

Eckart D. Stratenschulte

Das Brüsseler Illusionstheater - zu Gast in Osteuropa

Mit dem Beitritt von acht mittelosteuropäischen Ländern zur EU erhält diese auch neue Anrainer, mit denen es keine Vereinbarung über eine spätere Mitgliedschaft geben soll. Die EU ist damit gefordert, ein Konzept zum Umgang mit den „neuen Nachbarn“ zu entwickeln. Die Mitteilung der Europäischen Kommission zu diesem Thema hat die Debatte eröffnet und Vorschläge vorgelegt. Allerdings ist sie in ihren Aussagen zu einer langfristigen Beitrittsperspektive nicht eindeutig. Die EU wird die Strukturierung des Kontinents nicht alleine vornehmen können, sondern muß stärker als bisher überlegen, auf welche Weise andere Institutionen wie der Europarat oder die OSZE einbezogen werden können.

Mit der Erweiterung der Europäischen Union bekommt diese auch neue direkte Nachbarn. In Europa handelt es sich dabei um die Ukraine als Anrainer Polens, Ungarns und der Slowakei und Belarus als Anrainer Polens und Litauens. Rußland, dessen Exklave Kaliningrad zu einer von Polen und Litauen umgebenen Enklave wird, hat bereits eine Grenze zu dem EU-Mitglied Finnland. Die Republik Moldova wird erst an die EU grenzen, wenn Rumänien die Mitgliedschaft erworben haben wird, nach jetzigem Plan im Jahr 2007.

Die Entdeckung der „neuen Nachbarn“ hat also nicht nur geographische Gründe. Zudem sind die neuen Nachbarn in Wirklichkeit alte Bekannte, mit denen es seit langem Kontakte und Abkommen gibt. Daß das Thema jetzt virulent wird, hat eine andere Ursache: Mit der Erweiterung der EU um zehn Staaten wird deutlich, daß dieser Prozeß nicht unendlich weiterzuführen ist und daß es nach dieser und der nächsten und der übernächsten Aufnahmewelle immer noch europäische Staaten geben wird, die „draußen“ bleiben. Ihnen gilt die Aufmerksamkeit im *Konzept der neuen Nachbarschaft*, zu dem die Europäische Kommission jetzt eine Mitteilung vorgelegt hat. Die EU steht damit vor der Notwendigkeit, eine „europäische Außenpolitik“ zu entwickeln, die sich substantiell von einer Aufnahme- oder Voraufnahmestrategie unterscheidet.

Dies soll sogar seinen Niederschlag in der zur Zeit entstehenden Verfassung der EU finden. Im Entwurf für Artikel 42 des Verfassungsvertrages heißt es:

Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Staaten in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu

Eckart Stratenschulte (1952), Dr. phil., Leiter der Europäischen Akademie, Berlin

schaffen, der sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet.¹

Wie solche Beziehungen aussehen könnten, hat die Europäische Kommission jetzt als Ideenskizze vorgestellt.

„Größeres Europa“ – das Papier der Europäischen Kommission

Am 11. März 2003 legte die Europäische Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament eine Mitteilung mit dem Titel „Größeres Europa – Nachbarschaft. Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“ vor.² Darin weist die Kommission darauf hin, daß die jetzt bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union außerhalb der Grenzen der EU „eine Umgestaltung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu anderen Teilen der Welt zur Folge haben“ werde (S. 3). Weiter heißt es:

Die EU steht nicht nur gegenüber ihren Bürgern und denen der neuen Mitgliedstaaten, sondern auch gegenüber ihren derzeitigen und zukünftigen Nachbarstaaten in der Pflicht, sozialen Zusammenhalt und wirtschaftliche Dynamik dauerhaft zu gewährleisten. Die EU muß tätig werden, um die regionale und subregionale Zusammenarbeit und Integration zu fördern, die eine Vorbedingung für politische Stabilität, wirtschaftliche Entwicklung und die Verringerung der Armut und des sozialen Gefälles in ihrem gemeinsamen Umfeld sind. (S. 3)

Die Überlegungen der Kommission zielen auf die Nachbarstaaten, „die derzeit keine Aussicht auf Mitgliedschaft in der EU haben“ (S. 4). Deshalb kommen die westlichen Balkanländer darin ebensowenig vor wie die Kandidaten Bulgarien, Rumänien und die Türkei. Ziel der Politik der EU gegenüber den „neuen Nachbarn“ – das sind die „westlichen NUS“, also die Neuen Unabhängigen Staaten, womit die EU die slawischen Staaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und Moldova bezeichnet, sowie die südlichen Anrainer des Mittelmeers – soll sein, ihnen die „Aussicht auf Teilnahme am Binnenmarkt der EU“ zu bieten, allerdings erst im Anschluß an „nachgewiesene konkrete Fortschritte bei der Verwirklichung der gemeinsamen Werte und der effektiven Umsetzung politischer, wirtschaftlicher und institutioneller Reformen, u.a. bei der Angleichung an den Besitzstand“, also den *acquis communautaire* der EU (S. 4).

Die Kommission spricht sich für eine „klare Vision für die mittel- und langfristige Entwicklung engerer und kohärenterer Beziehungen zu den Nachbarstaaten der Uni-

¹ Die Union und ihre Nachbarn. Vermerk des Präsidenten für den Konvent. Brüssel 2003. = CONV 649/03.

² Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn. Brüssel 2003 [= Dokumente. KOM (03)104 endg.]

<

Das Brüsseler Illusionstheater

on“ aus (S. 9). Die Nachbarschaftspolitik für diese Regionen soll „für mindestens das nächste Jahrzehnt“ (S. 9) verstärkt und vereinheitlicht werden sowie zwei übergeordnete Ziele verfolgen:

1. Es soll ein Raum auf der Grundlage vertiefter wirtschaftlicher Integration, intensiverer politischer und kultureller Beziehungen, engerer grenzübergreifender Zusammenarbeit und gemeinsamer Verantwortung für Konfliktprävention, gemeinsamen Wohlstands und gemeinsamer Werte geschaffen werden und
2. die von der EU angebotenen Vorteile in einem differenzierten Rahmen verankert werden, der den politischen und wirtschaftlichen Fortschritten der Partnerländer Rechnung trägt. Präferenzen, die die EU den Partnern im wirtschaftlichen Bereich oder durch die Einbeziehung in EU-Programme gewährt, sollen so konditioniert, also an Fortschritte bei den Partnern gebunden werden. (S. 9)

Den Nachbarstaaten soll die „Aussicht auf Teilnahme am Binnenmarkt der EU und auf weitere Integration und Liberalisierung zur Förderung der Freizügigkeit und des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs (vier Freiheiten) geboten werden“ (S. 10). Weiter heißt es: „Wenn ein Land dieses Niveau erreicht hat, hat es sich der Union so stark angenähert, wie dies für einen Drittstaat möglich ist.“ (S. 10) Dann folgt ein Programm im Konjunktiv: „Das Konzept der EU könnte daher auf folgenden Anreizen beruhen“ (S. 10ff.):

1. Der Binnenmarkt und seine Regelungsstrukturen werden – mit dem Besitzstand der EU als Vorbild – ausgedehnt.
2. Handel mit den Partnern wird bevorzugt, die Märkte werden wechselseitig geöffnet.
3. Für die legale Migration und die Freizügigkeit werden Perspektiven entwickelt.
4. Die Zusammenarbeit zur Prävention und Bekämpfung der Bedrohung der gemeinsamen Sicherheit wird intensiviert.
5. Die EU beteiligt sich politisch stärker an Konfliktprävention und Krisenmanagement.
6. Es werden größere Anstrengungen zur Förderung der Menschenrechte, zum Ausbau der kulturellen Zusammenarbeit und zur Verbesserung der Verständigung unternommen.
7. Die Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsnetze werden integriert, und der Europäische Forschungsraum wird für die Nachbarn geöffnet.
8. Für die Investitionsförderung und den Investitionsschutz werden neue Instrumente geschaffen.
9. Die Nachbarn werden von der EU bei ihrer Integration in das globale Handelssystem unterstützt.
10. Die EU gewährt den Nachbarn mehr und stärker am Bedarf orientierte Hilfe.
11. Es sollen neue Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Potentielle Partnerschaft, nicht automatisch potentielle Mitgliedschaft

Die neue Nachbarschaftspolitik soll den mit Rußland und der Ukraine bestehenden Rahmen, also die *Partnerschafts- und Kooperationsabkommen*, nicht außer Kraft setzen, sondern sie vielmehr ergänzen und auf ihnen aufbauen. Am Ende sollen Beziehungen entstehen, „die den engen politischen und wirtschaftlichen Bindungen ähneln, die bereits im Europäischen Wirtschaftsraum bestehen“ (S. 15).

Die Strategie der Europäischen Union soll differenziert und konditioniert sein. Zwar sollen allen Nachbarstaaten dieselben Perspektiven geboten und an alle dieselben Erwartungen gerichtet werden, dabei will man die Unterschiede in der tatsächlichen Entwicklung jedoch nicht übersehen. Diese sind nicht nur für den südlichen Mittelmeerraum evident (der von Marokko bis Syrien reicht), sondern auch für Osteuropa. So ist beispielsweise das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Belarus, das 1995 unterzeichnet wurde, bis heute nicht in Kraft gesetzt worden – und dies wird zu politischen Lebzeiten des Präsidenten Lukašenka wohl auch kaum geschehen.

Um ein Vorgehen nach dem Grundsatz „alles oder nichts“ zu vermeiden, soll die Politik mit den neuen Nachbarn schrittweise erfolgen. Ein Eingehen auf Vorgaben der Europäischen Union soll mit wirtschaftlichen und finanziellen Vorteilen belohnt werden: „Sind keine Fortschritte festzustellen, so werden den Partnern diese Möglichkeiten nicht geboten.“ (S. 16)

Um dieses Verfahren transparent zu machen, sollen für die einzelnen Länder (nicht mit ihnen!) Aktionspläne festgelegt werden, welche die bisherigen *Gemeinsamen Strategien*, wie es sie für Rußland und die Ukraine gibt, ersetzen sollen. Bei den anzulegenden politischen und wirtschaftlichen Maßstäben soll es auch um die „Achtung der gemeinsamen Werte“ gehen, wie sie in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen, den Normen der OSZE und im Europarat definiert sind.

Diese Maßstäbe sollten nach Möglichkeit [sic!] in enger Zusammenarbeit mit den Partnerländern entwickelt werden, um zu gewährleisten, daß das betreffende Land sie sich zueigen macht und sich entsprechend engagiert. (S. 17)

Die Aktionspläne sollen in einem Zug ausgearbeitet und umgesetzt werden (S. 18):

1. Im Rahmen der bestehenden Verträge soll ein Dialog geführt werden, um Erfolg und Mißerfolg zu definieren,
2. die Kommission und die Mitgliedstaaten sollen einen Aktionsplan ausarbeiten, den die EU und die Partner billigen,
3. schließlich sollen die bei der Umsetzung des Aktionsplans erzielten Fortschritte jährlich geprüft werden.

Die Zielrichtung der Kommissionsstrategie ist einleuchtend: Die neuen Anrainerstaaten sollen an die Europäische Union gebunden und als Partner für wirtschaftliche, politische und sicherheitspolitische Kooperation gewonnen werden, ohne ihnen die Mitgliedschaft anzubieten. Dies ist eine Abkehr vom bisherigen Konzept, europäischen Ländern für wirtschaftliche Transformation und politisches Wohlverhalten die

Mitgliedschaft in Aussicht zu stellen, wie das zuletzt mit dem *Stabilitätspakt für Südosteuropa* der Fall war.³ Mit der Verleihung des Kandidatenstatus an die Türkei beim EU-Gipfel in Helsinki Ende 1999 ist diese Strategie endgültig an ihre Grenzen gestoßen – wenn sie nicht schon überschritten ist. Dies wird auch in der Europäischen Kommission so gesehen, wie eine Äußerung von EU-Außenkommissar Chris Patten deutlich macht:

Die Zusage der Mitgliedschaft in der EU ist in den vergangenen zehn Jahren zweifellos das erfolgreichste außenpolitische Instrument gewesen. Dies kann kein dauerhaftes Konzept sein.⁴

Diese Überlegung ist grundsätzlich zu begrüßen. Wenn die EU mehr sein und bleiben soll als eine Freihandelszone, wenn sie sich immer mehr zu einer engen politischen Gemeinschaft der in ihr verbundenen Völker entwickelt, die weite Teile ihres Lebens gemeinsam gestalten (von der Währung über die Umweltpolitik bis zur Reisefreiheit) und in gewissem Maße zu einem Wohlstandsausgleich (über die Strukturförderung, die immerhin rund 30 Prozent des EU-Budgets ausmacht) bereit sind, kann man die Mitgliedschaft nur den Staaten anbieten, mit denen man sich in einen so engen und verpflichtenden Verbund begeben will. Außenpolitische Ziele wie kontinentale Stabilität und Milderung von (Wohlstands-)Grenzen sind wichtig, aber kein hinreichender Grund für eine EU-Aufnahme. Eine solche Außenpolitik an die spätere Aufnahme zu binden, ist ein Zeichen strategischer Phantasielosigkeit – auch wenn diese gelegentlich als „Teil der offenen Selbstdefinition“ schöngeredet wird. So heißt es etwa in einem Strategiepapier aus einem deutschen Thinktank:

Vor allem ist es Teil der offenen Selbstdefinition der EU, gegenüber ihren Nachbarn nicht eine Außenpolitik im klassischen Sinne zu verfolgen, sondern ihnen konditionierte Beitrittsperspektiven zu eröffnen.⁵

Die Beschränkung der Mitgliedschaft auf diejenigen Länder und Völker, mit denen man zusammenleben will, ist auch aus einem anderen Grund wichtig. Es ist keine neue Erkenntnis, daß die Europäische Union mit 25 und mehr Mitgliedern nur handlungsfähig sein kann, wenn die Entscheidungen künftig in der Regel mit Mehrheit (statt einstimmig) getroffen werden. Allerdings wird oft übersehen, daß zu solchen Mehrheitsentscheidungen auch eine Minderheit gehört, die bereit ist, sich überstimmen zu lassen. Dies ist aber nur der Fall, wenn jedes einzelne Volk sich dem Gesamten so verbunden fühlt, daß es um der Zugehörigkeit willen akzeptiert, überstimmt zu

³ „Die EU wird die Region enger an die Perspektive einer vollständigen Integration dieser Länder in ihre Strukturen heranführen.“ *Stabilitätspakt für Südosteuropa*, Köln, 10.6.1999, Punkt 20, <http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/stabpakt.htm>.

⁴ *Größeres Europa – Nachbarschaft: Neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn vorgeschlagen*. Presseerklärung der Europäischen Kommission vom 11. März 2003, = IP/03/358, S. 2, <http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.g.../358/0/RAPID&lg=de&display>

⁵ Iris Kempe/Wim van Meurs: *Strategic Challenges and Risks of EU Eastern Enlargement*, in: Iris Kempe (Ed.): *Beyond EU Enlargement. The Agenda of Direct Neighbourhood*. Gütersloh 2001. S. 11–43, hier S. 43.

werden. Wer denkt, die Debatte um die europäische Identität sei eine schöngeistige Beschäftigung für Feuilleton-Leser, verkennt diesen Zusammenhang. Identität wiederum ist ein Gefühl von Gemeinsamkeit bei gleichzeitiger Abgrenzung gegen andere(s). Die EU ist also nur in dem Maße erweiterbar, in dem die bisherigen und die prospektiven Mitglieder die Bereitschaft verspüren, einer solchen Wertegemeinschaft anzugehören.

Die Europäische Union ist daher zu Recht auf der Suche nach einem „dritten Weg“ zwischen Mitgliedschaft und relativ unverbindlicher Kooperation. Die bisherigen *Partnerschafts- und Kooperationsabkommen* mit den östlichen Nachbarn haben die Erwartungen offensichtlich noch nicht erfüllt. Dies läßt sich aus der gemeinsamen Bewertung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens, die die Ukraine und die EU im März 2003 vorgenommen haben, trotz aller diplomatischen Formulierungen deutlich herauslesen.⁶ Dabei ist evident, daß das Vorgehen im Hinblick auf die verschiedenen Länder unterschiedlich, der Ansatz also differenziert sein muß.

Um aus der Phase der Unverbindlichkeit bzw. des „alles oder nichts“ der bisherigen Abkommen herauszukommen, soll eine Konditionierung vorgenommen werden. Die EU bietet wirtschaftliche Vorteile und finanzielle Hilfen in dem Maße, in dem auch die andere Seite sich bewegt und Interessen der EU befriedigt. Insofern ist die Mitteilung der Europäischen Kommission eine interessante Diskussionsgrundlage, die sicherlich die Verhandlungen namentlich mit Rußland und der Ukraine beflügeln kann, um ein Miteinander zu schaffen, das nicht in eine EU-Mitgliedschaft der Partnerländer mündet.

Spätere Heirat (doch) nicht ausgeschlossen

In diesem Kontext überrascht, daß die Kommission in ihrer Stellungnahme *en passant* formuliert:

In einigen Fällen ist die Frage einer möglichen Mitgliedschaft bereits gelöst worden. So ist ein Beitritt der nichteuropäischen Partnerländer im Mittelmeerraum ausgeschlossen worden. Andere Fälle sind jedoch noch nicht geklärt, z.B. die der europäischen Länder, die klar den Wunsch geäußert haben, der EU beizutreten. In der Praxis muß jedoch jeder Entscheidung über eine weitere Ausdehnung der EU eine Debatte über die äußersten geographischen Grenzen der Union vorausgehen. An dieser Debatte müssen auch die derzeitigen Bewerberländer uneingeschränkt teilnehmen können.⁷

Diese Aussage erstaunt insofern, als die prospektive Mitgliedschaft Bulgariens, Rumäniens, der westlichen Balkanländer und auch der Türkei nicht in Frage gestellt

⁶ Joint Statement on the Implementation of the Partnership and Cooperation Agreement between the EU and Ukraine, März 2003, <http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/pcarep.pdf>.

⁷ Mitteilung der Kommission: Größeres Europa [Fn. 2], S. 5.

wird.⁸ Explizit ausgeschlossen werden die Länder südlich des Kaukasus.⁹ Die westeuropäischen Nichtmitglieder können ebenfalls nicht gemeint sein, da sie die Mitgliedschaft zumindest derzeit nicht anstreben und eine Debatte über die „äußersten geographischen Grenzen“ höchstens im Fall Islands, aber sicher nicht bei Norwegen, Liechtenstein oder der Schweiz irgendeinen Sinn hätte.

Es bleiben also genau die Länder, um die sich die Mitteilung dreht, nämlich Rußland, die Ukraine, Belarus und Moldova – und von denen doch eingangs gesagt wird, sie hätten „derzeit keine Aussicht auf Mitgliedschaft“.¹⁰ Kommissionspräsident Romano Prodi argumentiert ähnlich doppeldeutig. In einer Rede im Dezember 2002 sagte er:

Wir brauchen eine Debatte innerhalb Europas, um festzulegen, wo seine Grenzen liegen, und um zu verhindern, daß diese Grenzen andernorts festgelegt werden [sic!]. Wir müssen auch eingestehen, daß wir gegenwärtig unsere Bürger nicht von der Notwendigkeit überzeugen könnten, die Grenzen der EU noch weiter nach Osten zu verschieben.¹¹

Dann entwickelt er für die Nachbarstaaten das Konzept der „Teilhabe an der Union mit Ausnahme ihrer Institutionen“.¹² In diesem Zusammenhang heißt es:

Ausgangspunkt der Nachbarschaftspolitik wäre nicht, eine Mitgliedschaft zu versprechen, aber auch nicht, jegliche Mitgliedschaft auszuschließen. Dies würde das Problem beseitigen, einem Land, das sich um die Mitgliedschaft bewirbt, in einem zu frühen Stadium ja oder nein sagen zu müssen. Zwischen einem Nein heute und einem Ja in einer relativ fernen Zukunft gibt es einen großen Spielraum zur Schaffung eines „Tugendkreises“, einer Situation, in der beide Seiten gewinnen.¹³

Natürlich sind solche Überlegungen grundsätzlich richtig. Nichts ist für immer, niemand weiß, wie sich die Dinge entwickeln und was in fünfzig Jahren sein wird. Dennoch scheint es, als habe die Europäische Kommission aus dem Umgang mit der Türkei nichts gelernt. Seit die Gemeinschaft 1963 mit der Türkei ein Assoziierungsabkommen geschlossen hatte, versprach sie Ankara nie explizit den Beitritt, hat aber bewußt oder unbewußt einen solchen für einen späteren Zeitpunkt immer insinuiert und an politische Bedingungen geknüpft. Als Folge der eigenen unklaren Politik (und sicherlich auch amerikanischen Drucks) mußte sie die Türkei 1999 zum Kandidaten auf die Mitgliedschaft ernennen, ohne mit ihr Verhandlungen zu beginnen. Nun soll

⁸ So findet sich in dem Kommissionspapier der ausdrückliche Hinweis: „Gleichzeitig bekräftigte der Rat die europäische Perspektive der westlichen Balkanländer im Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß.“ Ebd., S. 4.

⁹ Ebd., S. 4, Fußnote 4.

¹⁰ Ebd., S. 4.

¹¹ Romano Prodi: Das größere Europa – eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität. Rede vor der 6. Weltkonferenz des Studienverbandes der EG. Projekt Jean Monnet. Brüssel, 5.–6.12.2002, 6.12.2002, hier S. 3.

<http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettext=gt&doc>.

¹² Ebd., S. 5.

¹³ Ebd.

Ende 2004 geprüft werden, ob solche Beitrittsgespräche aufgenommen werden, was in der öffentlichen Diskussion der Mitgliedstaaten jedoch stark umstritten ist. Den „neuen Nachbarn“ gegenüber sollen nun wiederum vage Versprechen abgegeben werden, um Wohlverhalten zu erzeugen.

Dies wäre unerheblich, wenn es auf der anderen Seite ähnlich unverbindlich gesehen würde. Allerdings liegen aus der Ukraine und Moldova explizite offizielle Stellungnahmen vor, die die Mitgliedschaft in der Europäischen Union als Ziel definieren.¹⁴ Es gibt keine Stellungnahme der EU, aus der die Ukraine oder Moldova das Recht auf Mitgliedschaft ableiten könnten, aber indem Brüssel eine Hintertür für den EU-Beitritt vermeintlich offen läßt, wird verhindert, daß sie eine Strategie entwickeln können, die auf einer realistischen Grundlage steht. Die Europäische Union muß sich eindeutig entscheiden: Entweder bietet sie der Ukraine und/oder Moldova die Mitgliedschaft an, die sowieso nur mittelfristig zu erreichen wäre. Dann muß sie ab sofort eine Vorbeitrittsstrategie entwerfen, die Schritte zur Mitgliedschaft definieren und konditionieren, die Fortschritte überwachen und die Länder an den *acquis communautaire* und die Gemeinschaft heranführen. Oder sie will es nicht – und das ist wohl die tatsächliche Lage –, dann sollten die Repräsentanten der EU allerdings aufhören, vage und undatierte Versprechen in den Raum zu stellen.

Natürlich steht die EU vor einem weiteren Problem, wenn sie die Mitgliedschaft der Ukraine und Moldovas explizit ausschließt. Romani Prodis langfristiges Ziel für die „neuen Nachbarn“ ist eine „Teilhabe an der Union mit Ausnahme ihrer Institutionen.“¹⁵ Anders ausgedrückt: Den osteuropäischen Staaten wird als Perspektive etwas angeboten, was an den früheren Kandidatenstatus in den Kommunistischen Parteien erinnert, nämlich eine Mitgliedschaft zweiter Klasse, in der man die Pflichten, nicht aber die Rechte teilt. Sie sollen möglichst den Besitzstand der EU übernehmen, sich andererseits aber von der Mitwirkung an Entscheidungen ausschließen lassen. Es sind ja die Institutionen, in denen Gesetze verabschiedet, Finanzen verteilt und Festlegungen getroffen werden. Wer da nicht dabei ist, bleibt Befehlsempfänger.

Prodi verweist in diesem Zusammenhang auf den Europäischen Wirtschaftsraum, in dem das bei den EFTA-Staaten auch funktioniere.¹⁶ Es genügt aufzuzählen, um welche Staaten es sich bei der EWR-Konstruktion handelt, um die Unterschiede deutlich zu machen: Island, Norwegen und Liechtenstein.¹⁷ Die EFTA-Staaten sind Länder, die

¹⁴ Für die Republik Moldova: 2001–2005 Activity Program of the Government of the Republic of Moldova, <<http://www.moldova.md>>. – Für die Ukraine siehe: Pressemitteilung 13/2002 der Botschaft der Ukraine über die Adresse des Präsidenten der Ukraine, Leonid Kucma, an die Verchovna Rada, 7.6.2002. Am 18. Juni 2002 sagte Kucma, ab 2011 gehe es um die „Schaffung realer Voraussetzungen für den Beitritt der Ukraine zur EU“, siehe: Pressemitteilung 14/2002 der Botschaft der Ukraine, 21.6.2002. Die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* zitiert den ukrainischen Ministerpräsidenten Janukovic mit dem Satz: „Die Ukraine hat ihre Wahl getroffen. Wir wollen Mitglied in der Europäischen Union und in der Nato werden.“ Siehe: Die Wahl ist getroffen, in: FAZ, 9.4.2003, S. 12.

¹⁵ Prodi, Das größere Europa [Fn. 11], S. 5.

¹⁶ Ebd., S. 6.

¹⁷ Siehe Eckart D. Stratenschulte: Abschied von Illusionen. Osteuropa und der Europäische Wirtschaftsraum, in: OSTEUROPA, 11/2002, S. 1391–1403.

der EU beitreten können, es aber nicht wollen.¹⁸ Bei den neuen Anrainern ist das Gegenteil der Fall: Sie wollen EU-Mitglieder werden, können es aber nicht. Prodi nutzt das Lockmittel einer eventuell doch möglichen späteren Mitgliedschaft auch, wenn er im Zusammenhang mit dem EWR ausführt:

Das EWR-Modell setzt nicht den Beitritt als Ziel voraus. Wie jedoch die Geschichte gezeigt hat, schließt die EWR-Mitgliedschaft nicht den späteren Beitritt zur EU aus. Dies erscheint mir als ein sehr attraktives Modell.¹⁹

Es handelt sich bei solchen Äußerungen jedoch nicht um unbedachtes Gerede. Hier wird vielmehr ein Problem angesprochen: Wie soll man beispielsweise die Ukraine motivieren, die Standards und Spielregeln der Europäischen Union zu übernehmen, wenn man ihr gleichzeitig die erstrebte Vollmitgliedschaft in der EU vorenthalten möchte? Warum sollte die Ukraine einen schwierigen und schmerzhaften Transformationsprozeß durchlaufen und dafür die politische Unterstützung im Land mobilisieren, wenn es kein anderes Ziel gibt, als Befehlsempfänger der EU – und um etwas anderes handelt es sich bei einem Nichtteilhaber an den Institutionen nicht – zu werden? Natürlich kann man auf die Einsicht bauen, die Annäherung an die EU und ihre Spielregeln sei ein in jedem Fall notwendiger Modernisierungsprozeß. Daß dieser innenpolitisch schwer vermittelbar ist, und zwar selbst bei bevorstehender EU-Mitgliedschaft, zeigen die Referenden in den Beitrittsstaaten, bei denen unabhängig vom Ausgang zahlreiche Bedenken der Bevölkerung offensichtlich geworden sind.

Dieses Problem soll dadurch gelöst werden, daß man den Partnerstaaten eine spätere EU-Mitgliedschaft dann doch in Aussicht stellt – wenn auch sehr allgemein und nebulös. Das mag kurzfristig funktionieren. Mittelfristig bringt die EU sich damit jedoch um die dringend notwendige Glaubwürdigkeit – und diskreditiert darüber hinaus den Teil der politischen Eliten in der Ukraine und in Moldova, der sich für den „Weg nach Europa“ ausspricht und als Partner besonders wichtig wäre. Catherine Guicherd warnt:

Bei der Suche nach neuen Wegen zur Gestaltung ihrer Beziehung zu den unmittelbaren Anrainern muß die EU sich von ihren Interessen leiten lassen und nicht von „messianischen“ Konzepten, die die Grundlage ihrer Erweiterungspolitik im letzten Jahrzehnt waren. Diese Interessen müssen jedoch in einer langfristigen Perspektive bedacht werden. Es ist eindeutig zum Vorteil der Union, die Modernisierung ihrer zukünftigen östlichen Nachbarn zu ermutigen – unter Einbeziehung ökonomischer, politischer, institutioneller

¹⁸ Daß die EWR-Konstruktion selbst für so „unproblematische“ Länder wie Liechtenstein ihre Tücken hat, beschreibt Roland Marxer: „Die stärksten praktischen Auswirkungen für den EWR schafft aber die Veränderung, die innerhalb der EU seit 1992 stattgefunden hat: Zielsetzungen, Aufgaben und Funktionieren der EU haben sich inzwischen markant verändert. Maastricht, Amsterdam, Nizza und derzeit der EU-Konvent finden in den EWR praktisch keinen Eingang, da dies eine ratifikationsbedürftige Vertragsänderung voraussetzen würde. [...] Der EWR deckt somit einen kleiner werdenden Teil der möglichen Beziehungen zur EU ab.“ Roland Marxer: Liechtenstein und die Europäische Integration, in: Danuta Kneipp/Eckart D. Stratschulte (Hg.): Staatenkooperation in der EU und darüber hinaus. Opladen 2003, S. 127–132, hier: S. 131.

¹⁹ Prodi, Das größere Europa [Fn. 11], S. 6f.

und kultureller Komponenten. Aber dieses Engagement muß nicht an eine Aufnahmeverpflichtung gekoppelt werden.²⁰

Der Gemeinsame Europäische Wirtschaftsraum – Schlagwort ohne Substanz

Als Beispiel für Beziehungen, die dauerhaft unter der Ebene der EU-Mitgliedschaft bleiben, könnten die Verbindungen mit Rußland stehen. Die Europäische Union hatte 1999 gemäß Artikel 13 des EU-Vertrags eine *Gemeinsame Strategie* gegenüber Rußland beschlossen.²¹ Die „Gemeinsamkeit“ bezieht sich allerdings auf die Mitgliedstaaten, nicht auf eine Vereinbarung mit Rußland. Allerdings hat Rußland auf die Gemeinsame Strategie sehr positiv reagiert.²²

Dabei wird deutlich, daß Rußland weder Mitgliedschaft in noch ein Assoziierungsabkommen mit der EU anstrebt und daß Rußland sich nicht darauf beschränken will, Partner der EU zu sein, sondern gleichzeitig seine Rolle als eine Führungsmacht bei der Gestaltung eines neuen Systems interstaatlicher politischer und ökonomischer Beziehungen im GUS-Raum ausfüllen und die EU-Kontakte hierzu nutzen will.²³

Die 1999 beschlossene *Gemeinsame Strategie* bezieht sich auf das *Partnerschafts- und Kooperationsabkommen* (PKA), das die EU mit Rußland 1997 (mit einer Laufzeit von zehn Jahren) geschlossen hat.²⁴ Es mag unglücklich erscheinen, zuerst ein zehnjähriges *Partnerschafts- und Kooperationsabkommen* zu schließen, um zwei Jahre später eine auf vier Jahre angelegte Strategie festzulegen. Dies hat jedoch mit der späten Entwicklung der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* der EU zu tun, die erst mit dem 1999 in Kraft getretenen *Vertrag von Amsterdam* gemeinsamer Handlungsrahmen wurde.

Das PKA mit Rußland, das erste seiner Art,²⁵ strebt an, zwischen der EU und Rußland einen Rahmen für den politischen Dialog zu schaffen, die wirtschaftlichen Beziehungen zu verbessern, die Konsolidierung der Demokratie in Rußland und den Abschluß seiner Transformation in eine Marktwirtschaft zu unterstützen, die Zusammenarbeit auf allen Gebieten zu fördern und die Voraussetzungen für eine spätere Freihandelszone und darüber hinaus für wechselseitige Niederlassungsfreiheit sowie freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zu schaffen.²⁶

²⁰ Cathérine Guicherd: *The Enlarged EU's Eastern Border*. Berlin 2002 [= SWP-Studie 20], S. 85.

²¹ Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Rußland vom 4. Juni 1999, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, L 157/1999, S. 1.

²² Russia's response to Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia (1999/414/CFSP).

<http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russian_medium_term_strategy.vgl>.

²³ Ebd., S. 3.

²⁴ Vgl. Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits vom 1.12.1997, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, L 327/1997, S. 3.

²⁵ 1998 ist ein solches Abkommen auch mit der Ukraine geschlossen worden, 1999 mit Armenien, Azerbajdžan, Georgien, Kazachstan, Kyrgysztan, Moldova und Uzbekistan. Das schon 1995 mit Belarus vereinbarte PKA ist nicht in Kraft, ebenso wenig wie das 1998 mit Turkmenistan ausgehandelte Abkommen.

²⁶ Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit [Fn. 37], Art. 1.

Zeiten, Fristen und Bedingungen werden in dem Partnerschaftsabkommen nicht genannt. Es verwundert daher wenig, daß das PKA es nicht vermochte, große Bewegung in die Beziehungen zwischen Rußland und der EU zu bringen. Die Gemeinsame Strategie bezieht sich immer wieder auf das PKA, das nach wie vor „das Kernstück der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Rußland“²⁷ ist, geht jedoch wesentlich weiter und wird konkreter.²⁸ Im Hinblick auf die Erneuerung der *Gemeinsamen Strategie* – sie läuft in diesem Jahr aus – oder ihre Fortschreibung in einem Aktionsplan, gibt es ein neues Schlagwort, das bis zum EU-Rußland-Gipfel im Oktober 2003 mit Inhalt gefüllt werden soll: den *Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum*. Die tatsächlichen Beziehungen mit Rußland sind von allem, was man mit einem solchen Schlagwort sinnvoll beschreiben könnte, weit entfernt. Es gibt neben den Punkten von gemeinsamem Interesse – wie den Energiefragen – zahlreiche wirtschaftliche Probleme, wie beispielsweise die WTO-Fähigkeit Rußlands.²⁹ Die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes ist in absehbarer Zeit nicht realistisch. Nun muß das die Politik ja nicht hindern, Leitbilder und Visionen zu entwerfen. Es besteht allerdings die Gefahr, daß diese mit der Realität verwechselt werden. Die aufwendige Etikettierung leerer Flaschen führt jedoch zu einem Glaubwürdigkeitsverlust in der Öffentlichkeit, der solchen Projekten die Akzeptanz entzieht. Ein anspruchsloseres, aber nachvollziehbares und schrittweises Aufeinander-Zugehen ist in jedem Fall der erfolgreichere Weg. Er ermöglicht es auch, die unterschiedlichen Interessen klarer und offener gegenüberzustellen und durch Kompromisse auszugleichen. Vollmundige Konzepte ohne wirklichen Inhalt können diesen Prozeß eher stören als fördern. Dies fordert auch Heinz Timmermann:

Die Implementierung der beginnenden Partnerschaft EU–Rußland sollte pragmatisch angegangen werden, ohne Illusionen über die Möglichkeiten rascher Integration und unter Einkalkulierung unvermeidlicher Rückschläge. Kurz: Die Union sollte die Partnerschaft ausbauen und in dem Maße verdichten, wie Rußland dazu bereit und in der Lage ist. Eine Notwendigkeit zu Kompensationen gegenüber Rußland besteht dabei nicht, da die rußländische Politik genuin rußländischen Interessen folgt: Sie ist „pro-rußländisch“ und nicht etwa „pro-westlich“, wie konservativ-reaktionäre Kreise in Moskau kritisieren. Die Europäische Union sollte sich notfalls aber auch als Widerpart begreifen, wenn das Verhalten Rußlands im Innern und nach außen europäischen Grundwerten, Ordnungsvorstellungen und Interessen kraß widerspricht. Tschetschenien beispielsweise, für das es eine militärische Lösung nicht gibt, bleibt ein faules Ei im Korb der Gemeinsamkeiten und darf nicht in Vergessenheit geraten.³⁰

²⁷ Gemeinsame Strategie [Fn. 34], S. 2.

²⁸ Heinz Timmermann: Die Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Rußland, in: Aktuelle Analysen des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 31/1999.

²⁹ Ognian N. Hishow: Rußlands Beitritt zur WTO. Auswirkungen und Interessen. Berlin 2003 [= SWP-Studie, 3].

³⁰ Heinz Timmermann: Strategische Partnerschaft: Wie kann die EU Russland stärker einbinden? In: Integration, 4/2002, S. 297–310, hier S. 308.

Die „trojanische Zwiebel“ – das Mehrebenen-Europa

Wenn man davon ausgeht, daß die Integration der „neuen Nachbarn“ in die EU keine realistische Perspektive ist und daher auch nicht in Aussicht gestellt werden sollte, bleibt die Frage, in welchen Strukturen ein Europa geschaffen werden kann, in dem zwar nicht in allen Staaten die Umgebungslärmrichtlinie der EU in nationales Recht umgesetzt wird, in dem aber ein friedliches und prosperierendes Zusammenleben möglich ist. Iris Kempe und Wim van Meurs bringen hierfür das Konzept des Mehrebenen-Europa in die Diskussion.³¹ Die verschiedenen Ebenen sollen sein (1) die Mitgliedschaft in der EU, (2) der bevorstehende Beitritt, (3) eine „kraftvolle“ Vorbereitungsstrategie und (4) die neue Nachbarschaftspolitik. Und weil auch Politikberatung von (vermeintlich) eingängigen Bildern lebt, fordern die Autoren schließlich, die Europäische Union (European Union) zu einer europäischen Zwiebel (European onion) zu erweitern.³² Nun ist es leicht, über verunglückte Begriffe Häme auszugießen und über die Tränen zu sprechen, die Zwiebeln nun einmal auslösen. Tatsächlich ist das Konzept jedoch – einmal ernst genommen – nicht so harmlos-arglos, wie es auf den ersten Blick scheint. Es geht nämlich nach wie vor davon aus, 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.³³

Die EU besteht also aus den Ländern, die drin sind, denen, die in der Tür stehen, jenen, die sich vor der Tür befinden, und jenen, die zur Tür gehen, um dann zu entscheiden, ob sie davor stehen bleiben, sich in den Türrahmen stellen oder hineingehen wollen. Ein arbeitsfähiger, verlässlicher, effektiver, transparenter und demokratischer Staatenverbund kommt so nicht zustande – es entsteht das Europa der Beliebigkeit. Um sich gegen dessen Folgen zu schützen, bedürfte es einer weiteren Ebene, nämlich eines Kerneuropa. Eine logische Folge der „europäischen Zwiebel“ wäre die Ausgründung einer kleinen Gruppe integrationswilliger und -fähiger Staaten. Die Länder, die jetzt unter großen Mühen der Transformation der EU beitreten, wären um die Früchte ihres Engagements betrogen. Zwar dürften sie in den Zug einsteigen, dieser bliebe jedoch auf dem Bahnhof stehen, derweil der erste Wagen mit der Lokomotive schon mal weiterfährt. Kurzum: Das Konzept der „europäischen Zwiebel“ gehört in die Biotonne. Dabei ist das Konzept eines Mehrebenen-Europa nicht falsch. Irrig ist jedoch die Annahme, dieses könnte allein durch die EU und von ihr ausgehend gestaltet werden. Europa und die EU sind eben nicht dasselbe – und das wird auch für Zeiträume, über die realistisch nachgedacht werden kann, so bleiben. Nicht nur bei Kempe/van Meurs, auch bei der EU-Kommission kommen jedoch andere mögliche Institutionen, durch die Europa organisiert und strukturiert werden könnte, praktisch nicht vor. Im Europäischen Konvent gab es zum geplanten Artikel 42 allerdings mehrere Änderungsvor-

³¹ „The multi-layered Europe should widen the European Union towards a European onion, in which successful external relations are not restricted to enlargement.“ Iris Kempe/Wim van Meurs: *Toward a multi-layered Europe. Prospects and Risks Beyond EU Enlargement*. München 2002 [= CAP working paper 11/2002].

³² Ebd., S. 61f.

³³ „The principle of openness implies that a certain country can develop its status from an outer layer into an inner one.“ Ebd., S. 62.

schläge, mit denen „der Rolle des Europarates und anderer einschlägiger internationaler Organisationen“ Rechnung getragen werden sollte.³⁴

Natürlich sind die Kompetenzen und Wirkungsmöglichkeiten des Europarats im Vergleich zur EU sehr beschränkt. Andererseits vereint er aber 45 europäische Staaten und schafft eine gemeinsame und einklagbare Basis im Bereich der Menschenrechte. Darüber hinaus hat er – wenngleich mit geringer Verbindlichkeit – durch seine zahlreichen Konventionen Gemeinsamkeiten definiert. Und wenn die EU und ihre Mitglieder den Europarat als Instrument ihrer Europapolitik ansehen und ihn aktiv nutzen würden, könnte einiges mehr geschehen. Daß ihm auch die Kaukasus-Staaten angehören, muß kein Nachteil sein. Sie sind nämlich die Nachbarn des „neuen Nachbarn“ Rußland, und dieses Verhältnis birgt erhebliche Risiken, die auch auf die Beziehungen Rußland–EU abstrahlen können. Ähnliches gilt für die OSZE, die zwar „nur“ im Bereich Konfliktresolution und Demokratie-Beobachtung engagiert ist – aber immerhin. Natürlich wird sie durch die Teilnahme der zentralasiatischen Nachfolgestaaten mit ihren geringen demokratischen Ambitionen nicht gerade gestärkt. Aber wieviel bei einer solchen Institution an Ergebnis herauskommt, hat auch damit zu tun, wieviel Einsatz man zeigt und wieviel Energie man investiert.

Fazit

In der Europäischen Union hat auf verschiedenen Ebenen - in den Mitgliedstaaten, in der Europäischen Kommission, im Europäischen Rat und im Konvent - eine Diskussion über das Verhältnis der EU zu den Nachbarstaaten ohne Beitrittsperspektive begonnen. Die Kommission hat diese Debatte durch eine Mitteilung angefacht und ein Konzept vorgelegt, das davon ausgeht, mit den Nachbarstaaten differenziert zu verhandeln und Leistungen der EU an positive Schritte der Partnerstaaten zu binden, sie also zu konditionieren. Dieser Ansatz ist zu begrüßen. Bedauerlich ist, daß die Europäische Kommission und ihr Präsident nicht darauf verzichten, den Nachbarstaaten dennoch eine spätere EU-Mitgliedschaft in Aussicht zu stellen, woran vor allem die Ukraine und Moldova interessiert sind. Kritisch anzumerken ist auch, daß im Konzept der Strukturierung des europäischen Kontinents den anderen europäischen Organisationen wie dem Europarat und der OSZE keine Rolle zugebilligt wird. Die Europäische Union wird sich überheben, wenn sie versucht, Europa im Alleingang zu gestalten. Sie sollte die anderen Institutionen nutzen, um Vernetzungen mit den Staaten zu schaffen, die dauerhaft keine Perspektive auf Mitgliedschaft haben. So kann ein echtes Mehrebenen-Europa entstehen, ohne die EU selbst zu gefährden und ohne den Partnern gegenüber mit Andeutungen und leeren Versprechen agieren zu müssen.

³⁴ Diese Änderungsvorschläge wurden auf der Plenarsitzung am 24. April 2003 diskutiert und werden eventuell Eingang in den abschließenden Textentwurf finden. Vgl. CONV 671/03.