



Heft 11

**Non-EU Europe**  
Perspektiven aus Wissen-  
schaft und Praxis

März 2021  
Wien und Kleve



# POLITICAL SCIENCE APPLIED

*Zeitschrift für angewandte Politikwissenschaft*

**Heft 11**  
März 2021

## **Non-EU Europe** Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis

### **Herausgeber**

**Prof. Dr. Jakob Lempp**, Hochschule Rhein-Waal  
[jakob.lempp@hochschule-rhein-waal.de](mailto:jakob.lempp@hochschule-rhein-waal.de)

**Dr. Angela Meyer**, International Infrastructure Dialogue Center  
[angela.meyer@idialog.eu](mailto:angela.meyer@idialog.eu)

**Dr. Jan Niklas Rolf**, Hochschule Rhein-Waal  
[jan-niklas.rolf@hochschule-rhein-waal.de](mailto:jan-niklas.rolf@hochschule-rhein-waal.de)

### **Redaktionsteam**

**Dr. Reinhard Brandl**, Mitglied des Deutschen Bundestages

**Prof. Dr. Alexander Brand**, Hochschule Rhein-Waal

**Dr. Stephan Dreischer**, Sächsischer Landtag

**Gregor Giersch**, International Infrastructure Dialogue Center

**Dr. Elsa Hackl**, Universität Wien

**Dr. Frieder Lempp**, IÉSEG School of Management Paris

**Dominik Meier**, Deutsche Gesellschaft für Politikberatung

**Prof. Dr. Werner J. Patzelt**, Professor Emeritus

**Dr. Thomas Pfister**, Zeppelin Universität Friedrichshafen

**Dr. Hermann van Boemmel**, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

Kontaktadresse: **International Infrastructure Dialogue Center, Wallgasse 25/ 7-8, 1060 Vienna, Austria**

Frei verfügbar unter: [www.psc.a.eu](http://www.psc.a.eu)

**Alle Rechte vorbehalten.  
Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung der gesamten Zeitschrift  
oder einzelner Artikel ist auch  
in Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der Herausgeber gestattet.**

**PSCA-Artikel unterliegen  
einem Begutachtungsverfahren  
durch das Redaktionsteam.  
Sie geben ausschließlich die  
persönliche Auffassung der  
Autoren und Autorinnen  
wieder.**

**© IDC, 2021**  
ISSN 2306-5907

**IDC  
International Infrastructure  
Dialogue Center  
Wallgasse 25/ 7-8  
1060 Wien, Österreich  
[www.idialog.eu](http://www.idialog.eu)  
[www.psc.a.eu](http://www.psc.a.eu)  
[editors@psc.a.eu](mailto:editors@psc.a.eu)**

**Herausgeber:  
Prof. Dr. Jakob Lempp  
Dr. Angela Meyer  
Dr. Jan Niklas Rolf**

## Editorial<sup>1</sup>

Europa ist mehr als die EU. Gerade mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union rücken die Beziehungen der EU zu jenen Staaten und Territorien in Europa, die nicht Teil der EU sind, verstärkt ins Blickfeld. Bei näherer Betrachtung wird deutlich, dass es sich hier um ein sehr vielfältiges Beziehungsgefüge handelt: Die Beziehungen der EU zum Vereinigten Königreich, zu den EFTA-Staaten und europäischen Mikrostaaten, zu den Beitrittskandidaten im westlichen Balkan und am Bosphorus, zu den Staaten in Osteuropa und im Südkaukasus stehen neben Sonderfällen wie etwa jenen der Färöer oder Grönlands. Eine solche Betrachtung weitet den Blick sowohl für unterschiedlich gestufte Beziehungsgefüge zwischen der EU und Drittstaaten als auch für die zunehmende Binnendifferenzierung der EU im Zuge der Flexibilisierung der europäischen Integration.

Das elfte Heft der Zeitschrift für angewandte Politikwissenschaft stellt den bunten Strauß an Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den europäischen nicht-EU-Staaten und nicht-EU-Territorien übersichtlich dar und diskutiert diesen vor dem Hintergrund der flexiblen Integration in Europa.

Wir wünschen allen Lesern eine spannende und erkenntnisreiche Lektüre!

Jakob Lempp, Angela Meyer, Jan Niklas Rolf

---

<sup>1</sup> Es wird darauf hingewiesen, dass aus Gründen der besseren und flüssigeren Lesbarkeit im gesamten Journal auf eine genderspezifische Schreibweise verzichtet wird. Alle Bezeichnungen gelten sinngemäß für beide Geschlechter.

## Inhalt

<b>Editorial</b>	<b>S. 1</b>
 <b><u>Einführender Überblicksartikel</u></b>	
<b>Jan Niklas Rolf und Jakob Lempp</b> Non-EU Europe – ein systematischer Überblick über das Europa jenseits der Europäischen Union	<b>S. 3</b>
 <b><u>Fallstudien</u></b>	
<b>Siebo M. H. Janssen</b> Die EFTA – Zukunfts- oder Auslaufmodell?	<b>S. 5</b>
<b>John Dingfelder Stone</b> The Impact of Brexit on the United Kingdom’s non-EU Territories	<b>S. 8</b>
<b>Ralph Rotte</b> Die EU und die europäischen Mikrostaaten (Andorra, Monaco, San Marino, Vatikanstaat)	<b>S. 12</b>
<b>Elke Verlinden-Schneider</b> Der mühsame Weg der Aufnahme der West-Balkan Staaten in die EU	<b>S. 17</b>
<b>Thorsten Kaesler</b> Konflikte aus der Erbmasse der Sowjetunion: Die Beziehungen der EU zu Russland, Belarus und Moldau	<b>S. 22</b>
<b>Taras Danko</b> EU and Ukraine: Forging the Resilient Partnership	<b>S. 27</b>
<b>Elena Dück</b> Die Türkei – ewige Beitrittskandidatin?	<b>S. 30</b>
<b>Stéphane Voell</b> Orientierungslos in den Bergen? Die Europäische Union und der Südkaukasus	<b>S. 33</b>
<b>Jakob Lempp</b> Gebiete in äußerster Randlage der EU (Outermost Regions „OMR“)	<b>S. 37</b>
<b>Katharina McLarren</b> From Colonialism to Climate Change – the EU and its Overseas Countries and Territories	<b>S. 40</b>
<b>Jan Niklas Rolf</b> Territoriale Sonderfälle innerhalb und außerhalb der EU	<b>S. 43</b>

## **Non-EU Europe – ein systematischer Überblick über das Europa jenseits der Europäischen Union**

Jan Niklas Rolf & Jakob Lempp

*Dr. Jan Niklas Rolf ist Postdoktorand an der Fakultät für Gesellschaft und Ökonomie der Hochschule Rhein-Waal. In seiner Promotion untersuchte er den europäischen Integrationsprozess anhand von vertragstheoretischen Ordnungs- und Gerechtigkeitsmodellen.*

*Prof. Dr. Jakob Lempp ist Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen an der Hochschule Rhein-Waal. Er studierte u.a. „European Studies“ an der University of Turku in Finnland und promovierte über den Rat der Europäischen Union.*

Brexit und ein von vielen Seiten lange geforderter Grexit, anti-europäischer Populismus und eine zunehmende Heterogenität der mitgliedstaatlichen Interessenlagen, Solidaritätsangebote und Werteverständnisse haben in den letzten Jahrzehnten – spätestens jedoch seit dem Schäuble-Lamers Positionspapier im Vorfeld des Vertrags von Amsterdam – zum zyklischen Aufflammen einer Debatte über die Finalitätserwartung einer „ever closer union“ geführt. Sollte an die Stelle der Leitidee gemeinsamen und gleichzeitigen Voranschreitens im Prozess europäischer Integration eine flexiblere Gestaltung sowohl des Integrationsprozesses als auch des erwarteten oder erwünschten Integrationszieles stehen? Innerhalb der Europäischen Union ist ein solches „Europa der konzentrischen Kreise“ und „unterschiedlichen Geschwindigkeiten“ in Teilen seit geraumer Zeit Wirklichkeit geworden. Tatsächlich sind europäische Vorzeigeprojekte wie der Währungs- und Schengenraum – bei all ihren in der Euro- und Migrationskrise zutage tretenden Schwächen – ohne das Instrumentarium der differenzierten Integration kaum denkbar. Mit Artikel 20 hat die „Verstärkte Zusammenarbeit“ sogar Einzug in den Vertrag über die Europäische Union genommen. Seitdem wird der Gedanke eines „Kerneuropas“ oder, negativ konnotiert, eines „Europa à la carte“, von verschiedensten Akteuren immer wieder aufgegriffen, so etwa von der Europäischen Kommission in ihrem 2017

anlässlich des 60. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge verfassten „Weißbuch zur Zukunft Europas“, oder von Emmanuel Macron in seiner programmatischen „Initiative für Europa“-Rede an der Pariser Sorbonne-Universität im gleichen Jahr.

Aber auch jenseits der Europäischen Union gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Bindungsgrade an den europäischen Staatenverbund. Hier lassen sich – in lose absteigender Anbindung an die EU – die folgenden sechs Fälle unterscheiden:

1. Einige Territorien sind integraler Bestandteil der Europäischen Union, besitzen aber – aus ganz unterschiedlichen Gründen – eine de facto losere Anbindung an den europäischen Rechtsraum. Dies trifft insbesondere auf die sogenannten „Gebiete in äußerster Randlage“ („GÄR“) zu. Aber auch einige territoriale Sonderfälle wie Åland und Helgoland sowie die Exklaven von EU-Mitgliedsstaaten in der Schweiz und Marokko fallen in diese Kategorie.
2. Einige weitere Gebiete sind zwar nicht Teil der Europäischen Union, wohl aber Teil eines Mitgliedstaates der Europäischen Union. Darunter fallen u.a. Grönland und die Färöer-Inseln, die über Dänemark an die Europäische Union angebinden sind, und ganz grundsätzlich die sogenannten „Überseeischen Länder und Hoheitsgebiete“ („ÜLG“).
3. Die EFTA-Staaten Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein sowie die europäischen Mikrostaaten Andorra, Monaco, San Marino und Vatikanstaat sind ebenfalls nicht Teil der Europäischen Union; sie sind allerdings durch verschiedene Verträge eng an die Europäische Union (sowie teils auch an den Währungs- und Schengenraum) gebunden.
4. Ein besonderer Fall ist das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland seit seinem Austritt aus der Europäischen Union am 31. Januar 2020. Das nach einer Übergangsphase am 1. Januar 2021 vorläufig und nach

Ratifizierung im Europäischen Parlament endgültig in Kraft getretene Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich bindet das Land weniger eng an die Union als es bei den EFTA-Staaten der Fall ist, aber doch enger als in den Fällen der sonst üblichen Handelsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten.

5. In der nächsten Klasse finden sich jene südosteuropäischen Länder, die derzeit den Prozess des Beitritts zur Europäischen Union durchlaufen (Albanien, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien und die Türkei) oder als potenzielle Beitrittskandidaten gehandelt werden (Bosnien-Herzegowina und Kosovo). Innerhalb dieser Gruppe, die – durch die schrittweise Übernahme des gesamten europäischen *acquis communautaire* – teilweise auch schon eng an die Europäische Union gebunden ist, finden sich dabei allerdings große Unterschiede. Gerade im Falle der Türkei ist ein EU-Beitritt keineswegs ausgemacht.
6. Und schließlich finden sich auch in der östlichen Nachbarschaft der Europäischen Union Staaten, die über Assoziierungsabkommen (Georgien, Moldawien und Ukraine), ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (Russland) und/oder die Östliche Partnerschaft (Belarus, Armenien und Aserbaidschan) in unterschiedlicher Weise an die EU angebunden sind.

Bemerkenswert ist, dass die Differenzierungsgrade der politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Integration außerhalb der Union weit weniger häufig Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen sind als jene innerhalb der EU. Gleichwohl sind auch diese Schattierungen Teil des Gesamtbildes europäischer Integration.

## Die EFTA – Zukunfts- oder Auslaufmodell?

Siebo M. H. Janssen

*Politikwissenschaftler und Historiker. Lehrbeauftragter an verschiedenen Universitäten und Fachhochschulen. Referent in der Politischen Erwachsenenbildung.*

### Fragestellung

Als die EFTA (European Free Trade Association – Europäische Freihandelsassoziation) 1960 gegründet wurde, sollte diese in erster Linie europäische Staaten zusammenbringen, die zwar eine begrenzte ökonomische Zusammenarbeit wünschten, allerdings die politischen Implikationen in Richtung einer politischen Integrationsgemeinschaft à la EG (ab 1992: EU) ablehnten. War die EFTA zeitweise in etwa gleich stark gegenüber der EG in Bezug auf die Anzahl der Mitgliedsstaaten, so verlor sie im Laufe der 1970er und 1980er Jahre zunehmend an Bedeutung. Mit dem Austritt Großbritanniens aus der EU stellt sich allerdings die Frage, ob die EFTA als Freihandelszone ein Zukunftsprojekt für europäische Staaten ist, die der EU nicht beitreten können oder wollen. Gedacht werden muss hier vor allem an die Türkei, die Staaten des Westbalkans oder auch Großbritannien selbst.

### Hintergrund

Die Gründungsmitglieder der EFTA 1960 waren Dänemark, Schweden, Norwegen, Portugal, Schweiz, Österreich und Großbritannien. Finnland wurde 1986 Vollmitglied, nachdem es seit 1961 assoziiertes Mitglied war, Island ist seit 1960 Mitglied und Liechtenstein seit 1991. Zeitweise war die EFTA damit, von der Zahl ihrer Mitgliedsstaaten, genauso groß wie die EG und man unterschied zwischen den „inneren sechs“ (den Mitgliedsstaaten der EG) und den „äußeren sieben“ (den EFTA-Mitgliedsstaaten).

In den 1960er Jahren war die Rolle Großbritanniens im Weltmaßstab allerdings auch noch eine völlig andere als nach dem Brexit-Referendum 2016. Vor allem die ökonomische und politische Bedeutung Großbritanniens hat nach dem Ende der Kolonialherrschaft seit den

1960er Jahren im globalen Kontext massiv abgenommen. Allerdings ist erst seit den 1980er Jahren ein spürbarer ökonomischer Bedeutungsverlust (bei einem gleichzeitigen Bedeutungsgewinn als Dienstleistungs- und Finanzstandort) Großbritanniens im europäischen und internationalen Vergleich wahrzunehmen, da in diesem Jahrzehnt die damalige Premierministerin Thatcher einen brutalen Deindustrialisierungskurs (Schließung der Kohlezechen und Stahlwerke) im eigenen Land durchführte und stattdessen versuchte, eine weitestgehend auf London konzentrierte Dienstleistungsbranche zu etablieren.

Norwegen hingegen sah keinerlei ökonomischen Vorteil in einer EG- bzw. EU-Mitgliedschaft, da die Kosten, aufgrund der reichen Erdgas- und Erdölvorkommen in norwegischen Gewässern, um ein Vielfaches höher gewesen wären als die ökonomischen Vorteile und Norwegen damit faktisch ein Nettozahler in der EG/EU geworden wäre.

Im Laufe der Jahre verlor die EFTA allerdings zunehmend an Bedeutung. Zuerst verließen Großbritannien und Dänemark 1973 die EFTA zugunsten der EG, Portugal folgte 1986, Österreich, Schweden und Finnland 1995. Norwegen lehnte einen Beitritt zur EG/EU zweimal ab (1972 und 1994) und verblieb in der EFTA. Gegenwärtig besteht die EFTA noch aus Norwegen, Island, Schweiz und Liechtenstein.

Gab es in den ersten Jahren der EFTA, 1960-1969, ein massives Konkurrenzdenken zwischen der EG und der EFTA, dass sich in einem eilig aufgezogenen Binnenmarktprojekt der EFTA 1966 manifestierte, wurde in den Jahren danach deutlich, dass die Wirtschaftsentwicklung in den EG-Staaten schneller und kontinuierlicher verlief, was vor allem Großbritannien zur Erwägung eines EG-Beitritts veranlasste. Bereits im Juli 1961 beantragte Großbritannien daher den EG-Beitritt (diesem Antrag schlossen sich Dänemark und Norwegen, sowie außerhalb der EFTA, Irland an), dieser scheiterte aber 1963 am Veto des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle und erst mit der Amtsübernahme Georges Pompidous im Elysee-Palast wurden die Verhandlungen 1967 wieder aufgenommen.

Um die Verbindungen zur EG nicht völlig abreißen zu lassen und zugleich die Vorteile des gemeinsamen Binnenmarktes der EG/EU nut-

zen zu können, wurden eine Reihe von Abkommen zwischen den EFTA-Staaten und der EG/EU geschlossen. Dies begann, auf Initiative Großbritanniens, mit bilateralen Freihandelsabkommen zwischen der EG und einzelnen Mitgliedsstaaten der EFTA. Bis zum Juli 1977, also nach dem EG-Beitritt Großbritanniens, Irlands und Dänemarks, entstand so die weltweit größte Freihandelszone. Die Konsequenz war eine weitgehende Öffnung der EFTA-Staaten gegenüber der EG wie auch umgekehrt. Die wirtschaftspolitische Handlungsfreiheit behielten die EFTA-Staaten zwar, aber die enge ökonomische Zusammenarbeit hatte auch eine engere Kooperation in Fragen des Umweltschutzes, der Landwirtschaftspolitik, der Fischerei, sowie auch der Atomenergie und Forschung zur Folge. Die Konsequenz dieser Entwicklungen war zwar auf der einen Seite eine enge Verflechtung zwischen EFTA und EG, aber auf der anderen Seite war ein weitgehender Bedeutungsverlust der EFTA nicht zu leugnen. Nicht nur hatte sie mit Großbritannien das wichtigste Mitgliedsland verloren, sondern waren ihre Aufgaben auch zunehmend auf die Verwaltung des Freihandels reduziert.

Diese Situation war für die verbliebenen EFTA-Staaten unbefriedigend, und man suchte in den Jahren nach 1977 nach einer Existenzgrundlage, die einerseits die Unabhängigkeit von der EG betonte, zugleich aber die Vorteile der Freihandelsabkommen betonte. Im Jahr 1984 kam es zu einer ersten gemeinsamen Ministertagung zwischen EG- und EFTA-Ministern. Auf diesem Treffen in Luxemburg wurde der sogenannte „Luxemburg Prozess“ verabredet, der erstmalig die Idee eines gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) vorsah. 1987 verkündete die EG-Kommission auf einem EFTA-Ministertreffen in Interlaken (Schweiz) deshalb drei grundlegende Prinzipien für die zukünftige Gestaltung der Beziehungen zur EFTA:

- Die Priorität des eigenen Integrationsprozesses gegenüber dem Ausbau externer Relationen, also eine Vertiefung der europäischen Integration, vor allem des gemeinsamen Binnenmarkts der EG,

- die Bewahrung interner Entscheidungsautonomie sowie die Abwehr externer Einflüsse auf die innere Autonomie,
- die Sicherstellung einer ausgewogenen Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen EG und EFTA.

Gerade der erste Punkt bedeutete eine erneute Marginalisierung der EFTA gegenüber der EG, denn letztere machte so deutlich, dass die EFTA zukünftig nicht mit der gleichen Behandlung wie die EG-Mitgliedsstaaten rechnen konnte. Zwar sollten die bestehenden Abkommen unangetastet bleiben, aber der Schwerpunkt der weiteren Tätigkeit der EG sollte auf Ausbau und Förderung der politischen und ökonomischen Entwicklung der EG-Mitgliedsstaaten liegen. Die EFTA befand sich damit in einer Situation der Schwäche, zumal Portugal 1986 (zusammen mit Spanien, 1981 bereits Griechenland) ebenfalls Mitglied der EG geworden war. Die Abhängigkeit der EFTA-Staaten gegenüber der EG wurde dann auch zunehmend stärker, zumal die EFTA-Staaten ökonomische Entscheidungen der EG mittragen mussten, soweit sie den Freihandel betrafen, aber keinerlei Mitentscheidungsrechte hatten.

1989 versuchte der damalige EG-Kommissionspräsident Jacques Delors noch einmal, die Beziehungen zwischen beiden Organisationen auf eine neue Grundlage zu stellen. Delors ging es um eine Integration der EFTA-Staaten in den gemeinsamen Binnenmarkt sowie seine Entscheidungs- und Mitbestimmungsverfahren. Dieses sehr weitgehende Entgegenkommen Delors gegenüber der EFTA wurde von dieser mit Wohlwollen aufgenommen, zumal die Delors-Initiative auf der Grundlage der vier Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes (Personenverkehrsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit, Warenverkehrsfreiheit und Kapitalverkehrsfreiheit) gestaltet werden sollte. In den Jahren nach 1989 gelang somit eine weitgehende Integration der EFTA-Staaten in wesentliche Bereiche der EG-Politik. Ausgenommen blieben weiterhin die Außen- und Sicherheitspolitik, die Agrar- und Verkehrspolitik sowie Steuer- und Finanzpolitik. Ebenso waren die EFTA-Staaten nicht an der geplanten Währungsunion beteiligt.

Mit dem Ende der kommunistischen Herrschaft im Ostblock 1989/1990 veränderte sich auch noch einmal das Verhältnis zwischen EG und EFTA. Die EG erschien nun als gesamteuropäisches politisches und ökonomisches Zentrum, in dem die osteuropäischen Transformationsstaaten möglichst bald Mitglied werden wollten. Der Vertrag von Maastricht sollte die Grundlage für die geplante Osterweiterung der, dann, EU legen. Die EFTA wurde in diesem Zeitenwechsel einmal mehr geschwächt. Mit dem Beitritt Finnlands, Schwedens und Österreichs 1995 zur EU machte die EFTA einen weiteren Schritt in Richtung Bedeutungslosigkeit. Die verbleibenden Mitglieder Norwegen, Island, Schweiz und Liechtenstein gehören zwar zu den weltweit wohlhabendsten Ländern, haben aber durch ihre Nichtmitgliedschaft in der EU kaum Mitbestimmungsmöglichkeiten auf diese. Daher ist der politische Einfluss der EFTA-Mitglieder sehr viel geringer als ihr ökonomisches Potential vermuten lassen würde.

Abschließend stellt sich die Frage, ob die EFTA eine Zukunft haben könnte, wenn noch mehr Mitgliedsstaaten aus der EU austreten würden bzw. ob die EFTA eine Übergangsorganisation für EU-Beitrittskandidaten bzw. -aspiranten wäre. Ersteres lässt sich relativ leicht beantworten: eine Freihandelszone wird von nahezu allen (mit Ausnahme der extremen Rechten) EU-skeptischen Regierungen und Parteien gefordert. Mehr als einmal haben die ungarischen und polnischen Regierungsvertreter sich für eine Freihandelszone, aber gegen die politische Union ausgesprochen. Ähnliche Positionen vertreten die skandinavischen Staaten Dänemark, Schweden und Finnland mehr oder weniger explizit und bis zum Brexit auch Großbritannien. Auch die Schweiz und Norwegen lehnen, als Nicht-EU-Mitgliedsstaaten, bis heute eine vollständige Integration in das politisch-ökonomische System der EU ab. Ganz ähnlich wie Großbritannien wäre die EFTA für diese Staaten möglicherweise eine ernsthafte Alternative zur EU. Die EU hätte darüber hinaus den Vorteil, dass sie die Vertiefung der Integration sowohl politisch, sozial wie auch ökonomisch effektiver und nachhaltiger vorantreiben könnte. Die EFTA-Mitgliedschaft wäre demnach kein endgültiger Abschied von der EU für diese Staaten, sondern vielmehr

eine partielle Trennung die trotz allem Raum für gemeinsame Interessen lässt.

Was die Beitrittskandidaten bzw. -aspiranten angeht, so ist die Lage komplizierter. Die EFTA besteht gegenwärtig aus ökonomisch überaus erfolgreichen Staaten – ob eine Aufnahme der „europäischen Armenhäuser“ wie z. B.: Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Serbien, später auch Ukraine oder Türkei, vermittelbar ist, darf, selbst bei einer zeitlichen Mitgliedschaftsbegrenzung (bis zum Beitritt zur EU) bezweifelt werden. Voraussetzung wäre die Bereitschaft der wohlhabenden EFTA-Staaten, über massive Handelserleichterungen – eben Freihandel – Zollvorteile und Absatzmärkte für preiswerte Produkte zu schaffen. Dies ist jedoch eher unwahrscheinlich, da die EFTA in vielerlei Hinsicht auf Relativ gleichwertigen Markt- und Wohlstandsbedingungen basiert.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die EFTA sicherlich für Staaten, die aus der EU austreten, eine ökonomische Alternative sein kann, allerdings die zukünftigen Beitrittskandidaten zur EU mit ihren spezifischen ökonomischen und politischen Problemen, aufgrund der dargestellten Strukturen und Zusammensetzung der EFTA, dort keine „Zwischenstation“ machen werden.

## The Impact of Brexit on the United Kingdom's non-EU Territories

John Dingfelder Stone

*Prof. Dr. iur. John Dingfelder Stone has been the Professor of Law with a focus on International and Public Law at Rhine-Waal University of Applied Sciences in Kleve, Germany since 2015. Before that he was a Research Fellow at both the Max Planck Foundation for International Peace and the Rule of Law and the Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law.*

On the 23rd of June 2016, the voters of the United Kingdom expressed a desire to leave the European Union through a popular referendum. Honoring the results of this referendum, the UK triggered Article 50 of the Treaty on European Union, signaling its intention to officially withdraw from the EU in March of 2019. After numerous extensions to the withdrawal date, the UK and the EU signed a formal Withdrawal Agreement that allowed the UK to technically depart from the EU on the 31st of January 2020, while still keeping it within the single market until the 31st of December 2020. The assumption was that this 11-month transition period would allow the negotiation of a long-term agreement on the future relationship between the UK and the EU.

In the end, the EU and the UK did eventually reach such an agreement in late December 2020: the EU-UK Trade and Cooperation Agreement (TCA). As part of the TCA, the EU and the UK will create a large free trade zone for goods with no quotas or tariffs. Services and persons, however, will no longer benefit from the freedom of movement between the EU and the UK. Thus, UK citizens will need specific EU visas to travel or work in the EU. The TCA also makes clear that the UK will no longer be a part of any of the EU support programs, such as the regional development or agricultural support programs. Overlapping fishing stocks will likewise no longer be managed by the Common Fisheries Policy, but rather jointly by the EU and UK.

In order to ensure that both sides properly adhere to the obligations arising from the new UK-EU framework, the TCA also sets up a gov-

ernance structure. A joint “Partnership Council” will oversee the achievement of the objectives of the TCA. It must reach any agreement by mutual consent of the UK and the EU. Any disputes over the interpretation of the TCA or one party’s actions will be handled by an independent arbitration tribunal jointly created by both parties. It is significant that the European Court of Justice is not foreseen as having any role in the TCA system (European Commission, 2020).

Obviously, the TCA will have a significant impact on the various parts of the UK in a number of different ways. The coming years will likely release a flood of scholarship aimed in this direction, though most will focus on the UK mainland itself. Perhaps more interesting, though, is the effect the TCA will have on the lesser known parts of the UK: The Crown Dependencies, the Sovereign Base Areas in Cyprus, and Gibraltar. This article will take a first glance in this direction.

### The Crown Dependencies

Consisting of the Isle of Man and the Channel Islands (Guernsey and Jersey), the Crown Dependencies are self-governing territories that have a legal relationship with the British Crown, rather than the UK government itself. They are not legally part of the UK. They have their own governmental institutions and make their own laws. Historically, the UK has been responsible for the defense and international relations of the Dependencies; however, the UK is only allowed to act internationally on behalf of the Crown Dependencies where prior consultation has taken place. Furthermore, UK laws only apply to the Dependencies where their consent has been obtained beforehand (Channel Islands Brussels Office, 2019: 1).

The relationship between the Crown Dependencies and the EU was even more complex. Since the Dependencies are not technically part of the UK, they were also not part of the EU. However, since they have a very practical connection to the UK, they did have a limited legal relationship to the EU covered by Protocol 3 of the UK’s Act of Accession to the EU. Put plainly, the Crown Dependencies benefited from the freedom of movement with re-

spect to goods, but not as to persons or services. As such, even though they are British citizens, residents of the Crown Dependencies were treated as non-EU citizens. This was signified in their British Passports by a special endorsement indicating they could not benefit from various EU legal provisions.

While this limited connection to the EU historically meant the Dependencies benefited significantly less from the UK's presence in the EU, it also worked to soften the impact on the Dependencies of the UK's withdrawal from the EU. In the end, the TCA basically maintains the status quo with respect to the freedom of movement of goods vis-à-vis EU States, as Dependency goods will be protected from export tariffs and quotas in the same manner as UK goods (Brehaut et al., 2021). Even if the practical implementation of the TCA proves problematic, the actual impact on the Crown Dependencies will be minimal, since none of the Dependencies are particularly dependent on trade with the EU. Rather their economies are primarily service-based (Channel Islands Brussels Office, 2019: 2; Channel Islands Brussels Office, 2020: 2), and since they never benefitted from the freedom of movement of services under the old system, the loss of this freedom under the TCA changes little.

One area, though, where the TCA does alter the situation of the Dependencies is with respect to fishing rights. Although not covered by Protocol 3, these rights were often managed as part of the EU's Common Fisheries Policy due to agreements between the UK and the Dependencies. The TCA now returns management to the Crown Dependencies, as they will have the right to issue fishing licenses for their territorial waters, though these must protect and reflect the historical fishing activity of EU vessels (Article Fish.10 TCA). Reciprocal access to French waters is also granted to Dependency boats. The practical implementation of these rights, however, has already produced several trouble spots: Dependency fishing licenses reportedly have been hard to come by for some French vessels, and French authorities have denied Dependency vessels access to their normal French port in Dielette (ITV, 2021). The extent to which these teething problems of the TCA can be ironed out will go a long way to determining the actual im-

pact of the agreement on Dependency fishing rights.

A final area where the TCA may produce difficulties for the Crown Dependencies involves taxes. The EU maintains a list of "non-cooperative jurisdictions" that are seen to "encourage abusive tax practices" (Council of the European Union, 2020). By their association with the EU (through the UK), the Crown Dependencies have historically avoided being placed on the list. However, Brexit has removed their protection: the EU Parliament has now taken steps to add the Dependencies to this blacklist of tax havens (Partington, 2021). As with the other changes brought about by the TCA, the long-term ramifications of this are still uncertain.

### **Sovereign Base Areas**

As part of the 1960 Treaty establishing the independence of Cyprus, the UK retained sovereignty over several British military bases and their surrounding lands on the island. These "Sovereign Base Areas" (SBA) are considered British Overseas Territories, even though they are technically administered by the British military. All in all, the SBAs encompass 156 km<sup>2</sup>, not all of which is strictly military. Rather the majority of individuals living in the SBAs are actually Cypriot citizens in small villages within the borders of the SBAs. This creates some interesting legal headaches. With regard to British citizens in the SBA, the British Administrator has *carte blanche* to establish British law. However, with regard to Cypriot citizens, Appendix O of the UK Declaration on Administration of the SBAs requires that SBA law mirror Cyprus law as much as possible. Furthermore, the UK Declaration guarantees free movement between Cyprus and the civilian portions of the SBA and forbids the establishment of any customs posts or border controls (Hadjigeorgiou and Skoutaris, 2019: 1-2). With the accession of Cyprus into the EU in 2004, the requirement that SBA law mirror Cypriot law would have effectively transformed into a requirement to mirror the entirety of EU law as well. Protocol 3 of the Cyprus Act of Accession, however, limited the application of the EU treaties within the SBA such that only select aspects apply. Among

these are the “customs and common commercial policy” (Art. 2), agricultural and fisheries policy (Art. 3), and the value added tax (VAT) (Art. 2). The SBAs also use the Euro as their currency. The impact of the TCA on this complicated legal regime is still uncertain.

As a starting point, the TCA does not apply to British Overseas Territories (Article FINPROV.1 TCA) such as the SBAs. Thus, any post-Brexit relationship must be explicitly negotiated or evolve from prior legal documents. In this regard, the Withdrawal Agreement contains a special Protocol relating to the SBAs specifically intended to maintain the status quo. Cypriot legal scholars interpret this Protocol as extending the status quo beyond the transition period (Hadjigeorgiou and Skoutaris, 2019: 13). The British High Commission in Cyprus, on the other hand, assumes that a separate bilateral deal with Cyprus specifically relating to the SBAs would be necessary in the event of an unregulated Brexit (Reuters, 2019). Regardless, given both the UK and Cyprus’s apparent satisfaction with the pre-Brexit situation in the SBAs, it is likely such an agreement would not be difficult to negotiate. In the end, it appears very little will actually change for the SBAs post-TCA.

### **Gibraltar**

The peninsula of Gibraltar was ceded to the UK from Spain through the Treaty of Utrecht in 1713. It is nearly entirely surrounded by water, except for a land border with Spain of less than 1 mile in length. Although technically an Overseas Territory, Gibraltar’s relationship to the UK is closer to that of the Crown Dependencies: The UK is responsible for its foreign affairs, defense, internal security and judiciary; the rest remains the domain of Gibraltar. Gibraltar citizens are full British citizens, and were therefore also considered EU citizens (Miller, 2017: 5-6).

As an Overseas Territory of an EU member State, EU law generally applied to Gibraltar under Article 355(3) TFEU. However, the UK’s Act of Accession to the EU created some exceptions. Among those aspects of EU law that did not apply in Gibraltar, for example, were the agricultural and fisheries policy, the freedom of movement of goods, and the EU’s

commercial policy. Even so, approximately 70% of Gibraltar’s law arose from EU law (Miller, 2017: 10). This close relationship with the EU made its exclusion from the TCA (as an Overseas Territory) especially problematic. However, unlike the SBAs, the UK and Gibraltar quickly concluded a separate agreement with Spain supplementing the TCA with respect to Gibraltar (Gallardo, 2021).

This agreement addresses the largest potential problem associated with an unregulated Brexit: the freedom of movement of persons between Gibraltar and its close neighbor Spain. It is estimated that approximately 10,000 EU citizens cross from Spain into Gibraltar to work every day, filling approximately 40% of all jobs in Gibraltar (Ware, 2018: 5). An unregulated Brexit would have potentially created work permit issues while likely increasing border checks, both of which would have hindered this necessary influx of workers. These difficulties would have had extensive ramifications for the neighboring Spanish area as well: cross-border movement represents a substantial portion of the area’s GDP. As such, both sides had significant incentives to reach an agreement neutralizing this potential issue. In the end, the negotiated solution keeps Gibraltar in the Schengen free movement area, with Spain responsible for the implementation of border checks at the airport and seaport (Gallardo, 2021). It does not, however, solve the underlying issue of Gibraltar’s sovereignty that has undercut British-Spanish relations in the past; the respective claims of each party will be specifically protected in the final agreement.

### **Conclusion**

A hard Brexit would naturally have had a major impact on the UK and its associated territories, upending decades of settled law and practice in the relative blink of an eye. The TCA, however, is not a panacea for the UK’s non-EU territories; it creates its own difficulties. This is especially true for the Crown Dependencies, the SBAs and Gibraltar, given that their complicated situations require tailored solutions that the TCA and any separate agreements can only begin to address.

## Literature

Brehaut, M. et al. (2021) *Guernsey: Brexit: The Impact of The End Of The Transition Period In Guernsey And Jersey*, <https://www.mondaq.com/guernsey/international-trade-investment/1027094/brexit-the-impact-of-the-end-of-the-transition-period-in-guernsey-and-jersey> (last viewed 28 January 2021).

Channel Islands Brussels Office (2019) *The Channel Islands and the European Union*, <https://www.channelislands.eu/wp-content/uploads/2019/04/CI-EU-background-note-17-April-2019-FINAL.pdf> (last viewed 28 January 2021).

Channel Islands Brussels Office (2020) *The Channel Islands and the EU following the United Kingdom's Withdrawal (Brexit)*, <https://www.channelislands.eu/wp-content/uploads/2020/02/CI-and-Brexit-background-note-1-February-2020-FINAL.pdf> (last viewed 28 January 2021).

Council of the European Union (2020) *Taxation: EU list of non-cooperative jurisdictions*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/> (last viewed 28 January 2021).

Reuters (2019) *Cyprus Backstop? Ireland is not the only island with Brexit muddle*, <https://www.thisismoney.co.uk/wires/reuters/article-6856081/Cyprus-Backstop-Ireland-not-island-Brexit-muddle.html> (last viewed 28 January 2021).

European Commission (2020) *EU-UK Trade and Cooperation Agreement*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_2532](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2532) (last viewed 28 January 2021).

Gallardo, C. (2021) *What the post-Brexit Gibraltar deal means*. Politico. <https://www.politico.eu/article/what-the-post-brexit-gibraltar-deal-means-uk-spain/> (last viewed 28 January 2021).

Hadjigeorgiou, N. and Skoutaris, N. (2019) *The Status of the Sovereign Base Areas in Cyprus following Brexit*, Occasional Paper Series. Nicosia: PRIO Cyprus Centre <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=11278> (last viewed 28 January 2021).

ITV (2021) *Tensions mount between Channel Island and French fishermen*, <https://www.itv.com/news/channel/2021-01-19/tensions-mount-between-channel-island-and-french-fishermen> (last viewed 28 January 2021).

Miller, V. (2017) *House of Commons Briefing Paper: Brexit and Gibraltar (No. 7963)*, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7963/CBP-7963.pdf> (last viewed 28 January 2021).

Partington, R. (2021) *MEPs vote to add Channel and British Virgin Islands to tax haven blacklist*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2021/jan/22/meps-vote-to-add-channel-and-british-virgin-islands-to-tax-haven-blacklist> (last viewed 28 January 2021).

Ware, R. (2018) *House of Commons Briefing Paper: Brexit: Gibraltar Update (No. 8278)*, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8278/CBP-8278.pdf> (last viewed 28 January 2021).

## **Die EU und die europäischen Mikrostaaten (Andorra, Monaco, San Marino, Vatikanstaat)**

Ralph Rotte

*Prof. Dr. Ralph Rotte ist Professor für Internationale Beziehungen am Institut für Politische Wissenschaft der RWTH Aachen University. Er ist Autor des Bandes „Die Außen- und Friedenspolitik des Heiligen Stuhls“.*

Versteht man unter „Mikrostaaten“ völkerrechtlich als (zumindest teilweise) souverän anerkannte Gebietskörperschaften mit besonders kleinem Territorium und relativ geringer Bevölkerung, so gibt es in Westeuropa fünf solcher Kleinststaaten, welche nicht Mitglied der Europäischen Union sind: Andorra (468 km<sup>2</sup>, ca. 78.000 Einwohner), Liechtenstein (160,5 km<sup>2</sup>, ca. 39.000 EW), Monaco (2,0 km<sup>2</sup>, ca. 40.000 EW), San Marino (61,2 km<sup>2</sup>, ca. 33.000 EW) und den Staat der Vatikanstadt (0,44 km<sup>2</sup>, ca. 1.000 EW). Nachdem Liechtenstein durch seine Mitgliedschaft in der EFTA und damit im EWR sowie aufgrund seines engen völkerrechtlichen Verhältnisses zur Schweiz eine eigene Sonderrolle einnimmt, werden im Folgenden nur die vier anderen Mikrostaaten in ihren Beziehungen zur Europäischen Union betrachtet.

### **Gemeinsamkeiten und Besonderheiten**

Alle vier Staaten blicken auf eine lange Geschichte der Eigenständigkeit zurück. So führen San Marino, Andorra und Monaco ihre staatliche Existenz auf die Jahre 366, 1278 bzw. 1489 zurück, und auch der Staat der Vatikanstadt, obgleich erst durch die Lateranverträge von 1929 entstanden, kann durchaus in der Tradition des Kirchenstaats (756 – 1870) betrachtet werden. Alle sind als Völkerrechtssubjekte anerkannt und unterstreichen dies durch ihre Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen (San Marino seit 1992, Andorra und Monaco seit 1993) bzw. im Fall des international durch den Heiligen Stuhl vertretenen Vatikanstaats durch den selbstgewählten Beobachterstatus des ersteren bei den Vereinten Nationen seit 1964 als den Staaten gleichgestelltes Völkerrechtssubjekt *sui generis*.

Geographisch ist den Mikrostaaten gemeinsam, dass sie Enklaven der EU-Staaten Italien (San Marino, Vatikanstaat) und Frankreich (Monaco) sind bzw. vollständig von Frankreich und Spanien umgeben sind (Andorra). Entsprechend eng sind ihre Beziehungen mit diesen Staaten, die auch ihre äußere Sicherheit gewährleisten, so dass die Mikrostaaten bis auf weitgehend zeremonielle Einheiten in San Marino (ca. 350 Mann Miliz) und im Vatikan (150 Mann der Schweizergarde) über kein Militär, sondern nur über Polizei- und Gendarmeriekräfte verfügen. Schließlich bestehen auch Parallelen in den Wirtschaftsstrukturen, die bei allen vier Ländern stark auf Tourismus und Finanzdienstleistungen, traditionell vor allem als Steueroasen, ausgerichtet ist.

Wesentliche Unterschiede zwischen den vier Mikrostaaten finden sich im Hinblick auf ihre Verfassung: San Marino ist eine parlamentarische Republik, Andorra eine parlamentarische Monarchie (Kofürstentum), Monaco eine konstitutionelle Monarchie und der Staat der Vatikanstadt eine absolute Wahlmonarchie mit dem Papst als uneingeschränktem Herrscher. Zudem ist letzterer gemäß Art. 24 Lateranvertrag zu dauerhafter Neutralität verpflichtet und kann seinem Selbstverständnis nach keiner internationalen Organisation beitreten, deren (irdischen) Institutionen er sich vertragsgemäß auch gegen seinen Willen unterwerfen müsste (z.B. Beschlüssen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen oder der Gesetzgebung der EU).

### **Beiderseitige Interessenlagen**

Die Beziehungen der Mikrostaaten zur Europäischen Union gestalten sich aufgrund ihrer geographischen Lage und Geschichte zum einen über das bilaterale Verhältnis zum unmittelbaren Nachbarstaat, zum anderen über Abkommen mit der EU als Ganzes. Ein Hauptanliegen der kleinen Akteure ist dabei stets die Bewahrung ihrer Souveränität und Eigenstaatlichkeit, welche im Fall Andorras und Monacos durch die neue Verfassung von 1993 mit ihren Begleitverträgen mit Frankreich und Spanien bzw. durch die Neufassung des ursprünglichen Protektoratsvertrags von 1918 (ergänzt 1945 und 1963) im Jahr 2005 formaljuristisch sogar gestärkt wurden. Zugleich

führt die faktische Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Austausch mit den Nachbarländern dazu, dass die Mikrostaaten neben der Zusammenarbeit im Justiz- und Polizeiwesen vor allem an einer engen Kooperation und Partizipation am Binnenmarkt interessiert sind, nachdem nur durch eine (Teil-) Integration ökonomische Prosperität und Wachstum gewährleistet werden können. Für eine Autarkiepolitik sind die Mikrostaaten zu klein, zumindest dann, wenn sie gewisse Anforderungen an den Lebensstandard ihrer Bevölkerung stellen.

Begrenzt wird die Möglichkeit einer unabhängigen Politik zudem dadurch, dass die Mikrostaaten nicht über die Ressourcen verfügen, die eine umfangreiche eigene Bürokratie oder staatliche Wirtschafts- und Finanzinfrastruktur erfordern würden. Entsprechend haben alle vier Staaten beispielsweise auf eigene Währungen und den damit verbundenen Aufwand einer eigenen Zentralbank verzichtet. Stattdessen gingen sie früh Währungsunionen mit den Nachbarländern ein, wie Monaco (Französischer und Monegassischer Franc) 1795/1837 und San Marino und Vatikanstaat (Italienische und San Marinesische Lira) 1862, oder verwendeten ausschließlich deren Währungen, wie der Vatikanstaat seit 1929 (Italienische Lira) und Andorra (Spanische Peseta und Französischer Franc) wieder seit 1939. Mit Etablierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) wurde in allen vier Ländern der Euro eingeführt und seine Verwendung sowie Ausgabe durch zusätzliche bilaterale Vereinbarungen (Monaco – Frankreich und San Marino – Italien 2001) sowie Währungsabkommen mit der EU (Vatikanstaat 2000/2009, Andorra, San Marino und Monaco 2011) näher geregelt.

Umgekehrt sind auch die Interessen der EU gegenüber den Mikrostaaten vor allem wirtschaftlicher und justizieller Natur. Von strategischem Interesse im Sinne äußerer Sicherheit ist höchstens die Mittelmeergrenze Monacos, weshalb die Kontrolle dieser indirekten Außengrenze der EU auch von Frankreich übernommen wird. Finanzielle, v.a. Steuerinteressen sind aus Sicht der EU im Verhältnis zu den Mikrostaaten von zentraler Bedeutung, nachdem sich diese in der Vergangenheit durch extrem niedrige Steuern und Abgaben sowie

intransparente Geschäftsgebaren von Banken auszeichneten, welche zu umfangreicher Finanzkriminalität in Form von Steuerhinterziehung über Briefkastenfirmen, Schwarzgeldkonten und Geldwäsche führten. Ein Entgegenkommen der EU hinsichtlich weiterer wirtschaftlicher Kooperation war und ist daher untrennbar an Bedingungen bezüglich der Vermeidung von aus ihrer Sicht unlauterem Steuerwettbewerb und unsauberem Bankgeschäften gebunden.

Zugleich sind die westeuropäischen Mikrostaaten für die EU aber auch ein Testfall für die durch die europäische Integration überwundene historische Benachteiligung kleiner Länder durch dominierende Nachbarstaaten, was etwa zur relativen Überrepräsentation der kleineren Mitgliedsstaaten in den EU-Institutionen geführt hat, etwa im Hinblick auf die Zahl der Abgeordneten im Europäischen Parlament oder die doppelte qualifizierte Mehrheit im Rat. Für das Selbstverständnis der EU und ihre Außendarstellung ist es daher wichtig, konform zu den postulierten Grundwerten der EU auch Kleinststaaten fair zu behandeln, auch wenn dies nicht bedeutet, dass sich diese nicht an die Regeln der EU anpassen müssen. So stellte der Auswärtige Ausschuss des Europäischen Parlaments (2019: 4) im Februar 2019 unter anderem fest, es sei bei der weiteren Ausgestaltung der Beziehungen zur EU „essential to preserve (...) the political, socio-economic, cultural and identitarian fabric of Andorra, Monaco and San Marino and adapt them to the realities of European Union integration.“ Wie die Kommission in ihrem Bericht über die Beziehungen zu Andorra, Monaco und San Marino von 2013 feststellte, gibt es dabei auf regionaler Ebene auch für die EU durchaus ökonomische Anreize für eine weitere Annäherung der Mikrostaaten an den EU-Binnenmarkt, nachdem diese umfangreiche Beschäftigungschancen für EU-Arbeitnehmer aus den teilweise strukturschwachen Nachbarregionen (v.a. in Nordspanien und Südfrankreich) bieten und zudem die große Mehrheit von dort ansässigen Ausländern – im Fall Andorras über 50, in Monaco sogar 80 Prozent der Bevölkerung – EU-Bürger sind.

Gleichwohl lehnen die EU und ihre Mitgliedsstaaten einen Vollbeitritt der Mikrostaaten zur

EU ab, nachdem ein solcher die praktische Funktionsweise und die demokratische Legitimation der Union massiv beeinträchtigen könnte. Man denke nur an die Vetomacht jedes einzelnen Mitgliedsstaates bei Haushaltsfragen, internationalen Abkommen oder der Weiterentwicklung der Europäischen Verträge. Selbst die bevölkerungsmäßig kleinsten EU-Mitgliedsstaaten, Luxemburg und Malta, haben mit über 600.000 bzw. 500.000 Menschen mehr als zwölfmal mehr Einwohner als etwa Monaco. Selbst wenn einer der Mikrostaaten (der Vatikanstaat/Heilige Stuhl von vorneherein ausgenommen) auch nur mit beispielsweise einem einzigen Abgeordneten im Europäischen Parlament mit seiner vertraglich fixierten Gesamtzahl von 751 MEPs vertreten wäre, würde das zu zusätzlichen massiven Gerechtigkeitsproblemen in der Repräsentation der Bürger führen. Denn bereits heute vertritt gemäß dem Prinzip der degressiven Proportionalität etwa einer der sechs Luxemburger Abgeordneten rechnerisch rund 81.000, einer der 96 deutschen 830.000 und einer der 54 spanischen sogar 911.000 Bürger. Ein MEP, der lediglich gut 30.000 Bürger repräsentiert, würde entsprechend das demokratietheoretische Problem auf die Spitze treiben und das Parlament endgültig vor fundamentale Legitimationsprobleme stellen. Zugleich betont die Europäische Kommission (2012: 19) zusätzlich, dass „die begrenzten Verwaltungskapazitäten der drei Länder erhebliche Auswirkungen auf ihre Fähigkeit zur Umsetzung des EU-Besitzstands und zur Erfüllung aller mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen“ hätten.

Entsprechend wendet sich die EU klar gegen eine Vollmitgliedschaft der Mikrostaaten, welche im Augenblick aber auch von keinem der vier Staaten angestrebt wird. So ergab ein Referendum über einen EU-Aufnahmeantrag San Marinos 2013 zwar rund 50,3 Prozent Zustimmung, war aber aufgrund der zu geringen Beteiligung ungültig. In San Marino, Andorra und Monaco wird aber immer wieder über einen Beitritt zum EWR diskutiert, welcher formal einen Beitritt zur EFTA voraussetzen würde. Zugleich bestehen dort Befürchtungen, von der EU majorisiert zu werden. Für den Vatikanstaat als weltlicher Basis des Heiligen Stuhls kommt aufgrund des besonderen

Status und Selbstbildes des letzteren ein Beitritt zur EU ohnehin nicht in Frage.

### **Institutionelle Verflechtung mit der EU**

Vor diesem Hintergrund gibt es eine durchaus intensive Zusammenarbeit und Verflechtung der Mikrostaaten mit der Union und ihren Mitgliedsstaaten. Über Abkommen mit Frankreich nimmt Monaco, das sich bereits seit 1865 in einer Zollunion mit Frankreich befindet, seit 1997 auch an der EU-Zollunion und seit 2000 am freien Warenverkehr des EU-Binnenmarktes teil. Außerdem wendet Monaco auf der Basis einer Vereinbarung mit der EU von 2004 die Gemeinschaftsregeln für Pharmazeutika und medizinische Güter an, ebenso wie EU-Vorschriften über Umsatz- und Verbrauchssteuern. 2005 unterzeichneten die EU und Monaco ein Abkommen über Zinsbesteuerung und 2016 über den automatischen Austausch von Steuerdaten zur Unterbindung von Steuerhinterziehung gemäß den Standards der OECD. Ähnliches gilt für San Marino und Andorra, die durch entsprechende Vereinbarungen mit der EU seit 1991 (in Kraft seit 2002) bzw. 1990/2011 zur Zollunion gehören. Beide Staaten haben zudem verschiedene Abkommen bezüglich Besteuerung und Bekämpfung von Steuerhinterziehung mit der EU abgeschlossen (2004/2015 bzw. 2004/2016).

Der Vatikanstaat ist über ein Abkommen über die Abschaffung von Zöllen mit Italien aus dem Jahr 1930 faktisch, jedoch nicht formal Teil des EU-Zollgebiets. Auch er hat sich in den Währungsabkommen von 2000 und 2009 dazu verpflichtet, Geldwäsche, Terrorfinanzierung und andere Finanzkriminalität gemäß EU- und OECD-Regeln zu bekämpfen und sein Bankwesen nach internationalen Standards transparent zu gestalten. In allen vier Fällen werden die Abkommen mit der EU durch eine mehr oder weniger enge Kooperation mit den Finanz-, Justiz- und Sicherheitsbehörden der Nachbarstaaten ergänzt. Gleichwohl besteht aus Sicht der EU durchaus noch Optimierungsbedarf zur Unterbindung von Steuerwettbewerb und Finanzkriminalität in den Mikrostaaten, vor allem in Andorra.

Alle Mikrostaaten kooperieren außerdem in unterschiedlichem Ausmaß in anderen Politikfeldern mit der EU, etwa Umwelt-, Gesund-

heits-, Entwicklungs- und Justizfragen. Auf EU-Seite werden diese Aktivitäten durch die Arbeitsgruppe „EFTA“ koordiniert, welche regelmäßige Tagungen zur Zusammenarbeit im EWR und zu den Beziehungen zu den EFTA-Staaten abhält.

Was die Freizügigkeit angeht, so genießen die Bürger der Mikrostaaten weitgehende Freizügigkeit in ihren Nachbarländern, mangels Abkommen jedoch nicht in der gesamten EU. Alle vier sind nicht Mitglied des Schengen-Abkommens; Monaco, San Marino und der Vatikanstaat verzichten jedoch auf der Basis bilateraler Vereinbarungen mit Frankreich bzw. Italien auf Grenz- und Zollkontrollen. Der Vatikan erwägt, mittelfristig dem Schengenabkommen beizutreten. Andorra kontrolliert seine Grenzen weiter, folgt dabei aber den Regeln des Schengenraums.

#### **Auf dem Weg zur umfassenden Assoziierung**

Trotz der durchaus intensiven Beziehungen mit den Mikrostaaten krankt das Verhältnis zur EU aus der Sicht der letzteren am uneinheitlich-ineffizienten, „fragmentierten“ (Europäische Kommission, 2012: 6) Status der letztlich nur bilateralen oder indirekten Abmachungen mit der Union als Ganzes. Im Dezember 2014 erteilte der Rat der EU das Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen mit Andorra, Monaco und San Marino über ein oder mehrere Assoziierungsabkommen, welche den Mikrostaaten die Teilnahme am Binnenmarkt (inklusive des freien Personenverkehrs), vergleichbar derjenigen der Nicht-EU-Mitgliedsstaaten des EWR (Island, Liechtenstein und Norwegen) ermöglichen soll, was zugleich die Übernahme des *acquis communautaire* in den relevanten Politikfeldern bedeutet.

Die Verhandlungen, bei denen sich die Vertreter der drei Kleinststaaten eng abstimmen, begannen im März 2015. Hauptprobleme ergeben sich dabei hinsichtlich der Niederlassungsfreiheit für Bürger und Unternehmen sowie des freien Dienstleistungsverkehrs. Insbesondere Andorra und San Marino befürchten bei einer uneingeschränkten Teilnahme am Binnenmarkt, wie sie grundsätzliches Ziel der EU ist, administrativ überfordert, von der Konkurrenz von EU-Unternehmen überwältigt

und durch Zuwanderung in ihrer Identität bedroht zu werden. Für die EU steht die Bewahrung und geographische Ausweitung der Regeln des Binnenmarktes im Mittelpunkt.

#### **Literatur**

Dósz, Dániel (2008) 'EU Relations with European Micro-States. Happily Ever After?'. In: *European Law Journal* 14(1): S. 93-104.

Europäische Kommission (2012) *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Beziehungen der EU zu dem Fürstentum Andorra, dem Fürstentum Monaco und der Republik San Marino: Optionen für eine engere Integration mit der EU* (COM(2012) 680 final, 20.11.2012), Brüssel.

Europäische Kommission (2013) *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU Relations with the Principality of Andorra, the Principality of Monaco and the Republic of San Marino: Options for their participation in the Internal Market* (COM(2013) 793 final, 18.11.2013), Brüssel.

Europäisches Parlament (2019) *Report on a European Parliament recommendation to the Council, to the Commission and to the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on the association agreement between the EU and Monaco, Andorra and San Marino* (A8-0074/2019, 11.2.2019), Strassburg.

Forster, N. und Mallin, F. (2014) 'The Association of European Microstates with the EU', *SWP Comment* 27, June 2014 (Stiftung Wissenschaft und Politik), Berlin.

Kalicka-Mikolajczyk, A. (2018) 'Cooperation between the European Union and European Micro-States – Possible Scenarios for Future Closer and Enhanced Integration with the European Union'. In: *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics* 8(1): S. 56-66.

Rat der Europäischen Union (2016) 'Council conclusions on a homogenous extended internal market and EU relations with non-EU Western European countries', *Council of the EU Press Release 776/16*, Brüssel, 13.12.2016.

Rat der Europäischen Union (2018) 'Council conclusions on a homogenous extended internal market and EU relations with non-EU Western European countries', *Council of the EU Press Release 773/18*, Brüssel, 11.12.2018.

Rotte, R. (2014) *Die Außen- und Friedenspolitik des Heiligen Stuhls. Eine Einführung*. Wiesbaden, 2. Aufl. (VS Verlag).

Sharman, J. C. (2017) 'Sovereignty at the Extremes: Micro-States in World Politics'. In: *Political Studies* 65(3): S. 559-575.

Veenendaal, W. P. (2020) 'Politics of the four European microstates: Andorra, Liechtenstein, Monaco and San Marino'. In: G. Baldacchino und A. Wivel (Hg.), *Handbook on the Politics of Small States*, London (Edward Elgar), S. 150-167.

## Der mühsame Weg der Aufnahme der West-Balkan Staaten in die EU

Elke Verlinden-Schneider

*Elke Verlinden-Schneider ist wissenschaftliche Mitarbeiterin für Friedens- und Konfliktforschung an der Hochschule Rhein-Waal. Außerdem ist sie seit 2016 die Geschäftsführerin der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung e.V. (AFK), die an der Hochschule angesiedelt ist.*

Die Zukunft der sechs West-Balkan Länder – Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nord-Mazedonien, Serbien – liegt in der EU, so die Thessaloniki Deklaration aus 2003 und die Sofia Deklaration aus 2018. Anhand des *Stabilization and Association Process* (SAP) schreitet die Heranführung der Staaten an die EU fort, wobei der Status der Beitrittsprozesse sehr unterschiedlich ist. Lange wurde mit einer weiteren Erweiterung gehadert; Frankreich legte noch im Oktober 2019 ein Veto gegen die Aufnahme von Beitrittsgesprächen mit Nord-Mazedonien und Albanien ein, da Zweifel an den Fortschritten der Länder bestünde. Unterstützt wurde es von Dänemark und den Niederlanden. Außerdem forderte die französische Regierung, dass der Beitrittsprozess reformiert werden müsse, bevor weiteren Staaten der Beitritt in Aussicht gestellt werden könne. Dabei stellt gerade die Beitrittsperspektive für die politischen Reformen in den West-Balkan Ländern einen Katalysator dar.

Die sechs West-Balkan Staaten lassen sich in drei Gruppen entlang des Status der Beitrittsverhandlungen gruppieren. Eine Übersicht gibt einen ersten Einblick, gefolgt von zwei kritischen Perspektiven auf die Erweiterungspolitik der EU und einen kurzen Ausblick.

### Laufende Beitrittsverhandlungen

**Montenegro** ist seit 2010 EU-Beitrittskandidat. Zwei Jahre später wurden Verhandlungen aufgenommen. In ihrem rezenten Bericht zum Stand der Verhandlungen attestiert die Europäische Kommission hinsichtlich verschiedener geöffneter Kapitel des *acquis communautaire* Fortschritte, mahnt aber

insbesondere bezüglich der Judikative sowie der Meinungs- und Pressefreiheit weitere Reformschritte an. Auch waren die Beziehungen zu Serbien zuletzt angespannt, obgleich sich Montenegro ansonsten um gutnachbarliche Beziehungen bemüht (Europäische Kommission, 2020c).

**Serbien** trägt seit 2012 den Status eines Beitrittskandidaten. Verhandlungen wurden 2014 aufgenommen. In ihrem jährlichen Fortschrittsbericht der Verhandlungen und Reformen hebt die Europäische Kommission notwendige Fortschritte insbesondere in der Konsolidierung von Rechtsstaatlichkeit sowie der Normalisierung der Beziehungen zum Kosovo hervor. Zudem wird ein kritischer Blick auf EU-skeptische und China-freundliche Aussagen von hochrangigen Beamten sowie auf eine zunehmend enge Beziehung zu Russland, auch in militärischen Aspekten, geworfen. Serbien wird dazu aufgerufen, den Beitritt zur EU eindeutig, insbesondere hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, zu unterstützen (Europäische Kommission, 2020c).

### Zugesagte Beitrittsverhandlungen

Nach langem Warten und mühsamen ersten Annäherungsschritten wurde Nord-Mazedonien und Albanien im März 2020 schlussendlich die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zugesagt. Zuvor wurde jedoch auf Drängen von Frankreich, aber auch Dänemark und den Niederlanden, der Beitrittsverhandlungsprozess angepasst. Zentraler Aspekt der Änderungen ist, dass bei nicht-Nachkommen der abgesprochenen Schritte, die EU-Finanzhilfen reduziert oder Beitrittsverhandlungen sogar einfacher abgebrochen werden können (Europäische Kommission, 2020a). Damit erlangen alle Parteien, oder so die Hoffnung, ein wenig mehr Sicherheit für die bevorstehende Reise.

Im Fall von **Nord-Mazedonien** wurde die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen durch die Umbenennung des Staates und damit der Beilegung des Streites um die Bezeichnung „Mazedonien“ mit Griechenland mittels des Prespa-Abkommens 2019 möglich. Ein Datum für die Aufnahme der Verhandlungen steht allerdings aufgrund der Corona-Pandemie noch nicht fest. Der neuste Bericht der Kom-

mission zu den Fortschritten Nord-Mazedoniens attestiert dem Land größtenteils moderate bis gute Fortschritte. Eine weitere Entwicklung wird insbesondere mit Blick auf den Schutz der Menschenrechte, der Reformierung des Justizsystems und der Bekämpfung von Korruption gefordert. Nord-Mazedonien wird dazu angehalten, die gut-nachbarlichen Beziehungen zu Griechenland und Bulgarien weiter zu fördern (Europäische Kommission, 2020c). Insgesamt zeigt sich das West-Balkan Land als sehr bestrebt der EU beizutreten.

**Albanien** hat laut dem Bericht der Kommission insbesondere Fortschritte mit Blick auf das Justizsystem gemacht, die Voraussetzung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen waren. Neben dem Verweis auf den Kampf gegen Korruption sowie weitere rechtsstaatliche und wirtschaftliche Reformen stechen insbesondere zwei Aspekte in dem Bericht zu Albanien hervor: Zum einen wird fortwährendes Engagement gegen die intensive politische Polarisierung in dem Land gefordert; zum anderen stellen albanische Bürger auffallend häufig Asylanträge in EU-Mitgliedsstaaten, die als unbegründet abgelehnt werden. Beide Aspekte benötigen besondere Aufmerksamkeit, so die Kommission (Europäische Kommission, 2020c).

### Potentielle Beitrittskandidaten

Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo wurden Beitrittsverhandlungen zugesagt, wenn sie die jeweiligen Auflagen erfüllen. Aktuell befinden sich beide Staaten jedoch noch weit von der Aufnahme von Verhandlungen entfernt. Beispielhaft kann für beide Länder je eine derzeitige Hürde genannt werden.

So ist zur Stabilisierung und Wahrung des Friedens zwischen den Bevölkerungsgruppen und ehemaligen Konfliktparteien in **Bosnien-Herzegowina** noch die seit 2004 bestehende multinationale militärische Mission EUFOR ALTHEA anwesend. Zuletzt wurde diese Mission durch den UN-Sicherheitsrat im November 2020 bestätigt (Resolution 2549, unter Kapitel VII der UN-Charte), der festhält, dass „the situation in the region continues to constitute a threat to international peace and security“ (UN Security Council, 2020). Solange die An-

wesenheit einer militärischen Stabilisierungsmission als notwendig erachtet wird, bleibt die EU-Mitgliedschaft für den multiethnischen Staat in ungreifbarer Ferne.

Für den **Kosovo** ist die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen an erster Stelle durch den anhaltenden Konflikt mit Serbien und die fehlende Anerkennung der Unabhängigkeit des Staates durch fünf EU-Staaten blockiert. Auch wenn die EU bereits mehrere Treffen zwischen Serbien und dem Kosovo fasilitiert hat, fehlt es noch an einem rechtlich bindenden Vertrag zwischen beiden Staaten (Europäische Kommission, 2020).

### Diskussion

Zunächst sollte konstatiert werden, dass im eigentlichen Sinne kaum von Beitritts*verhandlungen* gesprochen werden kann. Stattdessen wird der Fortschritt der betroffenen Staaten in ihren Annäherungen an den *acquis communautaire* observiert, begleitet und bewertet. Ist die Leistung zufriedenstellend, können neue Kapitel geöffnet oder gar alte geschlossen werden. Im Rahmen des angepassten Beitrittsverfahrens können aber auch bereits geschlossene Kapitel wieder geöffnet werden, sollten Rückschritte beobachtet werden.

Aber warum überhaupt eine Erweiterung der Union in den West-Balkan? Ist die EU mit dem Brexit, wackelnder Rechtsstaatlichkeit in einzelnen Mitgliedsstaaten und rezenten Kämpfen um das Budget, um nur einige Punkte zu nennen, nicht gebeutelt genug? Gibt es Raum, neue Staaten einem Gefüge hinzuzufügen, das, ist man pessimistisch, ohnehin schon kränktelt? Liest man offizielle Statements von EU-Vertretern, dann kommt ein Argument für die Erweiterung auffällig häufig auf den Tisch: Sicherheit. Die Erweiterung sei eine „geostrategische Investition“ und könne zu einer stabilen und sicheren EU beitragen (beispielhaft: Europäische Kommission, 2018a; 2018b). Die Frage, die sich hier unweigerlich stellt, ist, **wessen Sicherheit** es zu maximieren gilt. Die Antwort ist sicherlich nicht mit wenigen Sätzen gegeben; an dieser Stelle deshalb nur einige Gedanken. Ziel der Beitrittsverhandlungen von Seiten der EU ist es, den West-Balkan Staaten zur Ausbildung und Konsolidierung von demokratischen Prozessen zu verhelfen,

die in den jeweiligen Gesellschaften für mehr Teilhabe und Rechtsstaatlichkeit und damit mehr Stabilität sorgen sollen. Mehr Stabilität bedeutet kurz gesagt weniger notwendiges Engagement der EU und eine geringere Unsicherheit bzgl. möglicher zukünftiger Konflikte, die in der einen oder anderen Form Auswirkungen auf die Mitgliedsstaaten der EU haben können. Die Erwartung ist also, dass auf der Türschwelle der EU weniger Probleme aufzufinden sind, wenn die (potentiellen) Beitrittskandidaten erfolgreiche Reformen zu Gunsten demokratischer Ordnungen durchführen.

Ein weiterer Aspekt ist, dass die Länder zur Intensivierung und Verbesserung der nachbarschaftlichen Beziehungen angehalten werden, was ebenfalls einer Sicherheitslogik folgt. Legten beispielsweise Serbien und Kosovo ihre Streitigkeiten bei, würde das die Sicherheit in der Region und in Folge auch der EU-Mitgliedstaaten erhöhen. Eine Frage, die hier gestellt, aber nicht diskutiert werden kann, ist demnach: Geht es der EU um die Wiederherstellung der „Einheit des Kontinents“ (Mogherini, 2018) oder doch eher um die Sicherung des Friedens vor der eigenen Haustür? Das Eine muss das Andere natürlich nicht ausschließen und doch scheint es einer Diskussion wert.

Ein anderer Diskussionspunkt ist sicherlich die entstehende Glaubwürdigkeitskrise, wenn die südosteuropäischen Partner zu Reformen zu Gunsten von **Demokratie und Rechtsstaatlichkeit** angehalten werden, während in Ungarn und Polen seit Jahren und unter weitgehend ungehörtem Protest aus Reihen anderer EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission u.a. die Pressefreiheit und die Unabhängigkeit der Justiz leiden. Die Identität der Europäischen Union als mehr als eine Wirtschaftsunion, nämlich einer „Werteunion“, scheint bei solchen Entwicklungen und dem entstehenden internen Konfliktfeld zumindest in Teilen ein Wunschbild.

Dabei würde ein ob der internen Herausforderungen stagnierendes Engagement für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Südosten Europas unweigerlich auch zu einem Imageschaden für die EU führen, den sie sich in der derzeitigen multipolaren globalen Spannungslage kaum erlauben kann.

### **Ausblick auf die EU-Erweiterung: Naheliegend und demokratie-fördernd?**

Naheliegend in einer zeitlichen Perspektive ist der Beitritt einer der sechs Balkanstaaten nicht. Serbien, das am zweitlängsten mit der EU verhandelt, scheint statt Fortschritten sogar Rückschritte zu machen. Nichtsdestotrotz wird in der „Strategie für eine glaubwürdige Erweiterungsperspektive für und verstärktes Engagement der EU gegenüber dem westlichen Balkan“ 2018 der Zeithorizont 2025 insbesondere für die beiden Beitrittskandidaten Serbien und Montenegro genannt (Europäische Kommission, 2018b).

Trotzdem: Zunächst liegt eine mögliche Erweiterung, vielleicht zum Glück, für alle Parteien in der weiten Zukunft. Dass die EU sich während des Verhandlungsprozesses aber nicht nur auf die Fortschritte außer Haus konzentrieren kann, sondern auch intern durch Reformen und dem Beibehalten demokratischer Standards die eigene Glaubwürdigkeit untermauern muss, steht außer Frage.

Von einer positiveren Seite sollte abschließend auch dem Argument der Zukunftsperspektive, die eine EU-Mitgliedschaft darstellt, Raum geboten werden (Janning, 2019). Das Ideal einer Werteunion, in der Rechtsstaatlichkeit, Meinungsfreiheit, demokratische Teilhabe und Menschenrechte allen voran stehen, bleibt schließlich für alle Mitgliedsstaaten als auch die Beitrittskandidaten erstrebenswert. Dieser idealistischen Perspektive folgend, bleibt zu hoffen, dass ein „vereintes Europa“ zu mehr gesellschaftlichem Frieden<sup>2</sup> beitragen kann. Der Weg hierhin muss allerdings verstärkt bottom-up, getragen durch die Gesellschaften selbst, begangen werden.

### **Literatur**

Europäische Kommission (2018a) Strategie für den Westbalkan: Die Zukunft der Region liegt in der EU, am 6.2.2018. [https://ec.europa.eu/germany/news/20180206-westbalkan-strategie\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20180206-westbalkan-strategie_de) (letzter Zugriff am 7.12.2020)

<sup>2</sup> Die Wendung weg von der Sicherheitsrhetorik und hin zu einer Friedensrhetorik ist hier nicht zufällig gewählt.

Europäische Kommission (2018b) Die Strategie für den westlichen Balkan: EU präsentiert Leitinitiativen und Unterstützung für die reformorientierte Region, am 6.2.2018. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_18\\_561](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_18_561) (letzter Zugriff am 7.12.2020)

Europäische Kommission (2020a) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan, am 5.2.2020. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_de.pdf) (letzter Zugriff am 7.12.2020)

Europäische Kommission (2020b) Kommission umreißt und bewertet die Reformprioritäten für die Länder, die der EU beitreten wollen, am 6.10.2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_20\\_1816](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_1816) (letzter Zugriff am 7.12.2020)

Europäische Kommission (2020c)

- Commission Staff Working Document. Albania 2020 Report, am 6.10.2020. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/albania\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/albania_report_2020.pdf)
- Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2020 Report, am 6.10.2020. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/bosnia\\_and\\_herzegovina\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/bosnia_and_herzegovina_report_2020.pdf)
- Commission Staff Working Document. Kosovo\* 2020 Report, am 6.10.2020. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/kosovo\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/kosovo_report_2020.pdf)
- Commission Staff Working Document. Montenegro 2020 Report, am

6.10.2020.

[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf)

- Commission Staff Working Document. North Macedonia 2020 Report, am 6.10.2020. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north\\_macedonia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf)
- Commission Staff Working Document. Serbia 2020 Report, am 6.10.2020. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia\\_report\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf)
- Key findings of the 2020 Report on Montenegro, am 6.10.2020. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COUNTRY\\_20\\_1796](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/COUNTRY_20_1796) (letzter Zugriff am 7.12.2020)

Janning, J. (2019), in Deutschlandfunk: Nordmazedonien und Albanien. Politologe: „Beitrittsperspektive hilft ungemein“, am 15.10.2019.

[https://www.deutschlandfunk.de/nordmazedonien-und-albanien-politologe-beitrittsperspektive.694.de.html?dram:article\\_id=460983](https://www.deutschlandfunk.de/nordmazedonien-und-albanien-politologe-beitrittsperspektive.694.de.html?dram:article_id=460983) (letzter Zugriff am 7.12.2020)

Mogherini, F. (2018), in Europäische Kommission 2018a: Strategie für den Westbalkan: Die Zukunft der Region liegt in der EU, am 06.02.2018.

[https://ec.europa.eu/germany/news/20180206-westbalkan-strategie\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20180206-westbalkan-strategie_de) (letzter Zugriff am 7.12.2020)

Sofia Declaration (2018) [https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf) (letzter Zugriff am 7.12.2020)

Riegert, B. (2020) EU will den Westbalkan bei Laune halten, in: DW am 6.5.2020.

<https://www.dw.com/de/eu-will-den-westbalkan-bei-laune-halten/a-53337178>  
(letzter Zugriff am 7.12.2020)

Thessaloniki Deklaration (2003)  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES\\_03\\_163](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163)  
(letzter Zugriff am 7.12.2020)

United Nations Security Council (2020) Resolution 2549 (2020), am 5.11.2020.  
[https://undocs.org/en/S/RES/2549\(2020\)](https://undocs.org/en/S/RES/2549(2020))  
(letzter Zugriff am 7.12.2020)

## **Konflikte aus der Erbmasse der Sowjetunion: Die Beziehungen der EU zu Russland, Belarus und Moldau**

Thorsten Kaesler

*2010-2016 Studium der Geschichte und Slavistik in Tübingen und Moskau. Masterarbeit zum Transnistrienkonflikt und der Zerfallsgeschichte der Sowjetunion. Seit 2017 Lektor des DAAD in Almaty, Kasachstan.*

Der Zerfall der Sowjetunion im Jahre 1991 veränderte die Landkarte Europas nachhaltig und beendete die seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges andauernde Zweiteilung des Kontinents in klar umrissene Blöcke. Aus der Erbmasse der Sowjetunion gingen u. a. die heutigen Staaten Russland, Belarus und Moldau hervor, deren Beziehungen zur EU jeweils ambivalent und von sehr spezifischen politischen Voraussetzungen geprägt sind. Der vorliegende Artikel möchte diese Spezifika skizzieren und auf ihre historischen Ursprünge blicken.

### **Russische Föderation**

Die Russische Föderation ist der flächenmäßig größte Staat der Erde und mit Abstand die größte der Nachfolgerepubliken der Sowjetunion, unter denen sie eine Sonderrolle einnimmt. Moskau versteht sich nicht nur in der Tradition der UdSSR, sondern auch des Zarenreiches; die Periode des Sozialismus wird dabei zunehmend in ein größeres Narrativ „russischer“ Geschichte integriert.<sup>3</sup>

Diese Perspektive erlaubt es Russland im Gegensatz zu anderen Nachfolgestaaten der UdSSR, eine kontinuierliche Periode der Eigenstaatlichkeit zu postulieren. Das Selbstverständnis als jahrhundertealte

---

<sup>3</sup> So folgt z. B. die Melodie der russischen Nationalhymne seit 2000 wieder der Melodie der sowjetischen Hymne, allerdings mit angepasstem Text; die russische Fußballnationalmannschaft ist offizielle Nachfolgerin der sowjetischen Auswahl. Gleichzeitig wurden Symbole der Zarenzeit, wie etwa die 1931 von den Bolschewiki zerstörte Christ-Erlöser-Kathedrale, wiederaufgebaut und haben sich zu zentralen Erinnerungsorten des modernen russischen Staates entwickelt.

Kulturnation, die periphere Gebiete wie etwa Zentralasien zivilisiert habe, äußert sich in kulturpolitischen Konzepten wie der Stiftung „Russkij Mir“ (Zaur, 2012). Als Atommacht und ständiges Mitglied im Weltsicherheitsrat beansprucht Russland außerdem eine geopolitische Führungsrolle. Die Wirtschaftsstruktur und -leistung Russlands kann diesem Anspruch jedoch weniger gerecht werden: Die Konzentration auf Rohstoffexporte, vor allem Öl und Gas, hat in den 1990er Jahren zur Herausbildung einer kleinen, sehr wohlhabenden Elite geführt, die sich an den Einnahmen bereichert und unabhängig vom Rest der Bevölkerung sowie deren Arbeitskraft und Steuern ist (Etkind, 2020: 6). Dies behinderte eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung: Zwar betrug das Wirtschaftswachstum Russlands in den 2000er Jahren durchschnittlich fast 7%, dies ist jedoch zum großen Teil auf den Rohstoffsektor zurückzuführen. Durch einen sinkenden Ölpreis, westliche Sanktionen und seit 2014 geringere ausländische Investitionen geriet die russische Wirtschaft in den 2010er Jahren stark unter Druck (vgl. Deutscher Industrie- und Handelskammertag, 2018: 1). Über 1,7 Millionen gut ausgebildeter Russen haben seit 2012 das Land verlassen (Meister, 2019: 19). Etwaige Legitimationsprobleme, die sich aus dieser Lage ergeben, versucht die russische Führung spätestens seit den Demonstrationen gegen Putin 2011 durch nationalistische Narrative einzudämmen, in denen die EU, NATO und USA eine wichtige Rolle spielen, da sie die Sicherheitsinteressen Russlands bedrohten (vgl. beispielhaft: Zakharovoj, 2020). Die Eingriffe in den Ukraine-Konflikt 2014 und den Syrienkrieg 2015 bewiesen, dass die Logik dieser Narrative nicht auf rhetorische Mittel beschränkt blieb sondern aggressive außenpolitische Handlungen bis hin zu Verstößen gegen das Völkerrecht nach sich zog.<sup>4</sup>

Dennoch sind die Beziehungen zwischen der EU und Russland ambivalent, da man wirtschaftlich und energiepolitisch nach wie

---

<sup>4</sup> Neben der Annexion der Halbinsel Krim 2014 werden auch russische Handlungen im Krieg gegen Georgien 2008 vielfach als Völkerrechtsverstöße angesehen (vgl. Mälksoo, 2018: 2; Sprecher, 2015: 32).

vor eng verbunden ist und gegenseitige Abhängigkeiten bestehen.<sup>5</sup> Vor diesem Hintergrund kommt Formaten wie dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA), das seit 1997 besteht, eine hohe Bedeutung zu. Dessen Ziele umfassen u. a. die Aufrechterhaltung des politischen Dialogs sowie die Förderung der gegenseitigen wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen (vgl. EUR-Lex, 2016). Seit dem Auslaufen des PKAs Ende 2007 verlängert es sich zwar automatisch um jeweils ein Jahr, sofern es nicht von einer Seite gekündigt wird. Neuverhandlungen scheiterten jedoch bisher an unterschiedlichen Positionen der Vertragspartner und 2014 wurden im Zuge des Ukraine-Konflikts konkrete Felder der Zusammenarbeit (etwa im Bereich Sicherheitspolitik und Grenzmanagement) suspendiert.

Die russische Positionierung zu EU und NATO war innenpolitisch bisher insofern erfolgreich, als dass z. B. die Annexion der Krim in der Bevölkerung nach wie vor großen Rückhalt genießt und Wladimir Putin 2018 relativ ungefährdet wiedergewählt wurde (Heller, 2018: 5). Gleichwohl zeigen lokale Unruhen wie etwa im Juli 2020 in der Region Chabarowsk und Demonstrationen gegen die Verhaftung des Oppositionellen Alexei Navalys seit Januar 2021, dass die innenpolitische Stimmung kippen kann. Bisher reagierte die russische Führung auf solchen Dissens mit hartem Vorgehen. Ob auch gezielte Anschläge auf Kremlkritiker wie etwa der Mord an Boris Nemzov 2015 oder die mutmaßliche Vergiftung von Navalny 2020 unter direkter Beteiligung der Regierung durchgeführt wurden, ist ungeklärt. Fest steht jedoch, dass die mangelnde Bereitschaft Moskaus, diese Fälle aufzuklären, sowie das symbolisch wichtige Treffen Angela Merkels mit Navalny während dessen Behandlung in Deutschland, zu einer weiteren Distanzierung zwischen der EU und Russland geführt haben. Eine Neugestaltung der EU-russischen Beziehungen hin zu einer verstärkten Zusammenarbeit noch während der Ära Putin ist somit in weite Entfernung gerückt.

---

<sup>5</sup> Russland ist für die EU der viertgrößte Handelspartner, wobei 70% des Importvolumens nach Europa auf den Energiesektor entfallen.

## Belarus

Belarus liegt zwischen den EU-Ländern Polen und Litauen im Westen, der Ukraine im Süden und Russland im Osten. Es wird seit 1991 von Aljaksandr Lukaschenka regiert, der in der westlichen Öffentlichkeit auch als „letzter Diktator Europas“ bezeichnet wird, da es unter seiner Herrschaft keine funktionierende Gewaltenteilung, willkürliche Verhaftungen und Wahlfälschungen gibt.

Als EU-Nachbarland ist Belarus seit 2009 an der Östlichen Partnerschaft (ÖP) beteiligt; im Gegensatz etwa zur Ukraine oder Moldau existiert aber kein Assoziierungsabkommen. Die ÖP erlaubte es der EU, einen Dialog mit Belarus aufrecht zu erhalten, obwohl bereits 2010 die Niederschlagung von Protesten nach der Präsidentschaftswahl für einen neuen Tiefpunkt in den gegenseitigen Beziehungen gesorgt hatte. Auf wirtschaftlicher und kultureller Ebene konnten im Rahmen der ÖP einige Erfolge erzielt werden, so etwa durch das trilaterale Programm Polen-Belarus-Ukraine in den Bereichen Bildung und Tourismus (Shmatsina, 2020: 2).

Der Ukraine-Konflikt seit 2014 gab Belarus die Möglichkeit, sich gegenüber dem Westen neu zu positionieren, indem es eine Vermittlerrolle zwischen den beteiligten Konfliktparteien einnahm. Auch von Seiten der EU rückte die Frage der Stabilität ihrer östlichen Nachbarn auf die Prioritätenliste. Im Zuge dessen wurden 2016 einige Sanktionen gegenüber Belarus aufgehoben, davon abgesehen konzentrierte sich die Annäherung aber weiter auf unverfängliche Bereiche, da hinsichtlich der Menschenrechtspolitik in Belarus vom herrschenden Regime kein Kurswechsel erfolgte. Während weitere Schritte hin zu einem Assoziierungsabkommen eingefroren wurden, existieren zumindest im wirtschaftlichen Bereich zahlreiche Kooperationen, wie etwa ein Beratungsprogramm von Weltbank und EU zur Unterstützung kleinerer privater Unternehmen oder Infrastrukturprojekte im Rahmen des ÖP-Schwerpunktes „Konnektivität“. Darüber hinaus entwickelten sich vielfältige Kooperationsprojekte im Bildungsbereich. Als Erfolg wird in diesem Zusammenhang gewertet, dass die Zivilgesellschaft zumindest formal in einen Dialog mit der

Regierung eingebunden wird und ihr gewisse Freiräume zugestanden werden, die sonst vielleicht nicht möglich wären (Shmatsina, 2020: 6).

Die zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und Belarus sind gleichwohl sehr unsicher: Nach den Präsidentschaftswahlen 2020 erhob sich eine breite zivile Protestbewegung gegen Amtsinhaber Lukaschenka, gegen die von staatlicher Seite mit Härte vorgegangen wird. Die wichtigsten Oppositionspolitiker befinden sich in Haft oder sind ins Ausland geflohen. Lukaschenka wird von der EU mittlerweile nicht mehr als legitimes Staatsoberhaupt anerkannt. Da die Proteste Stand Januar 2021 noch andauern, ist ihr Ausgang ungewiss. Sollte Lukaschenka sich durchsetzen können, werden die offiziellen Beziehungen zur EU auf absehbare Zeit eisig sein. Bei einem Machtwechsel im Land wäre hingegen auch die Positionierung des anderen großen Nachbarn von Belarus, der Russischen Föderation, abzuwarten: Mit ihr bildet das weit kleinere Belarus eine Zollunion ohne gemeinsame Grenzkontrollen und auch die historisch gewachsene belarussische Wirtschaft ist weiter auf Russland ausgerichtet (Kruk, 2020: 4). Im Gegensatz zu Moldau oder der Ukraine scheint Belarus derzeit fest in die geopolitischen Machtstrukturen Moskaus eingebunden zu sein.

### **Republik Moldau**

Die Republik Moldau liegt im Südosten Europas und wird als Binnenstaat von der Ukraine im Norden, Osten und Süden sowie dem EU- und Nato-Mitglied Rumänien im Westen begrenzt. Unter den Nachfolgestaaten der Sowjetunion nimmt es hinsichtlich Fläche und Bevölkerung einen der hintersten Ränge ein. Moldau hat in den vergangenen 30 Jahren keinen nachhaltigen wirtschaftlichen Strukturwandel bzw. Wirtschaftsaufschwung erlebt und gehört zu den ärmsten Ländern Europas. Schon seit seiner Unabhängigkeit im Jahre 1991 leidet die Republik außerdem unter dem Transnistrien-Konflikt, in Zuge dessen sich der östliche Landesteil jenseits des Flusses Dnistr abgespalten und sich zu einem stabilisierten de-Facto-Regime entwickelt hat. Die Gründe für diesen Konflikt sind vielfältig und

Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Forschungen (stellvertretend z. B.: Zabarah, 2011; Zofka, 2015). Seine eigene Legitimation leitet Transnistrien unter anderem daraus ab, dass es nie zu einem der historischen Vorgängerstaaten des heutigen Moldau gehört hatte und zwei Drittel seiner Bevölkerung ethnische Ukrainer und Russen sind. Nach der Unabhängigkeit der Republik Moldau fühlten sich die transnistrischen Wirtschaftseliten unmittelbar von der Politik Chişinăus bedroht, in der nationalistische Strömungen eine wichtige Rolle spielten. Geplante Sprachengesetze, die Arbeitsplätze und leitende Positionen an das Beherrschen der moldauischen Sprache knüpften, sowie Überlegungen eines Anschlusses der Republik Moldau an das benachbarte Rumänien gefährdeten die Interessen nicht nur großer Teile der transnistrischen Bevölkerung sondern auch Russlands. Ein Großteil der transnistrischen Industrie gehörte zum „MIK“, dem militärisch-industriellen Komplex, der in sowjetischen Zeiten direkt unter Regierungskontrolle stand und somit von Moskau aus gesteuert wurde. In jenen Betrieben bildeten sich zunächst Streikbewegungen und später Milizen, die z. B. moldauische Polizeiposten besetzten. Als der Konflikt 1992 zu einem Krieg eskalierte, spielte die in Transnistrien stationierte 14. Gardearmee der Sowjetunion eine wichtige Rolle, da sie auf Seiten Tiraspol eingriff und somit für eine militärische Überlegenheit der Separatisten sorgte. Der dadurch entstandene Patt war Grundlage der bis heute andauernden Situation, in der Transnistrien als völkerrechtlich nicht anerkanntes Subjekt de facto eigenstaatliche Strukturen aufbauen konnte.

Bis heute ist der Konflikt zwar nicht weiter militärisch eskaliert und im Gegensatz zu anderen postsowjetischen Konflikten ist es auch nie zu Vertreibungen oder ethnischen Säuberungen gekommen, andererseits scheint eine Lösung in weiter Ferne zu liegen, so dass die Situation je nach Sichtweise als „frozen“ oder „intractable conflict“ bezeichnet wird (vgl. Vegh, 2012: 1). Dies liegt vor allem an den militärischen und wirtschaftlichen Interessen Moskaus (die transnistrische Wirtschaft befindet sich zu großen Teilen im Besitz russischer Stakeholder) und dem nach wie vor

bestehenden Interesse der transnistrischen Eliten an einer Unabhängigkeit von Moldau. Aber auch in Chişinău selbst bestehen durchaus Anreize zur Erhaltung des Status-Quo. Die dortigen korrupten Eliten dürften direkt vom Konflikt profitieren, da sich mit Schmuggel und Schattenwirtschaft über Transnistrien viel Geld verdienen lässt.

Das Verhältnis der Republik Moldau zur Europäischen Union wird maßgeblich von diesem Konflikt geprägt: Zwar bemüht sich die EU spätestens seit 2007, dem Beitrittsjahr Rumäniens, intensiv um eine diplomatische Lösung des Konflikts, da sie ein Interesse daran hat, von stabilen und demokratischen Staaten umgeben zu sein. Neben der Implementierung eines EU-Sonderbeauftragten für Moldau sowie einem 2014 abgeschlossenen EU-Assoziierungsabkommen, äußert sich dieses Bestreben auch in der seit 2005 bestehenden EUBAM, einer Initiative zur Überwachung der ukrainisch-moldauischen Grenze, durch die auch moderierender Einfluss auf Schmuggel und Schattenwirtschaft in Transnistrien genommen werden konnte, sowie der Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen. Während durch diese Maßnahmen unter anderem eine Reintegration der transnistrischen Wirtschaft in die moldauische erreicht werden konnte – so sind die wichtigsten transnistrischen Exportunternehmen heute in Chişinău registriert und die EU stellt inzwischen einen bedeutenden Absatzmarkt für deren Produkte – scheiterte eine nachhaltigere politische Integration sowohl an der starren Haltung der russischen und transnistrischen Seite als auch an einer Desillusionierung der moldauischen Bevölkerung gegenüber den eigenen, pro-europäischen Eliten (Kerzel, 2016: 39). So gewann im Jahre 2016 der als pro-russisch geltende Igor Dodon die moldauische Präsidentschaftswahl, nachdem zuvor in einem Finanzskandal unter Beteiligung von Regierungsmitgliedern über eine Milliarde US-Dollar verschwunden waren, was zu zivilgesellschaftlichen Protesten geführt hatte. Wenngleich die EU als direkter Nachbar und wirtschaftlich zunehmend bedeutender Partner Moldaus ein Interesse an einer weiteren Integration und Stabilisierung des Landes hat, werden Änderungen des Status-

Quo auch in Zukunft von den Interessen Russlands und der gespaltenen Haltung der moldauischen Bevölkerung erschwert werden.

### Fazit

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den drei hier besprochenen Ländern stehen allesamt im Spannungsfeld zwischen wirtschaftspolitischen Interdependenzen, außenpolitischen Interessen und innenpolitischen Konfliktthemen. Dabei spielen russische Interessen auch in Belarus und Moldau eine entscheidende Rolle und sind teilweise institutionell (z. B. durch die Eurasische Wirtschaftsunion) verankert.

Während die verhältnismäßig starke wirtschaftliche Integration aller Länder in die EU einen gewissen stabilisierenden Faktor darstellt, sorgen widersprüchliche Interessen im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit und Außenpolitik für festgefahrene Standpunkte, da es allen Beteiligten schwerfällt, einmal eingenommene Positionen rückgängig zu machen, ohne dabei an Glaubwürdigkeit einzubüßen.

Völlig unklar sind die zukünftigen innenpolitischen Entwicklungen besonders in Belarus, aber auch in Russland, deren konkreten Verläufe sich auch stark auf die Beziehungen zur Europäischen Union auswirken dürften.

### Literatur

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2018) DHIK-Factsheet Russland. Berlin.

Etkind, Alexander (2020) Die politischen Auswirkungen der Russischen Krankheit. *Russland-Analysen* 380 (1).

EUR-Lex (2016) EU-Russia partnership and cooperation agreement (summary). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A28010102\\_2](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A28010102_2)

Heller, Regina (2018) Großmachtnarrativ und Konfrontation mit dem Westen: Putin geht den Weg des geringsten Widerstands. *Russland-Analysen* 351 (3).

Kerzel, Florian (2016) Die EU als Akteur im Transnistrien-Konflikt. Masterarbeit im Fach „European Studies“ an der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg. Magdeburg.

Kruk, Dzmitry (2020) Die Wirtschaft von Belarus. Zustand, Bedrohungen, Perspektiven. *Belarus-Analysen* 46 (4).

Mälksoo, Lauri (2018) Analyse: Russland und das Völkerrecht: Einige Widersprüche. *Russland-Analysen* 362 (11).

Meister, Stefan (2019) Fünf Jahre Krimkrise – Auswirkungen auf die Russische Innenpolitik. *Russland-Analysen* 369 (4).

Shmatsina, Katsiaryna (2020) 10 Jahre Östliche Partnerschaft für Belarus – Erfolg, Misserfolg oder etwas dazwischen? *Belarus-Analysen* 47 (1).

Sprecher, Yannik (2015) Der Ukraine-Konflikt und das Völkerrecht. *UniNova - Das Wissenschaftsmagazin der Universität Basel* 2.

Vegh, Zsuzsanna (2012) *Moving beyond Intractability. Conflict Resolution in the Case of Transnistria*. Budapest.

Zabarah, Dareg A. (2011) *Nation- and Statehood in Moldova. Ideological and political dynamics since the 1980s*. Wiesbaden.

Zakharovoj, M. V. (2020) Brifing oficial'nogo predstavitelja MID Rossii. 27.11.2020. [https://www.mid.ru/de/web/guest/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4461719?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_cKNonkJE02Bw&\\_101\\_INSTANCE\\_cKNonkJE02Bw\\_languageId=ru\\_RU](https://www.mid.ru/de/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4461719?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=ru_RU)

Zaur, Gasimov (2012) Idee und Institution. *Russkij Mir* zwischen kultureller Mission und Geopolitik. *Osteuropa* 62 (5).

Zofka, Jan (2015) *Postsowjetischer Separatismus. Die pro-russländischen Bewegungen im moldauischen Dnjestr-Tal und auf der Krim 1989-1995*, Göttingen.

## **EU and Ukraine: Forging the Resilient Partnership**

Taras Danko

*Professor of International Business and Vice-director for international relations at the institute for Economics, Management and International Business, National Technical University "Kharkiv Polytechnic Institute", Ukraine. "Team Europe Ukraine" expert, author of the Kharkiv Going Global initiative, and co-founder of the Kharkiv Observer.*

### **European aspirations of Ukraine**

Ukraine is an Eastern neighbor of the European Union (EU) that shares a common border with it. Ukraine has one of the biggest territories in Europe and a comparably big, though declining and aging, well-educated population, technological capabilities in many knowledge-intensive industries and a bench of problems, partly inherited from its Soviet past and the dramatic first half of the 20th century with its two World Wars, a series of civil wars and the "Holodomor". The present situation of Ukraine is determined to a great extent by its historic legacy (Kappeler, 2013), as well as by the consequences of the policies of the Russian Federation, its Eastern neighbor, that is – according to Busygina (2018) and Samokhvalov (2018) – aiming at undermining European unity and the Union's capacity to act. However, Ukraine today seems to be on a course towards deeper and more comprehensive EU integration – despite strong Russian resistance.

### **EU foreign policy framework and Ukraine**

The insistent Ukrainian knocking on the European door – starting from the first days of its independence – was eventually responded in Brussels with encouragement, even though general attitudes towards Ukrainian aspirations in the EU are not entirely clear. One of the challenges for analyzing the bilateral relations between the EU and Ukraine is the fact that EU structures are constantly evolving. Consequently, there are misunderstandings and a certain degree of ignorance among

many actors in Ukrainian society regarding the overall strategy of the EU towards Ukraine as well as regarding the functioning of EU institutions in general – particularly the European external action service.

Yet we can assume that current EU foreign policy is shaped by the traditions of European diplomacy, the member states' colliding national interests, and the sophisticated policy-making process. Objectives and policy instruments of the CFSP in general, the "European Neighborhood" policy and the "Eastern Partnership" are guided by the legal framework of the EU in the pursuit of the vital interests of all member states (cf. Biscop, 2016). The EU is a project in progress with a focus on the promotion and protection of Europe's resilience, global competitiveness, security, and well-being.

At the same time, the scientific reflection on the evolution of the EU's international relations is scarce. The accurate theoretic explanation of the EU's policy towards Ukraine is hardly available. This leaves researchers with the only option of documenting the evidence of the current developments of the EU's relations with Ukraine, while the theoretic study of the observed phenomena remains to be the task for the future.

### **EU-Ukraine relations retrospective**

Historically, the relations between the EU and Ukraine during the early 1990s can be characterized as the post-cold war rapprochement. As the result, in 1993, the European Commission dispatched a Delegation to Ukraine and both sides initiated negotiations about a Partnership and Cooperation Agreement (PCA). It entered into force in 1998 and became the framework for generally cordial and friendly relations for the next decade. In the same period of time, Ukrainian officials were consistently reiterating the will to get an EU accession plan for the country, while EU officials kept rejecting it politely but firmly. Instead, during Victor Yushchenko's presidency, the EU suggested to Ukraine the format of a deep and comprehensive free trade agreement that later evolved into the Association Agreement (AA). The negotiations started as soon as Ukraine became a WTO member in 2008 and

continued for the next five years until the AA text was drafted on 30 March 2012 in Brussels. Yet, the two sides continued the negotiations regarding the conditions that Ukraine had to meet before the EU would sign the AA. In this situation, the Russian Federation unexpectedly announced in summer 2013 the demand to Ukrainian president Victor Yanukovich to refrain from signing it. The following Russian pressure forced Victor Yanukovich to postpone the signing of the AA in November 2013, which led to a deep political and constitutional crisis in Ukraine, known as “Euro-maidan” or “Revolution of Dignity”, until Yanukovich fled the country in February 2014. Subsequently, this caused the temporary paralysis of central power in Ukraine, that was readily used by the Russian Federation to annex Crimea and to support an insurgent movement in Donbas in the East of Ukraine, that still controls parts of Eastern Ukraine (Mitrokhin, 2015). Finally, the economic part of AA was signed by Petro Poroshenko, the newly elected President of Ukraine, on 27 June 2014. Another milestone in EU-Ukrainian relations was the introduction of a visa-free regime on 11 June 2017 for Ukrainian citizens who have a biometric passport and travel to the Schengen zone for a short-stay.

### **The Association Agreement**

The significance of AA is demonstrated by the fact that the demand to sign it was the major reason that caused Euromaidan protests in Ukraine in 2013. Currently, the EU treats Ukraine as a priority partner. In numerous statements, its officials continuously reiterate that the main tool for promoting deeper political ties and economic integration of Ukraine with the European Union is the AA.

On the top level, EU-Ukrainian relations are steered by annual summits since 1997. The only exception was 2014. As a rule, the summit is a gathering attended by the President of the European Council, the President of Ukraine, and the President of the European Commission. The most recent summit was held on October 6, 2020. In particular, it confirmed the commitment of both sides to strengthen the political association and economic integration of

Ukraine with the EU. Also, the Summit welcomed the success of the AA, which has fostered bilateral trade by about 65% since January 2016. Much attention was allocated to further AA implementation, the reform process in Ukraine, and security challenges caused by Russian aggression.

Finally, one more important aspect of bilateral relations is the EU support to Ukraine which is delivered within the European Neighbourhood Instrument since 2014. In the beginning, it was provided in the form of annual “Special Measures”. Later on, the “Single Support Framework for EU Support to Ukraine” was introduced for a three year period from 2018 to 2020 (Stoika, 2020). It allocated financing for the following six sectors: strengthening institutions and good governance; economic development and market opportunities; connectivity, energy efficiency, environment and climate change; mobility and people-to-people contacts; complementary support for capacity development; and complementary support to civil society. In November 2020, the EU agreed on the next long-term budget for 2021-2027 that includes the neighborhood provisions as well. Consequently, the next EU Support Framework to Ukraine is expected to be finalized soon.

The AA implementation is institutionalized by the establishment of joint bodies that include, in particular, the Association Council, the Association Committee at the ministerial level, the Association Committee in Trade configuration, the Parliamentary Association Committee and the EU-Ukraine Civil Society Platform. The Association Council consists of members of the Government of Ukraine, on the one hand, and members of the Council of the European Union and members of the European Commission, on the other.

On the Ukrainian side, the execution of the AA is coordinated by the Office of the Deputy Prime Minister for European and Euro-Atlantic Integration of Ukraine and the Government Office for Coordination on European and Euro-Atlantic Integration. In a loop, currently they are supported by the EU funded Association4U project that envisages “raising of capacities in the public administration of Ukraine to design and implement key reforms stemming from the Association Agreement and

Deep and Comprehensive Free Trade Agreement between Ukraine and the European Union” (Association4U, 2020).

### Key trends and potential future relations

Overall, the future of EU-Ukrainian relations is based on the way how this partnership will fit into the overall development of the relations between the EU and its Eastern neighbors. The EU as the much bigger partner has its own growth trajectory in the world that is about to be redefined by the Fourth Industrial Revolution, and Ukraine, while implementing the AA, has a chance and a challenge to add value to the all-European welfare and resilience in this context. The optimistic scenario presumes that Ukraine will be able to build on its comparable strengths such as human capital and innovation capabilities and correspondingly establish its smart specialization while integrating into the European value chains and knowledge economy ecosystems. The pessimistic scenarios are numerous. All of them are based on the assumption that European societies, including Ukrainian, at some moment will fail to keep up to the global challenges coming upon them. So, this leads to the end game question to what extent the EU and Ukraine will remain resolved to stand together despite all the odds. If they do, they have at their hands all they need for the positive scenario to prevail.

### Literature

Association4U (2020)  
<https://association4u.com.ua/>

Kappeler, A. (2013) Das historische Erbe. In Österreichisch-Ukrainische Begegnungen (hrsg. von der Österreichischen Botschaft Kiew, pp. 33–54). VNTL-Klasyka.

Biscop, S. (2016) The EU global strategy: Realpolitik with European characteristics. *Might and Right in World Politics*, 91–100.

Busygina, I. (2017) *Russia-EU relations and the common neighborhood: Coercion vs. authority*. Taylor & Francis.

Mitrokhin, N. (2015) *Infiltration, Instruction, Invasion: Russia’s War in the Donbass*. 31.

Samokhvalov, V. (2018) Russia and its shared neighbourhoods: A comparative analysis of Russia-EU and Russia-China relations in the EU’s Eastern neighbourhood and Central Asia. *Contemporary Politics*, 24(1), 30–45.

Stoika, V. (2020) Problems of Ukraine’s integration into the European Union. *Scientific Papers of Silesian University of Technology. Organization and Management Series*, 2020(146), <https://doi.org/10.29119/1641-3466.2020.146.33>

## Die Türkei – ewige Beitrittskandidatin?

Elena Dück

*Dr. Elena Dück ist Mercator IPC Fellow am Istanbul Policy Center. Sie promovierte zu sozialkonstruktivistischen Theorien der Außenpolitikanalyse. Derzeit arbeitet sie an einem Forschungsprojekt zur Bedeutung von internationalen Bildungskooperationen für die deutsch-türkischen Beziehungen.*

Mit der Republikgründung 1923 unter Mustafa Kemal Atatürk hielt in der Türkei mit dem Kemalismus eine starke Westorientierung Einzug. So trat die Türkei bereits 1949 dem Europarat und 1952 der NATO bei. Nach dem Ende des Kalten Krieges folgte im Jahr 1963 ein Assoziierungsabkommen mit der EWG, das sogenannte Ankara-Abkommen. In ihm war erstmals eine Beitrittsperspektive des Landes zur damaligen EWG festgehalten. Aufgrund des Zypernkonflikts und der Besetzung des Nordteils der Insel durch türkische Truppen 1974 kam es in den folgenden Jahren jedoch zu keinen weiteren Annäherungen an die EWG. Intern waren die 1980er Jahre in der Türkei zunächst von einer Militärdiktatur (1980-1982) geprägt. Das türkische Militär sieht sich selbst als Hüterin der Kemalistischen Republik. So gab es – wie schon nach seinen Interventionen von 1960 und 1971 – die Macht zwar wieder an eine zivile Regierung ab, sicherte sich aber eine autonome Rolle im türkischen Staat. Bereits 1961 war der „Nationale Sicherheitsrat“ (MGK) gegründet und dem türkischen Generalstab weitgehende Rechte eingeräumt worden. Durch die Verfassung von 1982 wurde die Autonomie des MGKs zusätzlich erweitert (vgl. Alpay 2009). Ab Mitte der 1980er Jahre nahm der Kampf gegen kurdische Unabhängigkeitsbestrebungen und Anschläge der terroristisch agierenden Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) eine bestimmende Rolle in der türkischen Politik ein. Unabhängig von ihren internen Schwierigkeiten hielt die Türkei an ihrem Ziel der EG-Mitgliedschaft fest und stellte 1987 einen Aufnahmeantrag. Dieser wurde jedoch 1989 abgelehnt. Einen Erfolg stellte das Inkrafttreten der Zollunion 1996 dar, in dessen Zuge es zu einer verstärkten wirtschaftlichen Anbin-

dung an die EU kam. Doch folgte aus Sicht Ankaras bald ein Rückschlag: Auf dem EU-Gipfel von Luxemburg wurde 1997 zwar festgestellt, dass die Türkei generell für einen Beitritt in Frage käme, der Beitrittskandidatenstatus blieb ihr jedoch vorerst verwehrt. Diese Entscheidung wurde in der Türkei, die intern mit großen Spannungen zu kämpfen hatte, mit Enttäuschung aufgenommen. Das gleichzeitig die Aufnahme von Beitrittsgesprächen mit den Staaten Ungarn, Tschechien, Slowenien, Polen, Estland sowie Zypern beschlossen wurde, brüskierte auch EU-Befürworter in der Türkei. Aus türkischer Sicht war zum einen die Vollmitgliedschaft der nächste logische Schritt nach der Zollunion, zum anderen war die Türkei wirtschaftlich besser aufgestellt als die ehemals sozialistischen Staaten. Außerdem wurde ohne eine Beilegung des Zypernkonflikts – der bis heute immer wieder als Argument gegen eine EU-Mitgliedschaft der Türkei ins Feld geführt wird – mit Zypern über den Beitritt verhandelt. Dies verstärkte das Unverständnis in der Türkei noch weiter (vgl. Öktem 2011: 104). Als das Land zwei Jahre später auf dem EU-Gipfel von Helsinki 1999 den lang ersehnten Beitrittskandidatenstatus erhielt, führte dies in der Türkei dennoch zu einer großen EU-Begeisterung.

So unterstützte Anfang der 2000er Jahre die deutliche Mehrheit der türkischen Bevölkerung einen EU-Beitritt und auch in der Politik war der Beitritt weiterhin erklärtes Ziel. Dieser Kurs änderte sich auch nicht, als 2002 erstmals die konservativ-islamische Partei für Gerechtigkeit und Fortschritt (AKP) die Parlamentswahlen gewann. Ab März 2003 übernahm Recep Tayyip Erdoğan, der heutige Präsident der Türkei, das Amt des Ministerpräsidenten. Bereits unter der sozialdemokratischen Vorgängerregierung waren weitgehende Reformen vom Parlament verabschiedet worden, wie die Abschaffung der Todesstrafe in Friedenszeiten und die Lockerung des Verbots von kurdischem Sprachunterricht und Rundfunkangeboten. Die AKP schaffte die Todesstrafe komplett ab und verabschiedete weitere Harmonisierungspakete. Um die Kopenhagen-Kriterien zu erfüllen, wurde in einem 2003 verabschiedeten Harmonisierungspaket auch die Rolle des Militärs eingeschränkt. Der MGK

verlor seine Exekutivbefugnisse und hat seitdem lediglich beratende Funktion.

Die Türkei unterstützte 2004 den Annan-Plan zur Lösung der Zypernfrage. Dieser scheiterte jedoch am „Nein“ der griechischen Zyprioten. In der Türkei wurde der anschließende EU-Beitritt Zyperns ohne eine Lösung des Konflikts als Affront aufgenommen. Während die Türkei vor dem Hintergrund ihres Reformeifers von einer baldigen Aufnahme in die EU ausging, mehrten sich innerhalb der EU-Staaten skeptische Stimmen. Diese waren auch von den sich verändernden Islamdiskursen seit den terroristischen Anschlägen 2001 geprägt. Innerhalb der EU-Staaten waren sowohl die Parteien als auch die Bevölkerung häufig geteilter Meinung bezüglich des möglichen Türkei-Beitritts. Auf dem EU-Ratstreffen von 2004 brachten die deutsche CDU und die Österreichische Volkspartei (ÖVP) erstmals die Alternative einer „privilegierten Partnerschaft“ anstelle einer Vollmitgliedschaft ins Spiel. Dieser Vorschlag konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Am Ende entschied der Europäische Rat, dass die Türkei die Kopenhagen-Kriterien erfülle und damit bereit für Beitrittsverhandlungen sei.

Die offiziellen Beitrittsverhandlungen wurden 2005 eröffnet. Schon zu Beginn der Verhandlungen stellte besonders der ungelöste Zypernkonflikt eine Herausforderung dar. Hinzu kam die Diskussion innerhalb der EU-Länder, inwiefern die Türkei, gerade als mehrheitlich muslimisches Land, überhaupt zur EU gehören könne. In der Türkei führte diese Debatten zu dem Gefühl, es werde mit zweierlei Maß gemessen. Viele gehen bis heute davon aus, dass die Türkei die Mitgliedschaft auch dann nicht erreichen wird, wenn sie alle formalen Kriterien erfüllt. Während sich in der EU eine gewisse „Erweiterungsmüdigkeit“ zeigte, war in der Türkei „Reformmüdigkeit“ festzustellen. Zudem erschwerte das Wiederaufflammen des Konflikts mit der PKK seit 2007 die Beitrittsverhandlungen. Auch das schwierige Verhältnis der Regierung zur Zivilgesellschaft wurde in den folgenden Jahren deutlich. So reagierte die Regierung 2013 mit Gewalt und Repression auf Proteste im Istanbul Gezi Park. Derzeit sind 16 von insgesamt 35 Kapiteln geöffnet, ein Kapitel, Wissenschaft und Forschung, wurde bereits vorläufig geschlos-

sen. Allerdings stuft die EU die Entwicklungen in der Türkei insgesamt als besorgniserregend ein.

Als das Militär 2016 einen erfolglosen Putschversuch unternahm, verhängte die Regierung in der Folge den Ausnahmezustand. Es folgten zahlreiche Verhaftungen und 130.000 Entlassungen aus dem Staatsdienst. Die türkische Regierung macht die Gülen-Bewegung für den Putsch verantwortlich und verfolgt ihre Anhänger.

Auch nach der Aufhebung des Ausnahmezustands im Jahr 2018 sieht die EU weiterhin Rückschritte in der demokratischen Entwicklung der Türkei. Die Verfassungsreform von 2017 habe, so die EU-Kommission in ihrem Türkei-Bericht 2020, die Macht beim Präsidenten zentriert, ohne für ausreichende Kontrolle durch andere Organe zu sorgen. Somit sieht sie die Gewaltenteilung in der Türkei in Gefahr. Sie hält weiterhin fest, dass die Beitrittsverhandlungen faktisch zum Stillstand gekommen sind. In ihrem Bericht drückt sie zudem Sorge über die Verschlechterung der Rechtsstaatlichkeit, Unabhängigkeit der Justiz sowie die Einschränkung von Grundrechten und der Zivilgesellschaft in der Türkei aus. Außerdem zeigt sie sich besorgt über die Situation im Süd-Osten des Landes, wo die Kämpfe gegen die PKK anhalten. Auch das militärische Eingreifen der Türkei im Nord-Osten Syriens, um die kurdischen Kräfte in der Grenzregion zurückzudrängen, wird von der EU negativ bewertet.

Außenpolitisch kritisiert die EU-Kommission zudem die enge Zusammenarbeit der Türkei mit der international anerkannten libyschen Regierung, der Government of National Accord (GNA). Die Türkei unterstützt die GNA militärisch und baut Truppenstützpunkte in Libyen auf. Die EU wirft der Türkei vor, durch ihr Engagement die instabile Situation weiter zu verschärfen. Darüber hinaus sorgte die Unterzeichnung eines Abkommens zwischen der Türkei und der GNA über die Jurisdiktion im Mittelmeer für große Spannungen, da die EU-Kommission die Rechte Griechenlands und Zyperns im Mittelmeer durch das Abkommen verletzt sieht.

Zu weiteren Konflikten zwischen Griechenland, Zypern und der Türkei führten türkische Erkundungsfahrten im östlichen Mittelmeer.

Während Griechenland und Zypern die Gewässer als Teil einer Außerordentlichen Wirtschaftszone verstehen, die zu ihren Staatsgebieten gehört, argumentiert die Türkei, dass das Gebiet auf dem türkischen Festlandsockel liegt. Damit erhebt die Türkei auch Anspruch auf die Erdgasvorkommen in diesem Teil des Mittelmeers. Rechtlich ist die Lage umstritten, die Türkei hätte nach Ansicht von Experten gute Chancen, Teile ihrer Ansprüche vor einem internationalen Schiedsgericht durchzusetzen. Allerdings scheinen weder die Türkei noch Griechenland auf diplomatische Mittel zu vertrauen, vielmehr kündigte Griechenland die Anschaffung neuer Jets, Kampfhubschrauber und Fregatten an, während die Türkei ihre Erkundungsfahrten in von Zypern beanspruchten Gewässern fortsetzt.

Trotz all dieser Spannungen gibt es gerade im Bereich der Migrationspolitik weiterhin eine enge Zusammenarbeit zwischen der EU und der Türkei. In ihrem Fortschrittsbericht 2020 lobt die Kommission die Aufnahme von 3,6 Millionen Geflüchteten aus Syrien sowie 370.000 Menschen aus weiteren Ländern. Im März 2016 haben die EU und die Türkei ein Abkommen zur Regelung der Flucht-Migration geschlossen. Das umgangssprachlich häufig als „Flüchtlings-Deal“ bezeichnete Übereinkommen sieht im Kern vor, dass die Türkei einer Rückführung von irregulär nach Griechenland eingereisten Geflüchteten in die Türkei zustimmt. Im Gegenzug verpflichtet sich die EU für jede zurückgeführte Person eine andere, besonders schutzbedürftige, geflüchtete Person aus der Türkei aufzunehmen. Zuletzt hatte die türkische Regierung die Grenze nach Griechenland im März 2020 jedoch für drei Wochen geöffnet, da die EU laut Ankara (vgl. Zeit Online 2020) ihren Verpflichtungen im Rahmen des Abkommens nicht in ausreichendem Maß nachkäme. Vor dem Hintergrund all dieser Konflikte rückt die EU-Mitgliedschaft der Türkei weiter in die Ferne.

## Literatur

Alpay, Şahin (2009) Die politische Rolle des Militärs in der Türkei. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 39-40, S. 9-15.

Die Zeit Online (2020) *Wir haben die Grenzen geöffnet!* Zugriff über: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-02/tuerkei-recep-tayyip-erdogan-eu-grenzen>

EU-Commission (2020) *Commission Staff Working Document. Turkey 2020 Report*. Brussels: 6.10.2020.

Öktem, Kerem (2011) *Angry Nation. Turkey since 1980*. London/New York: Zed Books.

## Orientierungslos in den Bergen? Die Europäische Union und der Südkaukasus

Stéphane Voell

*Dr. Stéphane Voell ist Koordinator des Zentrums für Konfliktforschung der Philipps-Universität Marburg und Lehrbeauftragter für Kultur- und Sozialanthropologie. Er ist Mit-herausgeber von *Caucasus, Conflict, Culture: Anthropological Perspectives on Times of Crisis*.*

Am 8. August 2008 griff das georgische Militär Zchinwali an, die Hauptstadt der abtrünnigen Region Südossetien. Das Ziel der Regierung unter Micheil Saakaschwili war die Wiedererlangung der Kontrolle über diese Region, die seit 1991 die Unabhängigkeit anstrebt. Russland antwortete in diesem Fünf-Tage-Krieg massiv und drängte die georgischen Truppen zurück. Moskaus Soldaten standen zeitweise im georgischen Kernland, und der Krieg weitete sich auf Abchasien aus. Abchasien ist eine weitere georgische Provinz, die völkerrechtlich Teil Georgiens ist und seit Beginn der 1990er Jahre eine Eigenstaatlichkeit aufbaut. Der Waffenstillstand wurde zwar durch die Europäische Union (EU) unter der Führung Frankreichs vermittelt, doch zeigte der Krieg, wie gering die sicherheitspolitische Rolle der EU in dieser Region ist. Dieser Krieg führte dazu, dass die EU die regionale Zusammenarbeit mit Osteuropa verstärkte. Die Östliche Partnerschaft (ÖP) wurde zwar schon vorher diskutiert, der Georgienkrieg war aber ein Beschleuniger. Die ÖP führte zu einer größeren Anbindung Georgiens an die EU. Am 27. September 2020 jedoch begann der 44 Tage andauernde Krieg zwischen Armenien und Aserbaidshan um Bergkarabach, die dritte umkämpfte Region im Kaukasus. Über zehn Jahre nach dem Krieg von 2008 und dem Beginn der ÖP in 2009 stellte sich heraus, dass die EU in großen Teilen der Region und besonders im Zusammenhang mit den postsozialistischen Sezessionskriegen weiterhin ein eher zurückhaltender Zaungast bleibt.

Der Kaukasus ist eine Region nördlich und südlich des Großen Kaukasus, einer Gebirgskette, die sich vom Schwarzen Meer über 1100 Kilometer bis zum Kaspischen Meer

zieht. Der Kaukasus erscheint mal als Teil Europas und mal als Teil Asiens, je nachdem wen man fragt. Der Nordkaukasus, mit Gebieten wie Dagestan oder Tschetschenien, gehört zur Russischen Föderation. Der Südkaukasus bezeichnet die ehemaligen Sowjetrepubliken Georgien, Armenien und Aserbaidshan. Die Regionen Abchasien, Südossetien und Bergkarabach reklamieren ihre Unabhängigkeit, die aber international nur wenig bis überhaupt nicht anerkannt wird. Die EU ist im Südkaukasus nur ein Akteur unter vielen: Russland, Türkei und Iran suchen ihren Einfluss zu erhalten oder zu erhöhen, und auch China ist dabei, eine neue Form der antiken Seidenstraße, die damals teilweise durch den Kaukasus verlief, neu aufzubauen.

Das zentrale Instrument zur engen Kooperation mit dem Südkaukasus ist die ÖP, die einen Teilbereich der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) darstellt. Die ÖP wurde für die Nationalstaaten des Südkaukasus (aber auch für Belarus, Moldau und Ukraine) 2009 auf den Weg gebracht und wand sich besonders an jene Nachbarstaaten, die in unmittelbarer Zukunft nicht auf einen Beitritt zur EU hoffen konnten. Zum einen geht es bei der ÖP um wirtschaftliche Integration und Begleitung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse, zum anderen um eine politische und wirtschaftliche Assoziierung der Nachbarländer, ausdrücklich als Gegenprogramm zur Politik Russlands. Der Georgienkrieg 2008 führte der EU offen vor Augen, dass man die Konflikte dort als eine Herausforderung der europäischen Sicherheit verstehen muss. Es geht im Rahmen der ÖP aber auch darum, wirtschaftlich in dieser geostrategisch wichtigen Handels- und Transitregion gegenüber Russland und in den letzten Jahren auch gegenüber China Präsenz zu zeigen.

**Georgien** richtete bereits früh seinen Blick auf den Westen. Noch unter Präsident Eduard Schewardnadse trat Georgien 1999 als erstes Land aus dem Südkaukasus dem Europarat bei. Die "Rosenrevolution" fegte Schewardnadse aus dem Amt und Saakaschwili, an der Spitze der Demonstrationen gegen Wahlfälschung, wurde 2004 mit großer Mehrheit zum neuen Präsidenten gewählt. Saakaschwilis außenpolitisches Ziel war von Beginn an die

Mitgliedschaft in der EU und in der NATO. Er warb auch nachdrücklich und mit Erfolg für die Aufnahme der südkaukasischen Staaten in die ENP. Auf internationalem Parkett positionierte sich Georgien in der „Koalition der Willigen“ im Kontext des Dritten Golfkriegs und stationierte Truppen im Irak. Vielleicht hoffte Saakaschwili im Krieg mit Russland auf eine Unterstützung durch die USA bzw. NATO, die jedoch ausblieb. 2013 wurde Saakaschwili, dessen zunehmend autoritäres Auftreten und Vorwürfe wegen Amtsmissbrauch zum Problem wurden, durch die Partei „Georgischer Traum“ des Oligarchen Bidsina Iwanischwili abgelöst. Auch diese Partei hält an dem Westkurs fest, versucht den Kontakt zu Russland jedoch zu normalisieren.

Georgien ist das einzige Land im Kaukasus mit einem Assoziierungsabkommen mit der EU, das 2016 in Kraft getreten ist. Zentraler Bestandteil des Abkommens ist eine vertiefte und umfassende Freihandelszone, und 2017 kam es zur Aufhebung der Visapflicht für Georgien. Es gab Einsätze im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), und Georgien wird seitens der EU als Vorposten des Westens im Kaukasus gesehen. Doch Georgien verlässt sich nicht nur auf die guten wirtschaftlichen Beziehungen zur EU. Das Land ist im Einflussbereich von Chinas neuer Seidenstraße („One Belt, One Road“) und vereinbarte mit Peking 2017 ein Freihandelsabkommen. Über die mit chinesischer Hilfe wieder in Betrieb genommene Eisenbahnlinie Baku-Tbilisi-Kars gibt es nun eine direkte Verbindung von China, durch Zentralasien über das Kaspische Meer durch den Kaukasus in die EU, ohne russisches oder iranisches Gebiet zu berühren. Georgien kann damit zu einer zentralen wirtschaftlichen Drehscheibe zwischen Iran, China, Türkei, Aserbaidschan und der EU werden.

In Georgien konnte die EU eine gewisse Sichtbarkeit erreichen. Neben dem Assoziierungsabkommen mit der Visafreiheit gibt es seit 2017 den EU-Sonderbeauftragten für den Südkaukasus und die Krise in Georgien. Nach dem Georgienkrieg 2008 wurde die Beobachtermission der EU in Georgien (EUMM) gestartet, die die Situation der Konflikte in Abchasien und Südossetien beobachten soll, aber nicht in die abtrünnigen Regionen einrei-

sen darf. Damit steht die EUMM sinnbildlich für die Rolle der EU in den Konflikten im Kaukasus: sie kann nur am Zaun stehen, zuschauen und zum Dialog aufrufen.

Mit dem Frühling 2018 kam die „Samtene Revolution“ nach **Armenien** und setzte der zehnjährigen Regierung Sersch Sargsjans ein Ende, die vielfach mit Stillstand und Korruption verbunden wurde. Nach zwei Wochen friedlicher Massenproteste wurde Nikol Patschinyan am 8. Mai 2018 zum Premierminister gewählt. Armenien war in einem kollektiven Freudentaumel, der Konflikt um Bergkarabach weit weg und eine neue Annäherung an Europa eins der Ziele der neuen Regierung. Bisher waren die Beziehungen zur EU eher ambivalent. Bereits 1996 gab es ein Abkommen über eine Partnerschaft und die Zusammenarbeit mit der EU, wie für die kaukasischen Nachbarstaaten auch, und drei Jahre später folgte ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Gleichzeitig verblieb Armenien jedoch als einziges Land im Kaukasus im von Russland geführten Militärbündnis „Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit“ (OVKS), das eine Beistandsklausel ähnlich der NATO enthält, aber nur für das armenische Territorium (und nicht für Bergkarabach). Armenien positioniert sich politisch zwischen Russland, wo die armenische Diaspora über eine Millionen Menschen zählt, und dem Westen – dies allerdings sehr ungleich gewichtet. Einerseits nahm Armenien 2013 kurz vor der Unterzeichnung eines mit der EU ausgehandelten Assoziierungsabkommens Abstand und trat stattdessen 2015 der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) bei, die als russischer Gegenpart zur EU aufgebaut wurde. Die armenische Wirtschaft ist von Russland abhängig, profitiert von Geldzuweisungen aus der Diaspora in Russland, und Betriebe in der Energiewirtschaft gehören russischen Investoren. Nahe der zweitgrößten Stadt Gjumri befindet sich eine große russische Militärbasis. Andererseits wurden die Verhandlungen mit der EU 2015 mit dem Ziel des Abschlusses einer umfassenden und verstärkten Partnerschaft (CEPA) im Jahr 2015 wiederaufgenommen, die auch mit den Verpflichtungen im Rahmen der EAWU konformgehen. CEPA wurde 2017 unterzeichnet und 2018, vorbehaltlich der Ratifizierung

aller EU-Mitgliedstaaten, provisorisch angewendet.

Das Land ist darauf angewiesen, sich überregional wirtschaftlich gut vernetzen, denn aufgrund des Konflikts um Bergkarabach ist Armenien von der regionalen, kaukasischen wirtschaftlichen Entwicklung so gut wie ausgeschlossen. Die Grenzen zu Aserbaidschan und zur Türkei sind geschlossen. Während Georgien und Aserbaidschan Transitländer für Gas, Öl und andere Wirtschaftsgüter aus Zentralasien sind, gehen die Pipelines und die Eisenbahnlinie an Armenien vorbei. Nach dem Bergkarabachkrieg von 2020 steht das Land vor einem politischen, wirtschaftlichen und militärischen Scherbenhaufen. Die Waffenruhe am 10. November 2020 kam einer Kapitulation gleich. Der zwei Jahre vorher gefeierte Premierminister Pashinjan steht politisch sehr unter Druck und wird es schwer haben, sich weiterhin im Amt zu halten. Die unklare Lage in Bergkarabach, die vielen Tausend Geflüchteten und die grassierende Covid-19 Pandemie lassen ein traumatisiertes Land zurück, in dem viele – eingeschlossen zwischen der Türkei und Aserbaidschan – sich an den Völkermord von 1915 durch das Osmanische Reich an vielen hunderttausend Armeniern erinnern.

Nach der Waffenruhe vom 10. November werden in **Aserbaidschan** Flaggen wie nach dem Gewinn einer Fußballweltmeisterschaft geschwenkt. Hier ist eine „Revolution“ wie in den Nachbarländern nicht vorstellbar. Der autokratische Präsident Ilham Alijew sitzt nach dem militärischen Sieg im Bergkarabachkrieg fester im Sattel denn je. Bergkarabach war eine überwiegend von Armeniern bewohnte autonome Region in der Sowjetrepublik Aserbaidschan. In den späten 1980er wollten Karabachs Armenier die Unabhängigkeit, gewalttätige Auseinandersetzungen und Massenproteste folgten in beiden Ländern. Den Krieg von 1992 bis 1994 verlor Aserbaidschan, genauso wie Bergkarabach und angrenzende Regionen. Seitdem war eine zentrale Leitlinie der Politik Aserbaidschans die Rückeroberung Bergkarabachs.

Nach dem verlorenen Krieg um Bergkarabach begann aber der ökonomische Aufstieg des Landes, eingeleitet durch Präsident Heydar Alijew, dem Vater des aktuellen Staatsober-

haupts. Mit dem sogenannten „Jahrhundertvertrag“ erhielten BP und andere Ölkonzerne 1994 Zugriff auf die Erdölvorkommen im Kaspischen Meer, und seit 2006 fließt Rohöl durch die Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline an Russland und Armenien vorbei in die Türkei. Mit dem Geld wurde Baku, vielleicht in Anlehnung an Dubai, aufpoliert, der Eurovision Song Contest 2012, die olympischen Europaspiele 2015 oder die Formel 1 ab 2016 ans Kaspische Meer geholt. Das Militär wurde massiv aufgerüstet.

Das Land strebt den Aufbau guter Beziehungen in verschiedene Richtungen an, ohne aber seine eigene Unabhängigkeit zu gefährden. Aus internationalen Bündnissen hält sich Aserbaidschan heraus. Im Europarat versuchte Aserbaidschan, mit einer intensiven Lobbyarbeit die Sichtweise auf die Menschenrechtslage im Land zu beeinflussen. Diese sogenannte „Kaviardiplomatie“ wurde 2017 zum größten Korruptionsskandal in der Geschichte des Europarats. Im Kontext der EU vereinbarte Aserbaidschan 1999 ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen und wurde 2004 in die ENP aufgenommen. Zwei Jahre später gab es einen Aktionsplan für Reformen in Politik, Justiz, Gewaltenteilung und Wirtschaft, doch die Ergebnisse dieses Plans jenseits der wirtschaftlichen Zusammenarbeit waren nur symbolischer Natur. Seit 2017 wird über ein verbessertes Abkommen verhandelt, in dem es auch um Visafreiheit gehen soll. Für Aserbaidschan ist die EU, gerade auch wegen der Ölexporte, der wichtigste Handelspartner. Doch das Land ist nicht an einer politischen Transformation interessiert, sondern stellt bei der Zusammenarbeit mit der EU die Energiepolitik ins Zentrum. Das NATO-Mitglied Türkei stellte sich in jüngster Zeit und besonders während des Kriegs sehr offensiv hinter Aserbaidschan und lieferte Baku Drohnen. Die Türkei baut damit ihre Rolle als wichtige Regionalmacht im Südkaukasus aus.

Wenn man sich in Armenien über die Position des „Westens“ lustig machen will, dann wird in Sozialen Medien auf Staaten und Regierungsvertreter verwiesen, die im Kontext des jüngsten Bergkarabachkriegs stets „deeply concerned“ über die Situation vor Ort seien, aber keine weiteren Aktionen folgen ließen.

Armenien hoffte nach dem Regierungswechsel durch die Samtene Revolution auf eine Annäherung an Europa und im Krieg auf eine starke Reaktion seitens der EU. Diese wollte die sogenannte „Minsker Gruppe“ der OSZE aktivieren. Doch der sogenannte Minsker Prozess unter dem Vorsitz der USA, Russlands und Frankreichs arbeitet seit 1992 recht erfolglos an der Lösung des Konflikts. Stattdessen nutzte Russland die Gelegenheit, nach größeren militärischen Erfolgen Aserbaidshans, eine Waffenruhe zu vermitteln. Russische „Friedenstruppen“ kontrollieren nun das, was von dem armenisch geprägten Bergkarabach noch übrigbleibt. Dieser neue Krieg im Südkaukasus zeigt, dass der Einfluss und die Möglichkeiten der EU weiterhin bescheiden sind. Russland nutzte die Gelegenheit, auch in Aserbaidshans Militär zu stationieren, und die Türkei, die in der vereinbarten Waffenruhe keine große Rolle spielte, wird auch ihre Rolle in der Region ausbauen.

Auf der einen Seite zeigt der Konflikt um Bergkarabach 2020, dass Krieg weiterhin als ein valides politisches Instrument in der Region gesehen wird, bei beiden Konfliktparteien. Auf der anderen Seite steht die Politik der EU, die auf Demokratieförderung setzt und den Dialog mit Zivilgesellschaft und Konfliktparteien fördern will. Eine militärische Sicherheit kann die EU nicht bieten, aber sie scheint auch keine andere Strategie für den Südkaukasus und besonders die Konflikte dort zu haben. Die ÖP wurde 2009 auf den Weg gebracht, nachdem die EU durch den Georgienkrieg gewissermaßen wachgerüttelt wurde. Der Bergkarabachkrieg 2020 war vorhersehbar, denn Aserbaidshans, ein wichtiger energiepolitischer Partner der EU im Kaukasus, richtete seit Jahren seine Politik darauf aus. Der Krieg zwischen Armenien und Aserbaidshans, der der einzige Konflikt zwischen Ländern der ENP bzw. ÖP selbst ist, zeigt, dass die EU auch keine präventive Diplomatie anbietet. Nun bleibt zu hoffen, dass die EU diesen Krieg erneut als Weckruf ansieht, um ihre Strategie für den Kaukasus neu zu überdenken.

## Literatur

Gumpfenberg, Marie-Carin von und Udo Steinbach (2018) (Hg.) *Der Kaukasus: Geschichte-Kultur-Politik*. München: C. H. Beck, 2018.

Klein, Margarete (2008) Die Beziehungen der EU zum Kaukasus: neue Dynamik ohne klare Strategie. In: Ellen Bos und Jürgen Dieringer (Hg.) *Die Genese einer Union der 27*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mayer, Sebastian (2019) Der Südkaukasus im Kontext konkurrierender Ordnungs- und Integrationsansprüche. In: Oliver Leiße (Hg.) *Politik und Gesellschaft im Kaukasus*. Wiesbaden: Springer VS.

## Gebiete in äußerster Randlage der EU (Outermouost Regions „OMR“)

Jakob Lempp

*Prof. Dr. Jakob Lempp ist Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen an der Hochschule Rhein-Waal. Er studierte u.a. „European Studies“ an der University of Turku in Finnland und promovierte über den Rat der Europäischen Union.*

Die territoriale Verfasstheit der Europäischen Union kennt unterschiedliche Grade der Anbindung an die europäische Rechtsordnung. Die sogenannten „Gebiete in äußerster Randlage“ („GÄR“, bzw. „Outermost Regions“ – „OMR“) sind dabei im Vergleich etwa zu den „Überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten“ („ÜLG“, bzw. „Overseas Countries and Territories“ – „OCT“; siehe den Beitrag von McLaren in diesem Heft) recht eng an die Europäische Union angebunden; im Unterschied zu jenen, sind sie auch regulärer Bestandteil der Europäischen Union und des entsprechenden Zollgebiets. Grundsätzlich gilt für alle OMR, dass europäische Rechtsakte sowie alle Rechte und Pflichten, die sich aus einer EU-Mitgliedschaft ergeben, Anwendung finden. Allerdings gibt es für die OMR die Möglichkeit für Ausnahmeregelungen, durch welche den besonderen geografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dieser Territorien Rechnung getragen werden soll.

Im Gegensatz zu den drei portugiesischen und spanischen Gebieten in äußerster Randlage, gehören die sechs französischen OMR dem Schengen-Raum nicht an; Schengen-Visa sind hier also nicht gültig. Gemäß Art. 52 des Vertrags über die Europäische Union (VEU) werden die unterschiedlichen Grade des räumlichen Geltungsbereichs der EU-Verträge in Art. 355 und Art. 349 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (VAEU) näher bestimmt. Art. 349 VAEU zählt die folgenden neun Territorien zu den „Gebieten in äußerster Randlage“:

- **Guadeloupe** (F) ist – wie auch die anderen hier folgenden französischen OMR – innerhalb der französischen Verwaltungsgliederung gleichzeitig

„région“ und „département“ mit den jeweiligen regionalen (conseil régional) und departementalen (conseil général) Institutionen. Vertreter des französischen Zentralstaats ist der Präfekt. Als OMR entsendet Guadeloupe – wie auch die anderen französischen OMR – Vertreter sowohl in die französische Nationalversammlung als auch in den französischen Senat.

- **Französisch-Guayana** (F) stellt durch seine geografische Größe und das europäische Weltraumzentrum einen Sonderfall der französischen OMR dar. Ein Kuriosum ist zudem, dass durch die über 500 km lange Grenze zwischen Französisch-Guayana und Brasilien die längste französische Außengrenze eben jene mit Brasilien ist.
- Bei einem Referendum im Jahr 2010 stimmten in **Martinique** (F) fast 80% der Wähler gegen eine weitere Ablösung von Frankreich, so dass die karibische Insel weiterhin die – gemessen in BIP pro Person – reichste französische OMR bleibt.
- **Réunion** (F) ist neben Mayotte (s.u.) das einzige europäische OMR im Indischen Ozean.
- **Saint-Martin** (Saint-Barthélemy trennte sich 2007 von Saint-Martin und ist seit 2012 als OCT nicht mehr Teil der Europäischen Union) (F) befindet sich auf der nördlichen Hälfte einer karibischen Insel, deren südlicher Teil als „Sint Maarten“ Teil der Niederlande ist und kein OMR sondern lediglich ein mit der EU weniger eng verbundenes OCT. Anders als die anderen französischen OMR ist Saint-Martin kein eigenes französisches Departement.
- die **Azoren** (P) umfassen neun größere und mehrere kleinere Inseln im Atlantik, die gemeinsam eine autonome portugiesische Region bilden.
- **Madeira** (P) befindet sich ebenfalls im östlichen Atlantik und bildet neben den Azoren das zweite portugiesische OMR.
- Die acht bewohnten **Kanarischen Inseln** (E) bilden gemeinsam mit einer unbewohnten Insel eine autonome

spanische Gemeinschaft. Mit über zwei Millionen Einwohnern stellen die Kanarischen Inseln das mit großem Abstand bevölkerungsreichste europäische OMR dar.

- Außerdem zählt seit 2014 **Mayotte (F)** zu den OMR.

Insgesamt leben rund fünf Millionen Menschen in einem europäischen OMR. Wesensmerkmal der Gebiete in äußerster Randlage ist, dass hier Ausnahmen von der allgemeinen Anwendbarkeit europäischen Rechts möglich sind, und zwar – „unter Berücksichtigung der strukturbedingten sozialen und wirtschaftlichen Lage [...], die durch die Faktoren Abgelegenheit, Insellage, geringe Größe, schwierige Relief- und Klimabedingungen und wirtschaftliche Abhängigkeit von einigen wenigen Erzeugnissen erschwert wird“ (Art. 349 VAEU). Grundsätzlich gilt also sowohl das europäische Primär- als auch das europäische Sekundärrecht unmittelbar in den OMR. Abweichungen davon müssen vom Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschlossen werden. Die europäischen Gebiete in äußerster Randlage werden durch eine Reihe von Faktoren charakterisiert. Sie...

- ...sind meist tausende von Kilometern vom europäischen Festland entfernt (die weiteste Distanz besteht mit ca. 10.000 km zwischen Réunion und dem Rest der EU).
- ...sind in der Regel eher kleine Territorien (mit der Ausnahme von Französisch-Guayana, das mit ca. 83.000 Quadratkilometern immerhin über eine Fläche von der Größe Österreichs verfügt).
- ...sind in der Regel nur von wenigen Menschen besiedelt (mit der Ausnahme der Kanarischen Inseln, die mit über zwei Millionen Einwohnern immerhin etwa so bevölkerungsreich sind wie die EU-Mitgliedstaaten Lettland oder Slowenien).
- ...zeichnen sich in vielerlei Hinsicht durch eine Sonderstellung aus, etwa dem besonderen Zugang zu Meeren, den besonderen natürlichen Ressourcen

(ca. 80 Prozent der Artenvielfalt der EU findet sich in den Gebieten in äußerster Randlage der EU), der besonderen Stellung in der Raumfahrt durch den Europäischen Weltraumbahnhof Kourou in Französisch-Guayana oder die besondere Rolle des Tourismus für die jeweiligen OMR.

- ...sind in besonderer Weise durch die Folgen des Klimawandels betroffen.
- ...verfügen über eine Wirtschaftskraft deutlich unterhalb des europäischen Durchschnitts und auch unterhalb der Wirtschaftskraft ihrer jeweiligen Mutterländer. Insbesondere Französisch-Guayana und Mayotte gehören dabei zu den ärmsten Gebieten der Europäischen Union.

Gerade der letztgenannte Punkt führt dazu, dass die OMR auch deutlich von den Europäischen Strukturfonds profitieren. Der mehrjährige Finanzrahmen von 2014 bis 2020 etwa sah für die OMR insgesamt über 13 Milliarden € an Mitteln aus den verschiedenen europäischen Struktur- und Investitionsfonds vor (vgl. European Commission, 2017a).

Inhaltlich betreffen die Sonderregeln typischerweise Steuerfragen, Fischereigesetze, Regelungen zu Handels- oder Transportfragen oder die Bedingungen für den Zugang zu Strukturfonds. So sind zwar die Kanarischen Inseln und die französischen Überseedepartements Teil des Zollgebiets der EU, sie gehören aber nicht zum Steuergebiet für Mehrwertsteuern, weshalb bei der Einreise aus diesen Gebieten in die EU ggfs. Einfuhrumsatzsteuern auf bestimmte Waren erhoben werden. Übergeordnetes Ziel bleibt jedoch immer die Integrität und Kohärenz der europäischen Rechtsordnung. In finanzieller Hinsicht profitieren die OMR erstens von Sonderzuweisungen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und zweitens von einem spezifisch auf die Bedürfnisse der OMR zugeschnittenen Programm im Bereich der Europäischen Landwirtschaftspolitik (POSEI), das insbesondere auf die Abpufferung von erhöhten Versorgungskosten mit landwirtschaftlichen Produkten und die Unterstützung der Landwirtschaft vor Ort abzielt.

Im Oktober 2017 formulierte die Europäische Kommission in einer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament eine „verstärkte und erneuerte Partnerschaft mit den Gebieten in äußerster Randlage der EU“ (vgl. European Commission, 2017b). Darin werden weitgehend die bereits zuvor geltenden Maßnahmen fortgeführt und angepasst. Ziele der Europäischen Kommission bleiben dabei die Unterstützung der OMR zur Abpufferung der durch die Sonderlage verursachten besonderen Problemlagen. Derzeit wird im Rahmen der Diskussionen um die Implementierung des mehrjährigen Finanzrahmens für den Zeitraum von 2021 bis 2027 festgelegt, welche Budgetanteile in den kommenden Jahren an die OMR vergeben werden können (vgl. Europäisches Parlament, 2020).

### **Literatur**

European Commission (2017a) Fourth Forum of the Outermost Regions, 30-31 March 2017, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/100/outermost-regions-ors->

European Commission (2017b) A Stronger and Renewed Strategic Partnership with the EU's Outermost Regions, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2017:0623:FIN>

Europäisches Parlament (2020) Briefing des Europäischen Parlaments zu den OMR vom Mai 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651918/EPRS\\_BRI\(2020\)651918\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651918/EPRS_BRI(2020)651918_EN.pdf)

## From Colonialism to Climate Change – the EU and its Overseas Countries and Territories

Katharina McLarren

*Katharina McLarren is a lecturer in International Relations at Rhine-Waal University of Applied Sciences. She was a coordinator of the German-Tunisian research project “Tunisia in Transition” and focuses on foreign policy beyond the state.*

Greenland, New Caledonia and Dependencies, French Polynesia, French Southern and Antarctic Territories, Wallis and Futuna Islands, Saint Pierre and Miquelon, Saint-Barthélemy, Aruba, Netherlands Antilles (Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten), Anguilla, Cayman Islands, Falkland Islands, South Georgia and the South Sandwich Islands, Montserrat, Pitcairn, Saint Helena and Dependencies, British Antarctic Territory, British Indian Ocean Territory, Turks and Caicos Islands, British Virgin Islands, Bermuda (TFEU, 2012b) constitute a seemingly eclectic list, considering that the territories span the globe from the Antarctic to the Arctic and from the Indian to the Pacific Ocean.<sup>6</sup> What is more, economically these countries vary greatly with Greenland boasting a GDP per capita of approximately \$40,000 GDP in contrast to \$8,000 in Saint Helena and Dependencies.<sup>7</sup> Nevertheless, what all of these countries/territories have in common apart from the fact that they are small islands – be it in terms of geographical or population size – are a colonial past and their constitutional links to EU member states as Overseas Countries and Territories (OCTs). Studying these OCTs and their cooperation with the EU not only confirms that the EU is more than the sum of its member states, it also provides valuable points for the EU to consider in its long-term agenda-setting, par-

ticularly regarding questions of citizenship as well as tackling climate change.

Overseas Countries and Territories are not sovereign countries and in most cases local governments determine domestic policies, while the respective EU member states are responsible for foreign and defence policies. As an example, Aruba’s head of state is the king of the Netherlands who is locally represented by a governor chosen by the king for a period of six years. The prime minister, however, is elected by the parliament (“Staten”) in Aruba. Unlike the Outermost Regions of the EU (see the contribution by Lempp in this volume), where EU law automatically applies, OCTs are not considered to belong to the main territory of the EU and EU law is only valid to the extent that it is explicitly adopted (cf. Kochenov, 2012). This has significant implications when it comes to trade agreements, judicial issues and questions of citizenship which are briefly discussed below. While a special status *vis à vis* the EU is to be expected, limiting the analysis merely to the preferential trade agreements in place between the EU and the OCTs would not do these relations justice.

Dating back to 1957, the status of the Overseas Countries and Territories was formally established in the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), with the aim “to promote the economic and social development of the countries and territories and to establish close economic relations between them and the Union as a whole” (TFEU 2012, Art.198). Arguably, the relations between the EU and the OCTs are primarily considered to be of an economic nature, simply based on what is stated in the TFEU. Most importantly, “[t]he European Community grants unilateral trade preferences to all products originating in the OCTs” (European Commission, n.d.a.). This agreement was reassessed in a 2013 decision, establishing the OCTs as “most favoured trading partners, with better terms of trade in services and establishment, as well as duty- and quota-free access to the EU’s market for goods” (EUR-Lex, 2015). The 2013 decision, however, also expanded areas of cooperation and sought to support the OCTs particularly regarding challenges faced by climate change. From the EU side, this support is coordinated

<sup>6</sup> For the sake of providing an overview and the fact that the status of the UK’s OCTs have not been conclusively clarified to date, this article considers all OCTs originally mentioned in Annex II of the Treaty on the Functioning of the European Union.

<sup>7</sup> Figures are based on data provided by the CIA Factbook.

by the so-called 11<sup>th</sup> European Development Programme.

While the 2013 decision might be viewed as an improvement or deepening of ties between the EU and the OCTs, at the same time it can be argued that it mainly serves to rigidify the status of OCTs as not belonging to the main EU territory and thus not enjoying the same rights and benefits as for example the Outermost Regions and all member states for that matter do. A point of controversy and lack of legal clarity is that of EU citizenship of the residents of the OCTs. While according to EU law the final say on citizenship is left up to the EU member states, the national citizenship laws must be in accordance with the principle of equal treatment. Based on different provisions in member states' citizenship laws, there is thus no coherent regulation regarding the status of EU citizenship of inhabitants of OCTs. A case brought before the European Court of Justice (ECJ) is indicative of how manifold the issues surrounding EU citizenship can be. Aruba shall once again serve as an example here. While the inhabitants of Aruba have Dutch citizenship, they were not permitted to partake in the 2004 European Parliament (EP) elections. The Netherlands had determined that while Dutch citizens residing in non-EU member states were allowed to vote in the EP elections, residents of Aruba and the Dutch Antilles were precluded from doing so. The ECJ found that although the member states may indeed determine who may assume citizenship, differences were only permitted based on so-called objective justifications which in this case could not be established (c.f. Ricci, n.d.). In other words, holding citizenship of an EU member state does not by default lead to EU citizenship with all its rights and duties (c.f. Kochenov 2009).

Apart from the economic relations and the questions of citizenship, one final legal point of discussion shall only briefly be mentioned here – namely that of local courts in the OCTs. According to Stoll-Davey (2017) "...the ECJ has determined that the courts of the OCTs can also be regarded as courts or tribunals of Member States." This brief overview of the relations between the EU and the OCTs already indicates how intricate the implementation of EU agreements and laws can be, but

perhaps also that there might be a valuable chance of identifying areas of improvement and following up on these. The next section illustrates what the OCTs have done jointly and how they have sought to encourage the EU to step up their activities in certain areas, especially when it comes to tackling climate change.

As mentioned above, the OCTs have little in common, however, what they do have in common is crucial, as they are all characterized by "... geographical isolation resulting in high transportation costs, small size of their economy (...), high dependency on imports (...)" (OCTA, n.d.a.). These crucial commonalities are the reason behind the OCTs agreeing to form an own association now known as the Association of Overseas Countries and Territories (OCTA), established in Brussels in 2000. Since then, the organization has been meeting annually, alternating between meetings in Brussels and in one of the OCTs. The OCTA has agreed upon the following main priorities for the association: "Environment and Climate Change; Trade and Regional Integration; Research, Education, Innovation; Financial Services; Renewable Energies" (OCTA, n.d.b.). These priorities are being followed-up on within the framework of the above-mentioned 11<sup>th</sup> European Development Programme and include regional programmes such as the "Caribbean regional programme - Sustainable energy and marine biodiversity (€40 million); Indian Ocean regional programme - Observation, management, conservation of terrestrial and marine ecosystem (€4 million); Pacific regional programme - Environment and sustainable management of natural resources (€36 million); Thematic programme (all OCTs) - Sustainable use of natural resources (€16-18 million)."

To sum up, the OCTs have – perhaps inadvertently – confronted the EU with fundamental questions such as that of citizenship and how to prioritize and tackle climate change, thereby broadening the EU's horizon beyond its European borders. The above-mentioned programmes indicate that the EU has been learning valuable lessons on what concrete measures can be taken in terms of sustainable development and fuels the hope that it will continue to do so.

## Literature

European Commission (n.d.a.) *Taxation and Customs Union – Overseas Countries and Territories*.

[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/arrangements-list/overseas-countries-territories-oct\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/arrangements-list/overseas-countries-territories-oct_en).

European Commission (n.d.b.) *International Co-operation and Development – Overseas Countries and Territories*.

[https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/overseas-countries-and-territories\\_en](https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/overseas-countries-and-territories_en).

EUR-Lex (2015) *Association of the overseas countries and territories with the EU*.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:32013D0755>.

Kochenov, D. (2009) The Impact of European Citizenship on the Association of the Overseas Countries and Territories with the European Community. *Legal Issues of Economic Integration*, 36(3), 239-256.

Kochenov, D. (2012) The Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon. *Michigan State University College of Law International Law Review*, 20(3), 669-744.

OCTA (n.d.a.) *Common characteristics and diversity*.

<http://www.octassociation.org/common-characteristics-and-diversity>.

OCTA (n.d.b.) *Priorities*.

<http://www.octassociation.org/-priorities-?lang=en>.

Ricci, I. (n.d.) *Voting rights and eligibility in European Parliament elections: the composite concept of political citizenship in Europe*. [right-to-vote\\_021215\\_ir-17122015\\_final\\_clean.pdf](#).

Stoll-Davey, C. (2017) *After Brexit: The Legal Relationship of the UK-OCTs with the EU*. <https://sas-space.sas.ac.uk/6702/>.

TFEU (2012a): *Treaty on the Functioning of the European Union*. Article 198. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E198>.

TFEU (2012b): *Annex II of the Treaty on the Functioning of the European Union*.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016EN02&from=EN>.

## Territoriale Sonderfälle innerhalb und außerhalb der EU

Jan Niklas Rolf

*Dr. Jan Niklas Rolf ist Postdoktorand an der Fakultät für Gesellschaft und Ökonomie der Hochschule Rhein-Waal. In seiner Promotion untersuchte er den europäischen Integrationsprozess anhand von vertragstheoretischen Ordnungs- und Gerechtigkeitsmodellen.*

In diesem Beitrag sollen abschließend diejenigen territorialen Sonderfälle betrachtet werden, die sich weder den „OMR“ noch „OCT“ zuordnen lassen. Obwohl es sich hierbei um eine sehr heterogene Gruppe handelt, lassen sich die Sonderfälle grob in (teil-)autonome (Halb-)Inseln und (Quasi-)Exklaven unterteilen.

### (Halb-)Inseln

**Berg Athos** – mit dem gemeinhin nicht nur der eigentliche Berg an der Spitze der ägäischen Halbinsel Athos, sondern die Landzunge als Ganzes bezeichnet wird – ist eine Mönchsrepublik mit etwa 2.200 Einwohnern. Der Berg dient orthodoxen Glaubensbrüdern seit byzantinischer Zeit als Zufluchts- und Rückzugsort und wird seit 1060 von den Äbten der mittlerweile 20 Großklöster eigenständig verwaltet. Nachdem die Mönchsrepublik 1923 völkerrechtlich Griechenland unterstellt wurde und Griechenland 1981 der EG beitrug, ist der orthodoxe Kirchenstaat – im Gegensatz zum Vatikan (vgl. den Beitrag von Rotte in diesem Heft) – Teil der EU. In den Beitrittsverhandlungen Griechenlands zur EG und zum Schengener Abkommen wurde die staatsrechtliche Autonomie von Berg Athos weitestgehend anerkannt: So ist die Mönchsrepublik vom steuerlichen Gebiet der Union ausgenommen und gehört faktisch auch nicht zum Schengen-Raum, insofern dass sie männlichen Besuchern den Aufenthalt nur mit entsprechender Aufenthaltserlaubnis gewährt und weiblichen Besuchern den Zutritt gänzlich verwehrt. Dennoch ist Berg Athos an allgemeines europäisches Recht gebunden, weshalb das Europäische Parlament (2003) zuletzt 2003 in einem nicht bindenden Beschluss for-

derde, das seit 1045 bestehende Zutrittsverbot für Frauen aufzuheben, da es „eine Verletzung der internationalen Konventionen zur Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung auf Grund des Geschlechts und der Bestimmungen über die Freizügigkeit gemäß der griechischen Verfassung und dem Gemeinschaftsrecht sowie der entsprechenden Grundsätze darstellt“

Der Autonomiestatus Ålands wird hingegen oftmals als Musterbeispiel angesehen. **Åland** ist eine aus rund 6.500 Inseln bestehende und von über 28.000 Menschen bewohnte Inselgruppe, die sich in der nördlichen Ostsee zwischen Finnland und Schweden erstreckt. Nach jahrzehntelangen Auseinandersetzungen – zunächst zwischen dem russischen Zarenreich und Frankreich, später zwischen dem unabhängig gewordenen Finnland und Schweden – wurde die Inselgruppe infolge einer 1921 getroffenen Entscheidung des Völkerbundes schließlich Finnland zugeschlagen. Der sich Schweden zugehörig fühlenden Bevölkerung wurden jedoch weitreichende Autonomie-rechte eingeräumt. So verfügen die Inselbewohner nicht nur über eine eigene Nationalflagge und -hymne, sondern auch über ein sogenanntes Heimatrecht, das ihnen einige exklusive Rechte einräumt, die nur bedingt mit dem EU-Freizügigkeitsprinzip vereinbar sind. Als Finnland und damit Åland – nach Anhörung der Inselbewohner – 1995 der EG beitrug, konnten die Insulaner ein weiteres Privileg in den Beitrittsverträgen festschreiben: Zwar herrscht auf Åland keine Steuerfreiheit, allerdings ist die Inselgruppe von der Anwendung der gemeinschaftlichen Vorschriften zur Angleichung der Umsatz- und Verbrauchssteuern ausgenommen. Die dadurch bestehende Steuergrenze zwischen Åland und den EU-Mitgliedstaaten hat zur Folge, dass auf Schiffen, die einen Hafen der Inselgruppe anlaufen, steuerfrei Waren verkauft werden können, was Åland einen regen Schiffstourismus und damit eine wichtige Einnahmequelle beschert.

Der Schiffstourismus ist auch ein bedeutender Wirtschaftsfaktor auf **Helgoland**, einer knapp 50 Kilometer vom deutschen Festland gelegenen Nordseeinsel mit etwa 1.300 Einwohnern. Im Laufe der Jahrhunderte hat die Insel mehrfach ihren Besitzer gewechselt: Als Reaktion

auf Napoleons Kontinental Sperre gegen das Vereinigte Königreich besetzten britische Truppen 1807 die dänisch regierte Insel und bauten sie in der Folge als Kriegshafen aus. In seinem Bestreben, Deutschland als Seemacht zu etablieren, tauschte Kaiser Wilhelm II im 1890 geschlossenen *Vertrag zwischen dem Deutschen Reich und dem Vereinigten Königreich über die Kolonien und Helgoland* deutsche Kolonialansprüche in Afrika gegen die Nordseeinsel ein. In dem Vertragswerk wurde vereinbart, dass „die zur Zeit bestehenden heimischen Gesetze und Gewohnheiten ..., soweit es möglich ist, unverändert fortbestehen“ bleiben (Das Bundesarchiv, o. D.). Dies betraf insbesondere die unter britischer Herrschaft eingeführte Steuer- und Zollfreiheit, die in weiten Teilen bis heute fortbesteht. So werden auf Helgoland keine Verbrauchssteuern (wohl aber Einkommens- und Gewerbesteuern) erhoben, und es müssen (bis auf eine eigens von der Insel erhobene Gemeindeeinfuhrsteuer) auch keine Zölle abgeführt werden, womit Helgoland weder dem steuerlichen Gebiet noch dem Zollgebiet der EU angehört.

Das größte Maß an Autonomie aller in diesem Beitrag diskutierten Sonderfälle kommt den **Färöer-Inseln** zu. Die insgesamt 18 Inseln mit einer Einwohnerzahl von etwa 50.000 sind im Nordatlantik zwischen dem Vereinigten Königreich, Island und Norwegen gelegen. Wie ursprünglich auch Helgoland gehören die Inseln zu Dänemark. Seit dem 1948 verabschiedeten *Gesetz über die innere Selbstverwaltung* genießen sie jedoch weitgehende politische Selbstständigkeit. Als Dänemark 1973 der EG beitrug, entschieden sich die Färöer aufgrund befürchteter Nachteile für die heimische Fischindustrie gegen einen Beitritt. Stattdessen schlossen sie 1977 ein Fischereiabkommen und 1991 ein Freihandelsabkommen mit der EG ab. Nachdem der geplante Beitritt zur EFTA an der fehlenden Staatlichkeit der Färöer scheiterte, mehrten sich die Stimmen nach einem EU-Beitritt an der Seite Dänemarks. Streitigkeiten über Fangquoten und die Nachhaltigkeit der färöischen Fischindustrie, die 2013 in einem EU-Boycott färöischer Fischexporte gipfelten, scheinen eine EU-Mitgliedschaft aber erst einmal in weite Ferne

gerückt zu haben. Der Zugang zum Europäischen Binnenmarkt und seinen vier Grundfreiheiten führt für die Inselbewohner deshalb weiterhin nur über die Verlegung ihres Wohnsitzes nach Dänemark. Dies gilt gleichermaßen für den Zugang zum Schengen-Raum, nicht aber zum Euro-Raum, dem auch Dänemark nicht angehört.

### **(Quasi-)Exklaven**

**Campione d'Italia** ist eine italienische Gemeinde mit etwa 2.200 Einwohnern, die vollständig vom schweizerischen Kanton Tessin umschlossen ist. Zur Exklave wurde Campione 1797 als Napoleon das mailändische Kloster Sant'Ambrogio, in dessen Besitz sich Campione seit 777 befand, enteignete und das Stück Land der neu geschaffenen Cisalpinischen Republik (einem Teil des späteren Italiens) zusprach, während das unmittelbare Umland in den Besitz der ebenfalls neu gegründeten Helvetischen Republik (einem Teil der späteren Schweiz) überging. Von seinem Status als italienische Exklave innerhalb der Schweiz konnte Campione, das 1933 von Mussolini den Beinamen d'Italia verliehen bekam, lange Zeit profitieren: Diverse Steuererleichterungen, gepaart mit der durch die italienische EU-Mitgliedschaft garantierten Personenfreizügigkeit, führten dazu, dass sich viele Wohlhabende in der am Luganer See gelegenen Gemeinde niederließen. Laschere Glücksspiel-Gesetze sorgten zudem dafür, dass in Campione das größte Spielcasino Europas entstehen konnte. Der Konkurs des Casinos im Jahr 2018 setzte jedoch eine Kettenreaktion in Gang, an deren Ende Campione seinen Sonderstatus einbüßen könnte: Mit Wegbrechen der wichtigsten Einnahmequelle konnte die Gemeinde das Entgelt für die von der Schweiz erbrachten Dienstleistungen wie Abfallentsorgung und Abwasserreinigung nicht mehr entrichten. Als der italienische Staat mit einem Kredit aushalf, ließ er sich dies mit der Forderung nach einem Anschluss an die EU-Zollunion teuer bezahlen. Nachdem Campione vom Schweizer Zollgebiet ins EU-Zollgebiet wechselte, den Campionesi eine lokale Konsumsteuer auferlegt wurde und sie ihre schweizerischen Kfz-Kennzeichen gegen italienische eintauschen mussten, zeu-

gen nur noch vereinzelte Steuerprivilegien von Campiones Sonderstellung innerhalb der EU.

Im Gegensatz zu Campione d'Italia gehört **Büsing am Hochrhein**, eine von 1.500 Menschen bewohnte und den schweizerischen Kantonen Zürich, Schaffhausen und Thurgau vollständig umschlossene deutsche Gemeinde, nach wie vor dem Schweizer Zollgebiet an. Dies hat vor allem pragmatische Gründe: Bereits unter österreichischer Herrschaft – Büsingen war 1465 an Habsburg gefallen und 1770 nach Verkauf angrenzender Gemeinden an das eidgenössische Zürich zur habsburgischen Exklave geworden – unterhielt die Gemeinde einen intensiven Warenverkehr mit dem schweizerischen Schaffhausen. Konsequenterweise wurde 1946 die Zollgrenze zwischen der mittlerweile deutschen Exklave und der Schweiz aufgehoben. Steuerrechtlich wird Büsingen jedoch nur zum Teil wie eine Schweizer Gemeinde behandelt. Während die indirekten Steuern schweizerischen Steuergesetzen unterliegen, müssen die direkten Steuern an den deutschen Fiskus abgeführt werden. Dies macht sich nicht zuletzt an der Bevölkerungsstruktur Büsingsens bemerkbar: Eine höhere deutsche Einkommenssteuer und die abgeschaffte deutsche Vermögensteuer sorgen dafür, dass seit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens zwischen der EU und der Schweiz im Jahr 2004 immer mehr Büsinger Erwerbstätige in die Schweiz, und immer mehr Schweizer Rentner nach Büsingen ziehen, was der Gemeinde einen der höchsten Altersdurchschnitte aller Gemeinden Deutschlands beschert. Nachdem die Schweiz im Jahr 2008 auch dem Schengener Abkommen beigetreten ist, gehört Büsingen – wie Campione – dem Schengen-Raum an.

**Ceuta** und **Melilla** sind zwei spanische, an der marokkanischen Mittelmeerküste gelegene Städte mit jeweils rund 85.000 Einwohnern. Während Melilla bereits seit 1497 spanisch ist, untersteht Ceuta seit 1660 der spanischen Krone. Als Marokko 1956 unabhängig wurde, verblieben die beiden Städte in spanischem Besitz und wurden somit zu spanischen Exklaven. Mithin werden Ceuta und Melilla auch als Quasi-Exklaven bezeichnet, da sie über spanische Territorialgewässer mit dem spanischen

Festland verbunden sind. Die Landesgrenzen zu Marokko sind mit meterhohen Grenzzäunen gesichert, die in den letzten Jahren immer wieder von afrikanischen Migranten erklommen und teilweise überwunden werden konnten. Um eine Weiterreise illegaler Einwanderer zu verhindern, müssen sich Personen, welche die beiden europäischen Vorposten in Richtung spanisches Festland oder anderer Schengen-Länder verlassen wollen, einer Identitätskontrolle unterziehen. Damit gehören Ceuta und Melilla faktisch nicht dem Schengen-Raum an. Sie zählen auch nicht zur EU-Zollunion, da bestimmte Güter aus Ceuta und Melilla in der EU verzollt werden. Schließlich unterliegen Ceuta und Melilla, obwohl Teil der EU, auch nicht der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik – ein Privileg, das den Färöer-Inseln bisher verwehrt geblieben ist.

Neben den vier skizzierten (Quasi-)Exklaven von EU-Mitgliedsländern in der Schweiz und Marokko existieren noch zwei (Wasser-)Straßen von EU-Mitgliedsländern, die über russisches Staatsgebiet führen: Dies ist zum einen der finnische **Saimaa-Kanal**, der den Saimaa-See mit dem Finnischen Meerbusen verbindet und 1944 teilweise an die Sowjetunion gefallen ist. Aus dem Jahr 1944 datiert auch die zunächst innerstaatliche Grenze zwischen den sowjetischen Teilrepubliken Estland und Russland, die nach Zerfall der Sowjetunion zu einer internationalen Grenze wurde und die einzige zu drei estnischen Ortschaften führende **Värska-Ulitina-Straße** auf russisches Territorium verlegte. Da die beiden Verkehrskorridore unbewohnt sind, sollen sie hier nicht weiter diskutiert werden. Anders verhält es sich mit der 1964 errichteten und 1974 erweiterten **Pufferzone** der Vereinten Nationen auf Zypern, die auf einer Länge von 180 Kilometern und einer Breite von bis zu sieben Kilometern vier Ortschaften mit insgesamt knapp 10.000 Bewohnern einschließt. Die Pufferzone wird von Friedenstruppen der Vereinten Nationen kontrolliert und von der Regierung der Republik Zypern administriert. Folglich gehört sie wie die Republik Zypern der EU und dem Euro-Raum, nicht aber dem Schengen-Raum an. Aufgrund ihres besonderen Charakters werden jedoch nicht alle EU-Bestimmungen um- bzw. durchgesetzt.

## Fazit

Alle in diesem Beitrag beschriebenen Territorien haben eine gewisse Sonderstellung inne. Dabei fällt auf, dass die (Halb-)Inseln politisch eigene Wege gehen, ökonomisch jedoch mehr oder minder stark in die EU eingebunden sind. Dagegen gehören die (Quasi-)Exklaven politisch den EU-Mutterländern und ökonomisch weitestgehend den sie umschließenden nicht-EU-Ländern an. Sollte wirtschaftliche Integration – wie einst in der EU – zu verstärkter politischer Integration führen, ist davon auszugehen, dass sich die (Halb-)Inseln und die EU weiter annähern, und sich die Beziehungen der (Quasi-)Exklaven zu ihren Mutterländern und damit zur EU weiter abkühlen werden.

## Literatur

Das Bundesarchiv (o. D.) *Wahlen in Helgoland*.  
[https://www.bundesarchiv.de/aktenreichskanzlei/1919-1933/1001e/bau/bau1p/kap1\\_2/kap2\\_89/para3\\_6.html](https://www.bundesarchiv.de/aktenreichskanzlei/1919-1933/1001e/bau/bau1p/kap1_2/kap2_89/para3_6.html).

Europäisches Parlament (2003) *Über die Lage der Grundrechte in der Europäischen Union*.  
<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0281+0+DOC+XML+V0//DE>