

Iris Kempe, Wim van Meurs

Neues Denken für ein Großes Europa

Mit der Osterweiterung wird die Europäische Union an die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit zur Sicherung von Stabilität und Prosperität in Europa stoßen. Trotz erster substantieller Vorschläge ist es der EU bisher nicht gelungen, einen für die Anrainerstaaten attraktiven und für die EU realistischen Ansatz für die künftige Nachbarschaftspolitik vorzulegen. Richtungweisende Lösungen können sich aber nicht nur auf der Bühne des „Brüsseler Illusionstheaters“ abspielen. Gefragt sind neue Ideen jenseits des Brüsseler Institutionengefüges und der Erweiterungslogik. Der Ansatz des „Mehrebenen-Europas“ zeigt erste Optionen funktionaler Kooperation jenseits der Osterweiterung.

Europa bereitet sich auf die Beitrittsfeierlichkeiten der zehn Kandidatenstaaten vor, die im Mai 2004 Teil der EU-Familie werden. Dagegen wird nur ein sehr penibler Zeitungsleser erfahren haben, daß die Europäische Kommission am 11. März 2003 ein grundlegendes Papier über die Gestaltung der Beziehungen zu den künftigen EU-Nachbarn im Osten und im Mittelmeerraum verabschiedet hat. Das Papier enthält keine neuen Beitrittszusagen, läßt aber die Frage nach einer zukünftigen Mitgliedschaft der betreffenden Länder bewußt offen. Aus der Perspektive Brüssels handelt es sich um eine „halboffene“ Nachbarschaftspolitik, aus der Sicht etwa der Ukraine oder Moldovas ist eine „halbgeschlossene“ entstanden. Diese Fragen sind für die gesamt-europäische Handlungsfähigkeit der EU wesentlich, da die Interdependenzen zunehmen werden, das Erfolgsinstrument des Beitritts aber nicht mehr in der bisherigen Form zur Verfügung steht.

Zu Recht hat OSTEUROPA die Frage aufgeworfen, ob „Europa vor der Überdehnung“ steht und damit eine dringend erforderliche Strategiedebatte angestoßen.¹ Eckart D. Stratenschulte bezog als Autor des ersten Diskussionsbeitrags Position, indem er eine europäische *Finalité* in Gestalt eines Schlußstrichs unter die Erweiterung der EU forderte, anstatt künftige Erweiterungsperspektiven („Brüsseler Illusionstheater“) jenseits der anvisierten Aufnahme der südosteuropäischen Staaten noch aufrechtzuer-

Iris Kempe (1968), Dr. phil., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centrum für angewandte Politikforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München

Wim van Meurs (1964), Dr. phil., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centrum für angewandte Politikforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München

¹ Manfred Sapper, Volker Weichsel: Die EU vor der Überdehnung? In: OSTEUROPA, 6/2003, S. 763.

halten.² Die strategische Herausforderung, vor der die Union steht, ist jedoch eine andere: Welche Instrumente sind geeignet, um Reformen und Stabilität zu fördern in Regionen, die *mittelfristig* keine realistische Aussicht auf einen EU-Beitritt haben? Dies betrifft neben Moldova, der Ukraine und Belarus auch die meisten Staaten des Westbalkans. Wie kann Europa die außenpolitische Westorientierung ukrainischer Entscheidungsträger ernstnehmen? Statt eleganter Lösungen und finaler Entscheidungen ist hier eine prozeßhafte Außensteuerung mit einer möglichst breiten Palette an funktionalen und institutionellen Kooperations- und Fördermöglichkeiten der EU gefragt. Brüssel muß seine Instrumente gezielt, aber flexibel einsetzen. Nur so kann die EU ihre normative Vorgabe, neue Trennlinien in Europa vermeiden zu wollen, nachhaltig umsetzen. Die größte Herausforderung wird es jedoch sein, über die EU *hinaus zu denken* und ein Mehrebenen-Europa zu gestalten. In einem *Großen Europa* kann und darf die Beitrittsfrage nicht länger das Maß aller Dinge sein.

Der Präsident und der Wirtschaftsminister eines osteuropäischen Nachbarstaates besuchen gemeinsam das Orakel in Delphi. Der eher technokratische Minister erhält auf seine Fragen nach dem künftigen Trend makroökonomischer Eckdaten überraschend positive Antworten – leider mit dem Zusatz: „...nur nicht in Ihrer Amtszeit“. Durch diese Versprechen ermutigt fragt der Präsident, ob sein Land denn auch Mitglied der Europäischen Union werden wird. „Aber sicher doch!“ antwortet das Orakel, „...nur nicht in meiner Amtszeit“.

In der Tat ist für manche „Nachbarländer“ die öffentliche und politische Fixierung auf einen künftigen EU-Beitritt primär eine außenpolitische Option. Gemessen an den wirtschaftlichen Eckdaten sind die Nachbarländer weit vom EU-Niveau entfernt. Auch die hohen Wachstumsraten der jüngsten Zeit können nicht über die noch bevorstehenden tiefgreifenden Strukturreformen hinwegtäuschen. Die Osterweiterung der Europäischen Union trägt entscheidend zu Stabilität und Sicherheit in Europa bei. Mit dem Abschluß der bevorstehenden Erweiterungsrunde wird die EU aber an die vorläufigen Grenzen ihrer Integrationsfähigkeit und ihres Integrationswillens stoßen. Bereits jetzt wird deutlich, daß die Europäische Union ihr bisheriges „Erfolgsrezept“ nicht ohne weiteres für die Gestaltung Gesamteuropas anwenden kann und will. Die den schwachen Staaten des Westbalkans 1999 gegebene langfristige Beitrittsperspektive zum Beispiel ist nicht mit der stabilisierenden und reformfördernden Wirkung der Osterweiterung zu vergleichen. Daraus ergibt sich die Frage, wie die Europäische Union ihre Beziehungen zu den Staaten jenseits der Erweiterungsgrenze so gestalten kann, daß sich die Osterweiterung auch für die künftigen Nachbarstaaten positiv auswirkt und keine neuen Trennlinien entstehen.

Die Nachbarschaftsbeziehungen wurden seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre diskutiert. Zunächst handelte es sich dabei um einen akademischen Diskurs. Mit dem Fortschreiten der Osterweiterung erlangte das Thema zunehmende politische Bedeutung. Der Handlungsdruck nahm maßgeblich dadurch zu, daß die ukrainische und die moldawische Regierung den Beitritt in die Europäische Union zu ihrer außenpolitischen Priorität machten. Die Annäherung an die Europäische Union wird gleichzeitig als eine Loslösung von Moskau und eine Stärkung westlicher Reformkräfte verstan-

² Eckart D. Stratenschulte: Das Brüsseler Illusionstheater – zu Gast in Osteuropa, in: OSTEUROPA, 6/2003, S. 764–776.

den. An diesem Punkt unterscheiden sich die Ukraine und Moldova positiv vom belarussischen Szenario, in dem Präsident Lukašenka eine Zusammenarbeit mit der EU höchstens als Mechanismus seiner autokratischen Herrschaftssicherung einsetzt. Allerdings ist es bisher nicht gelungen, das Integrationsparadigma auch zu einem Reformparadigma zu machen. Trotz einzelner Reformfortschritte hinken die Nachbarstaaten weiter hinter EU-Standards her. Außerdem widersprechen sich die „Europa-Rhetorik“ der Politiker und die oftmals gravierenden Verstöße gegen europäische Werte wie Pressefreiheit, Demokratie, Menschen- und Minderheitenrechte. Es wäre zu kurz gedacht, Reformpolitik als ein Mittel zum Zweck der EU-Mitgliedschaft zu betrachten – als würden die Reformen bei einer kategorischen Absage aus Brüssel hinfällig sein.

So hartnäckig wie Kiev und bedingt auch Chişinau die Beitrittsabsichten formulierten, wurden sie aus Brüssel mit dem Verweis auf innere Transformationsprobleme zurückgewiesen. Es entstand ein politisches Vakuum, dessen Druck durch die Osterweiterung weiterhin zunahm. Mit dem anstehenden Beitritt der osteuropäischen Kandidatenstaaten wird sich die Nachbarschaftspolitik von einer Fingerübung in den europäischen Denkfabriken und Planungsstäben der Außenministerien zu einer politischen Herausforderung entwickeln. Gefragt sind Konzepte für die neuen gesamteuropäischen Herausforderungen, die sich nur teilweise innerhalb der EU-Institutionen lösen lassen.

Das Größere Europa

Nach den derzeitigen normativen Vorgaben hat die EU eine neue Kategorie von Außenbeziehungen, „die Nachbarschaftspolitik“, definiert. Wer Nachbar ist, ist weder Kandidat noch potentieller Kandidat, wird aber auch nicht grundsätzlich und für immer vom Beitritt ausgeschlossen. Sobald einem Land diese Perspektive kategorisch verwehrt wird, verflüchtigt sich auch die außenpolitische Gestaltungskraft der Union. Andererseits läßt sich die Gemeinschaft nicht unbegrenzt ausdehnen, ohne dabei ihre Qualität und Handlungsfähigkeit einzubüßen. Mit den zehn Neumitgliedern wird die Bevölkerung der Europäischen Union um ein Viertel, das Territorium um ein Drittel, die Wirtschaftskraft aber nur um ein Zehntel wachsen. So stellt sich bei jeder Erweiterungsrunde die Frage nach dem nächsten Europa. Diese Frage zu beantworten, heißt Grenzen zu ziehen und Staaten auszuschließen. Diesem klassischen Dilemma läßt sich nur konstruktiv begegnen, wenn man das *Große Europa* neu denkt. Im Augenblick ist die Nähe zur EU-Mitgliedschaft das Ordnungsprinzip: zehn beitretende Länder, zwei Kandidatenländer (Bulgarien und Rumänien) mit und eins ohne Verhandlungen (Türkei) sowie fünf „assoziierte“ Länder mit Beitrittsperspektive (Kroatien, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Serbien-Montenegro und Makedonien). Eine wunderbar symmetrische Architektur, die aber weiterhin von der Beitrittslogik und -dynamik geordnet wird und neuen Herausforderungen nicht gerecht werden kann.

Für die EU führt somit kein Weg daran vorbei, mit einer Reihe von Nachbarstaaten intensiviertere Beziehungen jenseits einer Beitrittsperspektive aufzubauen. Wie von Eckhart Stratenschulte dargestellt, tun sich europäische Politiker noch schwer, sich von dem Erfolgsinstrument Beitrittsperspektive zu verabschieden und die Vorhänge des „Brüsseler Illusionstheater“ gänzlich zu schließen. Wie weit ihr Land von der

Erfüllung der Kopenhagener Grundkriterien oder gar von der Umsetzung des *acquis communautaire* entfernt ist und wie ungenügend die eigenen Reformanstrengungen sind, wird dabei verschwiegen. Die Aufgabe ist es, einerseits unproduktiven Scheindebatten über nationale Beitrittschancen entgegenzuwirken und andererseits attraktive und reformrelevante Formen funktionaler Kooperation und Integration jenseits der Beitrittsperspektive zu entwickeln.

Nachbarschaftspolitik als europäisches Neuland

Somit ergibt sich die Frage, ob und wie die Europäische Union ihre Beziehungen zu den Staaten jenseits der Erweiterungsgrenze so gestalten kann, daß sich die Osterweiterung auch für die künftigen Nachbarstaaten positiv auswirkt und keine neuen Trennlinien entstehen. Große Wohlstandsgefälle, schwache Staaten und Konfliktpotentiale an den Außengrenzen hätten auch für EU-Europa unmittelbare Folgen. Eine offene Integration in und mit Europa ist somit keine „gewollte“ politische Alternative zur „Festung Europa“, sondern eine schlichte Notwendigkeit, die es zu gestalten, statt zu verneinen gilt.

Nicht zuletzt durch den zunehmenden Druck von außen hat die Europäische Union die Nachbarschaftspolitik als spezifisches Handlungsfeld erkannt. Zunächst gab sich Brüssel mit Absichtserklärungen zufrieden, Stabilität und Wohlstand sollten innerhalb der Grenzen der EU, aber auch darüber hinaus gesichert werden. Mitte 2002 wurde das Thema auch zu einer innereuropäischen Debatte, als die Mitte der 1990er Jahre unterzeichneten Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und den GUS-Staaten nicht ausreichten, um den Besonderheiten einer direkten Nachbarschaft und den regional unterschiedlichen Voraussetzungen in den Nachbarstaaten gerecht zu werden. In den Außenministerien einiger europäischer Hauptstädte kursierten aus diesem Grunde verschiedene Papiere über eine künftige europäische Nachbarschaftspolitik. Im November 2002 beschloß der Europäische Rat der Außenminister, die Beziehungen zu den Nachbarstaaten auf eine neue vertragliche Grundlage zu stellen.³ Darauf aufbauend veröffentlichte die Europäische Kommission im März 2003 das Konzept für ein *Größeres Europa*.⁴ Dieses Konzept zur Vermeidung neuer Trennungslinien in Europa schließt einen „Ring befreundeter Staaten“ ein, der sich von Rußland über die unmittelbaren Nachbarn in Osteuropa bis hin zum gesamten Mittelmeerraum erstreckt. Das Konzept sieht, um mit Romano Prodi zu sprechen, „Teilhabe an der Union mit Ausnahme ihrer Institutionen“⁵ oder, präziser ausgedrückt, die Teilnahme der Nachbarstaaten am freien Verkehr von Kapital, Waren, Dienstleistungen und Personen vor. Allerdings handelt es sich dabei nur um Zukunftsoptionen. Wichtige Bestandteile der Nachbarschaftspolitik sollen bilaterale

³ General Affairs & External Relations Council, 18. November 2002: New Neighbours Initiative; <http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/gac.htm#ceeca181102>.

⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11.3.2003, COM (2003) 104 final.

⁵ A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability. Speech by Romano Prodi, President of the European Commission, at the Sixth ECSA-World Conference – Brussels; 05-06/12/2002; <http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/sp051202_en.htm>.

Aktionspläne sein. Ausgerichtet an inneren Reformfortschritten und unterstützt durch europäische Förderprogramme soll diese Politik mittelfristig auf die Unterzeichnung sogenannter bilateraler Nachbarschaftsabkommen hinauslaufen.

Gleichzeitig mit dem Konzept der Kommission wurde die Nachbarschaftspolitik auch zum Gegenstand des Europäischen Konvents. Bereits im Vorentwurf für eine Europäische Verfassung vom Oktober 2002 war vorgesehen, die besonderen Beziehungen der Union zu ihren Nachbarn konstitutionell zu verankern.⁶ Der Konvent verständigte sich darauf, daß die EU besondere Beziehungen zu den Staaten in ihrer Nachbarschaft entwickeln und einen Raum der guten Nachbarschaft und des Wohlstands aufbauen soll. Angelehnt an das Konzept der Kommission kann die Union mit den betreffenden Ländern spezielle Abkommen schließen, die gegenseitige Rechte und Pflichten umfassen und die Möglichkeit zu gemeinsamem Vorgehen eröffnen. Zur Durchführung der Abkommen finden regelmäßig aufeinander abgestimmte Aktionen (Konzertierungen) statt. Der Entwurfstext einer europäischen Verfassung begründet keine neuen Verpflichtungen, würdigt jedoch erstmals die Bedeutung der Nachbarstaaten für die Union. Die Vertreter des Europäischen Konvents erkannten zwar von Beginn an den Handlungsdruck für eine neue Nachbarschaftspolitik, blieben in der Ausformulierung der Instrumente aber vage und zum Teil auch widersprüchlich. Normativ gesehen werden die Nachbarstaaten als eine eigene Kategorie bezeichnet, bei der inhaltlichen Ausformulierung griff der Konvent jedoch indirekt auf Instrumentarien der Assoziierungspolitik zurück.

Die EU hat den Handlungsbedarf jenseits ihrer künftigen Ostgrenzen erkannt, aber die bisherigen Lösungsvorschläge müssen sich erst in der Praxis bewähren, um von einer für die Nachbarstaaten attraktiven und die EU realistischen Nachbarschaftspolitik sprechen zu können. Gleichzeitig ist es für viele Politiker der Nachbarstaaten ein Paradigmenwechsel, sich von einer vermeintlichen Beitrittsperspektive zu verabschieden und sich darauf einzulassen, gemeinsam mit der EU eine konstruktive und produktive Nachbarschaftspolitik aufzubauen. Die EU will eine Beitrittsperspektive nicht für immer und ewig ausschließen und damit diesen essentiellen Reformhebel aufgeben. Die Nachbarstaaten möchten sich aber nicht auf die „silver carrot“ der funktionalen Kooperation jenseits der Integrationslogik einlassen, solange die „golden carrot“ der Beitrittsperspektive noch in Reichweite scheint.⁷

Reaktionen und Konzepte aus der Region

Die Reaktionen auf die EU-Vorschläge aus den Kandidaten- und den Nachbarstaaten (Ukraine, Moldova) verdeutlichen, daß die bisherigen europäischen Lösungsvorschläge nicht als befriedigende Antwort auf die Herausforderungen aus der Region angesehen werden. Auf der einen Seite werden die neuen Kooperationsmöglichkeiten positiv hervorgehoben. Auf der anderen Seite wird kritisiert, daß die „neuen Nachbarn“ in

⁶ Europäischer Konvent: Betreff: Vorentwurf des Verfassungsvertrags, Titel IX: Die Union und ihre Nachbarn, CONV 369/02; <<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00369d2.pdf>>.

⁷ Antonio Missiroli, *The EU and Its Changing Neighbourhood: Stabilisation, Integration and Partnership*, Report EU-ISS, Paris, Juni 2003.

Osteuropa mit den „alten Nachbarn“ im Mittelmeerraum gleichgesetzt werden.⁸ Insgesamt bleibt das EU-Papier hinter den Erwartungen Kiews bezüglich eines EU-assoziierten Status zurück.

Unterstützt werden die ukrainischen Beitrittsforderungen von polnischer Seite. Beide Seiten befürchten, daß es der EU nicht gelingt, ihre normativen Zielvorstellungen zur Vermeidung neuer Trennlinien in politisches Handeln umzusetzen. Um ihre strategische Partnerschaft nicht zu gefährden, wollen Kiev und Warschau künftige Beitrittsoptionen für die Ukraine möglichst offenhalten. Im Januar 2003 stellte das polnische Außenministerium ein Non-paper über die künftigen Nachbarschaftsbeziehungen vor.⁹ Es setzt die bisherige polnische Zielvorstellung einer möglichst engen Anbindung der künftigen Nachbarstaaten, in erster Linie der Ukraine, an die erweiterte EU fort. Als mittelfristige Perspektive wird vorgeschlagen, einen gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum und politischen Zusammenhalt zu schaffen. Dieses Konzept würde den zwischen der EU und der Rußländischen Föderation diskutierten gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialraum um die Ukraine, Moldova und Belarus erweitern und inhaltlich bis hin zur Assoziierung vertiefen. Angesichts der außenpolitischen Westorientierung der Ukraine solle eine langfristige Beitrittsperspektive eröffnet werden. Im Falle von Belarus sollen jenseits der offiziellen Vertreter die Verbindungen zu politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Reformvertretern gestärkt werden. Für alle Staaten sind gleichermaßen ein intensivierter politischer Dialog, die Unterstützung der Transformation, eine Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Energie, innere Sicherheit und Justiz sowie in sicherheitspolitischen Fragen gedacht. Das polnische Außenministerium schlägt vor, die künftigen Nachbarschaftsbeziehungen mit dem Entwicklungsstand der Transformation in den Nachbarstaaten zu konditionalisieren. Spezielle Programme der technischen Hilfe, ein europäischer Fonds zur Demokratieförderung sowie Austausch- und Informationsprogramme sollen Trennlinien im künftigen Europa vermeiden. Mit dem polnischen Vorschlag zeigt sich, daß ein Teil der neuen EU-Mitglieder eine starke Lobby für die Nachbarschaftspolitik bilden wird.

Eine Zwischenbilanz

In ihren bisherigen Ansätzen haben die europäischen Entscheidungsträger bewußt eine halboffene Nachbarschaftspolitik verfolgt. Weder wurden und konnten Beitrittszusagen gemacht werden, noch wurde die Aufnahme beitriftswilliger Staaten grundsätzlich ausgeschlossen. Im Sinne der Position von Eckart Stratenschulte mag es bedauerlich sein, daß „die Europäische Kommission und ihr Präsident nicht darauf verzichteten, den Nachbarstaaten dennoch eine spätere EU-Mitgliedschaft in Aussicht zu

⁸ Viktor Zamjatin: ES prinjal „sosedskuju politiku“. Ukrainskij vopros ostaetsja bez otveta, in: Den' (Kiev), Nr. 45, 13.3.2003, <<http://www.day.kiev.ua/rus/2003/45/nomer.htm>>; – Antolij Zlenko: European Policy of Ukraine: Problems and Perspectives, Address of Minister for Foreign Affairs of Ukraine Mr. Anatolij Zlenko to the Czech Foreign Policy Association, Prag 24.4.2003, <<http://www.mfa.ua/eng/inforamtion/speech//2003/04/2501.html>>.

⁹ Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, non paper, Warsaw 2003.

stellen“.¹⁰ Über den Tellerrand des klassischen EU-Protagonismus hinaus erscheint die halboffene EU-Nachbarschaftspolitik zwar zunächst unbefriedigend, aber dennoch die bestmögliche Wahl für Sicherheit und Stabilität in Gesamteuropa. Schon im wohlverstandenen Eigeninteresse und den Grundsätzen der europäischen Vertragstexte „kann jeder europäische Staat, der die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie des Rechtsstaates achtet, beantragen, Mitglied der Union zu werden“.¹¹ Wichtig ist demnach nicht die Frage nach dem Ob des Beitritts, sondern nach dem Stand der Reformen in den beitragsinteressierten Staaten.

Naturngemäß beantwortet die Europäische Union die Frage nach dem künftigen Europa entsprechend ihrer eigenen Gestaltungsmöglichkeiten. Diese sind aber bereits an ihre Grenzen gestoßen. Über die bisherige europäische Debatte hinaus können sich Lösungsansätze nicht mehr nur auf die Brüsseler Institutionen als wichtigstes Entscheidungszentrum richten. Europas künftige Herausforderungen gehen territorial und inhaltlich über die Osterweiterung der Europäischen Union hinaus, ohne daß sich dafür die bewährten Instrumente anwenden lassen. Drei derartige Herausforderungen sind bereits heute erkennbar.

1. Langfristige Beitrittsperspektive. Sowohl für die Türkei als Beitrittskandidat ohne Verhandlungen als auch für die „assoziierten“ Staaten des Westbalkans mit ihrer „Beitrittsperspektive“ hat dieser Hebel nur bedingt zu Erfolgen bei der wirtschaftlichen und demokratischen Transformation sowie bei der Stabilisierung geführt. Eine Aufnahme von Beitrittsverhandlungen würde mehr und längere Reformanstrengungen und -ergebnisse in den betroffenen Staaten voraussetzen. Kooperationsprojekte mit der EU bzw. in europäischem Rahmen könnten konkrete Unterstützung und Anreize für Reformpolitiker und ihre Anhänger schaffen.
2. Neue Trennlinien trotz Nachbarschaftspolitik: Erklärtes Ziel europäischer Politik ist die Vermeidung neuer Trennlinien entlang der künftigen Außengrenze der Europäischen Union. Die bisher verabschiedeten Positionen wie das „*Wider Europe*“-Konzept der EU sind ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Dennoch ist dies nicht ausreichend, um in Folge der Osterweiterung auch über die Grenzen EU-Europas hinaus Sicherheit und Stabilität gewährleisten zu können. Dazu sind neue institutionelle und funktionale Konzepte der Zusammenarbeit erforderlich.
3. Gesamteuropäische Sicherheit: Die Staaten jenseits der Grenzen der Europäischen Union sind aufgrund ihrer internen Transformation zugleich Sicherheitsrisiko und Sicherheitspartner. Der Wandel der Agenda nach dem 11. September 2001 sowie die Irakfrage haben nicht zuletzt Rußlands sicherheitspolitische Rolle vergrößert. Die sicherheitspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union konzentrieren sich auf ihre Nachbarschaften. In zahlreichen Regionen überschneiden sie sich somit mit den Interessen Moskaus.

¹⁰ Stratenschulte, Illusionstheater [Fn. 2], S. 776.

¹¹ Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 in der Fassung vom 2. Oktober 1997 (Vertrag von Amsterdam), Artikel 6 und Artikel 49.

Fazit: ein „Mehrebenen-Europa“ jenseits der Osterweiterung

Die Osterweiterung ist kein Instrument, um gesamteuropäische Herausforderungen zu bewältigen. Erforderlich ist eine strategieweisende Debatte, in welchem Rahmen und mit welchen Akteuren das künftige *Große Europa* gestaltet werden kann. Es wird ein Paradigmenwechsel von der Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union hin zu einer neuen gesamteuropäischen Ordnung entstehen. Diesbezüglich ist Stratenschulte zuzustimmen, daß über das „Brüsseler Illusionstheater“ hinaus gedacht werden muß. Das Konzept des „Multi-Layered-Europe“¹² greift die offenen Fragen auf, indem es eine neue gesamteuropäische Architektur entwickelt.

Grundprinzip des Mehrebenen-Europa ist nicht – wie Stratenschulte es verstanden haben will –, daß „die EU im Prinzip alle Staaten, die dieses wollen, aufnehmen muß und daß die Partner selbst entscheiden, wie nah sie der EU sein wollen“. Ganz im Gegenteil: Ziel ist es gerade, die Grenzen (wenn auch nicht im streng geographischen oder zivilisatorischen Sinne) des Erweiterungsmodells zu akzeptieren. Der von Stratenschulte zitierte Satz stellt diesbezüglich unmißverständlich klar, daß im Mehrebenen-Europa „successful external relations are not restricted to enlargement“.¹³ Diesem Paradigmenwechsel Rechnung zu tragen heißt, funktionale Kooperationsformen aus der Logik von Beitritt, Vorbeitritt und Assoziierung „herauszuschälen“ und auf eine neue Ebene zu stellen. Dies ist eine Ebene der regionalen oder pan-europäischen Kooperation, die sich an konkreten Aufgaben und Herausforderungen orientiert. Die Fähigkeit, diese Aufgaben und Herausforderungen zu bewältigen, ist schließlich maßgeblich und bestimmt auch Rahmen und Formen der Kooperation, nicht die Frage, ob Europarat, OSZE und andere europäische Organisationen entsprechend involviert wurden. Die EU wird somit in den meisten Bereichen gewiß der dominante Akteur, aber sicherlich nicht immer der institutionelle Rahmen sein.

Stratenschulte moniert die prinzipielle Offenheit der EU und die vermeintlich freie Entscheidung der Länder, wie nah sie der EU sein oder ihr gar beitreten wollen. Dabei unterschlägt er – wie mancher Politiker auf dem Balkan oder in Osteuropa – das Kernstück der Beitrittsfähigkeit: den langen Reformweg als *conditio sine qua non!* Armutsbekämpfung in Moldova, Meinungsfreiheit in Belarus oder Korruption in der Ukraine sind Fragen auf der politischen Agenda, nicht die hypothetische, weit über politisch relevante und überschaubare Zeitdimensionen hinausreichende Frage, ob diese Länder ein Anrecht auf EU-Mitgliedschaft haben. Ein konsequenter Reformprozeß wäre zumindest ein Teil der Antwort. In diesem Sinne haben die Nachbarländer es tatsächlich selber in der Hand. Somit wären mit einer differenzierten Integration bzw. einem Kerneuropa in der EU keinesfalls „die Länder, die jetzt unter großen Mühen der Transformation der EU beitreten, [. . .] um die Früchte ihres Engagements betrogen“ worden.¹⁴ Die von ihm aufgeworfene rhetorische Frage, „warum die Ukraine einen schwierigen und schmerzhaften Transformationsprozeß durchlaufen [soll-

¹² Iris Kempe, Wim van Meurs: *Toward a Multi-Layered Europe. Prospects and Risks Beyond EU Enlargement*, C-A-P Working Paper, Munich 11/2002.

¹³ Stratenschulte, *Illusionstheater* [Fn. 2], S. 775, Fußnote 31.

¹⁴ Ebd., S. 775.

te]“, wenn am Ende keine EU-Vollmitgliedschaft, sondern nur eine Mitgliedschaft „zweiter Klasse“ als EU-Nachbar stünde, führt in die Irre.

Nicht die Annäherung an die EU ist „ein notwendiger Modernisierungsprozeß“ – wie Stratenschulte meint –, sondern die demokratische und marktwirtschaftliche Transformation ist notwendig. Just diese Gestaltungsleistung und nicht die Scheinfrage nach dem Ob und Wann einer EU-Vollmitgliedschaft sollte somit im Mittelpunkt stehen. Der Vorstoß der Europäischen Kommission ist erst der Anfang eines Prozesses, der neben praktisch-politischen Kooperationsvorschlägen vor allem – wie von Stratenschulte zu Recht hervorgehoben – einen Sinneswandel auf beiden Seiten beinhaltet. Dabei ist die außenpolitische Orientierung auf Europa ein wichtiger Baustein, der genutzt werden sollte. Die künftige europäische Architektur läßt sich aber nicht nur aus der Brüsseler Perspektive entwerfen, sondern erfordert ein neues gesamteuropäisches Denken.