren soll (Anghel, 2022). Einen Vorschlag für Grundprinzipien und einen Zeitplan für die EPG haben Mayer et al. (2022) wenige Tage vor der Zusammenkunft vorgelegt. Eine Reihe von Beiträgen hat sich darüber hinaus mit den Ergebnissen des Gipfeltreffens beschäftigt (vgl. etwa Pierini, 2022; Lippert, 2022c; Martinez/Droin, 2022). Überwiegend

werden dabei dessen symbolische Bedeutung und die Möglichkeit für einen zwischenstaatlichen Dialog, etwa zwischen Armenien und Aserbaidschan oder dem Vereinigten Königreich und Frankreich, positiv bewertet. Gleichzeitig bleiben aber auch nach dem ersten Treffen noch viele Fragen hinsichtlich der zukünftigen Rolle der EPG offen.

Die EPG könnte sicherlich im Bereich des Binnenmarktes kein Ersatz für eine Mitgliedschaft sein. Hier wird ein gradueller und schneller Zugang nicht für möglich gehalten, sodass mit längeren Verhandlungen zu rechnen wäre (Chopin et al., 2022). Die Fähigkeit, dem Wettbewerb im Binnenmarkt standzuhalten, dürfte wohl erst über einen längeren Zeitraum realisierbar sein. Da eine schnelle Aufnahme der Ukraine und der Republik Moldau in die EU nicht zu erwarten ist, wäre die EPG eine temporäre Alternative zur Einbindung dieser Staaten in europäische Strukturen. Im Gegensatz zur EPG ist der EWR zu sehen, der eine Beteiligung am Binnenmarkt der EU vorsieht, aber keine institutionelle und politische Partizipation. Die Beteiligung am Binnenmarkt umfasst die Übernahme der vier Binnenmarktfreiheiten. Die EPG kann mithin als Gegenstück (Counterpart) zum EWR angesehen werden (Chopin et al., 2022, 4).

Als Alternative zu einer Vollmitgliedschaft ist auch schon eine Teilnahme der Staaten des westlichen Balkans am EWR gefordert worden. Das böte eine wirtschaftliche Teilhabe, aber keine politische Mitentscheidungsmöglichkeit (Martens, 2021). Ein solches Vorgehen könnte auch für die drei assoziierten Länder der ÖP angebracht sein. Es würde allerdings Übergangsfristen erfordern, denn es ist fraglich, ob die schnelle Teilnahme am Binnenmarkt der EU die Unternehmen aus diesen Ländern nicht einem überfordernden Wettbewerb aussetzen würde, dem sie nicht gewachsen sind. Schließlich ist ein Beitrittskriterium die Fähigkeit, dem Wettbewerb in der EU standhalten zu können.

Eine über den EWR hinausgehende Assoziierung wäre ein Europäischer Politik- und Wirtschaftsraum (EPWR), da er auch Aspekte der EPG aufgreift. Wesentliche Elemente dieses EPWR wären die abgestufte Übernahme der Rechtsvorschriften des Binnenmarktes, die Einbeziehung von binnenmarktbegleitenden Politiken, Transfers aus dem EU-Haushalt sowie die Beteiligung an EU-Programmen für die drei Staaten der ÖP. Lippert (2022a, 8) hält dies für ein „explizit politischeres Integrationsprofil als de[n] EWR“.

Ein früherer Vorschlag umfasst das Konzept der Kontinentalen Partnerschaft (Pisany-Ferry et al., 2016). Deren Ziel ist eine tiefgreifende wirtschaftliche Integration, die besonders die vollständige Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmobilität sowie eine Variante der befristeten Arbeitsmobilität, aber keine Freizügigkeit für Arbeitnehmer und keine politische Integration umfasst. Im Fall einer Umsetzung des Konzepts ergäbe sich ein Europa der zwei Kreise mit der überstaatlichen EU und des Euroraums im Zentrum und einem äußeren Kreis von Ländern, die in einer strukturierten zwischenstaatlichen Partnerschaft involviert sind. Hierzu zählen die Autoren nicht nur das Vereinigte Königreich nach dem Brexit, sondern auch die EWR-Staaten, die Schweiz sowie die Türkei und die Ukraine.

Der Vorschlag erinnert an das Modell der konzentrischen Kreise, bei der die Integration sich von außen nach innen vertieft (Franzius, 2017). Konzentrische Kreise existieren bereits in der EU. So kann man den Euroraum als inneren Kreis betrachten, der vom Binnenmarkt umgeben ist, an dem alle EU-Staaten teilnehmen, und als äußeren Kreis den EWR, über den weitere Länder am Binnenmarkt teilhaben können, ohne über die Regeln des Binnenmarktes mitentscheiden zu können. Dieser einfach erscheinende Aufbau ist in der Realität allerdings deutlich komplexer. So gibt es Länder, die nicht in der EU sind, gleichwohl den Euro verwenden: Andorra, Monaco und San Marino. Sie gehören ebenso wie die Türkei auch der Zollunion an. Dem Schengenraum wiederum gehören die EWR-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein an sowie die Schweiz, die nicht am EWR teilnimmt, aber mit den drei EWR-Staaten die Europäische Freihandelsassoziation EFTA bildet. Nicht dem Schengenraum gehören die Euroländer Irland und Zypern an – ebenso wenig wie Bulgarien und Rumänien. Die reale Integration in Europa kann damit nicht nur durch konzentrische Kreise, sondern auch durch überlappende Gebilde beschrieben werden.

Gegen die Alternativen zu einer Vollmitgliedschaft wird angeführt, es entstünden Mitglieder zweiter Klasse. Allerdings kann eine Überdehnung der EU weder im Interesse der alten noch der neuen Mitgliedstaaten sein. Daher wird hier argumentiert, dass eine Ausdehnung der EU auf die Länder der Östlichen Partnerschaft und des Westbalkans auf absehbare Zeit, vor allem aus ökonomischen Gründen, nicht zu verwirklichen ist. Jedoch gilt dann zwingend,

diesen Ländern realistische und zeitnah umsetzbare Alternativen aufzuzeigen. Hierzu wurde eine Reihe von Vorschlägen präsentiert. Die Entscheidung darüber, welche Form der Anbindung der Region an die EU gewählt wird, ist letztlich eine inhärent politische, die auch vor dem Hintergrund des russischen Angriffskriegs in der Ukraine getroffen werden muss. Es wird aber für wichtig erachtet, dass eine Alternative zur Vollmitgliedschaft eine enge politische und wirtschaftliche Anbindung ermöglicht.

# Literatur

- Abels, Gabriele, 2022, Integration, abgestufte, in: Bergmann, Jan (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 600–606
- Akhvlediani, Tinatin, 2022, Geopolitical and Security Concerns of the EU's Enlargement to the East: The Case of Ukraine, Moldova and Georgia, in: *Intereconomics*, 57. Jg., Nr. 4, S. 225–228
- Anghel, Suzana, 2022, Outcome of the European Political Community and European Council meetings in Prague on 6-7 October 2022, European Parliamentary Research Service, PE 734.671, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/734671/EPRS\\_BRI\(2022\)734671\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/734671/EPRS_BRI(2022)734671_EN.pdf) [19.10.2022]
- Bardt, Hubertus, 2005, Rohstoffreichtum – Fluch oder Segen?, in: *IW-Trends*, 32. Jg., Nr. 1, S. 33–42
- Bertelsmann Stiftung, 2022, BTI Transformation Index, <https://bti-project.org/de/?&cb=00000>; [https://bti-project.org/fileadmin/api/content/de/downloads/daten/BTI\\_2022\\_Ergebnisse.xlsx](https://bti-project.org/fileadmin/api/content/de/downloads/daten/BTI_2022_Ergebnisse.xlsx) [25.8.2022]
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) / wiiw – Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, 2020, Pushing on a String? An evaluation of regional economic cooperation in the Western Balkans, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/pushing-on-a-string-en> [1.9.2022]
- BIRN – Balkan Investigative Reporting Network, 2021, China in the Balkans, <https://china.balkaninsight.com/> [1.9.2022]
- Böttger, Karin, 2020, Östliche Partnerschaft, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Europa von A bis Z*, Wiesbaden, S. 485–491
- Böttger, Karin / Butylin, Nicolas, 2022, Eine handlungsfähigere EU für eine sichere (östliche) Nachbarschaft – die EU-Belarus-Beziehungen, in: *Integration*, 45. Jg., Nr. 1, S. 37–50
- Brzozowski, Alexandra, 2022, Frankreich wirbt um Initiative zur Stabilisierung der EU-Nachbarschaft, in: *Euractiv*, 27.6.2022, [https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/frankreichs-wirbt-um-initiative-zur-stabilisierung-der-eu-nachbarschaft/?utm\\_source=piano&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=12114&pnespid=pr99F3RLJPsr2KjeyvuzDJGFvh2jW8EqJPW1wOV3okZmwpcL5u05qPJC A0lowkER5mPBF2luPA](https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/frankreichs-wirbt-um-initiative-zur-stabilisierung-der-eu-nachbarschaft/?utm_source=piano&utm_medium=email&utm_campaign=12114&pnespid=pr99F3RLJPsr2KjeyvuzDJGFvh2jW8EqJPW1wOV3okZmwpcL5u05qPJC A0lowkER5mPBF2luPA) [10.8.2022]
- Bundesregierung, 2015, Entwurf eines Gesetzes zu dem Assoziierungsabkommen vom 21. März 2014 und vom 27. Juni 2014 zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3693 (neu), Berlin
- Busch, Berthold, 2011, Fiskalföderalismus und Subsidiarität: Deutschland und Europa, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), *Politik ohne Geld. Was trotz knapper öffentlicher Kassen getan werden kann*, IW-Studien, Köln

- Busch, Berthold, 2012, Quo vadis, Europa? Auf dem Weg zu einer Politischen Union? Erneute Diskussion über die Finalität der EU, IW-Policy Paper, Nr. 7, <https://www.iwkoeln.de/studien/berthold-busch-quo-vadis-europa-auf-dem-weg-zu-einer-politischen-union.html> [31.8.2022]
- Busch, Berthold, 2014, Differenzierte Integration als Modell für die Zukunft der Europäischen Union?, IW-Policy Paper, Nr. 14, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2014/190130/Differenzierte\\_Integration.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2014/190130/Differenzierte_Integration.pdf) [31.8.2022]
- Busch, Berthold, 2021, Die mittel- und osteuropäischen Staaten in der EU. Entwicklung, Sachstand und Probleme, IW-Analysen, Nr. 144, Köln
- Chopin, Thierry / Macek, Lukas / Maillard, Sebastien, 2022, The European Political Community. A new anchoring to the European Union, Notre Europe, Policy Brief, Mai, [https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2022/05/PB\\_220517\\_TheEuropeanPoliticalCommunity\\_Chopin\\_Macek\\_Maillard\\_EN.pdf](https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2022/05/PB_220517_TheEuropeanPoliticalCommunity_Chopin_Macek_Maillard_EN.pdf) [31.8.2022]
- CIA – Central Intelligence Agency, o. J., The World Factbook, Azerbaijan – Country Summary, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/azerbaijan/summaries> [5.9.2022]
- Dabrowski, Marek, 2022, Towards a New Eastern Enlargement of the EU and Beyond, in: *Intereconomics*, 57. Jg., Nr. 4, S. 209–212
- Deutsche Welle, 2022, Open Balkan initiative risks aggravating political problems in the region, <https://www.dw.com/en/open-balkan-initiative-risks-aggravating-political-problems-in-the-region/a-62834261> [31.8.2022]
- Deutscher Bundestag, 2019, Zehn Jahre Östliche Partnerschaft der Europäischen Union – Für eine intensivere Zusammenarbeit auf dem Weg zu Wohlstand, Sicherheit und Demokratie, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Drucksache 19/9916, 7.5.2019, Berlin
- EBRD – European Bank for Reconstruction and Development, 2021a, Index of Transition Quality, <https://www.ebrd.com/sites/Satellite?c=Content&cid=1395278138149&d=&pagename=EBRD%2FContent%2FDownloadDocument> [25.8.2022]
- EBRD, 2021b, Transition Report 2021-22, <https://www.ebrd.com/transition-report> [6.10.2022]
- Elsuwege, Peter van, 2017, Legal Creativity in EU External Relations: The Stabilization and Association Agreement Between the EU and Kosovo, in: *European Foreign Affairs Review*, 22. Jg., Nr. 3, S. 393–410
- Emerson, Michael / Cenusă, Denis (Hrsg.), 2021, Deepening EU-Moldovan Relations, <https://3dcftas.eu/publications/deepening-eu-moldovan-relations-updating-and-upgrading-in-the-shadow-of-covid-19.-third-edition> [31.8.2022]
- Emerson, Michael / Koziridze, Tamara (Hrsg.), 2021, Deepening EU-Georgian Relations, <https://3dcftas.eu/publications/deepening-eu-georgian-relations-updating-and-upgrading-in-the-shadow-of-covid-19.-third-edition> [31.8.2022]

- Emerson, Michael / Movchan, Veronica (Hrsg.), 2021, Deepening EU-Ukrainian Relations, <https://3dcftas.eu/publications/deepening-eu-ukrainian-relations-updating-and-upgrading-in-the-shadow-of-covid-19-third-edition> [31.8.2022]
- Eppler, Annegret, 2017, Flexible Integration zwischen integrativem Fort- und Rückschritt, in: Integration, 40. Jg., Nr. 3, S. 207–217
- ERH – Europäischer Rechnungshof, 2022, EU-Unterstützung für die Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des westlichen Balkans: trotz Bemühungen bestehen weiterhin grundlegende Probleme, Sonderbericht, Nr. 01/2002, Luxemburg
- Europäische Kommission, 2000, Agenda 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union, KOM (97) 2000 endg., Vol. 1, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:80958a30-795a-4152-99a5-cf86f455a211.0004.01/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:80958a30-795a-4152-99a5-cf86f455a211.0004.01/DOC_1&format=PDF) [19.8.2022]
- Europäische Kommission, 2003, Gipfeltreffen EU – westliche Balkanstaaten, Thessaloniki, Pressemeldung, 21.6.2003, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/PRES\\_03\\_163](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/PRES_03_163) [5.9.2022]
- Europäische Kommission, 2020, Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2020) 57 final vom 5.2.2020, Brüssel
- Europäische Kommission, 2021a, Abkommen über umfassende und verstärkte Partnerschaft zwischen EU und Armenien tritt in Kraft, Pressemitteilung, 28.2.2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_21\\_782](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_21_782) [25.8.2022]
- Europäische Kommission, 2021b, Erweiterungsregion Europäische Kommission begrüßt Annahme des neuen EU-Budgets für Heranführungshilfe in Höhe von 14 Mrd EUR für den Zeitraum 2021–2027, Pressemitteilung, 14.9.2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_21\\_4730](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_4730) [19.8.2022]
- Europäische Kommission, 2022a, Stellungnahme der Kommission zum Antrag Georgiens auf Beitritt zur Europäischen Union, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, COM(2022) 405 final vom 17. Juni, Brüssel
- Europäische Kommission, 2022b, Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Republik Moldau auf Beitritt zur Europäischen Union, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, COM(2022) 406 final vom 17. Juni, Brüssel
- Europäische Kommission, 2022c, Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Ukraine auf Beitritt zur Europäischen Union, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, COM(2022) 407 final vom 17. Juni, Brüssel
- Europäische Kommission, 2022d, Economic Reform Programmes of Albania, Montenegro, North Macedonia, Serbia, Turkey, Bosnia and Herzegovina and Kosovo, Institutional Paper, Nr. 180, o. O.

- Europäische Kommission, 2022e, Standard Eurobarometer 96.3 – Winter Eurobarometer 2021–2022, o. O.
- Europäische Kommission, 2022f, Entwurf einer Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit, COM(2022) 71, Brüssel
- Europäische Kommission – Vertretung in Deutschland, 2022a, EU nimmt Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien auf, Pressemitteilung, 19.7.2022, [https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-nimmt-beitrittsverhandlungen-mit-nordmazedonien-und-albanien-auf-2022-07-19\\_de](https://germany.representation.ec.europa.eu/news/eu-nimmt-beitrittsverhandlungen-mit-nordmazedonien-und-albanien-auf-2022-07-19_de) [5.9.2022]
- Europäische Kommission – Vertretung in Deutschland, 2022b, Westbalkan: Europäische Kommission fördert Investitionen mit 3,2 Milliarden Euro, Pressemitteilung, 25.2.2022, [https://germany.representation.ec.europa.eu/news/westbalkan-europaische-kommission-fordert-investitionen-mit-32-milliarden-euro-2022-02-25\\_de](https://germany.representation.ec.europa.eu/news/westbalkan-europaische-kommission-fordert-investitionen-mit-32-milliarden-euro-2022-02-25_de) [27.9.2022]
- Europäische Union, 2016, Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Kosovo andererseits, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 71, S. 3–321
- Europäischer Rat, 2022, Schlussfolgerungen – 23. und 24. Juni 2022, EUCO 24/22, <https://www.consilium.europa.eu/media/57453/2022-06-2324-euco-conclusions-de.pdf> [30.8.2022]
- Europäischer Rat Kopenhagen, 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21.–22. Juni 1993, <https://www.consilium.europa.eu/media/21219/72924.pdf> [30.8.2022]
- Europäischer Rat Madrid, 1995, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.–16. Dezember 1995, [https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1\\_de.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_de.htm) [30.8.2022]
- Europäischer Rat / Rat der EU, o. J., 20 Deliverables for 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/20-deliverables-for-2020/> [25.8.2022]
- Europäisches Parlament / Rat, 2021, Verordnung Nr. 2021/947 zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 209, S. 1–78
- European Commission, 2021, EU support to Western Balkans in tackling COVID-19, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-12/17.12.2021-coronavirus\\_support\\_wb.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-12/17.12.2021-coronavirus_support_wb.pdf) [19.8.2022]
- European Commission, 2022, 2022 Enlargement package: European Commission assesses reforms in the Western Balkans and Türkiye and recommends candidate status for Bosnia and Herzegovina, Pressemitteilung, 12.10.2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_6082](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_6082) [18.10.2022]
- European Commission, o. J.a, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, Azerbaijan, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/azerbaijan\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/azerbaijan_en) [25.8.2022]

- European Commission, o. J.b, Overview – Instrument for Pre-accession Assistance, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en) [19.8.2022]
- Eurostat, 2022, BIP und Hauptkomponenten, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama\\_10\\_gdp/default/table?lang=de](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_gdp/default/table?lang=de) [27.9.2022]
- Franzius, Claudio, 2017, Flexibilisierung der Europäischen Union: Anmerkungen zum Modell konzentrischer Kreise, in: *Integration*, 40. Jg., Nr. 3, S. 218–225
- Freedom House, 2021, Countries and Territories, Global Freedom Scores, <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores> [25.8.2022]
- Fremerey, Melinda, 2022, Die Ukraine als EU-Beitrittskandidat? Ein Vergleich wirtschaftlicher Indikatoren der Ukraine mit den letzten drei Beitrittsländern, IW-Report, Nr. 32, Köln
- Grimm, Dieter, 2016, Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie, München
- Heritage Foundation, 2022, Index of Economic Freedom, <https://www.heritage.org/index/ranking> [25.8.2022]
- Herrnfeld, Hans-Holger, 2019a, Kommentierung Artikel 217 AEUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden, S. 2645–2659
- Herrnfeld, Hans-Holger, 2019b, Kommentierung Artikel 49 EUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden, S. 415–427
- Herrnfeld, Hans-Holger, 2019c, Kommentierung Artikel 48 EUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden, S. 402–415
- Hölscheidt, Sven, 2008, Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag, in: *Integration*, 31. Jg., Nr. 3, S. 254–265
- House of Commons, Exiting the European Union Committee, 2018, The future UK-EU relationship, Fourth report of Session 2017-19, HC 935, o. O.
- Hrbek, Rudolf, 2001, Der Vertrag von Nizza – eine weitere Etappe im europäischen Integrationsprozess, in: *Wirtschaftsdienst*, 81. Jg., Nr. 1, S. 21–29
- IMF – International Monetary Fund, 2022a, Direction of Trade Statistics, <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85> [31.8.2022]
- IMF, 2022b, World Economic Outlook Database, April 2022 Edition, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April> [31.8.2022]
- Jiráček, Michal / Carmona, Florian, 2021, Drei Nachbarn der Östlichen Partnerschaft im Südkaukasus, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union, Europäisches Parlament, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/172/drei-nachbarn-der-ostlichen-partnerschaft-im-sudkaukasus> [30.8.2022]
- Juncker, Jean-Claude, 2014, A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/d/political%20guidelines%20-%20juncker%20commission.pdf> [25.8.2022]

- Klawitter, Nils, 2022, Der Balkan hängt an Chinas Enterhaken, in: Spiegel Online, 26.8.2022, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/fragwuerdige-infrastrukturprojekte-der-balkan-haengt-an-chinas-enterhaken-a-0fc00e4c-d31d-425f-8b99-a049ed3a8260> [1.9.2022]
- Kotanidis, Silvia, 2020, Überleitungsklauseln in den EU-Verträgen. Chancen für eine flexiblere supranationale Beschlussfassung, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE 659.420, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS\\_STU\(2020\)659420\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU(2020)659420_DE.pdf) [19.10.2022]
- Letta, Enrico, 2022, Die EU aus der Schlinge des Vetorechts befreien, Interview, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.5.2022, Nr. 117, S. 5
- Lippert, Barbara, 2020, Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration, Baden-Baden, S. 439–448
- Lippert, Barbara, 2022a, Die nächste EU-Osterweiterung wird kompliziert und teuer, SWP-Aktuell, Nr. 48, Berlin
- Lippert, Barbara, 2022b, Europäische Nachbarschaftspolitik, in: Bergmann, Jan (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 370–375
- Lippert, Barbara, 2022c, European Summit in Prague Sets Agenda and Isolates Moscow, Stiftung Wissenschaft und Politik, Point of View, <https://www.swp-berlin.org/publikation/european-summit-in-prague-sets-agenda-and-isolates-moscow> [21.10.2022]
- Macron, Emmanuel, 2022, Address by the President of the Republic at the Conference on the Future of Europe, 9.5.2022, <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-19590-en.pdf> [30.8.2022]
- Madatali, Hannah A. / Jansen, Talander, 2022, EU Association Agreements with Georgia, Moldova, and Ukraine – The roads to EU membership, European Parliamentary Research Service, PE 730.340, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/730340/EPRS\\_IDA\(2022\)730340\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/730340/EPRS_IDA(2022)730340_EN.pdf) [30.8.2022]
- Mardell, Jacob, 2020, China's Economic Footprint in the Western Balkans, Bertelsmann Stiftung, Asia Policy Brief, Nr. 16, o. O.
- Marrano, Mauro G., 2021, Western Balkans: The burden of China's lending to governments, UniCredit Macro Research, EEMEA Special Topics, 27.4.2021, [https://www.research.unicredit.eu/DocsKey/emergingmarkets\\_docs\\_2021\\_179967.ashx?EXT=pdf&KEY=I6KjPzSYBBGzROuioxedUNdVqq1wFeRoBg8dvzn51cwxlFTjORbl4w==&T=1](https://www.research.unicredit.eu/DocsKey/emergingmarkets_docs_2021_179967.ashx?EXT=pdf&KEY=I6KjPzSYBBGzROuioxedUNdVqq1wFeRoBg8dvzn51cwxlFTjORbl4w==&T=1) [30.8.2022]
- Martens, Michael, 2021, Dabei sein, ohne mitzubestimmen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.1.2021, Nr. 11, S. 8
- Martinez, Sissy / Droin, Mathieu, 2022, The European Political Community: A Successful Test?, Center for Strategic and International Studies, Critical Questions, <https://www.csis.org/analysis/european-political-community-successful-test> [21.10.2022]

- Mayer, Franz C. / Pisani-Ferry, Jean / Schwarzer, Daniela / Vallée, Shanin, 2022, Enlarging and deepening: giving substance to the European Political Community, Bruegel, Policy Contribution, Nr. 15/2022, Brüssel
- Meng, Werner, 2015, Kommentierung Artikel 49 EUV, in: Groeben, Hans von der / Schwarze, Jürgen / Hatje, Armin (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Baden-Baden, S. 487–502
- Merkel, Wolfgang et al., 2003, Defekte Demokratie. Bd. 1: Theorie, Wiesbaden
- Müller-Graff, Peter-Christian, 2007, Differenzierte Integration: Konzept mit sprengender oder unitarisierender Wirkung für die Europäische Union, in: Integration, 30. Jg., Nr. 2, S. 129–139
- Oppermann, Thomas / Classen, Claus D. / Nettesheim, Martin, 2021, Europarecht, München
- Owen, Joe / Stojanovic, Alex / Rutter, Jill, 2017, Trade after Brexit. Options for the UK's relationship with the EU, [https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFGJ5896-Brexit-Report-171214-final\\_0.pdf](https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFGJ5896-Brexit-Report-171214-final_0.pdf) [30.8.2022]
- Piepenschneider, Melanie, 2022, Erweiterung und/oder Vertiefung der EU, in: Bergmann, Jan (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 326–331
- Pierini, Marc, 2022, Five Takeaways From the European Political Community Summit, Carnegie Europe, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/88189> [21.10.2022]
- Pisany-Ferry, Jean et al., 2016, Europa nach dem Brexit: Ein Vorschlag für eine kontinentale Partnerschaft, 5.9.2016, <https://www.norbert-roettgen.de/artikel/europana-nach-dem-brexit-ein-vorschlag-fuer-eine-kontinentale-partnerschaft> [30.8.2022]
- Priebe, Reinhard, 2020, Die Assoziierung der Länder des westlichen Balkans mit der EU, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 31. Jg., Nr. 12, S. 549–554
- Reporter ohne Grenzen, 2022, Rangliste der Pressefreiheit 2022, [https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Ranglisten/Rangliste\\_2022/RSF\\_Rangliste\\_der\\_Pressefreiheit\\_2022.pdf](https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/Ranglisten/Rangliste_2022/RSF_Rangliste_der_Pressefreiheit_2022.pdf) [31.8.2022]
- Sapir, André, 2022, Ukraine and the EU: Enlargement at a New Crossroads, in: Inter-economics, 57. Jg., Nr. 4, S. 213–217
- Schmidt, Manfred G., 2005, Aufgabeneuropäisierung, in: Schuppert, Gunnar F. / Pernice, Ingrid / Haltern, Ulrich (Hrsg.), Europawissenschaft, Baden-Baden, S. 129–145
- Scholz, Olaf, 2022, Rede von Bundeskanzler Scholz an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag, <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534> [30.8.2022]
- Shopov, Vladimir, 2021, Decade of patience: How China became a power in the Western Balkans, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, 2.2.2021, <https://ecfr.eu/publication/decade-of-patience-how-china-became-a-power-in-the-western-balkans/> [31.8.2022]

- Stanicek, Branislav, 2022, At a glance: Report on Serbia, European Parliamentary Research Service, PE 733.565, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/733565/EPRS\\_ATA\(2022\)733565\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/733565/EPRS_ATA(2022)733565_EN.pdf) [20.8.2022]
- Stanicek, Branislav / Tarpova, Simona, 2022, Briefing: China's strategic interests in the Western Balkans, European Parliamentary Research Service, PE 733.558, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733558/EPRS\\_BRI\(2022\)733558\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733558/EPRS_BRI(2022)733558_EN.pdf) [19.8.2022]
- State Statistical Committee of the Republic of Azerbaijan, 2022, Azerbaijan in figures, Official publication, Statistical yearbook, [https://www.azerbaidshcan.ahk.de/filehub/deliverFile/866d723a-291e-49be-90d3-a0716312e38f/1776283/azfigures\\_2022\\_1776283.pdf](https://www.azerbaidshcan.ahk.de/filehub/deliverFile/866d723a-291e-49be-90d3-a0716312e38f/1776283/azfigures_2022_1776283.pdf) [20.10.2022]
- Stubb, Alexander C.-G., 1996, A Categorization of Differentiated Integration, in: Journal of Common Market Studies, 34. Jg., Nr. 2, S. 283–295
- Tekin, Funda, 2020, Differenzierte Integration, in: Becker, Peter / Lippert, Barbara (Hrsg.), Handbuch Europäische Integration, Bd. 2, Wiesbaden, S. 667–683
- Tekin, Funda, 2022, Die „Zeitenwende“ in Europa: Ein Momentum für die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Integration, 45. Jg., Nr. 2, S. 91–105
- Transparency International, 2021, Corruption Perceptions Index, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> [25.8.2022]
- UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development, 2022, Foreign direct investment: Inward and outward flows and stock, annual, <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=96740> [30.8.2022]
- Van der Loo, Guillaume, 2017, The EU's Association Agreements and DCFTAs with Ukraine, Moldova and Georgia: A Comparative Study, <https://3dcftas.eu/publications/a-comparative-study-of-the-aa-and-dcftas-concluded-with-ua-mold-and-ge> [18.10.2022]
- Vedder, Christoph / Heintschel von Heinegg, Wolff, 2018, Europäisches Unionsrecht, Baden-Baden
- Weltbank, 2019, Ease of doing business rank, <https://data.worldbank.org/indicator/IC.BUS.EASE.XQ> [28.9.2022]
- Weltbank, 2022, World Development Indicators, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> [28.9.2022]
- Winn, Neil / Gänzle, Stefan, 2017, Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Zentralasien und der Südkaukasus: vom normativen Ansatz zum „prinzipiengeleiteten Pragmatismus“, in: Integration, 40. Jg., Nr. 4, S. 308–318
- WKÖ – Wirtschaftskammer Österreich, 2022, Handelsabkommen der EU mit Armenien; <https://www.wko.at/service/aussenwirtschaft/Handelsabkommen-EU-Armenien.html> [25.8.2022]
- WTO – World Trade Organization, 2022, Tariff Profiles, Georgia, [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/tariff\\_profiles\\_list\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/tariff_profiles_list_e.htm) [7.9.2022]

# Abstract

## EU Enlargement? Alternative concepts to full membership

Debate on whether the European Union (EU) should accept new members has recently gained momentum. In June 2022, just months after Russia's invasion of Ukraine, the European Council granted both the latter nation and the Republic of Moldova the status of candidate country, and Georgia the status of potential candidate. All three states now enjoy association agreements with the EU. The countries of the Western Balkans have already been offered a road to accession in principle, and in their relationship to the EU, too, movement is now perceptible. While the stabilisation and association agreements which govern their links to Brussels have already contributed to an improvement, the region's economy remains well below the level of existing Member States. Moreover, the Western Balkan countries need to step up their commitment to combatting corruption and enforcing the law. The EU is faced with the problem that any future widening will necessarily conflict with the deepening of the union, a dilemma which the friction caused by the latest enlargement, which brought in the countries of Central and Eastern Europe, made clear. Adding a further eight or nine countries would significantly increase the number of potential vetoes and thus threaten the EU's ability to act. In view of this, due consideration should be given to alternatives to full membership, though such a new architecture would, ideally, continue to promote close political and economic cooperation in Europe.



## Autoren

Dr. **Berthold Busch**, Studium der Volkswirtschaftslehre an der Philipps-Universität Marburg, Abschluss 1980 als Diplom-Volkswirt, Promotion zum Dr. rer. pol. 1984; seit 1984 im Institut der deutschen Wirtschaft, Senior Economist im Themencluster „Globale und regionale Märkte“.

Dr. **Samina Sultan**, Studium der Wirtschaftswissenschaften an den Universitäten Mannheim, St. Gallen und Tübingen, Promotion zum Dr. oec. publ. an der Ludwig-Maximilians-Universität München 2021; seit 2022 im Institut der deutschen Wirtschaft, Economist im Themencluster „Globale und regionale Märkte“.



Kostenfreier Download auf [www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen](http://www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen)

Dominik H. Enste / Johanna Kary

### **Die sieben Todsünden**

Verhaltensökonomische Interpretationen und Handlungsempfehlungen  
IW-Analysen 141, 2021, 120 Seiten

Berthold Busch / Björn Kauder

### **Der Stabilitäts- und Wachstumspakt**

Bestandsaufnahme und Vorschläge für mehr fiskalpolitische Disziplin in Europa  
IW-Analysen 142, 2021, 78 Seiten

Martin Beznoska / Jochen Pimpertz / Maximilian Stockhausen

### **Führt eine Bürgerversicherung zu mehr Solidarität?**

Eine Vermessung des Solidaritätsprinzips in der gesetzlichen Krankenversicherung  
IW-Analysen 143, 2021, 72 Seiten

Bertold Busch

### **Die mittel- und osteuropäischen Staaten in der EU**

Entwicklung, Sachstand und Probleme  
IW-Analysen 144, 2021, 84 Seiten

Hagen Lesch / Helena Schneider / Christoph Schröder

### **Mindestlohnanpassung und Living Wage**

Was kann Deutschland von Frankreich und dem Vereinigten Königreich lernen?  
IW-Analysen 145, 2021, 72 Seiten

Dominik H. Enste / Jenny Potthoff

### **Behavioral Economics and Climate Protection**

Better regulation and green nudges for more sustainability  
IW-Analysen 146, 2021, 102 Seiten

Christiane Flüter-Hoffmann /

Andrea Kurtenacker / Jörg Schmidt

### **Menschen mit Beeinträchtigungen auf dem Arbeitsmarkt**

Erwerbsbeteiligung, Beschäftigungsstrukturen und persönliche Einschätzungen  
IW-Analysen 147, 2021, 78 Seiten

Helena Bach / Hagen Lesch / Sandra Vogel

### **Die Legitimität der Tarifautonomie in Deutschland**

Wirtschaftspolitische Lehren aus historischen Debatten von 1918 bis heute  
IW-Analysen 148, 2022, 96 Seiten

Andrea Hammermann / Jörg Schmidt / Oliver Stettes

### **Fluktuation auf dem deutschen Arbeitsmarkt**

Dynamik von Personalbewegungen und deren Einflussfaktoren  
IW-Analysen 149, 2022, 72 Seiten

Berthold Busch

### **Nach dem Brexit: Eine erste Einschätzung ökonomischer und politischer Folgen**

IW-Analysen 150, 2022, 78 Seiten

Wido Geis-Thöne

### **Die Bedeutung der Zuwanderung für den wirtschaftlichen Erfolg Deutschlands**

Aktueller Stand und Gestaltungsmöglichkeiten  
IW-Analysen 151, 2022, 72 Seiten

**Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.**

Konrad-Adenauer-Ufer 21  
50668 Köln  
T 0221 4981-0  
info@iwkoeln.de

**iwkoeln.de**